

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta filozofická**

**Disertační práce**

**2012**

**PhDr. Miroslava Pitrová**

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta filozofická**

**Disertační práce**

**NĚMECKÁ KOMUNÁLNÍ POLITIKA.  
POSTAVENÍ OBCÍ V RÁMCI SYSTÉMU VEŘEJNÉ  
SPRÁVY VE „STARÝCH A NOVÝCH“  
SPOLKOVÝCH ZEMÍCH**

**PhDr. Miroslava Pitrová**

**Plzeň 2012**

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta filozofická**

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

**Studijní program Politologie**

**Studijní obor Politologie**

**Disertační práce**

**NĚMECKÁ KOMUNÁLNÍ POLITIKA.  
POSTAVENÍ OBCÍ V RÁMCI SYSTÉMU VEŘEJNÉ  
SPRÁVY VE „STARÝCH A NOVÝCH“  
SPOLKOVÝCH ZEMÍCH**

**PhDr. Miroslava Pitrová**

*Školitel:* doc. PhDr. Ladislav Cabada, Ph.D.

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Pzeň 2012

Prohlašuji, že jsem práci zpracovala samostatně a použila jen uvedených pramenů a literatury.

*Plzeň, duben 2012*

.....

## **Poděkování**

Za odbornou pomoc a rady při zpracování předkládané práce chci poděkovat svému školiteli doc. PhDr. Ladislavu Cabadovi, Ph.D.

## Obsah:

<b>1.</b>	<b>Úvodem.....</b>	<b>1</b>
1.1	Výzkumné cíle a otázky .....	4
1.2	Struktura textu, metodika a metodologie.....	5
1.3	Zdroje informací (literatura, prameny) .....	9
1.4	Odborná terminologie a stav zkoumání zvolené problematiky.....	9
<b>2.</b>	<b>Politický systém SRN .....</b>	<b>14</b>
2.1	Základní zákon.....	14
2.2	Moc exekutivní .....	16
2.3	Moc legislativní.....	17
2.4	Moc soudní.....	18
<b>3.</b>	<b>Konec 2. svět. války z pohledu komunálního uspořádání.....</b>	<b>18</b>
3.1	Vývoj v jednotlivých okupačních zónách.....	21
3.2	Vývoj organizace VS v NSR.....	30
<b>4.</b>	<b>Vznik NDR a ústavně právní uspořádání .....</b>	<b>32</b>
4.1	Základní aspekty polického systému NDR po roce 1968 .....	33
4.2	Místní správa po roce 1968.....	34
4.3	Organizace VS v NDR .....	36
4.4	Stranický systém .....	40
<b>5.</b>	<b>Sjednocení Německa a restaurace zemského zřízení a obecního uspořádání..</b>	<b>41</b>
5.1	Ústavní zákon o zřízení nových spolkových zemí.....	43
5.2	Ustavení obecní samosprávy v roce 1990 .....	52
5.3	Komunální uspořádání v nových spolkových zemích .....	56
<b>6.</b>	<b>Soudobá organizace VS v SRN.....</b>	<b>57</b>
6.1	Okresy .....	59
6.1.1	Historický vývoj okresů.....	59
6.1.2	Okresy dnes .....	60
6.2	Vládní oblasti.....	64
6.2.1	Historický vývoj vládních oblastí .....	65
6.2.2	Vládní oblasti dnes.....	65
<b>7.</b>	<b>Komunální politika a obce v SRN.....</b>	<b>70</b>
7.1	Historický vývoj obecní samosprávy .....	70
7.1	Analýza počtu obcí v NDR a NSR.....	74
7.2	Současná organizace obecní úrovně v SRN .....	78
7.2.1	Typologie komunálních modelů .....	81
7.2.2	Porovnání modelů komunálního uspořádání .....	89
7.3	Smišený model VS.....	92
7.4	Komunální úkoly.....	92
7.5	Typy obcí, komunální názvosloví.....	96
7.6	Struktura a organizace obce .....	101
7.6.1	Starosta .....	101
7.6.2	Obecní rada.....	104

<b>7.7</b>	<b>Komunální volební systémy .....</b>	<b>107</b>
7.7.1	Volba starosty .....	108
7.7.2	Volba členů obecní rady .....	113
<b>7.8</b>	<b>Komunální reforma – Siegeszug .....</b>	<b>119</b>
<b>7.9</b>	<b>Systém financování .....</b>	<b>123</b>
<b>7.10</b>	<b>Finanční vyrovnání .....</b>	<b>127</b>
7.10.1	Druhy finančního vyrovnání .....	129
7.10.2	Zemské finanční vyrovnání .....	130
7.10.3	Komunální finanční vyrovnání .....	138
7.10.4	Cíle finančního vyrovnání .....	144
7.10.5	Komunální zadlužení .....	144
7.10.6	Kontrola obecních financí .....	146
<b>8.</b>	<b>Svobodný stát Bavorsko .....</b>	<b>149</b>
<b>8.1</b>	<b>Historický vývoj .....</b>	<b>149</b>
<b>8.2</b>	<b>Bavorská ústava .....</b>	<b>151</b>
<b>8.3</b>	<b>Bavorský stranický systém .....</b>	<b>152</b>
<b>8.4</b>	<b>Organizace VS .....</b>	<b>154</b>
8.4.1	Vládní oblasti .....	155
8.4.2	Kraje .....	157
8.4.3	Organizace a struktura kraje .....	159
8.4.4	Zemské okresy .....	163
	6. 4. 3.1 Okresní působnost .....	164
	6. 4. 3. 2 Organizace a struktura okresu .....	165
<b>8.5</b>	<b>Obce .....</b>	<b>167</b>
8.5.1	Historický vývoj bavorských obcí .....	167
8.5.2	Působnost obce .....	169
8.5.3	Organizace a struktura obce .....	170
8.5.4	Pravomoci starosty a obecní rady .....	174
<b>8.6</b>	<b>Komunální volební systém .....</b>	<b>176</b>
8.6.1	Volební právo .....	177
8.6.2	Konání a souběh voleb .....	179
8.6.3	Volební obvody .....	180
8.6.4	Hlasovací právo .....	181
8.6.5	Volba obecních radních .....	182
8.6.6	Volba starosty .....	189
8.6.7	Elektronizace sčítací procedury na komunální úrovni .....	191
<b>8.7</b>	<b>Správní společenství .....</b>	<b>193</b>
<b>8.8</b>	<b>Financování obcí .....</b>	<b>193</b>
8.8.1	Komunální finanční vyrovnání .....	195
<b>9.</b>	<b>Svobodný stát Sasko .....</b>	<b>197</b>
<b>9.1</b>	<b>Historický vývoj .....</b>	<b>198</b>
9.1.1	Sasko po roce 1990 .....	199
<b>9.2</b>	<b>Saská ústava .....</b>	<b>202</b>
<b>9.3</b>	<b>Saský stranický systém .....</b>	<b>204</b>
<b>9.4</b>	<b>Organizace VS .....</b>	<b>207</b>

9.4.1	Vládní oblasti.....	207
9.4.2	Zemské okresy .....	210
	7. 4. 2. 1 Organizace a struktura okresu .....	211
<b>9.5</b>	<b>Obce.....</b>	<b>212</b>
9.5.1	Historický vývoj saských obcí .....	212
9.5.2	Působnost obce .....	213
9.5.3	Organizace a struktura obce .....	215
9.5.4	Pravomoci starosty a obecní rady .....	218
<b>9.6</b>	<b>Komunální volební systém .....</b>	<b>221</b>
9.6.1	Volební právo .....	221
9.6.2	Konání a souběh voleb.....	222
9.6.3	Volební obvody.....	223
9.6.4	Hlasovací právo .....	224
9.6.5	Volba obecních radních .....	225
9.6.6	Volba starosty .....	234
<b>9.7</b>	<b>Vznik nových obcí.....</b>	<b>237</b>
9.7.1	Nedobrovolné slučování .....	238
9.7.2	Ortschaft .....	240
<b>9.8</b>	<b>Komunální spolupráce.....</b>	<b>242</b>
9.8.1	Správní společenství a svazy.....	243
<b>9.9</b>	<b>Správní reformy .....</b>	<b>247</b>
9.9.1	Správní reforma 2008 .....	247
9.9.2	Správní reforma 2011 .....	248
<b>9.10</b>	<b>Financování obcí .....</b>	<b>251</b>
9.10.1	Komunální finanční vyrovnání .....	254
<b>10.</b>	<b>Analýza obecní úrovně v Sasku a Bavorsku .....</b>	<b>256</b>
<b>10.1</b>	<b>Počet obcí.....</b>	<b>258</b>
<b>10.2</b>	<b>Komunální stranické systémy .....</b>	<b>261</b>
<b>10.3</b>	<b>Komunální volební systémy .....</b>	<b>262</b>
<b>10.4</b>	<b>Úkoly a pravomoci obecních orgánů .....</b>	<b>267</b>
<b>10.5</b>	<b>Komunální volby .....</b>	<b>268</b>
<b>10.6</b>	<b>Neformální pravidla.....</b>	<b>270</b>
<b>11.</b>	<b>Závěr .....</b>	<b>273</b>
<b>12.</b>	<b>Seznam použité literatury a zdrojů.....</b>	<b>283</b>
<b>13.</b>	<b>Anotace .....</b>	<b>308</b>
<b>14.</b>	<b>Seznam příloh .....</b>	<b>311</b>



## Seznam použitých zkratk:

BA – Bürgerantrag – jedna z forem přímé občanské participace na komunální úrovni  
Ba – Bayern – Bavorsko  
BayGO (GO) – Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern – Obecní uspořádání pro Svobodný stát Bavorsko  
BB – Bürgerbegehren - jedna z forem přímé občanské participace na komunální úrovni  
BBesG – Bundesbesoldungsgesetz – Zákon o odměňování zaměstnanců ve veřejných službách a správě  
BbgFAG – Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz) – Zákon o všeobecném finančním vyrovnání s obcemi a svazy obcí v Braniborsku (Braniborský zákon o finančním vyrovnání)  
BbgKVerf – Kommunalverfassung des Landes Brandenburg – Komunální ústava Spolkové země Braniborsko  
BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – Spolkový úřad pro stavitelství a územní plánování  
BE – Bürgerentscheid  
BezO – Bezirksordnung – Krajský pořádek  
BezWG – Bezirkswahlgesetz für den Freistaat Bayern – Zákon o krajských volbách pro Svobodný stát Bavorsko  
BLSD - Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung – Bavorský zemský statistický úřad a úřad pro zpracování údajů  
BLZ – Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit – Bavorská zemská centrála pro politické vzdělávání  
BMF – Bundesministerium der Finanzen – Spolkové ministerstvo financí  
BPräsWahlG – Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung – Zákon o volbě Spolkového prezidenta Spolkovým shromážděním  
BW – Baden-Württemberg – Bádensko-Virtembersko  
BR – Brandenburg – Braniborsko  
BRD – Bundesrepublik Deutschland – Spolková republika Německo – SRN  
BV – Bayrische Verfassung – Bavorská ústava  
BVerfG – Bundesverfassungsgericht – Ústavní soud SRN  
BW – Baden-Württemberg – Bádensko-Virtembersko  
BWahlG – Bundeswahlgesetz – Spolkový volební zákon  
DA – Demokratischer Aufbruch – Demokratická obnova  
DBD – Demokratische Bauernpartei – Demokratická rolnická (zemědělská) strana  
DFD – Demokratischer Frauenbund Deutschland – Demokratický svaz žen  
DM – Deutsche Mark – Německá marka  
DSU – Deutsche Soziale Union – Německá sociální unie  
CDU – Christlich Demokratische Union – Křesťansko-demokratická unie  
CSU – CSU – Christlich – Soziale Union – Křesťansko-sociální unie  
Čl. – článek  
ČR – Česká republika  
ČSÚ – Český statistický úřad  
DDR – Deutsche demokratische Republik – Německá demokratická republika – NDR  
EinigVtr – Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) – Smlouva mezi Spolkovou republikou Německo a Německou

demokratickou republikou o zřízení jednotného Německa (Smlouva o sjednocení či Slučovací smlouva)

GemFinRG – Gemeindefinanzreformgesetz – Reformovaný obecní finanční zákon

GewStG – Gewerbesteuergesetz – Zákon o živnostenském podnikání – Živnostenský zákon

GFG 2010 – Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2010 (Gemeindefinanzierungsgesetz) – Zákon regulující příspěvky spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko obcím a svazům obcí v rozpočtovém období 2010 (Zákon o komunálním finančním vyrovnání)

GG – Grundgesetz – Základní zákon SRN

GLKrWG – Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz) – Zákon o volbách členů obecní rady, starostů, okresních sněmů a okresních radů (Obecní a okresní volební zákon).

GLKrWBek – Vollzug des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und der Gemeinde- und Landkreiswahlordnung – Výkon nařízení Bavorského ministerstva vnitřní věci týkající se Obecního a okresního volebního zákona a Obecního a okresního volebního pořádku

GLKrWO – Wahlordnung für die Gemeinde- und die Landkreiswahlen (Gemeinde- und Landkreiswahlordnung) – Volební pořádek pro obce a zemské okresy (Obecní a okresní volební pořádek)

FA – Finanzausgleich – Finanční vyrovnání

FAG – Finanzausgleichsgesetz – Zákon o finančním vyrovnání

FDGB – Freier Deutscher Gewerkschaftsbund – Svobodný německý odborový svaz

FDJ – Freie Deutschen Jugend – Svobodná německá mládež

FDE – Fond der deutschen Einheit – Fond německé jednoty

FPP – Freie Demokratische Partei – Svobodná demokratická strana

GFA – Gemeindefinanzausgleich – Obecní finanční vyrovnání

GemO – Baden-Württemberg Gemeindeordnung – Obecní uspořádání pro Spolkovou zemi Bádensko-Virtembersko

GemO – Gemeindeordnung – Obecní uspořádání Porýní-Falc

GG – Grundgesetz – Základní zákon (Ústava SRN)

GLKrWG – Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – Obecní a okresní volební zákon

GLO LSA – Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt – Obecní uspořádání pro Spolkovou zemi Sasko-Anhaltsko

GO – Gemeindeordnung – obecní pořádek

GO NRW - Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen – Obecní uspořádání pro Spolkovou zemi Severní Porýní – Vestfálsko

GO SH – Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein – Obecní uspořádání pro Spolkovou zemi Šlesvicko-Holštýnsko

HE – Hessen – Hesensko

HGO – Hessische Gemeindeordnung – Hesenské obecní uspořádání

HKO – Hessische Landkreisordnung – Hesenské okresní uspořádání

EUZBLG – Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union – Zákon o spolupráci Spolku a zemí v záležitostech týkajících se EU

KAF – Kreditabwicklungsfond – Fond úvěrového vypořádání

KAG – Kommunalabgabengesetz – Zákon o komunálních poplatcích

KFA – Kommunalfinanzausgleich – Komunální finanční vyrovnání

KNGBbg – Gesetz zur Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg – Zákon o novém okresním uspořádání a městech se statutem okresu ve spolkové zemi Braniborkso

KomWG – Kommunalwahlgesetz – Komunální volební zákon (Sasko)

KPD – Kommunistische Partei Deutschlands – Komunistická strana Německa (KPD)

KrO – Kreisordnung für Schleswig-Holstein – Okresní uspořádání pro Šlesvicko-Holštýnsko

KrO NRW – Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen – Okresní uspořádání pro Spolkovou zemi Severní Porýní-Vestfálsko

KSVG – Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarlandes – Zákon o samosprávném komunálním uspořádání pro Spolkovou zemi Sársko.

KV – Kommunalverfassung – komunální ústava

KV M-V – Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern – Komunální ústava pro Spolkovou zemi Meklenbursko-Přední Pomořany

KWBG – Gesetz über kommunale Wahlbeamte – Zákon o volených komunálních úřednících (Bavorsko)

KWG – Kommunalwahlgesetz – komunální volební zákon

KWO – Kommunalwahlordnung für den Freistaat Bayern – Komunální volební pořádek

KWVO – Verordnung über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden und Kreise (Kommunalwirtschaftsverordnung) – Nařízení o komunálním hospodářství

LDC – Landesdirektion Chemnitz – Zemské ředitelství Saská Kamenice

LFA – Länderfinanzausgleich – Zemské finanční vyrovnání

LFAG – Landesfinanzausgleichsgesetz – Zákon o zemském finančním vyrovnání

LKO LSA – Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt – Okresní uspořádání pro Spolkovou zemi Sasko-Anhaltsko

LKrO – Landkreisordnung für den Freistaat Bayern – Okresní pořádek pro Svobodný stát Bavorsko

LDPD – Liberal-demokratische Partei Deutschlands – Liberálně demokratická strana Německa

LSA – Land Sachsen-Anhalt – Spolková země Sasko-Anhaltsko

LV – Landesverfassung – Zemská ústava

LStVG – Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung – Landesstraf- und Verordnungsgesetz – Zákon o zemském trestním právu a o nařizovacím právu v oblasti veřejné bezpečnosti a pořádku – Zemský trestní a nařizovací zákon

LVZ – Leipzig – Lipsko

NDPD – National-demokratische Partei Deutschlands – Národně demokratická strana Německa

NDR – Deutsche Demokratische Republik – Německá demokratická republika

NF – Národní fronta

NFAG – Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich – Dolnosaský zákon o finančním vyrovnání

NGO – Niedersächsische Gemeindeordnung – Dolnosaské obecní uspořádání

NKomVG – Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz – Dolnosaská komunální ústava

NPD – Nationaldemokratische Partei Deutschland – Národně demokratická strana Německa

NRW – Nordrhein-Westfalen – Severní Porýní-Vestfálsko

NSR – Bundesrepublik Deutschland – Německá spolková republika

Odst. – odstavec

PDS – Partei des Demokratischen Sozialismus – Strana demokratického socialismu

RhPf – Rheinland-Falz – Porýní-Falc  
RUD – rozpočtové určení daní  
SA – samospráva  
SächsFAG – Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz) – Zákon o finančním vyrovnání s obcemi a okresy Svobodného státu Sasko (Saský zákon o finančním vyrovnání)  
SächsGemO – Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen – Obecní uspořádání pro Svobodný stát Sasko  
SächsKAG – Sächsisches Kommunalabgabengesetz – Saský zákon o komunálních poplatcích  
SächsKomZG – Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit – Saský zákon o komunální spolupráci  
SächsKrGebNG – Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen (Sächsisches Kreisgebietsneugliederungsgesetz) – Zákon o novém okresním uspořádání Svobodného státu Sasko (Saský zákon o novém okresním uspořádání)  
SächsLKrO – Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen – Okresní uspořádání pro Svobodný stát Sasko  
SächsVerf. – Verfassung des Freistaates Sachsen – Ústava Svobodného státu Sasko  
SächsVwNG – Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung – Zákon o novém správním uspořádání  
SächsVwOrgG – Gesetz über die Verwaltungsorganisation des Freistaates Sachsen (Sächsisches Verwaltungsorganisationsgesetz) – Zákon o správní organizaci Svobodného státu Sasko  
SBZ – Die Sowjetische Besatzungszone nebo Ostzone – Sovětská okupační zóna nebo Východní zóna  
SED – Sozialistische Einheitspartei Deutschlands – Jednotná socialistická strana Německa  
SKK – Sowjetische Kontrollkommission – Sovětská kontrolní komise  
SMAD – Sowjetische Militäradministration in Deutschland Sovětská vojenská správa v Německu  
SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands – Sociálně demokratická strana Německa  
SS – státní správa  
SRN – Spolková republika Německo  
SSSR – Svaz sovětských socialistických republik  
TH – Thüringen – Durynsko  
Thür – Thüringen – Durynsko  
ThürFAG – Thüringer Finanzausgleichsgesetz – Durynský zákon o finančním vyrovnání  
ThürKO – Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung – Obecní a okresní uspořádání pro Spolkovou zemi Durynsko  
VdgB – Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe – Sdružení vzájemné zemědělské pomoci  
VerwModGrG – Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz – Zákon o modernizaci základních principů správní organizace Spolkové země Sasko-Anhaltsko  
Verwaltungsneuordnungsgesetz – Zákon o novém saském správním uspořádání  
VG – Verwaltungsgemeinschaft – Správní společenství  
VGemO – Verwaltungsgemeinschaftsordnung – Pořádek správních společenství  
VS – veřejná správa  
VVN – Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes – Sdružení obětí nacistického režimu

# 1. Úvodem

Spolková republika Německo (dále jen SRN) je sousedem České republiky. Po pádu „železné opony“ na konci 80. let 20. století se s otevřením hranic naskytla možnost bližšího zkoumání politické struktury, ať již na úrovni spolkové, zemské či komunální. SRN je zemí, vůči níž Česká republika preferuje vztahy tzv. dobrého sousedství, které se za dvacet let od politicko-spoločenských změn přenesly do mnoha oblastí mezistátní i přeshraniční spolupráce. Úspěšná transnacionální, resp. transhraniční kooperace začíná v mnoha případech u komunálních jednotek – obcí<sup>1</sup> a měst. I proto je vhodné a užitečné, aby byl český čtenář seznámen s problematikou komunálního uspořádání (nejen) geograficky přirozeného partnera České republiky.

Komunální politika je součástí organizace veřejné správy (dále jen VS), resp. územní samosprávy.<sup>2</sup> Za aktéry komunální politiky jsou v každém státě považovány jiné jednotky, které odpovídají historickým, kulturním, geografickým a správním podmínkám. Zpravidla jsou nejčastěji za komunální jednotku považovány obce. V případě, že se věnujeme německé komunální politice, jsou za základní jednotky komunální politiky považovány právě obce (*Gemeinde*).<sup>3</sup> Pod termínem obecní (komunální) v práci chápeme obce, resp. města (s jakýmkoliv přívlastkem). Obcí je v Německu každá municipalita. Některé mají specifické pojmenování.<sup>4</sup> Ve Spolkové republice Německo patří do kategorie územně samosprávných celků ještě okresy<sup>5</sup> a v případě Bavorska také kraje. Předkládaná práce se zabývá německou komunální politikou, tj. komunálním uspořádáním, komunálním volebním systémem, financováním obcí apod.

---

<sup>1</sup> Výrazy municipalita a komuna užíváme v práci jako synonyma k termínu obec (pozn. aut.).

<sup>2</sup> Původ slova komunální pochází z latiny. Výraz „communis“ znamená totéž co společný, pospolitý, společně sdílený (*gemeinschaftlich*). Obyvatelé určitého místa či lokality se sdružují za účelem řešení a správy společných problémů a záležitostí (Günter – Beckman, 2008: 13).

<sup>3</sup> Srovnej např. Zákon č. 1/1993 Sb. - Ústava České republiky. „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky“... (jedná se tedy o nejnižší, resp. vyšší jednotky správní hierarchie).

<sup>4</sup> Např. hlavní město SRN (*Bundeshauptstadt*), hlavní město spolkové země (*Landeshauptstadt*), město se statusem okresu, resp. městský okres (*kreisfreie Stadt* či *Stadtkreis*), (velké) okresní město (*große Stadtkreis*), městys (*Markt*) – pouze v Bavorsku, město (*Stadt*), obec (*Gemeinde*) apod. I Berlín či Bonn jsou v tomto smyslu obcemi. Sídlní struktura obcí v SRN je velmi různorodá (viz stať práce). V každé spolkové zemi je jiný počet obcí a jiný průměrný počet obyvatel. Pro porovnání uvedme, že např. v Dolním Sasku se průměrný počet obyvatel na jednu obec pohybuje kolem osmi tisíc, ve Šlesvicko-Holštýnsku, prakticky při stejném počtu obcí, je průměrný počet obyvatel skoro o jednu čtvrtinu nižší (cca 2 500 obyvatel) (pozn. aut.).

<sup>5</sup> Německé okresy jsou na rozdíl od prostředí ČR jednotky územní samosprávy nikoli státní správy (pozn. aut.).

Dále budou obecné poznatky o SRN aplikovány na dvě vybrané spolkové země – bývalou západní, Svobodný stát Bavorsko a východní, Svobodný stát Sasko.<sup>6</sup> Jako nejadekváttnější se jeví použít dvě německé spolkové země, tzv. „starou a novou“<sup>7</sup>. Není reálně možné deskriptivně a analyticky postihnout všech 16, resp. 13 spolkových zemí<sup>8</sup>. Přínosem tak bude konkretizace obecných poznatků a vypracování případových studií Saska a Bavorska a jejich následná vzájemná komparace.

Jelikož je systém VS v SRN prototypem tzv. smíšeného modelu, vykonávají obce ve federálně uspořádaném systému SRN kromě „správy sama sebe“ i záležitosti zemské státní správy (oblast tzv. přenesené působnosti<sup>9</sup>). K plnění obou typů úkolů vyvstává potřeba existence správního aparátu a systému komunální správy. Proto každá spolková země disponuje vlastním systémem komunálního uspořádání, komunálním ústavním pořádkem a zákonodárstvím (*Kommunalverfassung*). Komunální správa je výsostnou záležitostí zemí (*Ländersache*). Komunální uspořádání v jednotlivých spolkových zemích vykazuje proto značné odlišnosti. Spolek totiž neměl možnost po skončení 2. svět. války nastavit jednotný rámec komunálního uspořádání, a to se stalo záležitostí jednotlivých spolkových zemí, resp. vítězných mocností. Komunální politika bývalých západních spolkových zemí, tedy spolkových zemí Spolkové republiky Německo je (resp. byla) výrazně ovlivňována vlivy zahraničních okupačních mocností. Centralizace v socialistické Německé demokratické republice (dále jen NDR) zapříčinila, že vývoj systému VS byl diametrálně odlišný. Proto se ve starých

---

<sup>6</sup> Dále jen Bavorsko a Sasko. Oficiální název Bavorska zní od roku 1919 Svobodný stát Bavorsko. V roce 1918/19 se termín vžil pro označení bývalých německých spolkových států a částí Výmarské republiky. V uvedeném období byl pojem (vedle označení *Volksstaat* – lidový stát) používán jako úřední označení většiny německých spolkových zemí (*Flächerland*). Od 60. let minulého století se označení vžilo především pro federalistickou politiku a kulturní identitu Bavorska v rámci Spolkové republiky. V současné době je výraz *Freistaat* součástí oficiálního názvu Bavorska, Saska (od roku 1990, i když s historickou konotací z dřívějších dob), Durynska (od roku 1993). Svobodné státy nemají v porovnání s ostatními spolkovými zeměmi žádná zvláštní privilegia ani nevykazují žádné právní zvláštnosti. To, že jsme si vybrali bývalou západní a východní spolkovou zemi, které nesou takové označení, tedy neznamena jejich odlišnost v systému, pouze odlišnost v názvosloví (pozn. aut.).

<sup>7</sup> Používání adjektiv „staré“ a „nové“ spolkové země nepoužíváme v pejorativním, negativním smyslu. Nejedná se o hodnotící soud, ale o správní a politické přiřazení současných německých spolkových zemí k bývalé východní NDR a západní NSR. Od této chvíle nebudeme používat uvozovky a termíny nové a staré pro nás budou představovat neutrální hodnotící soud (pozn. aut.).

<sup>8</sup> Z hlediska ucelenosti údajů nebudou do našeho zájmu zahrnuty městské státy (*Stadtstaaten*) Hamburk, Brémy a Berlín. Organizace VS na jejich území nezapadá do globálního (spolkového) rámce německé komunální politiky a jedná se o výjimky v systému. Zajímat nás bude 13 tzv. teritoriálních států (*Flächenländer*) (pozn. aut.).

<sup>9</sup> Z tohoto úhlu pohledu jsou německé obce považovány za nejnižší jednotky správy (Bogumil – Holtkamp, 2006: 10).

spolkových zemích (SRN, resp. NSR<sup>10</sup>) vyprofilovaly čtyři různé typy obecního uspořádání. Všem se v průběhu práce budeme věnovat, stejně jako otázce vývoje komunálního uspořádání v nových spolkových zemích (bývalé NDR).

Německá komunální politika prošla zejména od počátku 90. let 20. století zásadní proměnou, resp. transformací. Abychom mohli používat adjektivum německá komunální politika bez dalších přívlastků, je nutné nejprve zmínit fenomén znovusjednocení obou německých států na počátku 90. let 20. století. Bod, který si stanovíme jako výchozí, bude právě znovusjednocení Německa na podzim roku 1990. Ačkoli nám v předkládané práci nejde *a priori* o analýzu historického vývoje německé komunální politiky, je nezbytné aktuální stav zasadit do určitého dějinného rámce. Po 3. říjnu 1990 převzala bývalá NDR právní řád SRN. V práci mj. objasníme, do jaké míry byl uvedený proces identický, resp. jak bolestivý byl pro komunální jednotky.

90. léta 20. století patřila mezi turbulentní období německé komunální politiky. Vývoj posledních let naznačuje, že v novém tisíciletí pozvolna dochází ke stabilizaci postavení německých municipalit v systému. V současné době komuny v SRN naopak usilují o potvrzení a posílení svých pozic v domácí politice a zároveň o růst svého významu v evropském kontextu (viz např. Výbor regionů ve struktuře EU).

Výběr tématu považujeme z pohledu současného stavu výzkumu za vhodný a přínosný. Bavorsko a Sasko mají svá lokální a zemská specifika a předkládaná práce se může stát vhodným základem pochopení složitosti a komplexnosti komunální politiky SRN, resp. má aspirace všechny uvedené záležitosti reflektovat.

Politologie jako vědní disciplína nabízí zajímavé možnosti a prostředky pro analýzu fungování VS. Na postihnutí všech jejích aspektů však nestačí, a proto dojde k převzetí a vypůjčení metod a postupů dalších vědních disciplín. Nezastupitelnou roli sehrávají politologické aspekty praktického fungování (komunální) politiky, které jsou důležité pro pochopení všech souvislostí, které s organizací, resp. činností VS souvisejí.<sup>11</sup> Předkládaná práce vnímá politologii jako syntetickou společenskou vědu.

---

<sup>10</sup> Komunistický režim v Československu zavedl český název státu Německá spolková republika, se zkratkou NSR. Používáním termínu Spolková republika Německo by bylo připomínáno jednotné Německo. Po znovusjednocení Německa v 90. letech 20. století jsou v českém prostředí pro označení území bývalého západního Německa používány obě zkratky, SRN i NSR. V našem případě budeme pro období let 1949-1990 používat zkratku NSR, abychom časově odlišili dnešní sjednocené a dříve rozdělené Německo (pozn. aut.).

<sup>11</sup> Metoda výzkumu z hlediska politologického aspektu bude blíže rozvedena v podkapitole 1.3 (pozn. aut.)

Pokusíme se za pomoci získaných poznatků a metod jiných společenských věd (práva, sociologie, ekonomie), poskytnout holistický náhled na zkoumanou problematiku.

## 1.1 Výzkumné cíle a otázky

Primárním cílem práce je deskripce a analýza komunální politiky ve Spolkové republice Německo (se zacílením na dvě vybrané spolkové země), tj. jak jsou v systému německé VS ukotveny nejnižší územně administrativní jednotky – obce. Poskytne ucelený pohled na organizaci, právní mantinely a politologické aspekty existence a fungování elementárních jednotek VS. Dále je podstatné zachytit vztah obcí s ostatními úrovněmi správy (se zemskou – okresní a krajskou a spolkovou úrovní). Obce musejí v systému koexistovat s ostatními územně administrativními jednotkami vyšší úrovně, a proto je nezbytné, aby byly ve vybraných spolkových zemích také představeny. Do současné doby neexistuje v českém prostředí text, který by komplexně a sumarizovaně představil postavení německých obcí (i v rámci naznačeného správního kontextu).

Dílčí cíle práce lze specifikovat následovně:

- zdůvodnit unifikaci, resp. variabilitu komunálního uspořádání s SRN (tj. jak se liší či v čem jsou si podobné jednotlivé typy komunálního uspořádání v Německu),
- analyzovat proces etablování moderní demokratické veřejné správy v postkomunistickém prostoru (tj. jak probíhala restaurace systému VS ve spolkových zemích vzniklých po znovusjednocení SRN),
- specifikovat, jak zemská příslušnost ovlivňuje postavení municipalit v systému VS (tj. do jaké míry ovlivňuje sama zemská příslušnost pozici obcí v systému VS),
- analyzovat strukturu struktura orgánů na komunální úrovni v závislosti na zvoleném typu komunálního uspořádání a zemské příslušnosti (tj. určit rozdílnost/podobnost uspořádání a struktury orgánů na komunální úrovni a jejich kompetencí - na příkladu Saska a Bavorska),



- na konkrétním příkladu Bavorska a Saska demonstrovat fungování bavorských a saských obcí (tj. jak konkrétní zemská příslušnost ovlivňuje existenci komun ve staré a nové spolkové zemi).

- určit jaké finanční mechanismy mají obce v Německu k dispozici a v jakém rozsahu těchto nástrojů využívají (tj. zda mají německé municipality k dispozici stejné zdroje financování).

V průběhu zpracovávání výše uvedené problematiky může dojít k doplnění či zpřesnění dílčích výzkumných otázek. Základní linie výzkumu zůstává však konstantní a neměnná.

Námi stanovené otázky by měly doplnit i teorii německé komunální politiky v oblasti fenoménu „*Ossis*“ a „*Wessis*“<sup>12</sup>. Téma je i po dvaceti letech od znovusjednocení Německa navýsost aktuální. V německé odborné literatuře je deskripci a analýze komunální politiky věnován dostatečný prostor. Nejvíce se však odborné publikace a periodika věnují komunální politice v rámci jednotlivých spolkových zemích. Pro českého čtenáře však, pokud nedisponuje znalostí německého odborného jazyka, na tuzemském trhu neexistuje ucelená česká publikace o komunální politice v zemi našeho západního souseda. Uvedený stav považujeme za neuspokojivý a chceme jej předkládanou prací napravit.

## 1.2 Struktura textu, metodika a metodologie

Vlastní práce bude rozdělena do tří tematických částí.

První teoretická část se bude věnovat politickému systému SRN. Oddíl bude nejprve uveden obecnými informacemi o Německu. Z důvodu představení uceleného rámce stručně popíšeme jeho politický systém, v němž je komunální politika organizačně ukotvena. Uvedená část práce je nezbytná pro pochopení politického a správního vývoje, resp. současných vztahů v rámci federálně uspořádaného celku.

Obsahem druhé části práce bude deskripce a analýza fungování obcí v rámci systému VS SRN. Přiblížíme vztah samosprávy a státní správy; určíme pravomoci,

---

<sup>12</sup> *Ossis* jsou nazýváni obyvatelé dnešních východních spolkových zemí SRN (Sasko, Durynsko, Braniborsko, Sasko-Anhaltsko a Meklenbursko-Přední Pomořany). *Wessis* je označení pro obyvatele dnešních západních spolkových zemí (pozn. aut.).

práva a povinnosti obcí (ve smyslu *policy*). Popíšeme strukturu orgánů na komunální úrovni; poukážeme na obecná specifika komunálního uspořádání; institucionální dimenzi komunální politiky (ve smyslu *polity*). Ujasníme její normativní a strukturální aspekty; přiblížíme, jak jsou v systému VS organizovány nejen obce, ale i další správní a samosprávné jednotky na nižší úrovni než je zemská. Z uvedeného důvodu považujeme za nezbytné postihnout problematiku vyšších úrovní správy než je úroveň komunální. Municipality jsou součástí správního kontextu, a proto budou v práci představeny vládní oblasti, resp. kraje a dále okresy jako decentralizované a dekoncentrované jednotky samosprávy a zemské správy. Dle našeho názoru by bylo chybné naznačené souvislosti nezmínit.

Zásadním tématem, které zůstalo (a zůstává) v českém prostředí odborníky<sup>13</sup> zcela opominuto, je systém tzv. finančního vyrovnání. Žádná z česky psaných publikací pojednávajících o německé komunální politice tento fenomén nezmiňuje a nezkoumá. Ač má téma spíše ekonomický charakter, ovlivňují částky z komunálního finančního vyrovnání výrazně příjmovou stránku obecních rozpočtů a ve svém důsledku mají neoddiskutovatelný vliv na fiskální politiku, resp. možnosti municipalit. Komunální finanční vyrovnání a jeho ekonomické aspekty ovlivňují reálnou politiku obce. Finanční vyrovnání je ústavně garantovaný proces finančních příspěvků určených pro oblast samostatné působnosti územně-samosprávných jednotek na celém německém území. Tj. princip platící v rámci celého Spolku, tedy federálně uspořádaném spolkovém státu. Jde o základní princip zajišťující jednotkám VS finanční svébytnost.

Druhá část práce se bude věnovat analýze rozdílnosti systému VS v nových a starých spolkových zemích. Od úrovně zemské, až po úroveň obecní. Budeme vycházet z předpokladu, že geografická poloha a zejména historický vývoj a sociálně-kulturní prostředí významně determinují situaci oblast komunální politiky. Proto je důležité reflektovat události od skončení 2. svět. války. Na existenci západoněmeckých zemí, resp. východoněmeckých krajů poukážeme na rozdíl v organizaci VS v NSR a NDR. Posléze představíme i proces znovuetablování zemského zřízení na území NDR.

Text se bude zabývat rozdílným formováním komun pro skončení 2. svět. války, resp. od vzniku dvou německých států do znovusjednocení Německa na podzim roku 1990. Srovnáme, jaká byla výchozí pozice municipalit po skončení válečného konfliktu a jakými změnami obce v obou německých státech prošly.

---

<sup>13</sup> Politology analyzujícím se německému komunálnímu systému (pozn. aut.).

Na uvedené kapitoly naváže poslední část práce. Záměrem třetí části bude teoretické poznatky z předchozích kapitol aplikovat na vybrané spolkové země (Sasko a Bavorsko). Konkretizovat je, analyzovat, komparovat a následně vyvodit adekvátní hodnotící soudy. Uvedený výběr má svou logiku. Svobodný stát Bavorsko i Sasko jsou sousedy České republiky na německé straně a utváří státní hranici. Bavorsko je představitelem staré spolkové země, Sasko je typickým příkladem spolkové země vytvořené po znovusjednocení Německa na počátku 90. let 20. století.

Na příkladu Saska a Bavorska bychom chtěli zjistit, zda existuje vzájemný vztah mezi zemskou příslušností municipalit a postavením obcí v systému VS. Proměnnými se v této souvislosti stávají obce v jednotlivých spolkových zemích a právní normativy, které upravují jejich pozici v daném zemském politickém systému. Proměnné lze sledovat a komparovat. Stěžejní je přitom rozsah pravomocí a kompetencí obce v oblasti samosprávy nežli správy státní. Zkoumání v oblasti přenesené působnosti nemá z našeho pohledu přílišnou validitu. Při výkonu státní správy mohou být na obce přenášeny různé úkoly či povinnosti, ale obce nemají pravomoc oblast ve větší míře upravovat. V oblasti přenesené (státní) správy dochází k procesu dekoncentrace. V německém případě znamená dekoncentrace přenos úkonů a povinností státní správy na orgány územní samosprávy, bez faktického přenosu kompetencí k ovlivňování administrace a výkonu příslušných úkonů. Proto se předmětem naší komparace a zjišťování vzájemného vztahu stane oblast samosprávné působnosti, tj. oblast decentralizovaná. Decentralizace je proces, při němž jednotky územní samosprávy vykonávají řadu úkonů a úkolů, které spadají do oblasti samostatné působnosti. Komunální jednotky přejímají plnou odpovědnost, která je však vyvážena praktickou možností ovlivňovat chod a správu v obecních záležitostech.

Uvedená část bude zpracována na základě analyticko-empirického přístupu. Použijeme komparativní metodu synchronní, tj. komparované objekty (komunální uspořádání, obce) budou zasazeny do jedné časové osy. Předmětem našeho zájmu bude současný stav zkoumané problematiky (včetně historického exkurzu).

Jelikož se autorka pohybuje na poli komunální úrovně již několik let, měla možnost provést kvalitativní rozhovory s vybranými bavorskými a saskými starosty. Uvedené diskuze potřebu vytvořit překládanou práci potvrdily. Práce bude na některých

místech doplněna získanými praktickými zjištěními.<sup>14</sup> Uvedené postřehy bavorských a saských obecních představitelů budou umístovány do poznámek pod čarou a vhodně doplní text na místech, kde se konfrontace s realitou nabízí. Hodnocení rozhovorů nebude věnována samostatná kapitola, neboť se jedná o doplňkový zdroj našich informací a takto k němu i přistupujeme.

Původně bylo naším záměrem doplnit práci i kvantitativním internetovým průzkumem. Chtěli jsme využít adresného písemného elektronického dotazování s průvodním dopisem. Vytipovaným municipalitám, resp. jejím představitelům, byl zaslán informační email, ve kterém jim byla představena osoba výzkumníka, cíl dotazníkového šetření a otázka a prosba po možné spolupráci. Jelikož byla reakce minimální, již jsme elektronické dotazování neprováděli, neboť bychom nezískali dostatečný počet relevantních dat a náš původní záměr jsme revidovali.

---

<sup>14</sup> I tyto prakticky orientované sondy do činnosti územní samosprávy v Německu měly svou metodiku. Nejprve jsme provedli výběrové šetření, díky němuž byla vyselektována dílčí skupina vhodných subjektů (jednotek) analýzy. Samozřejmě jsme si uvědomovali možná rizika. Obce v SRN nejsou díky svému počtu a rozmanitosti kulturní, geografické apod. zcela homogenním systémem. Důležité je konstatovat, že nás zajímalo zejména jejich politicko-správní (tj. funkční) a právní ukotvení v rámci politického systému SRN. Jako hlavní kritérium pro výběr obcí jsme si stanovili kritérium početní a zemskou příslušnost. Rozhovory proběhly v podobně velkých obcích Spolkové republiky Německo, odlišná byla jejich zemská příslušnost. Byla použita metoda kvalitativního výzkumu. Jako nejvhodnější forma sociologického výzkumu se jevila metoda dotazování prostřednictvím dotazníkového šetření s polootevřenými otázkami. Svou strukturou byl dotazník standardizovaný, neboť standardizace otázek vede k redukci a regulaci informací (Disman, 2000: 127). Představitelům obce byl předkládán identický dotazník, který byl sestaven z otázek, jimiž se disertační práce zabývá. Zároveň byl respondentům z hlediska „otevřenosti“ dotazníku ponechán v dostatečné míře prostor pro vlastní formulaci odpovědí. Dotazníkové šetření je typickým příkladem použití smíšených metod sociologického výzkumu. Obecně sice platí, že standardizované dotazování je součástí kvalitativního výzkumu, ale např. otevřená otázka ve standardizovaném dotazníku má charakter kvalitativního zjištění (Surynek-Komárková-Kašparová, 2001: 25-27). Výběr proběhl na základě pravděpodobnostního výběru. Jedná se o sociologickou techniku založenou na teorii pravděpodobnosti. Všechny jednotky, které odpovídají přesně stanoveným kritériím, mají stejnou šanci být vybrány a reprezentovat celek. Konkrétní metodou byl stratifikovaný náhodný výběr neproporcionální (Jeřábek, 1992: 44-47). Obce byly vybírány podle své velikosti (podle počtu obyvatel) a podle zemské příslušnosti (k dané spolkové zemi). V každé obci bylo provedeno jedno dotazníkové šetření. Po selekci a utřídění dat měly být tyto úvodní sondy doplněny následným kvantitativním výzkumem. Jelikož jsme se setkali s nezájmem a neochotou se ze strany zejména saských komunálních představitelů, bylo od tohoto kroku upuštěno. Byly osloveny 4 bavorské a 3 saské obce. Jak jsme již poznamenali, budou tímto způsobem získané poznatky zařazovány do textu průběžně, zejména prostřednictvím poznámek pod čarou. Jména bavorských obcí a jejich představitelů v práci nezaznávají, neboť všichni oslovení komunální představitelé využili možnosti anonymního dotazování. Pro popis a analýzu vyjádření starostů bylo používáno písmenné označení obec A, B, C a D. Ani jména saských obcí a jejich představitelů v práci nezaznávají, neboť oslovení komunální představitelé využili také možnosti zůstat v anonymitě. Jedinou výjimkou byl saský starosta z obce Grünhain-Beierfeld pan Joachim Rudler, který nejen že nepožadoval zachování anonymity, dokonce požádal o uvedení svého jména a jména své obce, čemuž rádi vyhovíme. Pro vyjádření starostů bylo používáno písmenné označení obec A, B, C, kdy obec A je Grünhain-Beierfeld. České znění otázek pokládaných v Bavorsku a Sasku uvádíme v přílohách č. 19 a 20 na konci práce. Záznamy rozhovorů jsou součástí osobního archivu autorky (pozn. aut.).

### 1.3 Zdroje informací (literatura, prameny)

V práci budeme vycházet zejména z primárních zdrojů. Primárními zdroji rozumíme německy psanou literaturu vztahující se k tématu práce. Stěžejní bude normativní ukotvení postavení obcí v SRN. Proto se budeme opírat o Základní zákon (*Grundgesetz – GG*) jako zákonný předpis nejvyšší právní síly, resp. ústavy jednotlivých spolkových zemí. Od obecného postavení, práv a organizace obce se přesuneme k dílčím legislativním normativům jako je Obecní pořádek (*Gemeindeordnung – GO*), Komunální volební pořádek (*Kommunalwahlordnung – KWO*) a Komunální volební zákon (*Kommunalwahlgesetz – KWG*).

Nezbytným a relevantním zdrojem aktuálních informací je v současné době internet. I v naší práci budeme informace čerpat z relevantních internetových zdrojů. Velmi přínosné jsou oficiální webové stránky německých municipalit, státních institucí všech dekoncentrovaných úrovní správy, jednotlivých spolkových zemí apod. Využijeme též aktuální informace Spolkového statistického úřadu a zemských statistických úřadů atd.

### 1.4 Odborná terminologie a stav zkoumání zvolené problematiky

Základní problém popisu a analýzy VS (v cizí zemi než je výzkumníkova vlastní) obecně spočívá v nejednotné terminologii či v odlišném chápání některých pojmů.<sup>15</sup> Situace v Německu je z uvedeného pohledu pro českého vědce příznivější, neboť je možné vycházet z podobné historické správní linie. Politický a správní systém Německa a ČR má řadu shodných či příbuzných determinantů. V současné době již zcela neplatí, že výzkum organizace a fungování VS (zejména samosprávy) stojí na okraji zájmu většiny politologů. Přesto je zde řada témat, jejichž zpracování je činností novátorskou a jejich zpracování unikátní.

V českém prostředí jsme se již mnohokrát setkali s neadekvátními překlady německých odborných výrazů týkajících se problematiky VS, které změnily význam i obsah originálního termínu. Jsme tvůrci veškerých překladů, které jsou v práci použity.

---

<sup>15</sup> Zkušenosti autorky s odlišností odborné terminologie VS ve frankofonním prostředí (pozn. aut.).

Kvůli možnému posunu významu jsou německé originály v některých případech (kde je to dle našeho soudu vhodné) uváděny za českým ekvivalentem v originále v závorce a označeny kurzívou.

Organizace a uspořádání VS je (nejen v německém případě) oblast „přebyrokratizovaná“. Odborné názvosloví vykazuje vždy svá zemska specifika. Je velice obtížné pracovat s originálním německým názvoslovím tak, aby se v něm orientoval i český čtenář. V řadě případů si nevystačíme s pouhým překladem, ale bude třeba nalézt vhodné významové ekvivalenty kvůli porozumění. Práce tak bude obsahovat i významný translátologický prvek. Publikace českých odborníků a používané názvosloví autorka zná. Může se však stát, že se s některými autory neshodne. Jelikož je autorka vystudovanou germanistkou, může a musí si to v některých případech dovolit.

Pokud bychom v českém prostředí hledali monotematickou publikaci věnující se komplexně problematice německé komunální politiky a německým obcím, hledali bychom marně. Ucelená publikace mapující problematiku německých obcí na českém trhu (rozumějme v češtině) dosud neexistuje. Většina autorů si při deskripci a analýze německé komunální politiky vybírá pouze dílčí aspekty, na které se posléze soustředí. V těchto pracích<sup>16</sup> je komunální politika SRN obecně představena, s následným zaměřením na konkrétní aspekt. I uvedené vědecké počiny se pro nás staly zajímavým zdrojem informací (i když se ve většině případů nejedná o publikace nejnovější). Přínosnými a inspirujícími nám v českém prostředí byly odborné práce Stanislava Balíka. Brněnský politolog se mimo jiné ve svých textech (Balík 2002 a 2003) zabývá problematikou diferenciovaného systému komunálních uspořádání v SRN, resp. jejich transformací v postupující modernizaci veřejné správy. Jako první v českém odborném prostředí používá termíny jako Jihoněmecké radní uspořádání, Severoněmecké radní uspořádání, Starostovské uspořádání či Magistrátní obecní zřízení. Řada českých autorů, pokud nepoužívají přímo originální německé texty, právě z Balíkových prací vychází.

Texty zabývající se německou komunální politikou jsou součástí monografií či odborných publikací kolektivu autorů, nejčastěji s tematikou evropské lokální politiky. Jako první uvedme publikaci z roku 2001 Wildmannové, Šelešovského a kol. *Územní*

---

<sup>16</sup> Záměrně paušalizujeme (pozn. aut.).

*samospráva v ČR, Rakousku a SRN*. Kniha je zdařilou komparativní studií vybraných segmentů české, rakouské a německé komunální samosprávy. Záměrně nepostihuje všechna relevantní témata, ale vybírá zajímavé aspekty sociologické a ekologické či finanční politiky municipalit.

Dále vyberme např. publikaci *Evropská lokální politika* Jüptnera, Polince, Švece a kol. z roku 2007. Bez hlubší analýzy spíše zevrubně popisuje lokální politiku náhodně vybraných evropských zemí. Kapitola Petra Jüptnera věnující se SRN není nejrozsáhlejší, ale v komprimované formě podává základní přehled o organizaci německého komunálního uspořádání. Zmiňuje sídelní strukturu německých municipalit a paradox nejednotnosti typů obecních pořádků. Přínosná je zmínka o různých variantách používaných volebních systémů na komunální úrovni a stranickém systému spolkových zemí.

V knize Pitrová a kol. (2008). *Lokální politika vybraných evropských zemí*, je umístěna kapitola věnována lokální politice Svobodného státu Bavorsko, tedy přímo substátní jednotce. Hlavní pozornost kapitola věnuje historickému vývoji bavorské samosprávy, vztahu mezi státní správou a samosprávou, současnému správní uspořádání a stranickému systému na místní úrovni.

Dále nezapomeňme ani na publikace Martiny Haláskové z roku 2004, resp. 2006 *Systémy veřejné správy v evropských zemích* (resp. *Veřejná správa v České republice a zemích EU*), kde je německému prostředí věnována vždy kapitola.

Nelze opomenout ani již „legendární“ knihu J. A. Chandlera z roku 1998, nesoucí název *Místní správa v liberálních demokraciích*, která se zabývá analýzou a následnou komparací případových studií místní správy vybraných zemí starého kontinentu a angloamerického prostoru. Jedná se o dílo srozumitelně demonstrující různé typy administrativního uspořádání doložené praktickými příklady. Uvedená publikace shrnuje poznatky o vybraných zemí na sklonku minulého tisíciletí a je ji proto vhodné brát jako výchozí bod nikoli jako univerzálně platnou.

V německém prostředí je nabídka odborných publikací přirozeně rozsáhlejší. Uvedeme zde pouze nejdůležitější německy psaná díla. Ostatní důležité zdroje informací jsou součástí seznamu literatury a použitých zdrojů. Začneme jmény Hiltrudy a Karla Heinze Nassmacherových a jejich knihou *Kommunalpolitik in Deutschland* z roku 1999, resp. jejím druhým aktualizovaným vydáním z roku 2007. Publikace je v německém prostředí považována za stěžejní text obsahující základní údaje nutné k pochopení role a pozice obcí, jako nejnižšího článku veřejné správy a nezbytné

součástí politického systému SRN. V knize je demonstrován rozpor mezi požadavky občanů konkrétní obce, mezi záležitostmi, které obce musejí vykonávat a spravovat a mezi jejich sociálními a politickými možnostmi a zejména finanční výkonností. Kniha je doplněna řadou praktických příkladů a postřehů, a tím usnadňuje vhled a chápání rozhodovacích procesů municipalit.

Důležitým zdrojem informací je kniha z poloviny devadesátých let (1996) *Kommunalpolitik* od Ralfa Kleinfelda. Ten se zaměřuje především na modernizaci vnitřních struktur municipalit skrze nové obecní uspořádání, dále fungování obcí po zavedení nového komunálního daňového modelu a v neposlední řadě na etablování demokratických a samosprávných obcí v bývalých východních spolkových zemích.

Z mnoha publikací významných autorů věnujících se problematice komunálního uspořádání a VS v Německu Bogumila<sup>17</sup> a Larse vybíráme tu z roku 2006 s názvem *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung: Eine policyorientierte Einführung* představující základní literaturu k pochopení komplexnosti, ale zároveň různorodosti německého komunálního uspořádání. Autoři se zabývají otázkou působení hospodářské krize, procesu privatizace a zavádění nového daňového systému na politický systém německých municipalit. Tato publikace z oblasti *policy* analýzy přináší zajímavé postřehy vnitřního fungování obce (*innere Politik der Gemeinde*). Důležitým a velmi rozsáhlým textem v oblasti komunální politiky (cca 900 stran) je dílo kolektivu autorů pod vedením Hellmuta a Rotha *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden*. Již druhé aktualizované vydání z roku 1999 postihuje nejen proces znovusjednocení dvou německých států a problémy a změny, se kterými se komunální politika musela vyrovnat, ale také operuje s pojmy jako globalizace, evropeizace, privatizace atd. na komunální úrovni. Kvalitu a zároveň náročnost sborníku podtrhují na jedné straně tradiční témata související s institucionálními otázkami, na straně druhé aktuální problémy a výzvy, kterým musela německá komunální politika na přelomu tisíciletí čelit.

Odborné práce Hellmuta Wollmanna (1999, 2001, 2002, 2005, 2010, 2011) jsou důležitým zdrojem informací o komunální politice s SRN. Wollman se ve svých textech věnuje zejména modernizaci veřejného sektoru v SRN a lokální politice a správě i v mezinárodním srovnání. Dále institucionální transformaci bývalých východních

---

<sup>17</sup> Jörg Bogumil je autorem řady monografií, sborníků, odborných článků a příspěvků do vědeckých časopisů, přičemž budeme využívat pouze některé (např. Bogumil 2001, 2002, 2005, 2006, 2007). Profesní záběr Jörga Bogumila je široký. Věnuje se zejména modernizaci veřejné správy z různých úhlů pohledů, i to i v mezinárodním srovnání (pozn. aut.).



spolkových zemí. Při psaní jakéhokoliv textu o německé komunální politice nesmějí jeho publikace absentovat.

Již v roce 1998 publikoval Hans-Georg Wehling knihu *Kommunalpolitik*, kterou v roce 2003 zásadním způsobem rozšířil ve spolupráci s Andreasem Kostem a kolektivem autorů. Text nabízí dobrý vhled do úkolů, pravomocí a záležitostí německých municipalit. Zajímavý je pohled na rozdílné komunální uspořádání všech 16 spolkových zemí, jakožto na významné společensko-politické aktéry. Kniha z roku 2003, resp. její druhé aktualizované vydání roku 2010 *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern* je alfou a omegou tématu komunální politiky v německých spolkových zemích – co do rozsahu, tak do kvality zpracování. Rozsáhlá publikace postihuje komunální uspořádání všech spolkových zemí SRN, včetně tří městských států Berlína, Hamburku a Brém, což není příliš častý jev. U většiny publikací dochází k oddělení problematiky tzv. *Flächenländer* a městských států. Kniha obsahuje teoretický úvod o ústavně právním a historickém pozadí formování komunálního uspořádání v SRN, aby poté na praktických příkladech jednotlivých spolkových zemí byla teorie aplikována. U každé země je mimo jiné zmíněn historický vývoj její sídelní struktury, demografický vývoj, současné komunální uspořádání a rozdělení, úlohy obcí a měst v systému atd. Doplnkovou, nikoli však marginální záležitostí, je ve Wehlingově knize popis a analýza vztahu obecní rady (obecního zastupitelstva) a starosty v jednotlivých spolkových zemích, resp. v rozličných typech komunálního uspořádání. Důležitou součástí je i problematika finančních záležitostí obcí, stejně jako uplatňování principů přímé a polopřímé demokracie na komunální úrovni apod.

Z uvedeného výběru literatury vyplývá, že v německém prostředí existuje široká škála autorů, resp. publikací popisujících a analyzujících komunální politiku SRN. V českém prostředí ucelená publikace zcela chybí. V tomto směru bude zpracované téma ve svém rozsahu i hloubce novátorské. Autorka samozřejmě bude používat již zpracovaná data ve formě statistik, výkazů a tabulek, neméně důležitým zdrojem informací se jí stane vlastní výzkum. Je předpoklad, že budou získány nové poznatky ve vztahu ke „starým“ otázkám a bude použit interdisciplinární přístup využívající různé metodologie.

## 2. Politický systém SRN

Cílem naší práce není analýza politického systému SRN jako takového. Nicméně kvůli následnému zacílení na organizaci a fungování územní samosprávy (subsystému VS), resp. komunální politiky, je znalost celkového kontextu německého politického systému nezbytná. Proto se v následující kapitole stručně zaměříme na jeho základní charakteristiku, z hlediska moci exekutivní (jejíž součástí je VS), legislativní a z části i soudní. Svou pozornost budeme věnovat i organizaci VS v SRN jako takové.

SRN je dle článku 22 I GG demokratický a sociální spolkový stát (*Bundesstaat*), federativní parlamentní republika. Skládá se ze šestnácti spolkových zemí (*Bundesländer*)<sup>18</sup>. Třináct zemí je označováno termínem teritoriální státy (*Flächenländer*) a tři jsou tzv. samostatná města se zvláštním statutem (tzv. *Stadtstaat*). Jedná se o Brémy, Hamburk a Berlín. Všech 16 spolkových zemí společně se Spolkem (*Bund*) tvoří celistvý stát (*Gesamtstaat*).<sup>19</sup> Systém federativního uspořádání SRN je nazýván jako tzv. kooperativní federalismus. Jedná se o označení, které se vžil pro popis vzájemných vztahů spolupráce Spolku a jednotlivých spolkových zemí (i navzájem). Neméně důležitý determinant německého federálního uspořádání je princip tzv. racionalizovaného parlamentarismu, což je specifická forma parlamentního režimu vlády, ve kterém jsou omezeny pravomoci vrcholného reprezentanta státu (spolkového prezidenta) a silnou pozicí v systému disponuje předseda vlády (spolkový kancléř).<sup>20</sup> Systém SRN může být označován i termínem kancléřský parlamentarismus (Sartori 2001).

### 2.1 Základní zákon

Základní zákon je v SRN normativem nejvyšší právní síly. Jedná se o německou ústavu. V platnost vstoupila v roce 1949 a byla určena tehdejšímu území Spolkové

---

<sup>18</sup> Bádensko-Virtembersko (*Baden-Württemberg*), Svobodný stát Bavorsko (*Freistaat Bayern*), Braniborsko (*Brandenburg*), Hesensko (*Hessen*), Meklenbursko-Přední Pomořansko (*Mecklenburg-Vorpommern*), Dolní Sasko (*Niedersachsen*), Severní Porýní-Vestfálsko (*Nordrhein-Westfalen*), Porýní-Falc (*Rheinland-Pfalz*), Sársko (*Saarland*), Svobodný stát Sasko (*Freistaat Sachsen*), Sasko-Anhaltsko (*Sachsen-Anhalt*), Šlesvicko-Holštýnsko (*Schleswig-Holstein*), Svobodný stát Durynsko (*Thüringen*).

<sup>19</sup> [http://www.gutenachbarschaft.org/downloads/Informationssystem%20Recht%20und%20Verwaltung/2005\\_recht\\_staatsaufbau-deby\\_cz.pdf](http://www.gutenachbarschaft.org/downloads/Informationssystem%20Recht%20und%20Verwaltung/2005_recht_staatsaufbau-deby_cz.pdf).

<sup>20</sup> Pozice spolkového kancléře v politickém systému SRN je např. posílena způsobem jeho případného odvolání z funkce, které je možné jen na základě konstruktivního vyjádření nedůvěry (čl. 67 GG).

republiky Německo, které bylo spravováno americkou, britskou a francouzskou armádou. Znění ústavy přijala Parlamentní rada složená ze zástupců jednotlivých zemí. Kromě tohoto orgánu a po posvěcení spojeneckých mocností, musel být text odsouhlasen jednotlivými zemskými sněmy.<sup>21</sup>

Termín Základní zákon měl vyjadřovat naděje, že otázka sjednocení Německa je stále možná a aktuální. Kvůli demonstraci přechodného charakteru přijatého dokumentu a tehdejšího státoprávního uspořádání, nebylo použito označení „ústava“. Provizornost textu byla deklarována v 146. článku GG, kde je zakotveno, že Základní zákon přestane platit v den, kdy bude celým německým národem svobodně přijata nová ústava.<sup>22</sup>

V preambuli jsou vyjmenovány všechny spolkové země, pro které měl být Základní zákon platnou nejvyšší právní normou. Jednalo se o Bádensko-Virtembersko, Bavorsko, Berlín, Braniborsko, Brémy, Hamburk, Hesensko, Meklenbursko-Přední Pomořany, Dolní Sasko, Severní Porýní-Vestfálsko, Porýní-Falc, Sársko, Sasko, Sasko-Anhaltsko, Šlesvicko-Holštýnsko a Durynsko. V preambuli se uvádí, že „... Němci ve vyjmenovaných spolkových zemích...“ Základní zákon vytvářený pro potřeby NSR tímto ve své preambuli deklaroval jednotu a svobodu Německa. Jednal i za ty Němce, kterým byla spoluúčast znemožněna. Proto měl Základní zákon platit pro celý německý národ (Preambule GG). Trvalo však ještě 42 let, než byla tato myšlenka uvedena do praxe. Základní zákon obsahoval kromě preambule ještě dalších 14 oddílů. Spojenci (s výhradami připojenými za znění GG) Základní zákon 14. května 1949 schválili.

V bývalém Východním Německu (NDR) začal Základní zákon platit až po znovusjednocení obou německých států 3. října 1990 (Strahalová, 2008: 191-192). Nová ústava nebyla nikdy vypracována, ačkoliv byl Základní zákon několikrát novelizován. K poslední změně došlo 21. července 2010. Nikdy však nemohou být změněny základní principy, na kterých ústava stojí, a to podstata demokratického, sociálního a právního spolkového státu. Čl. 79, odst. 3 GG také vylučuje úpravy v čl. 1-20, jejichž změna je nepřípustná.

Základní zákon se podrobně věnuje ochraně lidských práv a svobod. Po negativních zkušenostech z období nacistické diktatury dbá Základní zákon na ochranu základních lidských práv a svobod. V právních normativech Výmarské republiky nebyla

---

<sup>21</sup> I přes zamítavé stanovisko Bavorska s textem souhlasily ostatní spolkové země. Bavorsko bylo přehlasováno, a proto dokument mohl vstoupit v platnost (Škaloud, 2005: 208).

<sup>22</sup> „Dieses Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“

tato oblast akcentována tak důsledně, jako tomu je v Základním zákoně. Již první článek odkazuje na nedotknutelnost a ochranu lidské důstojnosti: „*Důstojnost člověka je nedotknutelná. Je povinností veškeré státní moci jí dbát a ji chránit. Německý lid proto uznává neporušitelná a nezczizitelná lidská práva za základ každé lidské společnosti, míru a spravedlnosti ve světě*“ (čl. 1, odst. 1 a 2 GG)<sup>23</sup>. Na základě negativních zkušeností z Výmarské republiky omezuje Základní zákon dále moc hlavy státu. Faktickou moc vkládá do rukou spolkového kancléře.

Ačkoli se Základní zákon skládá z jedenácti hlav a 146 článků, komunální uspořádání (které je hlavním předmětem našeho zájmu) je v textu německé ústavy naznačeno pouze rámcově (viz níže).

## 2.2 Moc exekutivní

Výkonná moc v SRN je v rukách spolkového prezidenta a spolkové vlády. Od 18. března 2012 zastává úřad spolkového prezidenta Joachim Gauck.

Spolková vláda (*Bundesregierung*) je nejvyšším orgánem výkonné moci. Je tvořena spolkovým kancléřem (*Bundeskanzler/erin*) a ostatními odbornými ministry (čl. 62 GG). SRN je parlamentním režimem, který můžeme na základě klasifikace G. Sartoriho a vztahu premiéra a zbytku vlády označit jako tzv. vztah prvního nad nerovnými (Sartori, 2001: 112). Spolkový kancléř má ve vztahu k ostatním členům vlády i spolkovému prezidentovi silné postavení. Spolkový kancléř je zpravidla šéfem nejsilnější koaliční strany. Jeho legitimita je umocněna tím, že je jediným členem kabinetu, který je volen Spolkovým sněmem, resp. mu Spolkový sněm uděluje důvěru k sestavení spolkové vlády. Specifické postavení má v rámci vlády i politického systému SRN ministr obrany, který je vrchním velitelem branné moci. Jelikož na spolkové úrovni neexistuje spolkový ministr kultury (oblast kultury spadá do výlučné pravomoci spolkových zemí), zřídila spolková vláda tzv. pověřence vlády pro kulturu a média (*Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien*).<sup>24</sup> Důležitou osobou

---

<sup>23</sup> „*Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.*“

<sup>24</sup> V přeneseném slova smyslu o něm můžeme hovořit jako ministru kultury (*Kulturstaatsminister*). Není však uváděn v organizačním schématu spolkové vlády, a proto je vhodnější z hlediska možných konotací používat označení pověřenec.

v politickém systému SRN je ministr vnitra, v současné době Thomas de Maizière. Jeho ministerstvo (*Bundesministerium des Innern*) je řídicím orgánem pro oblast VS.<sup>25</sup> VS je součástí moci výkonné a spadá tedy do gesce Spolkového ministra vnitra. Činnost vlády je podporována Úřadem spolkového kancléře (*Bundeskanzleramt*).<sup>26</sup>

### 2.3 Moc legislativní

Legislativní moc v Německu je svěřena parlamentu.<sup>27</sup> V německém případě se jedná o monokameralismus – či velmi nedokonalý bikameralismus, jež je představován Německým spolkovým sněmem (*Deutscher Bundestag*) a Spolkovou radou (*Deutscher Bundesrat*). Základní rozdíl mezi Bundestagem a Bundesratem spočívá ve způsobu obsazování křesel v jednotlivých zastupitelských sborech, v pravomocích, kterými jsou obdařeny a v jejich funkci v systému (viz níže).

#### Legislativní proces

*Bundestag* a *Bundesrat* disponují legislativní pravomocí, pozice Spolkové rady je však výrazně limitující a převažující je pozice a úloha Spolkového sněmu.<sup>28</sup> Legislativní proces v SRN je složitý z hlediska vztahu Spolek a spolkové země, Spolkový sněm a Spolková rada. Pro průběh legislativního postupu je stěžejní předkladatel zákona a oblast zákonem upravovaná. Některé záležitosti jsou ve výlučné kompetenci Spolku či naopak spolkové země (zahraniční politika a obrana *versus* kultura), v některých případech mohou být spolkové země a Spolek konkurenty, tj. oba mají právo oblast regulovat (konkurující si zákonodárství).

---

<http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragterfuerKulturundMedien/AmtundPerson/amt-und-person.html>.

<sup>25</sup> Současná koaliční vláda CDU/CSU a FPD čítá 16 členů, včetně spolkové kancléřky Angely Merkel, která je první ženou v historii SRN vykonávající tento post. Vládu tvoří pět ministryň a deset ministrů, <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundeskabinett/bundeskabinett.htm>.

<sup>26</sup> Obdoba Úřadu vlády ČR (pozn. aut.).

<sup>27</sup> Problematice dvoukomorovosti či jednokomorovosti německého parlamentu již byla věnována řada odborných publikací a příspěvků, proto se tímto tématem více zabývat nebudeme a označujeme německý parlamentarismus jako monokamerální, resp. jako velmi nedokonalý bikameralismus. Např. Jan Škaloud připouští otázku nad jednokomorovostí či dvoukomorovostí německého parlamentu (Škaloud, 2005: 207), Vít Hloušek o německém parlamentu hovoří jako o jednokomorovém a označení Spolkové rady jako druhé komory parlamentu naprosto odmítá (Hloušek, 2005: 286-287).

<sup>28</sup> Jasnou dominanci dokládá i volba spolkového kancléře, jež se odehrává pouze na půdě Spolkového sněmu. Ten je také supervizorem činnosti spolkové vlády a jí podřízených institucí (pozn. aut.).

## 2.4 Moc soudní

Soudní soustava v SRN je kombinací spolkového a zemského soudnictví. Je rozdělena do pěti oblastí: soudy občansko-právní a trestně právní; pracovněprávní; správní; sociální a finanční. Specifické postavení v systému zaujímá Spolkový ústavní soud. Byl zřízen zákonem z roku 1951, sídlí v Karlsruhe a funguje jako garant ústavnosti SRN.<sup>29</sup> Proti jeho rozhodnutí se nelze odvolat, je konenou soudní instancí SRN. Oblasti, ve kterých rozhoduje Spolkový ústavní soud, jsou definovány v Základním zákoně, v IX. oddíle. Mimo jiné působí jako arbitr kompetenčních sporů ústavních orgánů (*Organstreit*), sporů mezi Spolkem a spolkovými zeměmi i mezi jednotlivými spolkovými zeměmi navzájem<sup>30</sup> (*föderaler Streit*) (čl. 93 GG).

Kromě Spolkového ústavního soudu existují ústavní soudy jednotlivých spolkových zemí. Jedinou výjimku v systému představuje Šlesvicko-Holštýnsko, které svůj zemský ústavní soud nezřizuje a pravomoci přesouvá na soud v Karlsruhe.<sup>31</sup> Ač je pozice Spolkového ústavního soudu v systému naprosto nezávislá, ze způsobu volby jednotlivých soudců je patrné, že se v personálním složení Ústavního soudu odráží stranické dohody (zejména ve Spolkovém sněmu) a zemské zájmy a preference (ve Spolkové radě).

## 3. Konec 2. svět. války z pohledu komunálního uspořádání

Cílem naší práce je představit komunální politiku a obce ve starých a nových spolkových zemích. Je nezbytné se zaměřit již na počáteční fáze jejich odlišného vývoje. Proč a jaké spolkové země zařazujeme do kategorie nových a starých bylo vysvětleno. Následující kapitola stručně představí, do jaké míry měly okupační mocnosti vliv na počátek formování komunální úrovně v Německu a jak se od roku

---

<sup>29</sup> [Http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/aufgaben.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/aufgaben.html).

<sup>30</sup> V českém prostředí je toto kupříkladu svěřeno Nejvyššímu správnímu soudu (pozn. aut.).

<sup>31</sup> [Http://www.bundesverfassungsgericht.de/richter.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/richter.html).

1945, resp. 1949 otvíraly pomyslné nůžky mezi Západním a Východním Německem. Pro názornou demonstraci se budeme zabývat vývojem správních struktur a komunální úrovně ve všech vytvořených okupačních zónách. Poté naši pozornost zaměříme na nově vzniklé státní útvary – NSR a NDR. Dnes již geografické a správní hledisko příslušnosti k jedné ze čtyř okupačních zón není zcela zásadní, pro pochopení současného stavu komunální politiky však tvoří další pomyslný kamínek do celé mozaiky.

Organizace VS je vždy pomyslným lakmusovým papírkem demokratického charakteru země. Bez demokratické VS v podstatě neexistuje demokratický stát. Komunální samospráva, obce jsou silnou jednotkou správy a jsou schopny si i v nedemokratických obdobích zachovat alespoň z části svou svébytnost, ať již jako příklad poslouží fungování obecní samosprávy v Protektorátu Čechy a Morava, v období komunismu v Československé socialistické republice, či právě příklad Německé demokratické republiky (srov. např. Männle 2006 či Valeš 2006).<sup>32</sup> V mezinárodním srovnání je Německo považováno za stát s dlouhou tradicí místní samosprávy. Jako výjimka je uváděno pouze období Třetí říše (Roth, 1999: 2). Silná pozice obce v politickém a společenském systému rezultuje z její historické tradice. Vývojově a institucionálně jsou německé obce starší než německý stát (Naßmacher – Naßmacher, 2007: 10).

Po skončení 2. svět. války bylo německé území rozděleno do sfér vlivu vítězných mocností – Sovětského svazu, Velké Británie, Francie a USA. Na základě Berlínské deklarace bylo ujednáno, že od 5. června 1945 přebírají vítězné mocnosti na německém území nejvyšší státní vedení a moc. Země byla rozdělena do čtyř různých velkých okupačních zón. I hlavní město Berlín bylo rozčleněno do čtyř okupačních sektorů. Na Postupimské konferenci na přelomu července a srpna 1945 se čtyři mocnosti shodly na politických základech dalšího vývoje v Německu. Předmětem setkání bylo ujednání o jeho poválečné správě a o plánu revitalizace poválečné Evropy. Pro německé území byl vytvořen tzv. plán čtyř „D“: demilitarizace, denacifikace, demokratizace a decentralizace (dekartelizace) a byla přesně vymezena oblast spadající do sovětského vlivu, včetně rozhodnutí o vysídlení neslovanského obyvatelstva z tohoto prostoru.<sup>33</sup> Na konferenci v Jaltě a Postupimi v roce 1945 byly mimo jiné uzavřeny i

---

<sup>32</sup> Samozřejmě paušalizujeme. Rozdíly existovaly zejména v souvislosti s velikostí obce, jejím politickým a správním významem a dalšími kulturně-historickými faktory (pozn. aut.).

<sup>33</sup> <http://www.hdg.de/lemo/html/Nachkriegsjahre/index.html>.

dohody o decentralizaci základů německého státního zřízení (Henke, 1996: 11). Na základě poválečného vývoje byla celková reorganizace veřejné správy, komunální úroveň nevyjímaje, naprostou nutností.

Bylo rozhodnuto, že s výstavbou správního aparátu země se započne od nejnižší úrovně, obecní. Postupimská konference kladla důraz na znovunavrácení významného postavení komunálním jednotkám v co nejkratší možné době (v souvislosti s vojensko-strategickými možnostmi Spojenců). Způsob organizace komunální úrovně, stejně jako celého systému správy, se stal výlučnou kompetencí vítězných mocností (Groh, 2007: 134).

Základní problémy, které musely být řešeny a vyřešeny, byly nehledě na odlišnou zemskou příslušnost a typ okupační správy velmi podobné. Jednalo se zejména o úvahy o vhodném modelu komunálního uspořádání a obecní správy; o zahájení procesu výměny nacistických kádru<sup>34</sup>; o celkové demokratizaci systému včetně finančních záležitostí a v neposlední řadě o nastavení vzájemných vztahů mezi vítěznými mocnostmi a německou správou (Groh, 2007: 136-137). Právě denacifikace tvořila jádro antifašistické politiky okupačních mocností po skončení 2. svět. války a byla považována za stěžejní (Albrecht, 2007: 40). Snaha o úplnou a důslednou výměnu nacistických kádru byla všemi okupačními mocnostmi deklarována jako prioritní.<sup>35</sup>

Při úvahách, jakým směrem vykročit při vytváření právních mantinelů pro fungování územně administrativních jednotek v systému, bylo reflektováno několik variant. Nebyla vyloučena ani možnost návratu ke starším obecním uspořádáním z 19. století. Spojenci též zvažovali zachování obecního zřízení z roku 1935<sup>36</sup> nebo vypracování zcela nového komunálního pořádku. Německé obecní zřízení z poloviny 30. let 20. století, které bylo přijato jako opatření k „nové výstavbě Říše“, položilo všeobecně platné základy obecního práva. Bylo samozřejmě vypracováno k posílení vůdcovskému principu řízení státu a význam komun výrazně omezen, přesto nebylo po skončení 2. svět. války nazíráno a hodnoceno *a priori* negativně, ale posloužilo jako pracovní základ nově utvářenému obecnímu zřízení (Groh, 2007: 136).

---

<sup>34</sup> Pro výstižný německý termín *Entnazifizierung* používá čeština termín denacifikace (pozn. aut.).

<sup>35</sup> Při jeho popisu bychom se nevyvarovali přílišné generalizace a paušalizování. Proto se více touto problematikou zabývat nebudeme. Omezíme se pouze na konstatování, že zničená a válečným konfliktem zdevastovaná země řešila bezprostřední problémy související s koncem války (nedostatek bytové kapacity, zásobování pitnou vodou a potravinami, zdravotnická péče atd.), a proto se problematika demokratizace upozadila (pozn. aut.).

<sup>36</sup> *Deutsche Gemeindeordnung*,

<http://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que883.pdf>.



Vedoucí pozice nebyly obsazeny již dlouho, proto se snaha vítězných mocností zaměřila na nižší úrovně. Spolupráce vytvořených okupačních úřadů s územními orgány nezatíženými nacistickým režimem generovala změny, docházelo k výměnám, resp. novým volbám starostů a okresních představitelů. Po první vlně denacifikace, tedy sesazení vedoucích funkcionářů, následovaly další kroky, jejichž intenzita a rychlost byla v okupačních zónách již odlišná. S procesem denacifikace úzce souvisela celková demokratizace německého území. Napříč okupačními zónami byla propagována myšlenka důsledné personální výměny starostů a zemských radů. Tím byla narušena hlavní kontinuita s předešlým zřízením. Mělo následovat postupné „ozdravování“ celého byrokratického aparátu.

Důležitou otázkou byla záležitost nastavení fiskální autonomie ve vytvářených okupačních zónách. Nutno podotknout, že v protikladu s ostatními oblastmi správy nedocházelo v rámci říšského systému finanční správy po 2. svět. válce k úplnému rozpadu a zhroucení. Na základě Spojenecké deklarace z 5. června 1945 přešla výsostnost správy na okupační mocnosti. Na podzim téhož roku začali Spojenci měnit daňové zákony a nařízení k provádění nových právních předpisů. Díky chybějící koordinaci mezi úřady finanční správy v jednotlivých okupačních zónách bylo ale zavádění jednotné právní úpravy prakticky nemožné. Následně byl předznamenán vývoj nejen v oblasti finanční autonomie, ale celkového politického směřování tří západních okupačních zón a separátního přístupu Sovětského svazu (Senger, 2009: 37-38).

V neposlední řadě musely být vyjasněny a specifikovány vztahy mezi vítěznými mocnostmi a německou správou. Nově zvolení starostové a okresní radové podléhali na počátku přísné kontrole shora. Postupně byl dohled nad představiteli územní samosprávy snižován. Po vzniku dvou oddělených německých států byla odpovědnost za následný vývoj územní samosprávy svěřena do rukou představitelů NSR. Vítězné mocnosti na svůj vliv v oblasti nerezignovaly, jen jej uplatňovaly jiným způsobem (Groh, 2007: 137).

### **3.1 Vývoj v jednotlivých okupačních zónách**

V následující části si přiblížíme, jaká území tvořila jednotlivé okupační zóny. Zároveň se zaměříme na nejdůležitější principy okupačních mocností, které měly vliv na formování poválečných správních základů spolkových zemí.

## Vývoj v americké okupační zóně

Na území vytýčené zóny vytvořila americká vojenská vláda v průběhu roku 1945 autonomní správní jednotky Bavorsko (28. května 1945), Bádensko-Virtembersko (19. září 1945), Hesensko (19. září 1945; 19. září 1945 - 17. prosince 1946 Velké Hesensko) a Brémy (6. června 1945).<sup>37</sup>

Pro větší přehlednost uvádíme u každé ze čtyř okupačních zón Německa grafický přehled<sup>38</sup>.

Obrázek č. 1: Vyznačení americké okupační správy



Zdroj: [http://www.warhistorie.estranky.cz/clanky/nemecko-\\_1945-1989\\_/americka-okupacni-zona-nemecka.html](http://www.warhistorie.estranky.cz/clanky/nemecko-_1945-1989_/americka-okupacni-zona-nemecka.html).

V americké okupační zóně byly správní úkoly v prvních čtyřech letech po skončení 2. svět. války zajišťovány a vykonávány tzv. *Office of Military Government for Germany*. Hlavním sídlem vojenské vlády byl nejprve Západní Berlín, později bylo přesunuto do Frankfurtu nad Mohanem (Senger, 2009: 38).

Vývoj v americké a britské okupační zóně byl po skončení 2. svět. války zamýšlen ve dvou základních fázích.<sup>39</sup> Výsledný stav směřoval ke stabilizaci a obnově demokratické správy. Po prvotní fázi stabilizace měla být nastolena druhá etapa, ve které měla být obnovena a nově vytvořena demokratická samospráva. Ta měla být následně předána opět do německých rukou (Groh, 2007: 137). V první polovině roku 1946 proběhly na území spravovaném americkou administrativou první demokratické poválečné komunální volby. Tím byla německým obyvatelům dána možnost přímé participace na obnově komunálního uspořádání a zároveň možnost legitimace

<sup>37</sup>[Http://www.warhistorie.estranky.cz/clanky/nemecko-\\_1945-1989\\_/americka-okupacni-zona-nemecka.html](http://www.warhistorie.estranky.cz/clanky/nemecko-_1945-1989_/americka-okupacni-zona-nemecka.html).

<sup>38</sup> 23. května 1949 se stala všechna níže uváděná území spolkovými zeměmi NSR, resp. NDR vznikla ze sovětské okupační zóny (pozn. aut.).

<sup>39</sup> Autoři, zabývající se uvedenou problematikou, klasifikují období do různých fází či etap. Pro naše potřeby dostačují uváděné dvě fáze. Srov. např. Bornhäusser 2006.

německých představitelů (Henke, 1996: 205-207). Američané též podporovali vznik nových obecních pořádků pro jednotlivé spolkové země. Jako první obecní zřízení v americké zóně bylo přijato bavorské, již 18. prosince 1945. Následovaly jej separátní zákony pro obě části Bádenska a Virtemberska a pro Hesensko. Ve Virtembersku a Hesensku bylo přijato modifikované Německé obecní uspořádání z roku 1935. V Bavorsku a (Severním) Bádensku se zákonodárci nechali více inspirovat zemských zákonodárstvím 20. let 20. století.

Bylo ujednáno, že tzv. jihoněmecké radní uspořádání bude principem správy, který bude uplatňován i po sjednocení amerického a francouzského okupačního území do spolkové země Bádensko-Virtembersko v roce 1955 (Groh, 2007: 137-138).

Principem, který je typický pro americkou zónu a následně tzv. Jihoněmecké radní uspořádání, je silná pozice starosty v systému. Je posílána monistickým způsobem správy s monopolním postavením komunálního představitele. Inspirací se v tomto smyslu stal politický režim USA. Ne náhodou proto Jihoněmecké radní uspořádání připomíná prezidentskou formu vlády s tím rozdílem, že je zde uplatňován pro komunální úroveň. I v německé odborné literatuře se můžeme setkat s označením prezidentský režim (*Präsidentsystem*). Anglický ekvivalent poté zní *major-council-model* (Derlien, 1994: 48).

### Britská okupační zóna

Britské okupační území se oproti americkému vyznačovalo značnou heterogenitou. Okupační prostor byl vytvořen spojením pruských provincií, menších zemí a Hamburku. Na základě Britského vládního nařízení č. 45, resp. 55 byly v roce 1946 zrušeny čtyři pruské provincie a následně přetransformovány do podoby zemí. Z pruské provincie Šlesvicko-Holštýnsko byla vytvořena stejnojmenná země. Další zemí bylo Severní Porýní-Vestfálsko, Dolní Sasko<sup>40</sup> a město Hamburk. Země vytvořila britská vojenská vláda v letech 1945 a 1946 (Senger, 2009: 41-42).

---

<sup>40</sup> Severní Porýní-Vestfálsko vzniklo spojením vládních oblastí Cáchy, Düsseldorf a Kolín a Rýnské provincie s Provincí Vestfálsko. Země Dolní Sasko byla vytvořena ze zbylých pruských provincií a zemí – z Hanoveru, Schaumburg-Lippe, Braunschwiegu a Oldenburgu (pozn. aut.).

Obrázek č. 2: Vyznačení britské okupační správy



Zdroj: [http://www.warhistorie.estranky.cz/clanky/nemecko-\\_1945-1989\\_/britska-okupacni-zona-nemecka.html](http://www.warhistorie.estranky.cz/clanky/nemecko-_1945-1989_/britska-okupacni-zona-nemecka.html).

V září 1945 bylo Německé obecní zřízení z roku 1935 zcela nahrazeno direktivou „*on Administrative Local and Regional Government and the Public Services*“ a principem nepřímé správy (*indirect rule*) aplikovaném v britských koloniích. Vojenská správa k 1. dubnu 1946 v tomto smyslu zrevidovala i původní znění obecního uspořádání<sup>41</sup>.

Na rozdíl od americké okupační správy se však nevydala cestou participace německého obyvatelstva. Britové nechtěli přenechat Němcům odpovědnost za tvorbu nového komunálního práva. Příkladem decentralizačních tendencí americké správy a spíše centralizačních tendencí britské správy může být např. oblast komunální finanční autonomie (Senger, 2009: 41-42).<sup>42</sup>

Britská vojenská vláda se snažila německé komunální politiky „převychovat“ a zajistit jim britské správní vzdělání – k tomuto účelu zřizovala na území pod svou okupační správou vzdělávací instituce pro úředníky samosprávných celků (*Selbstverwaltungsschule*). Např. vládní prezident Severního Porýní-Vestfálska v lednu 1948 „pobritštění“ německé správy rezolutně odmítl. Po roce 1949 byly britské úřednické školy zrušeny zcela (Rudzio, 1968: 75).

Snahou Britů bylo ve své okupační zóně poskytnout územně administrativním jednotkám pouze takovou míru samostatnosti, která byla nezbytně nutná pro demokratickou správu. Britští správci však preferovali princip dekoncentrace, tj. uzurpaci politického dohledu a implementaci moci shora. Principy nepřímé správy, které se osvědčily v jiných částech světa, však v Německu neuspěly. Přesto nová obecní

---

<sup>41</sup> Viz Nařízení č. 21 vojenské vlády v britské okupační zóně (pozn. aut.).

<sup>42</sup> Např. první úřady finanční správy nevznikaly jako v americké zóně v rámci jednotlivých zemí, ale spíše jako pomocné úřady vojenské centrální vlády pro celé okupované území (Senger, 2007: 41).

zřízení přijímaná spolkovými zeměmi v britské okupační zóně některé prvky ostrovního práva inkorporovaly (Groh, 2007: 139).

Dolní Sasko a Severní Porýní-Vestfálsko zavedlo severoněmecké radní uspořádání uspořádání, které nejvíce odpovídalo britským představám o organizaci správy (Groh, 2007: 139). Jednalo se o kombinaci ve vedení obce. Na jedné straně byl uvedený model reprezentován nezávislým vedoucím správy, na straně druhé starostou (nepřímo voleným) jako předsedou volené rady. Signifikantní je dominantní pozice obecní rady a monistickým principem správy. K lepšímu přiblížení uvedeného modelu správy můžeme, zejména v neněmecky mluvících oblastech, použít anglický termín *council-manager-model*. Severoněmecké radní uspořádání představuje protikladný způsob správy k jihoněmeckému radnímu uspořádání a názorně demonstruje odlišný britský a americký přístup ke správnímu vedení okupačních zón.

#### Francouzská okupační zóna

Francouzskou okupační zónu na území Německa tvořily Porýní-Falc, Bádensko a Virtembersko-Hohenzollernsko. V roce 1952 se poté spojily Bádensko a Virtembersko-Hohenzollernsko s Američany okupovaným Virtemberskem-Bádenskem a vytvořily zemi Bádensko-Virtembersko. Složitější byla situace v Sársku. To bylo formálně neokupované a disponovalo autonomním statutem. Připojení k NSR se uskutečnilo až v roce 1957 poté, co občané Sárska přistoupení odhlasovali v lidovém referendu konaném o dva roky dříve.

Obrázek č. 3: Vyznačení francouzské okupační správy



Zdroj: [http://www.warhistorie.estranky.cz/clanky/nemecko-\\_1945-1989\\_/francouzska-okupacni-zona-nemecka.html](http://www.warhistorie.estranky.cz/clanky/nemecko-_1945-1989_/francouzska-okupacni-zona-nemecka.html).

Charakter vytvářených správních orgánů byl ve francouzské okupační zóně podoben orgánům britské zóny, tj. správní úřady jednotlivých zemí sloužily spíše jako pomocné orgány okupační moci. Francie se stavěla zásadně proti snahám vytvořit jednotnou německou správu. Spíše upřednostňovala oslabené než decentralizované Německo (Senger, 2009: 42).

Stejně jako v ostatních západních okupačních zónách, také ve francouzské se v následujících letech podařilo německým představitelům vytvořit a prosadit přijetí vlastních komunálních zákonů a nepodlehnout nechtěné spojenecké, resp. francouzské reformě. Přesto byly některé vlivy francouzské správní tradice v systému nadále rozeznatelné. Francouzská okupační zóna přiznávala starostovi v systému důležité postavení (tzv. starostovské uspořádání), ač byl vrcholný reprezentant komuny volen nepřímou. Vycházela z dualistického principu správy (rada a starosta). Skutečnou výkonnou mocí v systému disponoval Obecní ředitel (*Gemeindedirektor*), který byl též volen obecní radou jako komunální úředník. Uvedené principy a model správy tedy pochází z Francie a zdomácněly nejprve v Porýní-Falci, což byla nejdůležitější spolková země francouzské okupační správy. Z části byl uvedený správní model též používán např. v Sársku a do začátku 90. let 20. století i ve Šlesvicko-Holštýnsku (Wegener 2004).

### Sovětská okupační zóna

Sovětské okupační zóně a vývoji správních struktur se budeme věnovat podrobněji, než západním zónám. Důvodem je geneze systému směřujícího k budoucí socialistické NDR.

Dle rozhodnutí Jaltské konference byla jako čtvrtá vytvořena sovětská okupační zóna pod přímým dohledem komunistické strany SSSR. Na základě Nařízení č. 1 z 9. června 1945, byla v sovětském prostoru ustanovena tzv. Sovětská vojenská správa (*Sowjetische Militäradministration in Deutschland - SMAD*) se sídlem v Berlíně-Karlshorstu.<sup>43</sup> Byla nejvyšším okupačním orgánem a tedy *de facto* vládou sovětské okupační zóny.

---

<sup>43</sup> <http://www.bundesarchiv.de/fachinformationen/00867/index.html.de>.

Obrázek č. 4: Vyznačení sovětské okupační správy



Zdroj: [http://www.warhistorie.estranky.cz/clanky/nemecko-\\_1945-1989\\_/sovetska-okupacni-zona-nemecka.html](http://www.warhistorie.estranky.cz/clanky/nemecko-_1945-1989_/sovetska-okupacni-zona-nemecka.html).

Sovětská vojenská vláda vytvořila správní jednotky na území historických zemí a pruských provincií.<sup>44</sup> 9. června 1945, krátce po kapitulaci nacistického Německa, zřídila SMAD na sovětském okupačním území pět spolkových zemí (Wollmann, 1999: 150).

Díky propracované a husté síti správních velitelství (*Kommandatur*) počínaje zemskou úrovní, pokračujíc přes úroveň okresní až na úroveň místní, kontrolovala SMAD veškerý hospodářský, společenský a politický život. Na základě nařízení SMAD byly na komunální úrovni z počátku ustanoveny funkce uvolněných starostů a okresních radů, později i poradních shromáždění, ve kterých zasedali zástupci nově vzniklých či obnovených politických stran a hnutí. Tímto byl nastartován proces znovuoživení komunální politiky, ale pouze prostřednictvím SMAD a díky přijetí tzv. Demokratického obecního uspořádání pro sovětskou okupační zónu v Německu z 14. září 1946<sup>45</sup> (Wollmann, 1999: 150-151). V prvním paragrafu bylo zakotveno, že samosprávná obec je základem demokratického uspořádání. Řídí se pouze německými zákony a legislativou příslušné spolkové země (§ 1 Demokratické obecní uspořádání). Velice důležitá byla garance samosprávy obcím při plnění úkolů a záležitostí spadajících do jejich kompetence. Obecní uspořádání z roku 1946 výslovně vylučovalo podřízenost obcí jiným úrovním správy v samosprávné (samostatné) působnosti (§ 3 Demokratické obecní uspořádání).<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Braniborsko (od 21. července 1947; 20. prosince 1946 – 20. července 1947 provincie), Durynsko (od 16. července 1945), Meklenbursko (od 9. července 1945), Sasko (od 4. července 1945), Sasko-Anhaltsko (od 21. července 1947; 23. července 1945 – 20. července 1947 provincie), [http://www.warhistorie.estranky.cz/clanky/nemecko-\\_1945-1989\\_/sovetska-okupacni-zona-nemecka.html](http://www.warhistorie.estranky.cz/clanky/nemecko-_1945-1989_/sovetska-okupacni-zona-nemecka.html).

<sup>45</sup> *Demokratischer Gemeindeordnung (für die sowjetische Besatzungszone Deutschlands)*.

<sup>46</sup> Srov. budoucí dvojí správní podřízenost územně samosprávných jednotek v systému.

Dozor nad správním aparátem a společností náležel centrálním orgánům státu. Tzv. komunální dozor nebyl podle obecního zřízení přijatého v okupační zóně korigující opravný prostředek, ale skutečně důkaz důsledného podřízení centrálním kontrolním institucím. Obce v tomto systému představovaly nejnižší jednotky státní správy a byly podrobeny principům nadřazenosti a výsostnosti státní správy (srov. např. Bether, 2005: 127-130; Groh, 2007: 140).

V roce 1947 byly vytvořeny Německé centrální správní orgány a tzv. Stálá hospodářská komise (*Ständige Wirtschaftskommission*). Ta měla za úkol koordinovat hospodářskou výstavbu státu. Došlo i k podřízení okresních orgánů (okresních sněmů) nařízením výše stojících orgánů a institucí státní správy. Na konci roku 1948 ztratily obce a okresy na základě Nařízení o komunálním hospodářství<sup>47</sup> i pravomoc v oblasti fiskální autonomie. Historický obecní a okresní majetek přešel ve prospěch lidového vlastnictví a pod centrálně plánované hospodářství státu (Bether, 2005: 157). Následovala zemědělská a hospodářská reforma, zestátnění bankovních a pojišťovacích domů. Cílem SMAD byla kompletní přestavba sovětské okupační zóny podle vzoru SSSR.<sup>48</sup> V postupující socialistické výstavbě a díky deklarovanému spojeneckému cíli denacifikace SMAD dále eliminovala staré elity.<sup>49</sup> Ze správních struktur bylo propuštěno okolo 500 tis. osob, cca 200 tis. osob zatčeno a některé internovány do bývalých koncentračních táborů<sup>50</sup>.

Ve své knize *Sowjetische Militäradministration in Deutschland (SMAD) 1945-1949* Jan Foitzik uvádí, že období 1945-1949 nebylo pouhým meziobdobím (*Zwischenphase*) před vznikem NDR. Tento relativně krátký úsek po skončení 2. svět. války v podstatě určil budoucí směr, vývoj a realitu samotné NDR (Foitzik, 1999: 14).

Tomu odpovídala i rehabilitace a následný vývoj stranického systému. K obnoveným a novým politickým stranám – tzv. Blokovým stranám (*Blockparteien* – tak byly nazývány všechny politické strany, které se 14. července 1945 spojily v sovětské okupační zóně v antifašistickém demokratickém bloku) patřily Křesťansko-

---

Zákon byl v Braniborsku, Meklenbursku, Sasko-Anhaltsku a Durynsku zrušen Zákonem o místních orgánech státní moci (*Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht*) z 18. ledna 1957. V Sasku pozbyl platnosti již v únoru 1947 na základě Demokratického obecního zřízení Státu Sasko (*Demokratische Gemeindeordnung für das Land Sachsen*) (pozn. aut.).

<sup>47</sup> *Verordnung über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden und Kreise (Kommunalwirtschaftsverordnung - KWVO)*.

<sup>48</sup> V němčině pro tento vývoj nalézáme výstižné výrazy – sovětizovat (*sowjetisieren*) či sovětizace (*Sowjetisierung*). Blíže k procesu sovětizace viz Foitzik 1999.

<sup>49</sup> Více k procesu denacifikace viz Bornhäuser 2006.

<sup>50</sup> <http://www.hdg.de/lemo/html/Nachkriegsjahre/DieAlliierteBesatzung/smad.html>.



demokratická unie (CDU), Sociálně demokratická strana Německa (SPD), Komunistická strana Německa (KPD) a Liberálně demokratická strana Německa (LDP, později LDPD). Posléze se k těmto politickým stranám přidaly další. Po svém založení v květnu 1948 dále přibyla Demokratická rolnická strana (DBD) a Národní demokratická strana Německa (NDPD). Tzv. Blokovaná politika (*Blokkpolitik*) vznikla díky spolupráci mezi Jednotnou socialistickou stranu Německa (SED) a mezi jejími spřátelenými stranami, stejně jako masovými organizacemi (FDGB, FDJ, DFD<sup>51</sup>, Kulturním svazem a Sdružením vzájemné zemědělské pomoci). 21. a 22. dubna 1946 došlo pod tlakem sovětské okupační správy i přes odpor a nesouhlas mnoha sociálních demokratů v Berlíně (*Admiralpalast*) k vynucenému spojení SPD a KPD v Jednotnou socialistickou stranu Německa (SED).<sup>52</sup>

7. října 1949 byla na území spravovaném sovětskou správou vytvořena spojením výše uváděných území a východního Berlína Německá demokratická republika (NDR). Ústřední správa byla oficiálně předána první vládě nově vytvořeného státního celku a SMAD byla zrušena. V podstatě však byla pouze nahrazena Sovětskou kontrolní komisí (*Sowjetische Kontrollkommission – SKK*). Až do 22. července 1952 zůstalo zemské zřízení zachováno. Na základě Zákona o další demokratizaci však k tomuto datu došlo ke zrušení zemské úrovně správy a celý jeho správní systém se ubral cestou „demokratického centralismu“. Důsledkem toho došlo např. i ke zrušení samosprávného vlivu v oblasti komunální finanční autonomie. Oblast finanční samosprávy byla ze systému odstraněna zcela a podrobena centrálnímu fiskálnímu systému (Senger, 2009: 38).

Význam pro komunální politiku není třeba detailněji rozvádět. Období 1945-1949 se stalo výchozí periodou období temna pro komunální jednotky a de facto celý správní aparát. Nesamosprávný charakter územně administrativních celků byl a je v přímém rozporu s demokratickým systémem správy.

---

<sup>51</sup> FDGB - Svobodný německý odborový svaz, FDJ - Svobodná německá mládež, DFD - Demokratický svaz žen (pozn. aut.).

<sup>52</sup> Více k problematice Bouvier – Schulz 1991.

## 3.2 Vývoj organizace VS v NSR

V předchozí kapitole jsme deskriptivně a analyticky přiblížili „startovací pozici“ obcí v systému VS v jednotlivých okupačních zónách, tj. bezprostředně po skončení 2. svět. války.

V následující kapitole díky vývoji organizace VS v NSR naznačíme další souvislost se soudobou organizací VS v SRN. Pro obecný popis musíme nejprve paušalizovat a posléze se věnovat výjimkám a zemským zvláštnostem. VS v dnešní sjednocené SRN vychází z organizace VS NSR.

I když nás zajímá především současné postavení obcí v bývalých východních a západních spolkových zemích, uvědomujeme si, že jejich nynější pozice je odrazem historických zkušeností a kontextu, který rezultuje v ústavně právním pořádku a správní tradici NSR a NDR. Hodnotit vývoj v 90. letech 20. století a současný stav bez znalosti historického pozadí, by bylo chybné. Proto se v následujících kapitolách budeme věnovat organizaci VS nejprve NSR a dále v NDR.

V poválečném období směřovaly úvahy Američanů a Britů stále častěji k myšlence, vytvořit na území spravované britskou, americkou a francouzskou armádou autonomní „západoněmecký stát“. Francie jako další vítězná mocnost sice zprvu britské a americké snahy nepodporovala, ale situace se změnila po londýnské konferenci v roce 1948 a Francie svůj počáteční zamítavý postoj přehodnotila. Idea vytvořit samostatný západoněmecký stát byla intenzivnější na straně vítězných mocností, nežli samotná touha Němců vybudovat separátní stát (Müller – Krieger – Vollrath, 1995: 339). Spojenci se tímto způsobem snažili zabránit stále většímu rozkolu mezi Východem a Západem. Zpočátku však ani oni nebyli jednotní v názoru, zda vytvořit skutečně plnohodnotný státní celek s vnitřní a vnější suverenitou. Následný vývoj ukázal, že rozpory mezi SSSR a západními spojenci v důležitých oblastech jsou zásadního charakteru, přičemž ani jedna ze stran nehodlala ze svých stanovisek ustoupit. Řešení politických, hospodářských a sociálních problémů nebylo možné stále oddalovat, a tak se cesta k vytvoření dvou (dočasných) německých států jevila jako stále reálnější. Provizorní charakter vytvořeného západoněmeckého státu byl demonstrován vypracováním tzv. Základního zákona, resp. „ústavy“ nově vznikajícího státního celku. Základní právní dokument měl svým názvem naznačit, že se jedná o primární právní pilíř, jeho platnost je však relativní. Po vytvoření sjednoceného Německa (čemuž

dotyční aktéři v tu dobu věřili) měla být vytvořena definitivní a univerzálně platná ústava. 23. května 1949 byl Základní zákon vyhlášen prezidentem Parlamentní rady Konradem Adenauerem a o den později vstoupil v platnost jako ústava NSR, a tím *de facto* vznikla západní Spolková republika Německo, resp. Německá spolková republika.<sup>53</sup>

### **Základní aspekty polického systému NSR po roce 1949**

Na základě rozhodnutí Parlamentní rady dostala republika do svého názvu adjektivum spolková. Pojem spolková republika staví na republikánské tradici; spolková znamená rozdělení pravomocí mezi Spolek (*Bund*) a ostatní spolkové země v systému; Německo poté znamenalo, že nově vytvořený státní celek má aspirace mluvit za celý německý národ. Dělbá moci ve státě *de facto* kopíruje současné uspořádání nejvyšších orgánů státní moci v SRN. Bylo by tedy zbytečné informace opakovat. Základní zákon hovoří o Spolkovém sněmu, Spolkové radě, společném výboru (*Gemeinsamer Ausschuss*), spolkovém prezidentovi a spolkové vládě jako o nejvyšších ústavních orgánech. V roce 1951 jejich řadu rozšířil Ústavní soud (*Bundesverfassungsgericht*) se sídlem v Karlsruhe. Jedinou výjimkou oproti současnému stavu je pozice Berlína. Berlín, rozdělen na východní a západní sektor, nevysílal své zástupce do Spolkového sněmu na základě uskutečněných voleb, ale delegováním ze členů západoberlínského parlamentu.<sup>54</sup> Poslanci měli poté ve Spolkovém sněmu odlišné pravomoci než zbylé plénum (Müller – Krieger – Vollrath, 1995: 343). Některá ustanovení Základního zákona pozbyla platnost po sjednocení v 90. letech 20. století.

Připomeňme, že hlavou státu a prvním spolkovým prezidentem NSR se v roce 1949 stal Theodor Heuss, předseda FDP. Prvním spolkovým kancléřem poté Konrad Adenauer. Kromě úřadu prvního kancléře zastával funkci prezidenta Parlamentní rady a předsedy CDU<sup>55</sup>.

Organizace územní samosprávy, resp. komunální politiky se na rozdíl od NDR stala záležitostí jednotlivých zemí. NSR již od svého vzniku v roce 1949 akcentovala

---

<sup>53</sup> <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>.

<sup>54</sup> Toto ustanovení po znovusjednocení Německa přestalo platit (pozn. aut.).

<sup>55</sup> Podle ankety, kterou v roce 2003 uspořádala německá televizní stanice ZDF, „*Unsere Besten – Die größten Deutschen*“ (obdoba české ankety o největšího Čecha), obsadil Konrad Adenauer první místo mezi ostatními významnými osobnostmi německé historie (Arens 2003).

zásady federálně uspořádaného spolkového státu oproti centralismu svého německého východního souseda.

#### 4. Vznik NDR a ústavně právní usprádaní

NDR vznikla ve východní okupační zóně pod direktivou Sovětského svazu 7. října 1949 jako reakce na události v západní části Německa (Müller – Krieger – Vollrath, 1995: 338). Vnitřní rozdělení Německa na dva samostatné státy se stalo patrně jedním z nejsilnějších evropských symbolů Studené války.

Zároveň byla se vznikem NDR založena Národní fronta, která sdružovala všechny politické strany a masové organizace na území nově vzniklého státu a stala se na dlouhou dobu hegemonek ovládajícím politický a společenský život ve státě. Východní Německo bylo již od počátku budováno jako socialistický stát s mocenským monopolem Jednotné socialistické strany Německa.

V roce 1961, 12 let po vytvoření dvou oddělených německých států, byla separace ještě posílena. V noci z 12. na 13. srpna 1961 byla zahájena výstavba fyzické bariéry – tzv. Berlínské zdi, která hermeticky oddělila nejen Berlín, Německo, ale potvrdila rozdělení celé Evropy. Bipolární uspořádání světa a ideologická železná opona byla spuštěna i fakticky. Nepropustné hranice vybudované mezi NDR a NSR představovaly posléze val mezi státy Východního bloku a ostatním světem. Jedním z důvodů výstavby se stal postupný exodus obyvatel Východního Německa na Západ, nejčastěji přes Západní Berlín. Existují různé statistiky a data, ale odchod Němců z NDR do NSR se odehrál v řádech milionů obyvatel. Od konce 2. svět. války až do výstavby Zdi uprchlo cca tři a půl milionu „Ossis“ (Štáhlavský, 2006: 18-19). Fyzická bariéra měla vylidnění NDR zabránit a zároveň znemožnit porovnávání životní úrovně NDR a NSR. Ani její výstavba však zcela tendencím útěku ze socialistického státu nezabránila. Při snaze o její překonávání zahynuly stovky obyvatel.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Zed' měřila okolo 1400 km (1393 km) a protínala celé území od severu po jih. Hranice, která vznikla mezi NDR a Západním Berlínem, činila 155 km a její délka mezi Východním a Západním Berlínem byla 43 km (Führ, 2008: 7).

## 4.1 Základní aspekty polického systému NDR po roce 1968

### Socialistická ústava 1968

Zásadní změnu v organizaci VS, resp. SS znamenala socialistická ústava z roku 1968. Socialistická ústava více odpovídala a odrážela realitu NDR oproti původnímu znění poválečné ústavy. Ta si ještě zachovala reminiscence na ústavu Výmarské republiky a akcentovala principy západoevropských ústavních textů. Nově vytvořená ústava si jako vzor stanovila Stalinovu ústavu z roku 1936 a československou z roku 1960 (Weber, 1999: 224-225). Hlavní změna se týkala prvního článku, který ústavně zakotvoval nárok na vedoucí úlohu SED. Podle ústavy z roku 1968 byla NDR charakterizována jako socialistický stát národa německého. Podle znění byla politickou organizací pracujících ve městech a na venkově, kteří společně pod vedením dělnické třídy a její marxisticko-leninistické ideologie naplňovali a uskutečňovali principy socialismu (kap. 1, čl. 1 ústava NDR).

Po 2. svět. válce přerušila nově vzniklá NSR kontinuitu s Výmarskou republikou také z hlediska své státní vlajky. Již nenavázala na staré říšské barvy (černá-bílá-červená), ale využila odkazu tradičních barev německého liberálního hnutí z poloviny 19. století (černá-červená-zlatá).<sup>57</sup> NDR použila po svém vzniku stejný model, přičemž do středu listu umístila symbolické vyjádření své socialistické orientace. Nová státní vlajka NDR byla podobná vlajce NSR s tím rozdílem, že uprostřed černo-červenozlatých pruhů, kterými byly tvořeny vlajky obou německých států, bylo umístěno kružítko (symbol vzdělanosti a inteligence) a kladivo (symbol práce). Ty byly lemovány věncem z obilí (symbol hojnosti) a stuhou ve stejných barvách jako celá vlajka. Státní vlajka NDR se tak z hlediska zdůraznění své ideové orientace (i na státním symbolu) zařadila po bok dalších socialistických států (např. Bulharska, Jugoslávie, Rumunsko atd.).

---

<sup>57</sup> [Http://www.flaggenlexikon.de/](http://www.flaggenlexikon.de/).

Obrázek č. 5: Původní vlajka Německé říše



Obrázek č. 6: Vlajka NDR



Zdroj: <http://www.flaggenlexikon.de>.

Ústava významově popřela druhý subsystém demokratické veřejné správy, a to aspekt územní samosprávy a došlo k další důsledné centralizaci správy. Proto socialistická ústava *de facto* nastoluje univerzálně platný model správy státní na území NDR. V kap. 4, čl. 81, odst. 1 se hovoří o tom, že zástupci státní moci (!) jsou volené orgány krajů (*Bezirk*), okresů (*Kreis*), měst, městských okresů (*Stadtbezirk*), obcí a svazu obcí. Zemské upořádání již v politickém systému NDR ústavně chybělo zcela a bylo nahrazeno systémem krajské správy.

Naprosto schizofrenní, ale v porovnání s jinými socialistickými ústavami běžný článek ústavního textu (srovnej např. socialistické ústavy ČSSR) byl čl. 41, kap. 2, který hovoří o pozici a významu měst a obcí a jejich roli v socialistické společnosti. Přiznávala jim na jedné straně právo býti korporacemi, které měly právo na samosprávu, na druhé straně byly označovány za jednotky, jež byly podřízeny státnímu centralismu. Podle ústavy byly instancemi, které dbaly na dodržování základních práv občanů a zajišťovaly propojení jednotlivce a celospolečenského zájmu, jako i rozličnost společensko-politického a kulturně-uměleckého života. Jejich práva byla garantována ústavou a mohla být měněna jen na základě změny zákona (kap. 2, čl. 41 ústava NDR).

## 4.2 Místní správa po roce 1968

Ačkoliv byl systém správy, včetně komunální samosprávy po 2. svět. válce formálně nastaven v rámci sovětské okupační zóny demokratickými právními mantinely (Ústava z roku 1949), reálný vývoj v následujících letech a desetiletích ukázal, že praxe územní samosprávy demokratické zásady nerespektuje. Stejně jako celý systém, i organizace a fungování druhého subsystému VS bylo odvislé od principů „demokratického socialismu“. Ze samosprávných orgánů obcí a měst se staly orgány státní, plně se zodpovídající vyšším úrovním správy. Jednalo se o státní orgány plně

podřízené SED a představující nejnižší jednotku v systému demonstrující jednotu státu – strany a lidu (dle § 1, odst. 1 ústava NDR). Přesto kvůli zdání demokratického charakteru probíhaly i na komunální úrovni volby do zastupitelského orgánu – lidového sboru. Obecní orgány byly plně podřízeny politickým nařízením SED. Naprosto zřejmé je toto propojení a eliminace samosprávy ve prospěch státní správy v osobě předsedy (*Ratsvorsitzender*), *de facto* starosty. Rada byla výkonným orgánem obce.

Podle litery zákona byla řídicím orgánem na komunální úrovni. Za svou činnost se zodpovídala lidovému sboru a byla mu za své aktivity odpovědna (čl. 83, odst. 1 a 2 ústavy NDR). Jinou pozici v systému představovaly komise. Komise byly prostředníkem mezi občany a lidovým sborem. Byly zřizovány pro řešení věcných otázek a témat a sloužily jako mezičlánek při přípravě a provádění nařízení lidového sboru. Mohli bychom konstatovat, že byly kontrolním orgánem, který dbal na provádění zákonů, nařízení, výnosů a usnesení lidového sboru radou a jejími orgány (čl. 83, odst. 3 ústavy NDR).

Rada byla oficiálně kolektivním orgánem a v tomto smyslu měla rozhodovat (Wollmann, 1999: 151). Skládala se z předsedy rady, jeho zástupců, tajemníka a ostatních členů, kteří byli členy zastupitelského orgánu. Předseda rady organizoval a koordinoval činnost rady. Ačkoli byla rada oficiálně kolektivním orgánem, měl předseda rady právo rozhodnutí rady přehlasovat a nařídit jí výkon úkolů a záležitostí (*Weisungsrecht*). Jeho veto či nařízení nebylo možné přehlasovat (§ 9 Ústavy NDR). Rada reálně představovala pouhý loutkový orgán v rukách předsedy.

V souvislosti s postavením obcí v systému hovoříme o tzv. dvojí správní podřízenosti (*dopplte Unterstellung*). Fungování obcí podléhalo jak vertikální, tak horizontální kontrole. Horizontální kontrola náležela příslušnému stranickému orgánu na komunální úrovni. Vertikálně byly „samosprávné“ orgány obcí podřízeny vyšší jednotce v systému (Wollmann, 1999: 151). Teoreticky lze vytvořit paralelu k demokratické územní samosprávě. Zde formálně nalézáme její veškeré znaky. Starosta (předseda) byl volen nepřímou. Přímou volbou byli voleni členové zastupitelského orgánu (lidového sboru), ze kterého se rekrutoval výkonný orgán (rada). Zde však podobnost končí. Podíváme-li se blíže na volební systém, chybí v rámci volební procedury jeden definiční znak svobodných voleb, a to možnost svobodného výběru. Volby lidových sborů se uskutečňovaly na základě jedné vázané kandidátní listiny, s jejímiž kandidáty měl volič pouze právo nesouhlasit (Klatt, 1992: 23).

Následné obsazování postů nebylo ve skutečnosti výsledkem svobodné volby, nýbrž stranických dohod (Wollmann, 1999: 151).

Další rozdíl oproti demokraticky uspořádané VS spatřujeme v oblasti samosprávných kompetencí a správní autonomie. Obce v NDR v reálu v podstatě nedisponovaly žádnou politickou, finanční či správně-organizační autonomií.

### 4.3 Organizace VS v NDR

Historické souvislosti východoněmecké správy nám pomohou lépe pochopit, jak bolestivá byla restaurace demokratické veřejné správy po roce 1990 na území spravovaném Sověty. Čtyřicet let nedemokratického fungování celého politického systému zanechalo nejen správní lupy. Výchova nového a převýchova starého úřednického aparátu k moderním demokratickým principům byla velmi obtížná. Český čtenář má z pochopitelných důvodů predispozice pochopit stav a vývoj v NDR a posléze v nových spolkových zemích SRN.

Základ politického fungování státu položila ústava ze 7. října 1949, která byla několikrát novelizována a později nahrazena zcela novou socialistickou ústavou z 6. dubna 1968, resp. 7. října 1974. Organizace VS byla definována v 7. oddíle, územní samosprávě se věnovala ústava NDR z roku 1949, resp. 9. oddíl, čl. 139 až 143.

První ústavu z konce 40. let 20. století bychom mohli považovat ještě za právní normativ semidemokratické povahy, který uznává právo na samosprávu jak jednotlivým spolkovým zemím, tak i obcím. Na základě rozhodnutí Sovětské vojenské správy bylo zřízeno pět zemí. Až do oficiálního zániku Pruska v roce 1947 můžeme u Sasko-Anhaltska a Braniborska hovořit i o provinciích. Země Meklenbursko, Sasko-Anhaltsko, Braniborsko, Durynsko a Sasko tvořily poté od roku 1949 největší správní jednotky NDR.

Ústavní práva poukazující na svébytnost zemí byla zrušena, stejně jako omezena samosprávná práva obcí až Zákonem o další demokratizaci organizace a fungování státních orgánů ve spolkových zemích NDR z 23. července 1952<sup>58</sup>. Tomu předcházela Druhá stranická konference SED, na které byl deklarován plán budování socialismu a nastartován vývoj směrem k sovětskému vzoru (Foitzik, 1999: 15-16).

---

<sup>58</sup> *Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR.*



Jedním z argumentů vývoje byla lepší kontrola území a státu prostřednictvím demokratického centralismu. Výše uvedeným zákonem došlo k „demokratické centralizaci“ organizace územní samosprávy. Od vzniku NDR 7. října 1949 až do roku 1952 bylo, alespoň formálně, státní zřízení federativního charakteru vycházející ze zemského uspořádání. NDR byla složena ze šesti spolkových zemí, resp. pěti a Východního Berlína: Berlína, Braniborska, Durynska, Meklenburska, Saska a Sasko-Anhaltska. Po přijetí zlomového zákona z července 1952 došlo *de facto* ke zrušení federace a vytvoření unitárního státu. Zákonem o další demokratizaci byly zrušeny východoněmecké země a došlo k jejich zániku coby svébytných jednotek (Řezník, 2005: 161). Centrální vláda totiž v nezávislosti zemí viděla možnou hrozbu destabilizace centrálně řízeného systému, a proto zvolila jinou možnost.

Na základě správní reformy z roku 1952 se základní jednotkou systému staly kraje (*Bezirke*). Kraje v sobě kumulovaly jak území a funkce spolkových zemí, tak původní správní úkoly zrušených vládních oblastí. Nově vytvořené kraje neodpovídaly původně vymezenému teritoriu vládních oblastí.

Dva dny pro přijetí inkriminovaného zákona, který nabyl svou účinností 25. července 1952, byly svolány schůze všech dosavadních zemských sněmů. Jejich úkolem bylo přijmout právní normativy, které ustanovily kraje a okresy a zrušily zemské uspořádání. Mohli bychom tedy hovořit o samorozpuštění (i když tlakem shora) zastupitelských orgánů zemí a zrušení zemí jako takových. Nové správní (krajské) uspořádání nereflektovalo historické hranice zrušených spolkových zemí, ale administrativní členění bylo založeno na existenci 15 krajů, resp. 14 a rozděleného Berlína. Byly jimi: Berlín, Drážďany, Karl-Marx-Stadt (dnešní Chemnitz neboli Saská Kamenice), Lipsko, Gera, Erfurt, Suhl, Halle, Magdeburg, Chotěbuz, Postupim, Frankfurt nad Odrou, Neubrandenburg, Schwerin a přímořský Rostock. Kraje představovaly střední úroveň státní správy v NDR a po svém zřízení v roce 1952 převzaly úkoly zrušené zemské úrovně. Jednalo se o tzv. orgány střední úrovně správy (*Mittelstufe*). V systému představovaly (územní) orgán státní moci (Wollmann, 1999: 150). Tvořily správní mezičlánek mezi ústředním byrokratickým aparátem země a okresy. Východoněmecké kraje bychom mohly podle počtu obyvatel, rozlohy a pozice v systému přirovnat k západoněmeckým vládním oblastem. Centrální úroveň na ně předelegovala ale více úkonů než tomu bylo v NSR. Na rozdíl od původních spolkových zemí neměly kraje žádnou politickou autonomii. Jednalo se o

dekoncentrované jednotky. Jelikož představovaly jednotky státní správy a nikoli územní samosprávy, nepříslušelo jim ani právo na samosprávu.

Kraje se dále členily na (zemské) okresy (*Landkreise*), městské okresy (*Stadtkreise*) a obce.<sup>59</sup> Největším východoněmeckým krajem dle počtu obyvatel byl Karl-Marx-Stadt, jehož území bylo rozděleno také na nejvíce zemských okresů (21). Nejvíce obcí měl ale Postupimský kraj.

Aby byly okresy dle rétoriky SED akceschopnější, došlo (oproti poválečnému stavu) k nárůstu jejich počtu a rozdrobení okresní úrovně do více menších jednotek. Na první pohled by se mohlo zdát, že vytváření více menších jednotek jde proti smyslu státního centralismu. Akceschopnější oficiálně znamenalo menší a výkonnější jednotky. Neoficiálně ale byly vytvářeny jednotky rozdrobené a neschopné reagovat protisystémově a klást jakýkoliv odpor. Záměrem však bylo, vytvořit NDR, která by byla správně centralizovaná a geograficky rozdrobená. Měla totožné unifikované exekutivní a na všech úrovních shodné správní orgány pod kontrolou SED. Sjednocená a homogenní území (zejména spolkové země) totiž byla politickými představiteli považována za možné ohrožení jednotné státní identity. Praktické dopady na obecní, okresní a krajskou úroveň spočívaly ve vnitřní organizaci a chodu, kdy fungování uvedených jednotek v systému bylo vždy řízeno a dozorováno shora (Schwanengel – Schubel, 1991: 250).

Původních 132 okresů bylo rozčleněno do nově zřízených 217 okresů (191 zemských okresů a 26 městských okresů). Průměrný počet obyvatel se pohyboval okolo 60 tisíc na jeden okres. Změny se týkaly i obecní úrovně. V roce 1952 tvořilo nejnižší jednotky v systému cca 10 tisíc obcí. Na základě nové správní reformy na začátku 70. let 20. století byl jejich počet redukován a v letech 1973-1975 se snížil na 7640 obcí.

---

<sup>59</sup> Kraj Rostock se členil na deset okresů, čtyři městské okresy a 360 obcí. Kraj Neubrandenburg měl okresů čtrnáct, jeden městský okres a 492 obcí. Schwerin se skládal z deseti okresů, jednoho městského okresu a 389 obcí. Postupim se rozdělovala do patnácti zemských okresů, dvou městských okresů a měla největší počet obcí 755. Kraj Frankfurt (nad Odrou) disponoval devíti okresy, třemi městskými okresy a 438 obcemi. Kraj Magdeburg se dále správně rozděloval na devatenáct okresů, jednoho městského okresu a 655 obcí. Kraj Chotěbuz disponoval čtrnácti okresy, jedním městským okresem a 574 obcemi. Území kraje Halle mělo nejvíce okresů, a to dvacet, dále tři městské okresy a 684 obcí. Východoněmecký kraj Lipsko měl dvanáct okresů, jeden městský okres a 422 obcí. Kraj Erfurt se dále dělil na třináct okresů, dva městské okresy a 719 obcí. Drážďanský kraj se dále dělil do patnácti zemských okresů, dvou městských okresů a 594 obcí. Karl-Marx-Stadt spravoval 21 okresů, tři městské okresy a 601 obcí. Gera měla jedenáct okresů, dva městské okresy a 528 obcí. Posledním krajem NDR byl Suhl s osmi okresy, jedním městským okresem a 358 obcemi (Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen).

Polovina obcí přitom patřila do kategorie velmi malých obcí s průměrným počtem obyvatel méně než 500 (Wollmann, 1999: 150-151).

Obrázek č. 7: Správní krajské členění NDR po roce 1952



Zdroj: obrázek převzat z Weber, 1999: 126.

Orgány krajské úrovně se staly krajské sněmy a krajské rady. Krajské sněmy byly legislativními orgány, ve kterých zasedalo 60-90 poslanců – v závislosti na velikosti kraje. Práce krajských sněmů byla soustředěna do odborných komisí. Krajská rada byla exekutivním orgánem krajů. Krajské radě předsedal krajský tajemník, který musel být členem SED (Weber, 1999: 125-126). SED krajskou střední úroveň správy ovládala nejen z pohledu správního, ale i politického, čímž demonstrovala svoji pozici v systému. Zde tedy byla markantní tzv. dvojí správní podřízenost jednotek v systému (Wollmann, 1999: 151). Zásahy na počátku 50. let 20. století přinesly konečnou změnu systému VS na správu státní a dále důslednou centralizaci a usnadnění řízení a kontroly státního aparátu SED. I personální opatření a zavádění tzv. nomenklaturních akt, odpovídalo principům a politice SED.

Vraťme se nyní k ústavní pozici obcí v systému. Již v úvodním čl. 149 Ústavy z roku 1949 bylo obcím a svazům obcí (*Gemeindeverbände*) přiznáno právo na samosprávu v rámci zákonů republiky a spolkové země. Je paradoxní, s výhledem dalšího vývoje, že ústava předjímala princip subsidiarity, když stanovila, že každá záležitost by měla být řešena orgánem na nejnižší možné úrovni (... *jede Aufgabe ist*

*vom untersten dazu geeigneten Verband zu erfüllen...*) (čl. 139 ústavy NDR). Přičemž samosprávou se rozumělo rozhodnutí a správa všech záležitostí hospodářské, sociální a kulturního povahy ovlivňující a přímo se dotýkající života obce nebo svazku obcí.<sup>60</sup>

V dalších člancích se ústava zabývala základními atributy územní samosprávy, jakými jsou např. právo na volené představitele obce či svazu obcí (čl. 140), právo samosprávy vytvářet poradní orgány apod. V ústavě z roku 1949 se dohled nad výkonem samosprávy omezil ještě pouze na kontrolu zákonnosti a ochranu demokratických zásad správy (čl. 142). Článek 143 poté označoval systém VS NDR jako smíšený, neboť připouštěl možnost, aby obce a svazy obcí vykonávaly záležitosti státní správy, pokud k tomu budou zmocněny zákony republiky nebo příslušné spolkové země.

#### 4.4 Stranický systém

Stejně jako v ostatních zemích východního bloku, fungoval i v NDR systém tzv. Národní fronty (NF). Socialistický režim se na venek snažil demonstrovat pluralitu politických názorů, která měla být podpořena existencí více politických stran v systému. Pouze teoreticky tedy neoznačujeme systém NDR jako vládu jedné strany. V systému Národní fronty formálně existovala kromě Jednotné socialistické strany Německa (SED) ještě Křesťanskodemokratická unie (CDU), Liberálně demokratická strana Německa (LDPD), Národně demokratická strana Německa (NDPD) a Demokratická rolnická (zemědělská) strana (DBD)<sup>61</sup>. Mezi zástupce masových organizací patřil Svobodný německý odborový svaz (FDGB), Německý demokratický svaz žen (DFD), Svobodná německá mládež (FDJ), Svaz kultury, Sdružení obětí nacistického režimu (*Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes VVN*) a částečně též Sdružení vzájemné zemědělské pomoci (VdgB).<sup>62</sup> Podle přesně stanoveného klíče byl těmto stranám a masovým organizacím přidělen počet obsazovaných mandátů, který však v žádném případě nemohl až do prvních skutečně svobodných voleb do Lidové sněmovny v roce 1990 ohrozit dominanci SED.

---

<sup>60</sup> Tento článek, jak již bylo naznačeno, byl ale fakticky popřen Zákonem o další demokratizaci organizace a fungování státních orgánů ve spolkových zemích NDR z 23. července 1952 (pozn. aut.).

<sup>61</sup> Je možné se setkat s překladem Demokratická farmářská strana Německa (např. Fulbrook, 2010: 191). S tímto překladem východoněmecké politické strany ale nemůžeme souhlasit, neboť neodpovídá tehdejší používané socialistické rétorice (pozn. aut.).

<sup>62</sup> K vývoji stranického systému NDR viz Weber 1996 a 1999.

## 5. Sjednocení Německa a restaurace zemského zřízení a obecního uspořádání

Následující text nebude pojednávat o procesu sjednocování dvou německých států. Je neoddiskutovatelným faktem, že znovusjednocení Německa 3. října 1990 tvoří jeden ze zásadních historických okamžiků moderních evropských dějin. Po téměř 41 letech byl německý národ opět svobodný a jednotný. Tomu se však v následujícím textu věnovat nebudeme. Zaměříme se na (re)organizaci VS, která po těchto událostech následovala.

Obrázek č. 8: Znovusjednocující se části dnešní SRN



modrá barva: bývalé západní spolkové země  
červená barva: bývalé východní spolkové země  
žlutá barva: Berlín

Zdroj: <http://icv.vlada.cz/cz/tema/znovusjednoceni-nemecka-3--rijna-1990-76539/tmplid-560/>.

Jak jsme již vysvzmínili, nemůžeme o systému správy na území NDR hovořit jako o systému veřejné správy, neboť demokratická veřejná správa spočívá na dvou základních subsystémech, a to na správě státní a na územní samosprávě. Tento druhý prvek v politickém systému NDR absentoval. Po znovusjednocení obou německých států, kromě jiného, vyvstala naléhavá potřeba restaurace moderního demokratického správního systému na bývalém území NDR.

Na jaře roku 1990 se uskutečnily první svobodné volby do Lidové sněmovny. 93 % voličů NDR, kteří se voleb zúčastnili, rozhodli o přesvědčivém vítězství konzervativní Aliance pro Německo (*Allianz für Deutschland*)<sup>63</sup>. Z jejího středu vzešel

---

<sup>63</sup> Pro doplnění uvedme, že Aliance pro Německo sestávala ze tří politických subjektů: CDU, Německé sociální unie (DSU) a *Demokratischer Aufbruch* (DA). Česká odborná veřejnost nepoužívá jednotný překlad posledně jmenovaného původně politického hnutí, později politické strany. Nejčastěji se setkáme s překladem Demokratické hnutí (srov. např. Vykoukal-Litera-Tejchman 2000) či Demokratické uvědomění (Fulbrook 2010), přikláníme se spíše k termínu Demokratická obnova (pozn. aut.). Aliance dosáhla přesvědčivého vítězství a s 48 % hlasů se stala jasným vítězem voleb. Následovala ji SPD s 21,9 % hlasů a SED s 16,4 % (Jacobi, 1995: 170-171).

první nekomunistický předseda vlády – Lothar de Maizière, který v dubnu představil svoji nekomunistickou vládu (Jacobi, 1995: 170-171). Demokratická vláda NDR a spolková vláda NSR se následně dohodly na sjednocení obou německých států podle článku 23 GG. Následovala jednání o měnové konvergenci a měnovém systému na základě Smlouvy o vytvoření měnové, hospodářské a sociální unie<sup>64</sup>. Na základě kap. 1, čl. 1, odst. 2 bylo dohodnuto, že se novým oficiálním platidlem stane západoněmecká marka a že veškeré dohody vstoupí v platnost od 1. července 1990. 23. srpna rozhodlo Lidové shromáždění o připojení NDR k NSR. O týden později, 31. srpna, byla tzv. Slučovací smlouva<sup>65</sup> slavnostně podepsána Wolfgangem Schäublem a Güntherem Krausem (Weber, 1999: 310-311). 20. září odsouhlasilo 299 z 380 poslanců Lidové sněmovny Slučovací smlouvu a Lidové shromáždění ve své stávající podobě zaniklo.<sup>66</sup> Smlouva mezi Spolkovou republikou Německo a Německou demokratickou republikou o zřízení jednotného Německa (Smlouva o sjednocení či Slučovací smlouva) obsahovala 45 článků, které měnily ústavu NDR, a byla počátkem právního přizpůsobování administrativně správnímu systému NSR. Řešila otázku veřejné správy a veřejného majetku, ale i problematiku nezaměstnanosti, sociálních poměrů, postavení žen ve společnosti, oblast kultury, vědy a umění apod. Oficiální datum sjednocení bylo po kompromisní dohodě stanoveno na 3. října 1990. Tento den slaví občané SRN jako Den německé jednoty (*Tag der deutschen Einheit*) a jedná se o německý státní svátek dle čl. 2, odst. 2 EinigVtr. V říjnu 1990, tedy po více než čtyřiceti letech své existence, zanikla NDR jako samostatný stát a oba německé státy byly znovusjednoceny (*Wiedervereinigung*) do jednoho státního celku nesoucího název Spolková republika Německo (SRN).

Bývalé území NDR se stalo integrální součástí SRN. Ve Slučovací smlouvě byl vztah mezi německými republikami velmi podrobně upraven.

---

<sup>64</sup> *Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland.*

<sup>65</sup> *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag – EinigVtr).*

<sup>66</sup> <http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/ddr/index.html>.

## 5.1 Ústavní zákon o zřízení nových spolkových zemí

Znovusjednocením obou německých států 3. října 1990 došlo i k obnově spolkových zemí, resp. vytvoření tzv. nových spolkových zemí na území bývalé NDR. Bylo dohodnuto, že obnovou svébytnosti východních spolkových zemí v rámci SRN přejde legislativní pořádek NSR i na „nová“ území. Zároveň slučovací smlouva hovořila o tom, že pět nových spolkových zemí přejímá k 3. říjnu 1990 Základní zákon SRN a jsou povinny se jím řídit.

Dohody o tomto kroku předcházely samotnému datu oficiálního sjednocení Německa, a proto mohlo být zemské zřízení ve východní části SRN obnoveno prakticky ihned po 3. říjnu 1990. Na základě Ústavního zákona o zřízení spolkových zemí na území NDR<sup>67</sup> bylo s účinností od 14. října, resp. již 3. října 1990 zřízeno pět nových spolkových zemí.<sup>68</sup> Přijetím ústavního zákona došlo k nastartování procesu územního přizpůsobování se NSR, resp. SRN.

Ústavní zákon se týkal pouze teritoriálního vytýčení spolkových zemí na bývalém území NDR. Jednalo se o Meklenbursko-Přední Pomořany, Braniborsko, Sasko-Anhaltsko, Sasko a Durynsko.<sup>69</sup> Otázkou bylo, v jakých územních hranicích nové spolkové země vymezit.<sup>70</sup> Východní Berlín byl tímto zákonem spojen se Západním Berlínem.

---

<sup>67</sup> *Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik – Ländereinführungsgesetz* (dále bude používáno toto německé označení, neboť neexistuje zkratka ústavního zákona, která by následně odkazování usnadnila).

<sup>68</sup> Současně byla zrušena platnost Zákona o další demokratizaci z 23. července 1952 (*Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR*).

<sup>69</sup> Kromě ústavně právního ošetření znovuzavedení zemské úrovně správy byla dlouho diskutována otázka tzv. *Patensprogramu (Patenschaft)*. Tj. každá nově se etablující spolková země měla svého západního konzultanta. Tato vzájemná pomoc byla čistě dobrovolnou záležitostí a iniciativou starých spolkových zemí. Již na konci léta 1990, kdy bylo oficiálně oznámeno datum znovusjednocení Německa, např. nabídl Lothar Spät, viceprezident Bádensko-Virtemberska, že přebere patronaci (*Patenschaft*) nad Saskem (Jacobi, 1995: 55). Západním partnerem Braniborska tak např. Bylo Severní Porýní-Vestfálsko (Petzold, 1990: 818). Kromě uvedených partnerství na zemské úrovni byla vytvářena i neformální, později institucionalizovaná partnerství na úrovni okresů a měst – viz níže (pozn. aut.).

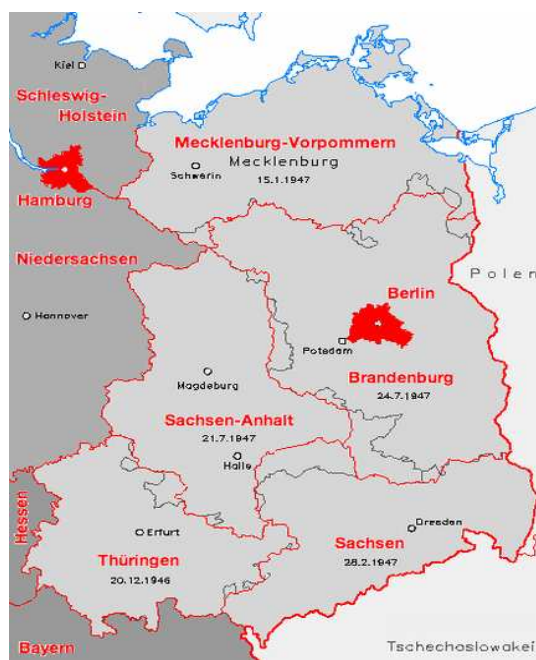
<sup>70</sup> Meklenbursko-Přední Pomořany vzniklo spojením území krajů (*Bezirksterritorien*) Neubrandenburg, Rostock a Schwerin bez okresů Perleberg, Prenzlau a Templin; Braniborsko po sjednocení území krajů Chotěbuz, Frankfurt nad Odrou Postupim, a to bez okresů Hoyerswerda, Jessen und Weißwasser, včetně okresů Perleberg, Prenzlau und Templin; Sasko-Anhaltsko vzniklo sloučením krajů Halle und Magdeburg, bez okresu Artern, ale včetně okresu Jessen; spolková země Sasko se skládala z území krajů Drážďany, Saské Kamenice (Karl-Marx-Stadt/Chemnitz) a Lipska, bez okresů Altenburg und Schmölln, s navýšením o bývalé okresy Hoyerswerda a Weißwasser; konečně Durynsko je spolková země vzniklá sloučením krajů Erfurt, Gera a Suhl, včetně okresů Altenburg, Artern und Schmölln (§ 1 Ländereinführungsgesetz).

Krajské sněmy byly v srpnu 1990 rozpuštěny, resp. docházelo k integraci členů krajských rad do nových zemských institucí. Některé okresy a obce tímto rozhodnutím náležely zcela nebo částečně nejen do katastru jiného kraje, ale i jiné spolkové země než před zrušením spolkových zemí v roce 1952.

V případě, kdy dotčené obce a města měly námitky vůči novému geografickému vymezení zemských hranic, měly ústavní právo rozhodnout o územní změně pouze skrze výsledky obecního referenda. Stejným způsobem byl řešen i požadavek komunálních jednotek, které nesouhlasily se svou novou zemskou příslušností a požadovaly začlenění komuny na základě stavu z roku 1952. Ústavně byla zemím navrácena územní svébytnost ve smyslu zemské správy (zaměstnanci a správní orgány země) (§ 22 Ländereinführungsgesetz).

Následující obrázek demonstruje územní rozdíly při vytyčování nových spolkových zemí v roce 1990 a územní rozdíly mezi bývalými zeměmi NDR.

Obrázek č. 9: Vytýčení nových spolkových zemí po znovusjednocení v roce 1990 v porovnání s původními hranicemi NDR.



Zdroj: [http://www.wiedervereinigung.de/pageID\\_1829769.html](http://www.wiedervereinigung.de/pageID_1829769.html).

Svým způsobem novou jednotkou v systému se staly tzv. vládní oblasti (*Regierungsbezirke*)<sup>71</sup>. Na základě zákona o znovuvytvoření spolkových zemí na území bývalé NDR, tedy na začátku devadesátých let 20. století, byly vládní oblasti

<sup>71</sup> Ve spolkových zemích je označení různé. V českém prostředí je možné používat i termín kraj, viz kapitola 1 (pozn. aut.).



znovuvytvořeny pouze v Sasku a Sasko-Anhaltsku. Posléze však došlo k jejich redefinici. Např. v Sasku proběhla v roce 2008 správní reforma a vládní oblasti byly na základě Zákona o novém správním uspořádání<sup>72</sup> přejmenovány na správní oblasti (*Direktionsbezirke*).<sup>73</sup> V Sasko-Anhaltsku byly od roku 2003 vládní oblasti zrušeny zcela. V Braniborsku, Meklenbursko-Předních Pomořanech a Durynsku nebyla úroveň vládních oblastí po znovusjednocení vůbec obnovena (Bogumil 2007).

Paragrafem 3 *Ländereinführungsgesetz*, tedy ústavním zákonem, bylo územně administrativním jednotkám (zemím, okresům a obcím) garantováno právo na samosprávu. Nově vytvářený právní pořádek a celkové uspořádání spolkových zemí muselo vycházet z republikánských, demokratických a sociálních základů SRN. Správu zemí, okresů a obcí musely napříště dle zákona vykonávat zastupitelské orgány vzešlé z (nejen *de iure*, ale i *de facto*) svobodných, tajných, všeobecných, rovných, přímých, voleb. *Ländereinführungsgesetz* nepřímo hovoří o aplikaci smíšeného modelu VS, když v paragrafu 4 až 7 hovoří o výkonu státní správy na území zemí a o oblasti tzv. výlučného zákonodárství Spolku. Velice důležité bylo i nastavení finanční svébytnosti spolkových zemí vůči Spolku a ústavně zakotvený požadavek na vyrovnanost zemských rozpočtů (§ 19 *Ländereinführungsgesetz*).<sup>74</sup>

Podstatné bylo právní ošetření převodu majetku krajů na jednotlivé nově vytvořené spolkové země. Na základě ústavního zákona se již v roce 1990 konaly po skoro čtyřiceti letech první volby do zastupitelských orgánů zemí – zemských sněmů (*Landtag*). Zemské sněmy měly na počátku své existence i ústavotvorné kompetence. Aby mohly být vytvářeny zemské vlády, bylo nutné vypracovat alespoň „provizorní ústavy“.

Všechny provizorní ústavní normativy byly přijaty na podzim roku 1990 během několika dnů (Pavlíček – Jirásková, 2001: 342-343). V zemských sněmech byly posléze sestaveny expertní týmy (výbory, komise), jejichž hlavním úkolem bylo vypracovat znění nových zemských ústav. Principem tvorby zemských ústav byla celospolečenská diskuze a příspěvky občanské společnosti (občanská hnutí, frakce politických stran, poslanci zemských sněmů i jednotlivci apod.).

---

<sup>72</sup> *Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz – SächsVwNG*.

<sup>73</sup> Tomu odpovídajíc bylo změněno označení vedoucího úředníka na Prezidenta zemského ředitelství (*Präsident der Landesdirektion*) (§ 6 *SächsVwNG*). Více k problematice zemských ředitelství viz Kapitola 7.

<sup>74</sup> Ústavní zákon upravuje pouze rámcové mantinely zemského financování a zemských financí. Konkrétní podmínky nastavuje příslušné spolkové, resp. zemské zákonodárství (pozn. aut.).

V rozmezí let 1992 až 1994 schválily všechny nové spolkové země vlastní ústavní text. V některých spolkových zemích byly návrhy zemských ústav ještě podrobeny konání referenda, např. v Braniborsku (Tamtéž: 343-344).

Velmi problematická se ukázala být situace nových zemí zejména na poli zaměstnanců v oblasti veřejné správy, která byla z části řešena tzv. personálními „výpůjčkami“ ze starých spolkových zemí.<sup>75</sup> Problémy v personálním obsazení se týkaly více oblastí správy, nejmarkantnější ale byla situace u policejních složek, v oblasti státní správy, soudnictví a školství. Napojení stávajících pracovníků na bývalou SED bylo zřejmé.<sup>76</sup> Kromě uvedených záležitostí se však hlavním problémem, který tzv. nové spolkové země řeší i na prahu 21. století, ukázala být problematika ekonomické reformy.

NDR byla v poněkud odlišné pozici než ostatní postsocialistické republiky bývalého východního bloku. Sociální, politická a hospodářská přeměna nebyla postupná, ale podobala se „šokové terapii“. Pomyslné ekonomické nůžky mezi bohatým západem a chudým východem byly rozevřeny téměř okamžitě do maximální šíře.

Ekonomické systémy nových spolkových zemí založené na centrálně plánovaném hospodářství byly v podstatě ihned konfrontovány s kapitalismem a tržním hospodářstvím západních spolkových zemí a konkurencí, na kterou ekonomika a zejména průmysl nedokázaly reagovat.

S tím souvisel i masivní nárůst nezaměstnanosti. Např. ve spolkové zemi Sasko, v příhraničních regionech Krušných hor a Lužice se vyšplhala na začátku 90. let 20. století až na 25 % (Řezník, 2005: 166). Se ztrátou práce a vidinou lepší sociální situace na „Západě“ docházelo i k masivnímu odlivu obyvatelstva.

Na základě níže uvedené statistiky můžeme popsání stav demonstrovat např. na Svobodném státu Sasko. Modře označená území na obrázku představují části spolkové

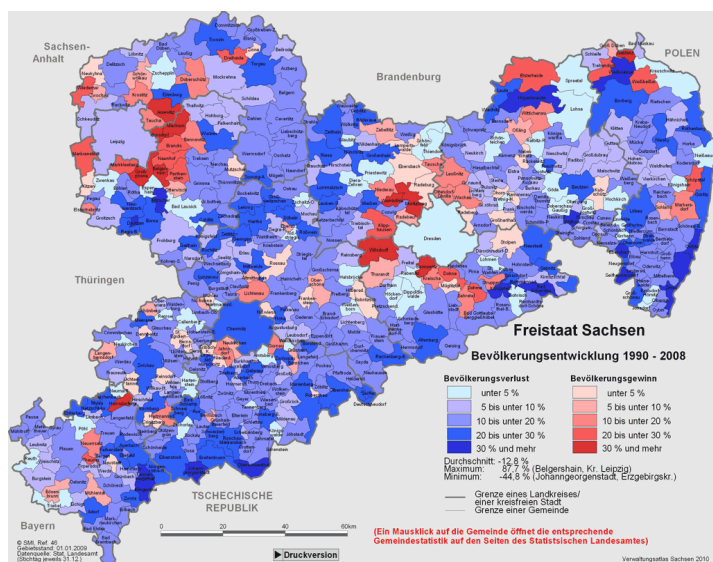
---

<sup>75</sup> Na základě uskutečněných rozhovorů s komunálními představiteli můžeme potvrdit, že je otázka personálních výměn dodnes v Německu diskutována. Úředníci správních orgánů ve starých spolkových zemích byli oslovováni s nabídkou odborného růstu, resp. úřednického postupu v případě přesídlení do nových spolkových zemí. Na tyto osoby pak bylo pohlíženo úkosem jak ze strany východoněmeckých úředníků, kterým „přivandrovalci“ ze západu vzali práci, ale i ze strany starých spolkových zemí, které nabyly dojmu, že pracovníci se stěhují z čistě kariérních důvodů nebo proto, že si jsou vědomi svých omezených kvalit v etablovaném fungujícím a plně demokratickém západním správním systému, a proto se změna místa jeví jako nejlepší možný způsob „útěku“ (pozn. aut.).

<sup>76</sup> „Přišel jsem v rámci výpůjček úřednického aparátu hned po roce 1990. Narodil jsem se ve Würtzburgu (Bavorsko – pozn. aut.). Tady (v Sasku – pozn. aut.) jsem si našel ženu a již jsem zde zůstal. Později jsem vstoupil i do saské politiky a kandidoval na starostu. Problémy jsem měl sice s jazykem – Saština pro mě byla dost komplikovaná – ale za těch pár let jsem si zvykl. Občas mi ještě někdo po 20 letech řekne, že nejsem „jejich“ a že tomu nerozumím. Ale starostou už jsem dvě funkční období, tak nevím...“ Rozhovor se starostou saské obce B.

země, u kterých od začátku 90. let sledujeme úbytek obyvatelstva. Čím je modrá škála tmavší, tím většímu odlivu obyvatel bylo místo vystaveno. Naopak červeně vyznačená území znamenají nárůst obyvatelstva. Tmavší odstín červené znamená růst počtu obyvatel. Jak je z uvedeného přehledu patrné, docházelo k odlivu obyvatelstva zejména z pohraničí, pokud nebylo v blízkosti větší město, které by přesunu zabránilo.<sup>77</sup>

Obrázek č. 10: Stav obyvatelstva Svobodného státu Sasko v letech 1990-2008



Zdroj: [http://www.verwaltungsatlas.sachsen.de/dateien/frame\\_gif.html](http://www.verwaltungsatlas.sachsen.de/dateien/frame_gif.html).

Nárůst obyvatelstva zaznamenávala zejména větší města. Velkou část úbytku způsobil i přesun obyvatelstva do zcela jiné spolkové země (zpravidla západní). Z uvedeného přehledu je evidentní převaha modře vyznačených ploch. Na poklesu obyvatel spolkových zemí se nejvýrazněji podílela právě změna trvalého bydliště obyvatel. Německý statistický portál uvádí, že kromě stěhování obyvatelstva měla na pokles celkového počtu obyvatel východních spolkových zemí vliv i snížená porodnost, která v této statistice sice není rozhodujícím faktorem, ale tvoří důležitý aspekt. Celková statistika uvádí průměrný úbytek obyvatelstva za všechny východní spolkové země

<sup>77</sup> Z provedených rozhovorů se saskými představiteli, zejména v příhraničním pásu, jasně zaznívaly názory ohledně problémů se snižujícím se počtem obyvatel (z důvodu klesající natality i odlivu pracovních sil do vnitrozemí či jiné spolkové země a s tím související změny bydliště). Starosta saské obce B dokonce uvedl, že finančními pobídkami či nabídkou menšího zdanění lákají nové občany do obce. Starosta obce C vyslovil názor, že se po znovusjednocení Německa výrazně obměnila struktura obyvatelstva obce a že se obec snaží s uvedenými změnami vyrovnat. S finančními úlevami pro nové obyvatele však nesouhlasil. Starostové poté shodně uváděli, že je obtížnější budovat aktivní občanskou společnost či obecní identitu tam, kde se neustále mění územní příslušnost. Po znovusjednocení Německa se mnohé obce staly součástí jiných okresů, než kterých byly do zániku NDR. Procesy slučování, začleňování či zániků obcí a vznik větších komunálních jednotek, podle starosty saské obce B, také nepřispěly k posilování pocitu sounáležitosti s municipalitou (pozn. aut.).

v letech 1991-2008 o -12,8 %.<sup>78</sup> Největší úbytek obyvatel zaznamenalo Sasko-Anhaltsko (-15,6 %), Meklenbursko-Přední Pomořany (-12 %) a Durynsko (-11,8 %). Naopak k největšímu nárůstu obyvatel v západních spolkových zemích došlo zejména v Bavorsku (+8 %), Bádensko-Virtembersku (+7,5 %) a Šlezvicko-Holštýnsku (+7 %). U městských států byl zaznamenán nárůst obyvatel pouze v Hamburku (+6,2 %). Např. i Berlín jako administrativně správní centrum regionu a pozdější hlavní město sjednocené SRN vykazovalo ve sledované časové periodě 1991 až 2008 úbytek obyvatel (-0,4 %), v Brémách bylo toto číslo ještě větší (-3,2 %) (Statistische Ämter der Länder, 2010: 11).

Se zhoršenou ekonomickou a sociální situací obyvatel nových spolkových zemí jsou dále spojeny dva fenomény. Jedná se o apatii obyvatel a neúčast na veřejném životě<sup>79</sup>; a o radikalizaci části společnosti, která se následně promítla do politických preferencí voličů. Od počátku devadesátých let se stále častěji objevovaly projevy politického extremismu, a to nejen v bývalých východních zemích, jako rozčarování nad hospodářskou a sociální nejistotu, ale i v západních spolkových zemích jako vyjádření nelibosti nad přistěhovalci („cizinci“) z východu (Fulbrook, 2010: 270-271). Každý třetí občan bývalé NDR vykazuje dle statistik xenofobní rysy za situace, kdy celkový podíl cizinců nepředstavuje více než 2 % společnosti (Novotný: 2009: 15). Lukáš Novotný hovoří o tzv. latentním rasismu, který ovládl východoněmeckou společnost a neomezuje se pouze na neonacisty, ale je stigmatem nových spolkových zemí. Jak také uvádějí policejní statistiky spolkové policie, pravděpodobnost, že předmětem násilného útoku budou cizinci, je v nových spolkových zemích 25 krát vyšší než ve starých spolkových zemích (Novotný, 2009: 25).

---

<sup>78</sup> K největšímu nárůstu došlo v obci Belgershain v okrese Lipsko o 87,7 %, k největšímu úbytku obyvatelstva naopak v pohraničí v Krušných horách v obci Johanngeorgenstadt o 44,8 %, <http://www.statistik.sachsen.de/apps11/Gemeindetabelle/jsp/GMDAGS.jsp?Jahr=2009&Ags=14521320>.

<sup>79</sup> V Bavorsku (a obecně ve starých západních spolkových zemích) je oblast komunální politiky pro občany velmi důležitá, o čemž svědčí i výrazná participace na správě věcí veřejných prostřednictvím spolkové a spolčovací činnosti. Občané si svých volených představitelů váží a považují jejich práci za důležitou a jim blízkou. Starosta je integrální součástí občanské společnosti, často je čestným předsedou různých místních spolků či jejich aktivním členem (dle velikosti komuny). Nechceme tvrdit, že je starosta v Sasku méně vážen než starosta v Bavorsku, ale vnímání jeho pozice je poněkud odlišné. V Sasku starosta ve valné většině případů představuje prodlouženou ruku státní (zemské) byrokracie, někoho, kdo obec spravuje. Nikoli *primus inter pares*, ale jako první nad nerovnými. Zřetelné jsou zde reminiscence na období před rokem 1990. Občanská participace a přirozený zájem o správu veřejného prostoru v bavorských komunách vychází a čerpá z kontinuálního vývoje. Např. ve venkovských oblastech jsou tradicionalismus a zemská identita velmi silné a odráží se mj. v zájmu občanů na veřejném životě obce (pozn. aut.).

Ve stranickém systému v nových spolkových zemích se také postupně začaly objevovat tendence směřující k radikalizaci politického života. Např. v Sasku měla velmi silné postavení levicově radikální PDS – Strana demokratického socialismu (*Partei des Demokratischen Sozialismus*), která ve své populistické rétorice vycházela z dělnického internacionalismu. Dále stojí za zmínku existence extrémně pravicových sil, včetně nelegálních neonacistů. Nesnášenlivost vůči cizincům a pocit potencionálního ohrožení byly postupně zpolitizovány a měly (mají) nezanedbatelný vliv na utváření politických postojů nemalé části voličů. Nejvýrazněji dokázala voliče oslovit extrémně pravicová NPD, která má mimo jiné, politické zastoupení ve dvou zemských sněmech (jedná se o Sasko a Meklenbursko-Přední Pomořany<sup>80</sup>). Od sjednocení Německa tak v určitých oblastech docházelo k odlišným tendencím ve formování stranického systému v nových a starých spolkových zemích.

Někteří autoři dokonce hovoří o dvojkolejnosti jednoho stranického systému SRN (srov. Strahalová, 2008: 213). Stranický systém nových spolkových zemí je ovlivňován fenoménem „*DDR-Nostalgie*“ (*Ostalgie*), který svoji legitimitu čerpá především ze sociálních nejistot. Jak již bylo zmíněno, např. PDS, nástupkyně SED<sup>81</sup>, dokázala svoji populistickou rétorikou zmíněné nostalgické nálady ve východoněmecké společnosti dlouhodobě politicky využívat. Podle průzkumů v polovině 90. let 20. století sympatizovalo s touto politickou stranou téměř 20 % voličů nových spolkových zemí; mezi mladými lidmi dokonce každý čtvrtý sympatizoval více nebo velmi (*viel oder sehr viel*) s myšlenkami socialismu (Jacobi, 1995: 15). Na levé části politického spektra následně zaujala velmi silnou pozici strana demokratického socialismu *Die Linke*. Až dogmatické zdůrazňování sociálně spravedlivé společnosti, boje proti chudobě a lpění na principu tzv. sociálního “bezpečí” postupně straně zaručilo stabilní místo mezi relevantními politickými subjekty.<sup>82</sup> Strana dokázala politicky využít nedostatků či zaváhání u podobně ideově orientovaných politických stran a vytvořit si stabilní elektorát.

K těmto politickým fenoménům se přidaly klasické projevy frustrace a „kastování“ území SRN na staré západní země a jejich obyvatele – tzv. „*Wessis*“ a nové

---

<sup>80</sup> Frakce NPD má v saském zemském sněmu ve funkčním období 2009-2014 osm zástupců; frakci NPD v zemském sněmu spolkové země Meklenbursko – Přední Pomořany ve funkčním období 2006-2011 reprezentuje šest poslanců,

<http://npd-fraktion-sachsen.de/>; <http://www.landtag-mv.de/index.php>.

<sup>81</sup> [http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/10\\_volkskammer/index.html](http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/10_volkskammer/index.html).

<sup>82</sup> <http://die-linke.de/programm/programmentwurf/praeambeldafuerstehtdielinke/>.

spolkové země“ a jejich občany – tzv. „*Ossis*“ a projevy *ostalgie*<sup>83</sup> zejména v sociální oblasti. Začaly se vytvářet stereotypy, které dle provedených výzkumů (např. Sozialreport) v německé společnosti přetrvávají dodnes. Z pohledu *Wessis* se jedná o permanentní podporu, dotování a pomoc východním zaostalým částem země, které nabízenou pomoc přijímají automaticky a samozřejmě. V případě *Ossis* je „západoněmecká“ snaha nejčastěji vykládána jako projev nadřazenosti, poučování, vykořisťování a politického ovládnutí. V oblasti mezilidských vztahů je tedy stále co zlepšovat.<sup>84</sup> Není naším cílem studovat pocity a nálady Němců 20 let po znovusjednocení. Přesto i vztahy na komunální úrovni (resp. vztahy komunálních jednotek v systému) jsou fenoménem *Ossis* a *Wessis* poznamenány. Podle nejnovější studie s názvem Sociální zpráva 2010 – Německé sjednocení 1990-2010 – názory občanů<sup>85</sup>, vyplynulo, že více než polovina dotázaných respondentů nepovažuje německou společnost za konsolidovanou. Výsledky Sociálně-vědeckého výzkumného centra Berlín-Braniborsko byly prezentovány na spolkové konferenci nevládního svazu *Volkssolidarität* v Berlíně, 31. srpna 2010. 40 % občanů dvacet let po sjednocení toho názoru, že došlo k vzájemnému sžití obyvatel bývalého Východního a Západního Německa a vidí jen malé rozdíly v sociální úrovni *Wessis* a *Ossis*. Naproti tomu 56 % dotázaných se domnívá, že stále existují hluboké sociální rozdíly a že si jejich odstranění vyžádá delší časový úsek než dvacet let (Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg, 2010: 7).

Důkazem „pomalého partnerství“ je např. jen malé procento západoněmeckých obcí, které spolupracují či mají uzavřená partnerství s komunou z nové spolkové země.<sup>86</sup> Dodnes podle průzkumu přetrvává jisté napětí mezi západní a východní částí

---

<sup>83</sup> *Ostalgie* (*Ostalgie*) je fenomén ovlivňující celospolečenské prostředí v německých východních spolkových zemích. Termín lze použít i pro ostatní postkomunistické země bývalého východního bloku. Jedná se o projevy nostalgie, stýskání si po „starých dobrých časech“ (Kunštát-Mrklas, 2009: 5) a jelikož jsou spojeny s východem (*Ost*), používá se termín *Ostalgie*. *Ostalgie* se může projevovat v různých oblastech a s různou intenzitou a není dnes *a priori* chápána jako touha po návratu starých pořádků.

Již ne tak často se hovoří v souvislosti s vývojem v SRN o druhém fenoménu, a to *westalgie* (*Westalgie*) - podobných pocitech západních Němců k NSR, tedy státě bez Východního Německa (Neumann, 2009: 33-34). Projevy *westalgie* však nemají takové politické dopady jako *ostalgie* a její přesahy např. do stranického systému nových spolkových zemí.

<sup>84</sup> Např. podle studie provedené v roce 1995, zda jsou východní Němci považováni za občany „druhé kategorie“, odpovědělo 77 % *Wessis*, že nikoli, naproti tomu 72 % *Ossis* se jimi cítilo být (Jacobi, 1995: 14).

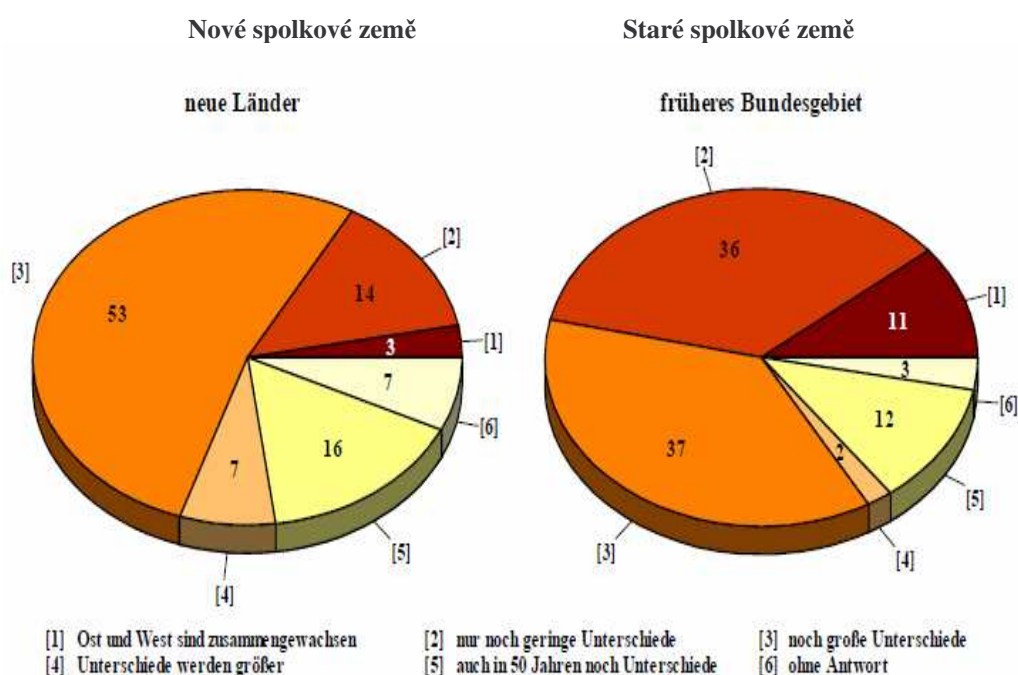
<sup>85</sup> *Sozialreport 2010 - Die deutsche Vereinigung - 1990 bis 2010 - Positionen der Bürgerinnen und Bürger.*

<sup>86</sup> Velmi zajímavé bylo zjištění, že každá z obcí, které jsme navštívili, měla jako partnerskou obec českou komunu, ani jedna západní-bavorská obec neměla uzavřeno partnerství s komunou z nové spolkové obce. V opačném případě je situace totožná. Žádná z dotázaných východních-saských obcí neměla partnerskou komunu ve starých spolkových zemích. „*Touto otázkou jste mě zaskočila. Nikdy jsme o tom neuvažovali.*“

země nejen v oblasti ekonomické úrovně, sociální situace a v neposlední řadě i v kulturní oblasti, což bylo způsobeno odlišným čtyřicetiletým vývojem, ale i napětí v oblasti mezilidských vztahů a politické úrovně, které je naopak produktem období po znovusjednocení.<sup>87</sup>

V následujícím přehledu jsou graficky zobrazeny výsledky dotazníkového šetření dle spolkových zemí, resp. názorů obyvatel nových a starých spolkových zemí na proces sjednocení.

Graf č. 1: Jak hodnotíte stav německé společnosti deset let po sjednocení?



[1] Východ a Západ se sžil [2] existují jen malé rozdíly [3] existují ještě velké rozdíly  
 [4] rozdíly se zvětšují [5] ještě 50 let budou rozdíly existovat [6] bez odpovědi

Zdroj: Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg, 2010: 7.

Vy si myslíte, že by to pro nás bylo přínosné?“ Rozhovor se starostou bavorské obce A. „Já si myslím, že by se např. bavorským obcím asi s námi spolupracovat nechtělo. Nedokážu si představit, jaký přínos by to pro obě strany mělo.“ Rozhovor se starostou saské obce C. Myslím si, že spolupráce vnitrozemská nutná není, je lepší zaměřit naši pozornost na přeshraniční spolupráci.“ Rozhovor se starostou saské obce A.

<sup>87</sup> Západní Němci své krajany z nových spolkových zemí označovali často výrazem „rote Socken“ – červené ponožky, což má, dle jejich soudu, evokovat dlouholetou propojenost s komunistickým režimem, nesamostatnost, závislost a způsob a styl uvažování Osis (pozn. aut.).

## 5.2 Ustavení obecní samosprávy v roce 1990

Po rehabilitaci zemského zřízení bylo dalším krokem zvozuzačlenění nejnižších územně samosprávných jednotek do správního systému.

Na začátku roku 1990 byly vytvořeny po krátkém, ale velmi intenzivním jednání, předpoklady pro zrušení Zákona o místních lidových sborech<sup>88</sup> a zavedení demokratických principů odpovídajícím komunální ústavě v „západoněmeckém pojetí“. Již 17. května 1990 přijala Lidová komora NDR Zákon o samosprávě obcí a okresů v NDR<sup>89</sup> - tzv. Komunální ústavu (Knemeyer, 1999: 110), čímž došlo ke zrušení Zákona o místních lidových sborech a zároveň k nastartování procesu právního přizpůsobování se systému NSR (a tedy příprava na znovusjednocení) (Petzold, 1990: 817).

Ústavní zákon byl *de facto* provizorním (překlenovacím) právním předpisem a byl následně novelizován na základě Slučovací smlouvy (*Einigungsvertrag*) z 31. srpna 1990 a stal se součástí právního pořádku spolkových zemí Braniborska, Meklenbursko-Předních Pomořan, Braniborska, Sasko-Anhaltska, Saska a Durynska.

Ačkoliv byly již před přijetím ústavního zákona zjevné reformní představy zejména v Severním Porýní-Vestfálsku a Dolním Sasku a markantní příklon k jihoněmeckému modelu správy (viz kap. 5), je patrná provizornost zákona. Tj. snaha obecně řešit obnovu demokratických zásad zastupitelské demokracie a demokratické správy (§§ 20-33 KV) a nezabývat se přílišnými detaily. Ostatní bylo ponecháno na budoucím vývoji a rozhodnutí jednotlivých spolkových zemí (Knemeyer, 1999: 110). Všechny nové spolkové země si posléze vytvořily vlastní právní normativy regulující územní samosprávu.<sup>90</sup> Restaurace modelu komunálního uspořádání se poté stala v jistém slova smyslu spouštěcím mechanismem pro reformy také ve starých spolkových zemích. Z uvedených důvodů nastíníme jen stěžejní ústavní pravidla, která byla zákonem nastavena a platí ve všech spolkových zemích SRN a dále se budeme

---

<sup>88</sup> *Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen.*

<sup>89</sup> *Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR – Kommunalverfassung (KV).*

<sup>90</sup> Braniborsko zrušilo uvedený zákon v roce 1993. Meklenbursko-Přední Pomořany přistoupily k tomuto kroku o rok později. V Sasku došlo ke zrušení zákona též v roce 1993 přijetím Zákona o komunální spolupráci. V Sasko-Anhaltsku byl zákon nahrazen Komunálním uspořádáním (*Gemeindeordnung*) a Okresním uspořádáním (*Landkreisordnung*) z roku 1993. Nejdříve se přijetí vlastní legislativy a zrušení zákona dočkalo Durynsko, již v roce 1992 (pozn. aut.).



podrobněji věnovat komunálnímu uspořádání Svobodného státu Sasko a Svobodného státu Bavorsko.

Komunální ústava měla 103 paragrafů a byla právním normativem revidující, resp. restaurující komunální uspořádání v bývalé východní části SRN. Ústavní zákon změnil Ústavu NDR z roku 1968, ve znění z roku 1974.<sup>91</sup> Na základě § 2 I KV obdržely obce a okresy právo na samosprávu – resp. byl jim obnoven a navrácen status komunální korporace s právem na samosprávu.

Již první paragraf komunální ústavy, a tím byl již v podstatě učiněn rozdíl mezi socialistickými ústavami NDR a demokratickou SRN, říká, že obec je základ a součást demokratického státu. Jedná se územně samosprávný celek, o územní korporaci občanů. Komunální ústava též ukládala obcím výkon přenesené státní správy. Opět tedy do systému navrátila princip smíšené organizace VS.

Ústava dále vymezovala úkoly, které obce plní v oblasti své samostatné a přenesené působnosti. Byla oddělena práva, povinnosti a oblast záležitostí, které obce měly plnit v oblasti státní správy a samosprávy (§ 2 a 3 KV). Obce měly dle KV v oblasti své samostatné působnosti právo vydávat nařízení (*Satzung*).<sup>92</sup> Na základě ústavního zákona se obce mohly při plnění konkrétních úkolů a záležitostí sdružovat do svazů obcí, popř. do zájmových uskupení a jejich jménem vstupovat i do právních vztahů (§ 7 KV).

Z hlediska výzkumu je pro nás důležitý paragraf 8, který se zabývá druhy obcí. Dle právního vymezení jsou obcemi všechna sídla v SRN, pouze některé mají odlišné pojmenování. Obcemi jsou ve smyslu tohoto zákona města, obce, stejně jako tzv. okresní města či městské okresy (města se statutem okresů) (*kreisfreie Städte, Stadtkreise*). Ta kromě klasických povinností obce ve svém správním obvodu zajišťují i všechny úkoly, jejichž výkon náleží (zemským) okresům (*Landkreis* či *Kreis*<sup>93</sup>). *Kreisangehörige Stadt* se může stát město s více než padesáti tisíci obyvateli, pokud ministerstvo (*Ministerrat*) rozhodne, že jej jeho politický a hospodářský význam a správní síla opravňují k užívání tohoto titulu. Po jeho získání dojde v praktické rovině k rozšíření výkonu samosprávných záležitostí, které může obec v oblasti své samostatné působnosti spravovat, resp. úkonů, které musejí obce vykonávat v oblasti státní správy.

---

<sup>91</sup> Fakticky byla zrušena 2. října 1990.

<sup>92</sup> Českému čtenáři neujde podobnost s obecně závaznými vyhláškami (pozn. aut.).

<sup>93</sup> V některých spolkových zemích se používá označení *Kreis*, v jiných *Landkreis*. Proto je spíše vhodnější překlad okres. Zemský okres je též správným ekvivalentem, v českém odborném názvosloví však poněkud zastaralým (pozn. aut.).

Všechny komunální jednotky v systému mají na základě speciálního zákona právo na komunální finanční vyrovnání (*Finanzausgleich*) v případě, že jejich vlastní nestačí (§ 4, odst. 2 KV). Tuto finanční kompenzaci územním korporacím nepřiznává jen konkrétní zákon<sup>94</sup> či jinak definované zemské mechanismy, ale je ústavně garantována v čl. 28, odst. 2 GG.

Obce byly dle KV řízeny samostatně svými samosprávnými orgány a na vlastní odpovědnost. Podle § 20 KV je obec spravována obecním zastupitelstvem (*Gemeindevertretung*) a starostou (jedná se tedy o zavedení dualistického systému správy). Ústavní zákon též rozlišoval názvosloví používané pro obce a města. Lidem přímo volený zastupitelský orgán měst se nazývá městské zastupitelstvo či městské shromáždění (*Stadtverordnetenversammlung*) (§ 21 KV).

Starosta byl volen nepřímo (§ 27 KV). Správa a zastupování obce navenek mohly být podle KV delegovány, resp. rozděleny mezi dvě osoby. Kromě starosty ústava připouštěla možnost existence tzv. obecního ředitele (*Gemeindevetretervorsteher*), přičemž v menších obcích mohlo dojít ke sloučení uvedených funkcí do jedné (*Einköpfungkeit*). Komunální ústava ale v kapitole VI připouštěla možnost další územní reformy (tj. připouštěla svoji provizornost) (Knemeyer, 1999: 110).

§ 18 KV zavedl do prostředí východních spolkových zemí prvky přímé demokracie v možnostech konání tzv. *Bürgerantrag*, *Bürgerentscheid*<sup>95</sup> a *Bürgerbegehren*<sup>96</sup>. Uplatňování prvků přímé demokracie na obecní úrovni hraje v SRN důležitou roli.<sup>97</sup> Komunální ústava zavedla tři možnosti, jak mohli občané zákonně participovat přímo na správě věcí veřejných, resp. vytvářet a ovlivňovat dění v obci.

Občané mohli požadovat, aby obecní zastupitelstvo projednalo záležitost, která patří do obecní působnosti. K tomuto kroku bylo dle KV nutné shromáždit minimálně 10 % podporu oprávněných voličů v obci. Stejným způsobem se postupovalo v případě,

---

<sup>94</sup> *Finanzausgleichgesetz* – FAG.

<sup>95</sup> *De facto* se jedná o obecní referendum (pozn. aut.).

<sup>96</sup> *Bürger*=občan, *begehren*=žádat, požadovat. *Bürgerbegehren* by se tedy dalo chápat jako požadavek na zohlednění názoru občanů dané obce, občanský požadavek (pozn. aut.).

<sup>97</sup> Každá spolková země má ve své ústavě uzákoněn princip lidového zákonodárství (*Volksbegehren*) a lidového hlasování (*Volksentscheid*). Na komunální úrovni se tyto instrumenty přímé demokracie nazývají *Bürgerbegehren* nebo *Bürgerentscheid* (*Bürger* = občan). Díky nim mohou občané spolurozhodovat o otázkách souvisejících s jejich místní příslušností (o otázkách obecních, krajských či okresních). Rozhodnutí vzešlá z této iniciativy mají stejnou váhu jako rozhodnutí obce, kraje či okresu. Iniciace a v konečné fázi uskutečnění obecního referenda je proces, který je na komunální úrovni všech spolkových zemí SRN vždy dvojúrovňový (dvojstupňový). *Bürgerbegehren* a *Bürgerentscheid* jsou dvě fáze jednoho procesu (pozn. aut.).

kdy občané žádali o slyšení obecní zastupitelstvo, tedy právo vystoupit na jeho zasedání a představit určitý komunální problém či předložit konkrétní návrh řešení nějakého problému či záležitosti. Poté hovoříme o tzv. *Bürgerantrag* (odst. 1, § 18 KV).

Dalším zapojením občanů obce byl tzv. *Bürgerentscheid*. Obecní zastupitelstvo mohlo nadpoloviční většinou hlasů všech členů rozhodnout, že určitá záležitost obecního charakteru může být přeložena občanům v referendu, a ti se k ní vyjádří, resp. o ni rozhodnout (§ 18, odst. 2 KV). Referendum na komunální úrovni mohli požadovat i občané. I zde platilo pravidlo minimální podpory od 10 % oprávněných voličů. V případě, byl-li obecnímu zastupitelstvu předložen podpisový arch s příslušným počtem podpisů, bylo obecní zastupitelstvo povinováno *Bürgerentscheid* uspořádat (§ 18, odst. 3 KV). Výsledky *Bürgerentscheid* byly pro obecní zastupitelstvo závazné. Podmínkou byla minimální účast 25 % oprávněných voličů. V případě, že nebylo dosaženo minimální požadované účasti, obecní zastupitelstvo rozhodlo, zda bude rozhodnutí občanů reflektovat či nikoli. Výsledky platného referenda mohly být revidovány nejdříve za dva roky konáním dalšího referenda (§ 18, odst. 5 KV).

Poslední variantou bylo *Bürgerbegehren*. Jednalo se o požadavek občanů směřující ke změně rozhodnutí, které učinilo obecní zastupitelstvo a se kterým občané nesouhlasí.

Oblast přímé participace se stala předmětem bouřlivého vývoje, který nebyl ve spolkových zemích totožný. Obecně nastavené rámce uplatňování přímých prvků demokracie si každá z nových, ale i staré spolkové země, přizpůsobovaly vlastním potřebám a požadavkům.

Při vypracovávání komunální ústavy byly zohledněny komunální zákony západních spolkových zemí, které v mnoha ohledech sloužily jako výchozí normativy. Přesto se komunální ústava jako celek neorientovala na právní pořádek konkrétní západní spolkové země. V prvních fázích byla patrnější snaha o univerzální platnost vypracovávaného dokumentu (Petzold, 1990: 818).<sup>98</sup> Původní komunální ústava z roku 1990 je kompromisním výsledkem a můžeme ji považovat za kombinaci čtyř tehdy existujících a fungujících typů obecního uspořádání (jihoněmecké radní uspořádání, severoněmecké radní uspořádání, starostovské uspořádání a magistrátní uspořádání). Podíváme-li se blíže na výchozí podmínky místního uspořádání v nových spolkových zemích, shledáváme např., že ze severoněmeckého modelu zde byla inspirace dualitou

---

<sup>98</sup> K přímému ovlivnění komunálních ústav jednotlivých spolkových zemí západním předobrazem došlo až později v období vypracovávání vlastních komunálních pořádků nových spolkových zemí (pozn. aut.).

správy. Přesto existoval oproti západní variantě rozdíl. Představitel obce disponoval i reprezentativními funkcemi a měl právo obec zastupovat navenek. Starosta byl na základě § 27 KV předsedající obecnímu zastupitelstvu a jeho výborům, vedoucí obecní správy a zástupce obce navenek. Tento ukazatel je typičtější spíše pro jihoněmecké či starostovské uspořádání, s tím rozdílem, že starosta na základě komunální ústavy nebyl volen přímo, jak by velela pravidla zmíněných uspořádání, ale nepřímo a zároveň starosta nepředsedal obecnímu zastupitelstvu ani jeho výborům. Komunální ústava dále poskytovala městům s více jak 10 tis. obyvateli možnost se rozhodnout mezi monokratickým a kolegiálním vedením skrze grémium. Zde nalézáme zřetelnou inspiraci magistrátním obecním zřízením.

### **5.3 Komunální uspořádání v nových spolkových zemích**

Komunální ústava byla sice schválena, ale po znovusjednocení byl jediným normativem, který *de facto* reguloval či nastavoval mantinely územní samosprávy, Základní zákon. Většina pravidel, nastavených Komunální ústavou, nebyla novými spolkovými zeměmi akceptována. Gert Hoffmann stav vysvětluje dvěma argumenty: dle jeho názoru, zřetelná snaha a přání nových spolkových zemí se po dlouhém unifikačním období odlišit a disponovat svým vlastním komunálním pořádkem; druhým důvodem bylo tzv. vítězné tažení (*Siegeszug*) jihoněmeckého modelu s přímou volbou starosty a monistickou správou (Hoffmann, 1994: 622).

Pozice a volba vrcholného reprezentanta obec na začátku 90. let 20. století nejvíce odlišovaly jednotlivá zemské komunální uspořádání. Nejvýrazněji se původní Komunální ústavou ze začátku 90. let 20. století nechalo inspirovat Meklenbursko-Přední Pomořany. Zpočátku si ponechalo dualitu vedení, kdy v systému existoval zároveň starosta a obecní ředitel. Oba měli po vzoru KV stejné pravomoci a úkoly. V roce 1999 byla ustanovena přímá volba starosty i zde (Petzold, 1990: 818).

Další důležitou otázkou po obnovení územní samosprávy a územně administrativních jednotek, byla samotná územní reforma v bývalé NDR. Fragmentace území a správy způsobila, že na počátku 90. let 20. století existovalo v rámci nových spolkových zemí okolo 7 500 obcí. Z toho v cca 5 500 z nich žilo méně než jeden tisíc obyvatel. Ve zhruba 3 500 komunách nepřesáhl počet obyvatel pět set (Petzold, 1990: 821). Většina obcí bývalé NDR tak svou velikostí spadala do kategorie malých a velmi

malých obcí. KV proto připouštělo možnost sdružování sousedících obcí a vytváření tzv. správních společenství nebo společných správních úřadů za účelem zajišťování povinných záležitostí zejména v oblasti přenesené státní správy. Staré spolkové země si podobným centralizačním přerodem prošly v šedesátých a sedmdesátých letech 20. století, a proto bylo ze zkušeností zřejmé, že si tyto změny vyžádají více času a vývoj bude postupný (Saldern, 1999: 43). Obecně se územní reforma dotkla nejvíce okresní úrovně. Např. v Braniborsku poklesl počet okresů z původních 38 okresů a šesti městských okresů na dnešních 14 okresů a čtyři městské okresy<sup>99</sup>. Reforma okresní úrovně s sebou nepřinášela jen zániky a slučování původních okresů z dob NDR do větších celků, ale jednalo se o celkovou restrukturalizaci okresní úrovně. V průběhu 90. let 20. století vznikaly i okresy nové.<sup>100</sup> Kvůli finanční síle a finanční výkonnosti obcí je vhodnější vytvářet sídla s větším počtem obyvatel. Po sjednocení však „násilné“ sjednocování obcí neproběhlo. Místo toho vznikala správní společenství obcí či společné správní úřady pro více obcí, či *ad hoc* vytvářené svazky obcí (srov. situaci pol. 90. let 20. století na příkladu Saska).

## 6. Soudobá organizace VS v SRN

Veřejná správa v současném Německu navazuje na organizaci VS Západního Německa a je organizována do tří základních úrovní<sup>101</sup>. Spolkové, zemské a obecní. Její základ rezultuje v ústavně-právním uspořádání NSR. NDR po sjednocení přejala právní normativy NSR. V oblasti komunální politiky byl vývoj problematičtější a jeho rozboru je věnována samostatná kapitola.

Vedle výše zmíněných tří základních úrovní mohou existovat ještě dvě tzv. meziúrovně – oblastní reprezentovaná vládními oblastmi<sup>102</sup> (*Regierungsbezirke*) (Rýznar

---

<sup>99</sup> <http://www.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=lbm1.c.379432.de>.

<sup>100</sup> Na základě braniborské komunální reformy, vznikl 5. prosince 1993 např. nový okres Teltow-Fläming, <http://www.teltowflaeming.de/?c2VyZWRRYQ===WTBkb01HSlhkM1ppUjJ4NlpFZFZkbG95Vm5wWk1taHdXVEpvTUZwUIBUMD0=&WW0xR01nPT0==VG1jOVBRPT0=&WW0xR01rMVJQVDA9=VGtSWIBRPT0=>.

<sup>101</sup> Z tohoto členění jsou vyjmuty městské státy (pozn. aut.).

<sup>102</sup> Pouze v některých teritoriálních státech. Dalším možným překladem by byl i kraj. Protože by mohlo dojít k mírnému zmatení českého čtenáře, budeme pro výraz vládní kraj v celém textu používat pojem vládní oblast. Krajské názvosloví si vyčleníme pouze pro Bavorsko (pozn. aut.).

– Šimonová, 2006: 131) a okresní zastupovaná okresy (*Land*) – *Kreise*.<sup>103</sup> Systém VS v německém podání je reprezentován pěti úrovněmi správy, v němž se nacházejí odlišné a často mezi sebou soutěžící orgány. Občan je tak konfrontován a podřízen pěti typům správy (Chandler, 1998: 152). Následující tabulka představuje základní organizaci VS ve Spolkové republice Německo.

Tabulka č. 1: Organizace VS v SRN

Spolek	
Spolkové země (teritoriální státy)	Městské státy
Vládní oblasti	
Kraje <sup>104</sup>	
Okresy/Městské okresy	
Obce	

Zdroj: vlastní tabulka.

Německý systém VS, ač je v mnoha rysech podobný českému, je velmi složitý. Organizaci místní správy ve Spolkové republice Německo bychom mohli bez nadsázky označit za velmi komplikovanou a náležející do výlučné kompetence jednotlivých spolkových zemí, které mají výsostné právo ji regulovat a zároveň za její činnost nesou plnou zodpovědnost (i finanční) (Wollmann 2002b).

Nejvyšší úroveň je samozřejmě rovina spolková (*Bund*) představovaná spolkovou vládou, spolkovým kancléřem, spolkovým prezidentem, německým parlamentem a ostatními ústředními orgány státní správy.

Další úroveň je úroveň jednotlivých spolkových zemí, tj. úroveň zemská (*Land*). Země v německém systému disponují řadou pravomocí. Země mají např. právo vlastního zákonodárského procesu. Spolek prostřednictvím spolkového zákonodárství určí, jaká legislativní aktivita a v jakých oblastech zemím náleží s tím, že si ponechá výlučnost v určitých oblastech (tzn. oblast výlučného zákonodárství Spolku a konkurujícího si zákonodárství). Spolek má v rukách hlavní díl zákonodárných aktivit regulující záležitosti celoněmeckého (spolkového) charakteru. Zejména bohatší spolkové země vyvíjejí tlak na posílení autonomie spolkových zemí a naopak eliminaci

<sup>103</sup> Do kompetence spolkových zemí spadá samozřejmě vlastní názvosloví. Můžeme se setkat buď s termíny *Landreis* jako je tomu např. u Bavorska, Saska-Anhaltska, Saska, Bádenska-Virtemberska nebo pouze *Kreis* jako např. v Severním Porýní-Vestfálsku či Šlesvicko-Holštýnsku (pozn. aut.).

<sup>104</sup> Pouze v Bavorsku (pozn. aut.).

vlivu Spolku. Např. oblast zahraniční politiky je výslovnou záležitostí Spolku. Pokud je zemím přiznána pravomoc, mohou se souhlasem spolkové vlády vyvíjet vlastní zahraniční politiku a uzavírat smlouvy s cizími státy; např. navazování přeshraniční spolupráce či partnerství s ostatními regiony Evropské unie. Zejména oblast zahraniční politiky byla velmi dlouho předmětem sporu spolkové země *versus* Spolek a dlouhou dobu se hledal *modus vivendi*.

Mezi další výlučné pravomoci Spolku patří např. obrana obyvatelstva, měnový systém, pošta a telekomunikace. Veškeré státní školství je pod dozorem státu (čl. 73 GG). Spolková vláda dohlíží, aby spolkové zákony byly na zemské úrovni respektovány a dodržovány. Zástupci spolkové vlády chování jednotlivých zemí dozorují, upozorňují na nedodržování předpisů a požadují nápravu (čl. 84 GG). Spolkovým zákonem se ruší zemské právo (čl. 31 GG). V Německu je uplatňován tzv. kooperativní federalismus. Je to princip vzájemné závislosti a spolupráce mezi spolkovými zeměmi (i navzájem) a Spolkem (Waisová 2002).

Mezi výlučné záležitosti, které mají právu upravovat pouze spolkové země, je organizace VS, včetně komunální úrovně. Majoritní vliv mají spolkové země dále zejména v oblasti vzdělávání a kultury. V poslední době se neustále zvyšuje zainteresovanost a pravomoci zemí v oblasti ekologické politiky, sociální problematiky a zdravotnictví. Ne všechny spolkové země však jsou bez problémů schopné nést zvýšené finanční nároky, které s tím úzce souvisejí. Země pak tyto oblasti výlučných kompetencí upravují, platí však, že ústavní řád zemí musí odpovídat principům, na nichž Spolková republika staví svou existenci, tj. musí vycházet z republikánského, demokratického a sociálně právního principu (čl. 28 GG).

## 6.1 Okresy

### 6.1.1 Historický vývoj okresů

Existence okresů na německém území spadá již do období středověku. Středověké správní oblasti nesly označení hrabství (*Grafschaften*) (Fehrenbach, 2001: 9-11). V průběhu 16. století byla tato území v řadě knížectví a svobodných státech Svaté říše Římské sjednocována do tzv. říšských okresů (*Reichskreis*), které v podstatě položily územní základy spolkovým zemím. Na konci 18. století vznikly na dnešním území spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko první okresy v dnešním slova smyslu.

Okresní úroveň se však začala obecně formovat na začátku 19. století v souvislosti s aktivitami pruského reformátora von Steina<sup>105</sup>, který byl významným správním novátorem na německém, resp. pruském území (Finer, 1962: 529). Již v roce 1808 bylo díky jeho aktivitám přijato tzv. Městské uspořádání a stvrzena garance územní samosprávy obcím, resp. městům (Fehrenbach, 2001: 114). Steinova představa zemské správní reorganizace teritoria byla aplikována až v 80. letech 19. století kvůli revolučním událostem poloviny 19. století, které ji zbrzdily. Jeho vizí bylo uplatnění městského modelu uspořádání i na zemskou úroveň, zejména posílení participace občanů na fungování státu. Stein byl přesvědčen, že právě odluka společnosti od státu, či státu od společnosti byla důvodem revoluce (Fehrenbach, 2001: 127). První okresní uspořádání (*Kreisordnung*) bylo přijato v pruských provinciích Vestfálsko 1886 a Rýn 1887. Postupně byly následovány ostatními německými státy, pouze používané názvosloví se mohlo lišit – např. v Sasku se používalo označení okresní hejtmanství (*Amtshauptmannschaft*)<sup>106</sup> či ve Württembersku okresní úřady (*Bezirksamt*)<sup>107</sup>. Od 19. století až do konce 1. svět. války vzniklo v Německu okolo tisíce okresů.<sup>108</sup>

Na základě Třetího nařízení o novém říšském uspořádání z 28. listopadu 1938<sup>109</sup>, bylo splatností od 1. ledna 1939 názvosloví unifikováno na (zemský) okres (*Landkreis*) (§ 1, odst. 3 Nařízení).<sup>110</sup>

### 6.1.2 Okresy dnes

Každá spolková země je členěna do tříступňového systému volené správy.<sup>111</sup> Mezistupněm mezi nejnižší a nejvyšší úrovní správy (ze zemského hlediska), stojí okresy (*Landkreis*). Okresy jsou územní administrativní jednotkou stojící ve správní hierarchii mezi obcemi a zemí. Základní zákon problematiku okresů podrobněji neupravuje. Výjimku představuje pouze úprava okresního volebního práva. Na okresní úrovni přiznává aktivní a pasivní volební právo i osobám, které mají státní občanství jiného členského státu Evropské unie, než SRN (čl. 28 odst. 1 GG). Dále v čl. 22 GG

---

<sup>105</sup> Celé jeho jméno zní Heinrich Friedrich Karl vom und zum Stein (pozn. aut.).

<sup>106</sup> [Http://www.archiv.sachsen.de/archive/leipzig/1739.htm](http://www.archiv.sachsen.de/archive/leipzig/1739.htm).

<sup>107</sup> [Https://www2.landesarchiv-bw.de/ofs21/olf/einfueh.php?bestand=12712](https://www2.landesarchiv-bw.de/ofs21/olf/einfueh.php?bestand=12712).

<sup>108</sup> Zajímavá byla jejich výměra. Rozloha okresu musela být taková, aby ho byl okresní správce (*Landrat*) schopen objet za jeden den na koni a ještě mu zbyl čas k vyřízení úředních záležitostí (pozn. aut.).

<sup>109</sup> *Dritte Verordnung über den Neuaufbau des Reichs*.

<sup>110</sup> Následný vývoj okresní úrovně byl odlišný v NSR a NDR a je nastíněn v samostatné kapitole s názvem Vznik NDR a ústavně správní uspořádání (pozn. aut.).

<sup>111</sup> U městských států Hamburk, Brémy a Berlín je toto členění přizpůsobeno jejich zvláštnímu statutu a postavení v systému (pozn. aut.).



stanovuje, že okresy jsou územně správní celky s právem na samosprávu. Organizace VS, resp. územní samosprávy, spadá čistě do gesce spolkových zemí. Z tohoto důvodu přejímají pravomoci spolkové země. Okresy jsou územně samosprávné jednotky, a proto jejich funkci a pozici v systému dále upravují právní normativy jednotlivých spolkových zemí. Jedná se o oblast komunálního práva (*Kommunalrecht*). Činnost okresů regulují tzv. zemská okresní uspořádání či okresní pořádky (*Landkreisordnungen*, v některých spolkových zemích analogicky *Kreisordnungen*). Jedná se o oblast výlučného zemského zákonodárství. Každý z teritoriálních států (vyjma městských států Hamburku, Brém a Berlína) zemskými okresními pořádky reguluje právní a administrativně správní postavení okresů v organizaci veřejné správy dané spolkové země. Dále okresní uspořádání definuje vnitřní organizaci okresních orgánů. Je též přesně ošetřen právní a odborný dozor, který okresy vykonávají nad ostatními jednotkami v systému (zejména nad obcemi) a zároveň dozor, který je uplatňován vůči okresům.

Po prostudování jednotlivých okresních pořádků je však základní definice okresů v systému totožná a vychází z definice Základního zákona. Jednotlivé spolkové země ve svých právních normách okresní úroveň dále rozvádějí. Např. čl. 1 Bavorského okresního zřízení<sup>112</sup> definuje okresy přesněji, jako územní korporace s právem vykonávat a spravovat ty záležitosti meziměstského charakteru, které nepřekračují teritorium okresu. Obdobné definice nalezneme i v jiných spolkových zemích. Např. v Sasku úvodní paragraf saského okresního uspořádání<sup>113</sup> popisuje okresy jako samosprávné instituce vytvořené k plnění úkolů zajišťující obecné blaho obyvatel daného okresu. Okres je veřejnoprávní korporací způsobilou k právním úkonům (§ 1, odst. 1 a 2 SächsLKrO).

Opět je na tomto místě nutné zdůraznit, že v jednotlivých spolkových zemích SRN existují a fungují odlišné modely, či typy okresního uspořádání. Ty jsou pozůstatkem historického vývoje a formování veřejné správy po skončení 2. svět. války. Stejně jako obce, tak i okresy byly ovlivněny systémem a organizací veřejné správy okupačních mocností. Okresní uspořádání sice nevykazuje takové odlišnosti jako obecní uspořádání, analogii zde ale můžeme v jistých bodech spatřovat. Nejvíce markantní jsou rozdíly ve struktuře a funkcích okresních orgánů. Obecně platí, že

---

<sup>112</sup> *Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung - LKrO).*

<sup>113</sup> *Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen (SächsLKrO).*

statutárním představitelem okresu je okresní rada<sup>114</sup> (*Landrat*). Je to osoba, kterou volí okresní sněm (*Kreistag*). Postupem času můžeme i na okresní úrovni pozorovat trend přímé volby vrcholného reprezentanta okresní samosprávy. Stejně jako je v současné době ve všech spolkových zemích SRN starosta na obecní úrovni volen přímo, postupně se tímto směrem orientuje vývoj volebního systému okresního rady.

Počet členů okresních sněmů je různý a odvislý od parametrů nastavených zemským zákonodárstvím. Nejčastějším kritériem je počet obyvatel náležejících do katastru daného okresu. Jednotlivé spolkové země se též mohou rozhodnout, zda bude činnost člena okresního sněmu honorována či nikoliv, resp. zda a kolik členů okresního sněmu bude vykonávat svoji funkci jako uvolněnou.<sup>115</sup> Zemskou pravomocí je též stanovit funkční období okresního sněmu (např. v Severním Porýní-Vestfálsku se jedná o šest let, v Sasku-Anhaltsku jsou členové okresního sněmu voleni na pět let apod.).

Výše uvedené principy jsou obecně platné. Při pohledu na konkrétní situaci jednotlivých spolkových zemí zjišťujeme odlišnosti. Např. okresní sněm jako volený orgán okresu může (podle konkrétního typu okresního uspořádání) přejímat funkci hlavního okresního orgánu, který může v oblasti samosprávy jednat samostatně. Další výjimkou v systému představuje Hesensko. To odporuje obecnému principu, že okresní rada je představitelem okresní správy. Jelikož je v Hesensku na komunální úrovni uplatňováno tzv. magistrátní obecní zřízení (viz níže), uplatňují se jeho principy i na okresní úrovni. Hlavním a jediným orgánem, který určuje směřování okresu, je okresní sněm (§ 8 HKO<sup>116</sup>). Správa okresu je tedy uskutečňována prostřednictvím kolegiálního orgánu. Z něj svou legitimitu odvozuje krajský výbor, kterému předsedá okresní rada a dalšími členy jsou okresní radní (členové okresního sněmu).

Další spolkovou zemí, která neodpovídá, resp. neodpovídala obecným pravidlům o orgánech okresu je Severní Porýní-Vestfálsko. Okresní uspořádání kopírovalo až do roku 1994 principy tzv. severoněmeckého radní uspořádání (viz níže). Vedení okresu vycházelo z dualistického systému správy. Okresní správou byl pověřen tzv. vrchní okresní ředitel (*Oberkreisdirektor*). Jeho legitimita byla odvozena volbou okresním

---

<sup>114</sup> Pro českého čtenáře upozorňujeme, že se jedná se o vrcholného představitele okresu, nikoli kolegiální orgán – radu (pozn. aut.).

<sup>115</sup> Např. v Sasku-Anhaltsku se okresní sněm skládá z neuvolněných okresních radních a okresního rady. V okresech, ve kterých žije méně než 100 tisíc obyvatel, je počet radních stanoven na 42. V okresech, na jejichž území žije více než 100 tisíc obyvatel, ale méně než 150 tisíc obyvatel, volí občané 48 radních. V okresních sněmech okresů s více než 150, ale méně než 200 tisíci obyvateli zasedá 54 radních. Okresy, kde má své trvalé bydliště více než 200 tisíc občanů je obsazováno 60 křesel v okresním zastupitelském orgánu (§ 25 LKO LSA – *Landkreisordnung für Land Sachsen-Anhalt*).

<sup>116</sup> *Hessische Landkreisordnung (HKO)*.

sněmem. Představoval výkonný i statutární orgán obce. Dualita vedení byla potvrzena osobou okresního rady. I on byl do své funkce zvolen okresním sněmem. Nebyl však ani vedoucím krajské správy ani právním zástupcem okresu, ale zastupoval okres navenek a jeho funkce by se daly označit za reprezentativní. Např. byl čestným předsedou okresního sněmu. Po reformě, která v Severním Porýní-Vestfálsku proběhla, byl systém okresního vedení reformován směrem ke klasické okresní správě většiny spolkových zemí. Od roku 2008 náleží správa okresu do pravomoci okresního sněmu, okresního výboru a okresního rady (§ 8 KrO NRW<sup>117</sup>). Změnil se i způsob obsazování tohoto postu. V současné době je okresní rada, následující princip přímé volby, volen obyvateli daného okresu ve všeobecných, přímých, rovných a tajných volbách na dobu šesti let podle zásad většinového volebního systému (§ 44 KrO NRW).

#### Funkce okresů

Okresy jsou dozorčím a kontrolním orgánem obcí. Výjimku zde tvoří města, která díky své velikosti získala zvláštní status okresu. Hovoří se i o městských okresech (*Stadtkreis*), tj. městech, které nejsou součástí okresu, ale sami o sobě okres tvoří (tzv. *kreisfreie Städte*). Ty samozřejmě okresní orgány nezřizují, nedochází k dublování správy, okresní úkoly pak přebírá městské zastupitelstvo. Okresy plní dvě základní funkce. Zabezpečují výkon těch záležitostí, jež jsou mimo finanční možnosti obcí. V oblasti samostatné působnosti se jedná zejména o zřizování a provozování zařízení hospodářského, sociálního a kulturního charakteru sloužící obyvatelům celého okresu. Zřizují např. okresní nemocnice, do jejich gesce spadá oblast středního školství, výstavba a údržba silniční sítě apod. Důležitou oblastí je i problematika komunálního odpadu a jeho další zpracování (recyklace) (Landkreis Cham 2009); v oblasti přenesené působnosti dále vykonávají dozor nad činnostmi patřícími do oblasti místní správy. Tj. zda obce jednají a konají v mezích spolkových a zemských zákonů. Nejsou však ve smyslu VS orgán obcím nadřazený (Halásková, 2004: 84).

Obecně platí, že na činnost okresu dohlíží vládní oblast jako všeobecný kontrolní orgán (*allgemeine Aufsicht*). Zemské ministerstvo vnitra může na úroveň vládních oblastí tuto pravomoc přesunout zcela. Zůstává však nejvyšším kontrolním orgánem pro okres. V případě, že není spolková země rozčleněna do vládních oblastí,

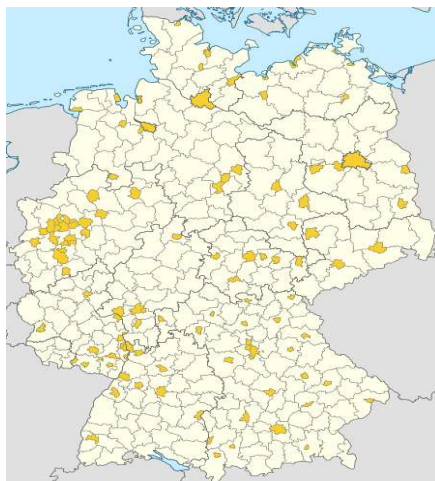
---

<sup>117</sup> *Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.*

zůstává tato pravomoc na ministerstvu vnitra (§ 60 KrO).<sup>118</sup> Odborná kontrola (*Sonderaufsicht*) se řídí speciálními zákony každé spolkové země.<sup>119</sup>

Následující mapa zobrazuje teritorium SRN s vyznačením všech německých okresů. Žluté plochy představují městské okresy, resp. města se statutem okresu.

Obrázek č. 11 : Mapa okresů v SRN



Zdroj:

[http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Datei:Landkreise,\\_Kreise\\_und\\_kreisfreie\\_St%C3%A4dte\\_in\\_Deutschland.svg&filetimestamp=20091123213104](http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Datei:Landkreise,_Kreise_und_kreisfreie_St%C3%A4dte_in_Deutschland.svg&filetimestamp=20091123213104).

## 6.2 Vládní oblasti

Důležitou jednotkou v systému organizace VS v jednotlivých spolkových zemích jsou vládní oblasti (*Regierungsbezirk*). Jedná se o dekoncentrovanou střední úroveň zemské státní správy (*Mittelinanz*), které jsou z pravidla zřizované ve větších teritoriálních státech. Vládní oblasti nejsou jednotky územní samosprávy, ale zemské (státní) správy. Jelikož je dění okolo německých vládních oblastí zejména v poslední době velmi dynamické, budeme se této jednotce krátce v následující části věnovat. Nejedná se tedy o samosprávnou úroveň, ale z hlediska ucelené představy o organizaci VS ve spolkových zemích, je jejich činnost a význam neopomenutelný.

---

<sup>118</sup> *Kreisordnung für Schleswig-Holstein*.

<sup>119</sup> Srovnej např. § 57 KrO NRW. Nejvyššími kontrolními orgány okresů jsou zpravidla ministerstva vnitra. Kontrolní orgány stojící v hierarchii veřejné správy mezi okresem a ministerstvem se u každé spolkové země liší. Jako příklad uveďme např. Sasko-Anhaltsko a Zemský správní úřad (§ 68 LKO LSA), Sasko a Zemská ředitelství (§ 68 SächsLKrO) či naopak příklad Šlesvicko-Holštýnska bez střední úrovně správy (§ 68 KrO).

### 6.2.1 Historický vývoj vládních oblastí

Administrativně-správní členění SRN na vládní oblasti je pozůstatek pruského období německé historie. Prusko rozdělovalo již od začátku 19. století své území na provincie a vládní oblasti. Přes více než 200 let je již tedy území Německa stratifikováno na vládní oblasti.<sup>120</sup> Tento článek v systému veřejné správy existoval dále ve větších spolkových zemích Německé říše jako střední úroveň státní správy. Označení se však začalo různit. V Bavorsku a Virtembersku bychom je našli pod termínem okresy (*Kreise*). V Hesensku se používal termín provincie, v Bádensku to byly tzv. zemské krajské komisariáty (*landeskommissarische Bezirke*) a v Sasku jsme se mohli setkat s termínem okresní hejtmanství (*Kreishauptmannschaften*). V období nacistického Německa bylo názvosloví sjednoceno na termín vládní oblast.

Po skončení 2. svět. války byly vládní oblasti ve většině teritoriálních států jako střední jednotka státní správy opět zřízeny. Správním orgánem vládních oblastí, jejichž hranice byly několikrát změněny, se stala vládní prezidia, vlády, vládní prezident nebo vláda vládní oblasti. Názvosloví bylo opět zemskou záležitostí a spadalo do gesce jednotlivých spolkových zemí. Vrcholným reprezentantem a delegovaným úředníkem se stal vládní prezident.

Další vývoj vládních oblastí, jako i celého systému VS, byl od roku 1949 odlišný v NDR a NSR.<sup>121</sup>

### 6.2.2 Vládní oblasti dnes

Obecně v SRN platí, že vládní oblast (*Regierungsbezirk*) je územně administrativní jednotka střední úrovně zemské správy (tzv. *Mittelbehörde*). Mluvit obecně o roli, funkcích, úkolech a pravomocích vládních oblastí není jednoduché. Jak již bylo několikrát zmíněno, je organizace VS čistě zemskou záležitostí a spolkové země jsou u této střední úrovně zemské správy velmi kreativní. Pokusíme se nejprve rámcově nastínit funkční zařazení vládních oblastí v systému. Posléze nabídneme odborné názvosloví, které je dokladem oné výše zmíněné zemské kreativity.

Vládní oblasti jsou instancí střední úrovně (*Mittelinanz*). Jsou přímo podřízeny zemským ministerstvům. Stojí uprostřed mezi nejvyšší zemskou úrovní – zemskými ministerstvy a úřady nižší komunální úrovně, proto úřady střední úrovně (*Mittelstufe*).

---

<sup>120</sup> [Http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk\\_internet/bezirk/](http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/bezirk/).

<sup>121</sup> Více k problematice viz Kapitola 9 (pozn. aut.).

Na základě svých funkcí jsou označovány a charakterizovány jako tzv. slučovací úřady (*Bündelungsbehörde*).<sup>122</sup> Právě funkce vládních oblastí jako slučovacích orgánů je často charakterizována jako jejich nejdůležitější vlastnost. *Bündelung* v podstatě znamená postihnout a řešit problémy a záležitosti z různých úhlů pohledu. Slučovací úřady by měly být schopné zajistit koordinaci odborných názorů a zároveň stanovisek příslušné úrovně správy pro dosažení konsenzuálního řešení pro všechny zúčastněné (Hämmerle, 1997: 424 dle Bogumil 2007).

Následující přehled byl získán z oficiálních stránek vládní oblasti Švábsko a jasně deklaruje postavení vládní oblasti (konkrétně v Bavorsku) v systému VS. Vláda (jako správní úřad) je podřízena zemským ministerstvům a nadřizena velkým okresním městům, městským okresům, okresním úřadům, státním školským, stavebním a vodohospodářským úřadům (přeloženo zleva doprava)<sup>123</sup>.

Obrázek č.12: Vládní oblasti jako úřady střední úrovně



Zdroj: <http://www.regierung.schwaben.bayern.de/wiruebun/Staatsaufbau.php?PFAD=/index.php/index4.php>

Vládní oblasti tedy fungují jako slučovací a koordinační jednotka, kdy do rozhodovacích a oznamovacích procesů vnáší nadregionální prvek a hledisko nadregionálního posuzování. Základní úkoly vládních oblastí bychom mohli sumarizovat do následujících bodů: dohled, pořádek, povolování a schvalování, plánování. Úřady vládních oblastí jsou pověřeny vykonávat odborný dohled nad jednotkami státní správy, které jim jsou z hlediska správní hierarchie podřízeny. Dohlížejí nad zákonností jejich počínání, slouží jako kontrolní orgán. Zajišťují dále dodržování veřejného pořádku a ochrany obyvatelstva díky tzv. integrovanému záchrannému systému. Dále jsou orgánem poradním v rámci správního, právního a

<sup>122</sup>[Http://www.regierung.schwaben.bayern.de/wiruebun/Staatsaufbau.php?PFAD=/index.php/index4.php](http://www.regierung.schwaben.bayern.de/wiruebun/Staatsaufbau.php?PFAD=/index.php/index4.php).

<sup>123</sup> Detailnější znázornění pozice a funkce vládní oblasti na grafickém znázornění Vládní oblasti ve Spolkové zemi Severní Porýní-Vestfálsko naleznete v příloze č. 1 (pozn. aut.).

odborného dohledu (a s tím souvisejícími úkoly) nad komunálními institucemi. Měly by dále fungovat jako kontaktní partner pro záležitosti občanů, komerčního sektoru a firem, odborů, svazů a spolků a ostatních organizací fungujících v rámci vládní oblasti.<sup>124</sup>

Správní úřady vládních oblastí se nazývají různě – např. v Bádensko-Virtembersku či Hesensku Vládní prezídium (*Regierungspräsidium*). Další pojmenování, se kterým se můžeme setkat v bavorském případě, je pouze Vláda (*Regierung*). V Severním Porýní-Vestfálsku (a dříve v Dolním Sasku) je tento úřad označován termínem Krajská vláda (*Bezirksregierung*). Hesensko používá označení vládní oblast. Správní obvody v Sasku byly původně nazývány Krajská ředitelství (*Direktionsbezirke*). Pojmenování úřadu bylo změněno až na základě Zákona o novém správním uspořádání (§ 6 SächsVwNG<sup>125</sup>) a zní Zemské ředitelství (*Landesdirektion*). V Sasku se od roku 2008 pozice vedoucího úřadu nazývá Prezident zemského ředitelství (*Präsident der Landesdirektion*). Durynsko a od roku 2004 také Sasko-Anhaltsko disponují jedním Zemským správním úřadem (*Landesverwaltungsamt*), který zajišťuje úkoly orgánu střední úrovně zemské správy. Porýní-Falc zřídilo tzv. ředitelství (*Direktionen*).

Vedoucí správního úřadu, který řídí vládní oblasti, nese nejčastěji titul vládní prezident (*Regierungspräsident*). Jedná se o státního úředníka, který je do své funkce jmenován ministerským prezidentem (předsedou vlády dané spolkové země). Finanční ohodnocení práce vládního prezidenta se řídí tabulkovým výměrem podle počtu obyvatel vládní oblasti.<sup>126</sup>

Vládní oblasti jsou zřizovány pouze ve větších teritoriálních spolkových zemích. Např. ve Šlesvicko-Holštýnsku a Sársku (právě z důvodu územní rozlohy) nebyla střední úroveň státní zemské správy zřízena nikdy. Existence vládních oblastí je vázána na jejich přínos a podporu procesu subsidiarity. V současné době je však v SRN neustále diskutována otázka reformy této správní úrovně. Zejména na počátku 21. století se v jednotlivých spolkových zemích začaly objevovat hlasy volající po zásadnějších reformních krocích. Motivem probíhajících úvah a aktivit, je ve všech

---

<sup>124</sup> <http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/menu/1037111/index.html>.

<sup>125</sup> *Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung (Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz)*. Více k problematice zemských ředitelství viz Kapitola 7 (pozn. aut.).

<sup>126</sup> Podle Zákona o odměňování zaměstnanců ve veřejných službách a správě (*Bundesbesoldungsgesetz – BBesG*), je možné zařazení do tarifní třídy B7 nebo B8, <http://www.buzer.de/gesetz/1599/index.htm>.

spolkových zemích zejména otázka finančních úspor v rámci napjatých veřejných rozpočtů.<sup>127</sup>

Kromě finančních úspor stojí v pozadí zemských úvah o reformě zjednodušení principu organizace VS pro občany. Reorganizační tendence se ubírají třemi směry s úvahami o tříúrovňové organizaci správy či správě dvouúrovňové (bez vládních oblastí):

- a) zrušit vládní oblasti jako dekoncentrovaná pracoviště zemské správy bez náhrady (dvouúrovňová správa),
- b) zrušit vládní oblasti a úkoly a záležitosti, která vládní oblasti kumulují, přesunout buď níže na komunální úroveň<sup>128</sup>, nebo vytvořit odlišnou organizaci úkolů – zřídit jinou správní jednotku střední úrovně pokrývající celé teritorium spolkové země (tříúrovňová správa),
- c) či naopak posílit a rozšířit oblast pravomocí a úkolů stávajících vládních oblastí (tříúrovňová správa) a ulevit nižším úrovním správy (Wollmann 2002b).

Jediná země, která slouží jako příklad první možnosti, je Dolní Sasko, které úrovní vládních oblastí disponovalo a v roce 2005 ji zrušilo.<sup>129</sup> Dodnes je tento krok zdrojem neustálých kritik a diskuzí. Jako jediné z velkých teritoriálních států tak rezignovalo na trojúrovňový model správy. Jedním z nejdůležitějších důvodů k odstranění vládních oblastí ze systému je uváděno hledisko úspory personálních nákladů (Bogumil – Kottman, 2006: 4-5).

Druhá možnost reorganizace zemské správy má již též své praktické příklady. Ke zrušení vládních oblastí došlo např. v Porýní-Falci, které vládní oblasti Koblenz, Trevír a Rýnsko-Hesenskou Falc zrušilo k poslednímu prosinci 1999. Porýní-Falc ale přistoupilo k celkové reorganizaci státní správy, resp. modernizaci zemské správy a vytvořilo speciální orgány s plošnou zemskou působností, které v sobě kumulují

---

<sup>127</sup> Více k problematice reformy střední úrovně zemské správy viz Neuhaus – Rittermeier – Vogel 2004 či Bogumil 2007.

<sup>128</sup> Tento způsob našel nejvíce uplatnění v Sársku a Meklenbursku-Předních Pomořanech, kde vládní oblasti z několika důvodů vůbec nebyly zřízeny (pozn. aut).

<sup>129</sup> Neplatí to tak zcela. Pro správu některých záležitostí vládní oblasti existují i v této době. V hranicích vládních oblastí např. stále fungují policejní ředitelství či zemské školské úřady. Situace je tak velmi podobná problematice okresů v českém prostředí (pozn. aut).



odborné záležitosti a úkony, které byly dříve řešeny regionálně příslušnými orgány a institucemi vládních oblastí.<sup>130</sup>

Na základě Zákona o modernizaci základních principů správní organizace<sup>131</sup> přistoupilo Sasko-Anhaltsko ke zrušení vládních oblastí v roce 2003 (§ 6, odst. 2 VerwModGrG). S účinností od 1. ledna 2004 byl zřízen Zemský správní úřad (*Landesverwaltungsamt*) v Halle, který v sobě sdružuje úkoly zrušených vládních oblastí a zároveň funguje jako koordinační úřad zemské správy. V původních správních centrech vládních oblastí – v Magdeburgu a Desavě byla zřízena dekoncentrovaná pracoviště Zemského správního úřadu (§ 6, odst. 3 VerwModGrG).

Třetí možností a možným budoucím směrem je naopak posílit tyto úrovně a úkoly, jež jsou svěřovány odborným zemským institucím a orgánům, přesunout do gesce vládních oblastí. Nejdále jsou s prosazováním tohoto přístupu „třístupňovosti“ (*Dreistufigkeit*) zemské správy v Bádensko-Virtembersku, dále můžeme zmínit bavorský příklad a i Hesensko se v organizace VS orientuje tímto směrem (Bogumil 2007). V roce 2005 proběhla v Bádensko-Virtembersku správní reforma, díky níž byla pozice vládního prezidenta posílena. Mnohé úkoly, které dosud vykonávaly různé zemské úřady, byly na vládní oblasti předelegovány. Podobný vývoj (a poslední spolková země reprezentující posilování kompetencí vládních oblastí) lze sledovat ve spolkové zemi Severní Porýní-Vestfálsko. V Severním Porýní-Vestfálsku se nejdříve uvažovalo o početní reformě pěti vládních oblastí (*Bezirksregierungen*) tvořící střední úroveň zemské správy, ale redukce na dvě vládní oblasti se po provedených analýzách neukázala být nejlepší cestou (Neuhaus – Rittermeier – Vogel 2004). Správní reforma poté proběhla v roce 2007 a znamenala naopak vykročení směrem k posílení vládních oblastí. Většina specializovaných zemských úřadů byla začleněna do jejich struktury. Část jejich kompetencí a oblast úkolů byla dále přenesena na obce.

V současné době existují vládní oblasti v pěti teritoriálních spolkových zemích v SRN. Jedná se o Bádensko-Virtembersko, které je členěno do čtyř vládních oblastí, a to Freiburgu, Karlsruhe, Stuttgartu a Tübingenu.<sup>132</sup> Bavorsko se dále administrativně dělí na sedm vládních oblastí – Horního Bavorska, Dolního Bavorska, Horních Franků, Středních Franků, Dolních Franků, Horního Falce a Švábska. Bavorsko je z hlediska

---

<sup>130</sup> Srovnej <http://sgdnord.rlp.de/wir-ueber-uns/>,  
<http://www.sgdsued.rlp.de/icc/Internet/nav/67e/67e7056c-494e-a811-cc28-ef0702700266.htm>,  
<http://www.add.rlp.de/Wir-ueber-uns/>.

<sup>131</sup> *Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz* (VerwModGrG).

<sup>132</sup> <http://www.baden-wuerttemberg.de/de/Regierungsbezirke/85735.html>.

organizace VS v porovnání s ostatními teritoriálními státy výjimkou, neboť kromě této střední úrovně zemské státní správy existují na stejném geografickém území, které připadá vládním oblastem, samosprávné jednotky správy nazývané kraje.<sup>133</sup> Spolková země Hesensko se člení do tří vládních oblastí: Darmstadtu, Kasselu a Gießenu.<sup>134</sup> O třech reformovaných krajských ředitelstvích v Sasku (Saské Kamenici, Drážďanech a Lipsku) jsme se již zmínili. Poslední spolkovou zemí s existující úrovní vládních oblastí je Severní Porýní-Vestfálsko. Pět vládních oblastmi jsou Düsseldorf, Münster, Detmold, Arnsberg a Kolín nad Rýnem.<sup>135</sup>

Následující obrázek zachycuje vládní oblasti k 1. srpnu 2008 (včetně bývalých vládních oblastí v Dolním Sasku, Porýní-Falci a Sasko-Anhaltsku).

Nejnižší úrovní je úroveň obecní, která je analyzována v následující kapitole.

## **7. Komunální politika a obce v SRN**

Komunální samospráva v Německu je zakotvena a garantována v čl. 28, odst. 2 GG. Patří k tzv. neměnným náležitostem německého politického systému. Právo na územní samosprávu nemůže být komunálním jednotkám nikdy upřeno či dokonce odebráno. Na základě německého ústavně právního rámce přísluší obcím právo spravovat své záležitosti samostatně a na vlastní odpovědnost v rámci tzv. samostatné působnosti.

### **7.1 Historický vývoj obecní samosprávy**

Následující text nebude detailně mapovat historický vývoj obecní samosprávy na dnešním území SRN. Pouze poukážeme na dlouhou tradici a pevnou pozici obcí v systému, která má v Německu hluboké kořeny sahající až do středověku.

---

<sup>133</sup> Více viz kapitola 6 (pozn. aut.).

<sup>134</sup> [Http://www.rp-giessen.de/irj/RPGIE\\_Internet?cid=040b25dacc185175d97036e76f7fb2ad](http://www.rp-giessen.de/irj/RPGIE_Internet?cid=040b25dacc185175d97036e76f7fb2ad).

<sup>135</sup> [Http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk\\_internet/bezirk/](http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/bezirk/).

V mezinárodním srovnání je Německo považováno za stát s tradičně silnou místní samosprávou. Vývojově a institucionálně jsou německé obce starší než německý stát (Naßmacher – Naßmacher, 2007: 10). Je poté logické, že jsou vždy starší než příslušná spolková země, jejíž jsou součástí.

Obce a komunální politika na německém území zažívala několik „nových“ začátků. Zmíníme vznik demokratické veřejné správy a samostatných obcí; zánik obecní samosprávné úrovně v období nacistického Německa; restauraci územní samosprávy po skončení 2. svět. války; nové začátky obcí v NDR a NSR; abychom se propracovali k postavení obcí v systému veřejné správy dnešní SRN.

Stěžejním momentem je vznik moderní VS, tj. správy, která přiznává právo na samosprávu i nejnižším územně samosprávným jednotkám, v německém případě obcím a městům. Tímto obdobím se stává začátek 19. století. Počátek svébytnosti obcí a měst je spojován se jménem L. von Steina, známého pruského reformátora v oblasti správy státu.<sup>136</sup> Nejčastější dokument, který je uváděn za základ komunální samosprávy na německém území, nese název pruské Městské zřízení (*Städteordnung*) vydané v roce 1808, kterým byly nastaveny základní vztahy obcí (měst) a státu (Fehrenbach, 2001: 114).<sup>137</sup> Von Stein byl zásadním odpůrcem a bojovníkem proti centralismu a prosazoval svobodné obce. Byl jedním z prvních propagátorů procesu decentralizace – tj. přenesení úkonů a pravomocí na nižší územně administrativní jednotky. Proto se v německy mluvící literatuře můžeme setkat i s termínem Steinovo městské zřízení (Hendler, 2007: 5).

Jeho představa zemské správní reorganizace se promítala do všech úrovní správy. Vyjma autonomních obcí byl i zastáncem samosprávných okresů. Steinovou vizí bylo propojení občanského sektoru a státu, zvýšení participace občanů na správě věcí veřejných. Nejen v politickém, ale i ekonomickém smyslu. Stein byl přesvědčen, že právě odluka společnosti od státu, či státu od společnosti byla důvodem revoluce (Fehrenbach, 2001: 127). V možnosti přímého zapojení občanů a přenesení práv a

---

<sup>136</sup> Když např. Adelheidt von Saldern píše o reformách L. von Steina nebojí se přirovnání se jmény, jako byl Goethe či Schiller, píše: „stejně jako je pro německé vzdělání a literaturu významný Goethe a Schiller, stejně tak byl pro německou správu a politiku významný von Stein a von Gneist...“ (Saldern, 1999: 23).

<sup>137</sup> V souvislosti s postavou L. von Steina a s jeho významnými reformními kroky v oblasti správy se často zapomíná i na jednotlivé dílčí dokumenty, které významnou měrou přispěly k etablování územní samosprávy na německém území. Zmiňme zde proto ty nejdůležitější např. bavorské Obecní zřízení z roku 1818, virtemberský Obecní edikt z roku 1822, pruské revidované Obecní zřízení vydané 1831 a ve stejném roce přijatý bádenský Obecní zákon. Dále saské a vestfálské Zemské obecní uspořádání z let 1838, resp. 1841. Nezapomeňme ani na hannoverské Městské zřízení z roku 1851 či Městské zřízení pro východní pruské provincie z roku 1853 a mnohá další (pozn. aut.).

povinností ze státu na nižší úrovně zároveň spatřoval způsob státních finančních úlev. V jeho podání politicky zainteresovaný občan, kterému je dáno právo spolupodílet se a utvářet komunální dění, je i ochoten toto dění finančně podporovat a stát by přesunul své finanční závazky jinam (Saldern: 1999: 28-29). Demokratické právo participace zúžil Stein podle majetkového cenzu. Volební právo bylo odvislé od příjmů či hodnoty majetku dotyčného občana a disponovalo jím cca 6-20 % tehdejších obyvatel Pruska (Klaus, 2005: 5).

Steinovo městské zřízení a s ním spojená obecní reforma vycházely z principu komunální samosprávy. Principy prosazované Steinem tvoří základ německé komunální autonomie i dnes. Mezi nejdůležitější patří:

- a) personální pravomoc (= výsostnost) při výběru správního personálu,
- b) organizační pravomoc při volbě orgánů a při utváření vnitřní organizační struktury obce,
- c) plánovací pravomoc při formování obecního území skrze stavební plánování,
- d) právní pravomoc při vydávání komunálních nařízení,
- e) finanční pravomoc v rozpočtovém plánování, a s tím související
- f) daňová pravomoc při výběru místních daní (Klaus, 2005: 6).

Po úspěchu, který zaznamenalo pruské Městské zřízení, následovaly stejný směr – tj. ustanovení samosprávných obcí – ostatní německé státy. Pruské Městské zřízení bylo samozřejmě několikrát revidováno, ale položilo základní principy soudobé německé komunální politiky a fungování obcí. Obce mají již od začátku 19. století např. právo zřizovat místní politici, právo rozpočtového plánování a daňového hospodářství, pravomoci mají v oblasti základního školství a dopravní politiky. Městské zřízení se týkalo pouze pruského území a ne všechny pruské provincie jej ihned v roce 1808 přijaly (Klaus, 2007: 5).

Hovoříme-li v současné době např. o dodržování principů pruské správy či o inspiraci tímto zřízením, nejčastěji ho zmiňujeme v souvislosti s magistrátním obecním zřízením, resp. s činností magistrátu v rámci správní struktury obcí (měst). Podle pruské správní tradice byly výkonnými orgány obcí magistrát a starosta. Systém správy vycházel z dualistického systému. Charakteristický je pro něj kolegiální způsob správy (Kleinfeld, 1996: 77). Tyto principy byly potvrzeny vydáním tzv. revidovaného Městského uspořádání ze 17. 3. 1831. Byla posílena pozice magistrátu jako řídicího

orgánu města. Magistrát byl postaven na roveň městské radě (resp. městskému shromáždění) a byl nazýván druhou komorou v rámci městské struktury (Unruh, 2007: 70). Po skončení revoluce, v roce 1850, se Prusko dočkalo svého prvního Pruského obecní zřízení (*Preußische Gemeindeordnung*) a vyvrcholením reformního období bylo přijetí Pruského okresního zřízení (*Preußische Kreisordnung*) z roku 1872 (Hofmann, 2007: 79-81).

Poté se obce a komunální politika potýkaly s lepšími i horšími obdobími (Německé císařství, Výmarská republika). Vyvrcholením špatných časů bylo období nacismu v Německu. Na jeho počátku byla otázka komunální samosprávy pozvolna politizována. Komunální politika začala být nahlížena jako příliš silná a sebevědomá součást státu a jako taková byla nastupující totalitní moci nepohodlná. V roce 1931 byl přijat zákon pozměňující Berlínské komunální uspořádání a předchozí státní tendence jen potvrdil. Podle Otto Büsche představoval tento zákon první krok k faktickému odebrání samosprávné pravomoci obcím a zánik komunální demokracie. Nacistická politika na obecní úrovni byla aplikována ihned po převzetí moci v roce 1933 (Büsch, 1960: 192), posléze organizována na základě říšského Obecního zřízení z roku 1935.<sup>138</sup> Místní správa přežila i složitá období německých dějin a zachovala si alespoň částečnou svébytnost. Jako výjimka je uváděno pouze období třetí říše (Roth, 1999: 2). Demokratická samospráva byla ze systému zcela odstraněna. Zároveň byly v totalitním státě zřízeny instituce, které byly režimem prezentovány a označovány jako samosprávné. Byly však řízeny v naprostém rozporu s demokratickými zásadami fungování místní samosprávy (Hendler, 2007: 8). Autonomie byla místní správě neustále omezována a oklešťována, a proto se po skončení 2. svět. války stala restaurace moderní veřejné správy prioritou (Chander 1997: 134-135). S reorganizací místní úrovně se započalo prakticky ihned po skončení války, a jak píše Gabriel Groh, překonaly obce tento přechod lépe než zemská a centrální úroveň (Groh, 2007: 134).

Jak bylo v předchozích kapitolách naznačeno, byla organizace veřejné správy posléze diametrálně odlišná ve Spolkové republice Německo a v Německé demokratické republice, dvou státních celcích vytvořených několik let po 2. svět. válce. Základem správního fungování NDR se staly kraje. Nejednalo se o decentralizované, ale o dekoncentrované jednotky státní správy. V období od roku 1949 až po

---

<sup>138</sup> *Deutsche Gemeindeordnung*,  
<http://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que883.pdf>.

znovusjednocení Německa nemůžeme o správě v NDR hovořit jako o správě demokratické. Základem demokratické veřejné správy jsou dva aspekty: státní správa a samospráva. V NDR samosprávný prvek absentoval.<sup>139</sup>

Jelikož se epochou po skončení 2. svět. války a vývojem VS v NDR zabývají předchozí kapitoly, uděláme mírný časový skok do období 70. let 20. století, které bylo velmi důležité pro komunální politiku v NSR, a přiblížíme si situaci v Západním Německu.

## 7.1 Analýza počtu obcí v NDR a NSR

V poválečném období bychom v celém (dosud nerozděleném) Německu napočítali cca 30 tisíc obcí různých velikostí. V NSR se poté počet obcí pohyboval okolo 24 tisíc, s průměrným počtem obyvatel cca 2 tisíce (Kuhlmann – Wollmann, 2011: 60). Díky centralizačnímu trendu (resp. územně administrativním reformám) 20. století se v průběhu 50., 60., 70. a 80. let jejich počet zredukoval v obou německých republikách: na cca 9 tisíc obcí v NSR na základě správní reformy na začátku 70. let 20. století; v NDR v letech 1973-1975 na 7 640 obcí. Polovina obcí přitom patřila do kategorie velmi malých obcí s průměrným počtem obyvatel méně než 500 (Wollmann, 1999: 150-151).

Jak již bylo předznamenáno<sup>140</sup>, přinesly s sebou centralizační tendence v NDR dva fenomény – zefektivnění výkonu správy, na straně druhé však systematické potlačování obecní svébytnosti. Původních 132 okresů bylo rozčleněno do nově zřízených 217 okresů (191 zemských okresů a 26 městských okresů). Průměrný počet obyvatel se pohyboval okolo 60 tisíc na jeden okres. Změny se týkaly i obecní úrovně. V roce 1952 tvořilo nejnižší jednotky v systému cca 10 tisíc obcí. Na základě nové správní reformy na začátku 70. let 20. století byl jejich počet redukován a v letech 1973-1975 se snížil na 7640 obcí. Obce byly centralizovány a spojovány, okresy decentralizovány (resp. dekoncentrovány).

Po zásadních reformách v roce 1952 a po dílčích změnách v 70. letech 20. století zůstal počet obcí v NDR, až na malé výjimky, v podstatě do znovusjednocení relativně

---

<sup>139</sup> Organizací VS v NDR s důrazem na komunální úroveň se věnovaly předešlé kapitoly, a proto období 1945-1990 vynecháme (pozn. aut.).

<sup>140</sup> K analýze slučovací tendencí viz kapitola 4.3 Organizace VS v NDR (pozn. aut.).

konstantní.<sup>141</sup> Stejně jako počet ostatních správních jednotek v systému. Komunální úroveň čítala 7 548 obcí. Oproti stavu 70. let 20. století došlo tedy k poklesu cca o 100 obcí (Betker, 2004: 84). Přesto však, v porovnání se západním Německem (NSR), které bylo cca pětikrát větší než NDR, byla územně administrativní struktura velmi roztržštěna.

Reformy v Západním Německu neprobíhaly se stejnou intenzitou. I mezi jednotlivými spolkovými zeměmi NSR byl diametrální rozdíl. Spolkové země hlásící se typologicky k severoevropskému modelu komunálního uspořádání vytvářely velké komunální jednotky (např. NRW se vykazovalo malým počtem samostatných obcí s vysokým průměrným počtem obyvatel 373 versus 45 tisíc), zatímco spolkové země s tzv. jihoevropským uspořádáním se skládaly z většího počtu menších obcí (např. Porýní-Falc a 2 300 obcí versus 1 700 obyvatel) (Kuhlmann – Wollmann, 2011: 60). V 90. letech 20. století uvedené reformy pokračovaly (viz níže). Dnes není výjimkou, že místní správa v Německu (v ostrém kontrastu např. se situací v České republice) působí na území, na kterém žije průměrně 10 tis. obyvatel (Chandler, 1997: 135).

Díky údajům z následující tabulky můžeme výsledky provedených reforem názorně demonstrovat na příkladu Svobodného státu Bavorsko. Vývoj byl zaznamenán od 19. století, přičemž jak uvádí Bavorský statistický úřad, zejména rozdíl mezi stavem v roce 1970 a 1987 (kdy bylo prováděno oficiální sčítání lidu v NSR) je znatelný a byl zapříčiněn důslednou obecní reformou (*Gemeindegebietsreform*)<sup>142</sup> (Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, 2008). Červeně vyznačené části grafu představují procentuální podíl nejmenších obcí pod jeden tisíc obyvatel na celkovém počtu obcí v NSR. Z uvedeného grafu je patrné, že v Bavorsku existuje sice minimum nejmenších obcí, ale celkové procento municipalit pod 5 tisíc obyvatel není nezanedbatelné a tvoří cca 25 % z celkového počtu komun.<sup>143</sup>

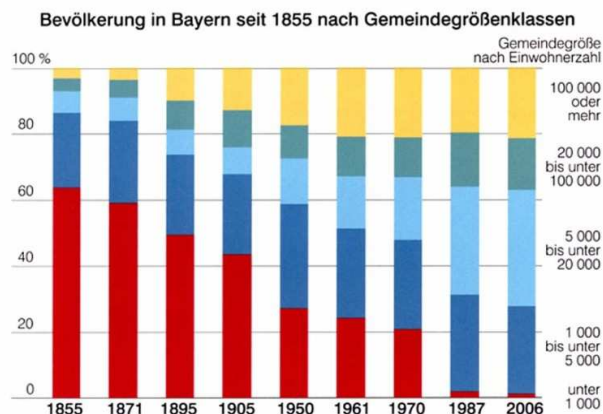
---

<sup>141</sup> Připomeňme si stav na začátku roku 1990. V NDR existovalo 15 krajů (14+v roce 1961 po výstavbě Berlínské zdi nově vytvořený kraj Východní Berlín). Dále 189 zemských okresů a 27 městských okresů, z toho 14 krajských měst (pozn. aut.).

<sup>142</sup> Jedním ze způsobů, jakým byl snižován počet obcí, resp. obce byly slučovány do větších správních celků, je proces tzv. *Eingemeindung*. Slučování obcí bylo např. v Bavorsku jedním z rozhodujících faktorů pro rozvoj měst již od 19. století (vedle migrace obyvatelstva a porodnosti). Důležitou etapou rozvoje měst byla dvě desetiletí před 1. svět. válkou. V meziválečném období došlo k celkovému poklesu počtu bavorských komunálních jednotek. Dalo by se říci, že boom slučování obcí nastal po obecní reformě po roce 1971, [http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel\\_44703#24](http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44703#24).

<sup>143</sup> Otázka územních změn viz kapitola 8 (pozn. aut.).

Obrázek č. 13: Průměrný počet obyvatel v bavorských obcích od roku 1855



Zdroj: [http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/document/artikel\\_44499\\_bilder\\_value\\_1\\_gemeindeverfassung1.jpg](http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/document/artikel_44499_bilder_value_1_gemeindeverfassung1.jpg).

Komunální bavorská reforma 70. let 20. století, která mj. znamenala i redukcí počtu komunálních jednotek, nebrala příliš často ohledy na historické souvislosti obecní úrovně. Odborníky je však považovaná za nejzásadnější od časů Montgelase.<sup>144</sup> Jejím primárním cílem bylo vytvořit větší a výkonnější územní jednotky. V tomto období došlo v Bavorsku i k výrazné redukcí počtu okresů (ze 143 na 71) a měst se statutem okresu (ze 48 na 25). 23 měst, které byla součástí zemských okresů, se od této doby jmenují velká okresní města (*Große Kreisstädte*<sup>145</sup>). Výrazně poklesl i celkový počet samosprávných obcí. Ze 7 100 v roce 1952 na 2 050 v roce 1990.<sup>146</sup> Odpor proti územní reformě byl velmi intenzivní. Některým obcím bylo posléze umožněno opět nabýt své ztracené svébytnosti. Výsledkem reformy bylo skutečně masivní redukování počtu územně administrativních jednotek. Přesto nebylo původního ambiciózního cíle, a to dosažení průměru 5 tis. osob na obec, dosaženo.<sup>147</sup> V roce 1978 byl kupříkladu průměrný počet obyvatel méně než tři tisíce. Obecně je provedená reforma z ekonomického hlediska hodnocena velmi pozitivně, neboť se podařilo snížit náklady na provoz a položit základy hospodářského rozvoje komunální úrovně.

<sup>144</sup> Na základě uskutečněných rozhovorů můžeme potvrdit, že političtí představitelé bavorské komunální politiky uvedenou reformu ze 70. let 20. století považují za dosud nejzásadnější. Starosta bavorské obce A dokonce připustil, že by bavorské obce měly být slučovány i v současné době a následovat tak tendence některých spolkových zemí (viz níže Sasko). Zároveň však dodal, že uvedené reformy by sice byly vhodné a z hlediska zvyšování efektivity správy nutné, ale neprosaditelné. „*Mnichov* (jako centrum zemské vlády – pozn. aut.) *si totiž do svébytnosti komunálních jednotek neodváží v takové míře zasáhnout, to je politicky moc nejisté téma.*“ Rozhovor se starostou bavorské obce A.

<sup>145</sup> Viz níže.

<sup>146</sup> Grafické znázornění vybraných územních změn na příkladu okresu Mnichov viz příloha č. 2 (pozn. aut.).

<sup>147</sup> Versus situace dnešní SRN a průměr 5 600 obyvatel na komunu (pozn. aut.).



Ve starých spolkových zemích komunální reforma započala v 70. letech, v nových spolkových zemích výrazně po znovusjednocení na začátku let 90. letech 20. století.<sup>148</sup> Při zániku NDR bylo její území rozděleno do 189<sup>149</sup> okresů, po provedené reformě z poloviny 90. let 20. století jejich počet klesl na číslo 86 (Klaus, 2005: 11).

Pro konkrétní příklad nové spolkové země použijme Sasko. Za posledních dvacet let, od znovusjednocení Německa došlo k výraznému snížení počtu obcí. Z původních 1 626 na začátku 90. let 20. století na současný stav 485 obcí. V souvislosti s tímto radikálním poklesem celkového počtu saským komun stojící za zdůraznění, že počáteční slučovací procesy nebyly dány shora příkazem, ale dobrovolným rozhodnutím lokálních aktérů (Schramm, 2011: 3).<sup>150</sup>

Tabulka č. 2: Obce v ČR a SRN v roce 1994 a 2001

	Počet obcí 1994/2001	Průměrný počet obyvatel 1994/2001
SRN	16 121 / 13 565	5 000 / 5 900
ČR	6 236 / 6 258	1 653 / 1 645

Zdroj: Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union, 1997 a 2002.

Např. v České republice existovalo v roce 1994 6 236 obcí, kdy průměrný počet občanů jedné obce bylo 1 663 obyvatel. Naproti tomu v Německu ve stejném období sice existovalo 16 121 obcí, ovšem s průměrným počtem obyvatel cca 3 krát větším (5 000).<sup>151</sup> V roce 2001 bylo zřejmé opětovné zvýšení počtu českých obcí a snížení průměrného počtu obyvatel v kontrastu se stále se snižujícím počtem německých obcí a zvyšování průměrného počtu obyvatel.

<sup>148</sup> Reforma či transformace veřejné správy ve východní části znovu sjednoceného Německa probíhala po roce 1990 jiným způsobem, než tomu bylo o ostatních postkomunistických zemí. Ty hledaly vhodný systém organizace veřejné správy a v různých reformních vlnách, fázích, etapách se snažily restaurovat principy moderní veřejné správy (viz tři fáze reformy veřejné správy v České republice apod.). Slučovací smlouva z roku 1990 stanovila, že hospodářský, ústavní, politický a institucionální systém Spolkové republiky bude implementován i na území bývalé NDR. Od roku 1990 se systém bývalé NDR decentralizuje a komunální samospráva je i zde garantována Základním zákonem. Největším problémem bývalé NDR a spolkových zemí vzniklých na jejím území byla velká finanční zadluženost a výrazná disproporce finanční síly a výkonnosti vůči starým spolkovým zemím. Přes značné finanční injekce ať už od Spolku nebo (starých) spolkových zemí a složitý princip tzv. finančního vyrovnání (*Finanzausgleich*) nové spolkové země tuto propast do současnosti ne zcela překonaly (pozn. aut.).

<sup>149</sup> Současná SRN je složena z 323 okresů a počet obcí a měst byla dále redukován na dnešních cca 13 tisíc (pozn. aut.).

<sup>150</sup> V roce 1999 proběhla v Sasku další komunální reforma, mající za cíl opětovné snížení počtu obcí, kterou odsouhlasila spolková vláda a schválil zemský sněm (pozn. aut.). „V roce 1999 jsme tedy vytvořili správní společenství, to ještě stačilo. Po další reformě jsme však již byli nuceni vytvořit novou komunální jednotku, která bude mít více než 6 tis. obyvatel.“ Rozhovor se starostou saské obce A.

<sup>151</sup> [Http://www.mvcr.cz/casopisy/s/1999/99\\_25/25konz.html](http://www.mvcr.cz/casopisy/s/1999/99_25/25konz.html).

Tabulka č. 3: Počet obcí a průměrný počet obyvatel dle spolkových zemí  
Stav 2003

Spolková země	Počet obyvatel v tisících	Počet obcí	Průměrný počet obyvatel na obec
Porýní-Falc	4 049	2 306	1 756
Meklenbursko-Přední Pomořany	1 760	994	1 771
Sasko Anhaltsko	2 581	1 289	2 002
Durynsko	2 411	1 017	2 371
Šlesvicko-Holštýnsko	2 804	1 017	2 757
Bavorsko	2 411	2 056	5 997
Braniborsko	2 593	422	6 145
Dolní Sasko	7 956	1 032	7 709
Sasko	4 382	540	8 119
Bádensko-Virtembersko	10 601	1 111	9 542
Hesensko	6 078	426	14 268
Sársko	1 066	52	20 500
Severní Porýní-Vestfálsko	18 052	396	45 586

Zdroj: Holtkamp 2003<sup>152</sup>

Reforma je ve své podstatě hodnocena kladně, neboť kromě zvýšení počtu osob na obec bylo hlavním cílem posílení správy a její výkonnosti. Kritické hlasy naopak poukazují na problematiku vzdálení se občanům (*Bürgernahe*) v souvislosti s novým uspořádáním při slučování obcí, stejně jako na snížení občanského zapojení a občanské aktivity na komunální úrovni (z důvodu zániku některých obcí) (Krapf 2012).

## 7.2 Současná organizace obecní úrovně v SRN

Přes analýzu vývoje počtu obcí se dostáváme k současnému fungování obcí. V SRN jako v ostatních demokratických státech tvoří obce základní jednotku systému. Jsou nejnižší jednotkou územní samosprávy. Základní práva a povinnosti obcí jsou v Německu stanoveny v Základním zákoně: „*Obcím musí být zaručeno právo upravovat všechny záležitosti místního společenství v rámci zákonů a s vlastní odpovědností. Také svazy obcí mají v rámci svého zákonného okruhu působnosti podle ustanovení zákona právo na samosprávu*“ (čl. 28 odst. 2 GG). Toto ústavní zakotvení práv obcí v Základním zákoně jim přiznává značné pravomoci. Zejména pak v těch oblastech,

<sup>152</sup> Die 1: Deutscher Städtetag / Verband Deutscher Städtestatistiker (Hrsg.) 2001: Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden, 88.Jg., Köln und Berlin S. 109; Quelle 2: Statistisches Bundesamt Deutschland 2003, entnommen: <http://www.destatis.de/jahrbuch/jahrtab1.htm>; aktualisiert am 23. April 2003, Stichtag der Zählung 31. 12. 2001; Quelle 3: Anzahl der Gemeinden in Brandenburg nach der Gebietsreform 2003, in: Kommunalpolitische Blätter 4/2003, S. 62.

kteří si spolkové právo neuzurpuje jako výlučné. Je nutno zdůraznit, že obce těchto rozsáhlých pravomocí využívají.

Konkrétní zmínku o municipalitách v Základním zákoně nenalezneme, už jen proto, že organizaci a strukturu místní správy si jednotlivé země upravují ve vlastní ústavě. Co je však pro všechny municipality shodné, je respektování a implementování pravidel Evropské charty místní samosprávy.<sup>153</sup> Jak již bylo několikrát zmíněno, je organizace správy čistě v rukách jednotlivých spolkových zemí. Jedná se o oblast výlučného zákonodárství zemí a Spolek nemá právo tuto oblast žádným způsobem ovlivňovat či regulovat. Názvy právních norem ukotvujících a regulujících komunálních uspořádání, tzv. komunální ústavy (*Kommunalverfassung*<sup>154</sup>), se v jednotlivých zemích liší. Nejčastěji se hovoří o obecních pořádcích či obecním uspořádání. V některých zemích jsou do této kategorie zahrnuty i Okresní pořádky (*Landkreisordnung* nebo *Kreisordnung*). Jsou to právní normativy zemské povahy, které jsou vydávány jednotlivými zemskými sněmy. Komunální ústava poté slouží jako ústava, tj. nejvyšší právní dokument regulující oblast komunální politiky příslušné spolkové země.

Na základě dříve provedených studií jsme mohli ještě na začátku 90. let 20. století v Německu rozlišovat čtyři základní typy obecního (obecních) uspořádání. V porovnání s ostatními zeměmi v regionu střední či západní Evropy je (byl) tento stav unikátní.<sup>155</sup> Zpravidla existuje v každém státě jeden základní model komunálního uspořádání, který doznává mírných obměn v závislosti na územně administrativním členění konkrétního státního útvaru. Federálně uspořádané státy mají tendenci oblast komunální politiky více upravovat než je tomu u unitárních států jako je např. Česká

---

<sup>153</sup> Evropská charta místní samosprávy je jedním z pilířů obecní samosprávy mající mezinárodně právní charakter. Je dokumentem členských států Rady Evropy přijatým v roce 1985 ve Štrasburku. Vznik charty byl motivován snahou vytvořit jednotný evropský standard toho, jak by samospráva měla vypadat, zajistit ochranu práv místní samosprávy. Již preambule této smlouvy oceňuje fundamentální roli místní demokracie pro budování moderní demokratické společnosti,

[http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/mezinaro/rada\\_evr.html#charta](http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/mezinaro/rada_evr.html#charta).

<sup>154</sup> Nepředstavujme si komunální ústavu jako jeden právní dokument s názvem ústava. V některých spolkových zemích tomu tak skutečně je, např. Meklenbursko-Přední Pomořany má svoji komunální ústavu (*Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern*), ale v řadě jiných spolkových zemích se setkáme s dílčími právními normativy obecního či okresního charakteru, které společně tvoří komunální ústavu. Jako příklad uveďme komunální volební zákony (*Kommunalwahlgesetz – KWG*), komunální volební pořádky (*Kommunalwahlordnung – KWO*) či komunální pořádky a uspořádání (*Gemeindeordnung – GemO*). Výraz ústava nemusí být použit. Pod termínem komunální ústava se poté spíše myslí soubor právních normativů zemské povahy, které regulují oblast komunálního uspořádání v jednotlivých spolkových zemích (pozn. aut.).

<sup>155</sup> Nemáme zde v úmyslu politicky a geograficky vytyčovat region střední Evropy. Politicky však řadíme SRN do prostoru západní Evropy (pozn. aut.).

republika.<sup>156</sup> Přesto je fungování čtyř modelů komunální samosprávy velmi neobvyklé. V prostředí SRN ale logické. Toto členění vyplývá z rozdílného historického vývoje spolkových zemí, z geografické polohy v rámci stávajícího území Spolkové republiky Německo a zejména z původní alokace v rámci okupačních správ po skončení 2. svět. války (Wildmannová – Šelešovský, 2001: 6). Wollmann pokládá za počátek moderního komunálního uspořádání v Německu právě aplikování institucionálních principů a pravidel vítězných mocností v jejich okupačních zónách (Wollmann 2005). Rozdělení poválečného území Německa do čtyř okupačních zón – britské, americké, francouzské a sovětské mělo zásadní vliv na budoucí utváření správních systémů jednotlivých spolkových zemí NSR (resp. administrativně správní členění NDR). I Theo Stammen vidí rozličnost komunálního uspořádání v historickém vývoji komunálních ústav po roce 1945. Důraz klade na počáteční demokratický charakter a odlišné modely správy vítězných mocností. Počátek demokratické místní správy po skončení 2. svět. války neoznačuje, jako „touhu“ po jednotě, ale naopak rozmanitostí (Stammen, 1974: 9). Zielinski např. upozorňuje na další důležitý fakt, který souvisí s budováním komunálního uspořádání v polovině 40. let 20. století, a to silnou místní identitu a občanské zapojení, které umožnilo budování komunální demokracie zdola – tzv. *put up efekt* (Zielinski, 1997: 13). Proto pro přehlednost uvádíme následující grafické znázornění rozděleného území Německa, ještě před rokem 1949 s jeho následným rozdělením.

---

<sup>156</sup> Zde pouze poukážeme na rozdíl mezi formou státního uspořádání, resp. naznačujeme rozdílnost možné úpravy komunální politiky ve federálně uspořádaných státech a státech unitárních jako je např. ČR. Unitární státy, jak již z jejich podstaty vychází, vydávají jednotné právní normativy pro všechny oblasti veřejného života a pro celé území státního celku. Federálně uspořádané státy, jako je např. SRN, kombinují princip výlučného a konkurujícího si zákonodárství. Tj. některé oblasti reguluje pouze zákonodárství subčásti federace, tedy spolkové země (kultura), některé spadají do výlučné pravomoci Spolku (obrana, měna apod.) a o některé se dělí. Přesto platí, že jakýkoliv právní dokument nesmí odporovat Základnímu zákonu a principům v něm obsaženým (pozn. aut.). Oblast komunální politiky a správy a její regulace spadá do výlučné působnosti jednotlivých spolkových zemí. Proto v porovnání ČR a SRN je logické, že právních normativů různého pojmenování (komunální ústavy) nalézáme sumarizačně v SRN více než v ČR (pozn. aut.).

Obrázek č. 14: Okupační zóny v roce 1947



modrá = francouzská zóna (Porýní-Falc, část Bádenska-Virtemberska)

žlutá = americká (Bavorsko, část Bádenska-Virtemberska a Hesensko)

růžová = sovětská (Durynsko, Sasko, Sasko-Anhaltsko, Braniborsko a Meklenbursko)

oranžová = britská (Severní Porýní -Vestfálsko, Dolní Sasko, Šlesvicko-Holštýnsko a městské státy Brémy a Hamburg)

Hlavní město Berlín bylo rozděleno na čtyři okupační sektory připadajícím všem vítězným mocnostem.

Zdroj: <http://www.geschichtsatlas.de/~gf5/besatzungszonen2.gif>.

### 7.2.1 Typologie komunálních modelů

Přiblížíme si současné typologii německého komunálního uspořádání. Mnoho autorů, z českých uveďme např. Stanislava Balíka (z německých např. práce Naßmacherů či Wehlinga a Kosta), se ve svých pracích zabývá právě typologií obecního uspořádání a využívá čtyři základní kategorie:

- tzv. jihoněmecké radní uspořádání<sup>157</sup>, které označuje za nejvíce rozšířený typ obecního uspořádání v Německu se silným postavením starosty;
- starostovské uspořádání, které starostovi poskytuje také silnou pozici;
- severoněmecké radní uspořádání s dominantní úlohou obecní rady a dualistickým principem správy a
- magistrátní obecní zřízení, pro které je typické, že představitelem obce je kolegiální orgán.<sup>158</sup>

<sup>157</sup> V české literatuře se můžeme setkat i s překladem jihoněmecké radniční uspořádání. Jedná se o synonyma (pozn. aut.).

<sup>158</sup> [Http://www.bpb.de/files/IOTZDB.pdf](http://www.bpb.de/files/IOTZDB.pdf).

Balík přiznává, že někteří autoři považují jihoněmecké radní uspořádání a starostovské uspořádání za natolik podobné, že se čtenář může setkat pouze s trojím členěním komunálních systémů v Německu, kdy třetí skupinu tvoří tzv. radničně-starostovské uspořádání (Balík, 2003: 74-76).

Uvedli jsme přehled čtyř základních typů obecního uspořádání, se kterými jsme se od znovusjednocení Německa do poloviny devadesátých let 20. století mohli setkat (Naßmacher – Naßmacher, 2007: 201). Severoněmecké radní uspořádání a starostovské uspořádání se však v současné době v Německu již nevyskytují. Oba tyto modely se přiblížily a *de facto* proměnily v jihoněmecké radní uspořádání. Přesto si je nyní ve stručnosti všechny představíme:

- **starostovské uspořádání** poskytuje starostovi (podobně jako jihoněmecké radní uspořádání) zásadní postavení. Ale na rozdíl od severoněmeckého uspořádání vychází z dualistického principu správy (rada a starosta). Na rozdíl od jihoněmeckého radního uspořádání však starosta není volen přímo, ale nepřímo obecní radou (Scheffold – Neumann 1996: 3). Přesto má starosta v systému významnou pozici, neboť dostává důvěru od obecní rady a disponuje relativně silnou politickou podporou (je šéfem správy, zastupuje obec navenek, zároveň předsedá obecní radě). Skutečnou výkonnou mocí však v systému disponuje Obecní ředitel (*Gemeindedirektor*), který je též volen obecní radou jako komunální úředník. Tento model správy pochází z Francie a zdomácněl nejprve v Porýní-Falci, což byla nejdůležitější spolková země francouzské okupační správy. Z části byl též používán např. v Sársku a do začátku 90. let 20. století i ve Šlesvicko-Holštýnsku (Wegener 2004).

- **severoněmecké radní uspořádání** je systém s dominantní pozicí obecní rady a monistickým principem správy, který vychází z britského modelu správy uplatňovanému v zemích s britskou okupační správou, např. v Dolním Sasku a zčásti též v Severním Porýní-Vestfálsku a Meklenbursku-Předních Pomořanech. Proto můžeme mimo německy mluvící oblasti k jeho lepšímu přiblížení použít anglický termín „*council-manager-model*“ (Derlien, 1994: 48).

Severoněmecké radní uspořádání je vlastně protikladným způsobem správy k jihoněmeckému radnímu uspořádání (Holtkamp, 2003: 41). Obecní správu vykonává pouze jeden orgán, a to obecní rada. Kost s Wehlingem popisují pozici starosty v systému jako hračku (*Spielzeug*) v rukách obecní rady.

Starosta a jeho role je odvislá od vůle obecní rady, resp. politické většiny (Kost – Wehling, 2003: 11). Klasické funkce starosty v prostředí německé komunální politiky, tj. předsednictví radě, vedení správy a zastupování obce navenek, jsou v severoněmeckém radním uspořádání delegovány, resp. rozděleny mezi dvě osoby (*Zweiköpfigkeit*) (Derlien, 1994: 48). Předseda obecní rady je volen z jejího středu a je označován jako (vrchní) starosta (*Ober-, Bürgermeister*). Důkazem jeho „druhotné“ pozice v systému je skutečnost, že starosta v rámci tohoto systému vykonává svoji úlohu jako neuvolněnou, čestnou, tedy bez nároku na finanční odměnu. Vrcholným „správcem“ obce je úředník, tzv. obecní ředitel (*Gemeindedirektor*). Ve městech se častěji setkáme s označením (vrchní) městský ředitel (*Ober-, Stadtdirektor*). Nevykazuje žádné autonomní postavení, je plně podřízen radě. Jí je kvalifikovanou většinou do svého úřadu zvolen a může jí být i odvolán. Jeho práce je honorována. Severoněmecké radní uspořádání je systémem konkurence mezi starostou a ředitelem, tj. na vrcholu správy existuje dualita funkcí. Starosta vykonával spíše reprezentativní funkce a zastupoval obec navenek. Ředitel zastupoval obec v právních záležitostech a byl vrcholným představitelem správy. V oblasti konkrétního vymezení úkolů a záležitostí často docházelo k překryvu a nejasnostem. Kromě starosty a ředitele v systému figuroval i předseda dominující frakce v obecní radě. Kost a Wehling tuto situaci trefně nazývají „záhadou Bermudského trojúhelníku“ (*Bermudadreieck*), tj. „záhada“ jaká osoba byla pro jaké záležitosti a úkony příslušnou (např. pro stížnosti a podněty občanů) (Kost – Wehling, 2003: 11). To je jeden ze zásadních důvodů, které jsou uváděny a vedly k reformě v zemích se severoněmeckým radním uspořádáním, tj. neustálé kompetenční spory v dualistickém systému správy (Wollmann 2005).

Jak bylo naznačeno, tato dualita se v praxi neosvědčila. V roce 1999 od uvedeného systému odstoupila spolková země Severní Porýní-Vestfálsko a je zde uplatňován jihoněmecký systém, stejně jako v Sasku-Anhaltsku. Tento model se v průběhu 90. let dostával stále více do pozadí.

V současné době se v praxi německého komunálního zřízení vyskytují pouze dva základní modely uspořádání, jihoněmecké radní uspořádání a magistrátní uspořádání se silnou převahou prvně zmíněného typu (srovnej Uwe – Andersen 2003; Wehlig 1996). Klasifikace systémů komunálního uspořádání však pomalu ztrácí svůj

původní smysl a zachovává si spíše historicko-právní význam (Mann-Elvers, 2007: 180). Díky všem reformním procesům, kterými německá komunální úroveň prošla a kterými si patrně ještě projde (i když ne tak razantními jako v 90. letech 20. století) se domníváme, že bude do budoucna potřebná tvorba nové typologie.<sup>159</sup>

Podíváme-li se podrobněji na dva v současnosti používané modely obecního uspořádání, pak je *jihoněmeckého radního uspořádání* oprávněně označováno za nejvíce rozšířený typ obecního uspořádání v Německu se silným postavením starosty. Jak již bylo zmíněno, představuje protiklad k severoněmeckému radnímu uspořádání. Jihoněmecké radní uspořádání je charakteristické monistickým způsobem správy. Starosta je nejen členem obecní rady s hlasovacím právem, ale zároveň je monopolním představitelem správy (Bovenschulte – Buß, 1996: 18). Hlavním rysem je volba vrcholného reprezentanta obce – starosty. Ten je (v základní formě uspořádání) volen přímo občany dané obce. Od toho je odvozena i jeho vyšší legitimita v systému, tj. v rámci obecních struktur. V systému přísluší starostovi tři základní oblasti pravomocí:

- předsedá obecní (či městské) radě a zároveň všem jejím výborům a disponuje hlasovacím právem (*Einköpfigkeit*),
- je nejvyšší představitel správy (monokratický princip správy),
- a zároveň vrcholným reprezentantem obce v oblasti reprezentace i právních kompetencí (Kost – Wehling, 2003: 10-11).

Je zajímavé, že je volen a jeho legitimita je odvozena od přímé volby občanů dané obce. Na druhé straně je ale starosta členem obecní rady, které předsedá a má v ní hlasovací právo. Radě však za své jednání odpovědný není a nemůže jí být ani odvolán ani znovuzvolen.<sup>160</sup>

Proti starostovi zároveň stojí občany volená obecní (či městská) rada. Jako prototyp tohoto uspořádání uveďme např. Bádensko - Virtembersko či Bavorsko. Je

---

<sup>159</sup> V průběhu rozhovorů se starosty bylo zajímavé sledovat, jakou představu mají starostové o systému komunálního uspořádání v SRN. „Vím, že existuje více možností v obecním uspořádání a vím, že je tato typologie vytvořena podle způsobu volby starosty. Starosta je v některých systémech volen přímo, v některých je volen obecní radou“ Rozhovor se starostou bavorské obce A, který však nevěděl, že je dnes ve všech spolkových zemích volen vrcholný reprezentant přímo lidem. „Přesnou typologii neznám, ale náš bavorský systém je charakteristický silným postavením starosty“, sdělil komunální představitel bavorské obce C. Starosta saské obce B měl povědomí o tzv. *Siegeszug* jihoněmeckého obecního zřízení, též však tento proces nedokázal pojmenovat či přiblížit. Ostatní starostové saských obcí reagovali na uvedenou otázku lakonicky s tím, že o rozdílech vědí a dále svou odpověď nerozváděli.

<sup>160</sup> Viz proces odvolání níže (pozn. aut.).



používám dále v Sasku a v zemích s bývalým severoněmeckým radním uspořádáním: Dolním Sasku, Severním Porýní-Vestfálsku stejně jako ve Šlesvicko-Holštýnsku s bývalým magistrátním uspořádáním.

Jihoněmecké radní uspořádání bychom mohli charakterizovat anglickým termínem „*major-council-model*“ (Derlien, 1994: 48). Důvodem je silné ovlivnění americkou okupační správou. Prvky politického systému USA byly infiltrovány do územně administrativního uspořádání výše uvedených zemí (Scheffold – Neumann, 1996: 3).<sup>161</sup> Ne náhodou proto připomíná prezidentskou formu vlády s tím rozdílem, že je zde uplatňován pro komunální úroveň, nikoli pro celý systém. I v německé odborné literatuře se můžeme setkat s označením prezidentský režim (*Präsidentsystem*) (Wollmann, 1999c: 64). Jedním z hlavních cílů jihoněmeckého radního uspořádání je uváděna demokratizace a zjednodušení obecní správy.<sup>162</sup> Obecně je tento typ správy vyzdvihován kvůli větší možnosti participace a zapojení občanů do správy věcí veřejných skrze plebiscity, a možnosti tvořit či ovlivňovat politické jednání komunálních představitelů (Bovenschulte – Buß, 1996: 37).

Řada autorů se snažila a snaží nalézt odpověď na otázku, proč je jihoněmecký systém správy tak úspěšný a postupem času vytlačil či eliminoval principy jiného komunálního modelu řízení. Názorů a argumentů je celá řada<sup>163</sup>. Většina z nich připouští, že největší výhodou je přehlednost systému. Správa obce i předsednictví radě je svěřeno do rukou jedné osoby (Kösters, 2005: 32-33). Jak již bylo řečeno, je podstatou jihoněmeckého radního uspořádání přímá volba vrcholného reprezentanta obce a zároveň členů obecní rady. Přímé zapojení občanů zvyšuje legitimitu volených představitelů i jejich odpovědnost přímo voličům (o odvolání starosty z úřadu je v práci též pojednáno).

Kromě výhod však můžeme vůči jihoněmeckému radnímu uspořádání slyšet i kritické hlasy. Vyselektujeme-li ty, které považujeme za nejzásadnější, spatřujeme největší negativum právě v kumulaci funkcí. Starosta je na jedné straně vrcholným reprezentantem správy a na druhé straně politickým reprezentantem komuny. Z toho

---

<sup>161</sup> Někteří autoři tvrdí, že se jihoněmecké radní uspořádání stalo předobrazem komunálního zřízení nových spolkových zemí po znovusjednocení Německa v roce 1990. Jiní si tím naopak nejsou jisti a přiklání se spíše k větší inspiraci od jihoněmeckého radního uspořádání, s kombinací ostatních existujících typů (srov. Scheffold – Neumann 1996 či Hoffmann 1994) (pozn. aut.).

<sup>162</sup> Mnozí autoři mu však toto přílišné zjednodušení, resp. kumulaci pravomocí a moci do rukou starosty označují za sporné (srov. Bovenschulte – Buß, 1996: 76).

<sup>163</sup> Doporučujeme např. monotematickou publikaci na toto téma od Philippa Männle (Männle 2008) (pozn. aut.).

může rezultovat zejména ve volebním či předvolebním období spíše snaha „nasbírat politické body“ než činit nepopulární rozhodnutí. Kritici tohoto systému správy též poukazují na fakt, že kumulace úkolů v jedné osobě vyžaduje zvýšené časové a odborné nároky. Ne každý dobrý politik, dokáže být dobrým správcem a naopak.<sup>164</sup>

Proto je v této souvislosti často poukazováno na severoněmecké radní uspořádání, kde byl tento problém řešen „elegantněji“. Na vrcholu pomyslné správní pyramidy stál odborník, a reprezentativní úkony a reprezentace obce byly svěřeny do pravomocí starosty (který v původní formě vykonává svůj úřad čestně a věnoval se svému běžnému občanskému zaměstnání).

Příkladem *magistrátního uspořádání* je Hesensko. Někteří autoři o něm hovoří jako o tzv. nepravém magistrátním zřízení (Schefold – Neumann 1996). Po územní reformě, které proběhla v roce 1977, platí magistrátní uspořádání na celém jeho území. Po skončení 2. svět. války, resp. od roku 1952, bylo možno sledovat nerovnoměrný vývoj v hesenských obcích na základě jejich velikostní struktury.<sup>165</sup> Reforma z konce sedmdesátých let ale správu území sjednotila.

Tento systém vychází z pruské organizace městského uspořádání z roku 1808. Byl zaveden významným pruským úředníkem, politikem a reformátorem Jindřichem ze Steinu a postupně se proměnil v magistrátní uspořádání uplatňované jako systém správy pro celou spolkovou zem. Dnes je uplatňován v Hesensku a Bremerhavenu (součást městského státu Brémy<sup>166</sup>).

Magistrátní uspořádání vychází stejně jako jihoněmecké radní uspořádání a starostovské uspořádání z dualistického systému správy (*Zweiköpfigkeit*).

---

<sup>164</sup> Viz zjištění v Sasku (pozn. aut.).

<sup>165</sup> Hesenský obecní pořádek z roku 1952 respektoval, že se na území Hesenska vyprofilovaly a byly používány dva typy komunálního uspořádání: magistrátní a starostovské uspořádání. V obcích s méně jak třemi tisíci obyvateli, ve kterých do této doby náležela správa obce starostovi, náleželo čistě do kompetence obecního zastupitelstva rozhodnutí, zda bude starosta i nadále po vzoru starostovského uspořádání vykonávat pozici obecního výkonného orgánu (obecního představenstva). Předsedal tedy obecnímu zastupitelstvu, přičemž jeho zasedání se dále účastnili i členové magistrátu (tzv. *Beigeordnete*). Členové magistrátu podléhali jeho nařízením a měli za úkol podporovat starostu při jeho práci a plnění obecních úkolů. Jejich funkce nebyla slučitelné se členy obecního zastupitelstva (§ 9, odst. 2 a § 78 a 79 HGO 1952). Např. v obcích s méně než jedním tisícem obyvatel, náležely správní kompetence obecnímu shromáždění (*Gemeindeversammlung*) a starostovi. Obecní shromáždění se skládalo občanů disponujících volebním právem a zaujímalo místo obecního zastupitelstva (§ 9, odst. 3 a § 80 HGO 1952). Podstatou označení „nepravé“ magistrátní zřízení je zavedení prvků přímé demokracie (*Bürgerbegehren, Bürgerentscheid*). Poté co byla ustanovena přímá volba starosty a jeho pozice byla posílena, se i Hesensko vydalo cestou jihoněmeckého radního uspořádání a vytvořilo jeho určitou modifikaci (*Mischform*) (Schefold – Neumann 1996).

<sup>166</sup> Pro svůj přínos obdržel Stein v roce 1816 čestné občanství hanovního města Brémy, nejvyšší možné ocenění, které je svobodným městem udělováno (pozn. aut.).

Charakteristický je pro něj kolegiální způsob správy (Kleinfeld, 1996: 77). Na rozdíl od jihoněmeckého radního uspořádání je ale výkonný orgán obce volen radou<sup>167</sup> a ne občany (srovnej přímá volba starosty v Hesensku). Občané zde volí jak městské shromáždění, tak starostu (Scheffold – Neumann, 1996: 3). Na rozdíl od starostovského uspořádání není výkonný orgán monistický, ale kolegiální - tj. systém správy funguje na kolegiálním principu (*primus inter pares*), kdy na místě starosty stojí magistrát jako grémium složené ze starosty a dalších členů (tzv. *Beigeordnete*)<sup>168</sup>, což jsou volení zástupci obecní rady. Starosta není členům magistrátu v žádné oblasti nadřazen. Magistrát je složen z členů, kteří si jsou rovni a starosta je pouze jejich viditelný představitel a zástupcem. Starosta je vedoucím správy oproti ostatním. Jeho pozice „prvního mezi rovnými“ je ale podtržena jeho podřízeností většinovým nařízením rady, které musí prezentovat navenek a které musí vykonávat. Po zavedení přímé volby starosty v Hesensku má právo veřejně s nařízením rady nesouhlasit, přesto zajistit výkon jejích rozhodnutí. V roce 1991 rozhodli občané Hesenska v lidovém hlasování (*Volksabstimmung*), že starosta i okresní rada budou voleni přímo občany. *Zweiköpfigkeit* a magistrát jako kolegiální orgán však zůstaly zachovány (Naßmacher – Naßmacher, 2007: 201).

Složení magistrátu je dvojitý. Orgán je z části tvořen členy, kteří mají funkci jako neuvolněnou a někteří jako uvolněnou. Členům magistrátu, kteří jsou úředníky na plný úvazek, jsou svěřeny náročnější oblasti správy (finance, stavitelství, oblast sociálních služeb) v kontrastu ke členům, majícím vedle svého členství v magistrátu občanská zaměstnání. Podle zvykových pravidel nesmí počet uvolněných členů převážit počet členů vykonávajících svoji činnost jako neuvolněnou. Členové vykonávající svou funkci neuvolněně by měli reprezentovat pokud možno všechny politické frakce<sup>169</sup> v obecní radě, resp. zajišťovat co nejširší pluralitu názorů (Kost – Wehling, 1993: 12).

I magistrátní zřízení bylo uzpůsobeno spolkovým zemím, kde bylo uplatňováno. Např. v Hesensku není slučitelné členství v obecním shromáždění (radě) a magistrátu. Šlesvicko-Holštýnsko tento princip nereflektuje, resp. na něj rezignovalo a výlučnost členství není aplikována.

---

<sup>167</sup> Oficiální překlad by zněl obecní zastupitelstvo (*Gemeindevertretung*), u měst městské hromadění (*Stadtverordnetenversammlung*). Držíme-li se obecného principu, že zastupitelský orgán německých municipalit nazýváme radou, neučiníme výjimku ani zde (pozn. aut).

<sup>168</sup> Viz níže (pozn. aut.).

<sup>169</sup> Viz níže (pozn. aut.).

Magistrátní uspořádání z hlediska dělby moci je velmi podobné parlamentnímu režimu: na jedné straně je zde městské shromáždění (obecní rada) plnící funkci zastupitelského orgánu občanů, na straně druhé sehrává významnou roli magistrát a starosta v pozici výkonného orgánu. V anglicky psané literatuře je v souvislosti s magistrátním uspořádáním a existencí magistrátu a městské rady používán termín bikameralismus (Finer, 1962: 532). Magistrát je tak postaven na roveň městské radě a i v odborné německy psané literatuře je nazýván druhou komorou v rámci městské struktury (Unruh, 2007: 70).

Kvůli zajištění kontinuity správy, kterou podtrhoval již Stein, a jehož principům obecní správy odpovídá, je odlišné funkční období magistrátu a starosty (v Hesensku 6 let) oproti shromáždění (4 roky). Jak již bylo naznačeno, odpovídá však složení magistrátu rozložení politických sil v radě, která volí členy magistrátu. Po volbách do obecní či městské rady se může stát, že je složení magistrátu odlišné od složení nově zvolené rady. V případě, že dojde k této ambivalentní situaci, má např. v Hesensku městská rada ve městech větších než 50 tisíc obyvatel právo, po půl roce od zvolení nové rady odvolat relativní většinou hlasů stávající členy magistrátu a zvolit nové (§ 76 HGO).

Již jednou jsme tento magistrátní systém přirovnávali k parlamentní formě vlády, a nastíněný aspekt tento obraz dotváří. Obecní parlament tedy za určitých okolností může obecní vládě nebo jejím jednotlivým členům vyslovit nedůvěru a zvolit jednotlivé členy či kabinet nový. Tento systém tak směřuje k parlamentarizaci komunální politiky (Kost – Wehling, 2003: 12).

Jak již bylo řečeno, magistrátní uspořádání se v současné době vyskytuje ještě v Hesensku.<sup>170</sup> Šlesvicko-Holštýnsko rezignovalo na tento model uspořádání na konci 90. let 20. století. Původně byl rozšířen více, neboť jeho základy vycházejí z pruského práva (Schubert – Klein 2006).

V následující tabulce předkládáme názvosloví poplatné magisterskému uspořádání a spolkové zemi Hesensku.

---

<sup>170</sup> Hesenské obecní uspořádání z 21. prosince 1945 (GVB1. 1996 S. 1) bylo prvním dokumentem komunální povahy ve spolkové zemi Západního Německa po skončení 2. svět. války a nahradilo do té doby platící Německý obecní pořádek (*Deutsche Gemeindeordnung*). Novelizace zákona z roku 1952 přinesla omezení počtu obcí, které mohly být spravovány neuvolněným starostou. Těž byl omezen počet členů magistrátu, kteří naopak svoji funkci vykonávali jako uvolněnou (§ 155 HGO 1952).

Tabulka č. 4: Magistrátní uspořádání na příkladu Spolkové země Hesensko  
Vrcholné orgány obce a měst

Druh komuny	Obec	Město	Město nad 50 tisíc obyvatel
Výkonný orgán	Obecní představenstvo	Magistrát	Magistrát
Zastupitelský orgán	Zastupitelstvo ( <i>Beigeordneter</i> )	Městská rada*	Městská rada*
Zástupce vrcholného představitele správy	První zastupitel ( <i>Erster Beigeordneter</i> )	První městský rada ( <i>Erster Stadtrat</i> )	Starosta
Vrchní představitel správy	Starosta	Starosta	Vrchní starosta ( <i>Oberbürgermeister</i> )

\* často se můžeme setkat i s označením jako *Baustadtrat*, *Kämmerer*<sup>171</sup>

Zdroj: vlastní tabulka na základě údajů z HGO.

### 7.2.2 Porovnání modelů komunálního uspořádání

Jednotlivým prvkem všech komunálních ústav a tedy i všech spolkových zemí, je existence ústředního komunálního zastupitelského orgánu, obecní rady. Vrcholným reprezentantem všech německých komun je starosta.

Kdybychom měli rozdíly mezi způsoby organizace a fungování obecního uspořádání stručně sumarizovat, na základě prostudování obecních pořádků bychom mohli určit čtyři základní oblasti, ve kterých se níže uváděné typy komunálního uspořádání liší. Jedná se zejména o:

- a) monistickou či dualistickou správu<sup>172</sup>,
- b) monokratické či kolegiální vedení obce<sup>173</sup>,
- c) způsob volby vrcholného reprezentanta obce a jeho funkční období (viz níže)
- d) a v neposlední řadě rozdělení kompetencí mezi starostu a ostatní orgány obce (starosta tak může zastávat např. jen funkci vedoucího správy a může v systému stát proti obecní radou volené osobě s různým pojmenováním – např. v Dolním Sasku či v Severním Porýní-Vestfálsku; starosta může být členem obecní rady a její předseda a zároveň nejvyšší představitel obce – jako příklad uvedme Bavorsko, Bádensko-Virtembersko či Porýní-Falc (Naßmacher – Naßmacher, 2007: 201).

<sup>171</sup> Překlad uvedených výrazů je možný, ale ne nutný, neboť samotný překlad nám v zjištění pozice a funkce orgánu nic nevypráví a je totožný s popisovanou městskou radou či členy městské rady – radními (pozn. aut).

<sup>172</sup> Rozlišení vychází z principu správy obce, zda je vykonávána pouze jedním orgánem, např. obecní radou, jedná se o monistickou správu. O dualistické můžeme mluvit v tom případě, jsou-li kompetence rozděleny mezi obecní radu a starostu (pozn. aut.).

<sup>173</sup> Typické pro magistrátní obecní zřízení (pozn. aut.).

Důležité je, jakým způsobem jednotlivé spolkové země ve svých komunálních pořádcích (obecních uspořádáních) nastavily úlohy a pravomoci vrcholného reprezentanta obce. Za spolkové země se silným postavením starosty, resp. s převahou starosty nad zastupitelským orgánem obce, jsou tradičně označovány Bavorsko a Bádensko-Virtembersko. Např. v klasické formě jihoněmeckého radního uspořádání aplikovaném v těchto dvou spolkových zemích není možné vrcholného reprezentanta obce v průběhu jeho funkčního období odvolat. V současné době zůstaly uvedené spolkové země jedinými, kde není tento princip v GO zakotven. Starosta (a okresní rada) mohou být z funkce odvoláni ve všech teritoriálních státech SRN, vyjma dvou uvedených.

Od konkrétního modelu obecního uspořádání jsou odvislé i orgány obce či další základní procesy na komunální úrovni. Po tzv. vítězném tažení jihoněmeckého radního uspořádání se odlišnosti ve struktuře orgánů eliminují, přesto však existují. Na začátku 90. let 20. století, krátce po znovusjednocení Německa, však byly rozdíly markantnější. Poté co byla unifikována přímá volba vrcholného reprezentanta obce, představují délka starostovského mandátu spolu s různými možnostmi jeho odvolání nejvýraznější odlišnosti jednotlivých spolkových zemí. Spolkové země si obecní uspořádání přizpůsobily vlastním potřebám, při zachování některých znaků původního obecního zřízení.

Odlišné je i pojmové označení komunálních jednotek, tedy jiné názvy a status municipalit v systému (městys, velké okresní město, město se statusem okresu, venkovská obec apod.). Terminologie se liší s ohledem na zemskou příslušnost, resp. velikost dané obce a uplatňované komunální zřízení. Tomu odpovídá se různí i označení vrcholného představitele obce (např. ve městech se statusem okresu či ve velkých okresních městech je starosta nazýván vrchním starostou – Sasko; v Bavorsku je starosta označován jako první starosta). Variabilita panuje i u komunálního zastupitelského sboru (např. obecní rada – *Gemeinderat*, obecní zastupitelstvo – *Gemeindevertretung*, městské shromáždění – *Stadtverordnetenversammlung* apod.). Samotné německé názvosloví není jednotné ani v případě pojmenování člena komunálního zastupitelského orgánu.

V následující tabulce je uveden názorný přehled všech teritoriálních států, zkratka nejvyššího právního normativu regulujícího oblast komunálního uspořádání,

uplatňovaný typ komunálního uspořádání a název obecního zastupitelského orgánu v dané spolkové zemi.

Zkratka O, znamená obecní, M označuje přívlasek městský.

Tabulka č. 5: Obecní uspořádání v jednotlivých spolkových zemích (bez městských států)

Spolková země	Zkratka komunálního právního normativu	Typ komunálního uspořádání	Zastupitelský orgán
Bádensko-Virtembersko	GemO	Jihoněmecké radní uspořádání	O: obecní rada M: obecní rada
Bavorsko	GO	Jihoněmecké radní uspořádání	O: obecní rada M: městská rada
Braniborsko	BbgKVerf	Zvláštní případ. Starosta je funkce neuvolněná v prostředí obecního úřadu.	O: obecní zastupitelstvo (resp. rada) ( <i>Gemeindevertretung</i> ) M: městské shromáždění ( <i>Stadtverordnetenversammlung</i> )
Hesensko	HGO	Magistrátní uspořádání	O: obecní zastupitelstvo (resp. rada) ( <i>Gemeindevertretung</i> ) M: městské shromáždění ( <i>Stadtverordnetenversammlung</i> )
Meklenbursko-Přední Pomorany	KVM-V	Jihoněmecké radní uspořádání	O: obecní zastupitelstvo M: městské zastupitelstvo
Dolní Sasko	NGO (od listopadu 2011 NKomVG)	Jihoněmecké radní uspořádání a severoněmecké radní uspořádání	O: rada obce M: rada města
Severní Porýní-Vestfálsko	GO NRW	Jihoněmecké radní uspořádání	O: rada obce M: rada města
Porýní-Falc	GemO	Jihoněmecké radní uspořádání	O: obecní rada M: městská rada
Sársko	KSVG	Jihoněmecké radní uspořádání	O: obecní rada M: městská rada
Sasko	SächsGemO	Jihoněmecké radní uspořádání	O: obecní rada M: městská rada
Sasko-Anhaltsko	GLO LSA	Jihoněmecké radní uspořádání	O: obecní rada M: městská rada
Šlesvicko-Holštýnsko	GO SH	Jihoněmecké radní uspořádání - uvolněný starosta ve větších obcích. Starostovské uspořádání - neuvolněný starosta v menších obcích	O: obecní zastupitelstvo - v malých obcích: obecní shromáždění, M: městské zastupitelstvo (nebo název vycházející z příslušných komunálních dokumentů)
Durynsko	ThürKO <sup>174</sup>	Jihoněmecké radní uspořádání	O: obecní rada S: městská rada

Zdroj: vlastní tabulka vytvořená na základě komunálních ústav všech teritoriálních států.

<sup>174</sup> GemO – *Gemeindeordnung Baden-Württemberg* – Obecní uspořádání pro Spolkovou zemi Bádensko-Virtembersko, GO SH – *Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein* – Obecní uspořádání pro Spolkovou zemi Šlesvicko-Holštýnsko, ThürKO – *Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung* – Obecní a okresní uspořádání pro Spolkovou zemi Durynsko, GO – *Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern* – Obecní uspořádání pro Svobodný stát Bavorsko, BbgKVerf – *Kommunalverfassung des Landes Brandenburg* – Komunální ústava Spolkové země Braniborsko, HGO – *Hessische Gemeindeordnung* – Hesenské obecní uspořádání, KV M-V – *Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern* – Komunální ústava pro Spolkovou zemi Meklenbursko-Přední Pomorany, NGO – *Niedersächsische Gemeindeordnung* – Dolnosaské obecní uspořádání (NKomVG – *Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz* – Dolnosaská komunální ústava), GO NRW – *Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen* – Obecní uspořádání pro Spolkovou zemi Severní Porýní-Vestfálsko, GemO – *Gemeindeordnung* – Obecní uspořádání Porýní – Falc, KSVG – *Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarlandes* – Zákon o samosprávném komunálním uspořádání pro Spolkovou zemi Sársko, SächsGemO – *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen* – Obecní pořádek pro Svobodný stát Sasko, GLO LSA – *Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt* – Obecní uspořádání pro Spolkovou zemi Sasko-Anhaltsko.

### 7.3 Smíšený model VS

Německo je vzorovým příkladem tzv. smíšeného modelu veřejné správy. Tj. obce, jako nejnižší územně administrativní jednotky vykonávají jak samosprávu (tj. samostatná působnost), tak v jistém smyslu státní správu (tj. přenesená působnost). Obec tedy v systému sehrává dvojí úlohu. Stará se o blaho svých občanů a území v rámci samostatné působnosti a zároveň je prodlouženou rukou státu při výkonu záležitostí, které jsou na ni vyšší správní úrovni předelegovány. Dělení obecních úkonů a způsob výkonu konkrétních záležitostí podléhá řadě právních normativů z oblasti komunálního práva. Základní rozdělení můžeme nalézt v zemských ústavách, dále v obecních a okresních pořádcích a v dalších konkrétních právních předpisech, které se mohou lišit svou zemskou příslušností. Základní rozdělení úkolů obce vychází z úkolů dobrovolných, povinných a vykonávaných dle nařízení stejně jako v rozdělení na úkoly samosprávné a státní (Jaeckel – Jaeckel, 2008: 52).

Základní rozdělení úkolů je následně modifikováno dle příslušného typu obce (viz níže).<sup>175</sup>

### 7.4 Komunální úkoly

Záležitosti a úkoly, které obce mohou či musejí zajišťovat dělíme do dvou základních kategorií: na tzv. komunální a státní úkoly.

1. Komunální úkoly vykonávané v rámci samostatné působnosti jsou všechny záležitosti místní povahy, které přispívají k harmonickému rozvoji komuny ve všech směrech a dále se dělí na:

- a) dobrovolně realizované – jedná se o úkoly, které jsou ve výhradní kompetenci obce nebo za které obec zcela přejímá svou zodpovědnost. Výkon příslušných úkonů spadá do samostatné působnosti obce. Země ani Spolek nemají právo do jejich výkonu zasahovat. Obce se při jejich zajišťování musejí řídit jen platnými právními předpisy (čl. 83 Ústava Ba). Např. o výstavbě sportovní haly nebo

---

<sup>175</sup> Např. § 4 GO NRW, čl. 9 BayGO, § 2 SächsGemO apod.



obecního centra rozhoduje komuna zcela sama a bez zásahů.<sup>176</sup> Jako další příklad můžeme uvést financování a podporu místního kulturního života v obci (podpora a výstavba hudebních škol, knihoven, divadel, muzeí) a s tím související hmotná i personální podpora organizací pro volný čas dětí, mládeže i dospělých (sportovní spolky) (Klaus, 2005: 8). I oblast sociálních projektů jako jsou domovy pro seniory, domy s pečovatelskou službou či různá sociální zařízení spadají do gesce komunálních orgánů (např. § 2, odst. 1 SächsGemO či čl. 83, odst. 1 Ústava Ba). Každá komuna by při stanovování a následném plnění dobrovolných úkonů měla vycházet ze své velikosti, správní a finanční síly, stejně jako ze struktury a relevance v systému (Sixt – Notheis – Menzel – Roth, 2009: 2). Obce tedy mohou samostatně určovat „co“ chtějí vykonávat a „jak“ toho chtějí dosáhnout.

- b) povinné úkoly (realizované) – jsou úkoly, které nejsou plněny na základě nařízení, ale obec se může rozhodnout, jakým způsobem záležitosti bude zajišťovat. Na rozdíl od dobrovolných záležitostí vychází plnění povinných úkolů ze zákona. Obce jsou na základě právního normativu povinny k výkonu příslušných úloh. Obec musí úkoly z této skupiny v každém případě vykonávat, ale je jí poskytnut prostor pro jejich usměrňování. V některých případech může komuna výkon přenést na třetí osobu (Sixt – Notheis – Menzel – Roth, 2009: 3-4). Např. obec (nebo okres) má dle zákona povinnost výstavby školních budov. Samotná realizace tohoto nařízení ale je zcela v kompetenci a rozhodnutí konkrétních obecních (okresních) orgánů (velikost, vzhled, vybavení školní budovy). Další příklad je vodné a stočné. Obce mají ze zákona povinnost zajišťovat obyvatelům své obce dodávky pitné vody. Za tímto účelem mohou zřizovat např. svazy obcí či vybírat různou výši obecních poplatků (Jaeckel – Jaeckel, 2008: 54). Obce tedy nemohou samostatně určovat „co“ chtějí vykonávat, ale mohou rozhodnout o tom, „jak“ toho chtějí dosáhnout.<sup>177</sup>
- c) úkoly plněné na základě nařízení – jedná se o úkoly, které obec musí zajišťovat a jejich výkon musí odpovídat přesným instrukcím (nařízením). Jako příklad

---

<sup>176</sup> V případě, přesáhnou-li náklady na výstavbu finanční možnosti obce, a ta je nucena si vzít např. v tomto případě půjčku na dokončení projektu, stává se záležitostí i předmětem jednání, resp. dohledu vyšší správní úrovně (pozn. aut.).

<sup>177</sup> U kategorie úkolů a) a b) obce v oblasti samostatné působnosti nepodléhají doзору vyšší správní úrovně, tj. nemohou být kontrolovány a usměrňovány v předmětech či účelu konání, podléhají však právní kontrole, která je zaměřena na výkon záležitostí v souladu s platnými právními předpisy (Jaeckel – Jaeckel, 2008: 54).

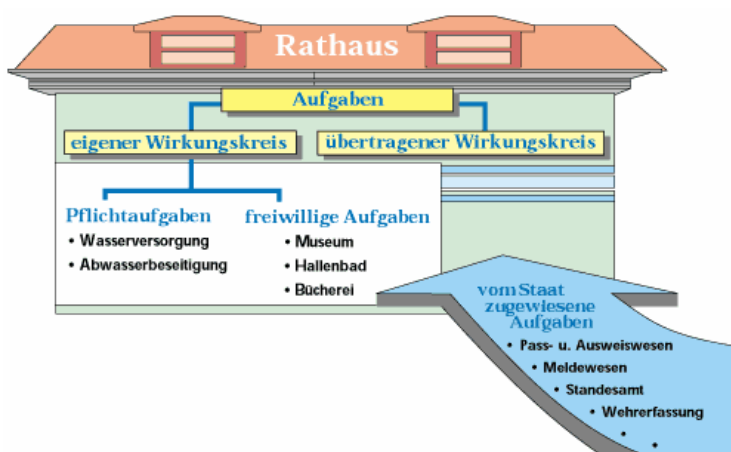
uvedme pořádání voleb do Spolkového sněmu či zemského parlamentu. Jedná se o úkoly, za které obec je zodpovědná, ale musí se při jejich realizaci řídit přesně danými pravidly (nařízeními, směrnicemi apod.). Jako další příklad může sloužit výkon stavebního dozoru. Obce tedy nemohou samostatně určovat ani „co“ chtějí vykonávat, ani „jak“ toho chtějí dosáhnout.

2. Státní úkoly jsou plněné v rámci přenesené působnosti. Jak již bylo vysvětleno, jedná se o povinně zajišťované úkoly, které jsou z pověření státu či spolkové země prováděny jako nejnižší úroveň federalismu. V tomto případě představuje obec nejnižší státní správní jednotku a přejímá místní státní správu. Např. je zodpovědná za dodržování místního pořádku a bezpečnosti. Policejní záležitosti jsou však vykonávány jen většími obcemi nebo svazem obcí.<sup>178</sup> Dále uvedme např. vydávání cestovních dokladů (pasů) a občanských průkazů. Obce jsou pověřeny výkonem zdravotního a veterinárního dohledu, správou cizineckých záležitostí apod. (Klaus, 2005: 8-9).

Na následujícím obrázku je názorně demonstrována samostatná a přenesená působnost obce a uvedeny praktické příklady, které byly uvedeny v předcházejícím textu.

*Eigener Wirkungskreis* je německé označení pro samostatnou působnost, *übertragener Wirkungskreis* znamená oblast přenesené státní správy.

Obrázek č. 15: Úkoly v oblasti samostatné a přenesené působnosti obce



Zdroj: <http://www.abbkoen.de/wahl.htm>.

<sup>178</sup> <http://www.landkreiskassel.de/politik/poliinfo/zustaend.htm>.

Práva a úkoly německých municipalit bychom mohli dále rozdělit jiným způsobem, resp. se dále zabývat tím, co patří k úlohám místního společenství a které výsostné záležitosti jsou komunám dle zákona přiznány. Tyto bychom mohli dle věcné náplně zařadit do cca 5 kategorií.

1. Personální záležitosti – komunální jednotky mohou plnit i roli zaměstnavatele, a jako takové podléhají a musejí plnit řadu právních předpisů. Obce mají výlučné právo si vybírat, vzdělávat, odměňovat i propouštět zaměstnance obce. Kromě obecných pravidel pracovně právních vztahů však obce podléhají řadě speciálních normativů, které upravují zaměstnávání pracovníků v úřednickém poměru (*Beamtenrecht*).
2. Vnitřní organizace – komunální jednotky mají právo, si dle svého uvážení, dále členit a organizovat chod správního úřadu (obecního úřadu). Vnitřní struktura ve formě oddělení, odborů, servisních pracovišť apod. je ve výsostné gesci komuny. Stejně jako u personálních záležitostí i vnitřní organizace obce a počet zaměstnanců a úředníků<sup>179</sup> odpovídá finančním možnostem municipálních rozpočtů.
3. Místní organizace a pořádek (*Ortsrechtshoheit*) – obce mají právo vydávat obecní právní normativy (nařízení a předpisy), které regulují záležitosti místního významu (např. místní pořádek, zásobování pitnou vodou a zajišťování odpadového hospodářství, stanovení místních daňových odbodů, poplatky za komunální zařízení apod.).
4. Plánování – německým komunám náleží právo ochrany půdního fondu a s tím souvisejícího územního plánování, resp. tvorby a dodržování územního plánu.
5. Finanční a daňová svrchovanost, tj. právo fiskální autonomie – představuje jeden ze základních principů moderní demokratické správy.<sup>180</sup>

Obce sehrávají nezastupitelnou roli při vytváření a udržování kvalitních podmínek života svých občanů. Jsou zřizovateli mateřských školek, základních škol, místních knihoven, ale jsou zodpovědné za záchranný systém (místní hasiči apod.) atd. Základní zákon poskytuje německým obcím ústavní garanci samosprávy, tedy řešení záležitostí obecního charakteru na základě vlastního rozhodování a vlastní zodpovědnosti. Podle rozhovorů se saskými a bavorskými starosty však realita vypadá

---

<sup>179</sup> Ve SRN se důsledně odlišují termíny zaměstnanec a úředník. Jedná se o dvě odlišné kategorie komunálních pracovníků (pozn. aut.).

<sup>180</sup> [Http://www.spd-fraktion-kreis-bautzen.de/](http://www.spd-fraktion-kreis-bautzen.de/).

poněkud odlišně. V žádném případě tím není naznačeno porušování ústavních práv samosprávy. Jedná se spíše o kritiku nedostatečných finančních zdrojů pro stále se zvyšující náročnosti a rozsah úkolů, které obce musejí plnit. Na základě zákonů či nařízení je na komunální jednotky převáděna řada úkonů, jejichž výkon na ně státní správa pře delegovala. Finanční subvence však zůstávají totožné. Již několik let je proto diskutována obecní komunální reforma. Zejména spolkové země a Spolek slibují obcím řešení nepříznivé finanční situace. Po provedené federální reformě došlo alespoň k malému pokroku. Spolek již na obce nemůže přenést přímo výkon nových záležitostí. Uvedené se však netýká oblasti přenesené působnosti a povinných úkolů, které jsou obce jako nejnižší jednotka správy v rámci smíšeného modelu dosud nuceny zajišťovat.

Zásadní problém spočívá v nekonkrétnosti právních normativů, které zajišťují refundaci nákladů komunálním jednotkám a souvisejí s poskytováním služeb v oblasti přenesené státní správy. Neexistuje žádný právní normativ, ve kterém by byla přesně vyčíslena částka či podíl obcí na nákladech spojených s výkonem přenesené působnosti.<sup>181</sup>

## 7.5 Typy obcí, komunální názvosloví

Všechny obce v SRN jsou si na základě německého komunálního práva formálně rovny ve své autonomii, tj. v oblasti samostatné působnosti. Z hlediska smíšeného modelu veřejné správy si však nejsou rovny ve své relevanci. Obce v Německu si nejsou a nemohou být rovny ve své velikosti (územní i dle počtu obyvatel), finanční síle, politickém vlivu apod. Podle postavení je odvislé i jejich označení. Podle názvu komuny již tedy můžeme odtušit její funkci v komunálním, resp. celém systému VS. Všechny komuny v SRN jsou obce (*Gemeinde*), některé obce však mají zvláštní pojmenování a status. Větší komunální jednotky jsou zpravidla nazývány městy (*Städte*).

Na základě obecních pořádků jednotlivých spolkových zemí se pod termínem obce rozumí tzv. okresní obce a města (*kreisangehörige Gemeinde a Städte*<sup>182</sup>), stejné

---

<sup>181</sup> Viz příspěvek státu na výkon přenesené působnosti zajišťované obcemi v ČR (pozn. aut.).

<sup>182</sup> Na tomto místě upozorňujeme, že chápat *kreisangehörige Städte* „po česku“ jako okresní města bylo chybné. Překlad je skutečně okresní město, nikoli však jeho chápání v německém prostředí. Okresní město je každé město, které tvoří okres. Okresní město, jak je chápe český jazyk, by zde nenašlo ekvivalent, neboť čeština rozumí pod termínem okresní město správní centrum okresu, které bylo na

jako města se statusem okresu (*kreisfreie Städte*<sup>183</sup>)<sup>184</sup> (Zimmermann, 2009: 20; § 3 SächsGemO). To jsou města, která nejsou součástí okresů, neboť sama o sobě okres tvoří a přebírají funkce okresu. Plní tedy zároveň okresní i obecní funkce (Zimmermann, 2009: 37). Nezapomeňme, že za komunální jednotky jsou v SRN dle ústavy považovány i svazy obcí (*Gemeindeverbände*) (čl. 28, odst. 2 GG). Základní klasifikační kritérium je pro německé municipalities kritériu početní. Každá spolková země má jiný limit počtu obyvatel pro ustanovení komuny (okresním) městem a městem se statusem okresu. Např. v Bavorsku je možné, aby se obec stala okresním městem v případě, žije-li v ní více jak 30 tisíc obyvatel a souhlas vysloví okresní sněm, resp. zemský parlament. Město poté nese název velké okresní město (*große Kreisstadt*) (čl. 5a, odst. 3 GO Ba) V Sasku je hranice vzniku velkého okresního města o deset tisíc obyvatel nižší, tj. 20 tisíc obyvatel (§ 3, odst. 2 SächsGemO). Stejně jako v Bádensko-Virtembersku (§ 3, odst. 2 GO BW). 25 tisíc obyvatel pro ustanovení města musí žít v Porýní-Falci (§ 6, odst. 1 GO RhPf). Naproti tomu Severní Porýní-Vestfálsko má hranici pro vznik velkého okresního města 60 tisíc obyvatel, pro vznik středně velkého okresního města (*mittlere kreisangehörige Stadt*) 25 tisíc obyvatel (§ 4 GO NRW). Uvedená spolková země ve svém § 4 GO NRW důsledně upravuje i možnost odebrání titulů velkého a středně velkého okresního města v případě, poklesne-li počet obyvatel, který je nutný pro zařazení obce do kategorie měst (s jakýmkoliv přívlastkem).

Okresní obce a města tvoří (zemský) okres. Katastrální území okresu je tvořeno katastrálními územími do okresu příslušejících obcí a měst (a dalších území). Města se statusem okresu nejsou součástí okresu a okres netvoří.

Klasifikačních hledisek je více. Např. Spolkový statistický úřad pracuje při členění německých měst s malými, středně velkými a velkými městy, která ještě dále člení. Pro klasifikaci komun dle velikosti do jednotlivých typů je jako základ používán tzv. obecní referenční rámec Spolkového úřadu pro stavitelství a územní plánování<sup>185</sup>,

---

území ČR jen jedno. Měst se statusem okresu může být ale v Německu v rámci jednoho okresu několik nebo nemusí být teoreticky žádné (pozn. aut.).

<sup>183</sup> Pro překlad *kreisfreie Städte* je lepší volit opis města se statusem okresu či městské okresy. Srov. např. Zákon o novém okresním uspořádání a městech se statusem okresu ve spolkové zemi Braniborsko (*Gesetz zur Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg – KNGBbg*). V Braniborsku jsou městy se statusem okresu pouze Potsdam (zároveň hlavní město spolkové země – *Landeshauptstadt*), Brandenburg na Havole, Chotěbuz a Frankfurt nad Odrou (§ 15 KNGBbg); tři města s okresním statusem má Sasko (Saská Kamenice, Drážďany a Lipsko) *versus* 25 *kreisfreie Städte* v Bavorsku (pozn. aut.).

<sup>184</sup> Obcemi jsou např. v Bádensko-Virtembersku myšlena okresní obce, města se statusem okresu a velká okresní města (Sixt – Notheis – Menzel – Roth, 2009: 7-8).

<sup>185</sup> *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – BBR*,

který všechny instituce VS přejímají. Existující velikostní typy měst uvádíme v následné tabulce včetně počtu obyvatel.

Tabulka č. 6: Velikostní klasifikace obcí v SRN<sup>186</sup>

Název komuny	Počet obyvatel v tisících
velkoměsto (große Großstadt)	300 a více
menší velké město (velkoměsto) (kleinere Großstadt)	100 – 300
středně velké město (Große Mittelstadt)	50 a více
středně malé město (kleine Mittelstadt)	pod 50
malé město/městečko (Kleinstadt)	počet obyvatel přesně nespecifikován
velká venkovská obec (große Landgemeinde)	7,5 a více
malá venkovská obec (kleine Landgemeinde)	7,5 a méně

Zdroj: tabulka vypracována na základě údajů BBR.<sup>187</sup>

V německé prostředí se kromě uvedených typů obcí setkáváme i se zvláštní kategorií měst, která je důsledkem zemských odlišností a historického vývoje.

#### Minderstadt

Zvláštní kategorií v rámci komunálního názvosloví jsou tzv. menší města či městečka (*Minderstadt*). Jedná se o historické označení kategorie sídel s omezenými městskými právy (Gorki 1976). V podstatě bychom mohli říci, že se jedná o středně velké a velké obce s právy, kterými disponovala města. S termínem městečko se setkáváme v historických pramenech v souvislosti s označeními *Freiheit*, *Flecken*, *Wigbold/Weichlid/Wikbold*. V Bavorském prostředí poté s výrazem *Markt* (Heineberg, 2006: 208).

#### Markt

Nejčastějším typem menšího města byly tzv. městyse (*Märkte*). Jejich nejdůležitějším právem bylo pořádat trhy (tržní města). S tím souvisely i hospodářské výhody pro obyvatele daného místa. Menší města sehrávala v historii důležitou

[http://www.bbr.bund.de/cln\\_032/DE/Home/homepage\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bbr.bund.de/cln_032/DE/Home/homepage__node.html?__nnn=true).

<sup>186</sup> Definovat v české prostředí malou či středně velkou obec je velmi obtížné. Např. oficiální velikostní kategorizace obcí v české legislativě neexistuje. Zákon o obcích pouze definuje, že obec nad 3 tis. obyvatel může být prohlášena za město, další velikostní kategorií jsou poté statutární města a zvláštní postavení v systému má hl. město Praha. Rehabilitováno bylo dále postavení městyse v systému. Ostatní sídla v ČR jsou obce (§ 3 z. č. 128/2000 Sb.). ČSÚ si pro své potřeby vytváří přehledy dle počtu obyvatel, i ty by nám ale definici termínu neusnadnily. Příklad velikostní tabulky ČSÚ viz příloha č. 21 (pozn. aut.).

<sup>187</sup> Pro mapu velkých a středně velkých měst v SRN viz příloha č. 3 (pozn. aut.).

centrální roli pro další sídla ve svém okolí. Velmi často se nalézala v nepříliš obydlených oblastech, kde by byla cesta na trh do dalšího města pro rolníky a trhovce příliš vzdálená a obtížná. Řada těchto typů měst byla založena v bezprostřední blízkosti hradu. To jim garantovalo ochranu a možnost rozvoje obchodu. Označení menší město má historický charakter. I dnes se však v německém systému setkáváme s touto kategorií sídel. Jedná se o druh obcí existujících prakticky pouze ve spolkové zemi Bavorsko.<sup>188</sup> O kategorii „*Markt*“ můžeme číst v prvních bavorských komunálních pořádcích z přelomu 18. a 19. století, ale historie tržních obcí se píše již od 13. a 14. století (Magnes 2010). V německé komunální praxi jsou od termínu *Markt* odvozeny např. *Marktdorf*, *Marktflecken*, *Marktgemeinde*, *Marktort*. Vždy se jedná o historickou konotaci, neboť dnes není právo pořádat trhy v německém právním pořádku obcím nijak omezováno, a proto označení již ztratilo praktický význam. V současné době používá titul městys v bavorském prostředí skoro 400 obcí. Uvedený titul může být bavorskou vládou velké okresní obci udělen i dnes. Nejmladší menší město v Německu, kterému byl v roce 2008 udělen titul městyse, je dolnobavorský Ruhstorf an der Rott.<sup>189</sup> Bavorské komunální právo rozlišuje v kategorii okresních obcí mezi městy, městysy (*Märkte*) a obcemi (čl. 3 BayGO). Název „*Marktgemeinde*“ není v Bavorsku oficiálním názvem správní jednotky. Velmi často se však stává, že je název městys součástí oficiálního názvu obce (např. Markt Bibart<sup>190</sup> nebo Markt Berolzheim<sup>191</sup>).

### Flecken

Dalším typem menšího města jsou tzv. *Flecken*. I zde můžeme použít český překlad městys. Charakteristika sídla je obdobná s bavorským pojmenováním *Markt*. I tato menší města měla právo pořádat trhy a využívat výhod z nich plynoucí. Jedná se o geograficky omezeně používaný název v severním Německu, zejména v Dolním Sasku. I v současné době se můžeme setkat s označením obce, města za *Flecken*, i když prakticky nemá toto pojmenování již žádný faktický význam.<sup>192</sup>

---

<sup>188</sup> Asi nejznámějším městysem v Bavorsku (zejména pro lyžařské příznivce) je tzv. GaPa, Garmisch-Partenkirchen, <http://www.gapa.de/>.

<sup>189</sup> <http://www.ruhstorf.de/ueber-uns/geschichte.html>.

<sup>190</sup> <http://www.markt-bibart.de/>.

<sup>191</sup> <http://www.marktberolzheim.de/>.

<sup>192</sup> S velmi omezeným počtem čtyř *Flecken* se setkáváme i v Sasku-Anhaltsku, kde tvoří součást Magdeburské pánve (*Magdeburger Börde*), <http://www.calvoerde.de/>.

V Hesensku, v zemském okrese Limburk-Weilburg, jsou obce, které nesou název „*Marktflecken*“ (např. Weilmünster, Merenberg<sup>193</sup>). Ve Šlesvicko-Holštýnsku byl titul užíván až do roku 1934 a poté byl zrušen. Většina městysů posléze obdržela status města. V Braniborsku je pouze jediná obec nesoucí název městys a jedná se o Zechlin.<sup>194</sup> V ostatních teritoriálních státech se s uvedeným pojmenováním neseťkáme vůbec.

### Freiheit

Další formou menšího města je tzv. svobodné město (*Freiheit* nebo *Freiheitsstadt*). Jednalo se o označení větších okresních obcí s městskými právy. Titul „*Freiheit*“ je spojen především s historickým územím Vestfálska. Dnes již není pojmenování časté, neboť se většina původních obcí s těmito právy přeměnila statusově na města nebo byla začleněna do jiných obcí či měst.

Často se můžeme v souvislosti s tímto termínem setkat s jinými variantami jako *Freiung* nebo *Freyung*, které jsou však typické pro Bavorsko. Např. blízko česko-německých hranic (nedaleko Strážného) v okrese Fryung-Grafenau leží město *Freyung* a odvozuje svůj etymologický původ právě od této formy středověkého městečka.<sup>195</sup> Jak již bylo řečeno, jedná se opět o historické pojmenování. S titulem svobodné město bylo spojeno privilegium volit magistrát a starostu a tedy právo na samosprávu.

Postupem doby se správními reformami vymizela zvláštní privilegia (neboť se stala přirozenými i pro ostatní komuny), ale pojmenování obcím zůstalo. V porovnání např. s bavorským titulem městys (*Markt*), není toto označení v prostředí německé komunální sféry příliš četné. V některých oblastech mohla být tzv. svobodná práva udělena nejen městům, ale i obcím. Současným příkladem existujícího města s tímto statutem je např. Böderfeld, kterému byla privilegia svobodného města udělena již ve 14. století.<sup>196</sup> Právě toto období stojí u zrodu kategorií menších měst ve Vestfálsku v oblasti Sauerland. V oblasti Münsterland se můžeme setkat s variantou „*Wigbold*“<sup>197</sup>, v mutacích *Weichlid* či *Wikbold* (Gorki 1976).

---

<sup>193</sup> [Http://www.merenberg.de/](http://www.merenberg.de/).

<sup>194</sup> [Http://www.fleckenzechlin.de/](http://www.fleckenzechlin.de/).

<sup>195</sup> Srovnej historii města *Freyung*, <http://www.freyung.de/index.php?ID=17>.

<sup>196</sup> [Http://www.boedefeld.de/](http://www.boedefeld.de/).

<sup>197</sup> Od roku 1659 až do správní reformy 1969 používalo dnešní město Schöppingen označení *Wigbold*, <http://www.schoeppingen.de/>.



Dalších regionálních pojmenování je v SRN celá řada. Již se však nejedná o oficiální kategorie z hlediska komunálního názvosloví, ale spojení, která vyjadřují další informace o příslušné komuně. Jako příklad uveďme univerzitní město (*Universitätsstadt*) což je označení pro město, které je sídlem univerzity. Hornické město (*Bergstadt*), jehož tradice a práva jsou spojena s hornictvím. Název si město může ponechat i v současnosti, i když zde již aktivní těžba uhlí neprobíhá např. Annaberg-Buchholz<sup>198</sup> v Sasku. Dále hanzovní město (*Hansestadt*), což bylo původně označení skupiny či společenství cestujících obchodníků ze severního Německa a pro označení města bylo poprvé použito ve 12. století v souvislosti se založením města Lübeck<sup>199</sup>.

## 7.6 Struktura a organizace obce

Od výše zmíněného členění německých komunálních systémů do čtyř (resp. dvou) základních typů a od typu komuny (obec, město apod.) se odvozuje i odlišná obecní struktura a organizace. Kromě čtvera členění pak musíme při popisu místního uspořádání reflektovat zemskou příslušnost. Volby do obecní rady a funkční období členů obecních rad přísluší regulovat právě zemskému zákonodárství. Obecné znaky však nalézt můžeme: starosta a rada tvoří základní orgány obce, ostatní jsou orgány odvozené.

### 7.6.1 Starosta

Starosta je v komunálním systému SRN velmi důležitá osoba. Je vrcholným reprezentantem a statutárním představitelem obce. Jeho pojmenování se liší dle velikosti sídla – nejčastěji se setkáme s označením starosta (*Bürgermeister*). Ve městech se statusem okresu a ve velkých okresních městech zní pojmenování nejčastěji vrchní starosta (*Oberbürgermeister*). Dle zemských nuancí je užíváno např. také označení první starosta (Bavorsko) (*Erster Bürgermeister*) apod.

Délka funkčního období závisí na zemském zákonodárství. Různit se může i délka mandátu vrcholného reprezentanta obce a členů rady (viz níže).

---

<sup>198</sup> [Http://www.annaberg-buchholz.de/](http://www.annaberg-buchholz.de/).

<sup>199</sup> [Http://www.lwl.org/LWL/Kultur/Westfalen\\_Regional/Siedlung/stadtentwicklung/Hanse/index\\_html#Geschichte](http://www.lwl.org/LWL/Kultur/Westfalen_Regional/Siedlung/stadtentwicklung/Hanse/index_html#Geschichte).

Ve všech spolkových zemích je dnes starosta volen přímo. Zavedení přímé volby starosty úzce souvisí s komunálními reformami začátku 90. let 20. století a tzv. vítězným tažením jihoněmeckého radního uspořádání (Holtkamp, 2003: 22). Přímá volba starosty, zejména v menších obcích, není *a priori* politickým bojem, ale spíše rozhoduje síla osobnosti kandidáta. Stranická příslušnost starosty není rozhodujícím faktorem. Se zvyšující se velikostí obce se úměrně zvyšuje také důležitost stranické příslušnosti. U velkých měst se osobnostní kredit stírá a převažují spíše stranické preference.<sup>200</sup>

Jelikož se volby starosty a členů obecní rady nemusejí konat zároveň a preference voličů se neshodují, dochází často k situaci, kterou můžeme označit výrazem kohabitace, tj. nucené soužití.<sup>201</sup> Vzájemný vztah obecní rady a starosty podporuje prvky konsensuální demokracie na obecní úrovni. Starosta může svou funkci vykonávat jako tzv. uvolněnou či neuvolněnou. Neuvolnění starosta, který svou funkci vykonává jako čestnou, tudíž mu za její výkon nepřísluší plat, je volen spíše v obcích s nižším počtem obyvatel. Příčinu představují zejména kompetenční a finanční důvody. Z pravidla platí, že obce s neuvolněným starostou jsou součástí správního společenství obcí. Starosta nedisponuje výraznějšími správními kompetencemi, ale má právo a zároveň povinnost zastupovat zájmy své komuny v uvedeném společenství obcí (Klaus, 2005: 20-21).

Odlišnou pozici reprezentuje uvolněný starosta. Funkční období znamená práci na plný úvazek. Tomu odpovídají i jeho práva, povinnosti a celkové postavení v systému. Starostovi náleží příprava a výkon záležitostí, které mu svěří obecní rada a hlavní výbor (viz níže). Je vrcholným představitelem správy, včetně její organizace (např. rozdělení správních úkonů mezi obecní úředníky a ostatní zaměstnance obce,

---

<sup>200</sup> Potvrzeno i provedenými rozhovory (pozn. aut.).

<sup>201</sup> Na rozdíl od francouzského případu, pro který byl tento výraz vytvořen, není tento stav pro německou komunální politiku výjimečný a chod obce ohrožující či limitující. Dalo by se říci, že se může jednat o častý jev napomáhající spíše konsenzuálnímu vedení obce a někteří dotazovaní starostové jej i vítají. „*Je pak nutné opustit politickou politiku, tu nechat na zemskou úroveň a věnovat se věcným otázkám chodu obce. Stěžejní roli zde poté sehrává komunikace se svými partnery (Informationspolitik)*“ Rozhovor se starostou bavorské obce C.

Jedná o častý jev jak v Bavorsku, tak i Sasku. V Bavorsku má sice silné komunální zastoupení CSU, ale u přímých voleb starostů u voličů rozhoduje spíše osobnostní volba než stranická příslušnost. „*Jsem starostou už čtyřicet let za nezávislé a posledních 15 let to funguje tak, že jeden místostarosta je z CSU a druhý z SPD a stranická příslušnost většiny členů obecní rady je druhotná.*“ Rozhovor se starostou bavorské obce B. Starosta bavorské obce A vyjádřil přesvědčení, že nejdůležitější jsou osobní kvality jednotlivých aktérů. Starosta bavorské obce D zase uvedl, že z hlediska jeho dlouholeté praxe v komunální politice je stranická variabilita přínos pro věcnost a rozšíření témat k diskuzi a následnému řešení (pozn. aut.).

organizační struktura obecní úřadu apod.). Jeho úkolem je informovat o dění v obci širokou veřejnost a zároveň i komunální volené představitele obce a členy hlavního výboru. Zároveň má právo vést obchodní jednání a povinnost zajistit správné hospodářské chování obce (úvěry, umořování dluhů, finanční politika obce).

#### Zástupci starosty

Jelikož je většina komunálních politiků neuvolněná, stanovily komunální pořádky teritoriálních zemí funkci tzv. *Beigeordnete*.<sup>202</sup> Jedná se o volené zástupce starosty v případě jeho nepřítomnosti v úřadu či za mimořádných okolností (během dovolené, v důsledku zdravotní indispozice, neschopnosti vykonávat svou funkci z jiných důvodů). V podstatě bychom mohli říci, že se jedná o místostarosty, kteří mohou být nazýváni ve spolkových zemích různě. Starosta může mít více zástupců, ale v případě jeho absence vykonává jeho úřad právě uvolněný zástupce (*hauptamtlicher Beigeordnete, erster Beigeordnete*). Tzv. první zástupce může mít opět různé pojmenování a v okresních městech se statutem okresu nebo ve velkých okresních městech (kde je starosta nazýván vrchním starostou) poté nést úřední označení starosta.

Neuvolnění zástupci starosty jsou voleni obecní radou z řad jejích členů. V Sasku je komunální pořádek benevolentní a ustanovuje i možnost, nikoli přímo povinnost zřídit funkci *Beigeordnete*. V obcích s více jak 10 tis. obyvateli mohou obce zřídit tuto pozici. Ve městech se statusem okresu ale musí být zástupce či zástupci starosty úředníci na plný úvazek. Přičemž konkrétní počet upravují jednotlivé komuny ve své hlavní směrnici (*Hauptsatzung*) (viz níže) podle potřeby rady. Komunální pořádek upravuje jen nejvyšší možný počet úředníků.<sup>203</sup> Zde jsou vidět jasné rozdíly mezi jednotlivými spolkovými zeměmi.<sup>204</sup> V Bavorsku se s uvedenou pozicí

---

<sup>202</sup> Překlad uvedeného výrazu je opět složitější. Jedná se v podstatě o obecní přidělnce. Tj. na základě zemských komunálních pořádků, přísluší obci ustanovit určitý počet zástupců starosty, resp. některého či některé z nich zaměstnat jako komunální úředníky na plný úvazek (pozn. aut.).

<sup>203</sup> Nejvyšší možný počet *Beigeordneten* v obcích

s více jak 10 000 až 30 000 obyvateli 1

s více jak 10 000 až 60 000 obyvateli 2,

s více jak 60 000 až 100 000 obyvateli 3,

s více jak 100 000 až 200 000 obyvateli 4,

s více jak 200 000 až 400 000 obyvateli 5,

s více jak 400 000 obyvateli 7 (§ 55, odst. 1 SächsGemO).

<sup>204</sup> Totožná je pouze pozice. V některých teritoriálních státech je placenou funkcí pouze první zástupce starosty, ostatní vykonávají svoji funkci čestně (Durynsko). V Dolním Sasku naopak jsou za výkon svých povinností všichni *Beigeordneten* placeni a jejich počet je odvislý od počtu členů rady, nikoliv velikosti komuny *Beigeordneten* a starosta poté tvoří obdobu české rady (výkonného orgánu obce) s názvem správní výbor (*Verwaltungsausschuß*). Z těchto členů poté rada zvolí jednoho či dva zástupce starosty (místostarosty). Např. v obci s méně jak 12 členy v radě to mohou být 2 *Beigeordneten*, ve velkých městech s více jak 44 členy obecní rady až 10 (§ 56 NGO).

v komunální samosprávě nesetkáme vůbec. V komunálním pořádku Bavorska se o *Beigeordneten* nedočteme. Jelikož je vrcholný představitel obce nazýván prvním starostou, jsou jeho zástupci označováni jako starostové. Plní však v systému stejnou či podobnou roli jako jejich kolegové v Sasku<sup>205</sup> (čl. 39 BayGO).

## 7.6.2 Obecní rada

V německém prostředí je obecní rada (*Gemeinderat*)<sup>206</sup> zastupitelský orgán obce volen na základě tajného, přímého, rovného a všeobecného volebního práva občany majícím na daném území volební právo.<sup>207</sup> Jedná se o hlavní orgán každé obce.<sup>208</sup> Členové rady se nazývají radní (*Ratsmitglied*).<sup>209</sup> Radní mají (stejně jako např. poslanci zemského či spolkového parlamentu) volný mandát. Jelikož vykonávají svoji funkci jako neuvolněnou, stanovují zemské právní předpisy, že člen rady obce (města) nesmí být za výkon své volené funkce ve svém občanském zaměstnání nikterak sankcionován. Zaměstnavatel musí zaměstnance (radního) ze zaměstnání uvolnit v době konání zasedání obecní rady, nebo vyžaduje-li si to výkon jeho funkce. Dle zákona poté není možné, aby byl zaměstnanec propuštěn či mu byl ukončen pracovní poměr z důvodu nadměrného zatížení výkonem své neuvolněné funkce. I za výkon neuvolněné funkce jim může obec, jako náhradu ušlých zisků, poskytnout určitou finanční kompenzaci (Klaus, 2005: 19). Rada je složena ze členů a z přímo voleného starosty (§ 40 GO NRW). Počet členů zastupitelského orgánu obce závisí na počtu obyvatel dané komuny (čl. 22 GO Ba). Každá spolková země si reguluje počet členů obecní rady dle svých

---

<sup>205</sup> Zde nalézáme jasný důkaz našeho původního tvrzení, že v některých případech není nutný překlad německých výrazů do češtiny, jako spíše definování funkce či fungování popisovaných jevů, pozic, situací apod. (pozn. aut.).

<sup>206</sup> V německém prostředí termíny obecní rada a obecní zastupitelstvo (*Gemeinderat*) splývají v jeden. Bude tedy platit, že při použití termínu obecní rada máme na mysli kolektivní lidem přímo volený orgán vzešlý z voleb.

Názvosloví ale není v německém případě jednotné. Termínem rada můžeme myslet i městskou radu (*Stadtrat*), obecní zastupitelstvo (*Gemeindevertretung*), městské shromáždění (*Stadtverordnetenversammlung*), magistrát (*Magistrat*), radu města (*Rat der Stadt*) apod.

<sup>207</sup> Více viz níže Volba členů obecní rady (pozn. aut.).

<sup>208</sup> Dle konkrétních obecních pořádků si ale (první) starosta může vyhradit rozhodovací pravomoc v určité záležitosti (např. čl. 29 GO Ba či § 28, odst. 1 SächsGemO).

<sup>209</sup> Samotné německé názvosloví není ani v tomto případě jednotné a vychází z velikosti obce, z jejího statusu v systému, z modelu komunálního uspořádání či historických důvodů. Setkáme se tak s členem rady (*Ratsmitglied*), městským radním (*Stadtrat*), radním (*Ratsherr*), obecním zastupitelem (*Gemeindevertreter*), městským delegátem (členem městského shromáždění) (*Stadtverordneter*), členem magistrátu (*Mitglied des Magistrats*), členem rady města (*Mitglied des Rates der Stadt*) – uváděno pouze v mužském rodě (pozn. aut.).

V této souvislosti upozorňujeme na velmi často chybný český překlad statutárního zástupce a představitele (zemského) okresu, který se nazývá okresní rada (*Landrat*) (pozn. aut.).

pravidel.<sup>210</sup> Způsob jednání a organizace obecního grémia určují zemské obecní, resp. okresní pořádky. Každá obec je povinna přijmou jednacím řád (*Geschäftsordnung*). Zde jsou stanovena práva a povinnosti obecní rady, jejich právní postavení v systému, organizace jednání obecní rady apod.<sup>211</sup>

Jako příklad uveďme právo iniciační, tzn. právo iniciovat věcné návrhy k projednání rady; právo interpelační vůči starostovi, který má za povinnost v přesně stanovené časové lhůtě odpovědět atd. Obecní rada stanovuje základní správní principy. Rozhoduje o všech záležitostech obecního charakteru, pokud za ně zodpovědný starosta nebo na něj rada výkon určitých záležitostí nepřenesla (§ 28, odst. 1 SächsGemO). Funkční perioda obecních radních je až na dvě spolkové země stejná, tj. 5 let. Pouze v Bavorsku a v Brémách vykonávají zastupitelé svou funkci déle, resp. kratěji (Bavorsko – 6 let, Brémy – 4 roky). Obecní rada si podle svých potřeb může vytvářet orgány s poradním hlasem, a to výbory či grémia. Postavení obecní rady v systému by se dalo přirovnat k parlamentnímu orgánu. Do kompetence rady spadá schvalování závazných (a pro obec směrodatných) právních předpisů. K tzv. místním zákonům (*Ortsrech*) patří zejména směrnice (*Satzung*) a nařízení (*Verordnung*)<sup>212</sup>. Výkon svých nařízení může kontrolovat a k jejich provádění úkolovat ostatní orgány obce. Směrnice slouží k regulaci záležitostí spadající do samostatné působnosti obce. Obce jsou povinny vydávat tzv. povinné směrnice. Mezi ně patří zejména hlavní směrnice (*Hauptsatzung*). *Hauptsatzung* je typickým právním nástrojem německých komun. Jedná se o právně závazný výnos obecní rady a rozpracovává obecní financování (rozpočet). Komunální zákonodárci v ní přesně stanoví zamýšlené příjmy a výdaje, předpokládanou výši obecních půjček apod. (Klaus, 2005: 22-23). Hlavní směrnice je

---

<sup>210</sup> V Bavorsku např. mají obce do 1 000 obyvatel 8 členů rady,

s více jak 1 000 až 2 000 obyvateli 12,

s více jak 2 000 až 3 000 obyvateli 14,

s více jak 3 000 až 5 000 obyvateli 16,

s více jak 5 000 až 10 000 obyvateli 20,

s více jak 10 000 až 20 000 obyvateli 24,

s více jak 20 000 až 30 000 obyvateli 30,

s více jak 30 000 až 50 000 obyvateli 40,

s více jak 50 000 až 100 000 obyvateli 44,

s více jak 100 000 až 200 000 obyvateli 50,

s více jak 200 000 až 500 000 obyvateli 60, přičemž město Norimberk 70 a hlavní město Mnichov 80 radních (čl. 31, odst. 1 a 2 GO Ba).

<sup>211</sup> Srov. <http://www.laupheim.de/GeschaeftsordnungGemeinderates.pdf>.

<sup>212</sup> Srovnej obecně závazné vyhlášky zastupitelstva obce v oblasti samostatné působnosti a nařízení rady v oblasti přenesené působnosti. Jelikož v německém případě není zřizována rada ve smyslu českého komunálního orgánu, kumuluje se pravomoc vydávání obou typů právních dokumentů v rukách obecních radních (pozn. aut.).

považována za „ústavu“ obce. Na základě zemského zákonodárství a obecního zřízení upravuje obecní. Nesmí však odporovat vyšším právním normativům. Může řešit řadu pro obec důležitých záležitostí (komunální symboly, přesné úkoly a způsob zastupování starosty, upřesnění obecního členění, počet členů rady, počet a název zřizovaných výborů a poradních sborů, petiční právo apod.).

### Výbory

Výbory jsou odvozené orgány obce. Jsou zřizovány obecní radou a plní rozličné funkce. Výbory se dělí na rozhodovací, poradní; dále na obligatorní a fakultativní<sup>213</sup>. Rada může v určitých záležitostech přesunout výkon pravomocí na vytvořený výbor (§ 41 SächsGemO). Všechny obecní pořádky obsahují ustanovení, ve kterém jsou taxativně vyjmenovány záležitosti, které na výbor převedeny být nesmějí, neboť svým významem náleží do kompetence voleného zastupitelského orgánu obce (např. čl. 32, odst. 2 BayGO). Zároveň některé obecní pořádky určují, že zasedání výborů je neveřejné (§ 41, odst. 5 SächsGemO). Z hlediska zákona je zřízení určitých výborů povinné. To se týká tzv. hlavního výboru (*Hauptausschuss*), které koordinuje práci ostatních výborů a připravuje poklady pro jednání rady. Dále je v kompetenci každé spolkové země určit, jaké výbory budou zřízeny jako obligatorní a jaké jako fakultativní (záleží na velikosti obce). Nejčastějšími povinnými výbory jsou: správní výbor, finanční výbor, kontrolní výbor a v okresech a městech se statutem okresu je zřizován výbor zabývající se problematikou mládeže<sup>214</sup> (Klaus, 2005: 24). Např. každá obec v Severním Porýní – Vestfálsku musí dle obecního pořádku zřídit hlavní, finanční a kontrolní výbor (§ 57, odst. 2 GO NRW). Fakultativní (nepovinné) výbory zřizuje rada podle svých potřeb a k vyřízení většinou časově omezených záležitostí. Zřízení či zrušení výboru náleží do čisté kompetence rady.

### Poradní sbory

Poradní sbory (*Beiräte*) jsou institutem občanské participace. Nedisponují nebo jen z části rozhodovací či kontrolní pravomocí. Jejich hlavním úkolem je poradní (doporučovací) funkce vůči obecní radě či konkrétním výborům rady. Opět záleží na každé spolkové zemi, jakým způsobem ošetří zapojení občanů do správy věcí

---

<sup>213</sup> Rozdělení vychází z jednotlivých obecních pořádků a závislí na spolkové zemi, jakými pravomocemi konkrétní výbor vybaví, resp. jaké výbory určí za povinně zřizované (pozn. aut.).

<sup>214</sup> Srov. <http://www.leipzig.de/de/buerger/aemterhome/jugendamt/ausschuss/>;  
<http://www.duesseldorf.de/jugendamt/jha/index.shtml>.

veřejných. Rozdíly existují i mezi obcemi stejné spolkové země, tj. jakými právy poradní sbory vybaví (právo slyšení, právo podávat návrhy, právo promluvit na zasedání obecní rady apod.). Většina zemských obecních pořádků připouští existenci místních poradních sborů (*Ortsbeiräte*), v jednotlivých místních částech a cizinecké poradní sbory pro zastupování záležitostí cizinců.<sup>215</sup> Existují i poradní sbory pro záležitosti kriminální prevence, nezaměstnanosti, žen apod., přičemž jejich počet a náplň práce z velké části závisí na velikosti sídla.<sup>216</sup> Členy poradních sborů mohou být členové rady a zástupci občanského sektoru (§ 47 SächsGemO).

### Frakce

Frakce nejsou v pravém slova smyslu komunální samosprávný orgán. Frakce jsou politickým sdružení členů rady. Plní různé funkce. Jsou centrem vývoje politických strategií, místem pro spolupráci s občanským sektorem (svazy, spolky). Ve velkých komunách mohou hrát roli prostředníka či vytvářet prostor pro komunikaci mezi voliči a volenou samosprávou (Klaus, 2005: 26-27). Jsou strukturální součástí komunální politiky se zvláštními právy. Ta vycházejí z komunálního uspořádání (organizační výsostnosti viz výše) a z organizačního řádu, a proto se místně výrazně odlišují. Zemské zákonodárství do činnosti frakcí nezasahuje. Pouze stanovuje, že vnitřní uspořádání a fungování frakce nesmí odporovat demokratickým a právním základům německé společnosti a státu. Pro vznik frakce jsou nezbytní minimálně dva členové, radní. V případě, je-li za politickou stranu či koalici zvolen do obecní rady jen jeden zástupce, nemůže vytvořit frakci.

## 7.7 Komunální volební systémy

V následující kapitole sumarizovaně představíme základní rámec komunálních volebních systémů v SRN. Volební proceduru na obecní úrovni představíme obecně, pro konkrétní příklady poslouží případové studie Saska a Bavorska. Uvedená oblast

---

<sup>215</sup> Srov. obligatorní výbor pro národnostní menšiny v českém případě (v komunách, kde se k jiné než české národnosti hlásí více jak 10 % občanů) (pozn. aut.).

<sup>216</sup> Např. hlavní město Lipsko zřídilo Poradní výbor zabývající se rovnými příležitostmi mužů a žen, Protidrogový poradní výbor, Poradní výbor pro osoby s postižením, Poradní výbor pro rodinu a děti, Poradní výbor pro problematiku migrantů, Poradní výbor ochrany přírody, Poradní výbor pro oblast psychiatrie, Seniorský poradní výbor, Poradní výbor kriminální prevence, Poradní výbor ochrany zvířat (<http://www.leipzig.de/de/buerger/politik/beiraete/>).

spadá do výlučnosti jednotlivých spolkových zemí, a proto se volební procedura mění v závislosti na spolkové zemi.

U komunálních volebních systémů se soustředíme na volbu starosty a členů obecní rady.<sup>217</sup>

### 7.7.1 Volba starosty

Volba starosty může probíhat dvojím způsobem, a to přímo občany či nepřímo obecní radou. Mezi odborníky i laickou veřejností existují protichůdné názory na přímou a nepřímou volbu (upozorňující na klady i zápory obou variant). Starosta volený nepřímo obecní radou má za sebou politickou podporu většiny zastupitelského sboru. Je to právě rada a nikoliv občan, který o delegování do úřadu rozhodne. S tím souvisí i argument o nedostatečném samosprávném charakteru nepřímo zvoleného starosty (viz např. Schefold – Neumann, 1996: 7).

Ve všech spolkových zemích byl zaveden mechanismus přímé volby starosty. Na starostu je nahlíženo jako na osobu zastupující zájmy občanů daného sídla, neboť je to právě lid, od kterého se odvozuje jeho legitimita. Není *a priori* odpovědný straně (většinou v zastupitelském sboru), ale přímo svým voličům. Je však nasnadě, že přímo volený starosta neuzurpuje na komunální úrovni veškerou moc. Úkoly a pravomoci jsou rozděleny mezi starostu a obecní radu, kteří musí mezi sebou vzájemně komunikovat, vyvažovat své pozice v systému a společně koexistovat.<sup>218</sup>

Možným negativem by se mohlo jevit zneužití postavení starosty ve prospěch populistických názorů a myšlenek. Obavy, že se občané budou rozhodovat na základě popularity volené osoby, než na základě jejich skutečných odborných a politických zkušeností. Ve většině případů se obavy nevyplnily, neboť u starosty je nutná orientace na obecní radu a působí v určitém politickém prostředí. Komunální politika v Německu je proto nahlížena jako konsenzuální.<sup>219</sup>

---

<sup>217</sup> Za komunální volby se v SRN považují i jiné typy voleb (např. v Sasku a Bavorsku se jená o volby okresního sněmu a okresního rady, v Bavorsku dále ještě o volby krajského sněmu). Na tomto místě se však soustředíme pouze na uvedený typ voleb (pozn. aut.).

<sup>218</sup> Viz principy brzd a protivah (*checks and balances*) či vzájemného soužití (*kohabitation*), které můžeme aplikovat i na německou komunální úroveň (pozn. aut.).

<sup>219</sup> Konsenzuálnost komunální politiky je dle našeho názoru vyjádřena pozicí a fungováním obecní rady a starosty v systému (příčemž se jedná až o období po roce 1993 a zavedení přímé volby starosty ve všech teritoriálních státech). V prvé řadě se jedná o otázku legitimacy přímo volených představitelů obce – starosty a obecní rady. Dále je nutné posuzovat schopnost a možnost jejich koexistence, kooperace. V neposlední řadě je důležitým faktorem ve většině spolkových zemí odlišná délka funkční období starosty a rady (pozn. aut.).



## Způsob volby starosty

Starosta (a okresní rada) jsou voleni většinovým volebním systémem ve dvoukolové variantě. V prvním kole zvítězí ten kandidát, který obdrží nadpoloviční většinu odevzdaných hlasů (50 % + jeden hlas). Není-li starosta zvolen v prvním kole, koná se kolo druhé, do kterého postupují dva nejúspěšnější kandidáti z kola prvního.<sup>220</sup>

Pro vítězství ve druhé kole dostačuje relativní většina hlasů. Níže jsou uvedeny příklady volebních lístků určených pro komunální volby v roce 2010 ve spolkové zemi Sársko pro první i druhé kolo volby starosty.<sup>221</sup>

Obrázek č. 16: volební lístky pro volbu starosty ve spolkové zemi Sársko



Zdroj: <http://www.schiffweiler.de/wahlbgm/index.php?w=0&m=10&p=10>.

Identická je i volba okresního rady, tj. vrcholného představitele (zemského) okresu.

<sup>220</sup> U případových studií Bavorska a Saska si ukážeme zajímavé varianty zcela otevřené kandidátní listiny v případě, nekandiduje-li žádný kandidát (i v takovém případě se volby konají) či se o starostovské křeslo uchází kandidát pouze jeden (pozn. aut.).

<sup>221</sup> Detailní rozpracování volby starosty a okresního rady viz komunální volební systémy v Saksu a Bavorsku, kap. 8.6 a 9.6 (pozn. aut.).

Obrázek č. 17: volební lístek pro volbu okresního rady ve spolkové zemi Severní Porýní-Vestfálsko

**Stimmzettel**  
für die Wahl der Landrätin / des Landrats  
des Kreises STEINFURT  
am 30. August 2009

Nur eine Bewerberin oder einen Bewerber ankreuzen,  
sonst ist Ihre Stimme ungültig!

Hier  
ankreuzen  
↓

1	<b>Kubendorff, Thomas</b> Geburtsjahr 1956 Landrat Johanniterstr. 57 48565 Steinfurt	Christlich Demokratische Union Deutschlands	<b>CDU</b>	<input type="radio"/>
2	<b>Veldhues, Elisabeth</b> Geburtsjahr 1949 Geschäftsführerin SPD-Fraktion LWL, MdL Gustav-Heinemann-Str. 36 48429 Rheine	Sozialdemokratische Partei Deutschlands	<b>SPD</b>	<input type="radio"/>
3	<b>Fehr, Helmut</b> Geburtsjahr 1949 Lehrer Montargisstr. 59 48268 Greven	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	<b>GRÜNE</b>	<input type="radio"/>
4	<b>Mußmann, Jürgen</b> Geburtsjahr 1968 Rechtsanwalt Aldruper Weg 7 48268 Greven	Freie Demokratische Partei	<b>FDP</b>	<input checked="" type="radio"/>

Zdroj:

[http://www.fdpsteinfurt.de/index.php?option=com\\_content&task=view&id=148&Itemid=48](http://www.fdpsteinfurt.de/index.php?option=com_content&task=view&id=148&Itemid=48).

### Odvolání starosty z funkce

S otázkou přímé volby starosty je spojena také problematika jeho odvolání. V případě nepřímo voleného starosty měl zastupitelský orgán obce k dispozici právní nástroje, jak starostu za určitých podmínek odvolat. Přímá volba starosty pozici obecní rady v tomto smyslu ztěžuje (Holtkamp, 2003: 22).<sup>222</sup> Přesto existují německé spolkové země, které i u přímo zvoleného starosty možnost odvolání z funkce „nepřímo“ umožňují. Resp. kromě dvou zemí s tradičně silným postavením starosty – Bavorsko a Bádensko-Virtembersko – je odvolání vrcholného reprezentanta správy prostřednictvím obecního zastupitelského sboru možné (Flick, 2009: 43). Členové obecní rady mají právo při dosažení určitého počtu hlasů (v závislosti na zákonodárství příslušné spolkové země) navrhnout odvolání starosty.<sup>223</sup> V Braniborsku a dalších spolkových zemích mají tuto možnost např. přímo občané prostřednictvím *Bürgerentscheid*.<sup>224</sup> Je nutné zdůraznit, že se ve valné většině případů jedná o teoretické možnosti, které v praxi nejsou ve větší míře využívány. V Bavorsku a Bádensko-Virtembersku institut

<sup>222</sup> Před komunální reformou 90. let 20. století mohli starostu přímo volit jen občané v Bavorsku a Bádensko-Virtembersku (Scheffold – Neumann, 1996: 7).

<sup>223</sup> Např. v Durynsku může být starosta odvolán občany obce absolutní většinou odevzdaných hlasů. Hlasování o odvolání starosty se musí zúčastnit minimálně 30 % oprávněných voličů. Proces odvolání starosty však musí být nejprve iniciován obecní radou při souhlasu 2/3 členů (§ 28, odst. 6 ThürKO).

<sup>224</sup> Viz níže.

odvolání starosty z funkce (v případě Bavorska i u okresního rady) obecní (okresní) pořádky neznají (Wollmann, 1999b: 46).

V následující tabulce uvádíme údaje do roku 2007, které se týkají dosud iniciovaných snah o odvolání starosty z úřadu. Zahrnuty jsou jak aktivity obecní rady, tak občanského sektoru a tvoří jeden údaj. U každého teritoriálního státu je dále uveden rok, kdy bylo obecní zřízení doplněno o možnost starostova odvolání.

Tabulka č. 7: Odvolání starosty – teritoriální státy

Stav k 2007

Spolková země	Rok zavedení institutu odvolání starosty do GO	Počet iniciativ celkem	Úspěšná odvolání	Neúspěšná odvolání
Braniborsko	1993	34	6	18
Hesensko	1993	10	7	3
Meklenbursko-Přední Pomořany	1999	2	0	2
Dolní Sasko	1996	1	1	0
Severní Porýní-Vestfálsko	1999	3	1	2
Porýní-Falc	1994	1	1	0
Sársko	1994	1	0	1
Sasko	1994	12	4	8
Sasko-Anhaltsko	1994	20	12	8
Šlesvicko-Holštýnsko	1997	2	0	2
Durynsko	1994	12	4	8
<b>Celkem</b>		<b>98</b>	<b>46</b>	<b>52</b>

Zdroj: tabulka převzata z Fuchs, 2007: 54.<sup>225</sup>

Výše jsme ukázali příklady volebních lístků při volbě starosty a použili jsme jako příklad sárskou obec Schiffweiler. Uvedenou komunu použijeme také v případě možného odvolání vrcholného reprezentanta obce. Ač je uvedená možnost v německém prostředí spíše výjimkou, mohou občané o odvolání starosty rozhodnout v *Bürgerentscheid*.

<sup>225</sup> Uvedená tabulka poskytuje základní přehled o četnosti konání referend. Sám Fuchs přiznává, že získat údaje o konání referend ve spolkových zemích nebylo jednoduché, neboť neexistuje „nahlašovací povinnost“ obcí vůči zemské úrovni. Spolkové země tedy nemusejí mít kompletní informace. Pro detailnější analýzu počtu referend bychom uvedená data měli porovnat s počtem obcí v jednotlivých spolkových zemích, přesně si stanovit období pro srovnání. Komparace v uvedené oblasti však nebyla naším cílem. Záměrem zde bylo pouze demonstrovat, že uvedená iniciativa nepředstavuje časté řešení komunálních neshod a že se v jednotlivých spolkových zemích pohybujeme v jednotkách případů ročně a nejedná se o masovou záležitost (pozn. aut.).

Obrázek č. 18: *Bürgerentscheid* v obci Schiffweiler za účelem odvolání starosty

**Stimmzettel**  
zur Entscheidung über  
die Abwahl des Bürgermeisters  
der  
**Gemeinde Schiffweiler**  
am  
**28. März 2010**  
**Sind Sie für die Abwahl  
des Bürgermeisters  
Wolfgang Stengel?**

JA oder NEIN  
ankreuzen!

<b>Ja</b>	<b>Nein</b>
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Zdroj: <http://www.schiffweiler.de>.

#### Funkční období starosty a používané názvosloví

Působení starosty v úřadě nemusí a v mnoha zemích nekoresponduje s délkou mandátu člena obecní rady, což ještě více posiluje pozici starosty v systému. Největší disproporci vykazuje funkční období starosty a obecní rady v Sársku a Bádensko-Virtembersku (8 *versus* 5 let).<sup>226</sup> Na základě reformy obecních uspořádání byla postupně zaváděna přímá volba vrcholného reprezentanta obce. V německé odborné literatuře je uvedený princip označován jako tzv. vítězné tažení jihoněmeckého radního uspořádání (*Siegeszug der Süddeutschen Ratsverfassung*) (Männle 2006). Poté co byla unifikována přímá volba, představují délka starostovského mandátu spolu s různými možnostmi jeho odvolání nejvýraznější odlišnosti jednotlivých spolkových zemí (Balík, 2003: 76).

Různé je i používané názvosloví (např. ve městech se statusem okresu či ve velkých okresních městech, je starosta nazýván vrchním starostou, označení pro představitele místní samosprávy se liší i na základě velikosti dané obce a zemské příslušnosti<sup>227</sup>) (Wildmannová – Šelešovský, 2001: 9-11).

Jednotlivé spolkové země se odlišují z hlediska mocenského postavení starosty vůči obecní radě.<sup>228</sup> Vítězné tažení jihoněmeckého radního uspořádání sice přineslo

<sup>226</sup> [Http://www.bpb.de/files/IOTZDB.pdf](http://www.bpb.de/files/IOTZDB.pdf).

<sup>227</sup> Viz vrchní starosta (*Oberbürgermeister*) a Sasko či první starosta (*Erster Bürgermeister*) a Bavorsko (pozn. aut.).

<sup>228</sup> Viz níže (pozn. aut.).

přímou volbu starosty, rozdíly mezi jednotlivými spolkovými zeměmi však neodstranilo (Flick, 2009: 58-59).

Důležité je, jakým způsobem jednotlivé spolkové země ve svých GO nastaví kompetence vrcholného reprezentanta obce. Za spolkové země se silným postavením starosty, resp. s převahou starosty nad zastupitelským orgánem obce, jsou tradičně označovány Bavorsko a Bádensko-Virtembersko. Zde je velmi obtížné, resp. nemožné, starostu z funkce odvolat, v Bádensko-Virtembersku se poté ještě výrazně liší funkční období starosty a rady (8 *versus* 5 let).

### 7.7.2 Volba členů obecní rady

U komunálního volebního systému do obecní rady bychom mohli říci, že se jedná o proporční volební systém kandidátních listin, který může být v jednotlivých spolkových zemích různě modifikován. Základní charakteristikou uvedeného volebního systému je, že nekandidují jednotlivci, ale jde primárně o soutěž politických stran a jimi vytvořených kandidátních listin, s nebo bez možnosti voličova zásahu (Kubát, 2002: 280-292).<sup>229</sup>

Principy většiny německých komunálních voleb jsou proporčnost a systém otevřených kandidátních listin (s možností panašování a kumulování<sup>230</sup>). Pouze v Severním Porýní-Vestfálsku a Šlesvicko-Holštýnsku je aplikován personalizovaný proporční volební systém s uzavřenými kandidátními listinami.

Aktivní volební právo, tj. právo volit přísluší těm obyvatelům obce, kteří jsou starší 18 let (v některých zemích se můžeme setkat i se sníženou věkovou hranicí na 16 let – např. Meklenbursko-Přední Pomořany, Severní Porýní-Vestfálsko a Šlesvicko-Holštýnsko). U pasivního volebního práva rozdíly mezi jednotlivými spolkovými zeměmi neexistují. Právo být volen mají všichni občané po dovršení 18. roku života.<sup>231</sup>

V komunálních volbách mohou volit jak němečtí občané, tak za určitých podmínek i obyvatelé jiného členského státu Evropské unie.

Každý volič má k dispozici tolik hlasů, kolik je v obci či okrese volených míst. Počet volených zástupců je odvislý od počtu obyvatel daného sídla (pohybující se

---

<sup>229</sup> Existuje více možných členění volebních systémů, přičemž pro potřeby našeho textu postačí základní typy. Kromě proporčního volebního systému rozeznáváme ještě dva základní druhy volebního systému. Jedná se o většinový a smíšený volební systém. K problematice klasifikace volebních systémů viz např. Hloušek – Kopeček – Šedo 2011 či Cabada – Ženíšek 2003 (pozn. aut.).

<sup>230</sup> Praktické příklady viz kap. 8.6, resp. 9.6 (pozn. aut.).

<sup>231</sup> [Http://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm](http://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm).

v rozmezí mezi osmi a osmdesáti radními). Své hlasy může rozdělit mezi kandidáty na různých kandidátních listinách (v tzv. jihoněmeckém radním uspořádání), hovoříme o tzv. panašování. Kromě toho náleží německému voliči právo udělovat až tři preferenční hlasy. Preference může udělit buď kandidátům (či kandidátovi) na jedné kandidátní listině nebo na listinách různých politických stran (v tzv. severoněmeckém radním uspořádání). Uvedenému principu se říká kumulování. Od zavedení principu kumulování a panašování a zároveň snížení věkové hranice aktivního volebního práva si jednotlivé spolkové země slibují větší participaci občanů na volbách, zvýšení volební účasti a vyšší legitimitu zvolených zástupců.<sup>232</sup>

Podstatou proporčních volebních systémů je proporce (rovnováha) mezi získanými hlasy a přerozdělenými mandáty. Absolutního a ideálního poměru však nelze v praxi dosáhnout. Reálně mají proporční volební systémy většinový nebo proporční účinek (Kubát, 2002: 280-281). Nejrozšířenějším druhem proporčního, též poměrného volebního systému je listinný poměrný systém. Ten si v krátkosti zaslouží naši pozornost, neboť se jedná o převažující typ německého komunálního volebního systému (při volbách obecních radních). Politické strany předkládají kandidátní listiny, ze kterých si volič vybírá své favority. Jakým způsobem může volič svou volbu provést, a do jaké míry může do přeloženého pořadí kandidátů zasáhnout, určuje tzv. otevřenost či uzavřenost kandidátních listin. V případě komunálních proporčních volebních systémů se v Německu setkáváme s otevřenými kandidátními listinami (vyjma Sársky) a uplatňováním prvků kumulování a panašování hlasů.

Míra proporcionality, resp. účinek volebního systému je ovlivněn třemi základními proměnnými. Jedná se o velikost volebního obvodu, způsob přepočtu odevzdaných hlasů na mandáty a nastavení uzavírací klausule (volebního prahu).

### Volební práh

Jednou ze základních proměnných, které ovlivňují výsledný proces přepočtu odevzdaných hlasů na mandáty, je i stanovení výše volebního prahu, tzv. uzavírací klausule. Zemské zákonodárství určuje, jakého minimálního procentuálního podílu musí strany dosáhnout, aby byly zařazeny do přepočtu. Je na každém státě (resp. spolkové

---

<sup>232</sup> [Http://www.bpb.de/themen/AJ4EYZ,2,0,Wahlen.html](http://www.bpb.de/themen/AJ4EYZ,2,0,Wahlen.html).

zemi) rozhodnutí, zda a v jaké výši volební práh nastaví.<sup>233</sup> Vhodně zvolená a nastavená uzavírací klausule může mít vliv na následné stranické složení voleného orgánu. Vyšší volební práh může mít za následek eliminaci menších stran či volebních uskupení. Uvedené se však projevuje zejména u větších zastupitelských orgánů. U menších a malých komun je volební práh nižší než tzv. přirozený práh.<sup>234</sup>

### Volební formule

Základním rozdílem, podle kterého bychom mohli země rozdělit do tří základních skupin, je technika převodu odevzdaných hlasů na mandáty. Základním rozdílem je odlišná matematická metoda přerozdělování mandátů, což je jedna z nejvýraznějších proměnných, které ovlivňují proporčnost či disproporčnost listinných volebních systémů. Pro přepočítání hlasů na mandáty lze obecně použít buď metodu volebního dělitele či volební kvóty. U komunálních voleb v Německu se můžeme setkat s obojím.<sup>235</sup>

#### Metoda volebního dělitele

- a) v Bádensko-Virtembersku, Bavorsku a Sasku se pro přepočítání odevzdaných hlasů na mandáty používá d'Hondtův volební dělitel bez uzavírací klausule a tzv. volnými kandidátními listinami (*Verhältniswahl mit freien Listen*).<sup>236</sup>
- b) V Sársku a Šlesvicko-Holštýnsku se sice používá d'Hondt, kandidátní listiny jsou ale uzavřené. V Sársku pak platí 5 % hranice pro vstup do matematického přepočítávání. V Šlesvicko-Holštýnsku je to buď 5 %, nebo jeden přímý mandát, který umožní straně zúčastnit se přepočtu.
- c) v Severním Porýní-Vestfálsku se používá metoda volebního dělitele tzv. Sainte-Laguë. V Brémách jsou kandidátní listiny uzavřené a je zde uzavírací klausule

---

<sup>233</sup> Německý jazyk má pro termín volební práh vypovídající výraz, který v doslovném předkladu znamená překážku (*Hürde*). Jedná se o fyzickou překážku, která v přeneseném smyslu znamená úroveň, kterou musí kandidující subjekty dosáhnout, resp. překonat. V případě, kdy jí zdolají, mají právo zúčastnit se přepočtu (pozn. aut.).

<sup>234</sup> Pro praktické příklady přirozených volebních práhů viz Balík, 2009, 98-101.

<sup>235</sup> Existují tři základní druhy metod volebního dělitele. Jedná se o metodu d'Hondta, Sainte-Laguë a Imperialiho. Základních volebních kvót je pět a jsou to následující druhy: Hare, Droop, Hagenbach-Bischoff, Hare-Niemeyer a Imperiali (Cabada – Ženíšek, 2003: 19-20).

<sup>236</sup> U proporčních volebních systémů existují dva typy kandidátních listin: kandidátní listiny uzavřené a otevřené. Tzn. typ kandidátní listiny naznačuje, do jaké míry a zda může volič do složení kandidátních listin zasahovat. U uzavřených kandidátních listin volič hlasuje pro stranu, která danou kandidátku vytvořila, aniž by měl možnost ovlivnit složení této kandidátní listiny. Otevřené, volné někdy jsou také nazývány pružné kandidátní listiny, pak voliči tuto možnost umožňují, a to různým způsobem (Cabada – Ženíšek, 2003: 19-20).

5%. I v Severním Porýní-Vestfálsku je používán stejný typ kandidátních listin, ovšem jako volební práh je stanoven cca. na jeden obdržovaný mandát.

#### Metoda volební kvóty

Při komunálních volbách v Braniborsku, Hesensku, Meklenbursku-Předních Pomořanech, Dolním Sasku, Porýní-Falci, Sasku-Anhaltsku a Durynsku se používá poměrný volební systém s volnými kandidátními listinami, ovšem s použitím metody volební kvóty Hare-Niemeyer. Pouze v Durynsku využívají pěti procentní volební práh, v Porýní - Falci 3,03 %. Ostatní země v této skupině podobné omezení neaplikovaly. Pro přehlednost uvádíme následující tabulku. V ní jsou zaznamenány podstatné informace týkající se volebního systému všech teritoriálních zemí, včetně volebního období členů rady a starosty, aktivního a pasivního volebního práva či konkrétního typu volebního systému se způsobem přepočtu obdržovaných hlasů na mandáty.

Opět zdůrazňujeme, že technika volebního inženýrství je v Německu v rukách jednotlivých spolkových zemí. Způsob obecního uspořádání i principy obecních voleb s konkrétním typem volebního systému náleží výlučně do rukou federálních jednotek. GG tuto problematiku neupravuje. Odkazuje na zákonodárství a výsostnou pravomoc spolkových zemí.<sup>237</sup>

V následujícím přehledu jsou uvedeny všechny německé spolkové země, kromě tří městských států (*Stadtstaat*) Berlína, Hamburku a Brém. Uvedená města se statutem spolkové země jsou atypická. Samosprávné orgány jsou partnery zemským vládám, nemají výrazná místní specifika, a proto je do komunálního systému či systémů nezahrnujeme.<sup>238</sup> Z tabulky je patrné, jaký volební systém jednotlivé spolkové země

---

<sup>237</sup> Na základě provedených rozhovorů s komunálními představiteli si všichni dotazovaní starostové byli vědomi, že je komunální uspořádání odvislé od jednotlivých spolkových zemí. Ani jeden z celkově sedmi vrcholných komunálních představitelů neznal oficiální názvosloví existující typologie ani bližší charakteristiky jednotlivých komunálních zřízení. Všichni si však v souvislosti s dělením komunálního uspořádání spojovali přímou či nepřímou volbu starosty, jako základní klasifikační prvek. Obecně však starostové věděli o zemské výlučnosti při utváření systému komunálního uspořádání, resp. dokázali vystihnout základní principy komunálního uspořádání v Sasku a Bavorsku (pozn. aut.).

<sup>238</sup> V případě Berlína srovnej <http://www.wahlrecht.de/landtage/berlin.htm> či <http://www.polixea-portal.de/index.php/Main/Artikel/Dossier/1/kapitel/133993/Dossierid/133990/n1/Themen/n2/WahlenParteien/id/133982/name/Wahlrecht:+Klassisches+Bundessystem>.

Poslední změna a reforma hamburského volebního systému vstoupila v platnost 28. července 2007 a byla iniciována a v lidovém hlasování v roce 2004 schválena občany Hamburku, kteří usilovali o zvýšení možnosti zasahovat do složení a podoby kandidátních listin. Komunální volby v roce 2008 již proběhly na základě nového volebního systému,



používají a jaké jsou konkrétní atributy zvolené volební procedury (volební práh, volební dělitel apod.).

Tabulka č. 8 : Přehled komunálních volebních systémů<sup>239</sup>

Spolková země	Volební období	Volební právo aktivní/pasivní	Volební systém	Volební práh	Způsob přepočtu hlasů na mandáty	Volební období starosty či vrchního starosty
<b>Bádensko-Virtembersko</b>	5 let	18/18	Proporční volební systém s otevřenými kandidátními listinami	Ne	d'Hondt	8 let
<b>Bavorsko</b>	6 let	18/18	Proporční volební systém s otevřenými kandidátními listinami	Ne	d'Hondt	6 let
<b>Braniborsko</b>	5 let	18/18	Proporční volební systém s otevřenými kandidátními listinami	Ne	Hare-Niemeyer	6/8 let
<b>Hesensko</b>	5 let	18/18	Proporční volební systém s otevřenými kandidátními listinami	Ne	Hare-Niemeyer	6 let
<b>Meklenbursko-Přední Pomořany</b>	5 let	16/18	Proporční volební systém s otevřenými kandidátními listinami	Ne	Hare-Niemeyer	5/7 let
<b>Dolní Sasko</b>	5 let	16/18	Proporční volební systém s otevřenými kandidátními listinami	Ne	Hare-Niemeyer	5 let
<b>Severní Porýní – Vestfálsko</b>	5 let	16/18	Personalizovaný proporční volební systém s uzavřenými kandidátními listinami	cca. jeden mandát	Sainte-Laguë	5 let
<b>Porýní-Falc</b>	5 let	18/18	Proporční volební systém s otevřenými kandidátními listinami	3,03%	Hare-Niemeyer	5/8 let
<b>Sársko</b>	5 let	18/18	Proporční volební systém s uzavřenými kandidátními listinami	5%	d'Hondt	8 let
<b>Sasko</b>	5 let	18/18	Proporční volební systém s otevřenými kandidátními listinami	Ne	d'Hondt	7 let
<b>Sasko – Anhaltsko</b>	5 let	18/18	Proporční volební systém s otevřenými kandidátními listinami	Ne	Hare-Niemeyer	7 let
<b>Šlesvicko – Holštýnsko</b>	5 let	16/18	Personalizovaný proporční volební systém s uzavřenými kandidátními listinami	5% nebo 1 přímý mandát	d'Hondt	6/8 let
<b>Durynsko</b>	5 let	18/18	Proporční volební systém s otevřenými kandidátními listinami	5%	Hare-Niemeyer	5/6 let

Zdroj: <http://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm> a <http://www.bpb.de/files/IOTZDB.pdf>.

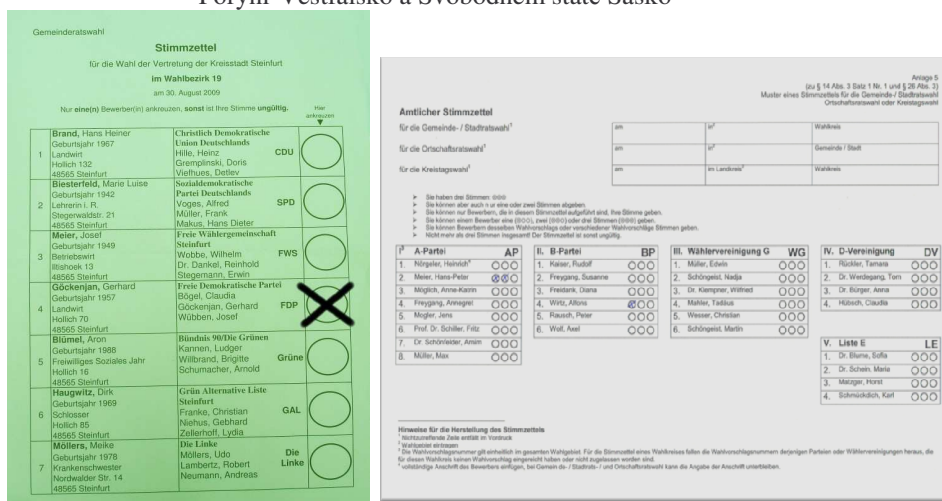
[http://www.hamburgischebuergerschaft.de/cms\\_de.php?templ=mit\\_sta.tpl&sub1=93&sub2=145&sub3=200&cont=200](http://www.hamburgischebuergerschaft.de/cms_de.php?templ=mit_sta.tpl&sub1=93&sub2=145&sub3=200&cont=200).

<sup>239</sup> V uvedené tabulce jsou vyjmenovány základní determinanty komunálních voleb v SRN, resp. uveden volební systém pro volby do zastupitelského orgánu německých municipalit, včetně přepočtu odevzdaných hlasů na mandáty a funkčního období. Tento obecný přehled je v kapitolách věnovaných případovým studiím Bavorska a Saska podrobně rozpracován pro bavorskou a saskou variantu komunálního volebního systému (pozn. aut.).

Z uvedené tabulky je patrné, že u komunálních voleb, resp. voleb členů obecních rad, volební práh stanovilo u proporčního volebního systému Durynsko, Sársko a Porýní-Falc. U smíšených volebních systémů uplatňovaných ve Šlesvicko-Holštýnsku a Severním Porýní-Vestfálsku platí buď 5 % práh proporční části, nebo 1 přímý mandát v části většinové. Ostatní spolkové země stanoveným volebním prahem volby obecních rad neomezují a spoléhají na tzv. přirozený volební práh.<sup>240</sup>

Uvedený přehled volebních systémů představuje pouze základní rozcestník při zkoumání volebních systémů jednotlivých spolkových zemí. Zemské právní normativy upravující komunální volební systémy regulují samotný volební proces, který může výsledný efekt proporčního volebního systému modifikovat. Jako ukázkou níže uvádíme vzory dvou hlasovacích lístků pro volby členů komunálního zastupitelského sboru, obecní rady, v Severním Porýní-Vestfálsku a Sasku. Otevřenost, resp. uzavřenost kandidátních listin, počet preferenčních hlasů a způsob jejich redistribuce či míra voličových zásahů má vliv na konečné volební výsledky politických stran a volebních sdružení (viz možnost kumulování a panašování hlasů, která je demonstrována na ukázkách volebních lístků).<sup>241</sup>

Obrázek č. 18 : Volební lístky pro volby městské a obecní rady ve Spolkové zemi Severní Porýní-Vestfálsko a Svobodném státě Sasko



Zdroj: [http://www.fdpsteinfurt.de/index.php?option=com\\_content&task=view&id=148&Itemid=48](http://www.fdpsteinfurt.de/index.php?option=com_content&task=view&id=148&Itemid=48),  
<http://www.volkmar-kunze.de>.

<sup>240</sup> Pro praktické příklady přirozených volebních práhů viz Balík, 2009, 98-101.

<sup>241</sup> Jak již bylo předznamenáno, podrobně budou komunální volební systémy představeny a analyzovány u případových studií Saska a Bavorska (pozn. aut.).

## 7.8 Komunální reforma – Siegeszug

Na konci minulého století (v 90. letech 20. století) probíhala v německých spolkových zemích (v některých diskuze ještě není ukončena), bouřlivá diskuze ohledně změn volebního systému a aplikování prvků přímé demokracie na komunální úrovni. Diskutovanou otázkou bylo i zavedení přímé volby starosty a celková inklinace k jihoněmeckému radnímu uspořádání. U komunálního systému všech spolkových zemí došlo k výrazným změnám.

Rozličné typy obecního uspořádání (ve smyslu *polity*) mají dopad jak na fungování komunální politiky (*politics*), tak na faktický politický výsledek (*policy*). Řada autorů zkoumala, jaký vliv mají rozdílné podmínky, resp. zvolený typ komunálního uspořádání na rozhodovací procesy komuny.

Uvedené průzkumy jsou k dispozici již ze 70. let 20. století (např. Derlien 1976), novější po sjednocení Německa, resp. komunální reformě 1993/1994 (Derlien 1994, Holtekamp 2005, Freitag – Vatter 2009). Pokud bychom měly uvedené výzkumy sumarizovat, došli autoři možná k překvapivému zjištění. Jejich výzkumy prokázaly, že i navzdory rozdílným komunálním ústavám (rozdílným typům komunálního uspořádání), vykazují v praxi komunální jednotky podobné rozhodovací procesy a vzorce. Samozřejmě existují výrazné odlišnosti mezi jednotlivými typy obecního uspořádání, resp. mezi jednotlivými zemskými pořádky, ale podstata rozhodovacích procesů (*politics*) vykazuje velkou shodu (více k problematice Flick 2009).

Existují však výzkumy, které upozorňují, že i v případě jedné spolkové země a jednoho komunálního uspořádání můžeme pozorovat zásadní rozdíly v rozhodovacích mechanismech jednotlivých komun. Takové zjištění např. publikoval Rüdiger Voight po výzkumu chování obcí a měst v Severním Porýní-Vestfálsku (Voight 1992) v době, kdy zde bylo uplatňováno severoněmecké radní uspořádání. Výsledkem jeho vědecké práce bylo zjištění, že chování obcí není převážně determinováno příslušností k určitému typu komunálního uspořádání a s formálními podmínkami, které obce musejí dodržovat, ale ve větší míře souvisí politická kultura a politizace či věcnost tématu s velikostí dané obce a s personálním obsazením<sup>242</sup> (Voight, 1992: 11).<sup>243</sup>

---

<sup>242</sup> Na základě prováděných rozhovorů můžeme na osobnostní prvek na komunální úrovni též upozornit. Např. v případě starosty bavorské obce A jsme se dozvěděli následující: „*kdybych měl definovat největší problém bavorské komunální politiky, jsou to osobní vztahy a provázanost jednotlivých aktérů. Je zde maximální snaha o konsenzuální vztahy. Ne vždy je to ale z hlediska složení obecní rady a*

Nezanedbatelnou roli v rozhodovacích procesech na komunální úrovni sehrává stranická příslušnost na různých úrovních správy. Za velmi důležité jsou na komunální úrovni považovány osobní vztahy a personální provázanost jednotlivých politických aktérů v rámci různých úrovní. Osobní vztahy mohou ovlivňovat i procesní záležitosti a rychlost věcných řešení. Důležitým aspektem neformálních vztahů je politická příslušnost komunálních představitelů ve vazbě na vyšší úrovně správy (okresní, krajskou apod.).<sup>244</sup> Resp. komunální politici ze stejné politické strany mají příležitost se častěji potkávat např. na pravidelných stranických shromážděních, akcích apod. a kvalita mezilidských vztahů se může pozitivně odrážet i v rychlosti a kvalitě vyřizování příslušných záležitostí.<sup>245</sup>

Vraťme se nyní k reformě 90. let 20. století. Co pro ni bylo signifikantní? Jedná se zejména o postupný vývoj k jihoněmeckému radnímu uspořádání, který je autory zabývajícími se touto problematikou nazýván jako tzv. vítězné tažení – *Siegeszug*. Většina odborníků uvedený posun vítá. Přesto upozorňují na skutečnost, že i když formálně spolkové země reflektují jihoněmecký typ správy, praxe naznačuje, že existují praktické rozdíly ve fungování. Spolkové země sice svůj typ komunálního zřízení označují za jihoněmecké radní uspořádání, ale i mezi nimi se vyskytují, resp. přetrvávají zásadní rozdíly jeho fungování v praxi (Holtekamp, 2006: 654).

Ke klasickému prototypu jihoněmeckého radního uspořádání aplikovanému např. v Bádensko-Virtembersku či Bavorsku musejí ujít zejména nové spolkové země ještě dlouhou cestu. Výsledkem jsou zajímavé formy komunálního uspořádání, které se sice oficiálně hlásí k jihoněmecké variantě, kumulují však v sobě např. prvky severoněmeckého radního uspořádání, či pozůstatky komunistické minulosti (zejména

---

*vztahu se starostou možné. Je nutné přivést do politiky mladé odborníky a různé názory. To druhé se nám díky volebnímu systému daří, to první je ještě před námi. Přesto se situace zlepšuje“.*

<sup>243</sup>Tento výzkum nezůstal stranou odborného zájmu a vyskytla se řada názorů, které závěry průzkumu Voighta zpochybňovaly a upozorňovaly na specifičnost severoněmeckého radního uspořádání (viz Bogumil, 2002a: 7).

<sup>244</sup> Starosta saské obce B připustil, že shodná stranická příslušnost na obecní a okresní úrovni hraje roli v rychlosti vyřizování agendy či zajišťování dřívějších termínů řešení. „*Že by bylo důležité pro věcné řešení problému, jestli jsem z SPD, CDU nebo jsem Nezávislý, to si nemyslím, ale když něco potřebuji rychle vyřídit, nebo si sjednat osobní schůzku jistě hraje vliv, že mohu zavolat stranickému kolegovi a poprosit jej, jestli by nebylo možné se osobně zastavit a věc řešit“.* Starosta bavorské obce B k tomu dodal: „*Já jsem již 40 let starostou a 40 let jsem Nezávislý. Většinou jsou okresní představitelé z CSU, ale rekrutují se z obecní úrovně. Současný okresní rada je tedy můj bývalý kolega ve starostovské funkci. Známe se dlouhá léta a už dokážu odtušit, co je průchodné a co ne. Na druhé straně, přežil jsem již tři okresní rady, tak přežiju i další...“*

<sup>245</sup> „*Jistě, potkáváme se patrně častěji, než kdybychom byli z různých politických stran. Přejeme si k narozeninám či významným událostem. Časté jsou i různé stranické akce, na kterých se sebe ptáme, co je nového. Řešit věc v klidu u kávy má jistě smysl. Dohodneme si poté např. schůzku v úřadě a věc dojednáme oficiálně.“* Rozhovor se starostou bavorské obce D.

v nových spolkových zemích) (Flick, 2009: 35). Pro komparaci „nově vznikajících modelů“ je poté nutné posuzování s „čistou“ bavorskou či bádensko-virtemberskou formou.

Dosud jsme hovořili o čtyřech modelech organizace místní správy. Do budoucna je dle našeho názoru pravděpodobné, že bude vytvořena zcela nová typologie a členění vycházející z jihoněmeckého radního uspořádání.

Uvedené reformy se však netýkaly pouze nových spolkových zemí (ty byly v podstatě neustále v procesu vývoje), které stále silněji inklinovaly k jihoněmeckému radnímu uspořádání, ale i starých spolkových zemí, které na základě podnětů z východu posléze reformovaly své komunální pořádky.<sup>246</sup> Německé sjednocení v roce 1990 nepředstavovalo pouze výchozí bod pro restauraci moderní demokratické veřejné správy na bývalém území NDR a tvorbu komunálního zákonodárství pro nové spolkové země. Znamenalo také zásadní a faktický impuls po dlouhých akademických debatách provést zásadní změny a reformy v komunálním právu i starých spolkových zemí. Někteří autoři hovoří v tom smyslu, že od počátku 90. let 20. století došlo k odstraňování systémových rozdílů v komunálním právu, resp. normativech regulujících komunální správu na úrovni obcí a (zemských) okresů a k postupnému odstraňování rozdílů mezi jednotlivými typy komunálních uspořádání (Mann – Elvers, 2007: 180).

Další oblast výzkumů se zaměřila na uskutečňované změny ve způsobu obsazování starostovské funkce. Např. Hellmut Wollmann zkoumal reformující se komunální uspořádání v nových spolkových zemích. Popsal vývoj na území bývalé NDR a rozdělil nové spolkové země do dvou základních kategorií dle zvoleného typu komunálního uspořádání:

- první skupinu tvořily Sasko, Sasko-Anhaltsko a Durynsko, které si jako vzor restaurace moderní demokratické správy přisvojily jihoněmecký model se starostou jako monokratickým správcem,
- druhou skupinu představovalo Braniborsko a Meklenbursko-Přední Pomořany, které vedle starosty zřídily i funkci obecního správce (ředitele).

---

<sup>246</sup> Viz např. zavedení přímé volby starosty.

Wollman poté zkoumal působení přímé volby starosty na vztahy s obecní radou, ale i s občany. V zavedení přímé volby starosty v nových spolkových zemích a v Porýní-Falci, Sársku a Severním Porýní-Vestfálsku spatřuje jeden ze zásadních impulzů, které přispěly k vítěznému tažení a uplatňování starostovského uspořádání (resp. jihoněmeckého radního uspořádání) i v těchto zemích (Wollmann, 2002a: 250).

Lars Holtekamp se zabýval obdobným tématem. Zkoumal pouze staré spolkové země a postupnou převahu jihoněmeckého radního uspořádání ve vztahu k přímé volbě starosty. Zároveň se snažil najít souvislost mezi zavedením přímé volby starosty v důsledku politické vůle a politického složení zemského sněmu, resp. vlád. Holtekamp se domnívá, že komunální uspořádání je výsledkem stranických dohod a je odvislé od stranického složení zemského legislativního orgánu (Holtekamp, 2003: 13).<sup>247</sup>

Reforma komunálních uspořádání v 90. letech 20. století znamenala přibližování a snižování rozdílů mezi Západem a Východem země na obecní úrovni. Nejmarkantnějším společným znakem všech současných komunálních modelů je po provedených reformách to, že je šéf správy ve všech obecních pořádcích nejvyšším reprezentantem obce a je volen přímo občany (Holtekamp, 2003: 22).

Zavedení přímé volby starosty ale neprobíhalo ve všech zemích automaticky a bez obtíží. Některé spolkové země neměly volbu starosty zakotvenou v zemské ústavě, a proto bylo nutné přijmout její změnu. Týkalo se to např. spolkové země Hesensko, které bylo nuceno uspořádat v důsledku zavedení přímé volby starosty referendum (na základě čl. 123 LV HE<sup>248</sup>). Na základě úspěšného referenda z roku 1991 byla přímá volba vrcholného reprezentanta obce ústavně potvrzena. V roce 1993 následovalo Hesensko a Porýní-Falc, o rok později Sársko a Severní Porýní-Vestfálsko. V poslední uvedené zemi či dále např. v Šlesvicko-Holštýnsku ale nebyla přímá volba starosty navržena vládními politickými stranami, ale opozicí spolu se zájmovými skupinami, které konání referenda prosadily. V roce 1995 byla zavedena přímá volba i zde (Flick, 2009: 35). Poslední spolkovou zemí, která uzákonila přímou volbu, bylo Dolní Sasko v roce 1996. I zde bylo opoziční CDU uspořádáno referendum, neboť tehdy vládní SPD nebyla přímé volbě příliš nakloněna.

---

<sup>247</sup> Nutno dodat, že je to úvaha zcela na místě. U komunálního uspořádání více než kde jinde platí zemská variabilita. Jestliže je komunální systém záležitostí spolkových zemí, poté tedy legislativního orgánu – zemského sněmu. Pro jeho činnost mají nezastupitelnou roli politické frakce, resp. většina ve sněmu (pozn. aut.).

<sup>248</sup> *Landesverfassung Hessen* – Hesenská zemská ústava.

Obecně bychom mohli říci, že se SPD v průřezu všech starých spolkových zemí nestavěla příliš kladně k přímé volbě starosty. K odpůrcům patřili i někteří komunální politici (bez ohledu na stranickou příslušnost) zejména ve spolkových zemích se severoněmeckým radním uspořádáním. Jejich postoj byl pochopitelný. Změnou přímé volby starosty muselo dojít i k celkové restrukturalizaci místní správy a zániku mnoha pozic. Uvedeným komunálním politikům (úředníkům) šlo o udržení postavení na obecní úrovni (Bogumil, 2002a: 24).

Politickou stranou, která naopak podporovala zavedení přímé volby starosty a stála u iniciace referend v mnoha spolkových zemích, byla CDU (Flick, 2009: 34, Gehne –Holtekamp, 2005: 13).

Vývoj v bývalé NDR se stal inspirací pro reformy ve starých spolkových zemích. Všechna obecních zřízení a většina okresních uspořádání inkorporovala možnost přímé participace občanů na komunálním dění prostřednictvím *Bürgerbegehren* a *Bürgerentscheid* (Mann – Elvers, 2007: 180).

Přesto někteří autoři upozorňují, že komunální reforma probíhala v nových a starých spolkových zemích s jinými cíli. Zatímco v nových spolkových zemích doznávaly tendence, které způsobily „německý převrat“ (*Wende*) a reformní diskuzi ve velké míře ovlivnily prvky přímé demokracie, bývalé západoněmecké spolkové země reflektovaly i další témata (např. daňová problematika) (Naßmacher-Naßmacher, 2007: 203).

## 7.9 Systém financování

Důležitou oblastí v rámci federálně uspořádaného státního celku, je systém financování jednotlivých úrovní správy. Systém finanční správy je organizován *a priori* federálně (Rehm – Matern-Rehm, 2010: 25).

Fiskální autonomie komunální samosprávy (nejen v SRN) je velmi ožehavá problematika. V SRN je již od 70. let 20. století v souvislosti se správními reformami diskutována otázka finanční svébytnosti a sledování procesu subsidiarity v oblasti komunálních finančních záležitostí. Přesto fiskální decentralizace probíhala velmi obezřetně a prvky státního (zemského) centralismu byly opouštěny pozvolna (Zimmermann 2009). Součástí práva na samosprávu, je i právo na vlastní finanční

správu (čl. 28, odst. 2 GG). Německým komunám náleží dle ústavy právo podílu na spolkových daních, výběru a stanovování výše příslušných místních daní.<sup>249</sup>

Oblast finanční samosprávy a zdroje financování obcí jsou výlučnou záležitostí spolkových zemí.<sup>250</sup> Ty vytváří konkrétní právní normativy pro nastavení pravidel fungování fiskální autonomie komunální úrovně. Obecně lze paušalizovat a říci, že převážná část finančních prostředků obcí a svazů obcí sloužících ke krytí jejich finančních potřeb pochází z daňových příjmů, poplatků a příspěvků, zejména příspěvků zemí a Spolku a v neposlední řadě z ostatních příjmů (jako např. z podnikatelské činnosti obcí či z úvěru) (Kirchhof, 1985: 18). V následující části si příjmy obce v krátkosti popíšeme.<sup>251</sup>

a) Vlastní daňové příjmy z obecních daní<sup>252</sup>, resp. příslušné podíly na tzv. sdílených daních (viz níže). Jedná se zejména o daň z příjmu (*Einkommensteuer*), pozemkovou daň (*Grundsteuer*<sup>253</sup>), daň z živnostenského podnikání nebo také živnostenskou daň (*Gewerbesteuer*<sup>254</sup>), daň z přidané hodnoty (*Umsatzsteuer*) a další místní daně.<sup>255</sup>

Nejdůležitějším daňovým příjmem německých obcí a měst jsou daně ze živnostenského podnikání. Rozdíly samozřejmě existují a můžeme se setkat s

---

<sup>249</sup> „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle“ (čl. 28, odst. 2 GG).

<sup>250</sup> Jelikož je SRN členským státem EU, je i financování německých komun ovlivňováno unijní legislativou. Této oblasti se ale věnovat nebudeme. Jen upozorňujeme na další možné zdroje financování. Více k problematice viz (Rehm – Matern-Rehm, 2010: 58-63).

<sup>251</sup> Opět se snažíme o zobecňující klasifikaci. Setkáváme se s různou typologií a členěním obecních příjmů. Vždy jsou ale uváděny příjmy ze sdílených daní, finanční příspěvky Spolku a příslušné spolkové země a komunální daně a poplatky. Srovnej např. Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, 2010: 4 či <http://www.landkreiskassel.de/politik/poliinfo/einnahme.htm>.

<sup>252</sup> Termínem obecní daně jsou označovány ty daně, jejichž výnos náleží výhradně obcím. Jim též přísluší právo stanovit jejich výši na základě příslušného nařízení, <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-gemeindesteuern.html>.

<sup>253</sup> Základními možnostmi jak ovlivnit příjmovou stránku obecních rozpočtů je i zvýšení místních poplatků a daní (*Grundsteuer* a *Gewerbesteuer*), k čemuž se obce nerady uchylují. Starostové saských obcí (starosta obce B) dokonce uvedl, že se finančními pobídkami či naopak nabídkou menšího zdanění snaží přilákat nové obyvatele (pozn. aut.).

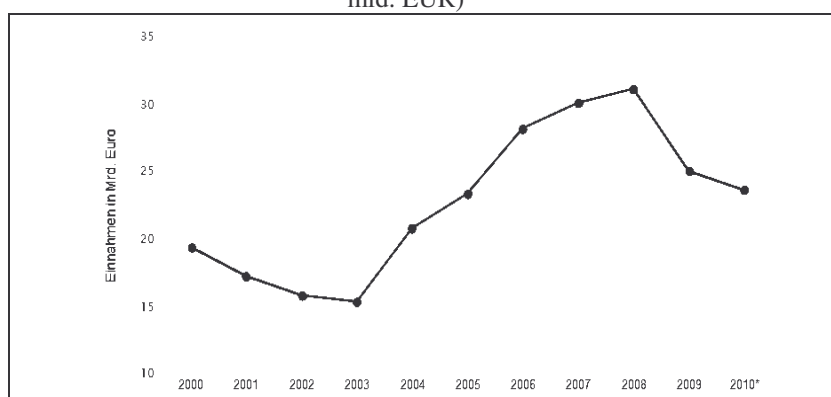
<sup>254</sup> V češtině nám pouhý překlad uvedeného druhu daně nepomůže. Nejblíže je tomuto termínu v českém prostředí blíží daň z příjmu právnických osob. Při výběru živnostenské daně v SRN není daňovou povinností zatížena fyzická osoba, ale příslušný podnik. Plátcem daně je podle § 2, odst. 1 Živnostenského zákona (*Gewerbesteuergesetz* - GewStG) každý existující podnik, který působí na území SRN. Právní forma společnosti přitom není rozhodující. Výši uvedeného typu přímé daně vyměřují a vybírají obce, v rámci jejichž katastru podnik podniká. GewStG však připouští výjimky, tj. některé podniky jsou od této daně osvobozeny. Jedná se zejména o domovy důchodců, pečovatelské domy či nemocnice apod. (§ 3 GewStG) (pozn. aut.).

<sup>255</sup> Rozdělení daňových příjmů mezi Spolek, země a obce na příkladu spolkové země Hesensko viz příloha č. 5.



komunami, které mají např. vyšší příjmy z daně z příjmu (jsou však rozhodně v menšině). V důsledku hospodářské krize minulých let, klesly v roce 2009 výrazným způsobem daňové příjmy obcí z živnostenského podnikání. Samozřejmě je v tomto směru nutné přistupovat k jednotlivým spolkovým zemím odlišně. Přesto tvoří příjmy z daní v řadě obcí nejdůležitější zdroj příjmů. Níže uvedený graf jasně dokazuje dramatický propad příjmů u uváděné daně v roce 2009, resp. zachycuje časovou periodu minulého desetiletí. V roce 2010 tvořily výnosy z daně ze živnostenského podnikání pro obce 23,60 mld. EUR.

Graf č. 2: Příjmy z daně ze živnostenského podnikání (netto) obcí v Německu v letech 2000 až 2010 (v mld. EUR)



Zdroj: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/39405/umfrage/gewerbesteuer---einnahmen-der-gemeinden-in-deutschland/>.

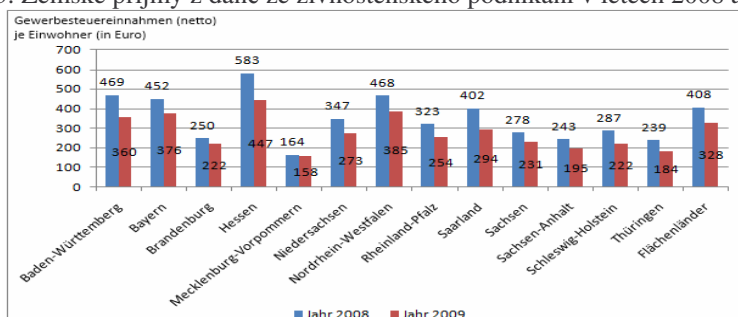
Ve starých spolkových zemích tvoří finanční zdroje z daňových výnosů v průměru cca jednu třetinu všech příjmů. V hospodářsky orientovaných německých komunách může být podíl ještě vyšší. Nejvíce tato čísla ovlivňují právě daně ze živnostenského podnikání. Obce se ale dále podílejí cca 15 % na dani z příjmu, kterou musejí vybírat z pověření Spolku a zemí a představují tzv. sdílenou daň. Výnos z ostatních daní je relativně zanedbatelný (daň z chování psů, nápojová daň atd.).<sup>256</sup>

Porovnání daňových příjmů ze živnostenského podnikání z hlediska zemské příslušnosti (teritoriální státy) představuje níže uvedený graf. V hodnotách pro rok 2009 lze jasně pozorovat úbytek oproti předcházejícímu roku 2008. Pokles je přepočten na jednoho obyvatele. Průměrná částka sníženého příjmu za jednoho obyvatele za všechny teritoriální státy činila v roce 2009 - 80 EUR oproti roku 2008. Největší propad zaznamenalo Hesensko (- 136 EUR/obyvatel).

<sup>256</sup> [Http://www.landkreiskassel.de/politik/poliinfo/einnahme.htm](http://www.landkreiskassel.de/politik/poliinfo/einnahme.htm).

Statisticky nejmenšího příjmu z daně ze živnostenského podnikání dosahuje Meklenbursko-Přední Pomořany. Uvedené platilo pro rok 2008 a i v roce 2009 obsadila zmíněná spolková země pomyslnou poslední příčku.

Graf č. 3: Zemské příjmy z daně ze živnostenského podnikání v letech 2008 a 2009



**Abbildung:** Gewerbesteuereinnahmen (netto) der Jahre 2008 und 2009 in Euro je Einwohner nach Flächenländern  
 Quelle: Eigene Berechnung (Finanzdaten entnommen aus Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern – Steuerhaushalt 2009, Fachserie 14, Reihe 4, Wiesbaden (2010), Tab. 2.1; Einwohnerdaten zum 30. Juni des entsprechenden Jahres)

Zdroj: <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-einbruch-der-gewerbesteuer-einnahmen-2009-in-zahlen.html>.

b) Při porovnání příjmů ze živnostenského podnikání mezi novými a starými spolkovými zeměmi přinesl rok 2009 do systému zcela nový jev. Zatímco ještě v roce 2008 žádná z nových spolkových zemí neměla větší příjem z uvedené daně než země západní, v roce 2009 se situace změnila. Komuny spolkové země Sasko měly vyšší příjem na obyvatele než obce ve Šlesvicko-Holštýnsku. Obce v Braniborsku dostáhly stejného příjmu na obyvatele jako již zmiňované Šlesvicko-Holštýnsko (222 EUR). Přesto se odborníci neshodují v názoru, zda je změna trvalá či zda byla uvedená situace zapříčiněna pouze hospodářskou recesí.<sup>257</sup>

c) Poplatky, jejich druh a výši si obec nastavuje dle svých potřeb. Výši a druh poplatků stanovují obce na základě nařízení. Obce mohou (ale nemusí) na své obyvatele přesunout část finanční zátěže za fungování obecních záležitostí.<sup>258</sup> Poplatky mohou být vybírány za zvláštní správní úkony, které občan po obci vyžaduje; dále jako příspěvek na provoz veřejných komunálních zařízení (plavecký stadion, školky, knihovna apod.); či za veřejné služby (např. vodné a stočné,

<sup>257</sup> [Http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-einbruch-der-gewerbesteuer-einnahmen-2009-in-zahlen.html](http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-einbruch-der-gewerbesteuer-einnahmen-2009-in-zahlen.html).

<sup>258</sup> S rozhovoru se starostou bavorské obce D jsme se dozvěděli, že je v Bavorsku možné, aby obec v oblasti zásobování pitnou vodou či v rámci odpadového hospodářství rozdělila finanční náklady s tím související mezi vlastníky domů v katastru obce. Tak byla v bavorském případě rozdělena platba ve výši 4 mil. EUR mezi obyvatele obce A, aby mohla být obec připojena k dálkovému vodovodu (pozn. aut.).

poplatky za odvoz odpadu apod.). Velmi často poplatky kryjí pouze část finanční zátěže za uvedené služby a obce zbylou částku dotují ze svého rozpočtu.<sup>259</sup>

d) Příspěvky – Základní zákon zavazuje spolkové země k vyrovnávání rozdílné finanční síly obcí, k tzv. komunálnímu finančnímu vyrovnání (viz níže). Obcím jsou poskytovány účelově vázané příspěvky (*Zweckzuweisungen*). Uvedená finanční podpora směřuje do rozličných (ale přesně stanovených) oblastí jako např. dopravní infrastruktury, sociální a kulturní sféry či do podpory vzdělávacího procesu na komunální úrovni (Kirchhof, 1985: 25-26). Dále se jedná o finanční subvence, které jsou nejnižším územně administrativním jednotkám volně k dispozici (*Schlüsselzuweisungen*). Obcím též náleží příspěvek za výkon přenesené působnosti a příspěvky na investice.

e) Ostatní příjmy – jedná se např. o výnosy z vlastní hospodářské a podnikatelské činnosti obecních podniků či z půjček.<sup>260</sup> Přičemž obecní pořádky kladou důraz na to, aby obec čerpala obecní půjčky pouze v případě, není-li jiná možnost jak nedostačující finanční prostředky získat (Kirchhof, 1985: 26).

f) Obecní příjmy dále ovlivňuje na jedné straně zemědělský, na straně druhé průmyslový charakter obce. Obce mohou profitovat z existence průmyslových podniků na svém území (resp. jejich daňových odvodů). V případě venkovského charakteru sídla, se obce více zaměřují na příjmy z turistiky, včetně v poslední době oblíbené turistiky agrární. Výhodu mají lázeňské obce. Významnými zdroji příjmů (pohybujících se i v řádech několika set tisíc EUR) jsou i výnosy ze členství obce v různých společnostech komunálního či regionálního významu (zajišťování elektrické energie, plynu apod.).

## 7.10 Finanční vyrovnání

Současná fiskální pravidla SRN jsou ve své podstatě výsledkem reformy z roku 1969, kdy byl zrušen oddělený model finanční správy ve prospěch jednotného sloučeného systému. Všechny daňové příjmy plynou do společné pokladny a poté jsou zpětně podle přesně zákonem určených redistribučních klíčů přerozdělovány na konkrétní úrovně veřejné správy. Spolkovým zákonodárstvím poté např. Spolek

---

<sup>259</sup> [Http://www.landkreiskassel.de/politik/poliinfo/einnahme.htm](http://www.landkreiskassel.de/politik/poliinfo/einnahme.htm).

<sup>260</sup> Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, 2010: 4.

zavazuje země, aby část svých finančních příjmů předaly komunálním jednotkám na přesně definované účely (např. výstavba komunálních komunikací<sup>261</sup>) či dále v rámci komunálního finančního vyrovnání. Rozlišujeme dva základní druhy finančního vyrovnání, a to zemské finanční vyrovnání<sup>262</sup> a komunální finanční vyrovnání<sup>263</sup>.

Finanční vyrovnání je ústavou a speciálními zákony SRN (Zákon o finančním vyrovnání a Reformovaný komunální finanční zákon<sup>264</sup>) zakotvený proces finančních příspěvků určených pro oblast samostatné působnosti územně-samosprávných jednotek na celém německém území. Tj. princip platící v rámci celého Spolku (Korioth, 1997:21-22). Termínem finanční vyrovnání označujeme v prostředí SRN<sup>265</sup> tzv. finanční ústavu neboli daňovou soustavu (*Finanzverfassung*), kterou zakládá Základní zákon a další speciální právní předpisy a reguluje a řídí systém přerozdělování příjmů a výdajů mezi jednotlivými právními korporacemi v systému (Korioth 1997). Proces výpočtu a následného přerozdělení probíhá, velmi zjednodušeně, ve formě porovnání příjmů a výdajů jednotlivých správních jednotek.

Alfou a omegou komunálních financí je Zákon o finančním vyrovnání (resp., Zákon o finančním vyrovnání mezi Spolkem a spolkovými zeměmi<sup>266</sup>), který stanovuje, jak mají být finance přerozděleny a následně využity obcemi. Určuje, které daně obcí mohou být využity a které podíly na určitých daních, jež Spolek vybere, náleží obcím. Uvedený finanční nástroj má garantovat, aby obce pro realizaci svých záměrů měly dostatečný objem finančních zdrojů.

---

<sup>261</sup> Prostředky přidělované obcím na základě čl. 13c FAG mohou být použity na stavbu či přestavbu okresních a obecních silnic, chodníků či cyklostezek, parkovišť a ostatních záležitostí spadající do komunální oblasti, které zákon definuje (pozn. aut.).

<sup>262</sup> *Länderfinanzausgleich* – LFA.

<sup>263</sup> *Kommunalfinanzausgleich* – KFA.

<sup>264</sup> *Finanzausgleichgesetz a Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz).*

<sup>265</sup> Systém finančního vyrovnání není záležitostí pouze politického systému SRN. Poprvé byl výraz užit v roce 1867 k popsání „vyrovnání“ dvou částí Rakousko-Uherské monarchie. Posléze se s uvedeným termínem setkáváme ve Švýcarsku. Výmarská vědecká tradice FA byla založena Albertem Henkelem a Johannesem Popitzem. Tím se stalo slovo FA oficiální součástí teorie správního a ústavního práva, <http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=4552>.

Dnes existuje FA i v jiných evropských státech s více či méně propracovaným a organizovaným systémem finančních vyrovnávacích mechanismů. Podobný systém je používán v Rakousku či Švýcarsku. Pro finanční vyrovnání v Rakousku srov. např. Pitrová 2007. Přesto je Německou svou propracovanou organizací FA i mezi dalšími federálně uspořádanými státy výjimkou (pozn. aut.).

<sup>266</sup> *Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG).*

### 7.10.1 Druhy finančního vyrovnání

System finančního vyrovnání je velmi složitý systém matematického přepočtu a přerozdělování finančních prostředků.

Existují dva základní druhy finančního vyrovnání. Hovoříme o tzv.:

- a) primárním (horizontálním) a
- b) sekundárním (vertikálním) finančním vyrovnání (Bräuer, 2005: 23; Waldhoff, 2007: 857).

Příslušným jednotkám veřejné správy část prostředků plyne z horizontálního a část z vertikálního finančního vyrovnání.

V rámci horizontálního finančního vyrovnání zákon přesně stanoví kvótu z příslušných daní a výnosů. Sekundární finanční vyrovnání poté koriguje další přerozdělení daní podle konkrétních ukazatelů kvůli nepříznivému dopadu primárního finančního vyrovnání. Horizontální finanční vyrovnání je proces probíhající mezi více jednotkami na stejné úrovni (chudší x bohatší spolkové země). Na druhé straně vertikální finanční vyrovnání „narovná“ finanční vztah mezi veřejnoprávními korporacemi na různých úrovních správní hierarchie (Spolek x spolková země, spolková země x obce). Oba druhy finančního vyrovnání reguluje Základní zákon ve svém 106 a 107 článku. Primární/vertikální finanční vyrovnání přesně stanovuje Spolek/spolkové země, zatímco v rámci primárního/horizontálního finančního dochází k rozdělení zemských daní (včetně zemského podílu na dani z příjmu fyzických a právnických osob) mezi jednotlivé spolkové země (Korioth, 1997: 22-27).

Při sekundárním/vertikálním vyrovnání může Spolek přerozdělit finančně slabými či slabším spolkovým zemím tzv. konečné (dorovnávacích) spolkové daňové příspěvky. Zatím co sekundární/horizontální finanční vyrovnání po primárním/vertikálním příspěvku předpokládá nutnost určitého daňového přerozdělení mezi spolkovými zeměmi k vyrovnání jejich odlišné finanční síly (Katz, 1985: 305).

Zemské finanční vyrovnání představuje sekundární přerozdělování finančních prostředků. Koriguje dopad primárního rozdělení daní, aby byl všem spolkovým zemím garantován přibližně stejný daňový podíl v průměru na jednoho obyvatele. Ustanovení vešlo v platnost v polovině 90. let 20. století, kdy byly do systému přepočtu inkorporovány i nové spolkové země a jejich postavení dále regulováno např. Solidárním paktem (Korioth, 1997: 1-3).

### 7.10.2 Zemské finanční vyrovnání

Druhem finančního vyrovnání, které ovlivňuje ve svém důsledku i komunální finanční vyrovnání, je vyrovnání na zemské úrovni. Nárok na finanční vyrovnání mají po znovusjednocení všechny spolkové země SRN. Pro nové spolkové země znovuvytvořené v roce 1990 platila po určité období (do roku 1994, resp. 1996) zvláštní přechodná opatření, která upravovala jejich finanční ztrátu (čl. 7, odst. 1 a 2 GG). Zvláštní subvence stanovené ústavou byly novým spolkovým zemím garantovány do roku 1994 z Fondu německé jednoty<sup>267</sup> (čl. 7, odst. 2, 3 GG). Do poloviny devadesátých let Fond v podstatě nahrazoval finanční příjmy nových zemí v rámci systému finančního vyrovnání mezi bohatšími a chudšími spolkovými zeměmi SRN.<sup>268</sup> Jelikož nové spolkové země nebyly na začátku 90. let 20. století součástí systému finančního vyrovnání, stanovil Základní zákon, že po vzniku Fondu německé jednoty dojde ke krytí 100 % finančních potřeb nových spolkových zemí z tohoto zdroje. 85 % finančních prostředků mělo být použito na konsolidaci celkového stavu východních území přerozdělovaných dle počtu obyvatel. 15 % poté sloužilo k plnění povinných spolkových úkonů na zemské úrovni (v oblasti přenesené spolkové státní správy) (čl. 7, odst. 5, 1 a 2 GG).

#### Fond německé jednoty

Fond byl založen 18. května 1990 na základě čl. 28 Slučovací smlouvy mezi Německou spolkovou republikou a Německou demokratickou republikou. Byl vytvořen jako nástroj konvergence nových spolkových zemí (čl. 7 EinigVtr). Byl určen východnímu Berlínu, Braniborsku, Meklenbursku-Přednímu Pomořansku, Sasku, Sasku-Anhaltsku a Durynsku a sloužil k vyrovnávání finančních disparit v důsledku německého znovusjednocení (Korioth, 1997: 454-460). Nenávratná finanční subvence uvedeným územím SRN měla být poskytnuta v letech 1990 až 1994 a měla činit závratnou sumu 160,705 miliard DM<sup>269</sup> (§ 2, odst. 1 Zákon o zřízení Fondu německé jednoty<sup>270</sup>).

---

<sup>267</sup> *Fond der deutschen Einheit* – FDE.

<sup>268</sup> Kromě Fondu německé jednoty byl v roce 1990 zřízen též Fond úvěrového vypořádání (Kreditabwicklungsfonds – KAF). Jeho úkolem byla především správa státních a zahraničních pohledávek bývalé NDR, stejně jako pomoc při vyrovnání se s důsledky změny měnového systému, tedy přijetí západní marky a přechod na tržní ekonomiku. Více k problematice KAF viz např. Tofaute 1993.

<sup>269</sup> DM – *Deutsche Mark* – Německá marka. Oficiální platidlo SRN před přijetím Eura v roce 1999, resp. 2002 (pozn. aut.).

<sup>270</sup> *Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“*.

Jaké finanční částky ročně budou novým spolkovým zemím náležet, stanovil zákon. V roce 1991 se jednalo o 35 mld. DM, v roce 1992 měly země nárok na 33,9 mld. DM, v roce 1993 ještě o skoro dvě miliardy více – 35,205 mld. DM. Poslední částka v roce 1994 představovala sumu ve výši 34,6 mld. DM. Roční příspěvek Fondu poskytovaný od 1. ledna 1991 byl uvedeným spolkovým zemím přerozdělován dle počtu obyvatel. Podle ujednání plynulo 40 % z přerozdělených peněz automaticky do obecních rozpočtů (či rozpočtů komunálních svazů) (tamtéž). Po 1. lednu 1995 měly být finanční vztahy mezi Spolkem a zeměmi – zejména v otázkách zemského finančního uspořádání a konečných (dorovnávacích) spolkových daňových příspěvků (*Bundesergänzungszuweisungen*) – nově definovány (§ 2, odst. 2 Zákon o zřízení Fondu německé jednoty). Finanční prostředky Fondu byly tvořeny spolkovými příspěvky a část rozpočtu byla plněna i zemskými pokladnami starých spolkových zemí. Nejednalo se o částky zanedbatelné.<sup>271</sup> Příspěvatelem byl kromě zemí samozřejmě Spolek, ale největší díl finančních prostředků Fondu tvořily půjčky a úvěry (cca 50 %). To se posléze ukázalo jako velký problém. Podle ustanovení ve Slučovací smlouvě měl Fond v průběhu roku 1994 svoji činnost ukončit a nové spolkové země se měly zapojit standardně do systému zemského finančního vyrovnání (čl. 4 EingVer). Zdálo by se redundantní hovořit o Fondu německé jednoty, který ovlivňoval situaci nových spolkových zemí a jejich obcí do poloviny 90. let 20. století. Opak je však pravdou. Závazky Fondu přešly v roce 1995 z poloviny na Spolek, z poloviny na spolkové země. Byl předpoklad, že země předelegují část finanční zátěže, cca 20 %, na své obce. Od roku 1993 byly obce ve starých spolkových zemích zatíženy až 40 % podílem na zemském příspěvku. Podle údajů Německé centrální banky měl fond ještě v roce 2004 dluh ve výši 38,6 mld. EUR. Spolek převzal od 1. ledna 2005 závazky fondu, které byly inkorporovány do spolkového rozpočtu jako spolkové dluhy. Aby mohly být dluhy dříve placeny, zvýšil Spolek svůj podíl na vybrané dani z přidané hodnoty. Na druhé straně snížil plnění v rámci zemského vyrovnání. Přesto byl podíl finančních závazků starých spolkových zemí vyčíslen na cca 2,6 mld. EUR ročně až do roku 2019.<sup>272</sup> Každý rok tedy západní spolkové země a jejich obce platí nemalou finanční částku na umoření dluhu jako pozůstatek německého znovusjednocení ze začátku 90. let 20. století.

---

<sup>271</sup> V roce 1993 přispělo na obnovu východních spolkových zemí Bádensko-Virtembersko, Bavorsko, Berlín, Brémy, Hamburk, Hesensko a Dolní Sasko, Severní Porýní-Vestfálsko, Porýní-Falc, Sársko a Šlesvicko-Holštýnsko v poměru svých zemských příspěvků celkem 2,075 mld. DM, v roce 1994 5,35 mld. DM (§ 5, odst. 1 Zákona o zřízení Fondu německé jednoty).

<sup>272</sup>[http://www.sozialticker.com/gemeinden-muessen-fuer-fonds-deutscheinheitzahlen\\_20080504.html](http://www.sozialticker.com/gemeinden-muessen-fuer-fonds-deutscheinheitzahlen_20080504.html).

Jakým způsobem se jednotlivé spolkové země s touto finanční zátěží vyrovnají, je již čistě v jejich kompetenci. Jako příklad si můžeme uvést Porýní-Falc, která ročně přispívá na umoření dluhu Fondu cca 150 mil. EUR. Na zemském příspěvku se podílejí i její obce. Kvůli komunálnímu příspěvku byly obce donuceny zvýšit komunální daňové odvody ve prospěch spolkové země. A recipročně došlo i ke snížení daňového podílu, na který měly obce nárok v rámci zemského finančního vyrovnání. Finanční zátěž byla na všechny obce pře delegována stejnou měrou bez zohlednění finanční síly a výkonnosti jednotlivých komun.<sup>273</sup> Dle § 11 Zákona o vzniku Fondu německé jednoty má Fond ukončit svou činnost v roce 2019 a závazky a vlastnictví fondu přejít zcela pod správu Spolku.

### Solidární pakt

Spolek poskytoval novým spolkovým zemím ke snížení a k vyrovnání neproporcionální finanční síly obcí od roku 1995 zvláštní příspěvek (*Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen*) v rámci tzv. Solidárního paktu (*Solidarpakt*). Díky finanční pomoci plynoucí z Paktu disponovaly nové spolkové země od roku 1995 nadprůměrnými příjmy<sup>274</sup> (Bräuer, 2005: 308-309).

Spolek prostřednictvím Solidárního paktu demonstruje závazek dlouhotrvající finanční pomoci východním zemím. Solidární pakt I, platící pro období 1995-2004, byl v roce 2005 nahrazen Solidárním paktem II, aby byla zajištěna kontinuita financování a bylo pokračováno v dalším rozvoji Východu až do roku 2019<sup>275</sup> <sup>276</sup>. Na základě ujednání o Solidárním Paktu II z roku 2001 byl východním spolkovým zemím garantován dlouhodobý finanční příspěvek.

---

<sup>273</sup>[http://www.sozialticker.com/gemeinden-muessen-fuer-fonds-deutscheinheitzahlen\\_20080504.html](http://www.sozialticker.com/gemeinden-muessen-fuer-fonds-deutscheinheitzahlen_20080504.html).

<sup>274</sup> Starosta saské obce A o něm hovoří jako o NDR-Paktu. „*Díky pravidelným finančním dotacím jsme byli schopni vytvořit v průběhu 90. let cca 4 tis. nových pracovních míst, z toho okolo 2 tis. v oblasti průmyslu. To na šestitisícovou obec není špatné. V podstatě nám ty peníze dali v rámci tzv. programu Aufbau Ost*“

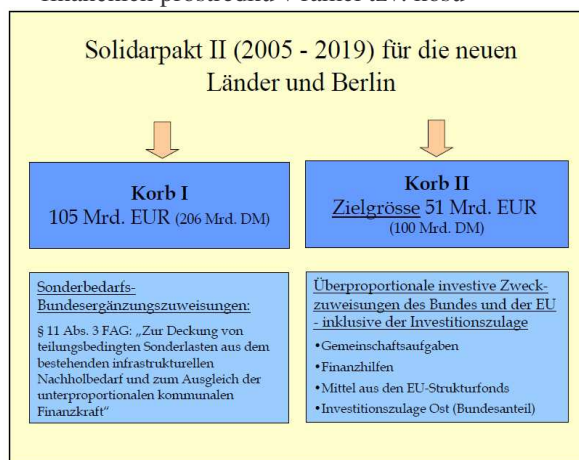
<sup>275</sup>[http://www.bmi.bund.de/BODL/DE/Themen/Zukunft\\_Ostdeutschland/zukunft\\_node.html;jsessionid=9093086480AAD5735431CD39B23C8C30.1\\_cid165](http://www.bmi.bund.de/BODL/DE/Themen/Zukunft_Ostdeutschland/zukunft_node.html;jsessionid=9093086480AAD5735431CD39B23C8C30.1_cid165).

<sup>276</sup> Např. Střednědobý finanční plán Svobodného státu Sasko<sup>276</sup> pro období 2010-2014 počítá s poklesem rozpočtu o zhruba 200 mil. EUR ročně v důsledku ukončení činnosti finančního mechanismu Solidárního paktu II (Staatsministerium der Finanzen, 2010: 10).



V letech 2005 až 2019 obdrží nové země přímou podporu ve výši 156 mld. EUR<sup>277</sup>. Přijmutí druhého Solidárního paktu v pořadí vyjadřuje dle spolkové vlády a starých spolkových zemí skutečnou solidaritu a přesvědčení o dokončení německého sjednocení.<sup>278</sup> Finanční prostředky jsou alokovány jednotlivých spolkovým zemím. K jejich plnohodnotnému rozvoji je však nutná podpora samosprávných jednotek. Část finančních prostředků ze solidárního příspěvku je využívána k vyrovnání nejednotné síly komunálních jednotek (v rámci tzv. Koše I).<sup>279</sup>

Obrázek č. 19: Solidární pakt II (2005-2019) pro nové spolkové země a Berlín a rozdělení finančních prostředků v rámci tzv. košů



Zdroj: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, 2004: 8.

Na následujícím přehledu je graficky znázorněn systém LFA, včetně právního zakotvení v Základním zákoně a FAG (přičemž konkrétnímu popisu se věnovat nebudeme, neboť pro nás je prioritní komunální finanční vyrovnání).

<sup>277</sup> Částky pro nové spolkové země budou degresivní a jejich výše je stanovena FAG:

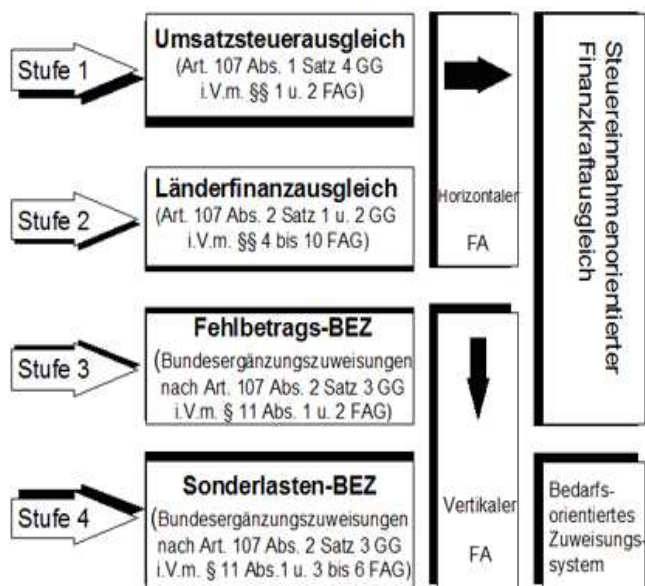
Rok	Částka v mil. €	Rok	Částka v mil. €
2005	10.533	2013	6.545
2006	10.481	2014	5.778
2007	10.379	2015	5.062
2008	10.226	2016	4.295
2009	9.510	2017	3.579
2010	8.743	2018	2.812
2011	8.027	2019	2.096
2012	7.260		

Zdroj: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/BODL/soliII.html?nn=790654>.

<sup>278</sup> [Http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/BODL/soliII.html?nn=790654](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/BODL/soliII.html?nn=790654).

<sup>279</sup> Více k problematice Solidárního paktu I a II viz Bräuer 2005.

Obrázek č. 20: Zemské finanční vyrovnání



Zdroj: <http://www.lsf.sachsen.de/956.html>.

Kdybychom se právní problematiku pokusili převést do praxe, probíhá finanční vyrovnání následujícím způsobem.

Finanční vyrovnání mezi finančně „slabými“ a „silnými“ spolkovými zeměmi je prvním krokem. FA je v gesci spolkové úrovně. Spolek, na základě porovnání příjmové a výdajové stránky zemských rozpočtů (a dalších faktorů) určí, kterým spolkovým zemím náleží právo na finanční vyrovnání, resp. v jaké výši. Tj. finančně movitější země subvencují země, které nedosahují srovnatelné či podobné finanční síly v rámci celého Německa. V rámci Spolku jsou země, které jsou čistými plátcí a čistými příjemci. Příjemci v systému převládají a tzv. *Geberländer* v LFA jsou Bádensko-Virtembersko, Bavorsko a Hesensko. Z městských států poté ještě Hamburk.

Uvedené země žádají v současné době o přehodnocení systému LFA a jsou ochotny podat žalobu proti systému zemského finančního vyrovnání (kromě Hamburku<sup>280</sup>). Bohaté spolkové země SRN by napříště chtěly do solidárního systému vkládat menší finanční prostředky. Jsou ochotny podat žalobu až ke Spolkovému ústavnímu soudu, pokud dotované země neprojeví snahu systém finančního vyrovnání reformovat a s donátorskými zeměmi jednat.<sup>281</sup> Jihoněmeckým spolkovým zemím se systém finančního vyrovnání nelíbí již dlouho. V roce 1999 proto (dle jejich soudu

<sup>280</sup> Pro městské státy Hamburk, Berlín a Brémy v rámci FA platí zvláštní privilegia. Reforma systému by tak paradoxně mohla městům se statusem spolkové země uškodit. Hamburk se proto k uvedeným třem teritoriálním státům v záležitosti připravované žaloby nepřidal (pozn. aut.).

<sup>281</sup> [Http://www.main-netz.de/nachrichten/politik/politik-kurz/kurzberichtet02/art20493,1463915](http://www.main-netz.de/nachrichten/politik/politik-kurz/kurzberichtet02/art20493,1463915).

nespravedlivý) LFA napadly v Karlsruhe již jednou. Rozhodnutí Ústavního soudu jim zajistilo výraznou nápravu, které je aplikováno od r. 2005.<sup>282</sup>

Na následujícím obrázku je uveden přehled přesných plateb v rámci LFA z roku 2009. Dle zvolených barev je patrné, které země a jakými částkami do systému přispívaly a zároveň, které země byly čistými příjemci. Finanční částky v pravé části grafu představují konečných stav zemských rozpočtů v miliardách EUR.

Obrázek č. 21: Donátoři a příjemci v systému finančního vyrovnání v roce 2009 a výše financovaného salda zemských rozpočtů



Zdroj:

<http://www.news.de/politik/855115653/geberlaender-bereiten-klage-gegen-finanzausgleich-vor/1/>.

Ani uvedeným bohatším německým spolkovým zemím *a priori* nejde o unáhlené a radikální řešení, ale spíše o příslib přehodnocení systému finančního vyrovnání. Z výroků jejich čelních představitelů je zřejmé, že se nechtějí vzdát zodpovědnosti v rámci dlouho budovaného systému solidarity. Ovšem zároveň volají po solidaritě jako pomoci k samostatnosti. Zemské vlády ve společném prohlášení podporují další existenci vyrovnávacího systému, ovšem v jiné podobě. Např. bavorský ministr financí se za donátorské země vyslovil v takto: „*Chceme zemský systém finančního vyrovnání, kdy bohatší země finančně pomáhají hospodářsky méně výkonným zemím, aby mohly plnit zákonem nařízené úkoly. Požadujeme takový systém,*

<sup>282</sup> <http://www.tagesspiegel.de/politik/laenderfinanzausgleich-unseliges-geben/1875642.html>, více k reformě viz Bräuer 2005.

*který by všem zemím poskytl nezbytný podnět k jejich dalšímu samostatnému vývoji a rozvoji. Vyrovnaní již dále nesmí představovat finanční houpačku<sup>283</sup> “. <sup>284</sup>*

V průběhu uplynulých 60 let se pouze jedna spolková země stala z příjemce dárce. Jedná se o Svobodný stát Bavorsko. Dřívější čísla hovoří o příspěvku ve výši cca 9 miliard EUR. Situace je nyní v bavorském případě diametrálně odlišná a Bavorsko již do systému přispělo více než 35 miliard EUR. V roce 2010 bylo v systému zemského finančního vyrovnání rozděleno okolo 7 miliard EUR. Z toho bylo největším plátcem opět Bavorsko s 3,5 mld. EUR, následováno Hesenskem a Bádensko-Virtemberskem cca po 1,7 mld. EUR. Zbylá částka pocházela z rozpočtu Hamburku. V roce 2008 byla částka ještě o miliardu EUR vyšší.<sup>285</sup> Největším příjemcem v rámci zemského vyrovnání je každoročně hlavní město Berlín. Jen pro srovnání je částka připadající Berlínu zhruba stejně tak velká jako finanční příspěvek pro všechny východní spolkové země dohromady.<sup>286</sup> Ani názor zbylých dvanácti zemí na požadovanou reformu není totožný. Např. Sasko se staví na stranu donátorských zemí. Sasko se v posledních letech důsledně snaží o vyrovnané rozpočty.<sup>287</sup> Na straně druhé stojí např. Porýní-Falc, která se nevydala cestou rozpočtové kázně a i pro nové rozpočtové období bude hospodařit s velmi vysokým schodkem. Právě na tomto příkladu lze demonstrovat současný stav LFA. Sasko se od roku 2006 snaží nevytvářet žádné nové pohledávky a staré dluhy umořovat. Porýní-Falc naopak „žije na dluh“, ale v současné době nastavený systém finančního vyrovnání jí to umožňuje.<sup>288</sup> Zemí, která dle systému celkově nejvíce profituje, je po Berlínu s cca 37 mld. EUR za celé sledované období právě Porýní-Falc s více jak 10 mld. EUR.<sup>289</sup> Situace v oblasti systému LFA tak po dvaceti letech od znovusjednocení znovu rozděluje Německo. Podle slov předsedy *Die Linke*, Klause Ernsta, již ne přímo na „*Ossis*“ a „*Wessis*“, ale na bohaté a chudé.<sup>290</sup> Názory CSU či Zelených jsou zmíněny dále v textu.

---

<sup>283</sup> Tím je vyjádřena nejistota u všech zúčastněných aktérů. Systém FAG je v Německu přirovnáván k houpačce. Každý rok totiž komunální jednotky dostávají, ale i odvádí jinou částku a nejsou si tedy při sestavování svých rozpočtů jisti, s jakou částkou mohou v příjmové či výdajové stránce počítat (pozn. aut.).

<sup>284</sup> <http://www.news.de/politik/855115653/geberlaender-bereiten-klage-gegen-finanzausgleich-vor/1/>.

<sup>285</sup> Do systému přispívají menšími částkami i jiné spolkové země, jejich seznam, resp. podíl se ale každým rokem mění. V roce 2008 se jednalo např. o Hamburk či Severní Porýní-Vestfálsko s 50, resp. 60 mil. EUR (pozn. aut.).

<sup>286</sup> <http://www.tagesspiegel.de/politik/laenderfinanzausgleich-unseliges-geben/1875642.html>.

<sup>287</sup> Viz Koalitionsvertrag Sachsens, 2011: 57-58.

<sup>288</sup> Rozhovor se starostou bavorské komuny (pozn. aut.).

<sup>289</sup> Konkrétní částky všech spolkových zemí viz

<http://www.bild.de/politik/2011/finanzministerium/reiche-wollen-nicht-mehr-zahlen-15663286.bild.html>.

<sup>290</sup> <http://www.news.de/politik/855033531/seehofer-kritisiert-finanzausgleich/1/>.

## Kritika systému LFA

V souvislosti se systémem finančního vyrovnání se neustále řeší otázka výše příspěvku. Ústavní soud SRN rozhodl<sup>291</sup>, že není žádoucí situace, aby Spolek svými konečnými (dorovnávacími) spolkovými daňovými příspěvky (*Ergänzungszuweisungen*) zvýšil finanční situaci zemí na nadprůměrnou a aby se její finanční síla dala po spolkovém zásahu charakterizovat jako nadprůměrná (Bräuer, 2005: 281-282). Solidarita mezi jednotlivými spolkovými zeměmi by měla vést k eliminaci finančních nerovností, nikoli k jejich úplnému odstranění (Korioth 1997). Sice neustále probíhají diskuze ohledně definování „průměrné“ finanční situace zemí, ale na druhé straně BVerfG stanovil dorovnání finančně slabým spolkovým zemím až na 95 % průměrné finanční síly zemí (BVerfGE 101, 158, 221).

Díky konečným dorovnávacím spolkovým příspěvkům je enormně snížen rozdíl výkonnostně a příjmově slabých spolkových zemí. Dle údajů Spolkového ministerstva financí SRN<sup>292</sup> může spolková země, která vykazuje mezi 70-90 % průměrné finanční síly na obyvatele v rámci spolku, dosáhnout po provedeném LFA a uvedeném příspěvku až na 97,5 resp. 98,5 % spolkového průměru.<sup>293</sup>

Patrně největším problémem současného systému LFA, na čemž se shodne konsenzuálně většina odborníků, je jednostranně orientovaný systém výpočtu a dále špatné zacílení FA. Přepočtení se zaměřuje na daňové příjmy jednotlivých spolkových zemí, aniž by zohledňoval jejich výdajovou politiku, resp. výši zadlužení. V praxi poté dochází k absurdní situaci, kdy vyšší daňové příjmy donátorské země plynou z velké části do systému vyrovnání a vyšší daňové příjmy přijímající země snižují jejich příjmy z vyrovnání. Na obou stranách tak postupně klesá tlak na zvyšování daní a jejich důsledný výběr.

Druhým problémem, který jsme již naznačili, je možná až přílišná solidarita s chudšími spolkovými zeměmi. Zmínili jsme ústavní stížnost donátorských zemí v roce 1999. Byla vyvrcholením sporů o výši odvodů bohatších spolkových zemí do systému vyrovnání. Např. v roce 1997 Bavorsko dosáhlo výrazné nadprůměrné finanční síly a muselo do systému LFA odvést 67 % finančních prostředků, které tvořily finanční nadprůměr. Na systému LFA paradoxně profitují země s podprůměrnými příjmy.

---

<sup>291</sup> *Bundesverfassungsgericht* – BVerfG.

<sup>292</sup> *Bundesministerium der Finanzen* – BMF.

<sup>293</sup> [http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF\\_\\_Startseite/node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF__Startseite/node.html?__nnn=true).

Přehled finančních částek ze LFA a konečných (dorovnávacích) spolkových daňových příspěvků viz Příloha č. 6.

Jakýkoliv příjem zemí jejich zisky z LFA snižuje, což se v praxi projevuje paradoxně antimotivačně (Kuschke, 2002: 10-11).

Současný stav je proto neustále podrobován kritice, jak ze strany politických představitelů spolkových zemí, resp. zástupců samosprávy, tak odborníků z hospodářského sektoru. Existuje řada studií a odborných publikací, které se zabývají reformou systému vyrovnání. Někteří autoři se domnívají, že podstata systému finančního vyrovnání je správná a podporuje ústavou zakotvenou myšlenku sociálního státu a sociální spravedlnosti. Apelují pouze na jeho reformu (Berthold – Fricke 2007).

Ozývají se však i (politické) hlasy volající po zrušení LFA a radikální změně (Kuschke 2002). Politickým propagátorem druhého přístupu jsou v německém prostředí zejména Zelení. Zastávají názor, že by se systém vyrovnání měl odehrávat pouze mezi Spolkem a potřebnými zeměmi. Spolek by poté měl silnější vliv na kontrolu nakládání s přerozdělenými finančními prostředky.<sup>294</sup> Hesensští Zelení připravují návrh na důslednou reformu vyrovnání, resp. zrušení starého způsobu přerozdělování finančních prostředků a nastolení systému zcela nového. Solidární finanční vyrovnání by poté mělo působit, dle jejich názoru fair, udržitelně a mělo by mít zejména motivační efekt.<sup>295</sup> Téma zrušení finančního vyrovnání se pozvolna stává i předvolebním tématem v donátorských zemích.<sup>296</sup>

### **7.10.3 Komunální finanční vyrovnání**

Komunální finanční vyrovnání je v SRN ústavně zakotvené právo zajišťující zemím, obcím a svazům obcí podle čl. 28, odst. 2 GG finanční základ jejich samosprávy. Elementární garanci představuje Základní zákon. Kromě zmíněné nejvyšší právní normy se jedná o konkrétní právní zemské předpisy. Na centrální úrovni existuje již jen jeden právní předpis, a to zákon o finančním vyrovnání.

Z uvedeného resultuje princip, kdy Spolek nastavuje a spoluurčuje výši daňových příjmů pro obce, neboť Spolku náleží výsostnost v oblasti daní. Zdroje financování obcí a klasifikace jejich příjmů a výdajů jsou odvislé od spolkového systému. K tomuto tvrzení existuje několik příkladů. Municipální rozpočet v SRN se člení na řádný a mimořádný, a to klasicky dle druhu příjmů a výdajů. Obce v SRN mají

---

<sup>294</sup> [Http://www.tagesspiegel.de/politik/laenderfinanzausgleich-unseliges-geben/1875642.html](http://www.tagesspiegel.de/politik/laenderfinanzausgleich-unseliges-geben/1875642.html).

<sup>295</sup> [Http://www.gruene-hessen.de/landtag/pressemitteilungen/gruene-unterbreiten/](http://www.gruene-hessen.de/landtag/pressemitteilungen/gruene-unterbreiten/).

<sup>296</sup> Viz předvolební kampaň v Bádensko-Virtembersku, <http://www.badische-zeitung.de/kreis-loerrach/sagen-sie-mal-den-finanzausgleich-wuerde-ich-abschaffen--42473932.html>.

za povinnost (nepřímo) respektovat a dodržovat principy nastavené Maastrichtskými fiskálními kritérii. Při jejich nedodržení a následných sankcích, které by byly na SRN uvaleny, jsou municipalities, které se podílely na jejich překročení, povinny participovat na jejich úhradě.<sup>297</sup>

Spolek, země a obce sledují při vedení svých rozpočtů zajištění celkové hospodářské rovnováhy a stability<sup>298</sup>.

Ve své ekonomické činnosti podléhají obce právním předpisům (zákonům, nařízením) Spolku, jednotlivých zemí a okresů a zodpovídají právní a ekonomické kontrole příslušných orgánů. Obce jsou tak v ekonomické činnosti omezovány. Omezení spočívají ve „výkonnosti a finanční síle“ obce (*Finanzkraft*), v existenci „obecních zájmů“ nebo v „očekávané potřebě“ obyvatel obce (*Finanzbedarf*). V případě spolurozhodování o nastavení centrálního systému daňových příjmů je nutná součinnost a schválení Spolkovou radou, jako zastupitelského orgánu zemí. Nemůže se tedy stát, aby Spolek změnil základní nastavení daňových příjmů a země nebyly touto formou dotázány (Wehling – Kost, 2003: 8). Spolkové země jsou v systému zástupcem obcí, které nemají právo spoluúčasti při stanovování pravidel na spolkové úrovni. Samozřejmě obce využívají k tomuto účelu lobbistické možnosti a vliv svých zastřešujících organizací s celostátní působností (Německý svaz obcí a měst<sup>299</sup>).

Finanční vyrovnání je složitý systém přepočtu finanční podpory, který probíhá na několika úrovních. Ve své podstatě se jedná o systém skládající se ze dvou základních složek. Prvním krokem je proces, který bychom mohli přirovnat k systému rozpočtového určení daní v českém případě. Tj. územně-samosprávným jednotkám jsou přidělovány daňové výnosy, které jsou jim zákonem přiznány. Jedná se zejména o podíl na výběru daně z přidané hodnoty, daň z živnostenského podnikání, daň z příjmu<sup>300</sup> a dále finanční prostředky např. z výběru pozemkové daně. Druhým krokem je skutečně

---

<sup>297</sup> Resp. „obce jako takové se přímo Maastrichtskými kritérii neřídí. Je snahou držet vyrovnané obecní rozpočty. Za dodržování Maastrichtských kritérií zodpovídá přímo Spolek, který na nižší úrovní správy předelegoval odpovědnost za celkové dodržování vyrovnaných rozpočtů. Dohled nad obecními schodky náleží okresům, resp. zemským okresům. Celkový schodek veřejných rozpočtů se vypočítává z průměrů jednotlivých spolkových zemí. Země vykazující celkově vyšší schodek veřejných rozpočtů může být „vypárována“ spolkovou zemí, která červených čísel např. nedosáhla.“ Rozhovor se starostou saské obce A. V Bavorsku nám dále bylo sděleno že, „okres obcím neustále vyhrožuje, že v případě výrazných schodků bude naše rozpočtové chování podrobena většímu dozoru, popř. sankcionalizováno, ale zatím k tomu ještě nedošlo.“ Rozhovor se starostou bavorské obce B.

<sup>298</sup> Více k sestavování obecního rozpočtu viz příloha č. 7.

<sup>299</sup> *Deutscher Städte- und Gemeindetag*, <http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/>.

<sup>300</sup> Výši obecních daní si mohou určovat sami municipalities. „Nejedná se jen o ekonomický, ale i politický nástroj obecní samosprávy. Na základě výše daně z příjmu mohou obce vysílat signál svým občanům. Když jsou daně moc vysoké, mohou si občané změnit místo svého trvalého pobytu a platit daně v jiné obci.“ Rozhovor se starostou saské obce B.

finanční vyrovnání (ve smyslu dorovnávání finančních potřeb), které se děje na základě tzv. konečného finančního příspěvku *Ergänzungszuweisungen (Schlusszuweisungen)*. Spolková země od Spolku obdrží tzv. konečný (dorovnávací) spolkový daňový příspěvek (*Bundesergänzungszuweisung*).<sup>301</sup> Tj. rozdíl, který je vypočítán na základě průměrných příjmů a výdajů spolkových zemí jako celku při přepočtu k finanční síle a výkonnosti jednotlivých spolkových zemí. Identický proces probíhá i na nižších úrovních, než je úroveň zemská. Komunální finanční vyrovnání ostatních nižších složek v zemské hierarchii spadá do kompetence zemí (*Ländersache*). Spolkové země opět podle zvláštního systému přerozdělování přímo bez dalších zprostředkujících subjektů poukáží „vyrovnávací“ finanční prostředky obcím, resp. okresů (v případě Bavorska i samosprávným krajům). Výše popsaný proces a matematický přepočet probíhá každý účetní rok a každé rozpočtové období mají územně-samosprávné jednotky v rámci popsané procedury právo na jiné finanční prostředky (viz uvedená houpačka).

System KFA je z části upraven GG, který obcím a svazům obcí přiznává právo účastnit se systému daňového přerozdělování (čl. 28, odst. 2 GG). Konkrétní techniku a technologii přerozdělení upravují jednotlivé spolkové země na základě vlastní legislativy. Právní úprava se v jednotlivých spolkových zemích markantně odlišuje. Některé spolkové země nemají konkrétní zákon o finančním vyrovnání, ale je např. součástí zemského obecního pořádku či zákona o komunální finanční autonomii.<sup>302</sup> Proces komunálního finančního vyrovnání je každoročně se opakující proces, tedy je nutné přijímat v tomu odpovídající časové periodě novelizace příslušných zákonů či zákony zcela nové.

V následující tabulce předkládáme ucelený přehled teritoriálních států, názvu právního normativu regulujícího finanční vyrovnání (v českém jazyce) a jeho zkratku.

---

<sup>301</sup> Čl. 107, odst. 2 GG deklaruje, že rozdílná finanční síla spolkových zemí bude vyrovnána. Vyrovnání finančních rozdílů se v první radě uskutečňuje na základě váženého přerozdělení DPH, dále skrze finanční vyrovnání mezi jednotlivými spolkovými zeměmi a za třetí na základě konečného dorovnávacího spolkového příspěvku.

<sup>302</sup> Srovnej např. Dolnosaský Zákon o finančním vyrovnání versus situace v Severním-Porýní Vestfálsku kde je FA součástí Zákona o financování obcí (pozn. aut.).



Tabulka č. 9: Přehled FAG dle spolkových zemí (bez městských států)

Spolková země	Název právního normativu regulujícího FA	Zkratka
Bádensko-Virtembersko	Zákon o komunálním finančním vyrovnání (Zákon o finančním vyrovnání) <sup>303</sup>	FAG
Bavorsko	Zákon o finančním vyrovnání mezi státem, obcemi a svazy obcí (Zákon o finančním vyrovnání) <sup>304</sup>	FAG
Braniborsko	Zákon o všeobecném finančním vyrovnání s obcemi a svazy obcí v Braniborsku (Braniborský zákon o finančním vyrovnání) <sup>305</sup>	BbgFAG
Hesensko	Zákon regulující finanční vyrovnání (Zákon o finančním vyrovnání) <sup>306</sup>	FAG
Meklenbursko-Přední Pomofany	Zákon o finančním vyrovnání <sup>307</sup>	FAG M-V
Dolní Sasko	Dolnosaský zákon o finančním vyrovnání <sup>308</sup>	NFAG
Severní Porýní-Vestfálsko	Zákon regulující příspěvky spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko obcím a svazům obcí v rozpočtovém období 2010 (Zákon o financování obcí) <sup>309</sup>	GFG
Porýní-Falc	Zákon o zemském finančním vyrovnání <sup>310</sup>	LFAG
Sársko	Zákon o komunálním finančním vyrovnání <sup>311</sup>	KFAG
Sasko	Zákon o finančním vyrovnání s obcemi a okresy Svobodného státu Sasko (Saský zákon o finančním vyrovnání) <sup>312</sup>	SächsFAG
Sasko-Anhaltsko	Zákon o finančním vyrovnání <sup>313</sup>	FAG
Šlesvicko-Holštýnsko	Zákon o finančním vyrovnání v Šlesvicko-Holštýnsku (Zákon o finančním vyrovnání) <sup>314</sup>	FAG
Durynsko	Durynský zákon o finančním vyrovnání <sup>315</sup>	ThürFAG

Zdroj: vlastní tabulka na základě údajů FAG spolkových zemí.

Podle čl. 106, odst. 7 GG musí země přerozdělit obcím určitý procentuální podíl z příslušných sdílených daní (*Gemeinschaftsteuern*). Výše tohoto podílu je součástí zemského zákonodárství. Je sledováno, aby se komunální úroveň podílela na daňových

<sup>303</sup> *Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz).*

<sup>304</sup> *Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz).*

<sup>305</sup> *Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz).*

<sup>306</sup> *Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz).*

<sup>307</sup> *Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern.*

<sup>308</sup> *Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich.*

<sup>309</sup> *Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2010 (Gemeindefinanzierungsgesetz).*

<sup>310</sup> *Landesfinanzausgleichsgesetz.*

<sup>311</sup> *Kommunalfinanzausgleichsgesetz.*

<sup>312</sup> *Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz).*

<sup>313</sup> *Finanzausgleichsgesetz.*

<sup>314</sup> *Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz).*

<sup>315</sup> *Thüringer Finanzausgleichsgesetz.*

příjmech Spolku a zemí a aby tím bylo komunálním jednotkám zajištěna možnost plnění stanovených úkolů a záležitostí.

Nejčastěji komunální představitelé zpochybňují samotnou proceduru KFA a způsob výpočtu výše příspěvku, na který má obce pro příslušný kalendářní rok nárok. Základními parametry pro výpočet částky je celkový počet obyvatel daného sídla a finanční síla obce. Zejména tzv. venkovské obce často namítají, že není zohledněna katastrální výměra území.<sup>316</sup> Všichni dotazovaní starostové - ať bavorští či saští – se současným systémem komunálního finančního vyrovnání a jeho formou nesouhlasili a považovali jej z různých důvodů za nespravedlivý. Největší obtíže způsobují obcím obecně výkyvy v daňových příjmech<sup>317</sup>, které posléze (ovšem se značným zpožděním kvůli systému výpočtu) ovlivňují výslednou částku z KFA. Starostové zpochybňovali systém výpočtu KFA (neaktuální, rok, resp. dva roky staré údaje) a zohlednění pouze počtu obyvatel nikoli katastrální výměry obce a dalších aspektů.

#### Sdílené daně

Sdílené daně, jsou takovým druhem příjmů, který podle čl. 106, odst. 3 GG náleží Spolku, zemím a z části také obcím. Uvedené správní úrovně se však na redistribuci finančních prostředků nepodílejí rovným dílem.

Tabulka č. 10 : Sdílené daně

Sdílené daně	Spolek	Spolkové země	Obce
Daň z příjmu fyzických osob	42,5 %	42,5 %	15,0 %
Srážková daň ze mzdy	42,5 %	42,5 %	15,0 %
Daň z příjmu právnických osob	50,0 %	50,0 %	-----
Daň z přidané hodnoty	51,4 %	46,5 %	2,2 %
Daň z úroků <sup>318</sup>	44,0 %	44,0 %	12,0 %

Zdroj: čl. 106, odst. 3 GG.

<sup>316</sup> „Celková rozloha obce, resp. jejího území je pro naše příjmy rozhodující. Tím, že máme málo obyvatel, ale poměrně velkou výměru, jsme v rámci KFA výrazně handicapováni. Snažíme se proto, v zastoupení Bavorského svazu obcí, tuto situaci napravit. Značné výdaje máme např. v oblasti správy a údržby silnic. Z důvodu větší rozlohy se musíme starat o více kilometrů obecních silnic. Horský charakter obce např. zvyšuje nároky na správu komunikací v zimním období, resp. finanční náročnost. Tyto aspekty v přepočtu KFA zohledněny nejsou a měly by být.“ Rozhovor se starostou bavorské obce B. „Výše příspěvku z KFA neodpovídá reálným potřebám obce a aktuálnímu stavu obecních příjmů. Výsledná částka KFA se vypočítává z údajů rok až dva roky starých. Pro výpočet jsou důležité finanční příjmy obce z třetího a čtvrtého kvartálu předminulého roku a prvního a druhého kvartálu roku loňského. To mi nepřijde logické.“ Rozhovor se starostou saské obce A.

<sup>317</sup> „V roce 2008 jsme na výnosech daně z podnikání dosáhli částky cca 8 mil. EUR, v roce 2010 v důsledku hospodářské krize klesly příjmy v uvedené oblasti na 2 mil. EUR. To je pro obec se 7 tis. obyvateli skok velmi výrazný.“ Rozhovor se starostou saské obce B.

<sup>318</sup> Einkommensteuer, Lohnsteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Zinsabschlag.

Cílem komunálního finančního vyrovnání (analogicky k zemskému finančnímu vyrovnání) je zajistit na vertikální úrovni přerozdělení finančních prostředků mezi spolkovou zemí a její obce a na horizontální úrovni eliminovat rozdíly mezi různě finančně silnými (slabými) obcemi. Při vertikálním finančním vyrovnání je zohledňována různá finanční síla jednotlivých obcí.

Finanční částky pocházející z finančního vyrovnání jsou vypočítány složitým procesem, který se odehrává v několika krocích.

Nejprve je vypočtena celková částka, na kterou má komunální úroveň právo v rámci vyrovnání mezi příslušnou spolkovou zemí a obcemi. Z části je výsledkem procentuálního podílu zemských příjmů na obecních daních, z části na zemských daních a podílu na finančním vyrovnání. V řadě spolkových zemí je uvedená suma přesně rozdělena mezi okresní obce, města se statutem okresu, okresy apod.

Jako další krok je pro každou obec stanovena finanční částka podle daňové síly. Vznikne na základě daňových příjmů na osobu. Přičemž jsou vypočteny daně, pro které platí daňová sazba (pozemková daň a daň z podnikání – živnostenská daň). Daňová síla je přepočtena ve vztahu k finanční náročnosti na obyvatele. Ve většině teritoriálních států (výjimku zde představuje Bavorsko a Meklenbursko-Přední Pomořany) jsou obce rozděleny do několika kategorií; u větších obcí je poté počet obyvatel uměle navýšen na základě matematického koeficientu (*Einwohnerveredelung*). Dle provedené úpravy obdrží větší obce v systému vyšší příspěvek (např. § 10 SächsFAG).

Pro každou komunu v systému lze rozdíl mezi finanční silou a finanční potřebou vypočíst. Většina obcí vykazuje vyšší finanční požadavky, než je její daňová síla (příjmy), takže má nárok na vyrovnání. V případě jsou-li obě hodnoty srovnatelné nebo je-li finanční síla vyšší, nemá obec nárok na KFA. Pro většinu spolkových zemí ale zároveň platí, že nemusí tento svůj „přebytek“ odevzdávat. Mezi obcemi tedy neexistuje horizontální finanční vyrovnání jako u LKA. Chybějící vypočtené částky obdrží obce jako tzv. *Schlüsselzuweisungen*.<sup>319</sup> Jedná se o prostředky pocházející ze zemských daní a vyrovnání, a proto s nimi lze volně nakládat jako s komunálními daňovými příjmy (nejsou účelově vázané).

Ve spolkových zemích je část příspěvků již předem rozdělena podle jiných kritérií. Do této kategorie patří např. účelově vázané finanční prostředky určené především na investice (*Zweckzuweisungen*) (Katz, 1985: 311).

---

<sup>319</sup> Jedná se o příspěvek, který je vygenerován dle příslušného klíče, proto *Schlüsselzuweisungen* (pozn. aut.).

V některých spolkových zemích je zase určitý malý díl přerozdělovaných prostředků rezervován pro obce, které se ocitnou v rozpočtové krizi, nebo se jim v několika po sobě následujících letech nedaří dosáhnout vyrovnaného rozpočtu. Tyto rezervní prostředky jsou přerozdělovány na žádost obce a jsou označovány jako tzv. nouzové prostředky (*Bedarfszuweisungen*) (čl. 11 FAG Ba; Staatsministerium der Finanzen, 2005: 41-42).

Uvedené tři druhy příspěvků (*Schlüssel-, Zweck- und Bedarfszuweisungen*) tvoří obecný systém komunálního finančního vyrovnání.<sup>320</sup>

#### **7.10.4 Cíle finančního vyrovnání**

Díky každoročnímu finančnímu vyrovnání by mělo být zajištěno, aby všechny úrovně VS (od nejvyšší spolkové, až po nejnižší komunální), samozřejmě při zohlednění jejich vlastních daňových příjmů – mohly plnit své zadané úkoly a povinnosti.

Cílem horizontálního finančního vyrovnání je korigovat výsledky primárního daňového přerozdělení mezi spolkovými zeměmi. Vždy je zohledněna zemské svébytnost, ale jedná se i o posilování solidární pomoci mezi zeměmi.<sup>321</sup>

V neposlední řadě je systém finančního vyrovnání přizpůsobován jednotlivými spolkovými zeměmi specifickým potřebám a požadavkům příslušných správních úrovní.<sup>322</sup>

#### **7.10.5 Komunální zadlužení**

Problematika zadlužování veřejných rozpočtů je velmi diskutované téma současnosti.<sup>323</sup> Ani německé obce nejsou výjimkou. Zadlužení a zadlužování německých obcí může rezultovat z mnoha důvodů. Obce mají řadu možností jakým způsobem finanční prostředky získat<sup>324</sup>, resp. a u jakých institucí čerpat půjčky. Tato

---

<sup>320</sup> Znovu ale upozorňujeme, že se mezi jednotlivými spolkovými zeměmi ve svých detailech velmi odlišuje (pozn. aut.).

<sup>321</sup> K cílům KFA viz kapitola 6 a 7 (pozn. aut.).

<sup>322</sup> Např. Sasko má ve svém FAG paragraf, který se věnuje tzv. příspěvkům určeným k vyrovnání zvláštních potřeb (*Zuweisungen zum Ausgleich besonderen Bedarfs*). Jako příklad vybíráme např. finanční položku, která slouží jako podpora investicím pro obce, resp. města, která na základě Zákona o novém okresním uspořádání z roku 2008 přestala být správním centrem okresu nebo ztratila statut okresního města, a přísluší jí proto na dobu pěti let finanční kompenzace (§ 22, odst. 2, čl. 6 SächsFAG).

<sup>323</sup> <http://www.steuerzahler.de/Schuldenuhr-zaehlt-jetzt-Bad-Banks-mit/35091c42549i1p1520/index.html>.

<sup>324</sup> Z uvedených rozhovorů se starosty vyplnilo, že obce se snaží posílit spoluzodpovědnost obyvatel i v oblasti komunálního financování. Např. starosta bavorské obce A považoval za zásadní úspěch a

variabilita poté ztěžuje možnost porovnání dlužného stavu jednotlivých obcí. Proto v tomto případě odkážeme na stránky Svazu daňových poplatníků (*Bund der Steuerzahler*<sup>325</sup>) kde lze dílčí data pro následnou komparaci nalézt. Problematika německého zadlužování je v současné době vysoce aktuální. Podle údajů Svazu roste v roce 2011 státní dluh tempem téměř 3 EUR za sekundu; zadlužení Spolku, spolkových zemí a obcí o 71,9 mld. EUR za rok na 1,787 mld. EUR.<sup>326</sup>

Nejčastěji obecní závazky plynou z následujících kategorií:

- (běžné) obecní půjčky,
- tzv. *Kassenkredit*en – rozpočtové či provozní půjčky (viz níže),
- část dluhů připadá na obce z důvodu členství v nějakém spolku,
- závazky podniků a provozoven zřízených obcí,
- případné kauce či ručení<sup>327</sup>.

Běžné půjčky slouží zejména k investicím. O uzavření půjčky a kreditních podmínkách rozhoduje obecní zastupitelský orgán. Celková výše možného zadlužení obce je regulována a v každé spolkové zemi jiným způsobem. Vždy však podléhá systému komunálního dohledu (resp. okresního). Každá spolková země poté ve svých obecních pořádcích koriguje, k jakým účelům si mohou obce brát úvěry a tuto oblast ještě mírně upravuje (srov. např. čl. 71 GO Bavorsko či § 73, odst. 4 SächsGemO<sup>328</sup>).<sup>329</sup>

---

potvrzení správné cesty výsledek nedávno iniciovaného *Bürgerbegehren*, které se týkalo zadlužení obce. Komuna byla nucena řešit situaci se zásobováním pitnou vodou. Měla možnost připojit se k již vybudované vodovodní soustavě či záležitost řešit jiným způsobem. Představitelé rozhodli o připojení ke stávající vodovodní síti, což pro obec znamenalo velké náklady. Ty mohly být kryty bankovním úvěrem nebo přesunem finanční zátěže na obyvatele. V těchto záležitostech (pouze v oblasti zásobování pitnou vodou a řešení odvodu odpadních vod) mají obce v Bavorsku možnost náklady související s těmito nutnými úkony přerozdělit na jednotlivé vlastníky domů v katastru obce, kteří příslušnou částku musejí zaplatit. V obci byl na základě *Bürgerbegehren* uskutečněn *Bürgerentscheid*, ve kterém se oprávnění voliči v 66 % většině rozhodli, že částku nutnou pro zaplacení připojení ve výši 4 mil. EUR zaplatí občané a že není vhodné, aby se obec zadlužovala a finanční odpovědnost z umořování dluhu byla přesunuta na další generaci (pozn. aut.).

<sup>325</sup> [Http://www.steuerzahler.de/Home/1692b637/index.html](http://www.steuerzahler.de/Home/1692b637/index.html).

<sup>326</sup> [Http://www.steuerzahler.de/Schuldenuhr-Umstellung-2011/34929c42325i1p1520/index.html](http://www.steuerzahler.de/Schuldenuhr-Umstellung-2011/34929c42325i1p1520/index.html).

Dále viz příloha č. 8 a tzv. dlužní hodiny Svazu daňových poplatníků ukazují prognózu celkového státního zadlužení SRN (pozn. aut.).

<sup>327</sup> Kauce a rušení může obec přejímat pouze v rámci plnění svých úkonů a záležitostí. V uvedeném případě je nutný souhlas nadřízeného kontrolního orgánu (pozn. aut.).

<sup>328</sup> Přičemž Saský obecní pořádek proces „zadlužení“ svých komun velmi podrobně upravuje přímo v § 82, včetně kontrolních mechanismů a povoluje čerpání úvěru jen, není-li pro obec jiná možnost nebo vyžaduje-li si to hospodářská situace obce (pozn. aut.).

Tzv. *Kassenkredite*, o kterých jsme se ve výčtu zmínili, jsou v podstatě dispoziční úvěry obce. Jedná se o krátkodobé operativní výpůjčky nutné důvodů probíhajících platebních operací obce. Jelikož nelze jednoznačně určit, jak budou v následujícím rozpočtovém období probíhat finanční transakce, je maximální limit těchto úvěrů stanoven v řádném rozpočtu a tato výše nemůže být překročena. I z tohoto důvodu nepodléhají *Kassenkredite* dohledu vyšší úrovně správy<sup>330</sup> (např. čl. 73 GO Bavorsko či § 84 SächsGemO)

### 7.10.6 Kontrola obecních financí

V německém prostředí existuje celá řada kontrolních mechanismů v oblasti rozpočtové kázně. Od klasických a běžných až po méně časté a nestandardní. Nejčastější je průběžná vnitřní kontrola spadající do gesce obecní rady, resp. starosty. Kontrolními nástroji mohou být průběžné finanční správy, či závěrečný účet. Je vystavován cca čtyři měsíce před roční účetní uzávěrkou a překládán ke kontrole příslušným orgánům obce (např. § 112 HGO). Vnější kontrolní mechanismus představuje např. finanční úřad či kontrolní úřad (§128 HGO).

Schodkovost obecních rozpočtů, resp. míru zadlužení, však v první řadě sledují okresní instance. Těm přísluší dozor nad výší deficitu obecních rozpočtů v rámci svého okresu, resp. zemského okresu.<sup>331</sup> Okresy též komunálním jednotkám schvalují potřebné půjčky. Bez souhlasu (*Genehmigung*) není získávání finančních prostředků od bankovních institucí pro obce možné. Okresní úroveň může rozhodnout, že schválení úvěru obci nedoporučí. Starosta se poté uváží, zda se zamítavým stanoviskem okresu

---

<sup>329</sup> „V případě, potřebujeme-li investiční úvěr (na stavbu či opravu silnic, bytovou výstavbu apod.) je vždy nutné souhlas okresu.“ Rozhovor se starostou saské obce B. „Samozřejmě se nám již stalo, že nám okres zamítl žádost o úvěr. Existují poté dohádovací procedury, kdy úředníkům vysvětlíme, že je např. oprava komunikace skutečně nutná. Když ji neopravíme letos, bude příští rok ještě v horším stavu, což si vyžádá ještě větší finanční částku. Když se nám je nepodaří přesvědčit, je možné o souhlas požádat kraj, který může rozhodnutí okresu zvrátit.“ Rozhovor se starostou bavorské obce D.

<sup>330</sup> Resp. „když *Kassenkredite* nepřesáhnou určité procento z celkového rozpočtu obce, není nutné žádat o souhlas vyšší úrovně.“ Rozhovor se starostou saské obce C.

<sup>331</sup> Tento případ je v podstatě jedinou skutečností, kdy vyšší úroveň správy přímo zasahuje a ovlivňuje, resp. koriguje finanční autonomii obcí. Např. v Sasku si komunální představitelé často stěžovali na rozbuzenou byrokracii a zásahy do uvedené oblasti. Často vyjadřovali názor, že příslušné tendence v oblasti obecní fiskální autonomie jsou neúměrné (rozhovor se starostou saské obce A). Komunální představitelé v Bavorsku, se kterými jsme hovořili, chápali nutnost dozoru v dodržování rozpočtové kázně. Starosta bavorské obce C dokonce připustil, že se obce mohou dostat do tzv. vlastní finanční pasti, kdy na jedné straně chtějí uspokojit potřeby obyvatel (svých voličů), na druhé straně ale obec např. nedisponuje finančními prostředky na výstavbu nového hřiště či opravy tělocvičny. Zamítavé stanovisko okresního úřadu, který nepovolí čerpání úvěru, může, dle jeho slov, představovat i v jistém slova smyslu alibi před voliči (ve smyslu my jsme chtěli, okresní úřad nepovolil).

souhlasí či nikoli. Opravným prostředkem je poté vyšší úroveň než je úroveň okresní, v Bavorském případě se jedná o krajskou úroveň.<sup>332</sup>

V otázce zadlužování, nejen komunálních jednotek, hrají významnou roli tzv. maastrichtská kritéria schodkovosti veřejných rozpočtů. Obce jako jednotky nejsou nuceny dodržovat maastrichtská kritéria maximální výše schodkového rozpočtu. Spolek však ano a kontrolu nad schodkovostí poté přesouvá na jednotlivé spolkové země a ty poté na své nižší jednotky. Celkový schodek veřejných rozpočtů se vypočítává z průměrů jednotlivých spolkových zemí. Země vykazující celkově vyšší schodek veřejných rozpočtů může být „vypárována“ spolkovou zemí, která červených čísel např. nedosáhla (rozhovor se starostou saské obce A).

---

<sup>332</sup> „Nemohu říci, že k uvedenému dochází velmi často, ale dochází.“ Z rozhovoru se starostou bavorské obce B.

## Případové studie

Následující text je případovou studií Svobodného státu Bavorsko, na který navazuje kapitola o Svobodném státě Sasko. Každá z těchto spolkových zemí byla určena jako reprezentant zkoumané skupiny starých (západních) a nových (východních) zemí.<sup>333</sup>

Naším cílem je podat informaci o uspořádání bavorských a saských orgánů veřejné správy s důrazem na komunální segment. Poskytneme ucelený pohled na správní organizaci v Bavorsku a Sasku s dílčím použitím komparativních metod. Otázkou je, zda se uspořádání a struktura orgánů na komunální úrovni liší v bavorském a saském případě. Jedná se o mapování současného stavu zkoumaných jevů na obecní i zemské (bavorské a saské) úrovni. Historickým formováním komunálního uspořádání jsme se zabývali v předchozích kapitolách a vrátíme se k němu pouze z důvodu celkového kontextu.

Determinujeme institucionální dimenzi komunální politiky v Bavorsku a Sasku (ve smyslu *polity*), ujasníme její normativní a strukturální aspekty. Přiblížíme, jak jsou v systému veřejné správy organizovány obce a další správní i samosprávné jednotky na nižší úrovni než je zemská. Zmíníme problematiku vládních oblastí, resp. krajů a dále okresů jako decentralizovaných a dekoncentrovaných jednotek samosprávy a zemské správy. Poté, co byl vypracován zobecňující rámec německé komunální politiky, přistoupíme ke *case study* bavorského a saského případu.

Bavorsko je svou rozlohou největší německá spolková země s vysokou ekonomickou úrovní. Sasko se naopak řadilo mezi méně vyspělé spolkové země. V poslední době však zejména skrze důslednou racionalizaci hospodářské a rozpočtové politiky zažívá znatelný progres.<sup>334</sup>

Bude zajímavé sledovat, jak se nastíněné aspekty promítají do jejich správního vývoje a organizace komunálního uspořádání. Bavorská identita je velmi silná, umocněná celkovou výjimečností Bavorska.

---

<sup>333</sup> Poloha vybraných spolkových zemí v rámci SRN viz příloha č. 9 (pozn. aut.).

<sup>334</sup> Viz níže (pozn. aut.).



## 8. Svobodný stát Bavorsko

### 8.1 Historický vývoj

Počátek tvorby bavorské státnosti je možné najít již v 6. století. V průběhu století 7. a 8. kmen Bavorů definitivně upevnil své postavení mezi řekami Dunajem a Lechem a vznikla první bavorská biskupství ve Freisingu a Regensburgu (Kraus, 2004: 13, 15-16, 36). Z geografického hlediska prošlo bavorské území v průběhu dějin dezintegrací i integrací, nicméně vždy bylo zachováno jeho jádro, které tvořilo hornobavorské vévodství s centrem v Mnichově. Po rozpadu Francké říše se Bavorsko stalo součástí Svaté říše římské (později s dodatkem národa německého). Bavorský vévoda se stal říšským knížetem s právem zasedat v Říšském sněmu. Pro Bavorsko byla typická velmi malá obměna vládnoucích rodin. Rod Welfů (1070-1180) byl na konci 12. století vystřídán rodem Wittelsbachů, kteří v Bavorsku setrvali u moci (ať již v přímé či nepřímé linii) až do roku 1918. Bavorsko a mocenské ambice rodu Wittelsbachů dosáhly vzestupu v průběhu třicetileté války. Bavorský vévoda Maxmilián I. (zakladatel katolické Ligy) se stal svojí nekompromisní politickou i vojenskou podporou katolických zájmů panovníkem evropského formátu. Z hlediska zájmů Bavorska v Říši získal kurfiřtský hlas a území teritoriálně posílil (připojena Horní Falc) (Kraus, 2004: 221, 248). Jako další zlomový okamžik pro státoprávní vývoj Bavorského vévodství se ukázal počátek 19. století. Bavorsko se společně s dalšími říšskými státními celky stalo členem tzv. Rýnského spolku, za což bylo z francouzské iniciativy v roce 1806 prohlášeno královstvím (Körner, 2006: 25). Zřeklo se tak příslušnosti ke Svaté říši římské národa německého, která ve stejném roce zanikla. Na sklonku napoleonské éry se Bavorsko „včas“ přiklonilo na stranu Napoleonových protivníků, na základě čehož nebylo Vídeňským kongresem považováno za poražený stát. Po roce 1815 se Bavorské království stalo součástí Německého spolku v čele s Rakouskem a po roce 1871 Německého císařství v čele s Pruskem. V rámci Německého císařství následně setrvalo až do roku 1918. Vstupem do sjednoceného Německa ztratilo Bavorsko celou řadu svých práv, především v oblasti financí, justice, sociální politiky, dopravy aj. (Ismayr – Kral, 1997: 85). Konec 1. svět. války znamenal pro Bavorsko velmi turbulentní období. Byla vyhlášena republika; 7. listopadu 1918 vznikl tzv. Svobodný stát Bavorsko. V této době byl nový státní celek zmítán ultrapravicovými

náladami i marxismem v podobě diktatury proletariátu (Winkler, 1998: 77-82). Bavorská republika rad měla životnost pouze několik měsíců. Bavorsko se však na druhé straně stalo základnou pro vyhocené nacionalistické, šovinistické a antisemitské nálady, které se v průběhu několika let přetavily v národněsocialistickou ideologii, která se rozšířila do celého „výmarského“ Německa. Převzetí moci nacisty v lednu roku 1933 znamenalo také počátek konce politických privilegií, které si Bavorsko ponechalo v rámci Výmarské republiky. Již v roce 1934 byl říšským zákonem zrušen bavorský Zemský sněm (Bayrischer Landtag, 2010: 79). Veškeré prvky autonomizace byly odstraněny a teritorium se stalo pouhým regionem v rámci Německa. Po skončení 2. svět. války spadalo Bavorsko do okupační zóny Spojených států amerických; prvním vojenským guvernérem Bavorska byl jmenován generál G. Patton, aby se v roce 1949 stalo Bavorsko jednou ze spolkových zemí NSR.

Bavorsko článkem 178 BV<sup>335</sup> z roku 1946 vyjádřilo ochotu k budoucí integraci v rámci Spolku. Vždy však zdůrazňovalo svoji svébytnost. I z tohoto důvodu se bavorský zemský sněm v roce 1949 vyjádřil zamítavě k Základnímu zákonu z obavy, že bude v novém státním celku omezen prostor pro jednotlivé spolkové země a jejich pozice bude oslabena. Základní zákon však vstoupil v platnost, neboť s jeho zněním souhlasily více jak dvě třetiny zemí. Stal se platným a právně závazným dokumentem i pro Bavorsko. Ukazuje se, že se sice Bavorsko považuje za součást Spolku a vykazuje i německou identitu, vždy ale tuto německou identitu převažuje identita bavorská.<sup>336</sup>

Jak bylo ukázáno, získali Bavoři svoji současnou státní suverenitu složitým historickým vývojem zejména v minulém a předminulém století. V Bavorsku se podařilo integrovat do společného svazku nejen teritorium, ale i obyvatele a vytvořit jednotnou silnou bavorskou identitu. I díky tomu byli Starobavoři, Frankové a Švábové<sup>337</sup> schopni a ochotni po skončení 2. svět. války mezi sebe přijmout skoro dva miliony Sudetských Němců. V roce 1954 převzalo Bavorsko patronát nad vysídlenými (vyhnanými) osobami, které v důsledku války a poválečných událostí ztratily svůj domov a prohlásilo v roce 1962 oficiálně tuto skupinu obyvatel za tzv. čtvrtý bavorský kmen (Pitrová, 2009: 284.).

---

<sup>335</sup> *Bayrische Verfassung (BV)* – Bavorská ústava.

<sup>336</sup> I v souvislosti s tématem obecní identity bylo velmi zajímavé ptát se, kým se cítí být obyvatelé v uvedené obci (Němci, Evropany, Sasy, Bavory apod.). Všichni bavorští starostové odpověděli, že samozřejmě Bavory. „*Obecní identita je samozřejmě velmi silná, ale silnější je dle mého názoru zemská, tedy bavorská.*“ Rozhovor se starostou bavorské obce B.

<sup>337</sup> Tři původní historické kmeny obývající teritorium dnešního Bavorska (pozn. aut.).

Freistaat

Oficiální název Bavorska zní od roku 1919 Svobodný stát Bavorsko. V roce 1918/19 se termín „svobodný stát“ vžil pro označení bývalých německých spolkových států Výmarské republiky. V tomto období byl pojem (vedle označení *Volksstaat* – lidový stát) používán jako úřední označení většiny německých spolkových zemí (*Fläckerländer*). Od 60. let minulého století se označení používalo především pro federalistickou politiku a kulturní identitu Bavorska v rámci Spolkové republiky.

V současné době je výraz *Freistaat* součástí oficiálního názvu Bavorska, Saska (znovu od roku 1990), Durynska (od roku 1993) a v letech 1945 až 1952 byl používán i pro Bádensko.<sup>338</sup> V duchu těchto principů deklaruje Bavorsko svou existenci jako spolková země, která vychází z republikánského principu a státní moc je vykonávána lidem, který svobodně rozhoduje o veřejných záležitostech.

## 8.2 Bavorská ústava

Jak již bylo řečeno, Bavorsko vykazuje homogenní bavorskou identitu, která není samozřejmostí, ale utvářela se a formovala po dlouhá staletí. Jedná se o identitu, která není uměle vytvářená shora (tzv. *top down effect*), ale zdola (*put up effect*) a je vtělena do samosprávného charakteru bavorských obcí. Národní suverenita je vyjádřena v bavorské ústavě, která v čl. 11, odst. 4 tento princip přímo zakotvuje, když říká, že samosprávný charakter obcí je demokratickým základem státu.<sup>339</sup> Ústava z roku 1946 dále nastavuje základní principy svobodného státu:

*„Článek 1 (1) Bavorsko je svobodným státem.*

*Článek 2 (1) Nositelem státní moci jsou občané. Bavorsko je tzv. lidový stát (Volksstaat).*

*Článek 3 Bavorsko je právním, kulturním a sociálním státem sloužícím obecnému blahu.*

---

<sup>338</sup> 25. dubna 1952 vzniklo novodobé Bádensko-Virtembersko. Je to jediná spolková země, jejíž vznik byl legitimizován občany v lidovém hlasování (*Volksabstimmung*). Od tohoto roku se termín svobodný stát v souvislosti s BW již nepoužívá, <http://www.baden-wuerttemberg.de/de/Geschichte/85751.html>.

<sup>339</sup> „*Die Selbstverwaltung der Gemeinden dient dem Aufbau der Demokratie in Bayern von unten nach oben*“.

*Článek 99 Ústava slouží k ochraně a zabezpečení duševních a fyzických potřeb všech bavorských občanů.“*

Bavorská ústava je rozdělena do čtyř hlavních částí a obsahuje 188 článků. Text ústavy lze změnit jen na základě zákonodárního procesu (čl. 75 BV) a změna ústavy musí být odsouhlasena v lidovém hlasování. Ústava též garantuje možnost použití prvků přímé demokracie na komunální úrovni (obce, okresy) (právo na *Bürgerbegehren* a *Bürgerentscheid*) (čl. 12, odst. 3 BV).

O územním členění Svobodného státu, které je předmětem našeho zájmu, pojednává čl. 9 BV. Státní území je členěno do krajů (vládních oblastí), jejichž hranice stanovuje příslušný zákon. Kraje jsou dále složeny z okresů a městských okresů. Pro nás je zajímavý čl. 11 BV, který se věnuje obcím a stanovuje jejich samosprávný charakter. Každá část státního území je součástí nějaké obce (kromě určitých neobydlených ploch) (čl. 11, odst. 1 BV). Dle ústavy jsou obce územní korporace mající právo spravovat a řídit záležitosti místního charakteru na vlastní zodpovědnost. Ve své činnosti jsou omezeny pouze platnými právními předpisy. Zejména je zde zdůrazněno právo volit komunální představitele (starostu a zastupitelský sbor). Ve čl. 11, odst. 3 je poté definován smíšený model VS, tj. přenos úkolů a záležitostí, které obce vykonávají za stát a ve jménu státu.

Bavorská ústava zmiňuje přímou spolupráci a kontakty s ostatními evropskými regiony. Bavorsko se v úvodní části své ústavy hlásí k principu jednotné Evropy (čl. 3a BV), která bude utvářena na demokratických, právních, sociálních a federativních základech, stejně jako na principech subsidiarity. Ústavní podpora prvků federalismu na německé i evropské (unijní) úrovni, tj. autonomního postavení regionů a jejich spolupůsobení na evropský rozhodovací proces, je typickou ukázkou historického vývoje a současného bavorského přístupu.

### **8.3 Bavorský stranický systém**

Vývoj bavorského stranického systému 20. století je odlišný od vývoje stranických systémů východních spolkových zemí. Také v rámci západních spolkových zemí lze Bavorsko z pohledu politického vývoje hodnotit jako specifický region. Z důvodu dotvoření celkového kontextu se o něm v krátkosti zmíníme

Ve druhé polovině 20. století byl bavorský stranický systém velmi úzce spjat s razantním nástupem křesťanskodemokratické politiky v ustavující se NSR. Tento ideový proud projektoval mj. své poválečné vize do regionálního politického subjektu, který dominoval bavorskému stranickému systému po dlouhá desetiletí. Bavorská Křesťanskosociální unie (CSU) se stala „sesterskou“ stranou celoněmecky působící Křesťanskodemokratické unie (CDU). CSU se vyprofilovala jako zemská strana se silným regionálním důrazem. Ve svém programu i reálně aplikované politice dokázala CSU obratně skloubit bavorský důraz na tradicionalismus a hospodářskou prosperitu s ohledem na obsáhlou sociální agendu. CSU je nejsilnějším politickým uskupením v Bavorsku s nejpočetnější členskou základnou.<sup>340</sup> Volební zisk pod 50 % v jakýchkoli volbách je z pohledu CSU hodnocen jako neúspěch (Vít – Kaniok, 2011: 49).

V současném volebním období 2008-2013 je CSU nejsilnější politickou stranou v Bavorském zemském sněmu (*Bayrischer Landtag*) s 92 mandáty (43,4 %).<sup>341</sup> Volební výsledek z roku 2008 pohybující se kolem 43 % byl však nejhorším výsledkem CSU za posledních 50 let a predikoval nutnost utvoření zemské exekutivní koalice (s FDP).<sup>342</sup> Naopak ve sněmovních volbách v roce 2003 dosáhla CSU volebního výsledku 60,7 %, což naopak znamenalo jeden z nejvyšších volebních zisků v historii Křesťanskosociální unie.

Druhou nejsilnější stranou v bavorském stranickém systému poválečné éry jsou sociální demokraté (SPD). Vzhledem k výrazné dominanci CSU ve stranickém systému se po několik dekád sociální demokraté nedokázali přiblížit ani na několik procentních bodů a sekundovali v zemských volbách CSU z poměrně velké vzdálenosti. Mezi relevantní politické strany můžeme dále zařadit Zelené, Svobodné voliče a již zmiňované koaliční Svobodné demokraty.<sup>343</sup>

---

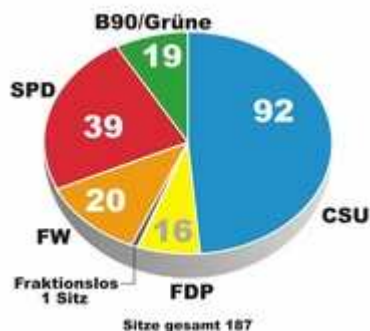
<sup>340</sup> [Http://www.csu.de/partei/unsere\\_koepfe/index.htm](http://www.csu.de/partei/unsere_koepfe/index.htm).

<sup>341</sup> [Http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xbcr/landtag/dateien/101011\\_Plenum\\_Barrierefrei\\_web.pdf](http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xbcr/landtag/dateien/101011_Plenum_Barrierefrei_web.pdf).

<sup>342</sup> [Http://www.csulandtag.de/www/dateien/Vertrag\\_endgueltigunterzeichnet\\_mit\\_Deckblatt.pdf](http://www.csulandtag.de/www/dateien/Vertrag_endgueltigunterzeichnet_mit_Deckblatt.pdf).

<sup>343</sup> [Http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/84\\_86.htm](http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/84_86.htm).

Graf č. 4: Stranické rozložení bavarského zemského sněmu v období 2008-2013



Zdroj: [http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/84\\_86.htm](http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/84_86.htm).

Bavorský stranický systém bychom s ohledem na Sartoriho charakteristiku (Sartori, 2005: 173) mohli ve vymezeném období označit za regionální verzi stranického systému predominantní strany. CSU dokázala od počátku 70. let 20. století až do roku 2003 včetně získávat se železnou pravidelností absolutní většinu mandátů v regionálním zastupitelském sboru (zemském sněmu) (Sartori, 2005: 173). Současný bavorský stranický systém lze z hlediska Sartoriho typu stranického systému vymezit jako umírněný pluralismus, včetně jeho hlavního rysu, tj. koaličního vládnutí (CSU-FDP) (Sartori, 2005: 112). Jakým směrem se bude bavorský stranický systém ubírat dále lze poměrně obtížně předvídat. Volby do zemského sněmu v roce 2003 vyzněly pro CSU optimisticky a zdálo se, že Křesťanskosociální unie dokázala překonat krizi důvěry z 90. let 20. století. Nicméně poslední volby z roku 2008 a téměř 20 % propad CSU oproti minulým volbám a nástup nových politických subjektů (Svobodní voliči) potvrzují obtížnou předpověď budoucího směru vývoje.

## 8.4 Organizace VS

Bavorsko, stejně jako každá spolková země<sup>344</sup>, je členěno do třístupňového systému volené správy: země (*Land*) – okres (*Landkreis*) – obec (*Gemeinde*). Bavorský systém je doplněn o kraje (*Bezirke*) (Rýznar – Šimonová, 2006: 131) a vládní oblasti<sup>345</sup> (*Regierungsbezirke*). Bavorsko představuje v německém systému výjimku (Chandler,

<sup>344</sup> Vyjma městských států Hamburku, Brém a Berlína, kde není správní uspořádání srovnatelné se správní strukturou zbývajících spolkových zemí, ale je přizpůsobeno jejich zvláštnímu statutu a postavení v systému. Zemské úřady totiž vykonávají současně záležitosti místního i spolkového charakteru (pozn. aut.).

<sup>345</sup> Ve spolkových zemích je označení různé (pozn. aut.).

1998: 143). Jako v jediné spolkové zemi tvoří kraje třetí úroveň samosprávy (März, 2003: 57).

Území Bavorska se dělí do 7 vládních oblastí, 7 krajů<sup>346</sup>, 71 okresů – 25 městských okresů, resp. měst se statutem okresu (*kreisfreie Städte* či *Stadtkreis*) a 2056 obcí,<sup>347</sup> přičemž čl. 12, odst. 4 BV zdůrazňuje význam obcí jako nejnižších územně samosprávních jednotek pro budování demokracie zdola.

#### 8.4.1 Vládní oblasti

Vládní oblasti (*Regierungsbezirke*) jsou instancí střední úrovně (*Mittelbehörde*). Správní úřady vládních oblastí se v Bavorsku nazývají vlády (*Regierung*). Vládní oblasti jsou přímo podřízeny zemským ministerstvům. Stojí uprostřed mezi nejvyšší zemskou úrovní – zemskými ministerstvy a úřady nižší komunální úrovně, proto úřady střední úrovně (*Mittelstufe*). V rámci bavorského uspořádání jsou označovány jako tzv. slučovací úřady (*Bündelungsbehörde*).<sup>348</sup>

Vládní oblasti nejsou jednotky územní samosprávy, ale zemské (státní) správy. Bavorsko se člení do sedmi vládních oblastí i krajů. Tj. geograficky jsou vládní oblasti i kraje identické. Kraje jsou jednotky samosprávné, vládní oblasti jsou dekoncentrovaná pracoviště zemské státní správy. Totožné je tedy spravované území, nikoli úkony a záležitosti, jež mají obě instance v kompetenci.

Obrázek č. 22: Vládní oblasti v Bavorsku



Zdroj:

[http://www.regierung.oberfranken.bayern.de/imperia/md/images/regofr/karten/karte\\_bayern\\_regierungsbezirke.gif](http://www.regierung.oberfranken.bayern.de/imperia/md/images/regofr/karten/karte_bayern_regierungsbezirke.gif)

<sup>346</sup> V Bavorsku jako v jediné spolkové zemi koexistují kraje a vládní oblasti. V ostatních spolkových zemích kraje existují, nejsou to však jednotky samosprávné, ale jednotky pověřené výkonem přenesené působnosti ze zemské úrovně. I proto je problematický překlad. Zatímco v Bavorsku používáme pro jednotky státní správy termín vládní oblasti (*Regierungsbezirke*), u ostatních spolkových zemí je možné použít termín kraj či termín specifický pro danou oblast. V politickém systému Bavorska poté musí být zdůrazněn rozdíl (pozn. aut.).

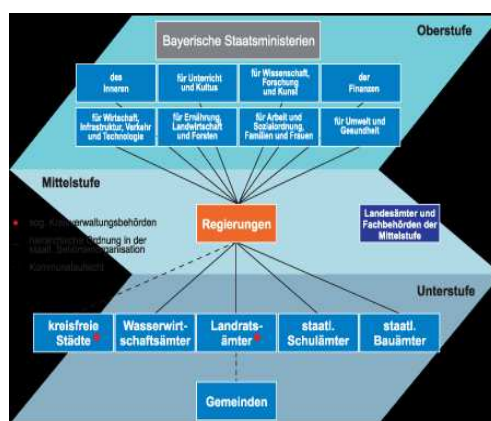
<sup>347</sup> [Http://192.68.214.70/blz/web/bezirke/kommeben/komm.html#Gemeinden](http://192.68.214.70/blz/web/bezirke/kommeben/komm.html#Gemeinden).

<sup>348</sup> [Http://www.regierung.schwaben.bayern.de/wiruebun/Staatsaufbau.php?PFAD=/index.php/index4.php](http://www.regierung.schwaben.bayern.de/wiruebun/Staatsaufbau.php?PFAD=/index.php/index4.php).

Bavorsko vychází z ústavou zakotveného principu subsidiarity, tj. přiblížit správu co nejbliže občanovi, na co nejnižší úroveň. Zároveň je snahou na příslušné úrovni kumulovat co nejvíce správních úkonů. Tento princip je definován i v bavorské ústavě jako princip „jednotnosti správy“ (čl. 77 BV). Bavorské vládní oblasti fungují jako slučovací a koordinační jednotky, kdy do rozhodovacích a oznamovacích procesů vnášejí nadregionální prvky a posuzování. Do jejich gesce spadá např. oblast životního prostředí, odpadového hospodářství, stavebního řízení a výstavby silnic, zdravotnictví a sociální problematiky apod.<sup>349</sup>

Následující přehled byl převzat z oficiálních stránek vládní oblasti Dolní Franky a jasně deklaruje postavení vládních oblastí v systému VS. Vláda (jako správní úřad) je podřízena zemským ministerstvům a v oblasti přenesené působnosti nadřizena velkým okresním městům, městským okresům, okresním úřadům, státním školským, stavebním a vodohospodářským úřadům (přeloženo zleva doprava).

Obrázek č. 23: Vládní oblasti jako úřady střední úrovně



Zdroj: [http://www.regierung.unterfranken.bayern.de/wir\\_ueber\\_uns/17783/index.html](http://www.regierung.unterfranken.bayern.de/wir_ueber_uns/17783/index.html).

Vlády jsou pověřeny vykonávat dohled nad jednotkami státní správy, které jsou jim z hlediska organizace bavorské státní správy podřízeny. Dále jsou v rámci správního, právního a odborného dohledu orgánem poradním.<sup>350</sup>

Představitelem státní správy je vládní prezident. Jeho úkolem je dohlížet na výkon místní správy v okresech a na správní úkony, jež byly na obce a okresy přeneseny Spolkem (Halásková, 2004: 83).

<sup>349</sup> [Http://www.regierung.unterfranken.bayern.de/unsere\\_aufgaben/uebersicht.html](http://www.regierung.unterfranken.bayern.de/unsere_aufgaben/uebersicht.html).

<sup>350</sup> [Http://www.regierung.niederbayern.bayern.de](http://www.regierung.niederbayern.bayern.de).



## Samosprávné jednotky v Bavorsku

### 8.4.2 Kraje

Bavorské kraje jsou v rámci politického systému SRN jednotkou výjimečnou a jedinečnou, a proto si zaslouží naši zvýšenou pozornost včetně detailnějšího popisu historického vývoje. Kraje v bavorském prostředí odráží historické směřování moderního Bavorska, které spadá zejména do období let 1803 – 1871. Krajské uspořádání je výsledkem vzoru institucí francouzské státní správy. Zahrnuje vývoj původních starobavorských oblastí (Horní Bavorsko, Dolní Bavorsko a Horní Falc) s franckým a švábským územím (Horní, Střední a Dolní Franky a Švábsko). Kraje byly vytvořeny, aby došlo nejen k teritoriální, ale i organizačně-administrativní reformě neustále se měnícího celku. Kraje byly v Bavorsku zřízeny před více jak 180 lety v období vlády krále Ludvíka I., který v roce 1828 zrušil centralistické uspořádání království, a bylo zřízeno 7 současných bavorských krajů. Kmenové označení krajů pochází již z 19. století. V roce 1852 získaly kraje právní subjektivitu a v roce 1919 právo na samosprávu. V období národního socialismu jim bylo právo na samosprávu upřeno.<sup>351</sup>

Ke znovuoobnovení samosprávného statusu krajů došlo v roce 1946. Po skončení 2. svět. války uvažovaly vítězné mocnosti o organizaci veřejné správy v Bavorsku. Bylo nutné odlišit kraje (ve smyslu vládních oblastí) jako střední úroveň státní správy a jednotky fungující na úrovni vládních oblastí, které jsou však nositeli samosprávy a jsou územně samosprávnými korporacemi. Proto byl v roce 1953 pro jejich označení stanoven termín kraj (*Bezirk*). Samosprávné postavení jim bylo potvrzeno Krajským uspořádáním (*Bezirksordnung*) a novou bavorskou ústavou z roku 1953. Bavorské krajské uspořádání obsahovalo přímou volbu krajských radních. Obyvatelé každého bavorského kraje volili od začátku 50. let 20. století členy krajské rady, která čítala stejný počet zástupců, kolik měl kraj poslanců v zemském sněmu (Magnes 2011).

V roce 1978 se započatá reforma VS v celé NSR nevyhnula ani oblastí bavorských krajů. Paradoxně však v bavorském případě znamenala posílení jejich samosprávných kompetencí (März, 2003: 57). Krajský prezident byl vybaven většími pravomocemi. Stal se představitelem krajské správy navenek a zároveň hlavním manažerem kraje (v rámci vnitřní organizace). Reforma oficiálně označila kraje za třetí složku na komunální úrovni (vedle okresů a obcí). V roce 1979 založily bavorské kraje

---

<sup>351</sup> [Http://www.bay-bezirk.de/baybezirke.php?id=159](http://www.bay-bezirk.de/baybezirke.php?id=159).

Svaz bavorských krajů, který byl uznán za čtvrtou komunální zastřešující organizaci (*Spitzenverband*) v Bavorsku, vedle Bavorského svazu obcí (*Bayerischer Gemeindetag*), Bavorského svazu měst (*Bayerischer Städtetag*)<sup>352</sup> a Bavorského svazu zemských okresů (*Bayrischer Landkreistag*).<sup>353</sup>

Ústavní garance krajské samosprávy je zanesena i ve znění současného nejvyššího bavorského právního normativu. Kraje jsou dle bavorské ústavy třetí komunální bavorskou úrovní, vedle okresů a obcí (čl. 10, odst. 1 BV).

Zákonný rámec pro činnost a fungování kraje stanovuje (kromě BV) Krajský pořádek<sup>354</sup> a Zákon o krajských volbách pro Svobodný stát Bavorsko<sup>355</sup>. Úkolem krajů je dohlížet na výkon místní správy v okresech a na samosprávu a státní správu, jež byla na obce a okresy přenesena Spolkem a zemí (Halásková, 2004: 83). Kraje spravují záležitosti v oblasti samostatné (samosprávné) i přenesené (státní) působnosti a dotvářejí smíšený systém VS na bavorském území (čl. 4 BezO). Kraje plní úkoly, které překračují rámec a možnosti okresů, resp. městských okresů. Většina krajských výdajů směřuje do sociální a zdravotní oblasti. Kraje jsou zřizovateli např. odborných psychiatrických a zdravotnických zařízení, pomocných škol. Stěžejní je i angažovanost krajů v ekologické problematice a ochraně životního prostředí, stejně jako v kultuře.<sup>356</sup> Zároveň nabízejí poradenské služby a odborný servis pro komunální jednotky na nižší úrovni. Kraje jsou důležité jako nositelé regionální kulturní identity, chápou se jako regiony. Ne ve smyslu evropského politického „*newspeaku*“, ale jako kulturní jednotky pokračující v tradici Svaté říše římské, včetně sedmi hlavních měst těchto krajů.<sup>357</sup>

---

<sup>352</sup> Bavorský svaz obcí a Bavorský svaz měst jsou na základě provedených rozhovorů důležité součásti života a fungování komunálních jednotek v Bavorsku. Všichni dotazovaní starostové označili spolupráci se svazy za velmi úzkou a přínosnou. Komuna může být členem obou zastřešujících svazů. „*Podle své velikosti a finanční síly se obec může rozhodnout, zda vstoupí do svazu sdružujícího spíše malé a mešní obce či do svazu reprezentujícího zájmy větších a velkých měst Bavorska.*“ Rozhovor se starostou bavorské obce D. „*Naše město bylo nejprve členem Bavorského svazu obcí, posléze vstoupilo i do Bavorského svazu měst. Ano, je to drahé, ale museli jsme si rozmyslet, zda to má smysl a smysl to má. Svaz plní asi dvě nejzákladnější funkce. Je to funkce poradní, především v právních záležitostech a dále je Svaz významným politickým partnerem Svobodnému státu a Spolku. Prosazování našich (ve smyslu komunálních pozn. aut.) zájmů má větší váhu. Je důležitý i při vyjednávání o finančním vyrovnání.*“ Rozhovor se starostou bavorské obce B.

Jak z výroků vyplývá, členství není automatické a je nepovinné. Je podmíněno ročním příspěvkem, který je odvislý od počtu obyvatel municipality (pozn. aut.).

<sup>353</sup> <http://www.bay-bezirke.de/baybezirke.php?id=159>.

<sup>354</sup> *Bezirksordnung* – BezO.

<sup>355</sup> *Bezirkswahlgesetz für den Freistaat Bayern* – BezWG.

<sup>356</sup> <http://www.behoerdenwegweiser.bayern.de/dokumente/behoerde/54664884384>.

<sup>357</sup> Více k problematice kontinuity teritoria Svaté říše římské, viz März, 2003: 59 – 60.

Jak bylo předznamenáno, je v současné době území Bavorska rozděleno do sedmi krajů (Horní Bavorsko, Dolní Bavorsko, Horní Falc, Horní Franky, Střední Franky, Dolní Franky a Švábsko).<sup>358</sup>

Obrázek č. 24: Bavorské kraje



Zdroj: <http://www.bayern.de/Regierungsbezirke-Landkreise-und-Kommunen-.431.htm>.

### 8.4.3 Organizace a struktura kraje

Hlavním orgánem kraje je krajský sněm (*Bezirkstag*). Ostatní orgány jsou odvozené. Jedná se zejména o krajský výbor (*Bezirksausschuss*) a další výbory kraje, krajského prezidenta (*Bezirkstagspräsident*) a jeho zástupce.

#### Krajský sněm

Je nejvyšší politický orgán kraje. Členové krajského sněmu vykonávají svoji funkci jako neuvolněnou (a přísluší jim pouze náhrada ušlé mzdy). Krajský sněm má ze zákona povinnost zřídit tzv. krajský výbor. Jedná se o stálý výbor, který připravuje poklady k jednání sněmu a je zodpovědný za výkon záležitostí v přenesené působnosti, které jsou mu zastupitelským orgánem svěřeny (čl. 25 BezO). Krajský pořádek zároveň stanoví, kdo a v jakém počtu tvoří členy krajského výboru. Vždy je jeho členem krajský prezident a vybraní krajští radní. Celkový počet je odvislý od počtu obyvatel kraje. Kraje do 2 mil. obyvatel mají osmičlenný krajský výbor. Kraje, ve kterých žije více než 2 mil. obyvatel, obsazují 12 pozic. Krajský prezident se do celkového počtu

---

<sup>358</sup> *Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken, Schwaben*, <http://www.bay-bezirk.de/>, 12. 7. 2009.

nezapočítává, proto jsou ve výsledku krajské výbory devíti, resp. třinácti členné.<sup>359</sup> Členové krajského výboru jsou voleni krajským sněmem veřejně většinovou volbou (čl. 42, odst. 1 BezO).

#### Krajský prezident

Krajský prezident předsedá krajskému sněmu a krajskému výboru. Je zodpovědný za výkon usnesení krajského sněmu a jeho výborů. V případě své nepřítomnosti jej zastupuje jeho sněmem zvolený zástupce (čl. 32 BezO). Rozsah pravomocí a oblast záležitostí, které spadají do gesce krajského prezidenta, určuje v obecných bodech BezO (čl. 33 BezO). V konkrétních záležitostech poté krajský sněm. Ten rozhoduje o rozšíření jeho kompetencí či konkrétním postupu.

Krajský prezident a jeho zástupce jsou voleni z řad členů krajského sněmu na jeho prvním ustavujícím zasedání tajnou volbou (nejpozději 26. den od konání voleb).<sup>360</sup> Krajským prezidentem se může stát osoba starší 21 let (čl. 30 BezO). Na rozdíl od okresního rady je funkce krajského prezidenta neuvolněná. Dostává však náhradu ušlé mzdy za dobu, jež musí věnovat svému úřadu. Krajský prezident je volený krajský úředník vykonávající svou funkci čestně a jako takový podléhá on i jeho volení zástupci Zákonu o volených komunálních úřednících<sup>361</sup>. Z hlediska dalšího vývoje a směřování krajského uspořádání je v současné době rozvíjena diskuze ohledně profesionalizace úřadu krajského prezidenta.

#### Krajský volební systém

Krajskými volbami máme na mysli volbu členů krajského sněmu. Do zastupitelského orgánu kraje je voleno tolik krajských radních, kolik připadá na příslušný kraj počet zástupců v zemském sněmu (řídí se Zemským volebním zákonem<sup>362</sup>) (čl. 23 BezO). V Bavorsku je pro krajské volby území rozděleno do sedmi volebních obvodů, kdy každý kraj je zároveň volebním okrskem (volby krajské i do zemského sněmu) (čl. 2 BezWG). Součet celkového počtu krajských radních všech sedmi krajů tvoří celkový počet bavorských poslanců zemského sněmu (čl. 23, odst. 2 BezO). Celkový počet krajských radních je od roku 1998 180. V poměru na počet

---

<sup>359</sup> Srov. devíti členný krajský výbor Dolních Franků, <http://www.bezirk-unterfranken.de/ueberuns/gremien/122.Bezirksausschuss.html>, versus třinácti členný v Horním Bavorsku, <http://www.bezirk-oberbayern.de/index.phtml?NavID=360.25&La=1>.

<sup>360</sup> Na rozdíl od starosty a okresního rady je tedy vrcholný představitel kraje volen nepřímo (pozn. aut.).

<sup>361</sup> *Gesetz über kommunale Wahlbeamte – KWBG.*

<sup>362</sup> *Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz – LWG).*

obyvatel to znamená pro Horní Bavorsko 57, Dolní Bavorsko 18, Horní Falc 17, Horní Franky 17, Střední Franky 25, Dolní Franky 25 a Švábsko 26 zástupců (März, 2003: 57 – 58).

Volby do krajského sněmu úzce souvisejí s volbami do zemského parlamentu. I samotná volba krajského sněmu je založena na stejných základech a principech jako volby do zemského sněmu. Volební období a termín voleb do zastupitelského orgánu spolkové země a kraje jsou identické. Krajsí radní jsou voleni přímo obyvateli daného kraje smíšeným volebním systémem, od roku 1998 na dobu pěti let (čl. 1, odst. 1 a 2 BezWG). Odlišnosti oproti zemským volbám je absence (5 %) volebního prahu a neexistence převislých mandátů.<sup>363</sup> Základním principem krajských voleb je kombinace proporcí a většinové složky. Každý volič disponuje dvěma hlasy; prvním hlasem (*Erststimme*) uděluje svou preferenci konkrétnímu kandidátovi; druhý hlas (*Zweitstimme*) je vyjádřením stranických sympatií voliče. U voleb obdrží volič dva volební lístky (modré barvy<sup>364</sup>), které se liší svou velikostí. Volební lístek pro většinovou část je výrazně menší, než pro část proporcí.

Obrázek č. 25: Volební lístek do krajského sněmu (proporcí část)



Zdroj: [http://www.landkreis-wunsiedel.de/stdscripts/dp\\_downloading.asp?datei=3711.pdf](http://www.landkreis-wunsiedel.de/stdscripts/dp_downloading.asp?datei=3711.pdf).

První hlas uděluje volič přímo konkrétnímu kandidátovi. Každá strana může v jednom volebním obvodu nominovat pouze jednoho kandidáta. Kandidát, který obdrží v rámci svého okrsku největší počet hlasů, se stává na základě přímého mandátu členem krajského sněmu. Jedná se tedy o většinový volební systém relativní většiny

<sup>363</sup> <http://www.bezirk-oberbayern.de/index.phtml?NavID=360.25&La=1>.

<sup>364</sup> Detailní ukázka volebního lístku do krajského sněmu viz příloha č. 10 (pozn. aut.).

v jednokolové variantě. Zde nalézáme odlišnost k volbám do Spolkového sněmu. Při krajských volbách totiž nedochází ke vzniku tzv. převislých mandátů, neboť přímé mandáty jsou započítány do celkového počtu rozdělovaných křesel. První a druhé hlasy se sčítají.<sup>365</sup> Druhý hlas uděluje volič stranické kandidátce. Kandidátní listiny jsou otevřené. Volič může udělit preferenční hlas konkrétnímu kandidátovi či pouze kandidátní listině jako celku. Jedná se o proporční volební systém kandidátních listin, přičemž volebním dělitelem je d'Hondt<sup>366</sup>.<sup>367</sup> Volič nemusí využít obě možnosti. Může se rozhodnout volit např. jen do většinové nebo jen do proporční části.

Celkový počet členů krajského sněmu je výsledkem proporční a většinové části, tedy křesla jsou rozdělena na základě zisku přímého mandátu ve většinové části a přepočtu v proporční části. Např. Kraj Horní Bavorsko je rozděleno do 29 volebních obvodů a zastupitelský sbor čítá 57 krajských radních. 29 radních je voleno přímo, 28 křesel je rozděleno na základě stranických kandidátek.<sup>368</sup>

#### Financování krajů

Kraje jsou financovány zejména prostřednictvím poplatků (daňové odvody), které platí všechny zemské okresy a města se statusem okresu, spadající do katastru příslušného kraje. Jedná se o tzv. *Bezirksumlage*<sup>369</sup>. O výši tohoto příspěvku se svádí na různých úrovních pravidelné každoroční boje (März, 2003: 59 – 60). Na základě spolkového vyrovnání přísluší kraji též podíl na výběru spotřební daně. Část finančních

---

<sup>365</sup> Podrobněji k přepočtu odevzdaných hlasů na mandáty a ke vzniku převislých mandátů v rámci voleb do Spolkového sněmu viz Cabada – Ženíšek, 2003: 68-71.

<sup>366</sup> Více k problematice klasifikace proporčního volebního systému viz např. Kubát, 2002: 280-292.

<sup>367</sup> Jelikož není stanoven žádný práh pro vstup do skrutinia, uvádí se např., že v Kraji Horní Bavorsko potřebuje strana k zisku jednoho mandátu čistě matematicky 1,75 % odevzdaných hlasů (pozn. aut.).

<sup>368</sup> [Http://www.bezirk-oberbayern.de/index.phtml?NavID=360.25&La=1](http://www.bezirk-oberbayern.de/index.phtml?NavID=360.25&La=1).

<sup>369</sup> Krajská daň je každoročně se měnící finanční částka. Je odvislá od tzv. daňové síly (*Umlagekraft*). Na základě specifických ukazatelů se stanoví, jak finančně silný či slabý je příslušný okres nebo město se statusem okresu. Z výsledné hodnoty se vypočte v současné době 18,50 % jako krajská daň. Pro rok 2011 představuje krajská daň např. pro Dolní Franky 189.225.215 EUR a byla pro příklad rozdělena následujícím způsobem:

Město se statusem okresu Schweinfurt 9.251.790 EUR,

Město se statusem okresu Stadt Würzburg 22.921.477 EUR,

Zemský okres Aschaffenburg 25.478.326 EUR,

Zemský okres Bad Kissingen 13.404.227 EUR,

Zemský okres Rhön-Grabfeld 10.083.654 EUR,

Zemský okres Hassberge 10.818.256 EUR,

Zemský okres Kitzingen 12.174.448 EUR,

Zemský okres Miltenberg 18.050.307 EUR,

Zemský okres Main-Spessart 17.366.868 EUR,

Zemský okres Schweinfurt 16.195.567 EUR,

Zemský okres Würzburg 21.741.817 EUR. V období hospodářské recese v letech 2009/2010 se však procentuální sazba krajské daně pohybovala okolo 15 %, [http://www.bezirk-unterfranken.de/ueberuns/finanzen/10289.Bezirksumlage\\_.html](http://www.bezirk-unterfranken.de/ueberuns/finanzen/10289.Bezirksumlage_.html).

prostředků poskytují jako podporu investic i spolkové země. Jinými finančními příjmy kraje nedisponují.

Kvůli zabezpečování a výkonu širokého spektra záležitostí jsou kraje významným zaměstnavatelem regionu. Např. v roce 2005 bylo přímo v krajské správě a zařízeních zřizovaných kraji zaměstnáno cca 20 tisíc osob.<sup>370</sup> Jelikož jsou kraje v rámci organizace VS v SRN výjimkou, již několikrát jsme mohli v bavorském prostředí zaznamenat diskuzi o jejich další existenci.<sup>371</sup> Asi nejvýraznější byly tendence zrušit krajskou úroveň správy na počátku 90. let 20. století v souvislosti s reformní vlnou, která zasáhla celé území SRN. Úvahy o zrušení krajské úrovně správy měly svůj základ ve finančních úsporách. Po projednání v bavorském zemském sněmu v roce 2001 ale kraje vyšly i z tohoto střetu vítězně a jejich pozice byla spíše posílena (viz např. Mages 2011 či Pitrová 2009).

Krajům jsme věnovali značnou pozornost, neboť jak již bylo řečeno, je Bavorsko jedinou spolkovou zemí, kde tvoří kraje další samosprávnou úroveň a jsou tedy v systému neopakovatelné. Další jednotkou ve správní hierarchii, stojící pod úrovní krajů, jsou okresy, resp. zemské okresy.<sup>372</sup>

#### 8.4.4 Zemské okresy

Bavorsko se člení do 71 zemských okresů<sup>373</sup>, které jsou veřejnoprávními korporacemi s právem na samosprávu. Byly vytvořeny a fungují, aby plnily komunální úkoly přesahující rámec obcí v rovině finanční či odborné.<sup>374</sup> Jejich současný počet je výsledkem Komunální reformy z roku 1972. Kdy došlo ke snížení jednotek okresní úrovně.<sup>375</sup>

---

<sup>370</sup> [Http://www.bay-bezirke.de/baybezirke.php?id=159](http://www.bay-bezirke.de/baybezirke.php?id=159).

<sup>371</sup> „Když se mě ptáte na reformu VS v Bavorsku, dokázal bych si např. představit, že by v systému nemusela být úroveň krajů. Šlo by však o následné přerozdělení kompetencí. Některé jejich dosavadní pravomoci by mohly převzít okresy, některé by mohla vykonávat zemská úroveň.“ Rozhovor se starostou bavorské obce B.

<sup>372</sup> Termín *Kreise* i *Landkreise* jsou synonyma (pozn. aut.).

<sup>373</sup> Jmenovitý výčet bavorských okresů viz <http://www.bay-landkreistag.de/landkreise-frame-alpha.htm>.

<sup>374</sup> Viz příloha č. 4 (pozn. aut.).

<sup>375</sup> To, že je otázka budování identity věcí dlouhodobější, vyžadující si i desetiletí, dokládá rozhovor se starostou bavorské obce D, který nám přiblížil iniciativu obcí ve svém regionu. V roce 2012 proběhnu v okrese, jehož je obec součástí, oslavy 40 let jeho existence. V roce 1972 došlo na území Bavorska k největší územní reformě a vznikaly nové územně administrativní jednotky. Poznávací značky automobilů v Německu označují příslušnost k danému okresu (stejně jako před zavedením registračních značek s krajskou příslušností v ČR). Obce, které se po roce 1972 staly součástí jiného okresu, než jehož součástí byly do této doby, si přejí, aby registrační značky jejich automobilů měly označenou i příslušnost k původnímu okresu před rokem 1972 či aby jejich značka byla zcela odlišná od poznávacích značek

Jsou zodpovědné za plnění speciálních úkolů, které se vztahují k většímu geografickému prostoru přesahující katastr příslušné obce. Stejně úkoly a pravomoci má v systému také 25 okresních měst, resp. měst se statutem okresu.<sup>376</sup> Kromě úkonů v oblasti samostatné působnosti jsou okresy pověřeny výkonem přenesené státní (zemské) správy (Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit 2007). Spolu s obcemi a kraji představují okresy v Bavorsku třetí úroveň samosprávy. Čl. 22 GG a čl. 10 BV definují bavorské okresy jako územně administrativní celky s právem na samosprávu. Čl. 1 Bavorského okresního zřízení<sup>377</sup> definuje okresy přesněji, jako územní korporace s právem vykonávat a spravovat záležitosti meziměstského charakteru, které nepřekračují teritorium okresu.

Okresy jsou dozorcím a kontrolním orgánem obcí. Výjimku představují města, která díky své velikosti získala zvláštní status okresu. Hovoříme o městských okresech (*Stadtkreis*), tj. městech, které nejsou součástí okresu, ale sami o sobě okres tvoří (tzv. *kreisfreie Städte*). Ty samozřejmě okresní orgány nevytváří, okresní úkoly pak přebírá městská rada.

#### **6. 4. 3.1 Okresní působnost**

Zemským okresům, jako správním jednotkám a okresním úřadům (*Landratsamt*) jako správním orgánům vymezuje bavorský právní pořádek oblast úkolů a záležitostí, které mohou a musí spravovat (tj. jsou jim stanoveny pravomoci a okruh a pole jejich působnosti).

Okresy plní v rámci smíšeného modelu veřejné správy úkoly v rámci samostatné (samosprávné) působnosti a ty, které jsou na ně předelegovány z vyšší úrovně (krajské, zemské), tj. v rámci přenesené správy. Dělení samosprávných úkolů se i v případě okresů dále specifikuje na úkoly ze zákona realizované jako povinné a na dobrovolně vykonávané úkoly. Mezi záležitostmi, které okresy musejí plnit, patří např. oblast odpadového hospodářství (Landkreis Cham 2009); poskytování sociální pomoci, zřizování a provozování okresních nemocnic, výstavba, správa a provozování středního školství (gymnázia, odborné střední školy, střední odborná učiliště apod.), péče o

---

ostatních obcí v příslušném okrese. Ani po 40 letech se obce nesmířily se změnou okresní příslušnosti a cítí stále sounáležitost s původním okresem před rokem 1972 (pozn. aut.).

<sup>376</sup>[http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/EGKGemeinde/31122006\\_\\_08\\_\\_Gemeinden\\_\\_Einwohnergroessenklassen.psm](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/EGKGemeinde/31122006__08__Gemeinden__Einwohnergroessenklassen.psm).

<sup>377</sup> *Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung – LKRo)*.



silniční síť atd. Naopak okresy mohou podporovat např. vznik muzeí regionálního charakteru či památkovou péči jako takovou v rámci dobrovolně realizovaných úkolů. Oblast přenesené správy se dále nedělí, jelikož všechny záležitosti, které jsou na okresní úroveň dekoncentrovány, musejí okresy vykovávat.<sup>378</sup> V oblasti přenesené působnosti zároveň vykonávají dozor nad činnostmi patřícími do oblasti místní správy. Tj. zda obce jednají v mezích spolkových a zemských zákonů. Zabezpečují výkon těch záležitostí, jež jsou mimo finanční možnosti obcí. Nejsou však ve smyslu VS orgán obcím nadřízený (Halásková, 2004: 84).

#### 6. 4. 3. 2 Organizace a struktura okresu

Hlavními orgány okresu jsou okresní sněm (*Kreistag*), jím zřízený okresní výbor (*Kreisausschuss*) a okresní rada (*Landrat*<sup>379</sup>) (čl. 22 LKrO).

##### Okresní sněm

Okresní sněm je zastupitelským orgánem občanů příslušného okresu. Na základě čl. 22 LKrO (jako hl. orgán okresu) rozhoduje o všech důležitých záležitostech okresního významu (čl. 23 LKrO). Zároveň kontroluje, zda jsou jeho nařízení vykonávána okresní správou. Každý člen okresního sněmu má právo požadovat po okresních úřednících informace, které souvisejí s výkonem příslušných nařízení. Počet okresních radních je odvozen od celkového počtu obyvatel daného okresu a pohybuje se mezi 50-70 radními.<sup>380</sup>

Okresní zastupitelský sbor je složen z okresního rady a okresních radních (*Kreisrat*)<sup>381</sup>. Okresní sněm je volen obyvateli daného okresu na šest let proporcčním volebním systémem.<sup>382</sup>

##### Okresní rada

Okresní rada je stěžejním aktérem v okresní hierarchii. Jeho funkce je uvolněná, je zaměstnancem okresu<sup>383</sup>, zastupuje jej navenek a je jeho statutárním zástupcem (čl.

---

<sup>378</sup> [Http://www.abbkoen.de/wahl.htm](http://www.abbkoen.de/wahl.htm).

<sup>379</sup> Uvedený výraz se velmi často zaměňuje s okresní radou, tj. kolegiálním orgánem. V tomto případě se jedná o okresního radu – voleného vrcholného reprezentanta okresu nikoli zastupitelský orgán uvedeného územně administrativního celku (tj. okresní sněm) (pozn. aut.).

<sup>380</sup> V okresech do 75 tis. obyvatel se jedná o 50 okresních radních, v okresech nad 75 a pod 150 tis. se volí 60 členů a konečně v největších bavorských okresech nad 150 tis. obyvatel zasedá v okresním sněmu 70 zástupců (čl. 24, odst. 2 LKrO).

<sup>381</sup> Upozorňujeme na častou záměnu termínů *Landrat* a *Kreisrat* (okresní rada versus okresní radní) (pozn. aut.).

<sup>382</sup> Více k problematice volebního systému viz 6. 5 Komunální volební systém.

31 LKrO). Je volen přímo většinovým volebním systémem ve dvoukolové variantě.<sup>384</sup> Okresní rada je volen občany daného okresu, zástupce okresního rady je volen ze členů okresního sněmu a funkci vykonává jako čestnou (tj. neuvolněnou). V uvedeném smyslu je zajímavé, že funkční období zástupce okresního rady je odvislé od délky mandátu člena okresního sněmu nikoli od funkčního období okresního rady. Po nových volbách do zastupitelského orgánu okresu musí dojít i ke zvolení nového zástupce. Okresní rada tak může mít během svého mandátu různé zástupce.

Jelikož ve funkci zastupuje okresní radu, je z hlediska věku stejně jako on limitován 65. rokem života. Ani okresní rada, ani jeho zástupce nesmějí být dle čl. 32, odst. 2 LKrO starší než je uvedený věkový limit.

Okresní rada předsedá okresnímu sněmu, okresnímu výboru a dalším výborům. Do jeho kompetence náleží vedení okresního úřadu jako státní a okresní instituce. Zastupuje okres v účelových svazech a společenstvích, ve kterých je okres členem. Vedle okresního výboru je zodpovědný za přípravu a svolávání zasedání okresních orgánů a výkon jejich usnesení. Okresní rada je důležitou osobou v rámci strategického komunálního řízení a managementu, resp. v krizovém řízení. Je zodpovědný za udržování a komunikaci s úřady a institucemi okresní i jiné úrovně, tvoří a reprezentuje tzv. image okresu. V neposlední řadě personifikuje dozorčí orgán pro práci starostů (v přenesené působnosti).<sup>385</sup>

#### Okresní výbor

Okresní výbor je stálý orgán, který zřizuje okresní sněm. Přípravuje podklady k jednání okresního sněmu a spravuje záležitosti v přenesené působnosti. Skládá z okresního rady a z okresních radních. Členové okresního výboru jsou delegováni z řad členů okresního sněmu, kdy funkční období v obou orgánech je totožné. Při sestavování okresního výboru se proporčně vychází ze zastoupení politických subjektů v okresním sněmu. Počet členů výboru opět závisí na počtu obyvatel příslušného okresu a čítá 10, 12 nebo 14 členů.<sup>386</sup>

---

<sup>383</sup> Konkrétní náležitosti úřednického vztahu okresního rady upravuje Zákon o volených komunálních úřednících (pozn. aut.).

<sup>384</sup> Blíže k volbě okresního rady viz Volba starosty a okresního rady.

<sup>385</sup> <http://www.freyung-grafenau.de/index.phtml?NavID=376.34>.

<sup>386</sup> V zemských okresech, ve kterých žije méně než 75 tis. obyvatel zasedá v okresním výboru 10 členů, v okresech s více jak 75 a méně než 150 tis. obyvateli tvoří okresní výbor 12 zástupců a v okresech nad 150 tis. obyvatel je okresní výbor 14 členný (čl. 27, odst. 1 LKrO).

Nezastupitelným článkem okresní správy je Okresní úřad (*Kreisbehörde*), který je zároveň Zemským úřadem (*Landratsamt*), tedy orgánem státní správy. Úředníci a zaměstnanci okresního úřadu vykonávají záležitosti samosprávného charakteru, i státní správy.<sup>387</sup> Důležité postavení má ředitel okresního úřadu, jedná se o státního úředníka orientujícího se zejména v právní problematice (čl. 37, odst. 3 LKrO).

## 8.5 Obce

### 8.5.1 Historický vývoj bavorských obcí

Existence obcí má v Bavorsku dlouhou tradici. Pro formování samosprávného postavení bavorských obcí je důležitý počátek 19. století. V roce 1818 obdržely politicko-správní jednotky na základě Obecního ediktu samosprávné kompetence. K jasnému oddělení samostatné a přenesené působnosti obcí došlo až po vydání prvního Obecního pořádku v roce 1869 (Roth, 1992b: 116). Po období unifikace a „zestátnění“ rostoucích komunálních práv v roce 1808, byly v roce 1818 položeny základny komunální samosprávy, aby mohla být obecní autonomie posléze obnovena a ještě posílena (Magnes 2010).

Právní základy fungování bavorských obcí vycházejí ze zákonů z 19. (1808, 1818, 1869) a 20. století (1919, 1927, 1935) a zejména z poválečného období, tj. let 1945 a 1952.

Současné právní postavení bavorských obcí je upraveno (mimo základní definice v Základním zákoně) zejména Obecním pořádkem<sup>388</sup>, Komunálním volebním pořádkem<sup>389</sup>, Komunálním volebním zákonem<sup>390</sup> a právním normativem upravující sdružování obcí do tzv. správních společenství<sup>391</sup>.

Podle prvního článku BayGO jsou obce charakterizovány jako základ bavorského státu a demokratického společenství. Obce v Bavorsku tvoří nejnižší a zároveň obyvatelům nejbližší úroveň. „*Mají právo upravovat všechny záležitosti místního společenství v rámci zákonů a s vlastní odpovědností*“ (čl. 1 BayGO). Je

---

<sup>387</sup> Organizační schéma a náplň práce jednotlivých součástí bavorského Okresního úřadu Freyung-Grafenau viz příloha č. 11 (pozn. aut.).

<sup>388</sup> *Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern* – BayGO.

<sup>389</sup> *Kommunalwahlordnung für den Freistaat Bayern* – KWO.

<sup>390</sup> *Kommunalwahlgesetz* – KWG, resp. *Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz* – GLKrWG).

<sup>391</sup> *Verwaltungsgemeinschaftsordnung für den Freistaat Bayern* – VgemO.

prosazován a podporován princip subsidiarity. Nadřízené orgány a instituce přejímají pouze ty úkoly, které nejsou nižší (podřízené) jednotky sami schopny vykonávat. V rámci svého zákonného okruhu působnosti mají také svazy obcí právo na samosprávu.

Všechny obce jsou si ve své autonomii formálně rovnocenné. Z hlediska smíšeného modelu veřejné správy si nejsou rovny ve své relevanci v systému. Obce v Bavorsku si nejsou a nemohou být rovny ve své velikosti (územní i dle počtu obyvatel), finanční síle, politickém vlivu v systému apod. Všechna sídla v Bavorsku jsou obce, pouze některé požívají zvláštní status. U bavorských obcí se setkáváme s různými označeními<sup>392</sup>: *Gemeinde* – obec, *Markt* – městys, *Verwaltungsgemeinschaft* – správní společenství, *Stadt* – město, *kreisfreie Stadt* či *Stadtkreis* – městský okres či město se statusem okresu, *grosse Kreisstadt* – velké okresní město.<sup>393</sup> Výše uvedená typologie názvů bavorských komun je nejen výsledkem historického vývoje, ale také označením správních funkcí, které tyto jednotky v systému VS v Bavorsku vykonávají. V rámci SRN je pak pro bavorské prostředí unikátní použití termínu „*Markt*“. V ostatních spolkových zemích se s tímto označením neseťkáme. Status *Markt* bud' obcím historicky náleží, nebo je to titul, který jim může být udělen zemským Ministerstvem vnitra. Označuje územně-administrativní entity, které mají určitý význam pro obce, které je obklopují např. díky své centrální poloze, velikosti nebo sídla důležitých institucí (čl. 3 BayGO).

#### Počet obcí<sup>394</sup>

Je příznačné, že vývoj VS s sebou přinesl také změnu velikostní struktury komun. V souvislosti s formováním nového moderního bavorského státního celku v letech 1799 a 1815 byl nově uspořádán i komunální systém. Z více jak 40 tis. jednotek bylo utvořeno cca 7 300 obcí.

Díky údajům z následující tabulky můžeme výsledky provedených reforem názorně demonstrovat. Vývoj byl zaznamenán od 19. století, přičemž jak uvádí Bavorský statistický úřad, zejména je znatelný rozdíl mezi stavem v roce 1970 a 1987 (kdy bylo prováděno oficiální sčítání lidu v NSR), což bylo zapříčiněno důslednou

---

<sup>392</sup> Viz 5. kapitola (pozn. aut).

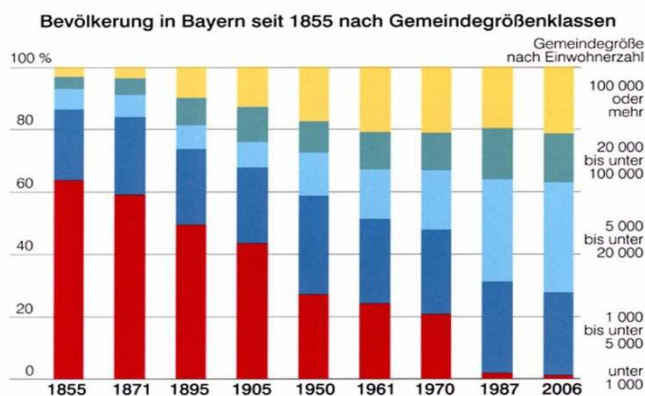
<sup>393</sup> [Http://www.behordenwegweiser.bayern.de/dokumente/behoeerde/73886855438](http://www.behordenwegweiser.bayern.de/dokumente/behoeerde/73886855438).

<sup>394</sup> Více k analýze počtu obcí viz podkapitola 8.1 (pozn. aut.).

obecní reformou (*Gemeindegebietsreform*)<sup>395</sup> (Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, 2008).

Dnes se situace ustálila téměř na jedné třetině původního počtu obcí a v Bavorsku existuje 2 056 komun.<sup>396</sup> Číslo je výsledkem územní reformy z roku 1972, kdy se počet okolo 7 000 obcí radikálně snížil.<sup>397 398</sup>

Obrázek č. 26: Průměrný počet obyvatel v bavorských obcích od roku 1855



Zdroj: [http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/document/artikel\\_44499\\_bilder\\_value\\_1\\_gemeindeverfassung1.jpg](http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/document/artikel_44499_bilder_value_1_gemeindeverfassung1.jpg).

## 8.5.2 Působnost obce

Obce jako nejnižší územně administrativní jednotky vykonávají samosprávu (tj. samostatná působnost), a v jistém smyslu státní správu (tj. přenesená působnost).

V rámci samostatné působnosti je obcím svěřen okruh úkolů a záležitostí, které souvisejí s kvalitou života občanů obce a podporou obecního rozvoje. Jedná se např. o udržování veřejného pořádku v obci, místní plánování, zajišťování veřejné dopravy, pohřebnictví, zásobování pitnou vodou, zajišťování dostupnosti sociálních a zdravotnických služeb, odpadové hospodářství apod. V Bavorsku je velmi vyspělý ekologický uvažování, a proto musejí být všechny zmíněné služby vykonávány šetrně

<sup>395</sup> Jedním ze způsobů, jakým byl snižován počet obcí, resp. obce byly slučovány do větších správních celků, je proces tzv. *Eingemeindung*. Slučování obcí bylo např. v Bavorsku jedním z rozhodujících faktorů pro rozvoj měst již od 19. století (vedle migrace obyvatelstva a porodnosti). Důležitou etapou rozvoje měst byla dvě desetiletí před 1. svět. válkou. V meziválečném období došlo k celkovému poklesu počtu bavorských komunálních jednotek. Dalo by se říci, že boom slučovávání obcí nastal po obecní reformě po roce 1971, [http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel\\_44703#24](http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44703#24).

<sup>396</sup> <http://www.hdbg.de/gemeinden2/>.

<sup>397</sup> <http://www.km.bayern.de/blz/web/bezirke/kommeben/komm.html#Gemeinden>.

<sup>398</sup> „Rok 1972 se týkal slučovávání zejména nejmenších obcí v Bavorsku. Zemská vláda rozhodla, že obce pod 800 obyvatel musejí svou správu zefektivnit a mají k tomu několik možností: buď mohly být začleněny (*Eingemeindung*) do jiné obce a stát se její místní (sou)částí, spojit se s jinými obcemi a vytvořit novou komunu či uzavřít správní společenství (*Verwaltungsgemeinschaft*).“ Rozhovor se starostou bavorské obce D.

k životnímu prostředí a přírodě. V případě, že obec není schopna tyto záležitosti plnit, musí je zajistit prostřednictvím spolupráce na komunální úrovni (čl. 57 BayGO).

V oblasti přenesené působnosti přísluší výkon státní správy dle odstavce 59 BayGO obecní radě, resp. podle článku 37 BayGO starostovi, který je garantem přenesené působnosti. Hovoříme o záležitostech, jejichž výkon je obcím jako nejnižším územně administrativním jednotkám nejbližší. Nebo o těch, kterými je země v oblasti státní správy pověřena.

### 8.5.3 Organizace a struktura obce

#### Obecní rada

Mezi hlavní orgány bavorské obce patří obecní rada (*Gemeinderat*)<sup>399</sup>, resp. obec je spravována obecní radou, pokud není rozhodování dle čl. 37 BayGO v kompetenci starosty. Obecní rada je zastupitelským orgánem občanů komuny. Ve městech nese název městská rada, v městysích je nazývána radou městyse (*Marktgemeinderat*) (čl. 30, odst. 1 BayGO). Uvedený čl. 30 BayGO dále upravuje právní postavení a úkoly obecní rady. Počet členů obecní rady je odvislý od počtu obyvatel dané obce. Osciluje mezi osmi až šedesáti radními.<sup>400</sup> Výjimku tvoří města Norimberk (*Nürnberg*) a zemské hlavní město Mnichov (*München*) se 70, resp. 80 radními (čl. 31 BayGO). Obecní radě předsedá starosta, který je jejím členem spolu s ostatními radními, jejichž funkce je neuvolněná.

Ve větších obcích má obecní rada právo určit i tzv. doplňkové členy obecní rady, kteří jsou uvolněnými radními. Jsou volenými komunálními úředníky na dobu určitou (*Wahlbeamte*). V obecní radě nedisponují hlasovacím právem, mají pouze poradní

---

<sup>399</sup> Opět připomínáme, že v německém prostředí termíny obecní rada a obecní zastupitelstvo splývají v jeden. Bude tedy platit, že při použití termínu obecní rada máme na mysli kolektivní lidem přímo volený orgán (pozn. aut.).

<sup>400</sup> Počet členů rady je pevně daný a vychází z počtu obyvatel daného sídla:

do 1 000 obyvatel se jedná o 8 radních,  
na 1 001 až 2 000 obyvatel připadá 12 radních,  
na 2 001 až 3 000 obyvatel 14 radních,  
na 3 001 až 5 000 obyvatel 16 radních,  
na 5 001 až 10 000 obyvatel 20 radních,  
na 10 001 až 20 000 obyvatel 24 radních,  
na 20 001 až 30 000 obyvatel 30 radních,  
na 30 001 až 50 000 obyvatel 40 radních,  
na 50 001 až 100 000 obyvatel 44 radních,  
na 100 001 až 200 000 obyvatel 50 radních,  
na 200 001 až 500 000 obyvatel 60 radních (čl. 31 BayGO).

funkci. Pro jejich označení by se zde uplatilo weberovské *Politik als Beruf* (politik z povolání), ale jejich skutečné označení je referent nebo radní pro oblast životního prostředí, výstavbu, školství apod.<sup>401</sup> V porovnání s ostatními spolkovými zeměmi se jedná se o bavorské unikum.<sup>402</sup>

Obecní představenstvo (*Gemeindevorstand*) je dalším důležitým orgánem obce. Ve většině spolkových zemí (zvláště s jihoněmeckým radním uspořádáním, což je případ Bavorska) je starosta jedinou osobou, která v sobě kumuluje funkci obecního představenstva. Poté hovoříme o tzv. monokratickém orgánu. Funkce obecního představenstva je definována pozicí starosty v systému (viz níže).<sup>403</sup>

#### Starosta<sup>404</sup>

Zákonné mantinely pro právní postavení starosty v systému nastavuje Bavorský obecní pořádek a Zákon o volených komunálních úřednících.

Bavorsko je typickým představitelem tzv. *jihoněmeckého radního uspořádání*. Na území Bavorska se začalo formovat od počátku existence samosprávných komun, tj. v 19. století. Pro Bavorsko je, stejně jako pro uvedený typ komunálního uspořádání, charakteristický monistický systémem správy. Hlavním rysem je přímá volba vrcholného reprezentanta obce – starosty, od které se odvozuje jeho vyšší legitimita v rámci obecních struktur. Starosta je nejen členem obecní rady s hlasovacím právem, ale zároveň je vrcholným představitelem správy (monokratický princip správy) (Bovenschulte – Buß, 1996: 18).

Na druhé straně je ale starosta členem obecní rady, které předsedá a má v ní hlasovací právo. Radě však za své jednání odpovědný není a nemůže jí být ani odvolán ani znovuzvolen. V SRN existují spolkové země, které připouštějí i přímo voleného starostu jeho funkce zbavit. Ať již „nepřímou“ – tedy na podnět obecní rady, či „přímou“ – tj. na základě požadavku voličů prostřednictvím úspěšného obecního referenda.<sup>405</sup>

---

<sup>401</sup> *Umweltreferent, Stadtbaurat, Stadtschulrat* (pozn. aut.).

<sup>402</sup> Na základě KWBG jsou za komunální úředníky ve smyslu tohoto zákona považováni: starosta (vrchní starosta, první starosta a jejich zástupci), okresní rada a jeho volení zástupci, krajský prezident a jeho volení zástupci a členové obecní rady, vykonávající svoji funkci jako zaměstnání (čl. 1 KWBG).

<sup>403</sup> V některých spolkových zemích existuje vedle obecní rady obecní představenstvo jako kolegiální orgán. Tj. systém správy funguje na kolegiálním principu. Na místě starosty stojí obecní představenstvo (ve městech magistrát) jako grémium složené ze starosty a dalších členů (tzv. *Beigeordnete*), kteří se rekrutují ze zástupců obecní rady. Tento model je uplatňován ve spolkových zemích s magistrátním uspořádáním. Nejvýraznějším představitelem uvedeného modelu správy je Hesensko (pozn. aut.).

<sup>404</sup> Budeme záměrně používat pouze termín starosta, i když jsme si vědomi dalších možností (první starosta či vrchní starosta) (pozn. aut.).

<sup>405</sup> Více k problematice odvolání starosty ve všech spolkových zemích viz Fuchs 2007.

Není to však příklad Bavorska (druhou zemí je Bádensko-Virtembersko). Bavorský starosta nemůže být prostřednictvím obecního zastupitelského sboru ani svými voliči odvolán (Flick, 2009: 43).

Starosta je tvůrcem komunální politiky a představitelem politického i společenského života obce. V politickém systému Bavorska je osobou váženou, požívající zvláštní úcty.<sup>406</sup> Ve Spolkové republice Německo je nastaven trend „voličské loajality“, jak jsme fenomén v souvislosti s osobou vrcholného reprezentanta obce nazvali a v Bavorsku jsou jeho projevy posíleny.<sup>407</sup> Dále je v bavorském prostředí kladen důraz na úzké vztahy občanů a starosty.<sup>408</sup> Starosta je chápán jako integrální součást místní občanské společnosti – je členem řady komunálních spolků a sdružení či je alespoň jejich čestným předsedou.<sup>409</sup>

Vztahy mezi starostou a obyvateli obce jsou založeny na méně formální úrovni. Vnímání starosty v tradičních západních zemích, jako je třeba Bavorsko, je specifické. V Bavorsku je komunální scéna konsolidovaná a bavorské obce se, dle získaných zjištění, zaměřují zejména na rozvoj a posílení občanské společnosti v obci a na zkvalitnění života svých obyvatel. Starosta je nejen vrcholný správce obce, ale také její „první občan“ (ve smyslu *primus inter pares*). Přímé občanské zapojení obyvatel na chodu a fungování obce jsou chápány jako jedna z priorit.<sup>410</sup>

---

<sup>406</sup> V Bavorsku (a obecně ve starých západních spolkových zemích) je oblast komunální politiky pro občany velmi důležitá, o čemž svědčí i výrazná participace na správě věcí veřejných prostřednictvím spolkové a spolčovací činnosti. Občané si svých volených představitelů váží a považují jejich práci za důležitou a jim blízkou. Starostu poté chápou spíše jako partnera k diskuzi než odosobnělého úředníka (pozn. aut.).

<sup>407</sup> Ve všech bavorských obcích, které jsme navštívili, s výjimkou jediné, je vrcholný reprezentant obce – starosta, v úřadě více než 10 let, výjimkou není ani delší volební období. Voliči si ověřili osobu starosty a v případě, nezklamal-li jejich očekávání, potvrzují jej kontinuálně. „*Jak dlouho jsem v úřadě? Bude to okolo čtyřiceti let. Od roku 1968. Práce mě baví, výsledky máme, tak asi voliči nemají důvod měnit...*“ Rozhovor se starostou bavorské obce B.

<sup>408</sup> To potvrzují slova starosty bavorské obce A. „*Věděli, že jsem mladý a že jsem hodně mladý. Přesto mě v mých 29 letech zvolili. V komunální politice jsem však od svých 16 let a od svých 12 let jsem věděl, že chci být starostou. Rodina mě v tom maximálně podpořila. Důležitá je komunikace s lidmi. Snažím se jim ukázat, že mě jejich názor zajímá a asi to nese své ovoce. Nedávno jsem šel po ulici, zastavil mě jeden starousedlík a řekl mi, starosto, přišel jsem na to, jak město může ušetřit. Zastavím se za tebou a řeknu ti víc. A o tom by to mělo být...*“.

<sup>409</sup> „*Někdy je to skutečně náročné. V naší obci existuje oficiálně 83 různých zájmových uskupení. Být informován o jejich existenci a činnosti je pro mě však zásadní*“.

<sup>410</sup> Např. starosta bavorské obce A si jako své hlavní předvolební heslo v minulých starostovských volbách zvolil právě aktivní zapojení občanů a hledání společných řešení pro budoucí rozvoj obce („*Bürger aktiv einbinden - gemeinsame Lösungen finden*“). Jeho slova potvrdil v rozhovoru i starosta bavorské obce D. V obci zavedl pravidelná setkávání s občany, kde jim vysvětluje problémy, se kterými se obec potýká a dotazníkovou formou se obyvatel ptá na jejich názory. Potvrdil, že si jako největší úkol současného volebního období (od roku 2008) stanovil větší propojení obyvatel a obce v rámci hesla: *Sie sind die Gemeinde!* Snaží se tímto způsobem posílit pocit odpovědnosti občanů na správě obce, tj. přimět občany, aby ztotožnili kvalitu svého života s kvalitou života obce (pozn. aut.).



Relevance starosty v systému je umocněna jeho přímou volbou (Pitrová, 2009: 293). Starosta, stejně jako obecní rada, je volen na 6 let.<sup>411</sup> Jelikož je v současné době ve všech spolkových zemích starosta volen přímo, je délka starostovského mandátu spolu s různými možnostmi jeho odvolání nejvýraznější odlišností jednotlivých spolkových zemí (Balík, 2002 (a): 76).

Pojmenování starosty je různé. Reprezentant bavorských obcí je nazýván prvním starostou (*Erster Bürgermeister*). Ve velkých okresních městech a městských okresech (městech se statusem okresu) je používáno označení vrchní starosta (*Oberbürgermeister*) (Heidenreich, 2001: 9-11). V těchto obcích a dále v obcích nad pět tisíc obyvatel je zpravidla starosta úředníkem na plný úvazek (uvolněný). U obcí, ve kterých žije mezi pěti a deseti tisíci obyvateli má obecní rada po starostovských volbách 67 dní lhůtu na rozhodnutí, zda bude starosta vykonávat svoji funkci jako uvolněnou či čestnou (neuvolněnou) (čl. 34 BayGO). U obcí pod hranicí pěti tisíc obyvatel (až na výjimky) vykonává starosta vedle své funkce i civilní zaměstnání.

Obecní či městská rada volbou rozhodne o druhém či třetím starostovi (*zweiter* či *dritter Bürgermeister*). Jedná se o zástupce starosty (místostarosty, zástupce primátora), kteří jsou voleni z řad členů obecní rady.

### Výbory

Obecní radě náleží právo zřizovat poradní a rozhodovací orgány, které se nazývají výbory (*Ausschüsse*). Běžné je zřizování např. kulturního, finančního, dopravního výboru či výboru pro oblast životního prostředí (März 2003: 47). Je poté čistě v kompetenci obecní rady, aby rozhodla, jaké záležitosti a v jaké míře na vytvořený výbor přeneše. Výbory mohou plnit poradní či rozhodovací funkce. Výbory s rozhodovací pravomocí rozhodují za obecní radu. Návrhy poradních výborů musí následně projít obecní radou, aby byly pravomocné. Přičemž platí pravidlo, že složení výborů odpovídá proporčně stranickému složení obecní rady. Výboru předsedá starosta, jeho zástupce nebo člen obecní rady, který je tím radou pověřen (čl. 33, odst. 2 BayGO).

---

<sup>411</sup> Působení starosty v úřadě nemusí a v mnoha zemích nekoresponduje s délkou mandátu člena obecní rady, což ještě více posiluje pozici starosty v systému, srov. <http://www.bpb.de/files/IOTZDB.pdf>.

### 8.5.4 Pravomoci starosty a obecní rady

Jak již bylo řečeno, rozlišuje Bavorský obecní pořádek mezi dvěma hlavními orgány: přímo volenou obecní radou a vrcholným reprezentantem obce (první či vrchní starosta). Dle bavorského zákonodárství mají oba orgány oddělené kompetenční oblasti. Do pravomocí starosty nemůže obecní rada zasahovat, stejně jako nejsou možné zásahy starosty do kompetencí obecní rady.<sup>412</sup>

Z hlediska litery zákona starosta zodpovídá za oblast samosprávy, i za výkon přenesené státní správy. V oblasti přenesené působnosti přísluší výkon záležitostí podle odstavce 59 BayGO obecní radě, resp. podle článku 37 BayGO starostovi, jež je garantem výkonu přenesené působnosti. Hovoříme o záležitostech, jejichž výkon je obcím jako nejnižším územně administrativním jednotkám nejbližší.

#### Starosta

Starosta obce je v bavorském pojetí chápán jak vrcholný manažer obce. Je pomyslným jazýčkem na vahách při tvorbě komunální politiky. Na jedné straně je přímo volený a zároveň odpovědný svým voličům prostřednictvím přímé volby, na straně druhé je jeho činnost vázaná na politické klima obce a stranické složení komunálního zastupitelského orgánu. V jeho úřadu se kumulují funkce politické a správní. Je vrcholným reprezentantem správy a představitelem obce.

Starosta je členem obecní rady se všemi právy a povinnostmi (má hlasovací právo i právo podávání námitek a návrhů). Tomu odpovídají i jeho kompetence. Má rozhodovací právo (vedle obecní rady a příslušných výborů). Dle čl. 37, odst. 1 řídí chod obce. Obecní rada může starostu pověřit úkoly, které nepatří do jeho běžné agendy, a vybavit jej zároveň pravomocemi konkrétní záležitost vyřídit (čl. 37, odst. 2 BayGO). Obecní rada tedy může na starostu na základě pověření přenést výkon určitých záležitostí, které nespádají do jeho gesce. Pověření je poté zaneseno v jednacím řádu obecní rady. Jediná záležitost, která je z obecní rady na starostu nepřenosná je pravomoc vydávat obecní směrnice (čl. 37, odst. 2 BayGO). Na základě čl. 42, odst. 1

---

<sup>412</sup> Samozřejmě s výjimkami, tj. stává se, že na komunální úrovni dochází i k vyostřeným debatám a neshodám v rámci kompetenčního sporu mezi starostou a obecní radou. Bavorské zákonodárství zná mechanismy jak k uvedenému přistupovat a neshody řešit (pozn. aut.).

LStVG<sup>413</sup> je obecní rada jako jediný orgán odpovědná vydávat uvedené obecní právní normativy (kromě výjimečných a naléhavých případů).

V neodkladných úředních jednáních může starosta ve všech ostatních oblastech a úkonech využít svoje pravomoci a jednat dle svého uvážení (dle čl. 37, odst. 3 BayGO). Místo obecní rady může být také pověřen vyřízením neodkladných záležitostí. Má však povinnost obecní radu na jejím příštím zasedání o svých krocích informovat.

Starosta je i personálním manažerem. Představuje vrcholnou autoritu pro všechny zaměstnance obce (úředníky i ostatní pracovníky.)

Postavení a úkoly starosty jsou odvislé zejména od konkrétní velikosti obce, velikosti a struktury obecního úřadu, objemu finančních prostředků (tj. finanční síly obce) apod.

K dalším kompetencím starosty patří zejména:

- příprava zasedání obecní rady (svolává zasedání rady a jejích výborů, připravuje program jednání) (čl. 46, odst. 2 BayGO),
- je zodpovědný za dodržování pořádku v průběhu jednání obecní rady, z jednání má pravomoc vykázat rušivé posluchače, včetně členů obecní rady (čl. 53, odst. 1 a 2 BayGO),
- výkon nařízení obecní rady i jí zřizovaných výborů,
- organizace, řízení a kontrola obecní správy (určuje vnitřní organizaci úřadu),
- zastupuje obec v právních a správních záležitostech (podpis smluv),
- je reprezentantem obce (plní reprezentační funkci při různých příležitostech – např. slavnostní stříhání pásky při otvírání obecních zařízení, přijímání hostů, pronáší proslovy při důležitých akcích apod.),
- je správcem obecních budov a obecních zařízení (movitého i nemovitého majetku obce),
- je též právo uplatňovat právní dozor, tj. podat návrh na přezkoumání zákonnosti předpisů vydaných obecní radou (čl. 59, odst. 2 BayGO).

Obecní rada

Bavorský obecní pořádek hovoří o dvou hlavních orgánech obce, obecní radě a starostovi. Již v úvodních pasážích uvedeného normativu, které se věnují správě obce, je

---

<sup>413</sup> *Gesetz über das Landesstrafrecht und das Ordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung – Landesstraf- und Ordnungsgesetz.*

uvedeno, že obec je spravována zastupitelstvem, pokud však samostatně nerozhoduje starosta (čl. 37 BayGO).

Rada rozhoduje na základě zákonného pověření (čl. 29 BayGO) o všech záležitostech, pro jejichž správu nebyly vydány zvláštní předpisy a nařízení. Zastupitelský orgán komuny může vydávat usnesení (*Beschlüsse*) a zároveň starostu pověřit jejich výkonem. Má poté dozorovací pravomoc a dohlíží nad prováděním uvedených výnosů.

Obecní rada má v kompetenci zřizovat dle svého uvážení tzv. přípravné a rozhodovací výbory. Jejich činnost také může v každém okamžiku ukončit. Složení výborů poté odpovídá politické síle stran v obecní radě (na základě posledních voleb). Výborům předsedá starosta, některý z jeho zástupců či pověření člen obecní rady.

Rozdíl mezi poradními (přípravnými) a rozhodovacími výbory je v kompetenční oblasti. Rozhodovací výbory jsou zmocněny vyřizovat záležitosti, které jsou na ně přeneseny obecní radou namísto ní a jejím jménem. S uvedeným postupem může (první) starosta, jeho zástupce ve výboru, jedna třetina členů výboru nebo jedna čtvrtina členů obecní rady podat protest, tj. nesouhlasit s převedením kompetencí obecní rady na rozhodovací výbor.

Dále má obecní rada právo přenést na obecní administrativu (tj. obecní úřad) správu určitých záležitostí nebo ji může pověřit vyřízením jednotlivých úkonů. Některé pravomoci<sup>414</sup> zákon stanovuje jaké výlučně obecní radě a jejich přesun však možný není.

## 8.6 Komunální volební systém

Komunální volební systém v Bavorsku není jednoduchý. Německá veřejnost jej často označuje jako „pro běžného voliče“ komplikovaný. Naopak odborníci poukazují na to, že je systém voličsky velmi přívětivý (*wählerfreundlich*), ač se to tak na první pohled nemusí jevit.<sup>415</sup> Vždy zde bude přetrvávat skutečnost, že komunální bavorské

---

<sup>414</sup> Ty jsou taxativně vyjmenovány v čl. 32, odst. 2 BayGO a jedná se cca o deset základních oblastí (pozn. aut.).

<sup>415</sup> [Http://192.68.214.70/blz/web/300343/faltblatt\\_kommunalwahlen\\_2008.pdf](http://192.68.214.70/blz/web/300343/faltblatt_kommunalwahlen_2008.pdf).

volby vykazují poměrně velké procento neplatných hlasů, které bychom mohli přičíst buď zdánlivé či skutečné nepřehlednosti volební procedury.<sup>416</sup>

Popis a analýza komunálních voleb jsou v bavorském případě ztíženy počtem voleb, které náleží do kategorie komunální. Do bavorského komunálního systému řadíme čtyři typy voleb. Za komunální jednotky považuje bavorský komunální zákon a bavorský komunální pořádek vedle obcí (měst) i zemské okresy. U komunálního volebního systému poté musíme hovořit o volbě starosty a okresního rady a druhou dvojici tvoří volby do zastupitelského orgánu obcí (obecní rada) a okresů (okresní sněm). Předmětem našeho zájmu je rovina obecní, a proto blíže specifikujeme dva typy voleb –obecní rady a starosty. Stejně principy platící pro obecní volby jsou signifikantní i pro volby okresní. Volební legislativa dále způsob voleb obecních a okresních představitelů „páruje“, tj. existuje vždy právní dokument definující volby starostů a okresních radů, resp. volby obecních a okresních radních.

Obecní a okresní volby probíhají na základě Zákona o volbách členů obecní rady, starostů, okresních sněmů a okresních radů (Obecní a okresní volební zákon<sup>417</sup>), Volebního pořádku pro obce a zemské okresy (Obecní a okresní volební pořádek<sup>418</sup>)<sup>419</sup> a speciálních ustanovení Bavorského obecního pořádku.

### 8.6.1 Volební právo

Aktivním volebním právem u komunálních (starosta a členové obecní rady) a okresních voleb (okresní rada a členové okresního sněmu) disponují všichni občané Evropské unie, resp. občané SRN ve smyslu čl. 116, odst. 1 GG a všechny osoby mající státní občanství jakéhokoli členského státu EU v případě, že:

- a) jsou starší 18 let,
- b) prokáží, že se trvale zdržují minimálně tři měsíce před dnem konání voleb v obci či příslušném zemském okrese,

---

<sup>416</sup> Z oficiálních výsledků posledních komunálních voleb v roce 2008 se dozvídáme, že cca jedna čtvrtina odevzdaných hlasů (u voleb okresních a obecních radních) byla neplatná. V konkrétních číslech se jedná o více než 250 tisíc chybně vyplněných hlasovacích lístků, <http://www.wahlen.bayern.de/kommunalwahlen/>.

<sup>417</sup> *Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG).*

<sup>418</sup> *Wahlordnung für die Gemeinde- und die Landkreiswahlen (Gemeinde- und Landkreiswahlordnung – GLKrWO).*

<sup>419</sup> Stejně jako na základě příslušných vyhlášek a nařízení Bavorského ministerstva vnitra, např. *Vollzug des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und der Gemeinde- und Landkreiswahlordnung* - GLKrWBek.

c) a nejsou vyloučeni z volebního práva dle čl. 2 GLKrWG<sup>420</sup>.

Pasivním volebním právem pro členství v obecní radě a okresním sněmu či pro funkci uvolněného (prvního starosty) je bavorským právním řádem stanovena podmínka minimálně šestiměsíčního trvalého pobytu v obci či zemském okrese. Stáří kandidáta je odvislé od pozice, o kterou usiluje:

a) kandidovat na funkci starosty či okresního rady mohou občané SRN dle pojetí Základního zákona po dosažení 21. roku života s trvalým pobytem v obci minimálně šest měsíců před dnem konání voleb (čl. 1 a 39 GLKrWG), Uvolněným starostou a okresním radou se naopak nemůže stát osoba starší 65 let (čl. 39 GLKrWG).

b) u kandidatury na člena okresního sněmu a obecní rady je věková hranice snížena o tři roky. Členem zastupitelského sboru zemského okresu či obce se může stát osoba starší 18 let (čl. 21, odst. 1 GLKrWG).

Zákonodárce dále specifikoval, jaké pozice či funkce jsou neslučitelné s mandátem člena uvedených zastupitelských sborů (obecních a krajských). Znemožnil tak kumulování a souběh vybraných funkcí. Členem obecní rady (okresního sněmu) se nemůže stát:

- první starosta (resp. vrchní starosta), tj. osoba, která v obci, kde se volí obecní zastupitelstvo, vykonává starostovský mandát,
- okresní rada u měst se statutem okresu a u okresního sněmu (čl. 21 GLKrWG).

Základním volebním cenzen je věk voliče (resp. kandidáta), místní příslušnost (trvalé bydliště) a německé (resp. unijní) občanství. Kromě uvedených právních překážek neplatí žádná pravidla ohledně odborného vzdělání či jiných kvalifikačních předpokladů.

---

<sup>420</sup> Dle čl. 2 GLKrWG je z volebního procesu vyloučena osoba, které:

a) bylo odebráno volební právo na základě rozhodnutí německého soudu,

b) je nesvéprávná, svěřená do rukou opatrovníka,

c) je na základě příslušného nařízení trestního zákoníku umístěna do ústavní psychiatrické léčby.

## 8.6.2 Konání a souběh voleb

Volby představitelů okresů a obcí se konají zároveň s volbami do obecních rad a okresních sněmů. Funkční období je totožné a činí 6 let. Volebním dnem je v Bavorsku neděle a komunální volby se vždy konají v březnu. Zemská vláda, resp. Zemské ministerstvo vnitra má povinnost vyhlásit volební březnovou neděli minimálně šest měsíců před samotným konáním voleb (čl. 9 GLKrWG).<sup>421</sup>

Volič hlasuje najednou ve čtyřech různých typech voleb. Souběh je záměrný a voliči jsou na něj relativně zvyklí. Zákon však zakazuje konání jakéhokoliv jiného hlasování v den komunálních voleb. Není tedy možné, aby obce např. u příležitosti obecních voleb zároveň pořádaly místní referendum apod.

*De facto* se tedy konají čtyři volby zároveň. Volič disponuje čtyřmi volebními archy a používá dva volební systémy (viz níže). To na bavorský stát, resp. komunální úroveň, klade velké koordinační i další procedurální nároky.

Povinností obcí je sestavování volebního seznamu. Aby se mohl občan zúčastnit komunálních voleb, musí být zanesen do speciálního volebního seznamu, který ho opravňuje participovat na volební proceduře. Ve lhůtě určené zákonem je obec povinna aktualizovat dle údajů o trvalém bydlišti seznam oprávněných voličů a zveřejnit ho na své úřední desce. Občané, kteří z různých důvodů nebyli do voličského seznamu zaneseni, poté mají právo vznést námitku a situaci s obecní správou řešit. V případě, dostaví-li se občan do volební místnosti a není zanesen v uvedeném soupise, nemůže se volebního procesu zúčastnit a volební komise mu nesmí volbu umožnit.

Komunální volby v Bavorsku bychom mohli označit jako volbu osobností (*Persönlichkeitswahl*).<sup>422</sup> Pokud bychom si chtěli prakticky přiblížit složitost volby, použijeme následující specifikaci. Volič v rámci bavorských komunálních voleb v jednom termínu obdrží:

- žlutý hlasovací lístek pro volbu prvního starosty (resp. ve městech se statutem okresu a tzv. velkých okresních městech pro volbu vrchního starosty),
- velký růžový lístek pro volbu členů obecní rady – obecních radních,

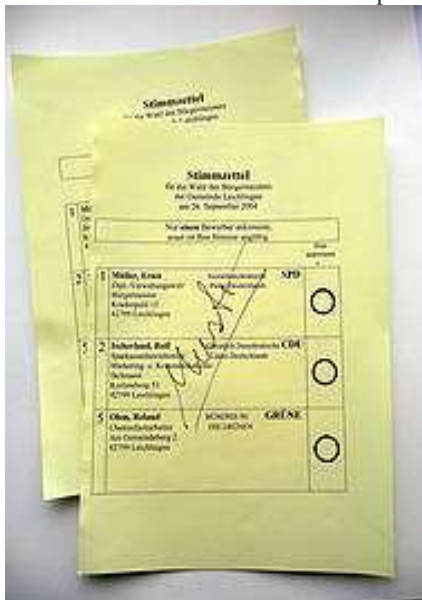
---

<sup>421</sup> Voliči se mohou do volební místnosti dostavit mezi 8-18 hod (pozn. aut.).

<sup>422</sup> „V komunálních volbách hraje větší roli osobnostní kvality jednotlivce než stranická příslušnost. Díky volebnímu systému je obecní rada tvořena zástupci různých politických subjektů, což s sebou na jedné straně přináší zvýšenou náročnost při projednávání obecních záležitostí, na straně druhé to nutí komunální politiku být více konsenzuální. Důležitá jsou zejména radní zastupující menšinová uskupení a zájmovou sféru v obci.“ Rozhovor s bavorským starostou obce C.

- malý světle modrý hlasovací lístek pro volbu okresního rady a
- velký bílý hlasovací lístek pro volbu členů okresního sněmu – okresních radních.<sup>423</sup>

Obrázek č. 27: Příklad žlutého volebního lístku pro volbu starosty



Zdroj: <http://www.leichlingen.de/Wie-wird-man-Buergermeister-Wie-kommt-man-in-den.1046.0.html>.

### 8.6.3 Volební obvody

Volební obvody, resp. jejich velikost, představují jednu ze zásadních proměnných ovlivňující proporcionalitu voleb.<sup>424</sup> Obecně platí pravidlo, že čím větší je volební obvod, tím větší proporcionalitu volební výsledky dosahují. Velikost obvodu označuje počet volených zástupců.<sup>425</sup> Vytváření volebních obvodů (okrsků) má v proporčním volebním systému většinové (disproporční) účinky (Balík, 2009: 94-95).

V případě obecních voleb tvoří každá obec jeden volební obvod. V případě voleb okresních je volebním obvodem příslušný okres. Volební obvody mohou být dále členěny na volební okrsky. Fakultativní či obligatorní povinnost vytvářet na území obce volební okrsky je odvislá od velikosti komuny. Obce, ve kterých žije více jak

<sup>423</sup> Barvy volebních lístků se mohou v závislosti na volbách měnit, vždy však má každý volební lístek jinou barvu, [http://192.68.214.70/blz/web/300343/faltblatt\\_kommunalwahlen\\_2008.pdf](http://192.68.214.70/blz/web/300343/faltblatt_kommunalwahlen_2008.pdf).

<sup>424</sup> Více k proporčnímu volebnímu systému viz kapitola 7 (pozn. aut.).

<sup>425</sup> V Bavorsku je velikost obecní rady zákonem přesně stanovena. Obec, resp. obecní rada, nemá možnost velikost zastupitelského orgánu upravit, nemá vliv na počet členů obecní rady (srov. určování velikosti obecního zastupitelstva v českém případě) (pozn. aut.).



2 500 obyvatel, musí být dále stratifikovány do volebních okrsků. Obce pod tuto hranici nemají povinnost své území dále členit.<sup>426</sup>

Následující tabulka předkládá sumarizované údaje o velikosti obecní rady v závislosti na počtu obyvatel příslušné obce. Obecní radu může v nejmenších obcích tvořit 8 radní, v hlavním městě spolkové země je jejich počet 10x větší, tj. jedná se o 80 členů.

Tabulka č. 11 : Velikost obecní rady podle počtu obyvatel

Počet obyvatel	Počet členů obecní rady
do 1 000	8
1 000 až 2 000	12
2 000 až 3 000	14
3 000 až 5 000	16
5 000 až 10 000	20
10 000 až 20 000	24
20 000 až 30 000	30
30 000 až 50 000	40
50 000 až 100 000	44
100 000 až 200 000	50
200 000 až 500 000	60
město Norimberk	70
hlavní město Mnichov	80

Zdroj: čl. 31, odst. 1 a 2 BayGO.

#### 8.6.4 Hlasovací právo

Bavorský volič má u komunálních voleb několik možností, jak fakticky hlasovat. To je odvislé od skutečnosti, zda je volič zanesen do konkrétního voličského seznamu nebo požádá o vystavení voličského průkazu. V případě, je-li součástí voličského seznamu pro příslušný volební okrsek, není možné, aby volil v okrsku jiném (i v případě jedné obce).

Více možností jak volit má volič, kterému byl na jeho žádost vystaven volební průkaz:

- obecních voleb může volit v každém volebním okrsku v obci, která mu volební průkaz vystavila,

<sup>426</sup> Malé obce většinou této možnosti nevyužívají, neboť je organizačně a personálně náročnější zajistit více volebních okrsků nebo pouze jeden (pozn. aut.).

- u okresních voleb může odevzdat svůj hlas v každém volebním okrsku rámci příslušného okresu, do kterého přináleží obec, která voliči volební průkaz vystavila. V případě, má-li volič vystaven volební průkaz pro okresní i obecní volby, uplatňuje se pravidlo a). Příslušnost k dané obci je směrodatná,
- může hlasovat korespondenční formou (čl. 3 GLKrWG).

Bavorský volič může využít dvě základní možnosti odevzdání hlasů. Buď se do volební místnosti dostaví osobně (buď ve svém volebním okrsku nebo je díky volebnímu průkazu více mobilní), nebo bavorské zákonodárství připouští tzv. dopisní formu volby (korespondenční hlasování) (*Briefwahl*) (čl. 14 GLKrWG). Hlasovací lístek musí být zaslán v zalepené obálce, která nesmí jevit známky poškození. Spolu s ním musí volič zaslat i povolení k uvedenému typu volby (svůj volební průkaz opravňující voliče ke korespondenčnímu hlasování). Dopisní forma hlasování je platná, odevzdá-li volič svůj hlas do 18. hod volebního dne. Obálka musí být obci doručena maximálně do uvedené hodiny. Na pozdější doručení se nebere zřetel, resp. hlasovací lístek nemůže být zařazen do přepočtu, neboť je neplatný. Zasláná obálka musí dále obsahovat vyjádření, že byl hlasovací lístek vyplněn oprávněným voličem a doplněna jeho podpisem.

### 8.6.5 Volba obecních radních

#### Volební legislativa

Jak již bylo řečeno, řídí se volby do obecních rad (a okresních sněmů) zejména dvěma právními normativy: Zákonem o volbách členů obecní rady, starostů, okresních sněmů a okresních radů (Obecní a okresní volební zákon) a Volebním pořádkem pro obce a zemské okresy (Obecní a okresní volební pořádek).

Zastupitelský orgán obce (města) a okresu je volen na základě všeobecného, přímého, rovného a tajného volebního práva občany majícími na daném území volební právo na dobu 6 let. V rámci spolkových zemí se jedná o nejdelší mandát. Je používán proporční volební systém s otevřenými kandidátními listinami a d'Hontův volební dělitel.<sup>427</sup> Proporční volební systém je zakotven v čl. 34 GLKrWG, který upravuje

---

<sup>427</sup> Pro detailnější popis volebních systémů, resp. specifikaci proporčního volebního systému viz kapitola 7 (pozn. aut.).

způsob a techniku přerozdělování, resp. možnosti voliče v rámci otevřených kandidátních listin.

Volby obecních zastupitelských sborů jsou uskutečňovány poměrným listinným volebním systémem. Bavorské zákonodárství však připouští i zajímavou možnost použití většinového volebního systému. V případě, je-li v obci postavena jen jedna kandidátní listina, mění se proporční volební systém ve většinový. Volební systém se tak mění v důsledku vnějšího prostředí. Je tedy značně variabilní.

### Způsob volby

Jak již bylo uvedeno, je volební systém pro volbu obecních a okresních radních poměrný, listinný. Voliči politické strany předkládají kandidátní listiny, ze kterých si volič své favority vybírá volně. Tj. jedná se o systém s otevřenými kandidátními listinami. Při volbě členů obecní rady či okresního sněmu má volič k dispozici tolik hlasů, kolik je křesel v zastupitelském sboru obecní či okresní úrovně – tj. osciluje mezi osmi (v nejmenších komunách) a osmdesáti (v hlavním městě spolkové země v Mnichově). V obcích do 3 tis. obyvatel přiznává čl. 25, odst. 2 GLKrWG možnost zvýšit počet komunálního zastupitelského sboru až na dvojnásobek původního počtu.<sup>428</sup>

Volič má u komunálních voleb tohoto typu čtyři možnosti jak volit, přičemž zásadní je otevřenost kandidátních listin a možnost kumulování preferenčních hlasů.<sup>429</sup> Kombinace kumulování a panašování zvyšuje voličovu zainteresovanost na volební proceduře a pocit větší odpovědnosti za personální složení zastupitelského orgánu.

Volič si může zvolit pouze jednu ze stranických kandidátek a v nezměněné podobě s ní souhlasí; další možností, kterou volič disponuje, je vybrat si v rámci celého spektra kandidátů (panašování) a vybraným osobám z celé nabídky všech politických stran udělit až tři preference (může tedy udělit jednu, dvě či tři preference – kumulování). Nesmí však součtem svých preferencí překročit celkový počet členů zastupitelského sboru.

Další možností je označení jedné kandidátní listiny. Volič však s uvedenými jmény na kandidátní listině nemusí zcela souhlasit. Sice udělí preferenci konkrétní straně, na kandidátce ale může osoby, které se mu nelíbí vyškrtnout. Vyškrtnuté hlasy poté může udělit kandidátům i na jiných kandidátních listinách. Opět platí pravidlo nepřekročení celkového počtu členů zastupitelského sboru. Poslední možností je opět

---

<sup>428</sup> U voleb do okresního sněmu má volič k dispozici 50, 60 či 70 hlasů dle velikosti konkrétního okresu a volební systém je identický s volbami do obecní rady dle části 2 GLKrWG (pozn. aut.).

<sup>429</sup> Což je z hlediska českého komunálního volebního systému zcela neznámá zásada (pozn. aut.).

označení konkrétní kandidátní listiny a k tomu možnost udělení dalších preferencí více kandidátům v rámci politického spektra. První se zohlední osobní preference voliče (opět možnost udělit jednu, dvě či tři preference jednomu kandidátovi) a kolik hlasů zůstane pro zakroužkovaný subjekt, udělí se hlasy dle seznamu kandidátů na příslušné listině (čl. 34, odst. 3-5 GLKrWG).<sup>430</sup>

Jelikož je proces redistribuce voličových hlasů velmi zajímavý, uvádíme níže příklad volebního lístku s imaginárními jmény a jednotlivými možnostmi hlasování pro volby městské rady (uvedené platí i pro volby obecní rady a okresního sněmu).

Obrázek č. 28: Volební lístek pro volbu městské rady s imaginárními jmény (příklad z bavorského zemského okresu Main-Spessart)

**Stimmzettel für die Stadtratswahl mit fingierten Namen**

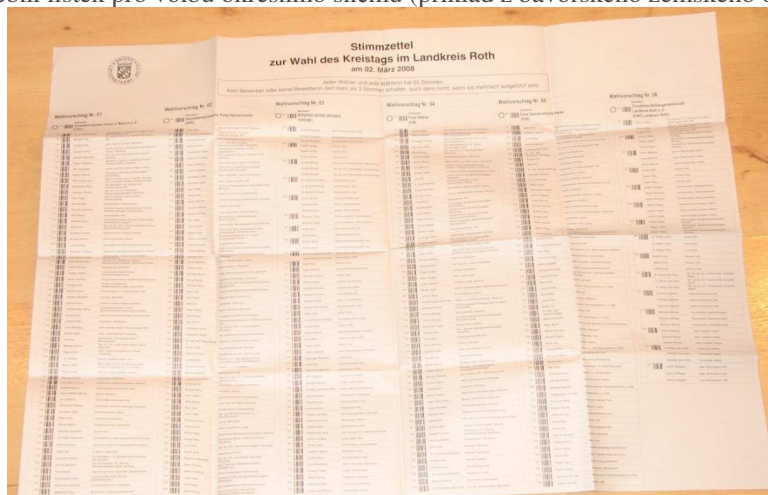
The image displays four examples of ballot papers, each labeled 'Beispiel' and numbered 1 through 4. Each ballot paper is a grid with four columns representing different political lists (Liste 1, 2, 3, 4) and five rows representing candidates (Kandidat 1 to 5). Each cell in the grid contains a candidate's name and a small circle for marking a preference. In the examples, various circles are marked with an 'X' to show different voting patterns. For instance, in 'Beispiel 1', the first candidate of the first list is marked. In 'Beispiel 2', the first candidate of the first list and the second candidate of the second list are marked. In 'Beispiel 3', the first candidate of the first list and the first candidate of the second list are marked. In 'Beispiel 4', the first candidate of the first list and the first candidate of the second list are marked, with an additional 'X' in the top-left corner of the grid.

Zdroj: <http://www.main-spessart-info.de/service/lohr/wahl2008/download/Wahlliste%20Muster%20RS%2008.pdf>.

<sup>430</sup> Samotný proces sčítání hlasů je v Bavorsku skutečně velmi zajímavý a inspirující. Při prováděných rozhovorech nám byl předložen příklad hlasovacího lístku. U jména každého kandidáta byl uveden čárový kód. Členové volební komise mají k dispozici elektronickou tužku, která sčítá udělené hlasy po načtení konkrétního čárového kódu kandidáta. Zpracování výsledného součtu hlasů pro každou kandidující osobu probíhá elektronicky – bez manuálního sčítání (viz níže). Příklad u voleb do okresního sněmu viz obrázek č. 30. „Nikdy nás nenapadlo, že je to tak unikátní systém. Ani bych nevěděl, jak to dnes již sčítat jinak.“ Rozhovor se starostou bavorské obce A, která je od roku 2002 součástí pilotního projektu elektronizace sčítání hlasů a zpracování volebních výsledků.

Uvádíme ještě jeden příklad hlasovacího lístku pro volbu členů okresního sněmu. Má jinou barvu než lístek předešlý, neboť vychází z pravidla, že při souběhu voleb musí mít každý hlasovací lístek jinou barvu. Jedná se o volební lístek používaný v posledních okresních volbách v roce 2008. Názorně ukazuje použití čárových kódů usnadňující a urychlující proces sčítání hlasů. Před jménem každého kandidáta a každé politické strany je uveden unikátní numerický kód pro snímání elektronickou tužkou (čtečkou).<sup>431</sup>

Obrázek č. 29: Volební lístek pro volbu okresního sněmu (příklad z bavorského zemského okresu Roth)



Zdroj: <http://ben.jsbg.de/wp-content/2008/02/stimmzettel01.jpg>.

### Přerozdělování hlasů

Jednou ze základních proměnných, které ovlivňují výsledný proces přepočtu odevzdaných hlasů na mandáty, je i stanovení výše volebního prahu, tzv. uzavírací klausule. Zemské zákonodárství u obecních voleb žádnou uzavírací klausuli nestanovuje a spoléhá na přirozený volební práh.<sup>432</sup>

Rozdělení mandátů v rámci proporčního volebního systému a voleb obecních radních se děje způsobem, který bude detailně představen v následujícím textu.

Na základě d'Hondtova přepočtu nejprve dochází k zjištění podílů, na které mají strany z hlediska proporcčnosti volby v rámci celého volebního obvodu nárok. V prvním kroku jsou sečteny všechny hlasy pro dané uskupení v rámci celého volebního obvodu.

<sup>431</sup> Elektronizace sčítací procedury viz níže (pozn. aut.).

<sup>432</sup> Pro praktické příklady přirozených volebních prahů viz Balík, 2009: 98-101.

Uvedený součet pro jednotlivé strany a sdružení je postupně dělen<sup>433</sup> až do okamžiku, kdy lze z takto získaných podílů uspořádat postupně tolik největších čísel, kolik lze ve volebním obvodu získat mandátů. Poté je každé straně či volebnímu uskupení přidělen konkrétní počet mandátů, na které má nárok.

Na základě pořadí vzniklého po sečtení preferenčních hlasů a pozice kandidáta na kandidátní listině příslušného subjektu, dojde k personálnímu delegování konkrétních jmen za jednotlivé volební subjekty.

Může se také stát, že na základě přepočtu vznikne nárok na mandát v obecní radě více volebním uskupením. Zákon pamatuje i na tuto situaci a říká, že členství v radě získá ta strana či sdružení, jejíž kandidát získal v porovnání s ostatními kandidáty na kandidátních listinách nejvíce preferenčních hlasů.<sup>434</sup> Nejedná se o osobu, které se přímo na základě obdržených hlasů dostala do obecní rady. V rámci subjektů, kterých se soupeření o křeslo obecního radního týká, musí být nalezen kandidát, který v „interním“ porovnání získal největší počet hlasů. Straně či uskupení poté vzniká nárok na obsazení mandátu (čl. 35 GLKrWG).

V případě, případně-li z hlediska přepočtu na kandidující subjekt více faktických křesel než které je sama schopna obsadit (nesestavila početnou kandidátní listinu), zůstávají křesla neobsazena.<sup>435</sup>

V případě voleb do obecní rady může dojít k situaci, kdy se místo proporčního volebního systému uplatňuje většinová volba. Rozdělení mandátů je poté následující:

- a) volič má k dispozici dvojnásobek hlasů oproti proporční volbě,
- b) počet členů zastupitelského orgánu je vynásoben dvěma a uvedeným počtem preferenčních hlasů volič disponuje,
- c) počet volených obecní radních se nemění,
- d) po sečtení všech hlasů je sestaveno pořadí nejúspěšnějších kandidátů dle obdržených hlasů,
- e) nejúspěšnější kandidáti poté získají křeslo v obecní radě (čl. 38 GLKrWG).

---

<sup>433</sup> Dle použitého volebního dělitele d'Hondt postupnou řadou čísel začínající číslem 1, dále 2, 3 apod. (pozn. aut.).

<sup>434</sup> Nejedná se o častý jev, ale v praxi bavorského komunálního volebního systému se s ním můžeme setkat (pozn. aut.).

<sup>435</sup> Jedná se o opak k tzv. převislým mandátům, se kterými se v rámci německého politického systému setkáváme u voleb do Spolkového sněmu. Na základě uvedené tedy může dojít ke snížení celkového počtu členů obecní rady (pozn. aut.).

Dochází tak k situaci, kdy se v rámci vícemandátového volebního obvodu používá většinový volební systém.<sup>436</sup>

#### Vznik a zánik mandátu

Vznik a zánik mandátu člena obecní rady je vymezen ustanoveními Obecního a okresního volebního zákona a Bavorského obecního pořádku. Jak již bylo předznamenáno, plní členové obecního (a okresního) zastupitelského sboru svoji funkci po dobu šesti let. Dle Bavorského obecního uspořádání začíná funkční období nových radních oficiálně 1. května po konání voleb.<sup>437</sup>

Do doby než se na své první ustanovující schůzi sejde nově zvolené zastupitelstvo, zařizuje běžnou obecní agendu starosta.

Dle zákona zaniká mandát členovi obecní rady v případě že:

- ztratí volitelnost (např. změní trvalé bydliště mimo obec, za kterou byl zvolen),
- odmítne složit slib člena obecní rady,
- na svou funkci dobrovolně rezignuje,
- v případě kumulace a nepřípustného souběhu funkcí dle čl. 31, odst. 3 BayGO.

Zánik mandátu vždy stanoví příslušný kontrolní orgán k tomu určený.

Bavorské zákonodárství určuje i další důvody, pro které již nemůže obecní radní svoji funkci vykonávat. V praxi však nejsou příliš běžné. Obecní radní může o svou funkci přijít např. v případě, je-li členem politické strany, kterou Spolkový ústavní soud zakázal z důvodu protiústavních aktivit. Jeho mandát zaniká dnem zákazu činnosti politické strany. Automaticky tím zaniká právo i dalším členům zakázaného uskupení, kteří se na jeho kandidátce ucházeli o přízeň voličů a byli by v tomto případě náhradníky. Neprovádí se žádná „dovolba“ nového člena a místo v obecní radě zůstává volné až do nových řádných voleb.

---

<sup>436</sup> Většinový volební systém se používá převážně k volbě jednohlavových orgánů. V uvedeném případě, se kterým se setkáváme v Sasku i Bavorsku, jsou většinové volby členů obecních rad výjimkou, potvrzující pravidlo. Volební systém můžeme označit za většinový volební systém relativní většiny s jedním přenosným hlasem, jak ho např. označuje např. Michal Kubát (srov. Kubát, 2002: 277-278) či jako systém tzv. blokového uspořádání (Cabada – Ženíšek, 2003: 17-18).

<sup>437</sup> Kdyby se volby konaly čistě hypoteticky na podzim, funkční období nových radních začne až v květnu následujícího roku. Jelikož se volby konají v březnu, jedná se o prostoj cca jednoho měsíce (pozn. aut.).

## Výsledky voleb do obecních rad

Pro výsledky voleb do obecních rad jsme si v bavorském případě (stejně tak následně i v saském) zvolili jako výchozí bod rok 1990. Počátek zkoumaného období jsme si stanovili s ohledem na datum legislativního sjednocení prostoru a postupujeme až do současnosti, tj. posledních komunálních voleb. Ve vymezeném období se volby do obecních rad (šestileté funkční období) konaly v Bavorsku čtyřikrát, a to v letech 1990, 1996, 2002 a 2008.

Z politologického hlediska je nutné interpretovat komunální volby ve správném světle. Každá obec tvoří samostatný politický systém s vlastní stranickou základnou. Při hodnocení celé komunální sféry (z našeho pohledu výsledků voleb do obecních rad a starostů) je nutné postupovat v souladu s hodnotícími kritérii politické vědy. Bylo by odborně nekorektní analyzovat zmíněné volby způsobem, který by opomíjel existenci politických systémů legitimních politických jednotek, kterými obce bezesporu jsou. Uvedené zisky hlasů a počty mandátů jsou tedy vědomě paušalizovány, přičemž si plně uvědomujeme, že se jednotlivé obecní politické systémy obcí od sebe liší. Všech zkoumaných voleb do obecních rad (viz níže) se s pravidelností účastní politické strany, které mají své zastoupení na vyšších institucionálních úrovních (krajská, zemská, spolková). Ty také dosahují nejvyšších výsledků. Z hlediska volebních výsledků jsou ve všech zkoumaných volbách nejúspěšnější voličská uskupení, tj. heterogenní místní skupiny sdružující partikulární zájmy a většinou nezávislé kandidáty.

Celkové výsledky politických stran vyznívají nejlépe pro křesťanskosociální proud (CSU). Na dalších místech se s pravidelností umisťují sociální demokraté (SPD), za nimi Zelení (Bündnis 90/Grüne) a Svobodní (FDP).

Tabulka č. 12: Výsledky voleb do obecních rad ve Svobodném státě Bavorsko v letech 1990, 1996, 2002 a 2008

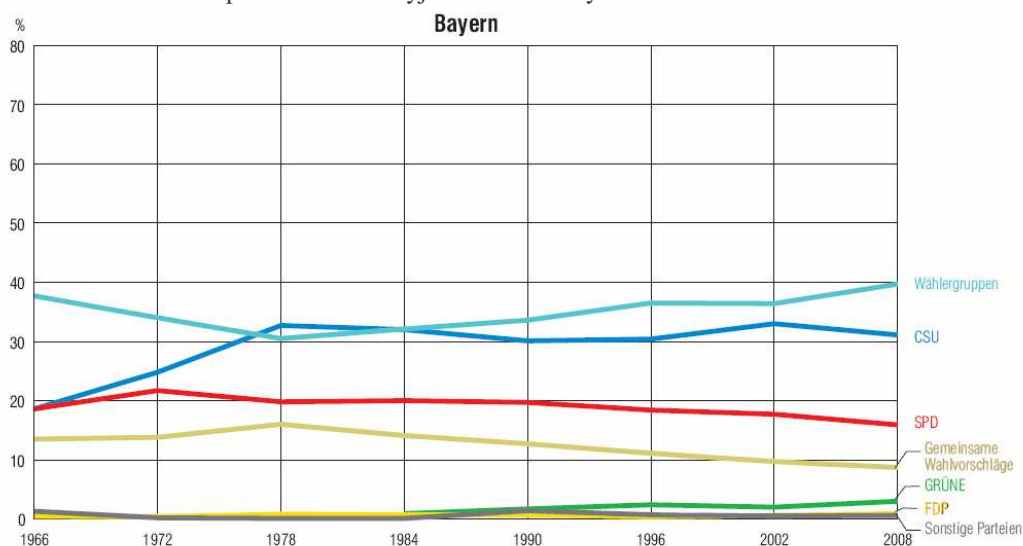
1990	Hlasy		Získané mandáty
	abs.	%	
Voličská uskupení	1 532 547	33,6	12 178
CSU	1 372 133	30,1	7 889
SPD	899 300	19,7	4 528
Bündnis 90/Grüne	79 264	1,7	243
FDP	33 317	0,7	79
1996	Hlasy		Získané mandáty
	abs.	%	
Voličská uskupení	1 608 943	36,5	13 147
CSU	1 338 502	30,4	8 214
SPD	811 061	18,4	4 404
Bündnis 90/Grüne	107 151	2,4	403
FDP	19 741	0,4	40



2002	Hlasy		Získané mandáty
	abs.	%	
Voličská uskupení	1 599 876	36,4	13 270
CSU	1 448 177	33,0	9 186
SPD	778 466	17,7	4 336
Bündnis 90/Grüne	88 715	2,0	326
FDP	24 789	0,6	66
2008	Hlasy		Získané mandáty
	abs.	%	
Voličská uskupení	1 719 249	39,7	14 345
CSU	1 345 224	31,1	8 810
SPD	689 753	15,9	3 922
Bündnis 90/Grüne	128 024	3,0	535
FDP	41 080	0,9	122

Zdroj: BLS D, 2008: 37<sup>438</sup>

Graf č. 5: Volby do obecních rad ve Svobodném státě Bavorsko 1946-2008 z pohledu procentuálního vyjádření obdržných hlasů



Zdroj: tamtéž: 48.

### 8.6.6 Volba starosty

#### Volební systém a způsob volby

Pro volbu starosty a okresního rady se používá dvoukolový většinový volební systém. Pro voliče je uvedený typ volebního systému oproti způsobu volby do obecních zastupitelských sborů jednodušší a přehlednější.<sup>439</sup>

<sup>438</sup> <https://www.statistik.bayern.de/veroeffentlichungen/download/B7362C%20200851/B7362C%20200851.pdf>.

<sup>439</sup> Otevřenost některého typu kandidátní listiny však voliči nabízí též řadu možností, jak volební proceduru více ovlivnit (pozn. aut.).

Většinová volba je zakotvena v článku 38 GLKrWG. V prvním kole s absolutní většinou, ve druhém kole s většinou relativní. Tj. nezíská-li kandidát v prvním kole absolutní většinu hlasů, postupují dva nejúspěšnější kandidáti do kola druhého, které se koná dva týdny po prvním kole. Pro získání starostovského křesla či pozice okresního rady stačí relativní většina odevzdaných hlasů (März, 2003: 51). V Bavorském prostředí jsou používány otevřené kandidátní listiny. Kandiduje-li pouze jeden kandidát či kandidátka, může volič na volební lístek dopsat jinou osobu, která je zvolena při nadpoloviční většině odevzdaných hlasů.

Obrázek č. 29: Vzor hlasovacího lístku z dolnofrancké obce Neunkirchen s jedním kandidátem (s možností dopsání vlastního návrhu na post prvního starosty)

**Stimmzettel**  
zur Wahl des ersten Bürgermeisters  
in Neunkirchen  
am 02. März 2008

Sie können  
entweder  
den vorgeschlagenen Bewerber ankreuzen,

Kennwort: Wählergemeinschaft Umptenbach, Rüchelbach, Neunkirchen (WGJ,F,N)	<b>Seitz Wolfgang, Dipl.-Ing. (FH)</b> Architekt und Grafiker, 1. Bürgermeister, Umptenbach	<input type="checkbox"/>
---	--	--------------------------

oder  
eine andere wählbare Person  
nächstehend handschriftlich eintragen.

<b>Erster Bürgermeister soll werden:</b>	
Familienname:	Vorname:
Beruf oder Stand:	

Zdroj: <http://www.neunkirchen-unterfranken.de/sonstiges/Kommunalwahl2008/buergermeister-nk.pdf>.

Na svém prvním ustavujícím zasedání volí zastupitelský orgán obce a okresu (obecní rada a okresní sněm) většinou hlasů další dva čestné starosty a okresní rady, kteří vykonávají své funkce jako neuvolněné. Ve velkých městech se může jednat o tzv. volené komunální úředníky (*kommunale Wahlbeamte*), kteří mohou svou činnost vykonávat jako uvolnění (März, 2003: 51).

#### Vznik a zánik mandátu

Vznik a zánik mandátu starosty (okresního rady) se řídí obecnými ustanoveními Bavorského obecního pořádku a Obecním a okresním volebním zákonem. Funkční období starosty začíná dnem zvolení. Tj. za počátek nového funkčního období je

stanoven den, kdy se konají starostovské volby. Je tedy možné a zákon toto připouští, aby byl starosta zvolen do úřadu a zároveň o uvedené skutečnosti nevěděl. Může dojít k prodloužení sčítání hlasů a výsledky mohou být zveřejněny se zpožděním, tj. následující den (čl. 43 GLKrWG). Starosta však ve své funkci již oficiálně několik hodin působí.

Důvody pro předčasné ukončení funkčního období starosty jsou v podstatě identické s principy uvedenými u obecní rady. Proto je nebudeme opakovat a odkazujeme k textu výše.

#### Výsledky starostenských voleb

V naší práci jsme se z hlediska výsledků voleb soustředili na volby do obecních rad. Výsledky voleb starostů lze z důvodu jejich výrazné diferenciaci v termínu konání velmi obtížně kvantifikovat. Resp. jediná bavorská instituce poskytující relevantní data v této oblasti (Bavorský zemský statistický úřad) takovou možnost bohužel neumožňuje). Bavorští starostové mají identické funkční období, ale samotné konání voleb v jednotlivých komunách se z různých důvodů odlišuje.

#### **8.6.7 Elektronizace sčítací procedury na komunální úrovni**

Volby (volební proces) můžeme charakterizovat jako část politické vědy, která již jen velmi obtížně odolává požadavkům současné doby na rychlost, flexibilitu a maximální efektivitu. Bavorsko je spolkovou zemí orientující se v politické rovině spíše na tradicionalismus. V přístupu k novým technologiím však vyznává velmi progresivní a aktivní postoj.

Elektronizace volebního procesu na komunální úrovni je v bavorském případě implementována cca jednu dekádu. V roce 2002 byl spuštěn pilotní projekt elektronizace sčítacího mechanismu komunálních voleb. Od uvedeného roku probíhaly zkoušky elektronizace volební procedury na komunální úrovni. V testovacím programu zkoušely vybrané komunální jednotky šest let elektronizaci volební procedury. V roce 2008 proběhly v Bavorsku poslední komunální volby. Zásadní odlišnost od předešlých voleb spočívala v plošném využití hlasovacích lístků s čárovými kódy pro jednotlivé kandidující subjekty, resp. kandidáty. Poprvé byly udělené hlasy sčítány na celém bavorském území elektronicky.

Samotné zpracování odevzdaných volebních lístků je z pohledu českého voliče i volebního komisaře velmi zajímavé. V Bavorsku je zpracování volebních lístků upraveno tak, aby byl mechanismus sčítání hlasů maximálně efektivní. Zároveň je elektronizace komunálních voleb jistě spolehlivější cestou k minimalizaci chyb lidského faktoru než sčítání manuální.

Elektronické zpracování odevzdaných hlasů je implementováno již po rozpečetění volebních uren a vysypání jejich obsahu na sčítací stoly. Členové volební komise mají k dispozici elektronickou tužku s laserovým snímačem. Každá volitelná jednotka na volebním lístku (kandidát, politická strana, volební sdružení apod.) je označena čárovým kódem, který je po svém načtení laserovým snímačem následně v databázi kandidátů propojen s konkrétním jménem, názvem atd. Člen volení komise elektronickou tužkou „pouze“ snímá příslušné čárové kódy (dle preference voliče), aniž by musel cokoli složitě administrativně (papírově) zaznamenávat. Databáze načtené informace automaticky zpracovává a po jejich finalizaci odešle do příslušné volební centrály. Za pomoci speciálně vyvinutého softwaru *ok.wahl* dochází k výraznému zrychlení sčítání a minimalizaci pochybení lidského faktoru při sčítací proceduře.<sup>440</sup> Samozřejmě existuje i řada protichůdných názorů, které nadšení z elektronizace nesdílejí. Upozorňují zejména na ochranu naskenovaných dat a možné hackerské zásahy do uložených a online zpracovávaných údajů.<sup>441</sup> Jejich argument jsou zejména technického charakteru.<sup>442</sup>

Obrázek č. 30: Použití elektronické tužky u komunálních voleb v Bavorsku



Zdroj: <http://www.sueddeutsche.de/digital/kommunalwahl-in-bayern-unsichere-wahlhelfer-1.263533>.

<sup>440</sup> [Http://www.akdb.de/std/loesungen/produktseiten/okwahl/index.html](http://www.akdb.de/std/loesungen/produktseiten/okwahl/index.html).

<sup>441</sup> Procedurálně se však jistě jedná o krok vpřed (pozn. aut.).

<sup>442</sup> Srov. např. <http://www.ccc.de/de/updates/2008/kommunalwahlen-bayern-2008>.

## 8.7 Správní společenství

Obce jsou kromě své samosprávné funkce zároveň vykonavateli státní správy a je jim na tuto činnost přiznán příspěvek. V některých případech je však organizačně, personálně i finanční výhodnější plnit určité úkony v součinnosti s jinými komunálními jednotkami. Kvůli hospodárnosti a úsporám<sup>443</sup> se obce sdružují v rámci tzv. správních společenství (*Vergemeinschaftungen*). Účelová uskupení jsou důsledkem územně správní reformy 70. let 20. století.<sup>444</sup> Smyslem jejich vzniku bylo posílit správní postavení členských obcí a zejména ušetřit za výdaje (März, 2003: 50).

Společenství disponuje právní subjektivitou a přejímá za členské obce výkon přenesené působnosti, vyjma těch záležitostí, které zůstávají ve výsostné působnosti obce (vydávání předpisů a nařízení) (čl. 4 VGemO). Zastupitelským orgánem společenství je shromáždění (*Gemeinschaftsversammlung*). Členy shromáždění jsou starostové členských obcí a dále příslušný počet radních. Za každých tisíc obyvatel přísluší obci jeden radní jako člen shromáždění. Shromáždění volí ze svého středu předsedu společenství (*Gemeinschaftsvorsitzender*) a dva jeho zástupce. Tím se může stát pouze starosta jedné z členských obcí. Funkční období koresponduje s funkčním obdobím starosty v dané obci (čl. 6 VGemO). Společenství je financováno ze členských příspěvků. Jejich výše je odvislá od počtu obyvatel a míře výkonu přenesené působnosti za konkrétní obec (čl. 8 VGemO).

## 8.8 Financování obcí

Německé, resp. bavorské obce nevyjímaje, mají, na rozdíl od českých, právo regulovat své příjmy prostřednictvím místních daní a poplatků. Ať se již jedná o daně výlučné či sdílené. Příjmová stránka rozpočtu je naplňována zejména výnosy z

---

<sup>443</sup> Menší obce mohou svoji slabší finanční sílu v důsledku nižších příjmů vyvážit i (vyšším) zapojením občanského sektoru či spoluprací s privátní sférou. Např. z rozhovoru v bavorské obci C jsme se dozvěděli, že se obecní představitelé dohodli s obyvateli města na specifickém způsobu péče o veřejnou zeleň, kterým komuna ročně ušetří několik desítek tisíc EUR. Občané v rámci obecních úspor a snižování komunálního zadlužení souhlasili s tím, že se budou zdarma a ve svém volném čase starat o obecní zeleň místo obce (pozn. aut.).

<sup>444</sup> „V roce 1972 proběhlo první a zároveň poslední slučování obcí. Např. naše obec vznikla spojením šesti menších obcí, resp. jsme se stali správním centrem nově vytvořené obce, do které bylo začleněno dalších šest malých komunálních jednotek, které tak zanikly (*aufgelöst*). Název nově vytvořeného města byl podle naší obce.“ Rozhovor se starostou bavorské obce B.

pozemkové daně a daně z podnikání. Dále se jedná o poplatky za chov psů a domácích zvířat, vodné a stočné apod.

Zdroje financování bavorských municipalit se nijak neodlišují od obecných příjmových kategorií ostatních německých obcí (viz kap. 5):

- a) vlastní daňové příjmy, resp. příslušné podíly na tzv. sdílených daních (viz níže). Jedná se zejména o daň z příjmu (*Einkommensteuer*), pozemkovou daň (*Grundsteuer*), daň z živnostenského podnikání (*Gewerbesteuer*), daň z přidané hodnoty (*Umsatzsteuer*) a další místní daně,
- b) poplatky, jejichž druh a výši si obec nastavuje podle svých potřeb a uvážení (např. vodné a stočné, poplatky za odvoz odpadu apod.),
- c) příspěvky (např. platby za poskytování veřejných služeb),
- d) ostatní příjmy<sup>445</sup> – jedná se např. o výnosy z vlastní hospodářské a podnikatelské činnosti obecních podniků, půjček či finančních prostředků z grantových schémat a mechanismů.

Obecně bychom mohli příjmovou stránku komunálních bavorských rozpočtů rozdělit na příjmy pocházející od občanů a příjmy od státu (Spolku) v jakékoliv podobě.

Nejvýznamnějším zdrojem příjmů bavorských obcí a svazů obcí jsou však s výraznou převahou daňové příjmy. Např. v roce 2009 tvořily celkové příjmy bavorských komun cca 30 mld. EUR. Z toho cca 12 mld. pocházelo právě z daňových výnosů (Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, 2010: 15). Další významnou položkou příjmové stránky bavorských komunálních rozpočtů je výběr poplatků sloužících k financování, resp. spolufinancování komunálních zařízení a služeb. Obce

---

<sup>445</sup> „Jistým zdrojem příjmů pro naši obec jsou zisky z lázeňské činnosti a turismu obecně. Nejsou bezvýznamné, ale nejsou nejvyšší. Musím říci, že po sjednocení se v oblasti financování mnohé změnilo. Samozřejmě získáváme peníze v rámci přeshraniční spolupráce, kterou se snažíme po roce 1990 intenzivně budovat. Před rokem 1990 jsme ale jako obec v příhraniční oblasti dostávali přímou hospodářskou podporu v rámci tzv. Grenzlandhilfe, kvůli handicapu z blízkosti železné opony a jako tzv. znevýhodněný region. Po změně politické situace již tento významný finanční příspěvek nedostáváme, neboť již nejsme „na kraji, ale uprostřed regionu“. S novou situací jsme se snažili nějakým způsobem vyrovnat. Finanční prostředky z přeshraniční spolupráce však v žádném případě nemohou sanovat úbytek této přímé podpory.“ Rozhovor se starostou bavorské obce B. „Ano, máme možnost získávat finance z přeshraniční spolupráce a činíme tak. Jen je problém, že tyto finanční prostředky slouží k rozvoji vzájemných přeshraničních vazeb, cestovního ruchu apod., ale pro zajišťování povinných úkolů v rámci samostatné působnosti obce, kde bychom peníze nejvíce potřebovali, to nejsou vhodné zdroje.“ Rozhovor se starostou bavorské obce A. „V rámci Interregu ČR a Bavorsko čerpáme finanční prostředky na zlepšení dopravní infrastruktury. V současné době je to výstavba, resp. zlepšení cyklostezky vedoucí z Bavorska do Čech.“ Rozhovor se starostou bavorské obce D. Příhraniční obce hodnotí uvedené finanční prostředky jako doplňkový zdroj příjmů (pozn. aut.).

jsou oprávněny stanovovat jejich druh a výši na základě Zákona o komunálních poplatcích.<sup>446</sup> Norma garantuje nejen obcím, ale i zemským okresům a krajům právo výběru, pokud nestanoví spolkové či zemské právo jinak (čl. 1 KAG). Jejich výše podléhá souhlasu obecní rady a je vydána jako obecní nařízení (*Satzung*).

Výraznou položkou v obecních rozpočtech jsou finanční příjmy z komunálního finančního vyrovnání<sup>447</sup> a nezanedbatelné nejsou ani další příjmy (prodej, pronájem obecních prostor a zařízení, kladné úroky z kapitálového vlastnictví apod.) (Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, 2010: 16).<sup>448</sup>

### 8.8.1 Komunální finanční vyrovnání

Význam a cíle bavorského KFA se příliš neodlišují od principů, které jsou platné na celém území SRN.<sup>449</sup> Jednou výjimkou je počet jednotek, které do bavorského systému FA spadají. Bavorsko je teritoriálně největší spolková země a počet jednotek, mezi nimiž dochází k systému FA je značný. Do systému finančního přepočtu jsou kromě obcí a okresů zahrnuty i kraje, jako třetí úroveň samosprávy. V rámci KFA jsou finanční prostředky přerozdělovány mezi 2 056 bavorských obcí, 71 zemských okresů a 7 krajů.

Bavorský systém KFA sleduje, dle Zemského ministerstva vnitra, dva základní cíle:

- v první řadě by mělo jít o navýšení finančních prostředků skrze příspěvky státu a zajištění dostatečných obecních příjmů k adekvátnímu plnění úkolů a závazků. Jedná se o fiskální cíl KFA,
- a druhé by měl systém KFA zajistit přiměřené rozdělení financí mezi komunálními úrovněmi a jednotlivými obcemi (viz horizontální a vertikální FA). V tomto případě sleduje FA tzv. redistribuční cíl,

---

<sup>446</sup> *Kommunalabgabengesetz* – KAG. Bavorské ministerstvo vnitra následně vydává k uvedenému zákonu příslušné prováděcí předpisy (pozn. aut.).

<sup>447</sup> Na základě prováděných rozhovorů s bavorskými starosty se v oblasti finančních příjmů vyskytují zásadní odlišnosti mezi obcemi i v rámci jedné spolkové země. Největší rozdíly v příjmové stránce obce dosahovaly v částkách plynoucích z daňových příjmů a komunálního finančního vyrovnání. Např. starosta bavorské obce A nám sdělil, že z KFA má obec roční příjem cca 600 tis. EUR a uvedl a že jeho obec je zpravidla větším plátcem v systému FA než příjemcem. Starosta bavorské obce D naopak uvedl, že jeho obec získává ročně v rámci komunálního finančního vyrovnání cca 2 mil. EUR (pozn. aut.).

<sup>448</sup> Detailní grafický přehled financování bavorských obcí viz příloha č. 12 (pozn. aut.).

<sup>449</sup> Příklad výpočtu KFA viz příloha č. 13 (pozn. aut.).

- v neposlední řadě by finanční přerozdělování, které s KFA souvisí, mělo zároveň přispět k vytvoření rovnocenných podmínek obyvatel celého Německa bez rozdílu bydliště. Tj. aby obyvatel středně velké obce v Bavorsku nebyl zvýhodněn oproti obyvateli menší dolnosaské komuny (v úkonech a službách, které mu komuna může poskytnout).

Přesto zejména Bavorsko a v poslední době i další hospodářsky vyspělé spolkové země upozorňují, že i uvedený „vyrovnávací“ systém má své hranice a tvrdí, že finance obcím nesmějí být zcela vyrovnány nebo že nesmí dojít dokonce k situaci, kdy je obcím v rámci KFA přiděleno více finančních prostředků než jen k „pouhému“ vyrovnání.

V rámci KFA deklaruje stát roli garanta komunální samosprávy. Vedle toho se ale předpokládá odpovědné jednání územně samosprávných korporací, které by si měly být vědomi svých rezerv a možností. Spolek je povinen na základě čl. 28, odst. 2 GG a čl. 11, odst. 2 BV zajistit obcím právo na samosprávu, kam spadá i podmínka zabezpečení finančních možností jejich fungování.

Bavorské ministerstvo financí prezentuje systém FA následující způsobem:

- stát zlepšuje finanční situaci tří uvedených komunálních úrovní (obec, okres, kraj). Jedná se o zajištění dostatečného množství finančních prostředků k plnění jejich zákonem stanovených úkolů a úloh,
- stát reguluje financování zemských okresů a krajů díky svým příspěvkům,
- dochází k vyrovnávání rozdílných možností příjmů jednotlivých komun, které odpovídají jejich potřebám,
- jsou cíleně podporována komunální investiční opatření,
- obcím je ulehčeno díky státním příspěvkům při financování běžných úkolů.

Kromě příjmů z KFA obdrží obce ještě další příspěvky ze státního rozpočtu k různým specifickým účelům. Za rok 2011 ještě nejsou k dispozici relevantní data, využijeme proto údaje z roku 2010. Celkově bylo k uvedeným účelům vyčleněno v roce 2010 cca 10 mld. EUR (9,8 mld.), z toho 6,8 mld. EUR, tj. cca 70 % bylo určeno na KFA (Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, 2010: 10).



KFG je, ostatně jako většina finančních zákonů, vysoce politickým tématem. Situace kolem FAG je ještě zesílena každoročním vyjednáváním o nových podmínkách a pravidlech, neboť, jak již bylo zmíněno, jedná se o každoročně inovovaný právní předpis s novými, resp. jinými kvótami a sazbami.

## 9. Svobodný stát Sasko

Spolková země Sasko nese oficiální název *Freistaat Sachsen* (Svobodný stát Sasko). Jak již bylo v předchozích kapitolách uvedeno, není Sasko v německém zemském uspořádání jedinou spolkovou zemí, která si uvedené označení přisvojila. V roce 1920 byla přijata první demokratická republikánská ústava Saska a jako ostatní bývalá německá království či knížectví v ní Sasko bylo označeno jako Svobodný stát. To v německém politickém kontextu znamenalo protiklad k monarchickému zřízení (Patzelt, 1997: 521). V saském případě tedy označení odkazuje na demokratickou a republikánskou tradici. Název napovídá, že si lid své vládní představitele vybírá prostřednictvím voleb<sup>450</sup>. Socialistická ústava z roku 1947 ještě termín *Freistaat* používala. V roce 1952 na základě Zákona o další modernizaci bylo zrušeno zemské uspořádání zcela. Po roce 1990, poté, co bylo restaurováno spolkové uspořádání na bývalém území NDR, stalo se Sasko opět Svobodným státem. Označení bylo obnoveno na základě ústavy z roku 1992. 26. května 1992 byla vypracována dodnes platná ústava Svobodného státu Sasko. Saský zemský sněm ji potřebnou dvoutřetinovou ústavní většinou přijal a 6. června 1992 vstoupila v platnost (SächVerf.).<sup>451</sup>

Svobodný stát Sasko nemá v porovnání s ostatními spolkovými zeměmi žádná privilegia ani nevykazuje žádné právní zvláštnosti. Jeho označení vychází z historické státní (státotvorné) tradice. V současné době se však jedná jen o lingvistickou odlišnost.

---

<sup>450</sup> [Http://www.freistaat.sachsen.de/539.htm](http://www.freistaat.sachsen.de/539.htm).

<sup>451</sup> [Http://www.revosax.sachsen.de/GetXHTML.do?sid=306114044547](http://www.revosax.sachsen.de/GetXHTML.do?sid=306114044547).

## 9.1 Historický vývoj

V průběhu své existence prošlo Sasko řadou státoprávních a geografických proměn.<sup>452</sup> S popisem dějin dnešního Saska bychom mohli začít od pravěku. Informace by jistě byly zajímavé, z našeho pohledu však redundantní. Proto se přeneseme i přes dějiny středověké a zmíníme pouze, že Sasko mělo dlouhou monarchistickou tradici. Ať již hovoříme o knížectví, vévodství, markrabství, více než stoleté epoše Saského kurfiřtství nebo královské historii. Saské kurfiřtství bylo jedním z kurfiřtství Svaté říše římské na základě Zlaté buly Karla IV z roku 1356. Zánikem Svaté říše římské národa německého roku 1806 přestal existovat i saský kurfiřtský titul. 11. prosince 1806 vstoupil saský kurfiřt Fridrich August III. do tzv. Rýnského spolku a obdržel královský titul (dále vládl jako král Fridrich August I.). Tím zaniklo kurfiřtství a Sasko se stalo královstvím. Po Vídeňském kongresu ztratilo Sasko významnou část svého území ve prospěch Pruska (Řezník, 2005: 114-115). Sasko bylo následně donuceno vstoupit do tzv. Německého spolku. Od 18. ledna 1871 bylo Saské království součástí Německého císařství.<sup>453</sup>

Po skončení 1. svět. války byla zrušena monarchie a došlo k vyhlášení Republiky Sasko. Republika byla vyhlášena dělnicko-vojenskými radami, které v Sasku převzaly moc 10. listopadu 1918 a král se za několik dní vzdal svého trůnu (Řezník, 2005: 147). Do 14. března 1919 existovala Saská republika rad. Označení republika nepoužívalo Sasko dlouho, posléze bylo nahrazeno termínem svobodný stát, ale reminiscence na republikánskou tradici je zřejmá. V únoru 1919 byl zvolen první zastupitelský orgán státu, Lidová sněmovna (*Volkskammer*). 28. února 1919 již zákonodárci schválili tzv. Předběžný základní zákon Svobodného státu Sasko. 1. listopadu 1920 byla přijata konečná verze saské ústavy a Lidová sněmovna nalezla své ústavní zakotvení. Sasko se oficiálně titulovalo jako Svobodný stát, a stalo se jedním ze spolkových států tzv. Výmarské republiky.

Prvním ohrožením svébytnosti a autonomie Saska bylo období národního socialismu. Na základě Zákona o začlenění zemí do říše<sup>454</sup> z 31. března 1933 byly odstraněny prvky parlamentní demokracie.<sup>455</sup> Zákonem o novém uspořádání říše<sup>456</sup> byl

---

<sup>452</sup> K zatím posledním změnám došlo v 90. letech 20. století (pozn. aut.).

<sup>453</sup> [Http://www.geschichte.sachsen.de/750.htm](http://www.geschichte.sachsen.de/750.htm).

<sup>454</sup> *Gesetz über die Gleichschaltung der Länder mit dem Reich*.

<sup>455</sup> [Http://palau.eu/sasko\\_cs.html#Vvoj\\_sprvno\\_lenn](http://palau.eu/sasko_cs.html#Vvoj_sprvno_lenn).

zemský útvar zcela zrušen, aby na základě jeho 1. a 2. čl. byl 30. února 1934 zemský parlament rozpuštěn a zemská vláda zcela podřízena vládě říšské. V souvislosti s nařízeními, která následovala, neexistovala již dále zemská státní příslušnost (Sas), otázky státní příslušnosti se vztahovaly pouze k říši (Němec).

Centralizační tendence hitlerovské říše nahradily centralizační a unifikační tendence NDR, resp. SSSR. Po skončení 2. svět. války se stalo Sasko součástí sovětské okupační zóny. Územní rozloha byla ve své podstatě (až na některé výjimky) totožná s bývalým Svobodným státem. 7. října 1949 vznikla z pěti spolkových zemí pod okupační správou SSSR Německá demokratická republika. V roce 1952 byla provedena reforma správního uspořádání pěti zemí NDR, po které byly vytvořeny okresy (*Kreise*), které byly sdruženy do krajů (*Bezirke*). Spolková země Sasko na základě tohoto procesu předala své exekutivní a legislativní pravomoci třem krajům: Lipsku, Drážďanům a tehdy ještě Saské Kamenici (posléze přejmenované na Karl-Marx-Stadt) a zemské zřízení přestalo zcela existovat (Keller, 2002: 27, 394).

Období, které následovalo, je blíže rozvedeno ve 3. kapitole, a proto se nyní zaměříme na vývoj v posledním desetiletí 20. století.

### 9.1.1 Sasko po roce 1990

Znovusjednocením obou německých států 3. října 1990 došlo i k obnovení spolkových zemí, resp. vytvoření tzv. nových spolkových zemí na území bývalé NDR. 3. října 1990 NDR jako samostatný stát zanikla. Na základě Ústavního zákona o zřízení spolkových zemí na území NDR<sup>457</sup> bylo s účinností od 14. října, resp. již 3. října 1990 zřízeno pět nových spolkových zemí.<sup>458</sup> Přijetím ústavního zákona došlo k nastartování procesu územního přizpůsobování se NSR, resp. SRN (Ipsen, 2007: 631).

Nově vytýčené hranice svobodného státu nekorespondovaly s původními zemskými hranicemi z let 1945–1952. Byly vytvořeny narychlo z hranic dosavadních krajů Drážďanského, Sasko-Kamenického a Lipského (bez dosavadních okresů

---

<sup>456</sup> *Gesetz über den Neuaufbau des Reichs.*

<sup>457</sup> *Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik – Ländereinführungsgesetz.*

<sup>458</sup> Současně byla zrušena platnost Zákona o další demokratizaci z 23. července 1952 (*Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR*).

Altenburg und Schmölln) a dále ještě územím dosavadních okresů Hoyerswerda a Bílá Voda z kraje Chotěbuzského.<sup>459</sup>

„Nově“ vytvářené spolkové země doznávaly územních zisků či naopak ztrát. I Sasko přišlo zejména na západě svého teritoria o některá území (obce), která byla nově začleněna do sousedících spolkových zemí Durynska a Braniborska. Naopak Sasko získalo teritoria, která původně náležela např. Sasko-Anhaltsku nebo právě Braniborsku. Na počátku 90. let 20. století (1992-1995) došlo po odporu a následných úspěšných referendech v řadě durynských měst a obcí, k jejich navrácení Sasku (např. města Elsterberg<sup>460</sup> či Pausa<sup>461</sup> a řada dalších). Dnešní Svobodný stát Sasko je teritoriální podstatně větší než Sasko v letech 1815–1945.

V Sasku, stejně jako v ostatních nových spolkových zemích, byl proces restaurace zemského zřízení a postupné rehabilitace zemských správních orgánů započat ihned na podzim roku 1990. 14. října se konaly první volby do zemských sněmů a občané bývalé východní části se již potřetí v roce 1990 dostavili do volebních místností (volby do Lidového sněmu, komunální volby, volby do zemského sněmu). Absolutní většinu hlasů získala CDU a ministerským předsedou se stal Kurt Biedenkopf (Weber, 1999: 311-312).<sup>462</sup> Volby do zemského sněmu vyhrála také přesvědčivě CDU, která získala 92 mandátů; s velkým odstupem za ní se umístila SPD se ziskem 32 křesel; své zástupce v saském zemském sněmu získala i PDS se 17; B'90/Zelení s 10 a FDP s 9 poslanci.<sup>463</sup>

Stejně jako ostatní „nově“ vytvořené spolkové země ve východní části sjednoceného Německa, i Sasko přijalo ihned po 3. říjnu 1990 svoji první tzv. provizorní ústavu, která měla překlenout transformační období a měla být posléze nahrazena novým ústavním pořádkem (Pavlíček – Jirásková, 2001: 342-343).

Principem tvorby zemských ústav byla celospolečenská diskuze a příspěvky občanské společnosti (občanská hnutí, frakce politických stran, poslanci zemských

---

<sup>459</sup> [Http://www.weisswasser.de/stadt\\_geschichte](http://www.weisswasser.de/stadt_geschichte).

<sup>460</sup> V letech 1952 až 1992 náležel Elsterberg kraji Gera v Durynsku. Po úspěšném *Bürgerentscheid* bylo město znovu začleněno do Saska,

<http://www.elsterberg.de/index.php?gpath=Stadt/Geschichte&CID=12>.

<sup>461</sup> [Http://www.stadt-pausa.de/](http://www.stadt-pausa.de/).

<sup>462</sup> Stranický systém bývalé NDR se rychle přizpůsoboval stranickému systému NSR. Docházelo k rychlému sjednocování se západními politickými stranami, buď sesterskými, nebo s podobně smýšlejícími. V prvních volbách do zemských sněmů v průřezu celým Německem nedocházelo k odlišnostem stranických preferencí. Např. pro celkově vítěznou CDU hlasovalo ve staré NSR 44, 1 % voličů, v bývalé NDR 43, 4 % (Weber, 1999: 313). V následujících letech je však odlišnost vývoje stranických systémů východní a západní části markantní.

<sup>463</sup> [Http://www.sachsen.de](http://www.sachsen.de).

sněmů i jednotlivci apod.) a zároveň připomínky partnerů ze starých spolkových zemí. V Sasku byla diskuze podporována zdola. První návrh nové ústavy vypracovali radní tří saských krajů. Jednalo se o kombinaci demokratických principů z ústavy roku 1947 a prvků ze „západoněmeckých“ zemských ústav teritoriálních států. Následná jednání byla ovlivněna i poradci z partnerské země Bádensko-Virtembersko v rámci tzv. *Patenschaft* (Patzelt, 1997: 521-523). Dlouho diskutována byla otázka tzv. *Patenprogramu*. Každá nově se etablojící spolková země měla svého západního konzultanta. Vzájemná pomoc byla čistě dobrovolnou záležitostí a iniciativou starých spolkových zemí. Již na konci léta 1990, kdy bylo oficiálně oznámeno datum znovusjednocení Německa, např. nabídl Lothar Spät, viceprezident Bádenska-Virtemberska, že přebere patronaci nad Saskem (Jacobi, 1995: 55).<sup>464</sup>

V rozmezí let 1992 až 1994 schválily všechny nové spolkové země vlastní zemské ústavy. V některých spolkových zemích byly ústavní návrhy ještě podrobeny konání referenda, nikoli však v Sasku. Saská ústava<sup>465</sup> vstoupila v platnost 6. června 1992.<sup>466</sup>

Otázka přizpůsobování se právnímu pořádku Západního Německa nebyla jedinou otázkou vzájemného sblížování. Právní normy byly jasně nastaveny a díky *Patenprogramu* se západní spolkovou zemí, probíhala praktická restaurace politického zemského zřízení až na výjimky bez větších problémů.

Stěžejní rozpory se po počáteční euforii<sup>467</sup> ze znovusjednocení objevovaly v sociální oblasti.<sup>468</sup> Občané nových spolkových zemí byli ihned konfrontováni se zcela novou realitou. Společnost začala být budována v jiném společenském uspořádání. Nezměnily se jen vnější symboly jako vlajka a státní insignie, bankovky, dopisní

---

<sup>464</sup> Na centrální úrovni *Patenschaft* převzalo Bádensko-Virtembersko. Na komunální úrovni byly využívány kontakty se sousedící spolkovou zemí, Bavorskem. Např. příhraničnímu zemskému okresu, který byl po provedené správní reformě přejmenován na Krušnohoří (*Erzgebirgskreis*), byl jako partner přidělen bavorský kraj Střední Franky (*Mittelfranken*). „Navazování *Patenschaft* bylo z počátku věcí čistě neformální a dalo by se říci otázkou náhody. Okresní rada bývalého saského okresu Aue-Schwarzenberg a krajský prezident Středních Franků spolu bojovali na frontě ve 2. svět. válce. Vazby byly tedy silně osobní. Ještě před sjednocením tak nabídl pomoc ze staré známosti. Posléze se začalo uvažovat, že by oficiální partnerství nad dnes již neexistujícím okresem Aue-Schwarzenberg převzal tento bavorský kraj. Poté okres oslovil jednotlivé obce, kdo by se chtěl zapojit. Ne všechny obce měly zájem. My jsme do toho ale šli.“ Rozhovor se starostou saské obce A.

<sup>465</sup> *Verfassung des Freistaates Sachsen – SächsVerf.*

<sup>466</sup> <http://www.revosax.sachsen.de/GetXHTML.do?sid=306114044547>.

<sup>467</sup> „Ta euforie byla velká. Vůbec jsme ale nedokázali domyslet, kolik je před námi práce ale ani to, kolik toho uděláme. Jsem v komunální politice 20 let, a když se otočím, je za námi kus dobré práce. Jedna věc jsou politické proklamace vývoje komunální politiky, druhá to, co je skutečně vidět. Práce pro obec pro mě není práce jako každá jiná. Musel jsem jí hodně obětovat. Stálo to hodně času a úsilí, ale výsledky jsou vidět Sasko se od té doby neuvěřitelně posunulo.“ Rozhovor se starostou saské obce B.

<sup>468</sup> Viz *DDR-Nostalgie* (pozn. aut.).

známky, ale byla zaváděna nová pravidla společenského (sociálního, kulturního, politického, hospodářského) života. Požadavky a nastavovaná pravidla a podmínky byly jiné, než se kterými se dosud obyvatelé Východního Německa setkávali a kterým rozuměli. Řada věcí, které si obyvatelé NDR během svého života osvojili a naučili, již neplatila, platit přestávala či v nových podmínkách pozbyla svůj smysl.<sup>469</sup>

Největší problémy by se daly shrnout do tří základních oblastí. Po roce 1990 musel být znovu restaurován demokratický správní byrokratický aparát. Nejpálčivější se ukázaly být otázky obnovy moderní demokratické VS jako takové, stažení sovětských vojsk a celková restrukturalizace veřejného, správního a politického systému spolkové země. V rámci náročného procesu se objevila témata, která ovlivnila další vývoj saské veřejné správy. Systém VS, správy státní i územní samosprávy, musel být vybudován zcela od základů. Celý proces stěžovalo, že obnovou svébytnosti východních spolkových zemí v rámci SRN přešel legislativní pořádek NSR ihned na nová území. Zároveň slučovací smlouva hovořila o tom, že pět nových spolkových zemí přejímá k 3. říjnu 1990 automaticky Základní zákon SRN a jsou povinny se jím řídit. Obtížnost a proveditelnost právních předpisů SRN však často narážela na neodbornost personální složky, která se s novými právními normami také seznamovala.<sup>470</sup> Ústavně byla zemím navrácena územní svébytnost ve smyslu zemské správy včetně správního aparátu (zaměstnanci a správní orgány země) (§ 22 Ländereinführungsgesetz), ale jednalo se o zaměstnance buď zcela nové, nebo „v zajetí starých stereotypů“. V neposlední řadě se objevovala řada dílčích věcných problémů, které byly pro Sasko ze správního pohledu neznámé (Patzelt, 1995: 521).

## 9.2 Saská ústava

Již preambule SächsVerf. z roku 1992 obsahuje odkaz k dlouhé historii saského území a vyjadřuje odpovědnost Saska za svůj osud. Kromě základních principů, které musí ctít všechny zemské ústavy, tj. principů demokratického, sociálního a právního státu, obsahuje saská ústava ve svém prvním článku ještě důraz na ochranu (saské)

---

<sup>469</sup> Na tuto situaci vzpomínal Kurt Biedenkopf, po znovusjednocení první saský ministerský předseda: „Lidé (v nových spolkových zemích) byli zranitelní jako želva bez svého krunýře“ (Jacobi, 1995: 56).

<sup>470</sup> „Nebudu zastírat, že jsme se neučili za pochodu. Nikdo si nevěděl rady, ale nadšení bylo obrovské. Dnes si myslím, že jsme ty počáteční kroky zvládli právě díky té euforii po sjednocení. Nespornou výhodou byla také možnost Patenprogramu, resp. Patenschaftu“. Z rozhovoru se starostou saské obce A.

kultury a ochranu přírody, tedy ekologický akcent. Ústava se dělí do 141 článků a postihuje nejdůležitější principy života. Kromě záležitostí, které jsou tradičně demokratickými ústavami garantovány, jako jsou základní lidská práva a svobody, vymezení exekutivy, legislativy a soudnictví, existence církví a náboženských společenství věnuje ústava pozornost národnostním menšinám. Např. celý článek 6 pojednává o srbské menšině v Sasku a označuje občany srbské národnosti žijící v Sasku za rovnoprávnou součást státního lidu.

Nezvykle důsledná je ústavně zakotvená ochrana životního prostředí. Stát ústavně uznává důležitost nestátní sféry (veřejného sektoru) v oblasti životního prostředí a roli spolků na ochranu životního prostředí při ochraně přírody, vod a ovzduší (čl. 10 SächsVerf.). Jako důraz na vymanění se z dlouholetého izolacionalismu je možno chápat článek 12, kterým je deklarována snaha spolkové země o budování příhraniční spolupráce s ostatními sousedy a k prohlubování evropské integrace (čl. 12 SächsVerf.).<sup>471</sup>

Podíváme-li se na text saské ústavy z hlediska komunální politiky, zajímají nás čl. 82-90 SächsVerf. V čl. 82, odst. 2 SächsVerf. nalézáme ústavní garanci existence samosprávy. Za nositele samosprávy jsou v saském případě považovány obce (*Gemeinde*) a zemské okresy (*Landkreise*). I svazy obcí (*Gemeindeverbände*) jsou chápány jako samosprávné jednotky s právem na samosprávu (čl. 84, odst. 1 S, 1, 2 SächsVerf.). Samosprávným jednotkám musí být zaručeno právo upravovat všechny záležitosti místního charakteru v rámci zákonů a s vlastní odpovědností. Obce jsou veřejnoprávními korporacemi, na svém území jsou nositeli veřejných záležitostí. Komunální jednotky mohou být v zákonem stanovených případech pověřeny výkonem záležitostí, nespádající *a priori* do jejich rozsahu a pole působnosti. Jedná se zejména o přenesení výkonu státní (zemské) správy. Čl. 85, odst. 1 S1 SächsVerf. zavádí smíšený model veřejné správy na území Svobodného státu.

---

<sup>471</sup> Není tím míněna snaha o prohlubování integrace v rámci EU, ale snaha o nastolení mírové spolupráce a přátelství na evropském kontinentě cestou přátelských sousedských vztahů (pozn. aut.).

### 9.3 Saský stranický systém

V Sasku si naši pozornost zaslouží nejen současný stav, ale i jeho vývoj po sjednocení Německa. Jedná se o důležitý aspekt politického systému nové spolkové země.

Po zániku režimu SED na počátku 90. let 20. století došlo k postupné obnově soutěživého demokratického stranického systému. Vznikaly nové politické subjekty, resp. byly obnoveny nebo bylo stranické spektrum obohaceno politickými stranami, které již fungovaly na západě a rozsah svého působení rozšířily i do nových spolkových zemí.

Nejsilnějšími politickými saskými stranami se na počátku 90. let 20. století staly Křesťanskodemokratická unie (CDU<sup>472</sup>), Sociálnědemokratická strana Německa (SPD) a Strana demokratického socialismu (PDS), která je v podstatě nástupnickou stranou SED a řadí se mezi levicově orientovaná politická uskupení. Svobodná strana Německa (FPD) a Zelení netvořily hlavní proud v nově se formujícím stranickém systému Saska.

Nastíněný stranický systém fungoval s výraznější či menší dominancí CDU prakticky po celá devadesátá léta. CDU zůstala dle výsledků voleb do zemského sněmu nejsilnější politickou stranou. V roce 1990, 1994 i 1999 získala absolutní většinu v zemském sněmu a sestavila jednobarevnou vládu.

Zemské volby v roce 1999 však znamenaly výrazný nárůst voličských preferencí pro PDS, ale zejména vzestup sympatií pro pravicovou radikální Národně demokratickou stranu Německa (NPD<sup>473</sup>). V roce 2004 CDU ztratila absolutní většinu a byla okolnostmi donucena vytvořit koaliční vládu s FDP. V zatím posledních volbách v roce 2009 dosáhla CDU svého zatím nejmenšího zisku a koaličním partnerem se jí opět stala FDP. V současném saském zemském sněmu (2012) je zastoupeno 6 politických stran (CDU, Die Linke, SPD, FDP, Grüne, NPD – seřazeno dle obdržovaných mandátů).<sup>474</sup>

---

<sup>472</sup> CDU má tradičně silné postavení i na komunální úrovni. Např. všichni dotazovaní starostové v Sasku pocházeli z této politické strany (pozn. aut.).

<sup>473</sup> Uvedená strana je někdy milně zaměňována za Národně-demokratickou stranu Německa (NDPD), která patřila v období NDR k tzv. blokovým politickým stranám. Byla založena po válce v roce 1948 vedením SED, podporovala politiku SED a v podstatě představovala protiváhu liberální LDPD. V roce 1990 se stala součástí celoněmecká FDP a jako taková zanikla, [http://www.chronik-der-wende.de/lexikon/glossar/glossar\\_jsp/key=ndpd.html](http://www.chronik-der-wende.de/lexikon/glossar/glossar_jsp/key=ndpd.html).

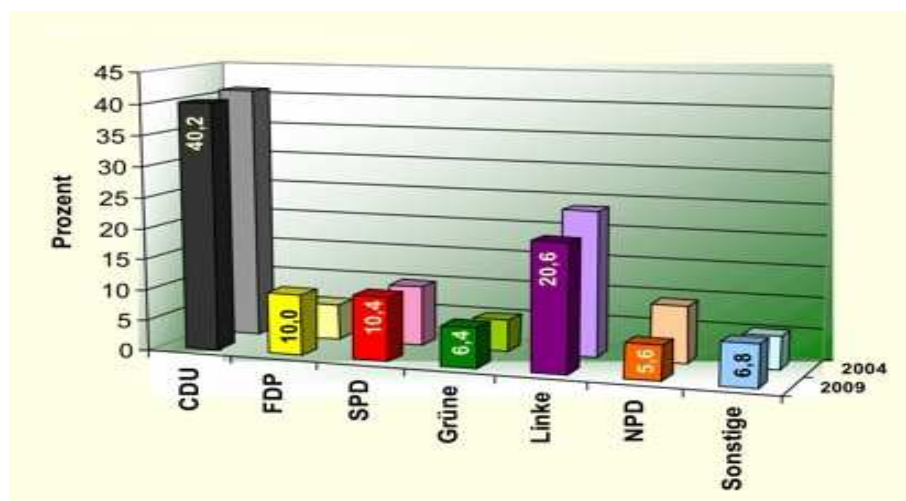
<sup>474</sup> [Http://www.landtag.sachsen.de/de/landtag/plenum/index.aspx](http://www.landtag.sachsen.de/de/landtag/plenum/index.aspx).



V zemských volbách v letech 2004 a 2009 NPD nejen že neoslabila, ale naopak svoji pozici potvrdila (na 9,2 % v roce 2004, resp. 5,6 % v roce 2009). V páté volební periodě se druhou nejsilnější politickou stranou stala levicová *Die Linke*, která je ideovou pokračovatelkou PDS.<sup>475</sup> CDU a FDP poté vytvořili koaliční vládu tzv. černo-žluté koalice. Na prvním ustanovujícím zasedání saského zemského sněmu 29. září 2009 byl ministerským předsedou Saska znovu zvolen Stanislaw Tillich (CDU) a započal své druhé funkční období v úřadě.<sup>476</sup>

Následující graf přehledně sumarizuje výsledky posledních a předposledních voleb do zemského sněmu, které se konaly v roce 2004 a 2009.

Graf č. 6: Výsledky voleb do Saského zemského sněmu v roce 2004 a 2009



Zdroj: <http://www.freistaat.sachsen.de/wahlen.htm>.

Současný stranický systém Saska lze na základě Sartoriho vymezení označit za umírněný pluralismus, přičemž vycházíme z kritéria typu stranického systému (Sartori, 2005: 112).<sup>477</sup>

Ve stranickém systému v nových spolkových zemích se postupně začaly objevovat tendence směřující k radikalizaci politického života. Např. v Sasku měla velmi silné postavení levicově radikální PDS – Strana demokratického socialismu (*Partei des Demokratischen Sozialismus*), která ve své populistické rétorice vycházela z dělnického internacionalismu. Dále stojí za zmínku existence extrémně pravicových sil,

<sup>475</sup> [Http://www.landtag.sachsen.de/de/landtag/wahlen\\_gesetzgebung/148.aspx](http://www.landtag.sachsen.de/de/landtag/wahlen_gesetzgebung/148.aspx).

<sup>476</sup> [Http://www.freistaat.sachsen.de/wahlen.htm](http://www.freistaat.sachsen.de/wahlen.htm).

<sup>477</sup> V rámci charakteristiky saského stranického systému jako umírněného pluralismu jsme si vědomi problematičnosti zastoupení NPD v saském zemském sněmu (resp. její relevance). Nicméně vzhledem k radikalnosti, nikoli extremismu a antisystémovosti NPD jako politické strany, se domníváme, že kritérium umírněného pluralismu je na saský stranický systém aplikovatelné (pozn. aut.).

včetně ilegálních neonacistů. Nesnášenlivost vůči cizincům a pocit potenciačního ohrožení byly postupně zpolitizovány a měly (mají) nezanedbatelný vliv na utváření politických postojů nemalé části voličů. Nejvýrazněji dokázala voliče oslovit extrémně pravicová NPD, která má, mimo jiné, politické zastoupení ve dvou zemských sněmech (jedná se o Sasko a Meklenbursko-Přední Pomořany<sup>478</sup>). Od sjednocení Německa tak v určitých oblastech docházelo k odlišným tendencím ve formování stranického systému v nových a starých spolkových zemích. V současné době někteří autoři dokonce hovoří o dvojkolejnosti jednoho stranického systému SRN (srov. Strahalová, 2008: 213).

Stranický systém nových spolkových zemí je do jisté míry ovlivňován fenoménem „*DDR-Nostalgie*“. Jak již bylo zmíněno, např. PDS, nástupkyně SED<sup>479</sup>, dokázala svoji populistickou rétorikou zmíněné nostalgické nálady ve východoněmecké společnosti dlouhodobě politicky dobře využívat. Podle průzkumů v polovině 90. let 20. století sympatizovalo s touto politickou stranou skoro 20 % voličů nových spolkových zemí; mezi mladými lidmi dokonce každý čtvrtý sympatizoval více nebo velmi (*viel oder sehr viel*) s myšlenkami socialismu (Jacobi, 1995: 15).

Na levé části politického spektra následně zaujala velmi silnou pozici strana demokratického socialismu *Die Linke*.<sup>480</sup> Až dogmatické zdůrazňování sociálně spravedlivé společnosti, boje proti chudobě a lpění na principu tzv. sociálního “bezpečí” postupně straně zaručilo stabilní místo mezi relevantními politickými subjekty.<sup>481</sup> Strana dokázala politicky využít nedostatků či zaváhání u podobně ideově orientovaných politických stran a vytvořit si stabilní elektorát.

Nastíněný stranický systém na zemské úrovni je neodmyslitelně spjat se stranickými systémy na komunální úrovni a ve větší či menší míře, dle velikosti komuny, je ovlivňuje.

---

<sup>478</sup> Frakce NPD má v saském zemském sněmu ve funkčním období 2009-2014 osm zástupců; frakci NPD v zemském sněmu spolkové země Meklenbursko – Přední Pomořany ve funkčním období 2006-2011 reprezentuje šest poslanců, <http://npd-fraktion-sachsen.de/>; <http://www.landtag-mv.de/index.php>.

<sup>479</sup> [http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/10\\_volkshammer/index.html](http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/10_volkshammer/index.html)

<sup>480</sup> *Die Linke* si buduje i silnou pozici na komunální úrovni. Ve všech námi sledovaných saských obcích měla své zastoupení v obecním zastupitelském sboru (pozn. aut.).

<sup>481</sup> <http://die-linke.de/programm/programmentwurf/praeambeldafuerstehtdielinke/>.

## 9.4 Organizace VS

Sasko, stejně jako každá spolková země<sup>482</sup>, je členěno do třístupňového systému volené správy: země (*Land*) – okres (*Landkreis*) – obec (*Gemeinde*), který je doplněn o jednotky střední úrovně správy původně označované za vládní oblasti (v současné době nazývané správními oblastmi).

### 9.4.1 Vládní oblasti

Na základě Zákona o znovuvytvoření spolkových zemí na území bývalé NDR (*Ländereinführungsgesetz*) se obnovenou správní jednotkou v systému staly tzv. vládní oblasti (*Regierungsbezirke*). Sasko bylo správně rozděleno do čtyř úrovní. Nejvyšší úroveň správy představovala úroveň zemská.

Dále se jednalo o tři vládní oblasti, které byly geograficky totožné s vládními oblastmi (resp. kraji) vytvořenými již v padesátých letech 20. století.<sup>483</sup> Hoříme o Lipsku, Drážďanech a přejmenovaném Karl-Marx-Stadtu, dnes Saské Kamenici. Vládní oblasti byly na bývalém území NDR vytvořeny pouze v Sasku a Sasko-Anhaltsku.

Sasko však přistoupilo k jejich redefinici. Vládní oblasti byly zřízeny 1. ledna 1991. Byly vytvořeny z původních krajů, resp. zemských okresů z období NDR, které byly po zrušení zemí v roce 1952 zcela nově vytýčeny (některé okresy existovaly již od 19. století, jiné vznikaly v důsledku reformy 20. století a některé byly na politickou objednávku vytvořeny až v padesátých letech).

Vládní oblasti přejímají výkon kompetencí spadající do gesce více ministerstev. Jsou však přímo podřízeny Zemskému ministerstvu vnitra. Na svém území koordinují státní správu. Pokud není stanoveno jinak, jsou vyšší správní úrovní ve smyslu spolkových předpisů (§ 6, odst. 1 a 2 *SächsVwOrgG*<sup>484</sup>). V roce 1994 a 1996 došlo ke správním reformám a přesunům jednotlivých okresů mezi vládními oblastmi. Některé se uvedeným přesunům či administrativnímu slučování bránily ústavní stížností a o řadě uvedených územně správních sporů rozhodovala až soudní instance.

---

<sup>482</sup> Vyjma městských států Hamburku, Brém a Berlína, kde není správní uspořádání srovnatelné se správní strukturou zbývajících spolkových zemí, ale je přizpůsobeno jejich zvláštnímu statutu a postavení v systému. Zemské úřady totiž vykonávají současně záležitosti místního i spolkového charakteru (pozn. aut.).

<sup>483</sup> Miloš Řezník např. používá i termín okrsky (Řezník, 2005: 165).

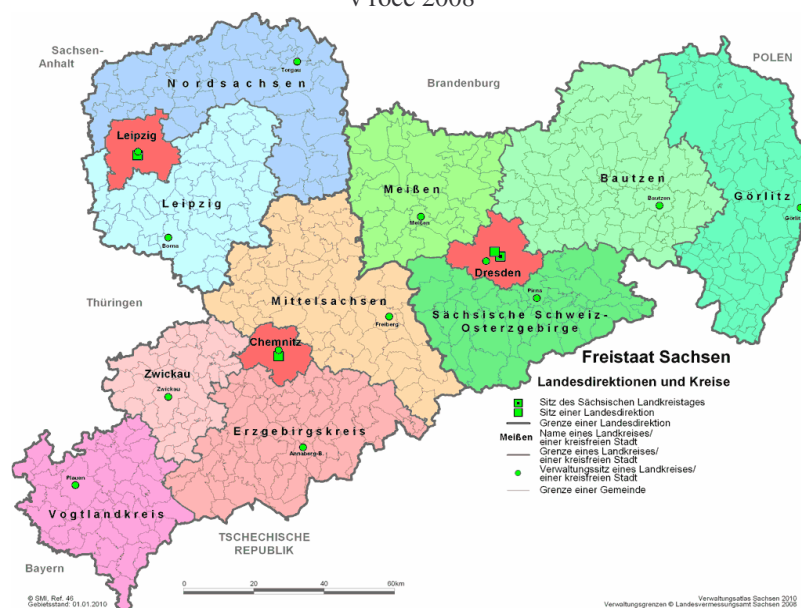
<sup>484</sup> *Gesetz über die Verwaltungsorganisation des Freistaates Sachsen* (Sächsisches Verwaltungsorganisationsgesetz) – Zákon o správní organizaci Svobodného státu Sasko.

V roce 2008 proběhla zásadní správní reforma a vládní oblasti byly na základě Zákona o novém správním uspořádání<sup>485</sup> přejmenovány. Správní jednotky střední úrovně jsou v Sasku od této doby nazývány správními (či řídicími) oblastmi (či správními kraji<sup>486</sup>) (*Direktionsbezirke*). Pojmenování správního úřadu bylo na základě Zákona o novém správním uspořádání (§ 6 SächsVwNG<sup>487</sup>) též změněno a zní Zemské ředitelství (*Landesdirektion*) (původně *Regierungspräsidium*).<sup>488</sup>

V Sasku se od roku 2008 pozice vedoucího úřadu nazývá Prezident zemského ředitelství (*Präsident der Landesdirektion*<sup>489</sup>). Správní oblasti jsou pokračovateli vládních oblastí před rokem 2008 a příslušná ředitelství sídlí v Saské Kamenici, Drážďanech a Lipsku. Stále se jedná o instance střední úrovně správy, tj. na funkci v systému se nic zásadního nezměnilo, odlišné je pouze názvosloví.

Na základě níže uváděného obrázku můžeme vidět rozčlenění Svobodného státu Sasko do tří správních oblastí včetně jejich správní center – zemských ředitelství (červeně vyznačená), a zemských okresů a měst se statutem okresu.

Obrázek č. 31: Přehled správních oblastí, zemských okresů a jejich správních center v roce 2008



Zdroj: [http://www.verwaltungsatlas.sachsen.de/dateien/frame\\_gif.html](http://www.verwaltungsatlas.sachsen.de/dateien/frame_gif.html).

<sup>485</sup> Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung (*Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz*) – SächsVwNG.

<sup>486</sup> Opět budeme raději používat termín správní oblasti než kraje, neboť toto druhé označení by mohlo evokovat samosprávný charakter jednotek, kterým však nedisponují (pozn. aut.).

<sup>487</sup> Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung (*Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz*).

<sup>488</sup> Příklad organizační struktury Zemského ředitelství Saská Kamenice viz příloha č. 14.

<sup>489</sup> "Das Gebiet des Freistaates Sachsen ist in die drei Direktionsbezirke Chemnitz, Dresden und Leipzig eingeteilt. Für jeden Direktionsbezirk besteht eine Landesdirektion." (§ 6 SächsVwNG).

Jak je z uvedeného přehledu patrné, členění se správní oblast Saská Kamenice (*Chemnitz*) do tří měst se statutem okresu (správní centrum Chemnitz, dále Cvikov a Plavno) a dále do 21 zemských okresů.<sup>490</sup> Správní oblast Drážďany se dělí do pěti okresních jednotek: na zemský okres Budyšín se stejnojmenným okresním městem; na Drážďany, které mají status okresu; dále se jedná o zemské okresy Zhořelec (*Görlitz*) a Míšeň, jejichž správní střediska nesou stejný název a zemský okres Saské Švýcarsko – Východní Krušné hory se sídlem v Pirně.<sup>491</sup> Správní oblast Lipsko se dále člení na správní centrum se statutem okresu – Lipsko na dva zemské okresy, Severní Sasko a Lipsko.<sup>492 493</sup>

### **Samosprávné jednotky v Sasku**

Za územní korporace s právem na samosprávu jsou v Sasku považovány obce a okresy. Územně administrativními jednotkami jsou v Sasku i tzv. správní společenství a svazy. Obec a okresy mají ze zákona a na základě zákona právo řešit záležitosti místního rozsahu a povahy samostatně na vlastní odpovědnost, tj. mají právo na samosprávu. Uvedeným samosprávným jednotkám je jejich status garantován zemskou ústavou a dalšími konkrétními právními předpisy zemské povahy, mezi které patří zejména: Obecní pořádek<sup>494</sup>, Okresní pořádek<sup>495</sup>, Zákon o komunální spolupráci<sup>496</sup> a Komunální volební zákon<sup>497</sup>.

Saské obce a okresy jsou součástí Svobodného státu Sasko a podléhají jeho kontrole a dozoru. Ten se však vztahuje pouze na záležitosti, které komunální jednotky vykonávají v rámci přenesené působnosti, tj. státní správy. V oblasti samostatné působnosti jsou obce a okresy odpovědny pouze právním normativům a nejsou v podřízeném stavu vůči orgánům vyšší úrovně. Nejvyšší kontrolní instancí pro oblast územní samosprávy je v Sasku Zemské ministerstvo vnitra. Jeho dozoru podléhají zejména záležitosti komunálních financí, odvodů, obecního a okresního hospodářství

---

<sup>490</sup> [Http://www.ldc.sachsen.de/521.htm](http://www.ldc.sachsen.de/521.htm).

<sup>491</sup> [Http://www.ldd.sachsen.de/index.asp?ID=1445&art\\_param=149](http://www.ldd.sachsen.de/index.asp?ID=1445&art_param=149).

<sup>492</sup> [Http://www.ldl.sachsen.de/de/Internet/unsere\\_region/kreise/kreise.htm](http://www.ldl.sachsen.de/de/Internet/unsere_region/kreise/kreise.htm).

<sup>493</sup> Reforma z roku 2011 uvedenou mapu mění. V současné době nejsme schopni aktuální stav detailně popsat, neboť je prováděna redefinice a revize zemských ředitelství (pozn. aut.).

<sup>494</sup> *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen – SächsGemO*.

<sup>495</sup> *Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen – SächsLKrO*.

<sup>496</sup> *Gesetz über kommunale Zusammenarbeit – SächsKomZG*.

<sup>497</sup> *Gesetz über die Kommunalwahlen im Freistaat Sachsen (Kommunalwahlgesetz) – KomWG*.

apod. Ministerstvo vnitra kontroluje, zda se komunální jednotky řídí dle platných právních předpisů.<sup>498</sup>

#### **9.4.2 Zemské okresy**

Jak již bylo několikrát řečeno, je okres územně samosprávným celkem. Náleží mu právo na samosprávu, kterou vykonává v rozsahu stanoveném v zákoně a v souladu s potřebami okresu. Okres je veřejnoprávní korporací. V právních vztazích vystupuje svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající (§ 1, odst. 2 SächsLKrO).

##### **Působnost a úkoly okresu**

V rámci smíšeného modelu VS zajišťují okresy výkon úkolů patřící do oblasti samostatné působnosti a dále vykonávají na svém území správu ve věcech, které stanoví zákon. Působnost v uvedených oblastech je poté tzv. přenesenou působností okresu (v případě výkonu státní správy přísluší okresu adekvátní příspěvek). V rámci samostatné působnosti okres pečuje o komplexní rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Jedná se především o vytváření podmínek sociální péče, výchovy a vzdělávání, dopravy a spojů, o ekologickou výchovu, ochranu a rozvoj zdravých životních podmínek, uspokojování informačních potřeb, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

Okres zároveň slouží jako odborný garant pro obce patřící do jeho obvodu. Pokud zákon nestanoví jinak, zajišťují okresy všechny záležitosti okresního charakteru, které obce nemohou plnit. Okres pomáhá věcně, odborně i personálně při řešení záležitostí, které jsou nad rámec místního charakteru (§ 1, odst. 1 SächsLKrO). K těmto zejména sociálním, kulturním a ekonomickým záležitostem zřizují specializovaná zařízení (§ 2, odst. 1 SächsLKrO).

Okres je častým partnerem obcí. Při výkonu samostatné působnosti není obcím orgánem nadřazeným a nesmí zasahovat do oblasti jejich samostatné působnosti.

---

<sup>498</sup> [Http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/828.htm](http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/828.htm).

#### 7. 4. 2. 1 Organizace a struktura okresu

Hlavními orgány zemského okresu jsou okresní sněm (*Kreistag*) a okresní rada (*Landrat*) (§ 1, odst. 3 SächsLKrO). Správním úřadem okresu je okresní úřad (*Landratsamt*).

##### Okresní sněm

Okresní sněm je zastupitelským orgánem občanů a na základě § 14, odst. 1 hlavním orgánem okresu. Okresní sněm určuje základy správy okresu a rozhoduje v záležitostech okresu, pokud zákon neuloží tuto záležitost do kompetence okresnímu radovi nebo okresní sněm nerozhodne o přesunu pravomocí v konkrétní oblasti na okresního radu. Okresní sněm kontroluje výkon svých nařízeních, v případě pochybení okresní správy trvá prostřednictvím starosty na jejich odstranění (§ 24 SächsLKrO). Okresní sněm se skládá z okresních radních volených přímo na funkční období pěti let (viz níže) a okresního rady, který zároveň okresnímu sněmu předsedá. Počet členů okresního zastupitelského sboru je odvozen od počtu obyvatel daného okresu.<sup>499</sup>

##### Okresní rada

Okresní rada je představitelem okresní správy. Je voleným komunálním úředníkem, který vykonává svou funkci jako uvolněnou. S jeho úřadem není slučitelná žádná jiná funkce v okresní byrokracii. Kontinuita jeho působení je umocněna delším funkčním obdobím, než kterým disponuje okresní sněm (7 *versus* 5 let). Je možné opětovné zvolení. Okresní rada tak může ve své práci pokračovat 14 let (§ 47 SächsLKrO). Okresní pořádek dále pro spolupráci okresního rady a okresního sněmu stanovuje institut výměny informací.

Okresní rada je členem okresního sněmu, předsedá mu a disponuje hlasovacím právem. Připravuje a organizuje zasedání okresního sněmu, všech výborů a je zodpovědný za plnění jejich nařízeních. Odporovat nařízením okresního sněmu může okresní rada jen v případě, má-li pochybnost o právní správnosti vydaných dokumentů.

---

<sup>499</sup> V okresech:

do 180 tis. obyvatel 74 radních,  
do 220 tis. obyvatel 80 radních,  
do 260 tis. obyvatel 86 radních,  
do 300 tis. obyvatel 92 radních,  
s více než 300 tis. obyvateli 98 radních (§ 25, odst. 2 SächsLKrO).

Jejich výkon může odmítnout i v případě, domnívá-li se, že směřují proti blahu okresu a jeho občanů (§ 48, odst. 1 a 2). Následuje dohadovací procedura, jejíž postup je přesně upraven v SächsLKrO.

#### Odvolání okresního rady

Saský okresní pořádek umožňuje předčasné odvolání okresního rady z funkce na základě § 14, odst. 1. Jeho odvolání je možné pouze v lidovém hlasování (*Bürgerentscheid*) rozhodnutím oprávněných voličů okresu. K odvolání okresního rady dojde v případě, že se pro vysloví více jak polovina zúčastněných voličů při účasti minimálně 50 % všech oprávněných voličů (§ 47, odst. 6 SächsLKrO). Procesu *Bürgerentschied* předchází proces *Bürgerbegehren*, který může být iniciován občany okresu (odvolání okresního rady musí písemně požadovat minimálně jedna třetina oprávněných voličů) nebo skrze rozhodnutí okresního sněmu (při souhlasu tří čtvrtin všech členů) (§ 47, odst. 7 a 8 SächsLKrO).

## 9.5 Obce

### 9.5.1 Historický vývoj saských obcí

Historický vývoj saského území a obcí není nutné rozvádět, neboť je součástí úvodu kapitoly o Sasku.

Získat údaje, které by mapovaly vývoj počtu obcí na saském území od konce 2. svět. války do roku 1990, je velmi obtížné. Od roku 1952 neexistovalo na území NDR zemské zřízení, a proto jsou i číselné údaje dohledatelné pouze pro celé území východoněmeckého státu.<sup>500</sup> Z uvedeného důvodu je možná analýza počtu obcí až po znovusjednocení Německa a znovuoobnovení zemského uspořádání na celém území SRN. Pro srovnání však můžeme uvést, že po skončení války existovalo na východním území Německa cca 10 tisíc obcí (Kuhlmann – Wollmann, 2011: 60). Díky centralizačnímu trendu v NDR zejména v letech 1973-1975 jejich počet klesl na 7 640 obcí. Centralizace na komunální úrovni však paradoxně neodrážela trend na centrální úrovni, tj. centralizace nebyla tak důsledná. V porovnání se situací v NSR se nejednalo

---

<sup>500</sup> Proto není možná ani následná ucelená analýza vývoje stavu obcí v Sasku a Bavorsku (pozn. aut.).



o snížení radikální. Polovina obcí přitom patřila do kategorie velmi malých obcí s průměrným počtem obyvatel méně než 500 (Wollmann, 1999: 150-151).

Diametrálně odlišný byl spoustup Svobodného stádu Sasko po roce 1990 (viz proces slučování obcí níže). V následující tabulce překládáme již údaje Saského zemského ministerstva vnitra, kde je zachycen vývoj od roku 1990 do roku 2000. Je zde zřetelně vidět trend slučování obcí do větších celků. V roce 1990 se nejmenší obce pod tisíc obyvatel podílely na celkovém počtu komun skoro 60 %, v roce 1998 již jejich počet klesl na cca 20 % celkového počtu a konečně v roce 2000 byl jejich počet již marginální a jednalo se zhruba jedno procento. Měnil se zároveň i celkový počet obcí. Bezprostředně po znovusjednocení bychom v Sasku napočítali 1 626 obcí, v roce 1998 došlo k jejich redukci o více než polovinu na 773, v roce 2000 vidíme další snížení na 544.<sup>501</sup> Na přelomu nového tisíciletí byl jejich počet opět upraven. Z celkového počtu saských obcí v roce 2000, vykazuje rok 2010 další úbytek na 485 obcí a 55 měst. Pokles již není tak enormní, ale je možné jej zaznamenat.<sup>502</sup>

Tabulka č. 13: Struktura saských měst a obcí (včetně městských okresů)

**Größenklassenstruktur der sächsischen Städte und Gemeinden (einschl. der Kreisfreien Städte)**

Größenklasse	Gebietsstand: 03.10.1990 Einwohner: 03.10.1990		Gebietsstand: 01.10.1998 Einwohner: 30.06.1998		Gebietsstand: 01.01.2000 Einwohner: 30.09.1999	
	Gemeinden	%	Gemeinden	%	Gemeinden	%
< 1.000	969	59,6	146	18,9	7	1,3
1.000-3.000	444	27,3	337	43,6	226	41,5
3.000-5.000	89	5,5	148	19,1	137	25,2
5.000-10.000	59	3,6	79	10,2	103	18,9
10.000-50.000	58	3,6	56	7,3	64	11,8
> 50.000	7	0,4	7	0,9	7	1,3
<b>Insgesamt</b>	<b>1626</b>	<b>100</b>	<b>773</b>	<b>100</b>	<b>544</b>	<b>100</b>

Tabulka převzata z [http://www.kommunaleverwaltung.sachsen.de/download/Kommunale\\_Verwaltung/uebersicht.pdf](http://www.kommunaleverwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/uebersicht.pdf).

### 9.5.2 Působnost obce

Obec se má při plnění záležitostí spadajících do její gesce řídit sociálním, kulturní a hospodářským zájmem a potřebami svých obyvatel. Na straně druhé vychází ze své finanční a hospodářské síly a možností. Vždy je však vázána právními mantinely

<sup>501</sup> [Http://www.kommunaleverwaltung.sachsen.de/download/Kommunale\\_Verwaltung/uebersicht.pdf](http://www.kommunaleverwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/uebersicht.pdf).

<sup>502</sup> Počet správních společenství též v uvedené periodě prošel redukcí. Z původního počtu 116 společenství v roce 2001 na 91 v roce 2010. Což je pokles o 25 jednotek (pozn. aut.).

(§ 2, odst. 1 SächsGemO). Obec v oblasti samostatné (samosprávné) působnosti dbá na zajišťování kvalitního života pro své obyvatele. Dále je komuna povinna plnit záležitosti v oblasti přenesené státní správy, které musí vykonávat jako povinné (*Pflichtaufgaben*). Plnění uvedených úkolů vyžaduje zákon. Ten zároveň určuje, jakým způsobem bude výkon příslušných záležitostí finančně zajišťován. V případě, představují-li povinné úkony zatížení, které obec nemůže sama finančně pokrýt, je jí (má být) poskytnuta adekvátní kompenzace nákladů (§ 2, odst. 2 SächsGemO). Výkon povinných úkolů může obci kromě zákona nařídit i příslušná směrnice (*Weisungsaufgaben*). Saské zákonodárství však určuje, v jakých záležitostech a v jakém rozsahu jsou směrnice vydávány. Směrnice či nařízení se mohou vztahovat pouze k určité oblasti, nikoli nařídit výkon konkrétní záležitosti. § 2, odst. 4 SächsGemO chrání autonomní charakter komunálních jednotek, když stanovuje, že do práv obce smí být zasahováno jen na základě zákona.

#### Druhy obcí

Obcemi jsou dle litery zákona (SächsGemO) v prostředí Saska:

- a) všechna okresní města a obce (tzv. *kreisangehörige*)<sup>503</sup>,
- b) stejně jako samostatná města se statutem okresu (tzv. *kreisfreie*)<sup>504</sup>.

Jak z uvedené definice vyplývá, jsou saskými obcemi všechna sídla na území Svobodného státu, některá mají však zvláštní pojmenování. Např. obce, v kterých žije více než 17 500 obyvatel, mohou požádat zemskou vládu, aby jim udělila titul tzv. velkého okresního města (*große Kreisstadt*). Městu je uvedený titul přiznán po tzv. vyhlášení, tj. oficiálním zveřejnění v příslušném právním normativu (*Gesetz- und Verordnungsblatt*).<sup>505</sup> Zákon dále připouští i možnost, aby velká okresní města o svůj status přišla, resp. aby požádala o zbavení uvedeného postavení. Nejedná se pouze o otázku odlišného názvosloví. Obce zařazené do kategorie velkých okresních měst automaticky přejímají také širší paletu úkonů a záležitostí, které musejí spravovat a plnit. To s sebou přináší zvýšenou personální, organizační a v neposlední řadě i finanční

---

<sup>503</sup> Upozorňuji opět na rozdíl mezi okresním městem a městem se statutem okresu (pozn. aut.).

<sup>504</sup> Obce se statutem okresu, pokud není stanoveno jinak, se stávají nejnižšími správními úřady ve smyslu spolkových a zemských předpisů (pozn. aut.).

<sup>505</sup> Srov. proces vzniku tzv. statutárních měst v ČR (pozn. aut.).

zátěž. Po určité době mohu obce zjistit, že zařazení do kategorie velkých okresních měst pro municipalitu není výhodné. Z tohoto „klubu velkých měst“ mohou poté vystoupit.

### 9.5.3 Organizace a struktura obce

Obec plní samosprávné úkoly, které mají v první řadě zajistit potřeby svých obyvatel prostřednictvím přímo volených orgánů a v rámci stanovených právních mantinelů (§ 1, odst. 2 SächsGemO). Obec je k těmto účelům vybavena právní subjektivitou. Hlavními orgány obce jsou obecní rada a starosta (§ 1, odst. 4 SächsGemO).

#### Starosta

V Sasku je starosta od roku 1994 volen přímo<sup>506</sup> na sedmileté funkční období. V letech 1990-1994 byl vrcholný reprezentant saské komuny volen nepřímo obecní radou. Poprvé si občané svého zástupce přímo zvolili v roce 1994.

Z hlediska porovnání s ostatními spolkovými zeměmi se Sasko řadí k zemím s výrazně delším funkčním obdobím u vrcholného reprezentanta obce, nežli má obecní rada.<sup>507</sup> V obcích s více než 5 tis. obyvateli je starosta zpravidla úředníkem na plný úvazek. V menších obcích vykonává svoji funkci většinou jako neuvolněnou.<sup>508</sup> I označení starosty se mění dle velikosti (ve městech se statusem okresu se jedná např. o vrchního starostu).

#### Odvolání starosty z funkce

Sasko patří ke spolkovým zemím, kde je zaveden instrument odvolání starosty z funkce a postup je zakotven v Saském komunálním uspořádání. Starosta může být od roku 1994 ze své funkce odvolán obyvateli obce.<sup>509</sup> Iniciovat odvolání mohou buď oprávnění voliči či obecní rada. V konečné fázi však musí o faktickém odvolání

---

<sup>506</sup> Podrobnosti ke komunálnímu volebnímu systému viz níže (pozn. aut.).

<sup>507</sup> <http://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm> a <http://www.bpb.de/files/IOTZDB.pdf>.

<sup>508</sup> „V obcích, ve kterých žije více než 3 tis. a méně než 5 tis. obyvatel může obecní rada podle finančních možností obce rozhodnout, zda bude funkce starosty uvolněná či nikoliv. Rozhodnutí o placeném postu starosty je zaneseno do hlavní obecní směrnice.“ Rozhovor se starostou saské obce C.

<sup>509</sup> Do této doby mohl být odvolán obecní radou, neboť jí byl starosta do své funkce i volen. „Ihned po revoluci jsem byl, tehdy ještě nepřímo obecní radou, zvolen do funkce starosty já. Bývalý starosta byl ze své funkce odvolán. Sama mateřská CDU navrhla jeho odvolání. Není to běžný postup, řekl bych, že velmi sporadický, ale je možný.“ Rozhovor se starostou saské obce A.

vrcholného představitele komuny rozhodnout v obecním referendu vždy občané. Obě možnosti zbavení starosty funkce reguluje § 51 SächsGemO.

Proces odvolání starosty je zahájen členy obecního zastupitelského sboru v případě, schválí-li ho tři čtvrtiny všech členů (§ 51, odst. 9 SächsGemO). Návrh na odvolání je platný, vysloví-li se kladně většina oprávněných voličů dle § 16, odst. 1 SächsGemO. Většinou se v procesu starostova odvolání míní minimálně 50 % oprávněných voličů (§ 51, odst. 7 SächsGemO).

Jak již bylo řečeno, druhou variantou je samotná aktivita obyvatel obce. K podání návrhu na zahájení procesu odvolání je potřeba písemné podpory jedné třetiny obyvatel obce (ve smyslu oprávněných voličů). U sídel s více jak 100 tis. obyvateli může hlavní směrnice příslušné kvorum snížit, přičemž počet podpisů nesmí klesnout pod jednu pětinu obyvatel komuny. Po procesu *Bürgebegehren* může být uspořádán *Bürgerentscheid*, při kterém platí stejné podmínky jako u § 51, odst. 7 SächsGemO.

Do roku 2007 se uvedený nástroj využil v Sasku na komunální úrovni celkem dvanáctkrát. Úspěšný byl pouze z jedné třetiny, tj. ve čtyřech případech (Fuchs, 2007: 54). Dle provedeného výzkumu počtu iniciativ vedoucích k odvolání starosty v rámci teritoriálních států (viz tabulka č. 7: Odvolání starosty – teritoriální státy) je patrné, že v Sasku se uvedený instrument používán relativně často. Tato relativita je však vztažena k ostatním spolkovým zemím a počtu dvánácti referend v uvedené časové periodě. Za sledované období třinácti let (1994-2007) uvedený počet znamená v průměru cca jednu snahu o odvolání starosty ročně. Při porovnání s celkovým počtem saským komun se jedná o zanedbatelné procento. Deset z dvanácti dosud uskutečněných referend iniciovala obecní rada (*Ratsbegehren*), dvě zbývající vyšly z podnětu občanů (*Bürgerbegehren*) (Fuchs, 2007: 55).

#### Obecní rada

Obecní rada je dle § 27 zastupitelským občanů a spolu se starostou hlavní orgán obce. Ve městech nese označení městská rada (§ 27, odst. 1 a 2 SächsGemO). Jejím úkolem je nastavovat základní principy obecní správy a rozhodovat v záležitostech, které nejsou zákonem určeny starostovi. Hlavní směrnice stanovuje, jaké úkoly jí v oblasti samostatné působnosti náleží. Obecní rada má poté možnost přenést výkon záležitostí, které jí náleží dle § 41 odst. 1 a 2 SächsGemO, na tzv. rozhodovací výbory (viz níže).

## Beigeordneteten

Ve větších komunách a městech se statutem okresu musejí obce zřídit pozici (pozice) tzv. *Beigeordnete* jako uvolněných zástupců starosty. V Sasku je komunální pořádek benevolentní a ustanovuje možnost, nikoli přímo povinnost (jako v některých spolkových zemích – např. v Durynsku) uvedenou funkci obsadit. V obcích s více jak 10 tis. obyvateli je zřízení pozice fakultativní. Ve městech se statutem okresu ale musí být zástupce či zástupci starosty úředníky na plný úvazek. Přičemž konkrétní počet upravují jednotlivé komuny ve své hlavní směrnici (*Hauptsatzung*) (viz níže) podle potřeb rady. Komunální pořádek upravuje jen nejvyšší možný počet úředníků.<sup>510</sup> Ti jsou voleni obecní radou na stejné funkční období jako starosta, tj. na sedm let a jsou volenými úředníky na dobu určitou.

V menších obcích mohou dále starostu zastupovat i místostarostové, jež jsou voleni obecní radou. Jedná se však o funkci neuvolněnou (§ 51 SächsGemO). Obecní rada po konzultaci se starostou určí, v jakém pořadí jej budou zastupovat. V městských okresech a velkých okresních městech může obecní rada zástupci starosty, který je jako první v pořadí, propůjčit označení starosta (§ 54, odst. 1 SächsGemO).<sup>511</sup>

Volení zástupci zastupují starostu v záležitostech, které jsou jim vymezeny a přiznány rozhodnutím obecní rady. Některé úkoly tedy vykonávají místo a jménem starosty. Kromě toho je může starosta, na základě nařízení, v konkrétních záležitostech pověřit výkonem příslušného úkolu (§ 54, odst. 3 SächsGemO).

Kromě *Beigeordneteten* může být ještě zřízena funkce zástupce starosty (místostarosty) dle § 54, odst. 1 SächsGemO, který je oprávněn zastupovat starostu v případě dlouhodobé nemoci nebo zdravotní indispozice, ale pouze v případě, že se uvedené role nemohou ujmout volení *Beigeordneten*.

---

<sup>510</sup> Nejvyšší možný počet *Beigeordneteten* v saských obcích  
s více jak 10 000 až 30 000 obyvateli 1  
s více jak 10 000 až 60 000 obyvateli 2,  
s více jak 60 000 až 100 000 obyvateli 3,  
s více jak 100 000 až 200 000 obyvateli 4,  
s více jak 200 000 až 400 000 obyvateli 5,  
s více jak 400 000 obyvateli 7 (§ 55, odst. 1 SächsGemO).

<sup>511</sup> Vrcholný reprezentant komuny je nazýván vrchním starostou, a proto nedochází k dublování názvosloví (pozn. aut.).

## 9.5.4 Pravomoci starosty a obecní rady

Obecní rada

Obecní rada se skládá z radních a starosty (či vrchního starosty) jako předsedajícího obecní radě. Počet členů obecní rady je odvozen od počtu obyvatel daného sídla a obecní radní vykonávají svůj mandát jako čestný (tj. jako neuvolnění). Jediným placeným voleným komunálním politikem (úředníkem) je, zejména v menších obcích, pouze starosta.

Mezi pravomoci obecní rady zejména patří:

- tvorba základních podmínek pro správu komuny,
- rozhoduje o všech záležitostech obce, pokud je zákon vysloveně nepřiznává starostovi,
- kontroluje provádění výnosů a nařízení rady a zároveň dozoruje, zda se při jejich aplikaci starosta nedopustil nějakého pochybení, resp. tato pochybení nařizuje odstranit.<sup>512</sup>

Obecní rada má z hlediska fungování obce zásadní postavení. Tomu odpovídá i množství práv a pravomocí, které jí saský obecní pořádek přiznává a kterými je vybavena. Obecní rada je zejména legislativním orgánem a vydává obecní právní předpisy (směrnice, nařízení). Dále stanovuje základní principy pro správu obce a rozhoduje o všech obecních záležitostech, pokud zákon či sám zastupitelský orgán nepřenesou výkon záležitostí na starostu.

Důležité jsou momenty, kdy zákon mezi obecní radou a starostou předpokládá spolupráci a z uvedené kooperace vychází. „Nutí“ dva nejdůležitější obecní orgány k vzájemné součinnosti. Obecní rada rozhoduje v souladu se starostou o obecních zaměstnancích. Vrcholným personálním šéfem je v obecní hierarchii starosta. Ve svých rozhodnutích však musí získat podporu obecního zastupitelského orgánu. V případě, nedojde-li mezi starostou a obecní radou ke shodě, může být názor starosty přehlasován obecní radou v případě dosažení dvě třetiny většiny přítomných radních. Jedná se tedy o princip suspenzivního veta na komunální úrovni. Starosta svá rozhodnutí s obecní radou

---

<sup>512</sup>[http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do?jsessionId=235A83DB58FF90AB43DEFC072CB99054.zufi2\\_1?action=showdetail&modul=LL&id=235892!0](http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do?jsessionId=235A83DB58FF90AB43DEFC072CB99054.zufi2_1?action=showdetail&modul=LL&id=235892!0).

konzultovat nemusí, spadají-li vykovávané úkoly k tzv. běžné správní agendě nebo mu zastupitelstvo příslušné úkony vyhradilo.

Saské obecní zřízení je založeno na vzájemné komunikaci starosty a obecní rady. Příkladem může být právo obecní rady požadovat po starostovi informace ze všech oblastí a o všech činnostech obce. Nejedná a nemusí se jednat jen o záležitosti, které spadají do oblasti, ve které se starosta a obecní rada o své pravomoci dělí nebo kde je zapotřebí konsenzus obou orgánů. V případě, vyžádá-li si informace jedna čtvrtina členů obecní rady, je starosta povinen údaje poskytnout. Na druhé straně je vhodné poznamenat, že saské zákonodárství starostovi ukládá povinnost pravidelně radu o zásadních záležitostech místního významu radu informovat. Zákon ale radě přiznává právo si informace „vynutit“ (§ 28 SächsGemO).

Každý obecní radní má dále vůči starostovi možnost písemné či ústní interpelace.

#### Starosta

Starosta předsedá obecní radě a je vedoucím obecní správy, též zastupuje obec navenek (§ 36 a § 51 SächsGemO).

Nezastupitelným právem a povinností starosty je vedení obecní správy. Starosta ve své osobě kumuluje ve smíšeném modelu VS funkci voleného komunálního politika i státního úředníka. Starosta je vrcholným správcem obce a zároveň personálním manažerem, tj. nadřízeným všech zaměstnanců a úředníků obce. Je odpovědný za plynulý chod obecní správy a za plnění věcných záležitostí. Řídí vnitřní chod obecní správy a zodpovídá za vyřizování záležitostí, které souvisejí s běžným chodem obecní správy. Výkon kompetencí, které jsou na starostu přeneseny a které jsou zamýšleny jako dlouhodobé, jsou zaneseny v hlavní obecní směrnici. Povinně vykonávané úkony a záležitosti, které jsou na obec přesunuty z vyšší úrovně, pokud není zákonem stanoveno jinak, vykonává starosta v rámci vlastní odpovědnosti. Uvedené neplatí pouze pro oblast komunálních právních předpisů (směrnic a nařízeních) (§ 53 SächsGemO).

#### Vztah starosty a obecní rady

Při popisu práv a povinností vrcholné reprezentanta obce je stěžejní zachycení vzájemných vztahů starosty vůči obecnímu zastupitelskému orgánu. Starosta a obecní rada spolu musejí v systému koexistovat. Právní a z toho rezultující faktické nastavení vzájemného vztah je proto zásadní otázkou.

§ 52 SächsGemO upravuje vztah starosty vůči obecní radě. Starosta připravuje a svolává zasedání obecní rady a jejích výborů a je zodpovědný za výkon nařízení obecní rady. Starosta je však ze zákona pověřen výkonem dozoru nad výnosy obecní rady. Má právo odmítnout nařízení či s ním nesouhlasit, odporuje-li zemským či spolkovým zákonům. Dále má právo s nařízením nesouhlasit v případě, má-li pocit, že rozhodnutí obecní rady je pro obec nevýhodné. Starosta však musí v uvedených záležitostech jednat promptně. Saské zákonodárství určuje přesné lhůty, které musí starosta při svém nesouhlasu dodržet, aby nedošlo k „promlčení“. Svůj odpor musí zahájit maximálně do jednoho týdne od chválení rozhodnutí obecní radou. Poté, co starosta uplatní svou zákonnou námitku, má nařízení pozastavenou platnost, resp. platnost rozhodnutí je odložena. V ideálním případě je svoláno nové zasedání obecní rady, kde je problematika prodiskutována a oblast odporující zákonu odstraněna. Obecní rada však může s kritickým či zamítavým názorem starosty nesouhlasit a nařízení v nezměněné formě opět přijmout. Starosta nemusí souhlasit ani s tímto postupem.<sup>513</sup> Záležitost je poté nutné postoupit úřadu vykonávajícímu nad obcemi právní dozor a ten je oprávněn rozhodnout, jaká ze stran (starosta x obecní rada) je v právu a zda bude nařízení přijato či zrušeno.

Vrcholný reprezentant saské komuny je v mimořádných situacích (stanovených zákonem), které ze závažných důvodů nestrpí odklad, oprávněn jednat bez rozhodnutí obecní rady (§ 36, odst. 3 SächsGemO). Zároveň má starosta povinnost neprodleně se svým jednáním a důvody, které jej k uvedenému kroku vedly, seznámit obecní zastupitelský orgán.

Starosta má obecně vůči obecní radě informační povinnost. Obecní rada by měla mít k dispozici pravidelné informace o všech důležitých záležitostech, které se týkají obce nebo správní oblasti. U zásadních dlouhodobých plánů budoucího směřování obce a obecních záležitostí má být obecní rada obeznámena v co nejkratší možné době. Starosta poté obecní radu pravidelně informuje o stavu a plnění uvedených záležitostí.

---

<sup>513</sup> Záporné stanovisko starosty není možné ani většinou v obecní radě přehlasovat (pozn. aut.).



## 9.6 Komunální volební systém

Za komunální se v Sasku považují volby radní místních částí (součástí), obecních a okresních rad, stejně jako volby starosty a okresního rady.<sup>514</sup> Stejně jako v Bavorsku se i v případě Saska jedná o čtyři typy voleb. Saské komunální volby se řídí Saským obecním pořádkem a Komunálním volebním zákonem.<sup>515</sup>

Při popisu a analýze komunálních voleb se zaměříme na úroveň obecní (starosta a obecní radní), i když *de facto* budeme popisovat i volby okresní, neboť uvedené principy jsou v podstatě totožné (až na určité výjimky). Volební systém starosty a okresního rady je identický, volební proces upravuje jeden volební zákon a volby se konají v jeden den (§ 49 KomWG). V případě, dojde-li i přes odlišné funkční období starosty, resp. okresního rady a členů okresní, resp. obecní rady k souběhu obou typů voleb (tj. vrcholných reprezentantů komuny/okresu a členů okresních a obecních zastupitelských orgánů)<sup>516</sup> jsou volební lístky zřetelně označeny jinou barvou (§ 57 KomWG).

Každý volič musí být zanesen v seznamu voličů, který je sestavován pro každý volební okrsek. V soupisu je zanesen každý občan, který má nejpozději 35. den před konáním voleb své trvalé bydliště v obci, kde se volby uskuteční. V případě, není-li občan zanesen v seznamu voličů a nepodá-li námitku, která by situaci ozřejmila, nemůže se voleb zúčastnit.<sup>517</sup>

### 9.6.1 Volební právo

Právo aktivně se zúčastnit komunálních voleb (tj. právo volit) mají všichni občané komuny, kteří disponují volebním právem. Volební a hlasovací právo mají dále občané některého z členských států EU, kteří jsou starší 18 let a zároveň žijí v obci déle než tři měsíce před dnem konání voleb (§ 16 SächsGemO).

Pasivním volebním právem pro volbu starosty (a okresního rady dle § 48 KomWG) disponuje každý Němec ve smyslu čl. 116 GG, který je starší 21 let a splňuje

---

<sup>514</sup> [Http://www.freistaat.sachsen.de/wahlen.htm](http://www.freistaat.sachsen.de/wahlen.htm).

<sup>515</sup> *Kommunalwahlgesetz* – KomWG. SächsGemO se zabývá spíše volebním systémem, KomWG řeší formálně procedurální záležitosti a samotnou organizaci voleb (pozn. aut.).

<sup>516</sup> Termíny konání voleb na území Saska v letech 2001-2015 viz příloha č. 15.

<sup>517</sup> [Http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do?jsessionid=CCC008A48CB02BCDBA467BD72A006F12.zufi2\\_1?action=showdetail&modul=LL&id=241236!0](http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do?jsessionid=CCC008A48CB02BCDBA467BD72A006F12.zufi2_1?action=showdetail&modul=LL&id=241236!0).

obecné předpoklady pro výkon zaměstnání v rámci služebního poměru. Zajímavé je omezení horní věkové hranice. U věkového cenzu není stanovena pouze dolní hranice, ale zákon u pasivního volebního práva z volební procedury vyjímá osoby po dosažení určitého věkového maxima. Uvolněným saským starostou se nemůže stát osoba starší 65 let (§ 49, odst. 1 SächsGemO).

Základním volebním cenzem je věk voliče (resp. kandidáta), místní příslušnost (trvalé bydliště) a německé (resp. unijní) občanství.

Vyloučena z volebního práva je osoba, která:

- na základě soudního rozhodnutí nedisponuje volebním a hlasovacím právem,
- nesvéprávná osoba svěřená do péče opatrovníka (§ 16 SächsGemO).

### **9.6.2 Konání a souběh voleb**

Volebním dnem pro pravidelnou volbu členů obecní rady je vždy neděle a volby se konají v rozmezí mezi 1. dubnem a 30. červnem volebního roku. O konkrétním datu rozhoduje Zemské ministerstvo vnitra (§ 1 KomWG). V případě, konají-li se volby mimořádné (volby se opakují či se dovoluje), je v kompetenci obecní rady stanovit, jaký den bude dnem volebním. Voličům však musí obec nejpozději 69 den před konáním voleb jejich termín oznámit. Volební místnosti jsou otevřeny od 8 do 18 hod.

Funkční období člena obecní či městské rady činí pět let. Pravidelné volby jsou pořádány jednou za uvedenou časovou periodu.

Mezi saské komunální volby řadíme čtyři typy voleb. Kromě nich umožňuje zákon konat v totožném datu i jiné typy voleb. Z hlediska finančních nároků na obec je pro komunu výhodnější např. v den obecních voleb uspořádat i místní referendum apod. Také je možný souběh se spolkovými volbami (Spolkový sněm), zemskými volbami (Zemský parlament) či evropskými (Evropský parlament). Samozřejmě to s sebou pro organizátory voleb i samotné voliče přináší zvýšené nároky.<sup>518</sup> Např. koná-li se ve shodný termín více termínů voleb, pro všechny volby musejí být vytvořeny shodně volební okrsky a shodné voličské seznamy. V každém okrese je zřízena jedna okresní volební komise (pro volby okresního rady i okresního sněmu). V každé obci je poté pro

---

<sup>518</sup> Např. bavorské zákonodárství uvedený souběh voleb přímo zakazuje (pozn. aut.).

všechny typy voleb vytvořena jedna volební komise (*Gemeindewahlausschuss*). Identické jsou i volební místnosti a volební průkazy. Hlasovací lístky musejí být zřetelně barevně odlišeny. V případě korespondenčního hlasování zasílá volič pouze jednu obálku se všemi volebními lístky pro všechny uskutečňované volby (§ 57 KomWG).

### 9.6.3 Volební obvody

Tvorba volebních obvodů představuje jeden ze zásadních atributů volebního inženýrství. Velikost volebního obvodu, která znamená počet obsazovaných mandátů, je jedním ze základních principů ovlivňujících proporcionalitu, resp. disproportionality volby.<sup>519</sup>

Každá obec tvoří volební obvod. Podle velikosti daného sídla, mohou být obce v komunálních volbách rozděleny do více volebních okrsků či tvořit okrsek pouze jeden.

Města se statusem okresu jsou dle litery zákona automaticky rozčleněna do více volebních okrsků. V případě tvorby volebních okrsků je nutné zohlednit místní podmínky, zejména spádovost a dopravní obslužnost. Všechny volební okrsky by měly být podobně velké, resp. lidnaté. Platí pravidlo, že počet obyvatel volebního okrsku by se neměl o více jak 25 % lišit od průměrné velikosti všech volebních okrsků ve městě. Ve městech nad 100 tis. obyvatel zákon hovoří o zřízení 8 – 20 volebních okrsků. U měst se statusem okresu, v nichž žije méně než 100 tis. obyvatel je uzákoněno vytvoření min. 6 max. 12 okrsků. Konečný verdikt o konkrétním počtu volebních jednotek má obecní rada a její rozhodnutí ovlivňuje celkový počet volených obecních radních (§ 2 KomWG). Počet členů obecní rady je odvislý od celkového počtu obyvatel příslušné komuny.

Následující tabulka předkládá sumarizované údaje o velikosti obecní rady v závislosti na počtu obyvatel příslušné obce. Obecní radu může v nejmenších obcích tvořit 8 radní, v největších obcích zasedá v zastupitelském sboru 60 členů.

---

<sup>519</sup> Více k charakteristice proporcionalního volebního systému viz kapitola 7 (pozn. aut.).

Tabulka č. 14: Velikosti obecní rady podle počtu obyvatel

Počet obyvatel	Počet členů obecní rady
do 500	8
500 až 1 000	10
1 000 až 2 000	12
2 000 až 3 000	14
3 000 až 5 000	16
5 000 až 10 000	18
10 000 až 20 000	22
20 000 až 30 000	26
30 000 až 40 000	30
40 000 až 50 000	34
50 000 až 60 000	38
60 000 až 80 000	42
80 000 až 150 000	48
150 000 až 400 000	54
více než 400 000	60

Zdroj: § 29 SächsGemO.

#### 9.6.4 Hlasovací právo

Saský volič může využít dvě možnosti, jak uplatnit své hlasovací právo. Buď se do volební místnosti ve svém volebním okrsku (pokud nemá vystaven voličský průkaz a nevolí v jiném) dostaví osobně nebo saský volební zákon připouští tzv. dopisní formu volby (korespondenční hlasování) (*Briefwahl*) (§ 3, odst. 3 KomWG). Pro dopisní formu hlasování platí přísné zásady. Stěžejní je, aby byla hlasovací obálka doručena obci max. do doby uzavření volebních místností v den konání voleb. Na později došlé hlasovací lístky nebere volební komise zřetel. Samozřejmostí je neporušenost poštovní obálky i samotné hlasovací obálky s hlasovacím lístkem. Korespondenční hlasování může být uznáno pouze tehdy, obsahuje-li obálka podpis voliče, kterým stvrdí, že volební lístek vyplnil sám, tedy jako osoba, jež je oprávněna volit. Saské zákonodárství ošetřuje i případ, zemře-li volič přede dnem nebo v den konání voleb či ztratí volební právo. V uvedených případech není korespondenční hlas (hlasy) započten (§ 18 KomWG).

Volit může pouze občan, který je zanesen ve speciálním voličském seznamu nebo mu byl vystaven voličský průkaz. Volič může u obecních voleb hlasovat pouze ve volebním okrsku, v jehož voličském seznamu je jeho jméno uvedeno. Volič disponující voličským průkazem má možností hlasovat více. Může hlasovat fyzickým odevzdáním

volebního lístku v jakémkoliv volebním okrsku svého volebního obvodu či využít formu korespondenčního hlasování (§ 3 KomWG).

### 9.6.5 Volba obecních radních

#### Volební legislativa

Obecní a okresní radní jsou voleni občany dané obce, resp. okresu (dle § 16, odst. 1 KomWG) na základě všeobecného, přímého, tajného a rovného volebního práva. Jedná se o proporční volební systém kandidátních listin<sup>520</sup>, přičemž platí pravidlo kumulování (jednomu vybranému kandidátovi až tři preferenční hlasy) a panašování (možnost výběru kandidátů v rámci všech kandidátních listin) (§ 30, odst. 2 SächsGemO). Pro přepočítání odevzdaných hlasů na konkrétní mandáty se používá volební dělitel d'Hondt (§ 21, odst. 1 KomWG).

Kandidátní listiny všech kandidujících subjektů (místní, obecní, městské, okresní volby) jsou zaneseny na jeden hlasovací lístek. Čísla jednotlivým stranám neurčuje los (jako např. v ČR), ale pořadí na volebním lístku určuje volební výsledek strany v minulých komunálních volbách. Tj. vítězná strana posledních voleb je na volebním lístku uvedena jako první apod. V případě totožného výsledku předcházejících voleb vylosuje pořadí předseda volební komise. Zákon pamatuje i na případ, kdy se v obci ještě žádné volby nakonalily či strany kandidují poprvé. Jejich pořadí se poté řídí speciálními pravidly odvozenými od voleb zemských.

#### Způsob volby

U voleb obecních a městských radních má volič několik možností jak se svými třemi hlasy prakticky naložit (§ 15, odst. 1 KomWG):

- může je udělit buď jednomu kandidátovi (využít všechny tři hlasy pro jednoho kandidáta),
- rozdělit tři hlasy rovnoměrně mezi tři kandidáty (třem kandidátům po jednom hlasu),
- vybrat si dva kandidáty (jednomu udělit dva preferenční hlasy a druhému jeden),
- volič též nemusí využít všechny své tři hlasy, ale udělit jen jednu nebo dvě preference (stejnému či odlišnému kandidátovi).

---

<sup>520</sup> Pro klasifikaci volebních systémů a specifikaci proporčního volebního systému viz kapitola 7 (pozn. aut.).

V případě první možnosti volič hlasy kumuluje, u druhé panašuje. U třetí a čtvrté možnosti může hlasy redistribuovat v rámci celého volebního lístku (tj. panašovat s prvky kumulování).

U tohoto typu voleb je zajímavé, že volič nemá na kandidátní listině možnost zaškrtnout celou politickou stranu (hnutí, sdružení)<sup>521</sup>, ale je „donucen“ k volbě konkrétní osobnosti. I proto se o komunálních volbách v SRN hovoří jako o osobnostní volbě = volbě konkrétních osob (*Persönlichkeitswahl*). Jedná se o silně personalizovaný proporcí systém kandidátních listin.<sup>522</sup> Na následujících dvou obrázcích jsou jasně demonstrovány možnosti volby saského voliče u komunálních voleb, resp. voleb zastupitelského orgánu. Jsou zde pro názornost prezentovány možnosti kumulování a panašování voleb.

U prvního hlasovacího lístku využil volič možnost preferenční volby tří kandidátů, tj. každému z nich udělil jeden hlas. U druhého hlasovacího lístku volič tři hlasy rozdělil mezi kandidáty strany A (po dvou hlasech) a kandidáty strany B (jedna preference).

Obrázek č. 32: Platné hlasovací lístky pro volby do místních, obecních, městských rad a okresního sněmu

Anlage 5  
(zu § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und § 26 Abs. 3)  
Muster eines Stimmzettels für die Gemeinde-/ Stadtratswahl  
Ortschaftsratswahl oder Kreisratswahl

**Amtlicher Stimmzettel**

für die Gemeinde- / Stadtratswahl<sup>1</sup>

für die Ortschaftsratswahl<sup>1</sup>

für die Kreisratswahl<sup>1</sup>

am	in <sup>2</sup>	Wahlkreis
am	in <sup>2</sup>	Gemeinde / Stadt
am	im Landkreise <sup>2</sup>	Wahlkreis

> Sie haben drei Stimmen: (000)  
 > Sie können aber auch nur eine oder zwei Stimmen abgeben.  
 > Sie können nur Bewerbern, die in diesem Stimmzettel aufgeführt sind, Ihre Stimme geben.  
 > Sie können einem Bewerber eine (000), zwei (000) oder drei Stimmen (000) geben.  
 > Sie können Bewerbern desselben Wahlvorschlags oder verschiedener Wahlvorschläge Stimmen geben.  
 > Nicht mehr als drei Stimmen insgesamt! Der Stimmzettel ist sonst ungültig.

I <sup>3</sup> A-Partei AP	II. B-Partei BP	III. Wählervereinigung G WG	IV. D-Vereinigung DV
1. Nörgeler, Heinrich 000	1. Kaiser, Rudolf 000	1. Müller, Edwin 000	1. Rückler, Tamara 000
2. Meier, Hans-Peter 000	2. Freygang, Susanne 000	2. Schöngelst, Nadja 000	2. Dr. Werdegang, Tom 000
3. Möglich, Anne-Katrin 000	3. Freidank, Diana 000	3. Dr. Klempner, Wilfried 000	3. Dr. Bürger, Anna 000
4. Freygang, Annegret 000	4. Wirtz, Alfons 000	4. Mahler, Tadeus 000	4. Hübsch, Claudia 000
5. Mogler, Jens 000	5. Rausch, Peter 000	5. Wesser, Christian 000	
6. Prof. Dr. Schiller, Fritz 000	6. Wolf, Axel 000	6. Schöngelst, Martin 000	
7. Dr. Schönfelder, Armin 000			
8. Müller, Max 000			

**V. Liste E LE**

1. Dr. Blume, Sofia 000
2. Dr. Schein, Maria 000
3. Matzger, Horst 000
4. Schmücklich, Karl 000

**Hinweise für die Herstellung des Stimmzettels**

<sup>1</sup> Nichtzutreffende Zeile enthält im Vordruck  
<sup>2</sup> Wahlgebiet eintragen  
<sup>3</sup> Die Wahlvorschlagsnummer gilt einheitlich im gesamten Wahlgebiet. Für die Stimmzettel eines Wahlkreises fallen die Wahlvorschlagsnummern derjenigen Parteien oder Wählervereinigungen heraus, die für diesen Wahlkreis keinen Wahlvorschlag eingereicht haben oder nicht zugelassen worden sind.  
 \* vollständige Anschrift des Bewerbers einfügen, bei Gemein- de- / Stadtrats- / und Ortschaftsratswahl kann die Angabe der Anschrift unterbleiben.

<sup>521</sup> Tento princip v podstatě odporuje základní charakteristice systému poměrného zastoupení, ve kterém hrají stěžejní roli politické strany, a volič se primárně rozhoduje pro stranu. Pro posílení personalizace voleb se až poté používají preferenční hlasy. V této podobě je však volební systém v Sasku jedinečný (pozn. aut.).

<sup>522</sup> Blíže k uvedenému typu volebního systému viz např. Čmejrek 2010; Cabada – Ženíšek 2003.

Anlage 5  
(zu § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und § 26 Abs. 3)  
Muster eines Stimmzettels für die Gemeinde-/ Stadtratswahl  
Ortschaftsratswahl oder Kreistagswahl

**Amtlicher Stimmzettel**  
für die Gemeinde- / Stadtratswahl<sup>1</sup>  
für die Ortschaftsratswahl<sup>1</sup>  
für die Kreistagswahl<sup>1</sup>

am	in <sup>2</sup>	Wahlkreis
am	in <sup>2</sup>	Gemeinde / Stadt
am	im Landkreis <sup>2</sup>	Wahlkreis

> Sie haben drei Stimmen: ☉☉☉  
 > Sie können aber auch nur eine oder zwei Stimmen abgeben.  
 > Sie können nur Bewerbern, die in diesem Stimmzettel aufgeführt sind, Ihre Stimme geben.  
 > Sie können einem Bewerber eine (☉☉☉), zwei (☉☉☉) oder drei Stimmen (☉☉☉) geben.  
 > Sie können Bewerbern desselben Wahlvorschlags oder verschiedener Wahlvorschläge Stimmen geben.  
 > Nicht mehr als drei Stimmen insgesamt! Der Stimmzettel ist sonst ungültig.

<b>I<sup>3</sup> A-Partei AP</b> 1. Nörgeler, Heinrich ☉☉☉ 2. Meier, Hans-Peter ☉☉☉ 3. Möglich, Anne-Katrin ☉☉☉ 4. Freygang, Annegret ☉☉☉ 5. Mogler, Jens ☉☉☉ 6. Prof. Dr. Schiller, Fritz ☉☉☉ 7. Dr. Schönfelder, Armin ☉☉☉ 8. Müller, Max ☉☉☉	<b>II. B-Partei BP</b> 1. Kaiser, Rudolf ☉☉☉ 2. Freygang, Susanne ☉☉☉ 3. Freidank, Diana ☉☉☉ 4. Wirtz, Alfons ☉☉☉ 5. Rausch, Peter ☉☉☉ 6. Wolf, Axel ☉☉☉	<b>III. Wählervereinigung G WG</b> 1. Müller, Edwin ☉☉☉ 2. Schöngelst, Nadja ☉☉☉ 3. Dr. Klempner, Wilfried ☉☉☉ 4. Mahler, Tadaus ☉☉☉ 5. Wesser, Christian ☉☉☉ 6. Schöngelst, Martin ☉☉☉	<b>IV. D-Vereinigung DV</b> 1. Rückler, Tamara ☉☉☉ 2. Dr. Werdagang, Tom ☉☉☉ 3. Dr. Bürger, Anna ☉☉☉ 4. Hübsch, Claudia ☉☉☉
<b>V. Liste E LE</b> 1. Dr. Blume, Sofia ☉☉☉ 2. Dr. Schein, Maria ☉☉☉ 3. Matzger, Horst ☉☉☉ 4. Schmücklich, Karl ☉☉☉			

**Hinweise für die Herstellung des Stimmzettels**  
<sup>1</sup> Nichtzuführende Zeile enthält im Vordruck  
<sup>2</sup> Wahlgebiet eintragen  
<sup>3</sup> Die Wahlvorschlagsnummer gilt einheitlich im gesamten Wahlgebiet. Für die Stimmzettel eines Wahlkreises fallen die Wahlvorschlagsnummern derjenigen Parteien oder Wählervereinigungen heraus, die für diesen Wahlkreis keinen Wahlvorschlag eingereicht haben oder nicht zugelassen worden sind.  
<sup>4</sup> vollständige Anschrift des Bewerbers einfügen, bei Gemein- / Stadtrats- / und Ortschaftsratswahl kann die Angabe der Anschrift unterbleiben.

Zdroj: <http://www.volkmar-kunze.de/>.

Saský obecní pořádek poté připouští i zajímavou většinovou volbu v případě, že je k dispozici pouze jedna kandidátní listina (tj. jednoho kandidujícího subjektu). Proporční volební systém se v tomto případě neuplatňuje a přechází se na většinový volební systém bez možnosti kumulování hlasů (§ 30, odst. 3 SächsGemO). Stejná pravidla jako pro členy obecní rady platí i pro členy městské rady, rady místní části (osadní rady) či členy okresního sněmu (§ 48 KomGW). Volič má k dispozici tři hlasy, které může přerozdělit. V případě, kandiduje-li pouze jedna strana či hnutí, či se vyskytne situace, kdy v obci není vytvořena žádná kandidátní listina, může volič do prázdné řádky dopsat osobu, které tímto vysloví svou důvěru.<sup>523</sup>

Obrázek č. 33: Vzor hlasovacího lístku pro volby členů obecní rady (proporční volební systém)

Anlage 5  
(zu § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und § 26 Abs. 3)  
Muster eines Stimmzettels für die Gemeinde-/ Stadtratswahl  
Ortschaftsratswahl oder Kreistagswahl

**Amtlicher Stimmzettel**  
für die Gemeinde- / Stadtratswahl<sup>1</sup>  
für die Ortschaftsratswahl<sup>1</sup>  
für die Kreistagswahl<sup>1</sup>

am	in <sup>2</sup>	Wahlkreis
am	in <sup>2</sup>	Gemeinde / Stadt
am	im Landkreis <sup>2</sup>	Wahlkreis

> Sie haben drei Stimmen: ☉☉☉  
 > Sie können aber auch nur eine oder zwei Stimmen abgeben.  
 > Sie können nur Bewerbern, die in diesem Stimmzettel aufgeführt sind, Ihre Stimme geben.  
 > Sie können einem Bewerber eine (☉☉☉), zwei (☉☉☉) oder drei Stimmen (☉☉☉) geben.  
 > Sie können Bewerbern desselben Wahlvorschlags oder verschiedener Wahlvorschläge Stimmen geben.  
 > Nicht mehr als drei Stimmen insgesamt! Der Stimmzettel ist sonst ungültig.

<b>I<sup>3</sup> A-Partei AP</b> 1. Nörgeler, Heinrich ☉☉☉ 2. Meier, Hans-Peter ☉☉☉ 3. Möglich, Anne-Katrin ☉☉☉ 4. Freygang, Annegret ☉☉☉ 5. Mogler, Jens ☉☉☉ 6. Prof. Dr. Schiller, Fritz ☉☉☉ 7. Dr. Schönfelder, Armin ☉☉☉ 8. Müller, Max ☉☉☉	<b>II. B-Partei BP</b> 1. Kaiser, Rudolf ☉☉☉ 2. Freygang, Susanne ☉☉☉ 3. Freidank, Diana ☉☉☉ 4. Wirtz, Alfons ☉☉☉ 5. Rausch, Peter ☉☉☉ 6. Wolf, Axel ☉☉☉	<b>III. Wählervereinigung G WG</b> 1. Müller, Edwin ☉☉☉ 2. Schöngelst, Nadja ☉☉☉ 3. Dr. Klempner, Wilfried ☉☉☉ 4. Mahler, Tadaus ☉☉☉ 5. Wesser, Christian ☉☉☉ 6. Schöngelst, Martin ☉☉☉	<b>IV. D-Vereinigung DV</b> 1. Rückler, Tamara ☉☉☉ 2. Dr. Werdagang, Tom ☉☉☉ 3. Dr. Bürger, Anna ☉☉☉ 4. Hübsch, Claudia ☉☉☉
<b>V. Liste E LE</b> 1. Dr. Blume, Sofia ☉☉☉ 2. Dr. Schein, Maria ☉☉☉ 3. Matzger, Horst ☉☉☉ 4. Schmücklich, Karl ☉☉☉			

**Hinweise für die Herstellung des Stimmzettels**  
<sup>1</sup> Nichtzuführende Zeile enthält im Vordruck  
<sup>2</sup> Wahlgebiet eintragen  
<sup>3</sup> Die Wahlvorschlagsnummer gilt einheitlich im gesamten Wahlgebiet. Für die Stimmzettel eines Wahlkreises fallen die Wahlvorschlagsnummern derjenigen Parteien oder Wählervereinigungen heraus, die für diesen Wahlkreis keinen Wahlvorschlag eingereicht haben oder nicht zugelassen worden sind.  
<sup>4</sup> vollständige Anschrift des Bewerbers einfügen, bei Gemein- / Stadtrats- / und Ortschaftsratswahl kann die Angabe der Anschrift unterbleiben.

<sup>523</sup>[http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do;jsessionid=E0D601C8A9EA6826CACCFBE29B0387BB.zufi2\\_1?action=showdetail&modul=LL&id=241236!0#AA](http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do;jsessionid=E0D601C8A9EA6826CACCFBE29B0387BB.zufi2_1?action=showdetail&modul=LL&id=241236!0#AA).

Obrázek č. 34: Vzor hlasovacího lístku pro volby členů obecní rady (většinový volební systém) bez návrhu kandidátů

<b>Stimmzettel</b>		
für die Gemeinde- / Stadtratswahl	am	in Wahlkreis
für die Ortschaftsratswahl	am	in Wahlkreis Gemeinde / Stadt
für die Kreistagswahl	am	in Landkreis Wahlkreis

➤ Sie haben drei Stimmen: ☉☉☉, können aber auch nur eine oder zwei Stimmen abgeben.  
 ➤ Sie können Ihre Stimme wählbaren Personen geben.  
 ➤ Sie können einer wählbaren Person nur eine Stimme geben.  
 ➤ Sie geben einer wählbaren Person eine Stimme, indem Sie diese Person in einer freien Zeile des Stimmzettels durch Familiennamen, Vornamen, Beruf oder Stand oder auf andere eindeutige Weise benennen.  
 ➤ Nicht mehr als drei Personen benennen! Der Stimmzettel ist sonst ungültig.

☐	

Zdroj: <http://www.volkmar-kunze.de/>.

### Přerozdělování hlasů

Jednou ze základních proměnných, které ovlivňují výsledný proces přepočtu odevzdaných hlasů na mandáty, je i stanovení výše volebního prahu, tzv. uzavírací klausule. Zemské zákonodárství u obecních voleb žádnou uzavírací klausuli nestanovuje a spoléhá na přirozený volební práh.<sup>524</sup>

Podle velikosti daného síla, mohou být obce v komunálních volbách rozděleny do více volebních okrsků či tvořit obvod pouze jeden. Na základě uvedené skutečnosti je odlišná procedura přepočtu odevzdaných hlasů na mandáty u členů obecní rady. V následující části si převod přiblížíme.

### Obce s jedním volebním okrskem

Každému volebnímu lístku je na základě d'Hondtova přepočtu přidělen konkrétní počet křesel. Mandáty připadající konkrétní kandidátní listině jsou postupně přidělovány kandidátům dle obdržných hlasů. Kandidáti, kteří z hlediska svého pořadí nemají nárok na funkci člena obecní rady, jsou vedeni jako náhradníci. V případě, připadá-li na kandidátní listinu dle přepočtu více hlasů, než které může svými kandidáty obsadit, zůstávají zbylé pozice v obecní radě neobsazeny (dochází ke snížení celkového počtu členů zastupitelského sboru).<sup>525</sup>

<sup>524</sup> Pro praktické příklady přirozených volebních prahů viz Balík, 2009: 98-101.

<sup>525</sup> Jedná se *de facto* o opak převislých mandátů u voleb do Spolkového sněmu (pozn. aut.).



V případě, má-li na poslední rozdělovaný mandát či mandáty nárok více kandidujících uskupení, rozhoduje los. Saský komunální pořádek obsahuje velmi zajímavý odstavec, který bychom si mohli vysvětlit jako tzv. bonus za většinu či plusový mandát za většinu. Vyskytne-li se při rozdělování křesel kandidátní listina, jejíž kandidáti obdrželi ve volbách více než polovinu všech odevzdaných platných hlasů, je jí nehledě na obecný přepočítání udělen jeden hlas navíc jako prémie (§ 21 KomWG). Saské zákonodárství uvedeným způsobem oceňuje většinové rozhodnutí voličů.

#### Obce s více volebními okrsky

Nejprve jsou zjištěny volební zisky všech stran a volebních sdružení v celém volebním obvodu. Dále dochází na základě d'Hondtovy metody ke stanovení konkrétního počtu křesel pro příslušný kandidující subjekt.

Podle dosažených výsledků jednotlivých kandidátů si kandidující subjekt vytvoří pořadí svých nejúspěšnějších kandidátů v celém obvodu a stanovený počet křesel je mezi ně postupně přerozdělován. V případě, připadá-li na kandidující uskupení více hlasů, než kolik jeho kandidátů obdrželo hlasy v daném volebním okrsku, mohou být přerozděleny i mezi kandidáty téže strany v jiném volebním okrsku.<sup>526</sup> Obdrží-li kandidátní listina při přepočítání ve volebním obvodě více hlasů, než je kandidátů ve všech volebních obvodech, zůstávají zbývající pozice neobsazeny.

V případě rovnosti hlasů u více kandidátů nerozhoduje v tomto případě los, jak je u komunálních voleb časté, ale záleží na pořadí kandidáta na kandidátní listině.

#### Rozdělení hlasů v případě většinové volby

Jak již bylo uvedeno, připouští Saský obecní pořádek i zajímavou většinovou volbu v případě, že je voličům v obci přeložena pouze jedna kandidátní listina či není k dispozici žádná. Proporční volební systém se v uvedených případech mění na systém většinový. Jedná se o prostý většinový volební systém v jednokolové variantě (tzv. relativní většiny). Proporční volební systém je nahrazen většinovým bez možnosti kumulování.

V případě použití většinové volby se zjistí počet mandátů rozdělovaných v daném volebním obvodě tak, že je počet členů obecní rady vydělen počtem oprávněných voličů příslušné obce. Výsledný podíl je násoben počtem oprávněných

---

<sup>526</sup>[http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do;jsessionid=630112360BFC052806F424A693784FCB.zufi2\\_1?action=showdetail&modul=LL&id=241258!0#A](http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do;jsessionid=630112360BFC052806F424A693784FCB.zufi2_1?action=showdetail&modul=LL&id=241258!0#A).

voličů v příslušném okrsku. Personální rozdělení mandátů se poté odvíjí od obecných pravidel většinové jednokolové volby. Mandát ve volebním okrsku získávají ti kandidáti, kteří získali nejvíce hlasů. Zároveň jsou určeni i náhradníci. Teoreticky může dojít i k situaci, kdy je jedna osoba zvolena ve více volebních okrscích (kandiduje oficiálně pouze v jednom, ale voliči jí v ostatních okrscích na volební lístky dopíší). Obecním radním se stává za volební okrsek, ve kterém získal největší počet hlasů.<sup>527</sup>

Pro každou osobu ve volebním okrsku jsou spočítány preferenční hlasy. Z obdržených preferenčních hlasů je vytvořen seznam osob. Dle velikosti obecní rady je příslušnému počtu kandidátů s nejvyšším počtem preferencí (ovšem v rámci celého obvodu) udělen mandát. Kandidáti, kteří neuspěli, se stávají náhradníky. Při rovnosti hlasů rozhoduje los. V případě mimořádné události a zániku mandátu některého z členů obecní rady, postupuje na jeho místo náhradník „první pod čarou“ (§ 23 KomWG).

Shrňme si, že se v případě většinové volby v obcích s více volebními okrsky přerozdělování křesel uskutečňuje následujícím způsobem:

- nejprve se počet všech obsazovaných křesel ve volebním obvodě
- vydělí počtem všech oprávněných voličů = X,
- výsledek předcházející matematické operace (X) se vynásobí počtem oprávněných voličů v konkrétním volebním obvodě (po zaokrouhlení).
- Výsledkem je počet obsazovaných křesel v konkrétním okrsku.<sup>528</sup>

#### Vznik a zánik mandátu

Vznik a zánik mandátu člena obecní rady se řídí ustanoveními Saského obecního pořádku a saského Komunálního volebního zákona.

---

<sup>527</sup>[http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do;jsessionid=630112360BFC052806F424A693784FCB.zufi2\\_1?action=showdetail&modul=LL&id=241258!0#A](http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do;jsessionid=630112360BFC052806F424A693784FCB.zufi2_1?action=showdetail&modul=LL&id=241258!0#A).

<sup>528</sup>Obecní volby nás samozřejmě zajímají více než volby okresní, přesto se jen velmi stručně zmíníme, jakým způsobem dochází k přerozdělování mandátů v okresním sněmu. Rozdělování křesel v okresním sněmu probíhá následujícím způsobem. Nejprve musí být sečteny všechny hlasy kandidátů na jedné kandidátní listině v jednom volebním okrsku. V dalším kroku se každé straně či volebnímu sdružení sečtou hlasy za všechny volební obvody, tedy na území celého okresu. Uvedený součet je poté základem pro vypočtení příslušných podílů dle d'Hondtovy metody přepočtu. Je tedy vypočteno, na kolik křesel má konkrétní volební uskupení nárok v jednotlivých volebních okrscích, resp. v okresním sněmu. Poslední fází je personální obsazení okresního sněmu. Pro každý subjekt je vyhotoveno pořadí nejúspěšnějších kandidátů dle obdržených hlasů ve volbách. Těm jsou následně hlasy přerozděleny. Všechny hlasy musejí být redistribuovány. Případně-li kandidátní listině více hlasů, než na které má na základě celkového počtu hlasů ve svém volebním obvodě nárok, přecházejí mandáty na kandidáty stejné strany nebo volebního hnutí z jiného volebního okrsku, kteří neobdrželi žádné křeslo, [http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do;jsessionid=630112360BFC052806F424A693784FCB.zufi2\\_1?action=showdetail&modul=LL&id=241258!0#A](http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do;jsessionid=630112360BFC052806F424A693784FCB.zufi2_1?action=showdetail&modul=LL&id=241258!0#A).

Funkční období obecní rady představuje v Sasku pět let. Mandát členům rady končí na konci měsíce, ve kterém se konají pravidelné volby. Do prvního ustavujícího zasedání nově zvolené obecní rady však stávající zastupitelský orgán zajišťuje běžné obecní záležitosti. Dojde-li v průběhu nebo po skončení voleb k situaci, pro kterou je volební procedura označena za neplatnou, zůstávají obecní radní ve své funkci až do konání nových voleb, resp. zvolení nové rady (§ 33 SächsGemO).

Předčasně může obecní radní svůj post opustit dvěma způsoby. Dobrovolně či nuceně. Dle zákona zaniká mandát členovi obecní rady v případě že:

- ztratí volitelnost (např. změni trvalé bydliště mimo obec, za kterou byl zvolen),
- v průběhu funkčního období vyvstanou důvody pro ztrátu mandátu<sup>529</sup>,
- na svou funkci dobrovolně rezignuje.

U jednotlivých členů se „dovolba“ neprovádí. K doplňujícím volbám se přistupuje pouze v tom případě, klesne-li počet členů obecní rady během funkčního období na méně než dvě třetiny původního počtu a rádný termín nových voleb je více než za 6 měsíců. Volební systém u doplňkových voleb totožný s volbami řádnými.

### **Výsledky voleb do obecních rad**

Také pro výsledky voleb do obecních rad jsme v Saském případě zvolili jako výchozí rok 1990. Zmíněný rok znamenal po dlouhých dekadách první možnost svobodných a soutěživých voleb také na komunální úrovni. Ve vymezeném období se volby do obecních rad (pětileté funkční období) konaly v Sasku pětkrát, a to v letech 1990, 1994, 1999, 2004 a 2009.

Stejně jako u Bavorského případu i zde postupujeme v souladu s vědomím, že každá saská obec tvoří samostatný politický systém s vlastní stranickou základnou. Uvedené zisky hlasů a počty mandátů jsou tedy opět vědomě paušalizovány, přičemž si plně uvědomujeme, že se jednotlivé politické systémy obcí se od sebe liší.

---

<sup>529</sup> Např. saské zákonodárství počítá s případem, kdy v průběhu funkčního období obecní rady Spolkový ústavní soud zruší politickou stranu či sdružení, za které byl obecní radní zvolen. V uvedeném případě pozbývá obecní rada nárok na svůj post v obecním zastupitelském sboru. V případě, pochází-li ináhradník ze zrušeného politického subjektu, zůstává křeslo v obecní radě neobsazeno. Doplňující volby se nekonají (pozn. aut.).

Všech zkoumaných voleb do obecních rad (viz níže) se s pravidelností účastní politické strany, které mají své zastoupení na vyšších institucionálních úrovních (okresní, zemská, resp. spolková).

Komunální systém v Sasku započal právě v roce 1990 dlouhou cestu transformace a přechodu od nedemokratického k demokratickému. Tomu odpovídaly i výsledky prvních voleb v roce 1990, kdy s výrazným náskokem zvítězili křesťanští demokraté (CDU), následováni levicovou SDP a postkomunistickou PDS. Ve volbách v roce 1994 již výrazně do volební soutěže zasáhla voličská uskupení, která zaujala hned druhé místo za vedoucí CDU a ani v posledních volbách v roce 2009 jej neopustila. Na chvostu volebních výsledků se umisťují menší strany (FDP, Zelení DSU, apod.). S tím rozdílem, že z pohledu celkových výsledů odevzdaných hlasů přepočtených na mandáty se FDP s pravidelností umisťuje před Zelenými (na rozdíl od Bavorska), tj. ve všech sledovaných volbách do obecních rad.

Tabulka č. 15: Výsledky voleb do obecních rad ve Svobodném státě Sasko 1990 – 2009

1990	Hlasy		Získané mandáty <sup>530</sup>
	abs.	%	
CDU	3 220 136	39,8	
SPD	1 047 184	12,9	
PDS	846 232	10,5	
FDP	675 232	8,3	
DSU	463 471	5,7	
Bündnis 90/Grüne	281 245	3,5	
FORUM	240 387	3,0	
1994	Hlasy		Získané mandáty
	abs.	%	
CDU	2 367 601	34,8	4 938
Voličská uskupení	1 243 639	18,3	4 671
SPD	1 196 238	17,6	1 296
PDS	984 436	14,5	905
FDP	433 010	6,4	795
Bündnis 90/Grüne	339 206	5,0	163
DSU	180 284	2,7	229
1999	Hlasy		Získané mandáty
	abs.	%	
CDU	2 130 246	39,9	3 872
Voličská uskupení	1 014 547	19,0	2 794
PDS	904 144	16,9	965
SPD	841 282	15,7	1 009
FDP	220 565	4,1	335
Bündnis 90/Grüne	128 122	2,4	34
Ostatní	106 317	2,0	84

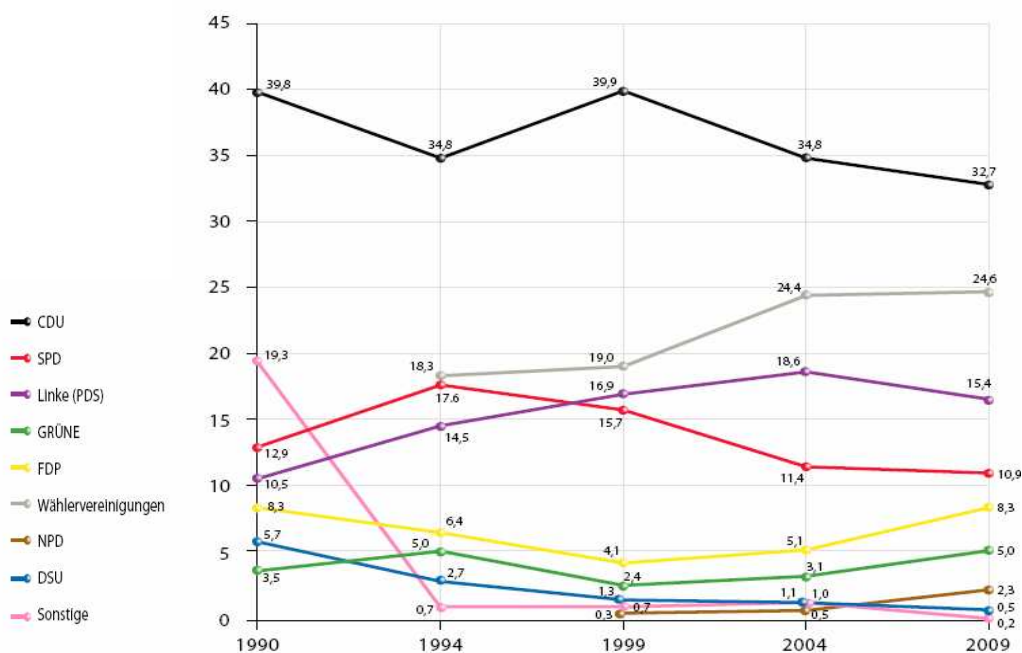
<sup>530</sup> Údaje o počtu mandátů ve volbách do obecních rad za rok 1990 nejsou k dispozici (pozn. aut.).

2004	Hlasy		Získané mandáty
	abs.	%	
CDU	1 585 825	34,8	3 345
Voličská uskupení	1 109 053	24,4	3 042
PDS	844 656	18,6	1 007
SPD	518 842	11,4	557
FDP	234 333	5,1	335
Bündnis 90/Grüne	143 284	3,1	39
DSU	48 039	1,1	47
2009	Hlasy		Získané mandáty
	abs.	%	
CDU	1 558 001	32,7	2 948
Voličská uskupení	1 175 250	24,6	3 078
LINKE	737 019	15,5	848
SPD	518 034	10,9	499
FDP	397 673	8,3	462
Bündnis 90/Grüne	239 192	5,0	65
NPD	107 752	2,3	74

Zdroj: Vlastní tabulka na základě údajů Saského zemského statistického úřadu.<sup>531</sup>

Na grafu uvedeném níže jsou uvedeny výsledky voleb do obecních rad v Sasku v grafickém znázornění. Graf kopíruje a sumarizuje údaje uvedené v tabulkách výše, tzn. ve zkoumaném období.

Graf č. 7: Výsledky voleb do obecních rad ve Svobodném státě Sasko 1990 – 2009



Zdroj: [http://www.infoseiten.slpb.de/fileadmin/daten/infografiken/GRW\\_SA\\_dia.pdf](http://www.infoseiten.slpb.de/fileadmin/daten/infografiken/GRW_SA_dia.pdf).

<sup>531</sup> [http://www.statistik.sachsen.de/wahlen/kw/kw1994/kw94\\_index.htm](http://www.statistik.sachsen.de/wahlen/kw/kw1994/kw94_index.htm);  
[http://www.statistik.sachsen.de/wahlen/kw/kw1994/kw94\\_index.htm](http://www.statistik.sachsen.de/wahlen/kw/kw1994/kw94_index.htm);  
[http://www.statistik.sachsen.de/wahlen/kw/kw1999/index\\_kw99.htm](http://www.statistik.sachsen.de/wahlen/kw/kw1999/index_kw99.htm);  
[http://www.statistik.sachsen.de/wpr\\_alt/pkg\\_w04\\_nav.prc\\_index?p\\_anw\\_kz=GR04](http://www.statistik.sachsen.de/wpr_alt/pkg_w04_nav.prc_index?p_anw_kz=GR04);  
[http://www.statistik.sachsen.de/wpr\\_neu/pkg\\_w04\\_nav.prc\\_index?p\\_anw\\_kz=GR09](http://www.statistik.sachsen.de/wpr_neu/pkg_w04_nav.prc_index?p_anw_kz=GR09).

## 9.6.6 Volba starosty

### Volební systém a způsob volby

I pro volbu starosty (a okresního rady) platí základní zásady demokratické volby, tj. pravidlo všeobecnosti, rovnosti, přímosti a tajnosti volby.<sup>532</sup> Starosta je volen obyvateli dané obce, ve smyslu oprávněných voličů na základě § 16, odst. 1 SächsGemO za použití většinového volebního systému ve dvoukolové variantě.<sup>533</sup>

V Sasku je starosta od roku 1994 volen přímo na sedmileté funkční období. V letech 1990-1994 byl vrcholný reprezentant saské komuny volen nepřímo obecní radou. V roce 1994 došlo ke změně příslušné legislativy a k postupné orientaci na jihoněmecké radní uspořádání. Jedním z atributů uvedeného obecního uspořádání je i přímá volba vrcholného reprezentanta obce. Od poloviny 90. let 20. století si občané volí svého starostu přímo. Zároveň bylo upraveno jeho funkční období.

Z hlediska porovnání s ostatními spolkovými zeměmi se Sasko řadí k zemím s výrazně delším funkčním obdobím u vrcholného reprezentanta obce, nežli má obecní rada.<sup>534</sup> V případě, není-li starosta zvolen v prvním kole absolutní většinou odevzdaných hlasů, koná se kolo druhé, do kterého postupují dva nejúspěšnější kandidáti z kola prvního. O vítězi voleb poté rozhoduje relativní většina odevzdaných hlasů ve druhém kole. Komunální pořádek také řeší možnou rovnost hlasů. V tomto případě by o novém starostovi rozhodl los (§ 48, odst. 1 a 2 SächsGemO). U volby starosty a okresního rady má občan k dispozici pouze jeden hlas, který kandidátovi může udělit.

Zajímavé je, že v případě, kandiduje-li pouze jeden kandidát či se oficiálně do volebního klání nepřihlásil žádný kandidát, může volič na prázdný volební lístek doplnit svého favorita na budoucího starostu či okresního radu.<sup>535</sup> Všichni kandidáti jsou zaneseni na jeden hlasovací lístek. První v pořadí je stávající starosta, obhájí-li svůj mandát i pro následující funkční období. Pořadí dalších kandidátů se řídí podle hlasů, které obdržela politická strana či sdružení, za které kandidují, při posledních řádných městských, obecních, resp. okresních volbách (tamtéž).

---

<sup>532</sup> Jak jsme již předznamenali, jsou předpisy upravující volby okresních radů až na drobné výjimky identické s pravidly uplatňovanými pro starostovské volby (pozn. aut.).

<sup>533</sup> „Nejdříve byli starostové v Sasku voleni nepřímo. V roce 1994 bylo přijato nové obecní zřízení s jihoněmeckým radním uspořádáním a byl jsem prvním starostou, který byl v naší obci volen přímo – za tím i posledním.“ Rozhovor se starostou saské obce A.

<sup>534</sup> <http://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm> a <http://www.bpb.de/files/IOTZDB.pdf>

<sup>535</sup> [http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do?sessionId=E0D601C8A9EA6826CACCFBE29B0387BB.zufi2\\_1?action=showdetail&modul=LL&id=241236!0#AA](http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do?sessionId=E0D601C8A9EA6826CACCFBE29B0387BB.zufi2_1?action=showdetail&modul=LL&id=241236!0#AA).

Obec může umožnit každému kandidátovi na post starosty veřejně předstoupit před občany obce a prezentovat sebe a svůj program. Obec tedy může poskytnout kandidujícím prostor a voličům příležitost navzájem diskutovat. Nejedná se o kampaň či upřednostňování některého z kandidátů, ale o střetnutí myšlenek a idejí voličů a starostovských kandidátů (§ 50 SächsGemO).

Následující dva obrázky představují ukázky hlasovacích lístků pro volbu starosty/vrchního starosty (resp. okresního rady) a případ kandidatury více kandidátů či pouze jednoho. Každý hlasovací lístek obsahuje základní informace o kandidující osobě (jméno, příjmení, bydliště, povolání a politickou stranu či sdružení, za které kandiduje) a vysvětlený způsob hlasování.

Obrázek č. 35: Vzor hlasovacího lístku pro volby starosty a okresního rady

**Stimmzettel**

für die Bürger- / Oberbürgermeisterwahl

für die Landratswahl

an	in
an	im Landkreis

➤ Sie haben eine Stimme.  
 ➤ Sie können nur einem der Bewerber, die in diesem Stimmzettel aufgeführt sind, Ihre Stimme geben. Bitte tragen Sie hierzu in dem Kreis hinter dem Namen dieses Bewerbers ein Kreuz (⊗) ein.  
 ➤ Nicht mehr als einen Bewerber kennzeichnen! Der Stimmzettel ist sonst ungültig.

Wahlvorschlag		
A-Partei <b>AP</b>	<b>Kaiser, Rudolf</b> 01111 Elbtalstadt, Fürsterweg 137	Bürgermeister ○
B-Partei <b>BP</b>	<b>Hörgeler, Heinrich</b> 01111 Elbtalstadt, Auenring 189	Verwaltungsfach- angestellter ○
Wählervereinigung G <b>WG</b>	<b>König, August</b> 02222 Mogeln, Kirchweg 1	Bäckermeister ○
D-Vereinigung <b>DV</b>	<b>Müller, Edwin</b> 01111 Elbtalstadt, Elbstraße 14	Dipl.-Wirtschaftler ○

Obrázek č. 36: Vzor hlasovacího lístku pro volby starosty a okresního rady (s jedním kandidátem)

**Stimmzettel**

für die Bürger- / Oberbürgermeisterwahl

für die Landratswahl

an	in
an	im Landkreis

➤ Sie haben eine Stimme.  
 ➤ Sie können nur einem Bewerber Ihre Stimme geben. Bitte tragen Sie hierzu in dem Kreis hinter dem Namen dieses Bewerbers ein Kreuz (⊗) ein. Sie haben aber auch die Möglichkeit, in der freien Zeile einen Wahlvorschlag einzufügen. Dieser Vorschlag ist genau zu bezeichnen mit Name, Vorname, genaue Anschrift, wenn möglich auch Geburtsdatum.  
 ➤ Nicht mehr als einen Bewerber kennzeichnen! Der Stimmzettel ist sonst ungültig.

+

Wahlvorschlag		
A-Partei <b>AP</b>	<b>Kaiser, Rudolf</b> 01111 Elbtalstadt, Fürsterweg 137	Bürgermeister ○
		○

Zdroj: <http://www.volkmar-kunze.de/>.

## Vznik a zánik mandátu

Saský starosta je do svého úřadu volen na 7 let. Funkční období začíná dnem nástupu do úřadu. V případě, je-li starosta ve svém úřadu již druhou periodu, začíná nové funkční období dnem, kdy skončilo jeho předešlé úřadování na postu starosty.

Funkční období starosty v úřadě končí:

- znovuzvolením nového starosty,
- odchodem do důchodu,
- dosáhne-li starosta věku, kdy podle saského zákonodárství nemůže svůj úřad vykonávat. Oslaví-li starosta v úřadu dovršení 65 let, musejí se konat nové starostovské volby,<sup>536</sup>
- po úspěšném obecním referendu, ve kterém voliči rozhodnou o zbavení starosty funkce (*Bürgerentscheid*). Starosta pozbyde své funkce dnem, kdy výsledky obecního hlasování ohlásí obecní volební komise.<sup>537</sup>

## Odvolání starosty z funkce

Saské obecní zřízení přiznává voličům a obyvatelům obce na základě § 16, odst. 1 SächsGemO právo starostu z jeho funkce odvolat. K zahájení procesu odvolení starosty je nutné konání tzv. *Bürgerbegehren*.<sup>538</sup> Proces *Bürgerbegehren* musí písemně požadovat minimálně jedna třetina oprávněných voličů v obci. Korum minimální účasti může být v obcích nad 100 tis. obyvatel sníženo. Dosáhnout jedné třetiny voličů ve velkých městech je požadavek velmi obtížně splnitelný. Hlavní obecní směrnice poté může stanovit jiný požadavek na shromážděné podpisy. Nikdy však stanovená hranice nemůže být menší než jedna pětina oprávněných voličů.

Druhou možností jak zahájit proces odvolání vrcholného reprezentanta obce je i iniciativou obecní rady. Jedna třetina všech členů obecní rady může na základě svého podnětu též nastartovat odvolací proceduru.

Starosta může být odvolán pouze na základě výsledků obecního referenda (*Bürgerentscheid*). Pro zbavení starosty funkce je potřebná většina odevzdaných hlasů. Většina však musí představovat minimálně 50 % oprávněných voličů. Starosta pozbyde své funkce dnem, kdy výsledky obecního hlasování ohlásí obecní volební komise. Je

---

<sup>536</sup> Tyto mimořádné případy řeší Saský obecní pořádek (pozn. aut.).

<sup>537</sup> Viz níže (pozn. aut.).

<sup>538</sup> Principy *Bürgerbegehren*, resp. *Bürgerentscheid* byly vysvětleny v kapitole 5 (pozn. aut.).



zajímavé, že i v tomto případě starosta nepřichází o svůj plat, resp. až do oficiálního uplynutí funkčního období pobírá finanční příspěvky, které jsou totožné s výší úřednické výsluhy v penzi.

#### Výsledky starostenských voleb

V naší práci jsme se z hlediska výsledků voleb soustředili na volby do obecních rad (v Sasku a Bavorsku). Výsledky voleb starostů lze z důvodu jejich výrazné diferenciaci v termínu konání velmi obtížně kvantifikovat. Konání voleb vrcholných reprezentantů obce se v jednotlivých komunách z různých důvodů odlišuje (ač je jejich funkční období identické). Zároveň mají saští starostové odlišné funkční období od členů obecních rad, jejichž analýze se Saský zemský statistický úřad věnuje obšírněji. Ucelené statistiky nejsou z uvedených důvodů pro starostenské volby k dispozici.

### 9.7 Vznik nových obcí

Nové saské obce mohou vznikat na základě § 8 SächsGemO, který reguluje územní změny. Paragraf určuje, že obec může vzniknout procesem začlenění do již existující obce, též je možné použít výraz připojení (*Eingliederung*), kdy je obec připojena k jiné obci a pozbývá svou právní subjektivitu a samostatnost. Nejedná se *de facto* o vznik nové obce, jen o rozšíření stávající komuny.

Autoři Liv a Fritz Jaeckelovi ještě uvedený proces rozlišují o termín *Umgliederung* (se kterým se přímo v obecním pořádku nesetkáme, ale v praxi jedná se o případ, kdy jsou spojeny dvě či více obcí a každá z nich si zachová svou právní subjektivitu (Jaeckel – Jaeckel, 2003: 63). Skutečnou možností vzniku nové obce je proces slučování (*Vereinigung*). Jednotlivé územně administrativní jednotky se společně dohodnou na vzniku nové obce či města a vytvoří novou územně administrativní korporaci s právem na samosprávu. Sami se své původní právní subjektivity vzdají ve prospěch nové komuny (§ 8 SächsGemO). Možností územních změn je dále celá řada – např. obec jako taková může zaniknout a její jednotlivé místní části se mohou stát součástí několika jiných obcí. Je také možné z místních částí různých obcí vytvořit zcela novou obec, aniž by došlo k zániku obcí, od kterých se jejich jednotlivé části oddělily (Jaeckel – Jaeckel, 2003: 63).

Před touto změnou přiznává obecní pořádek právo občanů dotčených území vyslovit svůj názor v obecním referendu. Aktivní volební právo je v případě referenda sníženo na 16 let. Zamítavé stanovisko občanů může být změněno pouze zákonem (§ 8, odst. 3 SächsGemO). Tj. pouze na základě zákona může být i proti vůli obce, resp. občanů rozhodnuto o připojení či o vytvoření nové obce. Čl. 28, odst. 2 GG a zároveň čl. 82, odst. 2 SächsVerf. sice garantují nezrušitelnou samosprávu obce, ale samosprávu jako takovou. Jejím územní rozměr samostatně chráněn není, i když hraje zásadní roli.

Jak již bylo několikrát naznačeno, prodělaly obce od roku 1990 výraznou změnu, která se týkala jejich počtu i průměrného počtu obyvatel. Sasko chtělo slučovacími tendencemi (dobrovolnými i nedobrovolnými) reagovat na demografický vývoj státu, tedy pokles obyvatel a na zvyšující se finanční nároky na výkon místní správy.

Pro saské komuny bylo důležité opatření z roku 1994 (novelizováno 2010), jehož zpracováním a výkonem bylo pověřeno Zemské ministerstvo vnitra a neslo název Základy dobrovolného slučování obcí ve Svobodném státě Sasko.<sup>539</sup> Uvedené principy dobrovolného slučování obcí byly vypracovány a konzultovány mj. se zastřešujícími komunálními svazy, aby věcně i právně odpovídaly potřebám stabilního a dlouhodobého rozvoje saských obcí a měst.<sup>540</sup> V dokumentu je vytýčena dlouhodobá strategie Svobodného státu do roku 2025. Jejím cílem je vytvořit obecní struktury s více než 5 tisíci obyvateli, přičemž správní lokální centra budou mít více než 8 tisíc obyvatel. Vláda ve strategickém dokumentu připouští výjimky, které souvisejí s historickými, jazykovými, kulturními a geografickými zvláštnostmi jednotlivých sídel.<sup>541</sup> Dále připouští slučování překračující hranice zemských okresů (s odvoláním na § 7 SächsLKrO).

### 9.7.1 Nedobrovolné slučování

Jelikož ne všechny obce byly ochotny projít procesem vytváření větších komunálních celků, musela saská vláda přikročit k jejímu nařízení (ve smyslu právním).

---

<sup>539</sup> *Grundsätze für freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden im Freistaat Sachsen* z roku 1994, resp. 2010,

[http://www.kommunaleverwaltung.sachsen.de/download/Kommunale\\_Verwaltung/Grundsaeetze\\_fuer\\_freiwillige\\_Zusammenschluesse\\_von\\_Gemeinden\\_im\\_Freistaat\\_Sachsen.pdf](http://www.kommunaleverwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/Grundsaeetze_fuer_freiwillige_Zusammenschluesse_von_Gemeinden_im_Freistaat_Sachsen.pdf).

<sup>540</sup> „V roce 1994 proběhlo první velké slučování. V této době nebylo pro obce povinné. Pouze došlo ke změně GO v tom smyslu, že obec menší než 5 tis. obyvatel nebude moci mít uvolněného starostu.“ Rozhovor se starostou saské obce C.

<sup>541</sup> Výjimku jí přímo nařizuje Saská ústava, Evropská charta regionálních či menšinových jazyků, stejně jako Rámcová úmluva Rady Evropy o ochraně národnostních menšin (pozn. aut.).

Od 90. let 20. století byla vydána řada programových dokumentů, nařízení a v neposlední řadě i zákonů, které měly obce přimět k (nejprve dobrovolnému) slučování.<sup>542</sup> Jak jsme uvedli, došlo v prvních osmi letech znovuobnovené zemské existence (1990-1998) k výraznému snížení počtu obcí a měst – z 1 626 na 772. Posléze se saští zákonodárci rozhodli vydat v roce 1998 dva zákonné předpisy<sup>543</sup> regulující proces povinného slučování, resp. proces znovuvytváření komunálních územních a správních struktur.<sup>544</sup> Díky tomuto postupu se počet saských obcí a měst snížil v roce 1999 (kdy vstoupily oba zákony v platnost) na 544 obcí a měst.<sup>545 546</sup>

Jako příklad složitého postupu v důsledku níže popisovaných správních reforem, uvedeme na tomto místě např. obec Bärenstein v Krušnohorském okrese, která v roce 1996 uzavřela správní společenství s obcí Königswalde a je obcí, ve které se sdružují správní úkony (tzv. *erfüllende Gemeinde*). Na základě saské územní reformy se obec Hammerunterwiesenthal stala součástí lázeňského města Oberwiesenthal. Obyvatelé

---

<sup>542</sup> Na základě *Grundsätze zur Aufstellung einer kommunalen Zielplanung und Verfahrensgrundsätze zur Durchführung von freiwilligen Maßnahmen der Gemeindereform* (1991), resp. nahrazeno *Grundsätze für die kommunale Zielplanung* (1994).

<sup>543</sup> *Gesetz zur Gemeindegebietsreform in den Planungsregionen a Gesetz zur Eingliederung von Gemeinden und Gemeindeteilen in die Kreisfreien Städte.*

<sup>544</sup> „V roce 1998 proběhla jedna z dalších vln slučování. Zemská vláda rozhodla, že ze systému „odstraní“ obce menší než jeden tisíc obyvatel, resp. menší obce obecně. Obce pod jeden tisíc obyvatel musely být začleněny do jiné již existující komuny (či sloučením vytvořit novou komunální jednotku). Menší obce nad jeden tisíc obyvatel mohly zakládat účelové svazy. Tak vznikl i náš účelový svaz. Velmi často se z těchto uskupení potom stávaly samostatné obce, které se skládají z více místních částí, které představují původní sdružené obce. V roce 2005 byla tímto způsobem založena i naše obec, ve které jsme jejím správním centrem.“ Rozhovor se starostou saské obce A.

<sup>545</sup> [http://www.kommunaleverwaltung.sachsen.de/download/Kommunale\\_Verwaltung/uebersicht.pdf](http://www.kommunaleverwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/uebersicht.pdf).

<sup>546</sup> Na základě provedených rozhovorů s představiteli saských obcí můžeme konstatovat, že komunální politici jsou v otázce slučování obcí ve svých názorech rozpolceni. Část postup Svobodného státu označuje za správný a jediný možný v procesu zefektivňování správy území. Druhá část považuje postup saských zemských představitelů za útok na svébytnost obcí. Velmi často se uvedené názory odvíjí od skutečnosti, zda se obec, s jejichž představiteli jsme hovořili, stala součástí již existující obce (byla připojena či jako obec zanikla) nebo byla obcí, jejíž počet a výměra byly zvětšeny procesem začlenění či připojení jiných obcí. Čistě obecný názor podporuje proces vytváření větších a efektivnějších samosprávných celků, problém nastává, jedná-li se o konkrétní komunu. Např. starosta saské obce C se záměry zemské vlády nesouhlasil. „*Je to neadekvátní zásah do svébytnosti obcí. Samospráva je garantována v Základním zákoně, takže tyto centralizační tendence se mi zdají být až protiústavní...*“ Svůj názor opíral o garanci územní samosprávy v Základním zákoně. V diskuzi, která se ohledně uvedeného tématu rozvinula, však nereagoval na náš argument, že Základní zákon sice garantuje nezrušitelnost obecní samosprávy, negarantuje však její formu. Slučovací tendence považuje za neadekvátní zásah do práv komunálních jednotek v Sasku.

Velmi často se uvedené názory odvíjí od skutečnosti, zda se obec, s jejichž představiteli jsme hovořili, stala součástí již existující obce (byla připojena či jako obec zanikla) nebo byla obcí, jejíž počet a výměra byly zvětšeny procesem začlenění či připojení jiných obcí. Obce zpravidla podporují proces vytváření větších a efektivnějších samosprávných celků, problém nastává, jedná-li se o konkrétní komunu. Představitelé uvedených dvou obcí považovali tendence Svobodného státu za pochopitelné, neboť hovořili o zvýšení efektivity a výkonnosti správy. Zároveň připouštěli, že jejich názor může být ovlivněn skutečností, že se jejich obec stala správním střediskem nově vzniklé municipality a že byli ve své funkci potvrzeni i po nově proběhnutých volbách. Starosta saské obce A dokonce prohlásil, že v případě, že by se „jeho“ obec nestala správním centrem nového celku, neproběhlo by slučování tak plynule.

místní části Niederschlag však uskutečnili podpisovou akci, jejímž výsledkem mohla být uvedená část obce Hammerunterwiesenthal začleněna do katastru obce Bärenstein. I správní reforma z roku 2008 ovlivnila obecní záležitosti.

Poté co 1. srpna 2008 vstoupil v platnost Zákon o novém okresním uspořádání Svobodného státu Sasko (Saský zákon o novém okresním uspořádání) stal se Bärenstein součástí nového Krušnohorského okresu (původně okres Annaberg), který byl vytvořen z původních okresů Annaberg, Aue-Schwarzenberg, Mittlerer Erzgebirgskreis (Okres střední Krušnohoří) a Stollberg.<sup>547</sup>

### 9.7.2 Ortschaft

Místní součást (část) či osada (*Ortschaft*) je oficiální termín správního práva, který se nově začal používat díky slučovací tendencím Svobodného státu Sasko<sup>548</sup>. V obcích, které nově vznikly sloučením, začleněním sousedních komun apod., byly ve většině případů zřízeny tzv. *Ortschaften*. Jedná se o částečně samosprávný status, který je definován v jednotlivých zemských komunálních pořádcích, resp. obecních směrnicích. *Ortschaften* mohou být vytvořeny z jedné nebo více místních částí. Jejich samosprávný charakter je definován v hlavní směrnici obce a je označován jako tzv. osadní ústava (*Ortschaftsverfassung*) (§ 65 SächsGemO).

*Ortschaften* mohou mít svůj zastupitelský sbor – osadní radu (*Ortsrat* nebo *Ortschaftsrat*), která je přímo volena obyvateli dané osady v rámci komunálních voleb. Pravidelné volby do osadní rady se konají ve stejném termínu jako volby do obecní rady (§ 34, odst. 1 KomGW). Pro volbu platí stejná pravidla jako pro volbu obecní rady, tj. proporční volební systém kandidátních listin s d'Hondtovým přepočtem. Předsedající obecní rady je v saském případě nazýván *Ortsvorsteher*.<sup>549</sup> Součástí zasedání osadní rady mohou být přítomni členové obecní rady i starosta, i když nejsou zvoleni jako přímí členové (§ 65 SächsGemO).<sup>550</sup>

Osadní radní jsou dotazováni vedením obce na záležitostech, které se dotýkají místního významu. Fungují jako poradní orgán pro obecní orgány. Nenáleží jim však rozhodovací pravomoc. Zřízením zastupitelských orgánů osady jde spíše o udržení

---

<sup>547</sup> [Http://www.baerenstein-erzgebirge.de/](http://www.baerenstein-erzgebirge.de/).

<sup>548</sup> Kromě Saska se uvedená forma vyskytuje již jen v Bádensko-Virtembersku, Dolním Sasku a Severním Porýní-Vestfálsku (pozn. aut.).

<sup>549</sup> Viz např. místní uspořádání obce Grünhein-Beierfeld, <http://www.gruenhain-beierfeld.de>.

<sup>550</sup> Na základě provedených rozhovorů s vrcholnými obecními představiteli se jedná o častý jev. Jeho důvodem je zlepšení vzájemné komunikace a spolupráce jednotlivých obecních částí s představiteli obce (pozn. aut.).

pocitu samostatnosti a z části samosprávnosti po procesu začlenění do jiné obce. Všechny konkrétní úkoly a pravomoci, není-li v komunálním pořádku stanoveno jinak, upravují obecní směrnice.

Vytváření větších jednotných komunálních celků přitom saská vláda upřednostňuje před uzavíráním smluvních partnerství obcí a měst na bázi správních společenství a svazů (viz níže). Dobrovolné slučování obcí je dotováno ze zemského rozpočtu, resp. v rámci FA. Svobodný stát chce finančními příspěvky motivovat tvorbu nových obcí.<sup>551</sup> Nejedná se o zanedbatelnou částku. Po sloučení dostane obec finanční dotaci ve výši 100 EUR na jednoho obyvatele za prvních 5 tisíc obyvatel a za každou integrovanou obec (§ 22, odst. 2 FAG). Uvedený dokument (novelizován v roce 2010 s platností do konce roku 2012) uvádí, že finanční příspěvek již po roce 2012 nemusí platit (§ 12).

Celkový počet obcí a měst se díky uvedeným tendencím zredukoval v průběhu let 2001 až 2011 o 55 obcí (z 540 na 485). Došlo i k poklesu celkového počtu VG z původních 116 na 91 (u správních svazů se jednalo pouze o dvě jednotky). Od 1. 1. 2011 došlo ještě k dalším 11 sloučením, do kterých bylo zahrnuto 25 obcí a měst. Došlo k přerodům správních společenství či správních svazů v samostatné obce<sup>552</sup> (viz např. Rosenbach – Vogtl.).<sup>553</sup> Slučování obcí není podle slov saské vlády ještě ukončeno. Jedná se o politickou hru, kdy např. vládní FDP důsledně podporuje vznik nových, resp. větších komunálních celků. Na druhé straně spektra stojí např. *Die Linke*, která iniciativu interpretuje jako centralizaci státu.<sup>554</sup>

Na následujícím obrázku získáme grafickou představu o saských sídlech. Na mapě Saska jsou municipality členěny dle velikosti na obce, města a velká okresní města. Červeně označené plochy představují oblast měst se statutem okresu.

---

<sup>551</sup> „V komunálním prostředí se uvedené finanční dotaci říká „svatební prémie“ (*Hochzeitsprämie*).“ Rozhovor se starostou saské obce B.

<sup>552</sup> Viz již zmiňovaný příklad vzniku saské obce A v roce 2005 (pozn. aut.).

<sup>553</sup> <http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/>.

<sup>554</sup> Resp. *Die Linke* se snaží negováním vytváření dalších větších obcí vytěžit maximum volebních úspěchů. Ve volebních kampaních se zaměřuje na velikostně menší sídla, kde sbírá cenné politické body, neboť se pasuje do role ochránce menších komun. Srov. např. <http://www.fdpsachsen.de/online/fdp/fdp.nsf/News.xsp?id=B5BDA0ECC15958C6C12577C80059B32F>; <http://www.linksfraktionsachsen.de/index.php?page=683>.

Obrázek č. 37: Obce, města, velká okresní města



Zdroj: [http://www.verwaltungsatlas.sachsen.de/dateien/frame\\_gif.html](http://www.verwaltungsatlas.sachsen.de/dateien/frame_gif.html).

## 9.8 Komunální spolupráce

Komunální spolupráce představuje v Sasku jeden z nejdůležitějších nástrojů pro zajišťování povinných komunálních úkonů, tj. možnost jak i přes napjatost obecních rozpočtů zajistit v maximální možné míře a kvalitě čtené obecní služby. Komunální spolupráce funguje v různých právních formách a podobách a vychází ze Saského zákona o komunální spolupráci a jedná se o následující možnosti:

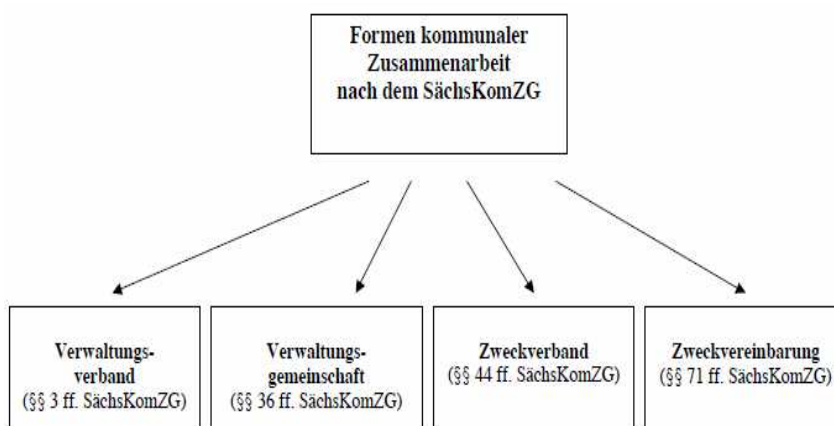
- správní svazy (*Verwaltungsverband*) a správní společenství (*Verwaltungsgemeinschaft*<sup>555</sup>),
- účelové svazy (*Zweckverband*) a účelové dohody (*Zweckvereinbarung*) (§ 2 SächsKomZG).

Na následujícím obrázku je k dispozici ucelený přehled o možných formách komunální spolupráce saským komun včetně zákonného normativu.

---

<sup>555</sup> *Verwaltungsgemeinschaft* – VG.

Obrázek č. 38: Komunální spolupráce



Zdroj: <http://www.uni-leipzig.de/rozek/Materialien/Kommunalrecht/KomZG.pdf>.

Základní rozdíl mezi správními svazy a účelovými svazy spočívá v členství. Členem správního společenství mohou být jen sousední obce (resp. města). Členy účelových svazků mohou být obce, správní svazy, zemské okresy či další účelové svazky.<sup>556</sup> Zapojení do činnosti účelových svazků mohou být ale i nadace, fondy či ostatní fyzické a právnické osoby (§ 3, resp. § 44 SächsKomZG). Dalším rozdílem je právní subjektivita. Účelová spojenectví jsou chápána jako jedna z dalších možností komunální spolupráce, nevzniká však zde žádná nová právnická forma s vlastní právní subjektivitou (Jaeckel – Jaeckel, 2003: 90).

### 9.8.1 Správní společenství a svazy

Obce jsou pověřeny výkonem široké palety záležitostí. To s sebou přináší zvýšené finanční nároky. V některých případech je proto organizačně, personálně i finanční výhodnější plnit a zajišťovat určité úkoly ve spolupráci s jinými komunálními jednotkami. Kvůli hospodárnosti a úsporám se obce sdružují v rámci tzv. správních společenství a svazů.

Správní společenství či svazy jsou zpravidla vytvářeny z více sousedících obcí v rámci jednoho zemského okresu. Platí, že obec může být součástí pouze jednoho správního svazu (§ 3, odst. 1 a 2 SächsKomZG). Sdružené obce vytváří společné orgány, tj. mají svého politického představitele, předsedu nebo představenstvo (dle

<sup>556</sup> Všeny obce v Sasku i Bavorsku, ve kterých byly prováděny rozhovory, byly zapojeny do účelových uskupení. Záměrně hovoříme o uskupeních, neboť není výjimkou, že jsou municipality zapojeny do více účelových sdružení, svazů, dohod apod. (pozn. aut.).

spolkové země). Častým označením společného reprezentanta je i starosta (např. v Bavorsku). Na základě § 15 SächsKomZG jsou orgány saských správních svazů shromáždění a předseda svazu. Předseda svazu vykonává svoji funkci jako uvolněnou po dobu sedmi let<sup>557</sup> (§ 20 SächsKomZG). Je statutárním zástupcem svazu, hlavním představitelem správy a zároveň předsedá svazovému shromáždění. Jím je do své funkce i volen.<sup>558</sup>

Členy zastupitelského sboru svazu jsou předseda svazu, starostové sdružených obcí a další zástupci jednotlivých obcí dle jejich velikosti (od jednoho po pět). Zástupci jednotlivých obcí jsou voleni obecní radou příslušné obce. Členem svazového shromáždění se mohou stát pouze zastupitelé (resp. radní) a funkční období je odvozeno od funkčního období obecní rady.

V praxi se častěji vyskytují správní společenství. Z celkového počtu 469 samostatných měst a obcí v Sasku jich zhruba jedna polovina, tj. 213 obcí a měst náleží jednomu z 86 správních společenství a 27 měst a obcí k jednomu z 8 správních svazů.<sup>559</sup> Velmi zajímavé je porovnat čísla s údaji z roku 2003. V uvedeném roce existovalo v Sasku 10 správních svazů a 112 správních společenství (Jaeckel – Jaeckel, 2003: 59). Na první pohled by se dal vyvodit mylný závěr o snižující se ochotě saských komun sdružovat se do správních svazů a společenství. Čísla však musejí být interpretována jiným způsobem. Velmi častý efekt vzniku správních společenství je následně ze správního společenství vytvořit novou samostatnou obec či město a z původních členských obcí utvořit místní součást (osadu), tzv. *Ortschaft* (viz níže). Aktuálním příkladem uvedeného přístupu je obec Rosenbach/Vogtl. (Rosenbach – Vogtlandkreis), která vznikla 1. 1. 2011 ze správního svazu Rosenbach a z jeho jednotlivých členských obcí (Leubnitz, Mehltheuer a Syrau). Správní svaz byl založen v roce 1991 a po 20 letech bylo rozhodnuto o vytvoření nové komuny. Původní členské obce získaly status místní součásti, které se dále dělí na místní části (*Ortsteil*).

---

<sup>557</sup> „V případě, kdyby byla obec v Sasku menší než 5 tis. obyvatel (tyto výjimky zemské vláda také povolila), není starosta obce za svou činnost honorován. Kdyby ale byl starosta takové obce předsedou správního svazu, v kterém by byla obec členem, počítali by se obyvatelé celého spolku a měl by nárok na uvolněnou funkci.“ Rozhovor se starostou saské obce B.

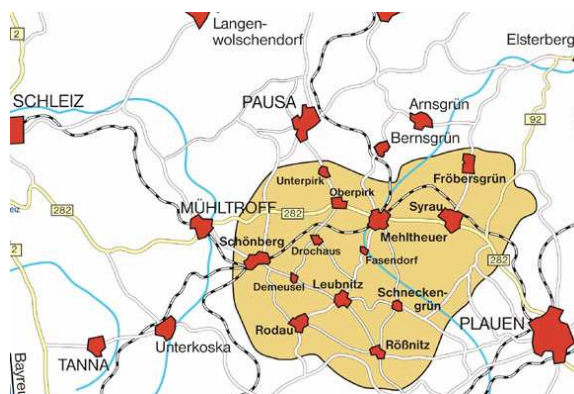
<sup>558</sup> Při volbě se používá většinový volební systém, dalo by se říci ve tříkolové variantě. V prvním kole je ke zvolení nutná absolutní většina všech členů shromáždění. V případě, není-li předseda zvolen, koná se za stejných pravidel druhé kolo. V případě opětovného neúspěchů je uspořádáno třetí kolo, do kterého postupují dva nejlépeší kandidáti z druhého kola, a o vítězství rozhoduje již relativní většina odevzdaných hlasů. V případě rovnosti hlasů určuje vítěze los (§ 20, odst. 3 SächsKomZG).

<sup>559</sup> Stav k 1. červenci 2011 (pozn. aut.).



Na následujícím obrázku si můžeme prohlédnou grafické znázornění výše popsané situace a katastrální území nové obce Rosenbach vzniklé z původního správního svazu.

Obrázek č. 39: Vznik nové saské obce



Zdroj: <http://www.vv-rosenbach.de/>.

Komunální jednotky se do uvedených právních společenství sdružují kvůli výkonu rozličných správních úkonů, přičemž důležitým faktorem je, že se sloučení či sdružení netýká samostatné působnosti obce či její svébytnosti. Jako veřejnoprávní korporace vyřizuje správní společenství správní úkony pro své členy.<sup>560</sup> Díky uvedené formě spolupráce dochází k přesunu úkolů, které by měla obec jako veřejnoprávní korporace vykonávat na jinou nově vytvořenou korporaci. Správní společenství se tak vytvářejí *ad hoc*. Jako takové podléhají schválení příslušných dozorcích orgánů ve správní hierarchii. V případě správního svazku a správního společenství nepřesahující rámec okresu jsou kontrolními instancemi orgány zemského okresu, resp. okresní úředníci. U účelových svazků a dohod může být kontrolním mechanismem i Zemské ředitelství.<sup>561</sup>

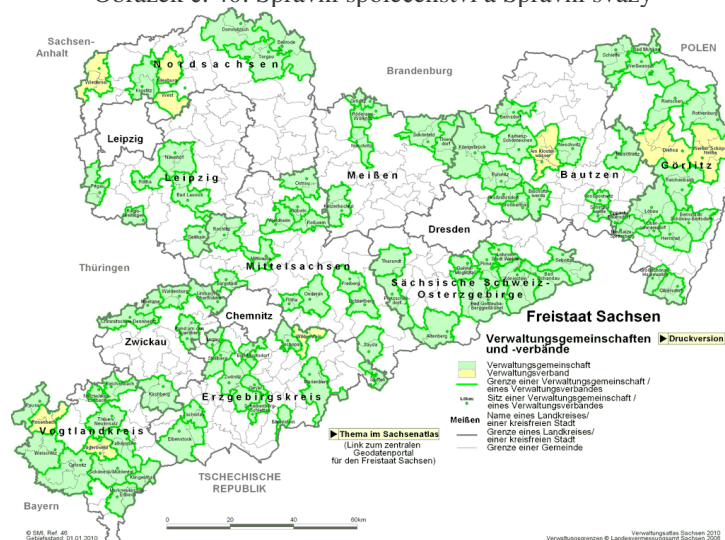
Díky provedeným správním reformám jsou v Sasku správní společenství či správní svazy velmi častým jevem. Jelikož Sasko důsledně podporuje slučování obcí (a vznik nového správního svazku či společenství podléhá schválení), stanovili zemští zákonodárci, že nová právní forma spolupráce může vzniknout pouze tehdy, je-li sdružované území v počtu obyvatel větší než 5 000 (§ 3, odst. 3 SächsKomZG). Povolení vzniku správního společenství, při nedodržení této výjimky, je ojedinělé.

<sup>560</sup> [Http://www.vg-pforzen.de/aufgaben-der-vg/](http://www.vg-pforzen.de/aufgaben-der-vg/).

<sup>561</sup> [Http://www.ldd.sachsen.de/kommunal21/index.asp?ID=9&art\\_param=6](http://www.ldd.sachsen.de/kommunal21/index.asp?ID=9&art_param=6).

Na následujícím přehledu je patrné, že se nejedná o zanedbatelný poměr na celkovém počtu saských komun. Zelené plochy vyznačují katastrální území správních společenství, žlutě jsou označeny správní svazy.

Obrázek č. 40: Správní společenství a Správní svazy



Zdroj: [http://www.verwaltungsatlas.sachsen.de/dateien/frame\\_gif.html](http://www.verwaltungsatlas.sachsen.de/dateien/frame_gif.html).

Mezi úkoly správních společenství patří např. vypracovávání územních plánů, zajišťování odpadního hospodářství a zásobování pitnou vodou, zřizování základních škol, správa a údržba obecních silnic či řada dalších specifických aktivit např. v oblasti propagace oblasti a cestovního ruchu<sup>562</sup> apod. (§ 7 a 8 SächsKomZG). Existence správních společenství není výlučnou záležitostí Saska. I některé další spolkové země, např. v Bavorsku, Durynsku, Bádensko-Virtembersku či Šlesvicko-Holštýnsku právní formu účelového sdružování obcí využívají. Odlišnosti mohou existovat pouze v zemském názvosloví. Jako příklad poslouží např. Bádensko-Virtembersko či Šlesvicko-Holštýnsko, kde je používán termín Sdružené správní společenství (*Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft*).<sup>563</sup>

<sup>562</sup> <http://www.verwaltungsverband-diehsa.de/karte.php>.

<sup>563</sup> Např. Sdružené správní společenství velkého okresního města Sinsheim (*Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft der Großen Kreisstadt Sinsheim*), <http://www.service-bw.de/zfinder-bw-web/authorities.do?beid=104821>.

## 9.9 Správní reformy

Od obnovení Saska jako spolkové země na počátku 90. let 20. století, proběhla na jeho území řada správních změn. Jejich cílem byla geografická a správní reorganizace území a postihla všechny úrovně správy. Nejvíce markantní byla situace u zemských okresů a při snižování počtu saských obcí. Výsledkem bylo budování větších územně administrativních jednotek.<sup>564</sup>

### 9.9.1 Správní reforma 2008

V únoru 2008 Saský zemský sněm schválil Zákon o novém okresním uspořádání Svobodného státu Sasko (Saský zákon o novém okresním uspořádání).<sup>565</sup> V roce 2008 probíhala zatím nejvýraznější správní reforma, která měla za cíl zefektivnit činnost okresní úrovně. Na zemské okresy a města se statutem okresu (městské okresy) byla přenesena řada nových úkolů a záležitostí. Kromě toho byla provedena celková početní reorganizace okresů. Jejich počet se díky centrálně řízenému slučování snížil z původních 22 na 10, městské okresy vznikly 3.<sup>566</sup> Řada dotčených zemských okresů se bránila podáním ústavní stížnosti. Většina z nich však byla zamítnuta a územní reformy provedeny.<sup>567</sup> Reforma byla následně aplikována také na úroveň obecní (viz slučování obcí níže). Svobodný stát Sasko se od roku 2008 člení na 3 správní obvody<sup>568</sup>, jež jsou územně identické s původními vládními oblastmi.<sup>569</sup> Ty se dále člení do 10 zemských okresů a 3 městské okresy či měst se statutem okresu (*kreisfreie Städte*).<sup>570</sup> V následujícím přehledu uvádíme územně administrativní členění Saska i s českými názvy.<sup>571</sup>

---

<sup>564</sup> Pro saské komuny byl důležitý již rok 1994 a 1998, ve kterém bylo zahájeno slučování obcí ve Svobodném státě Sasko a vypracování dokumentů, které nastínily dlouhodobý vývoj saských obcí a měst (pozn. aut.).

<sup>565</sup> *Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen* (Sächsisches Kreisgebietsneugliederungsgesetz – SächsKrGebNG).

<sup>566</sup> <http://www.baerenstein-erzgebirge.de/index.php?id=6036>.

<sup>567</sup> Se svou stížností např. neuspěl dnes již původní Hornoluzický okres, který byl zrušen a začleněn i se svými obcemi do nově vytvořeného zemského okresu Zhořelec, [http://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/2008\\_007\\_IV/2008\\_007\\_IV.pdf](http://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/2008_007_IV/2008_007_IV.pdf).

<sup>568</sup> Miloš Řezník např. používá i termín okrsky (Řezník, 2005: 165).

<sup>569</sup> Viz níže (pozn. aut.).

<sup>570</sup> [http://www.ldd.sachsen.de/index.asp?ID=1433&art\\_param=148](http://www.ldd.sachsen.de/index.asp?ID=1433&art_param=148).

<sup>571</sup> V příloze č. 17 jsou uvedeny přehledy okresní organizace v Sasku před rokem 2008 a po roce 2008, kde je názorně prezentován pokles počtu saských zemských okresů.

Obrázek č. 41: Správní členění Saska na okresy a městské okresy (města se statutem okresu)



Zdroj: [http://palau.eu/sasko\\_cs.html#Vvoj\\_sprvno\\_lenn](http://palau.eu/sasko_cs.html#Vvoj_sprvno_lenn).

### 9.9.2 Správní reforma 2011

Správní reformy rokem 2008 neskončily. Saský kabinet schválil 25. února 2011 vládní koncepci restrukturalizace správních středisek, s výhledem do roku 2020. CDU a FDP se v koaliční smlouvě vyslovily pro důslednou modernizaci správního aparátu a prezentování orgánů a činností VS jako tzv. přátelské a přívětivé služby.<sup>572</sup> V koaliční smlouvě vyslovily záměr důsledně podporovat všechny projekty směřující k tomuto cíli (Koalitionsvertrag, 2011<sup>573</sup>). Koaliční smlouva zahrnuje i závazek či snahu vládních politických stran, udržet vyrovnaný rozpočet, kterého – jak je deklarováno – bude mj. dosahováno i výdajovými škrty v oblasti VS. Cestou, je dle vládního kabinetu, důsledná reorganizace správy, zefektivnění a tedy zlevnění správy (Koalitionsvertrag, 2011: 55). Jednou z možností naplnění uvedeného cíle je podpora elektronizace VS a s ní souvisejících úkonů. VS by měla fungovat na základě nabídky serveru „Amt24“<sup>574</sup> a veškeré záležitosti občanů i právních osob by měly být řešeny v maximální možné míře přes portály VS.

Saská koaliční vláda v rámci zefektivnění byrokratického aparátu i správy prosazuje do roku 2020 následující:

- zvýšenou elektronizaci VS,

<sup>572</sup> Ve smyslu *smart administration* (pozn. aut.).

<sup>573</sup> [http://www.fdpsachsen.de/online/FDP/cisweb3\\_Media\\_FDP.nsf/%28File%29/68559D65C8F47777C1257655003A7D57/\\$File/Koalitionsvertrag.pdf](http://www.fdpsachsen.de/online/FDP/cisweb3_Media_FDP.nsf/%28File%29/68559D65C8F47777C1257655003A7D57/$File/Koalitionsvertrag.pdf).

<sup>574</sup> <http://amt24.sachsen.de/>.

- pravidelné konzultace všech zainteresovaných součástí VS, tj. jak zemské vlády, tak komunálních zastřešujících svazů,
- další (dobrovolné) slučování saských obcí,
- reorganizaci správních středisek (Koalitionsvertrag, 2011: 56),
- posílení územní samosprávy, posílení principu subsidiarity.<sup>575</sup>

Na následujícím obrázku si můžeme udělat představu o budoucím umístění správních středisek ve Svobodném státě Sasko po roce 2012 (dle předpokladu zemské vlády).<sup>576</sup>

Reorganizace by se měla týkat zejména změny lokace některých úřadů a změny působnosti orgánů VS. Jedná se např. o sídla správních středisek:

- Saského kontrolního dvora, zemských ředitelství, policie a vězeňské správy (resp. věznic),
- Zemského daňového a finančního úřadu, finančních úřadů a Saské rozvojové banky,
- Zemského úřadu výstavby silnic a dopravy,
- soudů, státních zastupitelství, pozemkových úřadů,
- Zemského úřadu životního prostředí, zemědělství a geologie,
- Zemského archeologického úřadu,
- Saské vzdělávací agentury a Saského vzdělávacího institutu atd.<sup>577</sup>

---

<sup>575</sup> Existují samozřejmě různé názory a politické interpretace vládního postupu, např. saští Zelení si tento státní koncept vysvětlují jako snahu urovnat vztahy s komunální úrovní, resp. jí vynahradit ztráty, které byly samosprávě způsobeny provedenou okresní reformou z roku 2008 a opět přiblížit správu blíže občanům. SPD zase vládu kritizuje za nekonceptnost jejího počínání a vyčítá jí, že ještě „živou“ reformu z roku 2008 opět mění, resp. že se jedná spíše o stěhování institucí do nových budov než o promyšlenou vládní reformu správních středisek, <http://www.dnn-online.de/web/dnn/nachrichten/detail/-/specific/Staatsmodernisierung-Sachsen-will-im-Ranking-der-Bundeslaender-nach-oben-klettern-1778176056>.

<sup>576</sup> Budoucí lokace správních středisek v Sasku viz Příloha č. 18.

<sup>577</sup> Zásadní jsou změny v oblasti justice. Zemské soudy ve Zhořelci a Budyšíně budou spojeny, to samé platí pro státní zastupitelství ve Zhořelci a Žitavě, stejně jako v Budyšíně a Hojeřicích (*Hoyerswerda*). Věznice v Cvikově a Zeithainu budou uzavřeny a do roku 2016 nahrazeny nově postavenou vězeňskou budovou v západním Sasku. Zemský archeologický ústav se např. stěhuje z Drážďan do Saské Kamenice, Rozvojová banka z Drážďan do Lipska a Zemský účetní dvůr z Lipska do Döbelnu, <http://nachrichten.lvz-online.de/nachrichten/topthema/behoerdenumbau-in-sachsen-17000-stellen-fallen-weg--aufbaubank-zieht-nach-leipzig/r-topthema-a-71617.html>.

To jsou současné deklarované přesuny. Saská vláda nevyloučila, že bude v průběhu reformy přehodnocen správní status i jiných úřadů a institucí, včetně jejich lokace na území Svobodného státu (Staatsministerium der Finanzen (2010, 2010<sup>578</sup>).

Jedním z prvních kroků reformy v rámci reorganizace správních středisek byla zmíněná revize zemských ředitelství, jejichž organizace a náplň činností pocházela teprve z provedené reformy roku 2008. Tři sídla ředitelství budou sjednocena do jednoho zemského ředitelství v Saské Kamenici a budou vytvořena dvě detašovaná pracoviště v Drážďanech a Lipsku, tak alespoň vyznívá text koaličního prohlášení a výroky současné vlády. Ta oficiálně deklaruje, že již dochází k realizaci stanoveného kroku.<sup>579</sup> O tom, že zamýšlená reforma je zatím v rovině spíše teoretické svědčí řada dichotomních vyjádření. Text koaliční smlouvy jasně hovoří o sjednocení zemských ředitelství, zemské ministerstvo vnitra ale deklaruje, že nynější zemské ředitelství disponuje třemi sídly, a brání se použít pro označení Drážďan a Lipska výraz pobočky či detašovaná pracoviště. Zároveň se nechalo slyšet, že současný stav je provizorní a že se bude v průběhu několik let ještě měnit.

S uvedenými reformami nejvýrazněji souvisí stav úřednického aparátu. Všemi výše uvedenými kroky reaguje Svobodný stát na demografické tendence, které predikují pokles obyvatelstva a dále na předpokládaný pokles příjmové stránky zemského rozpočtu. Celkový počet zemských zaměstnanců (úředníků apod.) by měl v uvedené časové periodě poklesnout cca o 13 tisíc (z cca 87 na 70 tis.).<sup>580</sup>

Prvním krokem je redukce pozic tří prezidentů zemských ředitelství na jednoho, který bude mít pod patronací Saskou Kamenici, Drážďany a Lipsko. Ministerstvo vnitra též připouští, že dojde k přesunu zaměstnanců v rámci jednotlivých měst (jen pro srovnání v Saské Kamenici v současné době pracuje 512, v Drážďanech 732 a v Lipsku 300 zaměstnanců).<sup>581</sup> Saští představitelé se brání slovu centralizace a prezentují reformu státní správy naopak jako subsidiarizační krok, který správu přiblíží blíže občanům. Slučování a přesun úřadů a institucí veřejné správy se skutečně neděje jen do velkých měst, ale i do lokálních center saských regionů.<sup>582</sup>

---

<sup>578</sup> *Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen*, [http://www.finanzen.sachsen.de/download/finanzplanung\\_2010\\_2014.pdf](http://www.finanzen.sachsen.de/download/finanzplanung_2010_2014.pdf).

<sup>579</sup> <http://www.medienservice.sachsen.de/medien/news/159142>.

<sup>580</sup> <http://nachrichten.lvz-online.de/nachrichten/topthema/behoerdenumbau-in-sachsen-17000-stellen-fallen-weg--aufbaubank-zieht-nach-leipzig/r-topthema-a-71617.html>.

<sup>581</sup> <http://www.sz-online.de/nachrichten/artikel.asp?id=2674685>.

<sup>582</sup> <http://nachrichten.lvz-online.de/nachrichten/topthema/behoerdenumbau-in-sachsen-17000-stellen-fallen-weg--aufbaubank-zieht-nach-leipzig/r-topthema-a-71617.html>.

Zamýšlená modernizace celého (státního) aparátu však není jen výsledkem vnitřní dohody koaličních stran. Jak jsme již v předchozích kapitolách naznačili, čerpají nové spolkové země neustále finanční podporu v rámci inovovaného Solidárního paktu kvůli odstranění rozdílů mezi západními a východními spolkovými zeměmi v důsledku sjednocení za začátku 90. let 20. století. Solidární pakt I, platící pro období 1995-2004, byl v roce 2005 nahrazen Solidárním paktem II, aby byla zajištěna kontinuita financování a bylo pokračováno v dalším rozvoji Východu až do roku 2019.<sup>583</sup> V roce 2019 by měl subvenční mechanismus přestat fungovat. Sasko a ostatní východní spolkové země přijdou o značnou část hmotné podpory, která byla mj. adresována i do oblasti VS. Střednědobý finanční plán Svobodného státu Sasko pro období 2010-2014 počítá s poklesem rozpočtu o zhruba 200 mil. EUR ročně v důsledku ukončení činnosti finančního mechanismu Solidárního paktu II (Staatsministerium der Finanzen, 2010: 10).

Je proto logické, že se Svobodný stát chce na situaci připravit, resp. zajistit, aby i po ukončení finančních transferů byly orgány a instituce nadále schopné zajišťovat všechny služby a úkoly ve stávající kvalitě a rozsahu.

## 9.10 Financování obcí

Saským komunálním jednotkám (obcím, svazům obcí, městům a zemským okresům) je ústavou svěřeno právo na samosprávu. Jedním ze základních atributů samosprávy je finanční výsostnost. Tím je míněno právo komunálních jednotek na samostatnost v rámci finančních záležitostí, resp. právo vlastního hospodaření, na vlastní odpovědnost. V německém (saském) případě je toto vyjádřeno mj. právem stanovovat a vybírat místní daně a poplatky. Samosprávné saské korporace mají na základě zvláštního Saského zákona o komunálních poplatcích<sup>584</sup> právo vybírat daně, poplatky a příspěvky od občanů a právních korporací.

Uvedené základní příjmy saských obcí jsou poté doplněny spolkovými a zemskými finančními příspěvky. Saské ministerstvo vnitra jako nejvyšší kontrolní orgán v záležitostech komunálních financí a komunálních příspěvků dbá, aby

---

<sup>583</sup> [http://www.bmi.bund.de/BODL/DE/Themen/Zukunft\\_Ostdeutschland/zukunft\\_node.html;jsessionid=9093086480AAD5735431CD39B23C8C30.1\\_cid165](http://www.bmi.bund.de/BODL/DE/Themen/Zukunft_Ostdeutschland/zukunft_node.html;jsessionid=9093086480AAD5735431CD39B23C8C30.1_cid165).

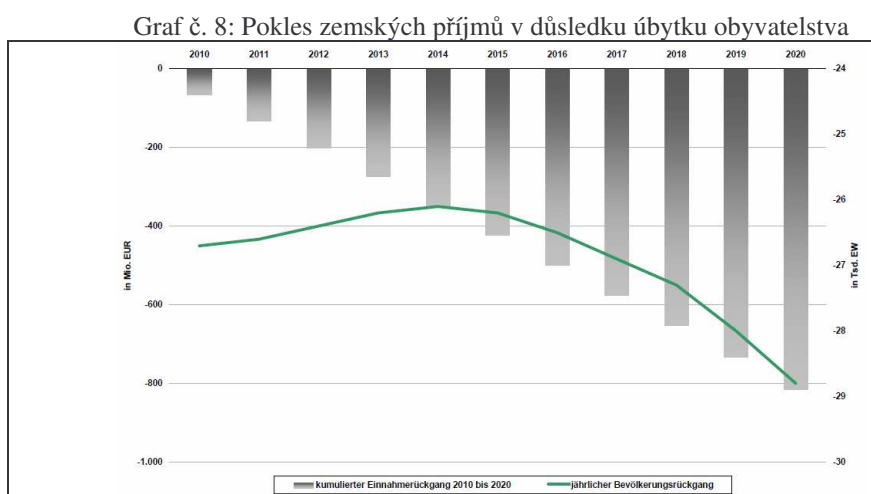
<sup>584</sup> *Sächsisches Kommunalabgabengesetz – SächsKAG.*

komunální jednotky dodržovaly, resp. neporušovaly platné právní předpisy a normy v této oblasti.<sup>585</sup>

Pro komunální příjmy jsou směrodatné samozřejmě i zemské příjmy Svobodného státu. Vývoj celkových příjmů saských komun z daní, stejně jako z příspěvků z KFA (vertikálního i horizontálního) se utváří a měl by odpovídat finanční situaci Saska v souvislosti s příjmy z výběru daní a LFA a konečných spolkových dorovnávacích příspěvků (*Bundesergänzungszuweisungen*).<sup>586</sup>

Demografický vývoj, resp. snižující se počet obyvatel, je rozhodujícím faktorem při určování výše státních financí. Počet obyvatel přímo ovlivňuje příjmy státu z daní a ze zemského finančního vyrovnání. Podle prognóz přijde Sasko do roku 2025 o jednu čtvrtinu současných příjmů v důsledku poklesu populace.<sup>587</sup> S tím souvisejí i menší finanční prostředky, které bude schopen stát přerozdělit mezi jednotlivé komunální jednotky a je zřejmé, že bude muset dojít k redefinici komunálního finančního vyrovnání (Staatsministerium der Finanzen, 2010: 5).

Pro přehlednost uvádíme následující tabulku, kde je zřetelně vidět úbytek financí z LFA v důsledku poklesu obyvatelstva.



Zdroj: Staatsministerium der Finanzen, 2010: 5.

Sasko již několikrát avizovalo snahu o vyrovnané rozpočty bez nového zadlužení. Proto muselo přijmout některá opatření, která by stát, potažmo komuny na tento znatelný, i když postupný, pokles příjmů připravila. Pro obce budou úsporná

<sup>585</sup> [Http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/827.htm](http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/827.htm).

<sup>586</sup> [Http://www.finanzen.sachsen.de/953.html](http://www.finanzen.sachsen.de/953.html).

<sup>587</sup> Nezapomínejme ani na pokles zemských příjmů v důsledku ukončení existence Solidárního paktu II (pozn. aut.).



opatření znamenat v příštích letech pokles finančních příspěvků cca o 20 % oproti dnešnímu stavu (Schramm, 2011: 5). Komuny mohou výši svých příjmů ovlivnit jen v malé míře, stejně málo či omezeně mohou ovlivnit oblast povinných výdajů. Spolek a země proto obcím doporučují čerpat peníze z evropských fondů a postupně nahrazovat státní příjmy jinými zdroji.<sup>588</sup>

Z hlediska finančního hospodaření obcí v Sasku je velice důležitý krok, ke kterému se rozhodla vláda přikročit v roce 2007. Zemský saský sněm schválil Zákon o novém komunálním účetním systému.<sup>589</sup> Zákon vstoupil v platnost na konci roku 2007 a ukládá obcím povinnost vést podvojný účetnictví.<sup>590</sup> Zamýšlená reforma byla připravována dlouhodobě. Již v roce 2004 bylo zřejmé, že Sasko přikročí k zavedení podvojného účetnictví a do diskuze byli přizváni zástupci všech zainteresovaných stran. Bylo rozhodnuto, že obce mohou začít přecházet na uvedený systém pozvolna a dobrovolně od roku 2008, povinnost vést podvojný účetnictví byla stanovena od roku 2013<sup>591</sup> (Tamtéž).

### Obecní příjmy

Zdroje financování saských komun se nikterak neodlišují od obecných příjmových kategorií ostatních německých obcí (viz kap. 5):

- a) vlastní daňové příjmy, resp. příslušné podíly na tzv. sdílených daních. Jedná se zejména o daň z příjmu (*Einkommensteuer*), pozemkovou daň (*Grundsteuer*), daň z živnostenského podnikání (*Gewerbesteuer*), daň z přidané hodnoty (*Umsatzsteuer*) a další místní daně,
- b) poplatky, jejichž druh a výši si obec nastavuje podle svých potřeb a uvážení (např. vodné a stočné, poplatky za odvoz odpadu apod.),
- c) příspěvky (např. platby za poskytování veřejných služeb),

---

<sup>588</sup> Provedené rozhovory naznačují, že obce tomuto přístupu nakloněny nejsou. Z diskuze se starosty bylo evidentní, že se ve většině případů obcím nevyplatí investovat personální a finanční kapitál do projektů, neboť úspěšnost není zajištěna a komuna tak může přijít o finanční prostředky, které by mohla investovat jinde. V řadě případů poté náklady nevyváží potenciální příjmy. Přesto však starostové význam a nutnost vícezdrojového financování komunální sféry nepopírají. Upřednostňují však menší projekty zejména příhraničního charakteru než velké evropské projekty (pozn. aut.).

<sup>589</sup> *Gesetz über das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen.*

<sup>590</sup> [Http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/826.htm](http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/826.htm).

<sup>591</sup> „Naše obec byla vybrána jako pilotní a systém podvojného účetnictví je u nás zaveden a funguje již od roku 2006. Musím uznat, že nám tento systém vyhovuje. V účetních přehledech vidím věci, které dříve nemohly nebo nebyly zohledněny. Z rozhovorů se svými kolegy (starosty pozn. aut.), že mnohé obce mají z tohoto přechodu strach. My jsme již v roce 2003 získali certifikát ISO 9001:2008, takže už fungujeme jako firma a jsme mezi saskými obcemi výjimka.“ Rozhovor se starostou saské obce A.

- d) ostatní příjmy<sup>592</sup> – jedná se např. o výnosy z vlastní hospodářské a podnikatelské činnosti obecních podniků či z půjček.<sup>593</sup>

Na tomto místě není nezbytně nutné popisovat veškeré daně, které obce vybírají, resp., na jejichž přerozdělování se podílejí.

#### Daň z příjmu

Na základě čl. 106, odst. 3 GG a zároveň § 1 Reformovaného obecního finančního zákona<sup>594</sup> připadá na obce 15 % výnosů z daně z příjmu. Spolek se na uvedené dani podílí ziskem 42, 5 %, stejná částka je přerozdělena zemím. Další rozdělení mezi jednotlivé obce určuje příslušná spolková země podle stanoveného klíče. Přepočtový klíč je vypočten pro každou obec zvlášť a odpovídá jejímu podílu na daňových výnosech (§ 2 GemFinRG).

Každý rok se částka, kterou saské obce obdrží v rámci finančního přerozdělení, mění. Podklady pro roční příspěvek se stanovují dle starších dat a může se tedy stát, že obec má v jednom kalendářním roce propad finančních prostředků, i když reálná potřeba je znatelně vyšší a v dalším roce, který vychází ze starších údajů, naopak disponuje většími finančními prostředky, než je aktuální potřeba. Tato příjmová nejistota je předmětem řady kritik a stálých protestů ze strany komunálních představitelů.

### 9.10.1 Komunální finanční vyrovnání

Jak již bylo blíže popsáno v kapitole 5, slouží komunální finanční vyrovnání k vyrovnávání rozdílné daňové síly jednotlivých obcí. Jedná se tedy o zemský finanční nástroj, kterým chce Sasko zajistit relativně shodné podmínky pro život a podnikání v různých obcích na území Svobodného státu. Jde o ústavní právo obcí, které je zakotveno v čl. 87 odst. 1 SächsVerf. Stát je zodpovědný za to, že komunální představitelé samosprávy mají finanční prostředky k výkonu svých úkolů a záležitostí.

---

<sup>592</sup> „Nezanedbatelnou roli hrají např. dividendy ze členství v akciové společnosti zajišťující dodávky elektrické energie, kde jsme akcionáři a máme právo na podíl na zisku. Ročně tato částka představuje okolo 400 tis. EUR. Dále jsme jedním z mnoha zakládajících členů společnosti dodávající do regionu zemní plyn. Při jejím zřízení jsme do ní vložili významný kapitál a nyní se roční zisk pohybuje okolo 800 tis. EUR. Na začátku 90. let 20. stol. jsme na rozjezd těchto podniků peníze měli. Po sjednocení jsme pro nastartování hospodářského růstu dostali jednorázovou finanční subvenci okolo 25 mil. (tehdy ještě) DM. To bylo skutečně hodně peněz, které komuny a okresy využívaly různě, my jsme je investovali.“ Rozhovor se starostou saské obce A.

<sup>593</sup> [Http://www.finanzen.sachsen.de](http://www.finanzen.sachsen.de).

<sup>594</sup> Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) – GemFinRG.

K uvedenému slouží ve všech teritoriálních státech (Sasko nevyjímaje) komunální finanční vyrovnání (čl. 87, odst. 3 SächsVerf).

V rámci KFA deklaruje Svobodný stát snahu o:

- doplnění vlastních příjmů obce (vertikální vyrovnání, fiskální funkce),
- vyrovnávání přílišných rozdílů ve finanční síle jednotlivých obcí (horizontální vyrovnání, redistribuční funkce),
- objevení a využití vlastního příjmového potenciálu (alokační funkce),
- podpora územního zemského plánování,
- posílení komunální samosprávy (Staatsministerium der Finanzen, 2005: 21).

## 10. Analýza obecní úrovně v Sasku a Bavorsku

Případové studie byly zaměřeny na dvě spolkové země SRN – Svobodný stát Bavorsko a Svobodný stát Sasko. Na základě zjištění z předcházejících kapitol můžeme získané informace podrobit analýze a zhodnocení.

Obecní samospráva v SRN navazuje na dlouhou tradici, která je charakteristická silnou pozicí obcí v systému. Německá místní správa má hluboké kořeny, které sahají až do středověku. V mezinárodním srovnání je Německo považováno za stát s tradičně silnou místní samosprávou. Vývojově a institucionálně jsou německé obce starší než německý stát (je poté logické, že jsou vždy starší než příslušná spolková země, jejíž jsou součástí).

Obce a komunální politika na německém území prodělala několik „nových“ začátků. 19. století a vznik demokratické veřejné správy a samostatných obcí; zánik obecní samosprávné úrovně v období nacistického Německa; restauraci územní samosprávy po skončení 2. svět. války; nové začátky obcí v NDR a NSR; postavení obcí v systému veřejné správy dnešní SRN.

Tato historicky doložitelná kontinuita i diskontinuita se odráží v sebevědomí komunálních jednotek (v oblasti *politics*). Právě toto sebevědomí však díky rozdílnému směřování rozděleného Německa po roce 1945, resp. 1949 odlišuje obce ve starých a nových spolkových zemích, resp. v Sasku a Bavorsku.

Municipality se na bývalém území NDR učí sami sebe chápat a prezentovat se jako základ státu. Nutno říci, že se jim to cca 20 let po znovusjednocení obou německých států daří. Zásadní rozdíl tedy spatřujeme v chování obcí, resp. jejich politických představitelů. Bavorské obce se prezentují jako nezpochybnitelný základ Bavorska s tím, že je samozřejmé, že demokracie a bavorská identita je budována zdola; v Sasku jsou si místní představitelé vědomi, že by obecní úroveň měla být prezentována jako základ správní a politické organizace státu, nejsou (většinou) ve svých postojích a názorech tak vyhranění (a radikální?) jako kolegové z Bavorska.<sup>595</sup>

S uvedeným souvisí i problematika místní identity. Nutno dodat, že saské obce prodělaly od znovusjednocení velký pokrok, i když budování obecní identity není

---

<sup>595</sup> Názorný příklad byl v práci uveden v souvislosti s názory na správní reformy (pozn. aut.).

otázkou. 20 let od znovusjednocení. V souvislosti s tématem obecní identity bylo velmi zajímavé ptát se, kým se cítí být obyvatelé v uvedené obci (Němci, Evropany, Sasy, Bavorsky apod.). Všichni bavorští starostové odpověděli, že samozřejmě Bavorsky. Saští komunální představitelé měli s uvedenou otázkou mírné obtíže.<sup>596</sup>

Zde je zřejmý rozdíl v komunálním životě ve staré a nové spolkové zemi. Saské obce musejí řešit řadu záležitostí, které souvisejí s nedávno provedenými správními reformami a připravují se na reformy nové. Tím jsou ovlivněny i jejich priority.

O VS ve starých spolkových zemích můžeme samozřejmě tvrdit, že je konsolidovanější, než je systém VS v nových spolkových zemích. Toto tvrzení je pochopitelné a předvídatelné. VS a celá společnost měla 50letý časový předstih, kdy se rozvíjela a učila ve společnosti demokratických států západní Evropy s ohledem na respekt k zemskému uspořádání. Nové spolkové země byly do demokratického a fungujícího systému VS západního typu začleněny prakticky bez přípravy. Politický a správní systém NSR byl automaticky ihned po znovusjednocení aplikován v nových spolkových zemích. Ty si po období nedemokratického režimu NDR začínaly postupně osvojovat zcela nové zásady správy.

Fungování obecní úrovně má (nejen) v případě Bavorska a Saska dva aspekty. Aspekt legislativně právní (oblast *polity*) a aspekt reálné komunální politiky (*politics* a *policy*). Zásadní odlišnosti nenalzáme v legislativním uspořádání či právním zakotvení postavení obcí, ale spíše v jejich praktických projevech. V předchozích kapitolách jsme zevrubně popsali legislativní podmínky existence obcí ve správní hierarchii příslušných spolkových zemí. Jak je zřejmé, disponují obce – v našem případě bavorské a saské – ústavní (spolkovou) garancí své existence, která je poté podpořena jednotlivými zemskými ústavami Svobodného státu Sasko a Bavorsko. Spolek, kromě základní zmínky o nezrušitelnosti obcí v Základním zákoně, komunální oblast nereguluje a vše přenechává v rámci federativně uspořádaného státního celku na jednotlivé jednotky – spolkové země. Na základě německého ústavně právního rámce přísluší obcím právo spravovat své záležitosti samostatně a na vlastní odpovědnost v rámci tzv. samostatné působnosti. Jelikož je systém VS SRN prototypem tzv. smíšeného modelu, vykonávají obce kromě „správy sama sebe“ i záležitosti zemské státní správy (oblast tzv. přenesené působnosti). K plnění obou typů úkolů vyvstává potřeba existence správního aparátu a

---

<sup>596</sup> Starosta saské obce B odpověděl, že se nechce vyjadřovat za obyvatele své obce. Starosta saské komuny A se považoval v první řadě za Němce a starosta obce C vyjádřil přesvědčení, že saská identita se buduje a posiluje a že občané pravděpodobně cítí být Sasy (pozn. aut.).

systemu komunální správy. Proto disponuje každá spolková země vlastním systémem obecního uspořádání, komunálním ústavním pořádkem a zákonodárstvím (souhrnně označováno jako *Kommunalverfassung*).

V práci jsme názorně ukázali, jakým způsobem definuje Bavorsko a Sasko územní samosprávu ve svých ústavách a obecních pořádcích, na jaké principy kladou uvedené spolkové země důraz. Všechny nejvyšší zemské právní normativy obsahují princip smíšeného modelu veřejné správy. Stránka institucionální (*polity*) je ve zkoumaných spolkových zemích velmi podobná. Odlišnosti, které mají vliv na výsledek a obsahovou náplň jednotlivých úrovní veřejné správy (*policy*) existují. Jedná se zejména o historické determinanty a byl jim v práci věnován adekvátní prostor.

Některé saské a bavorské determinanty komunální politiky nyní podrobíme podrobnější analýze.

## 10.1 Počet obcí

Na základě údajů uvedených v překládané práci (viz tabulka č. 2 a 3) lze odvodit, že průměrný počet obyvatel v saské, bavorské a průměrné německé obci se v současné době výrazně neodlišuje. U Bavorska se jedná cca o 6 tisíc obyvatel na obec, Sasko (i na základě provedených radikálních reforem) má průměrný počet obyvatel v obci o cca 2 až 3 tisíce vyšší, jedná se o necelých 9 tisíc. Celoněmecký průměr se poté pohybuje kolem 7 tis. obyvatel.

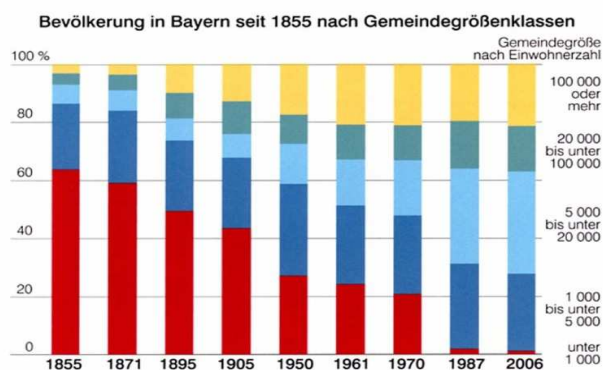
Porovnávat historický vývoj počtu obcí na území dnešních spolkových zemí Bavorska a Saska, je obtížné. Komparovat můžeme dva podobné správní celky, tedy spolkové země. To je však možné až od roku 1990. Od 50. let 20. století (1952) neexistovalo na území NDR zemské zřízení, a proto jsou i číselné údaje dohledatelné pouze za NDR, nikoliv konkrétně za Sasko, neboť to až do 90. let 20. století neexistovalo. Proto je možná srovnávací analýza počtu obcí až po znovusjednocení Německa a znovuoobnovení zemského uspořádání na celém území SRN.

Údaje pro Svobodný stát **Bavorsko** jsou logicky komplexnější. Od 19. století byl jeho vývoj relativně kontinuální. Nejvýraznější redukcí počtu obcí prošlo Bavorsko zejména v letech 1970 až 1987 (viz údaje v níže). Znatelný pokles počtu bavorských municipalit byl zapříčiněn důslednou obecní reformou (*Gemeindegebietsreform*) (Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, 2008). V roce 1972 byla

provedena zatím poslední zásadní reforma bavorského komunálního uspořádání. Zásahy do místních práv jsou v Bavorsku velmi citlivým tématem. Pokusit se o omezování obecní svébytnosti prostřednictvím snahy o centralizaci, tj. vytváření větších komun, by se dle slov bavorských komunálních představitelů, se kterými jsme měli možnost hovořit, rovnalo politické sebevraždě. Byť by argumenty o zefektivnění a správy měly své opodstatnění. Dotazovaní starostové nepopírali, že je v Bavorsku velký počet malých a velmi malých obcí a že by bylo vhodné vytvářet větší komuny. Zdůrazňovali však již existující možnost uvedeného a i budoucí dobrovolnost tohoto kroku a zejména individuální přístup. Centrální podnět pro slučování „shora“, tj. zánik některých obcí, není dle jejich soudu cestou správným směrem. Podle jejich slov obce, které měly potřebu centralizace, vytvořily již dříve kooperující sdružení, svazy, společenství a vytvářet nové obce jen proto, aby se Bavorsko přiblížilo oficiálnímu německému průměru počtu obyvatel na obci, není dle jejich názoru nezbytné. Díky dlouhé tradici komunální politiky a silným obcím je proces poklesu počtu bavorských obcí v dohledné době nereálný.

Pro názornost naše závěry dokresluje již jednou v textu uvedená tabulka zaznamenávající vývoj počtu obcí v Bavorsku.

Obrázek č. 42 : Průměrný počet obyvatel v bavorských obcích od roku 1855



Zdroj: [http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/document/artikel\\_44499\\_bilder\\_value\\_1\\_gemeindeverfassung1.jpg](http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/document/artikel_44499_bilder_value_1_gemeindeverfassung1.jpg).

V Sasku došlo za posledních dvacet let od znovusjednocení Německa k výraznému snížení počtu obcí. Z původních 1 626 na začátku 90. let 20. století na současný stav 485 obcí. V souvislosti s tímto radikálním poklesem celkového počtu saských komun stojí za zdůraznění, že počáteční slučovací procesy nebyly dány příkazem shora, ale dobrovolným rozhodnutím lokálních aktérů (Schramm, 2011: 3). Na základě dvou správních reforem v 90. letech 20. století byly již obce stimulovány ke

slučování do větších (početnějších) správních celků (obcí, správních společenství) shora a slučovací tendence byly podpořeny vydáním zákonného normativu zemské povahy. Např. na základě reformy z roku 1999 musely dosáhnout všechny komunální jednotky minimálního počtu 6 tisíc obyvatel. V případě, nedosahovala-li obec na uvedené číslo, musela přikročit ke spojení s jinou obcí, začlenění do jiné obce apod. Pro demonstraci zde uvádíme již jednou v textu použitou tabulku s uvedením struktury saských obcí od roku 1990 do 2010.

Tabulka č. 43: Struktura saských měst a obcí (včetně městských okresů)  
**Größenklassenstruktur der sächsischen Städte und Gemeinden (einschl. der Kreisfreien Städte)**

Größenklasse	Gebietsstand: 03.10.1990 Einwohner: 03.10.1990		Gebietsstand: 01.10.1998 Einwohner: 30.06.1998		Gebietsstand: 01.01.2000 Einwohner: 30.09.1999	
	Gemeinden	%	Gemeinden	%	Gemeinden	%
< 1.000	969	59,6	146	18,9	7	1,3
1.000-3.000	444	27,3	337	43,6	226	41,5
3.000-5.000	89	5,5	148	19,1	137	25,2
5.000-10.000	59	3,6	79	10,2	103	18,9
10.000-50.000	58	3,6	56	7,3	64	11,8
> 50.000	7	0,4	7	0,9	7	1,3
<b>Insgesamt</b>	<b>1626</b>	<b>100</b>	<b>773</b>	<b>100</b>	<b>544</b>	<b>100</b>

Tabulka převzata z [http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/download/Kommunale\\_Verwaltung/uebersicht.pdf](http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/uebersicht.pdf).

Komunální politika a saské obce hledaly po roce 1990 ztracenou cestu demokratické správy, resp. si budovaly cestu novou. Zásahy do obecních struktur byly sice bolestné, ale ty, které byly učiněny ihned po znovusjednocení, nezpůsobily výraznější odpor. Čím déle však obce samostatně působily v demokratickém prostředí obnovené zemské správy, tím se správní reformy potýkaly s větším nesouhlasem. Přesto se reakce patrně nedají porovnat s revoltou, kterou by s největší pravděpodobností podobné progresivní kroky vyvolaly v Bavorsku.

Podtrhují to vyjádření starostů, se kterými jsme v Sasku a Bavorsku mluvili. V Sasku si starostové nepřáli další reformu, resp. se vyjadřovali v tom smyslu, že by bylo potřeba v současné chvíli reformy zastavit a zaměřit se na konsolidaci stavu. V Bavorsku komunální představitelé razantně reformy odmítali, resp. si byli jisti obavami zemské úrovně z odporu komun. V některých případech reformy považovali i za vhodné, ale politicky neprůchodné a riskantní.



## 10.2 Komunální stranické systémy

V práci byly s ohledem na celkový tematický kontext představeny i stranické systémy Saska a Bavorska. Stranické systémy v nových a starých spolkových zemích, resp. analýza či komparace komunálních stranických systémů předmětem našeho výzkumu nebyly.

Vždy musíme mít na mysli, že každá obec je samostatným politickým systémem s vlastní stranicko-politickou základnou. Je důležité zacílení např. na malé obce, okresní města apod. Celkový počet starostů pro danou politickou stranu ještě nemusí znamenat, že je strana nejsilnější politickou stranou na komunální úrovni. Opticky se takto výsledky jevit mohou, realita tomu ale neodpovídá (počet starostů *versus* celkový počet odevzdaných hlasů v komunálních volbách pro danou stranu). Jednotlivé politické systémy na komunální úrovni se od sebe totiž výrazně liší. Naopak v určitých lokalitách si mohou být naopak velmi podobné.

Ze zjištěných údajů si můžeme dovolit paušalizaci a říci, že komunální stranické systémy vykazují přímou souvislost se zemským stranickým systémem. Na komunální úrovni však v rámci stranického spektra existují na druhé straně výrazné rozdíly. Není výjimkou, že v obcích střední a menší velikosti existují politické subjekty, které na vyšších úrovních nenalezneme. Značné zastoupení mají tzv. nezávislí kandidáti, tj. bez stranické příslušnosti sdružující se v subjektu, díky němuž kandidují v komunálních volbách (nejčastěji pod názvem *Freie Wähler* nebo *Unabhängige Wähler* apod.).

Každá komuna disponuje svým vlastním stranickým systémem<sup>597</sup>, který je odvislý od mnoha faktorů (historických, geografických, kulturních, sociálních, ekologických apod.). Hodnotit proto obecně stranické systémy na komunální úrovni, kdy každá obec disponuje svým unikátním politickým klimatem, je velmi složité a dle našeho názoru by zmíněné téma vyžadovalo samostatnou práci.

Vždy je nutné mít na mysli, že každá obec disponuje vlastní stranicko-politickou základnou fungující v rámci určitého kontextu (okresního, krajského, zemského). Podstatné je zacílení na obdobně velké municipality v rámci konkrétního geografického prostoru. Bylo by např. vhodné zkoumat komunální stranické systémy v geograficky vymezené lokalitě (např. v konkrétním okrese).<sup>598</sup> Pro relevantní výzkum stranických

---

<sup>597</sup> Viz Valeš 2006 či Balík 2008 (pozn. aut.).

<sup>598</sup> Inspirací by nám v tomto případě mohl být v českém prostředí Stanislav Balík, který provedl podobnou analýzu ve dvou moravských okresech, v Šumperku a Jeseníku (Balík 2008).

systemů na komunální úrovni by bylo nutné zohlednit celou řadu aspektů jako např. zkoumání volební účasti v komunálních volbách, tvorbu obecních exekutivních koalic atd. Vedle voleb obecní rady jsou to i přímé volby vrcholných komunálních reprezentantů. Dále bychom se museli zaměřit na srovnání voleb obecního zastupitelského sboru a starosty; jak volby obecní rady ovlivňují volbu starosty a naopak (nekonají se ve stejný termín a mohou voličské chování ovlivňovat) apod. V překládaném textu jsme zpracovali složitý mechanismus komunálního volebního systému.

Podíváme-li se podrobněji na čtyři bavorské obce, ve kterých byly rozhovory uskutečněny, můžeme konstatovat, že ve všech obecních radách měla silné zastoupení CSU. Ve dvou případech pocházel i starosta z uvedené politické strany (obce B a C), ve dvou dalších případech se starosta rekrutoval z uskupení sdružujícího nezávislé kandidáty (obce A a D). Obecní zastupitelský sbor byl složen ze zástupců 4-9 politických subjektů. Vždy byli zastoupeni členové CSU a nezávislí. Obvykle bylo stranické spektrum doplněno stranami se zemskou relevancí (SPD či FDP) a zástupci komunálních politických subjektů, které se v jiné sledované obci nevyskytovaly a měly vazbu na uvedený region (např. Ekologicko-demokratická politika, Strana pro mladé i staré, Agrární strana, Křesťanské sdružení nezávislých apod.).

V Sasku se z pochopitelných důvodů v námi sledovaných obcích CSU neobjevovala, ale byla nahrazena výraznou převahou CDU. Rozhovory jsme vedli s představiteli tří saských obcí (resp. měst) a všichni starostové byli členy CDU. V zastupitelských sborech dvou ze tří saských municipalit (B a C) měla uvedená politická strana i nadpoloviční většinu v obecní radě. Počet stran na komunální úrovni v Sasku byl ve zkoumaných obcích menší než u bavorských komun. Počet stran tvořících obecní zastupitelský sbor nepřekračoval 5 politických subjektů. Kromě CDU byla rada složena vždy ze zástupců nezávislých uskupení a levicové *Die Linke*. Z politologického hlediska chápeme každou obec jako unikátní stranický systém, který může být podobný ostatním, ale může také díky autonomním vlivům vykazovat výrazná specifika.

### **10.3 Komunální volební systémy**

V případě Bavorska a Saska se jeví jako velmi zajímavé srovnání voleb a volebních systémů. Naši pozornost zaměříme na volby vrcholných komunálních

představitelů (starostů) a členů obecního zastupitelského sboru, tj. obecní rady. Mezi komunální volby v Sasku i Bavorsku dále patří volby okresní (okresního sněmu a okresního rady), ale těm se v následujícím shrnutí věnovat nebudeme, neboť naše pozornost směřuje zejména k rovině obecní.

Volič je v průběhu svého života, jak v Sasku, tak v Bavorsku, konfrontován s poměrně velkým počtem voleb (obecní rada, starosta, okresní sněm, Zemský parlament, Spolkový sněm, Evropský parlament. V případě Bavorska ještě se dvěma typy krajských voleb). Se souběhem komunálních voleb je počítáno, resp. jsou záměrně pořádány najednou (nedojde-li k mimořádné situaci, které pravidelnost volební procedury naruší). Souběh komunálních voleb a ostatních voleb je např. v Sasku možný, jen je ošetřen v zákoně. Bavorské zákonodárství kombinování komunálních a ostatních voleb přímo zakazuje.

Kromě klasické volby ve volebních místnostech je saským i bavorským voličům umožněna tzv. korespondenční forma hlasování.

Komunální volby v SRN bychom mohli označit jako volbu osobností (*Persönlichkeitswahl*). Zejména v menších a středně velkých komunách hrají větší roli osobnostní kvality jednotlivce než stranická příslušnost (viz např. nemožnost hlasovat pro politické strany u voleb saských radních). Díky volebnímu systému je obecní rada tvořena zástupci různých politických subjektů, což s sebou na jedné straně přináší zvýšenou náročnost při projednávání obecních záležitostí, na straně druhé politická heterogenita nutí německou komunální politiku být více konsenzuální nebo o konsenzus více usilovat. Stranická různorodost je zapříčiněna, mj. i absentujícím volebním prahem v obou spolkových zemích.

#### Starosta

Obě spolkové země zvolily stejný volební systém. Základní odlišnost spočívá pouze v délce mandátu. Bavorský starosta je ve své funkci o dva roky méně, než představitel saské komuny. Ten svůj úřad vykonává 7 let.

Starostové jsou voleni většinovým volebním systémem absolutní většiny ve dvoukolové variantě. Volby vrcholných představitelů obce (starosta, vrchní starosta, první starosta) jsou v Sasku a Bavorsku *de facto* identické. Hlasovací lístky mají otevřený či uzavřený charakter. Míra otevřenosti či uzavřenosti kandidátních listin je v obou spolkových zemích odvislá od počtu kandidátů. Uchází-li se o voličovu přízeň

pouze jeden kandidát či kandidátka, může volič na volební lístek dopsat jinou osobu, která může být zvolena při nadpoloviční většině odevzdaných hlasů (otevřená kandidátní listina). Nepřihlásil-li se žádný kandidát na post starosty, může volič na prázdný volební lístek svého kandidáta na budoucího starostu doplnit (zcela otevřený kandidátní lístek). V případě, je-li hlasovací lístek úplný a volič si může vybrat minimálně ze dvou kandidátů, disponuje pouze možností označit svého favorita a hlasovací lístek dále neupravuje (uzavřená kandidátní listina).

### Obecní rada

Křesla obecních radních jsou v Sasku a Bavorsku obsazována proporčním volebním systémem kandidátních listin (s otevřenými kandidátními listinami). Identická je i metoda přepočtu odevzdaných hlasů na mandáty pomocí d'Hondtova volebního dělitele. Saský i bavorský volič je u uvedeného typu voleb v obou spolkových zemích konfrontován s procesem panašování a kumulování hlasů.

Podíváme-li se konkrétněji na volby obecních představitelů, spočívá odlišnost mezi Bavorskem a Saskem v délce mandátu starosty, resp. obecní rady. Bavorský starosta a obecní radní vykonává svůj úřad po dobu šesti let. Pravidelné volby členů obecního zastupitelského sboru v Sasku probíhají jednou za pět let. Oproti funkčnímu období starosty, je délka mandátu bavorského člena obecní rady oproti svému saskému kolegovi o jeden rok delší (u starosty o dva roky kratší).

Odlišná je však i samotná volební procedura u voleb členů obecní rady (počet preferenčních hlasů, způsob jejich redistribuce, význam politických stran u voleb zastupitelského orgánu obce), proto jí nyní věnujeme naši pozornost.

Obecní rada v Sasku je obsazována na základě proporčního volebního systému kandidátních listin, přičemž platí pravidlo kumulování (jednomu vybranému kandidátovi až tři preferenční hlasy) a panašování (možnost výběru kandidátů v rámci všech kandidátních listin). Volič má k dispozici tři preferenční hlasy, které přerozděluje mezi konkrétní kandidáty/kandidáta. U voleb do zastupitelského orgánu saské obce je v této souvislosti velmi zajímavé, že volič nemá na kandidátní listině možnost zaškrtnout kandidující subjekt jako celek, ale je „donucen“ k volbě konkrétních osobností. Jedná se o silně personalizovaný proporční systém kandidátních listin. Princip v podstatě odporuje základní charakteristice systému poměrného zastoupení, ve kterém hrají stěžejní roli politické strany, a volič se primárně rozhoduje pro politickou

stranu. Pro posílení personalizace voleb se až poté používají preferenční hlasy. V uvedené podobě je však volební systém v Sasku jedinečný. Saský obecní pořádek následně připouští i zajímavou většinovou volbu v případě, že je k dispozici pouze jedna kandidátní listina (tj. jedné politické strany). Proporční volební systém se tak neuplatňuje a přechází se na většinový volební systém realativní většiny bez možnosti kumulování hlasů. Volební systém se tedy přizpůsobuje vnějším okolnostem, je velmi flexibilní.

V Bavorsku má volič při volbě bavorských členů obecní rady k dispozici tolik hlasů, kolik je křesel v zastupitelském sboru obecní úrovně<sup>599</sup> – tj. osciluje mezi osmi (v nejmenších komunách) a osmdesáti (v hlavním městě spolkové země v Mnichově). Každý bavorský volič má u voleb do obecní rady i v té nejmenší obci minimálně o pět preferenčních hlasů více, než volič saský. Počet preferenčních hlasů, které může udělit bavorský volič, odpovídá velikosti obce. V saském případě počet obyvatel komuny nehraje roli a k dispozici jsou voliči tři preferenční hlasy.

Zásadní odlišnost poté spočívá v možnosti volby celé stranické kandidátky. V Sasku jsou jednotliví kandidáti zaneseni na kandidátní listinu pod hlavičkou konkrétního kandidujícího subjektu, ale pro stranu jako takovou hlasovat nelze. Bavorský komunální volební systém volbu konkrétní politické strany (jako jednu ze čtyř základních možností jak hlasovat<sup>600</sup>), voliči umožňuje. Volič může hlasovat i pro politickou stranu. Ovšem kandidáty, kteří mu nejsou sympatičtí či kterým svůj hlas na kandidátní listině politické strany udělit nechce, může vyškrtnout. „Ušetřené“ hlasy poté může dále kumulovat či panašovat.

Následný proces sčítání hlasů je v Bavorsku skutečně velmi zajímavý a inspirující prostřednictvím implementace principů elektronického sčítání hlasů. Členové volební komise mají k dispozici elektronickou tužku, která sčítá udělené hlasy po načtení konkrétního čárového kódu kandidáta a zpracování výsledného součtu hlasů pro

---

<sup>599</sup> Bavorský komunální systém u obecní rady je tedy českému čtenáři bližší. Obecně je v případě komunálních volebních systémů v Německu preferována možnost udělovat preferenční hlasy v souvislosti s počtem obsazovaných křesel (jedná se o tzv. jihoněmeckou variantu). Sasko se vydalo cestou tzv. severoněmecké inspirace (ač přijalo a aplikuje jihoněmecké radní uspořádání) a uděluje pouze tři preference (pozn. aut.).

<sup>600</sup> Konkrétní postupy a možnosti volby jsou uvedeny v kapitolách o saském a bavorském komunálním volebním systému. Na tomto místě je již tedy neopakujeme, pouze upozorňujeme na shodné či odlišné charakteristiky (pozn. aut.).

každou kandidující osobu se zpracuje elektronicky – bez manuálního sčítání (příklad v práci též uveden).

Z hlediska elektronizace volební procedury na komunální úrovni je v současné době Bavorsko více progresivní než Sasko. V Bavorsku je na komunální úrovni již deset úspěšně realizován pilotní projekt elektronizace volebního procesu, od roku 2008 je elektronické sčítání aplikováno pro všechny komunální jednotky a druhy voleb.

Sasko dosud ke spuštění (pilotního) projektu elektronizace volebního procesu nepřistoupilo. Je to dáno především tím, že přípravná a vývojová fáze (vývoj softwaru, legislativní zakotvení, administrativní zabezpečení atd.) probíhá již několik let před spuštěním pilotního programu. V případě Bavorska se přípravná a vývojová fáze uskutečnila ve druhé polovině 90. let (od roku 2002 následovala testovací fáze; následně od roku 2008 „ostrý“ provoz). V uvedené době (druhá polovina 90. let) však Sasko věnovalo na komunální úrovni primární pozornost implementaci a etablování volební procedury jako takové. Transformace saského komunálního systému (přechod od nedemokratických k demokratickým principům správy) znamenal velké finanční, politické, logistické i personální vypětí po mnoho let. Z hlediska Saska tak bylo především nutné zajistit volební proces po všech jeho stránkách bez ohledu na to, zdali aktuální trendy již směřují jinam. Sasko tak v současné době sice trpí ve srovnání s Bavorskem „elektronizačním handicapem“, nicméně z výše uvedených důvodů se jedná o zpoždění pochopitelné.

Mezi jednotící prvky volebních systémů v uvedených spolkových zemích patří:

- a) proporční volební systém kandidátních listin,
- b) způsob přepočtu odevzdaných hlasů na mandáty – d'Hondtův volební dělitel,
- c) princip kumulování a panašování,
- d) absence volebního práhu.

Mezi odlišné prvky volebních systémů v uvedených spolkových zemích patří:

- a) odlišná délka mandátu člena obecního zastupitelského sboru (6 Bavorsko versus 7 let Sasko),
- b) počet udělovaných preferenčních hlasů (3 Sasko versus dle počtu obsazovaných mandátů Bavorsko),
- c) nemožnost hlasovat pro politickou stranu (v Bavorsku možné, v Sasku nikoliv),
- d) aplikování elektronizace sčítací procedury v Bavorsku.

## 10.4 Úkoly a pravomoci obecních orgánů

Na příkladu Bavorska a Saska lze názorně demonstrovat, jak je odlišné fungování obce *de jure* a *de facto*. Dle komunálních ústav (obecních pořádků) disponují bavorské i saské obce dvěma vrcholnými orgány, starostou a obecní radou. Jelikož jsou obě země reprezentantem jihoněmeckého obecního zřízení (jihoněmeckého radního uspořádání), měla by být charakteristika, funkce a pravomoci obecních orgánů velmi podobná. Uvedený předpoklad však nebyl zcela naplněn.

Zákon v saském a bavorském případě skutečně hovoří o dvou hlavních orgánech (*Hauptorgan*). V bavorském právním pořádku však již další pravomoci uzurpuje (první) starosta, resp. starosta je tvůrcem komunální politiky a rada jej v jeho činnosti podporuje, doplňuje, usměrňuje.

Za tvůrce procesů na saské obecní úrovni je považována obecní rada. Ta v porovnání s úkoly, které jsou svěřeny starostovi, v žádném případě nezaostává. V případě nedržíme-li se striktně právního výkladu komunální ústavy (což by bylo chybné), tedy oblasti *polity*, ale sledujeme i oblast *politics*, tj. procesní součást politiky, můžeme vysledovat zajímavé souvislosti. I Saské ministerstvo vnitra, tedy vrcholný orgán pro oblast veřejné správy za hlavní orgán obce pokládá obecní radu a starostu umisťuje do jejího čela jako jejího viditelného reprezentanta a zástupce. *De facto* tak jiným způsobem vykládá literu zákona, která v souvislosti s obecní strukturou rozeznává dva hlavní orgány – starostu a radu.<sup>601</sup> Následné posuzování úkolů, které jsou svěřeny do kompetence starostovi a radě, je pouze odrazem uvedeného výkladu. V konkrétních kapitolách, které se věnovaly případovým studiím Saska a Bavorska jsme detailně představili práva a povinnosti starosty a obecní rady. Již např. z rozsahu oddílu věnovanému kompetencím obecní rady v bavorském a saském případě je zřejmé, že rozdíly existují a nejsou nezanedbatelné.

Otázkou dále je, jak se právní norma snoubí s praxí. Starosta je dle platné legislativy povinen vykonávat nařízení obecní rady. Bavorský obecní pořádek starostovi přiznává právo s jejím rozhodnutím nesouhlasit, vznést námitku nebo v krajním případě požádat o přezkum zákonnosti uvedeného nařízení. Nesouhlasit tedy může starosta v případě protiprávního jednání nebo v případě, kdy se domnívá, že by nařízení obecní

---

<sup>601</sup> Srovnej § 1, odst. 4 SächsGemO versus [http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do;jsessionid=235A83DB58FF90AB43DEFC072CB99054.zufi2\\_1?action=showdetail&modul=LL&id=235892!0](http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do;jsessionid=235A83DB58FF90AB43DEFC072CB99054.zufi2_1?action=showdetail&modul=LL&id=235892!0).

radly odporovalo existujícím právním předpisů. Starosta může v některých záležitostech s rozhodnutím obecní rady nesouhlasit, nemá však pravomoc jej zrušit. Může však použít uvedené procedurální kroky k pozdržení či oddálení výkonu nařízení obecní rady, tj. proces aplikace velmi zkomplikovat a prodloužit.<sup>602</sup> Vzájemné vztahy starosty a obecní rady bychom z mocenského hlediska mohli přirovnat k nucenému soužití (kohabitaci) v německém podání. Velmi důležité jsou tedy vzájemné neformální vazby mezi orgány obce a důraz na konsenzuálnost komunální politiky.

## 10.5 Komunální volby

Paušálně hodnotit výsledky komunálních voleb je velmi složité. Politický systém každé komuny je unikátní a posuzovat globální výsledky místních voleb z hlediska úspěšnosti a neúspěšnosti kandidujících politických subjektů není bez úskalí.

V naší práci jsme se z hlediska výsledků voleb soustředili na volby do obecních rad. Výsledky voleb starostů lze z důvodu jejich výrazné diferenciaci v termínu konání velmi obtížně kvantifikovat. Statistické úřady obou sledovaných zemí takovou možnost bohužel neumožňují. Bavorští a saští starostové mají identické funkční období (šest a sedm let), ale samotné konání voleb v jednotlivých komunách se z různých důvodů odlišuje.

### **Komparace Bavorska a Saska z pohledu voleb do obecních rad**

Z hlediska generalizujícího pohledu na bavorský a saský komunální systém lze odhalit několik společných i rozdílných znaků. Samozřejmě u Saska nacházíme handicap v podobě několik desetiletí trvajících nedemokratické správy komunální úrovně a jejího podřízení institucionální a ideové dikci PDS. Politická a ideová unifikace komunální úrovně způsobila devalvací komun jako základního pilíře demokratické státnosti, což pro vývoj po roce 1990 znamenalo až nadlidské úsilí saské komunální úrovně o obnovu demokratických hodnot samospráv.

Na druhé straně bavorské obce se již po skončení 2. svět. války staly základem pro „zdola“ budované demokratické institucionální prostředí. Poválečný trend

---

<sup>602</sup> Tj. nejen v případě právního pochybení, ale zejména v případě, nesouhlasí-li s postupem obecní rady, ale nemá žádný jiný opravný prostředek, jak s jejím rozhodnutím nesouhlasit (pozn. aut.).



demokraticky fungujících samospráv nebyl v Bavorsku narušen a lze ho v současné době považovat již za tradiční a státoporný.

Obecní rada patří v Bavorsku i Sasku mezi dva přímo volené orgány obce (druhým je post starosty obce). Z hlediska globálního pohledu na volby do obecních rad jsou obě zkoumané spolkové země dobře uchopitelné. Především proto, že volby v Bavorsku i Sasku jsou z obecného pohledu konány v jednotných datech, tzn. nikoli kontinuálně (tak jako ve většině případů u voleb vrcholných představitelů saských a bavorských obcí). Od stanoveného časového bodu určující začátek srovnání (rok 1990) se volby do obecních rad konaly v Bavorsku čtyřikrát (1990, 1996, 2002 a 2008) a v Sasku pětkrát (1990, 1994, 1999, 2004 a v roce 2009)<sup>603</sup>, přičemž obecní radní v Bavorsku mají šestileté a saskí pětileté funkční období.

Pro obě spolkové země platí z pohledu paušálních výsledků voleb do obecních rad několik společných jmenovatelů. Především se jedná o konzistentnost volebních výsledků z pohledu velkých politických stran. V případě Bavorska i Saska lze konstatovat, že vítěz voleb do obecních rad se z pozice velkých politických stran od roku 1990 včetně nemění. V Bavorském případě ve volbách do obecních rad po téměř dvě dekády (1990-2008) jasně dominovala CSU, v Saském případě ve stejné časové periodě (1990-2009) její příklad následovala sesterská CDU. Do pozice „stále druhé“ komunální politické strany byla v Bavorsku i Sasku odsouzena SPD (i když v případě Saska s podstatně menším procentuálním rozdílem). Další (i spolkově etablované) politické strany FDP a Zelení dosahují v Bavorsku i Sasku velmi podobných výsledků s tím, že v Bavorském případě si vedou lépe Zelení, v saském FDP. Procentuální rozdíl je však zcela nepatrný.

Voličská uskupení a jejich vliv na globální výsledek voleb je markantní. V Bavorsku se po celé zkoumané období umisťují voličská uskupení na pření přiče v počtu odevzdaných hlasů a přidělených mandátů. Až za nimi se umisťují křesťanští sociálové (CSU) a další politické subjekty. V Sasku je situace podobná avšak s tím rozdílem, že voličská uskupení po téměř dvě desetiletí nedokázala v globálním výsledku

---

<sup>603</sup> Z politologického hlediska je nutné interpretovat komunální volby ve správném světle. Každá obec tvoří samostatný politický systém s vlastní stranickou základnou. Při hodnocení celé komunální sféry (z našeho pohledu především výsledků voleb do obecních rad a starostů) je nutné postupovat velmi obezřetně. Bylo by politicky nekorektní analyzovat zmíněné volby způsobem, který by opomíjel existenci politických systémů legitimních politických jednotek, kterými obce jsou. Jednotlivé politické systémy obcí se od sebe liší, a to je nutné si z politologického hlediska uvědomit (pozn. aut.)

voleb předstihnout CDU. Od počátku 90. let tak podpora CDU nedoznává stagnace ani v konfrontaci s voličskými uskupeními.

## 10.6 Neformální pravidla

Komunální politika v Bavorsku a Sasku je ovlivňována neformální vztahy. Ty vycházejí z osobních vazeb a personální provázanosti politických aktérů v rámci různých úrovní správy. Uvedené osobní vztahy mohou mít poté vliv i na procesní záležitosti a rychlost věcných řešení. Nemáme tím na mysli lobbistické či klientelistické chování, ale principy politické rekrutace elit v pojetí západních demokracií. Zejména v Bavorsku je patrné budování politické kariéry zdola. Zemský politik má za sebou alespoň minimální zkušenost s prací na nižší úrovni. Vrcholní zemští představitelé začínali zpravidla se svou politickou kariérou na úrovni obcí, okresů a dále postupovali ve stranické i správní hierarchii výše. Je poté nasnadě, že tímto způsobem dochází k přirozenému zasíťování a vyvážení pracovních (politických) a osobních vztahů v rámci celé správní hierarchie.

Musíme dodat, že v Sasku je situace poněkud odlišná. Díky politickým změnám na začátku 90. let 20. století došlo ve velmi krátké době k výměně správního aparátu na všech úrovních. Do komunální politiky vstupovali lidé nezkušení, ovšem plni elánu a touhy po změně. Dvacet let je příliš krátká doba, aby došlo k podobnému provázání jako v bavorském případě (s výjimkami). Přesto i zde hrají osobní vazby důležitou roli.

Dalším aspektem neformálních vztahů je politická příslušnost komunálních představitelů ve vazbě na vyšší úroveň správy (okresní, krajskou apod.). Všichni starostové bez výjimky zemské příslušnosti svorně uváděli, že na řešení věcných témat a problémů, které musejí obce administrovat v součinnosti s vyšší úrovní správy, nemá stranická příslušnost představitelů obcí a stranická příslušnost představitelů vyšší jednotky správy žádný vliv. Důležité je však též zmínit, že se jedná zejména o úřednické úkony, kde není stranická příslušnost stěžejní. Při schvalování záležitostí, které musejí projít zastupitelským orgánem vyšší správní úrovně (tzv. *Genehmigung*), může být jiná stranická příslušnost mírným handicapem. V případě shodného stranického obsazení na radnici a okresním úřadě, existují neformální možnosti, jak problémy (jinak, lépe, rychleji) řešit. Resp. komunální politici ze stejné politické strany mají příležitost se častěji potkávat např. na pravidelných stranických shromážděních, akcích apod. a

kvalita mezilidských vztahů se může pozitivně odrážet i v rychlosti a kvalitě vyřizování příslušných záležitostí. Nejedná se o otázky správních procedur, spíše oblastí, kde je vhodná či nutná politická podpora či součinnost okresu, kraje.

Komunální politika v Sasku a Bavorsku a její neformální projevy jsou výrazně determinovány délkou existence komunálních jednotek. Zatímco v Bavorsku je komunální vývoj po skončení 2. svět. války kontinuální (vyjma reformem v 70. letech 20. stol.), saské municipality zažívají svůj již několikátý začátek (po skončení 2. svět. války, po vzniku NDR, po znovusjednocení Německa, po správních reformách a slučování obcí). Obecní identita a principy obecní sounáležitosti s obcí jsou významnější v bývalé západní spolkové zemi, neboť život a participace v rámci municipality je přirozenější a delší a zároveň vazby na společný geografický prostor trvalejší.

Bavorsko má propracovaný a léty ověřený systém agregace a artikulace komunálních zájmů prostřednictvím různých spolků, svazů, zájmových sdružení apod. Bavorsko je v uvedené oblasti unikátem i v rámci SRN. Čísla společensky působících subjektů jsou velmi zajímavá.<sup>604</sup>

V bývalých východních spolkových zemích je patrná zprofanovanost principů občanské participace. Sasko si nese obdobné stigma jako některá jiná postkomunistická území. Podřízení společenských aktivit státnímu dohledu či přímo kontrole přispělo v transformačním období k apatii značné části obyvatel, která se negativně odráží v neposlední řadě v samotných základech demokratické státnosti, tj. v komunální oblasti. Přesto se však Sasko (např. v porovnání s ČR) snaží být i v této oblasti činné a posilování aktivity občanské společnosti chápou komunální představitelé jako jednu z priorit.

Důležitou roli sehraává i starosta jako obecně uznávaná autorita a tvůrce života obce (Bavorsko). Také proto nejsou změny ve starostovském křesle u menších a středně velkých obcí časté. Ve Spolkové republice Německo je nastaven trend „voličské loajality“, jak jsme fenomén nazvali. Ve všech obcích, které jsme v průběhu vypracování předkládané práce navštívili, s výjimkou jediné, je vrcholný reprezentant obce – starosta, v úřadě více než 10 let, výjimkou není ani 20leté volební období. Voliči

---

<sup>604</sup> Např. v jedné z bavorských obcí, ve které byl uskutečněn rozhovor s místním starostou, existuje oficiálně 84 zájmových uskupení. Několika desítkami existujících a fungujících zájmových skupin však disponovala každá bavorská obec, ve které byl terénní výzkum uskutečněn (pozn. aut.).

si ověřili osobu starosty a v případě, nezklamal-li jejich očekávání, potvrzují jej kontinuálně od začátku 90. let 20. století v jeho funkci (někdy i déle).

Výjimku pak představují starostové, kteří se již rozhodli dále nekandidovat. Důvody, které je k tomu vedou, jsou různé. Na základě rozhovorů se starosty i předešlých studií se jedná o tři hlavní důvody: buď již z hlediska věkového limitu kandidovat nemohou (každá spolková země si stanoví nejen minimální, ale i maximální věkový limit pro kandidáta na starostu – např. v Sasku i Bavorsku je to 65 let); nebo již jako úředníci veřejné správy dosáhli stanovených odsloužených let a mají nárok na výsluhu a odcházejí do důchodu nebo chtějí dobrovolně předat úřad někomu mladšímu a progresivnějšímu. Předáním úřadu zde rozumíme případ, kdy odcházející starosta na konci svého funkčního období doporučí voličům svého vhodného nástupce.<sup>605</sup>

---

<sup>605</sup> Rozhovor se starostou bavorské obce A, který byl takto do své funkce před třemi roky navržen a je ve svých 32 letech jedním z nejmladších starostů v Bavorsku. Starostou se stal ve svých 29 letech, členem obecní rady ve 23. Místostarosta ve stejné obci je obecním radním od 21 let a ve svých 28 letech se stal zástupcem starosty. V rozhovoru však starosta uvedené obce připustil, že tento věk není ani v Bavorsku častým jevem a že průměrný věk bavorského starosty je cca 40 let. Na druhé straně však uvedl, že je funkce a práce v komunální police považována za čest a možnost reprezentovat danou obec a nikoliv jako něco dehonestujícího. Starosta této obce je v úřadě jako jediný méně než 10 let (pozn. aut.).

## 11. Závěr

Pro předkládanou disertační práci jsme si v jejím úvodu stanovili obtížný cíl. Usilovali jsme o deskripci a analýzu komunální politiky ve Spolkové republice Německo, a to v rámci stanovených problematik. Komunální politika v SRN, jak předkládaná práce ukazuje, je velmi komplikovaným a složitým organismem, kumulujícím nejen aspekty politické, ale také správní, hospodářské, sociální, ekonomické, environmentální, kulturní atd. Všechny zmíněné atributy můžeme chápat jako determinanty ovlivňující život komun. V případě SRN lze komunální politiku jen velmi obtížně postihnout komplexně. Heterogenní fungování německého Spolku se stejně intenzivně odráží na existenci obcí. Ty ač provázány s vyššími úrovněmi politického a institucionálního života země (Spolku), tvoří velmi specifický a v jistých aspektech (konsenzuálnost, osobní vazby atd.) snad až autonomní svět.

Po přípravné fázi, zkoumající možnosti a limity zvoleného tématu, jsme si stanovili několik dílčích subtémat, které pro nás měly zásadní význam. Specifikace cílů v rámci tak složité a obsáhlé problematiky byla nezbytná. Námi stanovené otázky se v následujícím textu pokusíme zodpovědět. Budeme vycházet z uceleného teoretického rámce fungování komunální politiky v SRN a také ze zpracovaných případových studií Bavorska a Saska.

Níže uvedené informace je možné charakterizovat jako souhrnné výstupy naší práce. Na některé problematiky budeme reagovat sumarizovaně, neboť jejich diferenciaci je kontraproduktivní, tj. přinesla by spíše zkreslené či nepřesné údaje.

Závěr jsme se snažili učinit co nejvíce přehledným a zároveň maximálně vypovídajícím o výsledcích našeho výzkumu. Po připomenutí dílčího výzkumného záměru (viz také úvod práce) následuje výsledek našeho výzkumu, na který navazuje stručné shrnutí.

### **Našimi cíli bylo:**

- 1. Analýza procesu etablování moderní demokratické veřejné správy v postkomunistickém prostoru (tj. jak probíhala restaurace systému VS v nových spolkových zemích vzniklých po znovusjednocení SRN).**

Definovali jsme právní předpisy, které byly základem uvedeného procesu, ať již hovoříme o tzv. Slučovací smlouvě či o právních normativech, které následovaly (např. Ústavní zákon o zřízení spolkových zemí na území NDR, Zákon o samosprávě obcí a okresů v NDR – tzv. Komunální ústava apod.). Rehabilitace demokratických principů správy začala na území NDR od úrovně zemské. Znovusjednocením obou německých států došlo i k vytvoření spolkových zemí. Svou platnost postupně pozbývaly zásady, na kterých správní systém NDR přes čtyřicet let fungoval, a základní územně administrativní jednotkou v systému se poté opět mohly stát obce. Principy moderní demokratické veřejné správy byly nejprve položeny provizorním ústavním dokumentem platícím pro všechny nově vytvořené spolkové země (tzv. Komunální ústavou), aby následně byly veškeré kompetence v oblasti organizace a fungování VS svěřeny do rukou jednotlivých spolkových zemí. Ty záhy přijaly i vlastní právní normativy a určují podobu komunálního systému a také za něj odpovídají. Je v kompetenci každé z nich, jakým způsobem upraví podmínky a základní pravidla fungování komunální úrovně (délka mandátu obecní rady a vrcholného představitele obce, způsob volby obecní rady a starosty, práva a povinnosti obecních představitelů, způsob financování obcí a finanční autonomie komunálních jednotek apod.). Základní zákon organizaci veřejné správy, resp. oblast komunální politiky, nereguluje, a tak atributy německého komunálního systému spadající výlučně do kompetencí zemí (*Ländersache*). Základní zákon je obecným garantem svébytnosti obcí. Komunální samospráva v Německu je zakotvena a chráněna čl. 28, odst. 2 GG. Patří k tzv. neměnným náležitostem německého politického systému. Právo na územní samosprávu nemůže být komunálním jednotkám nikdy upřeno či dokonce odebráno. Na základě německého ústavně právního rámce přísluší obcím právo spravovat své záležitosti samostatně a na vlastní odpovědnost v rámci tzv. samostatné působnosti. Ostatní záležitosti již jsou ve výsostné kompetenci jednotlivých spolkových zemí.

### **Shrnutí**

**Proces etablování moderní demokratické VS, tedy VS skládající se ze dvou subsystémů – státní správy a územní samosprávy – nebyl v prostředí nových spolkových zemí jednoduchý. Rozhodně nebyl tak automatický, jak SRN na začátku 90. let 20. století předpokládala. Existence již etablovaných západních spolkových zemí sice představovala vzor a možnost odborného vedení, ale východní spolkové země si transformační fázi musely projít velmi rychle. Staré**

**spolkové země zemskou úroveň a zemské uspořádání budovaly od 50. let 20. století. Nové spolkové země byly prakticky ze dne na den konfrontovány ihned a bolestně s demokratickým (konkurenčním) prostředím SRN. Pro země, jejich správní, hospodářský a sociální systém, stejně jako pro jejich obyvatelstvo znamenalo uvedené opětovně nový začátek.**

**2. Objasnění unifikace, resp. variability komunálního uspořádání v SRN (tj. jak se liší/lišily a v čem jsou si naopak podobné jednotlivé typy komunálního uspořádání).**

**a**

**3. Specifikace míry vlivu zemské příslušnosti na pozici municipalit v systému (tj. do jaké míry ovlivňuje zemská příslušnost sama o sobě roli a pozici obcí v systému VS).**

Na základě předložených informací je zřejmé, že v Německu nalezneme více typů komunálních uspořádání, neboť zemská příslušnost je stěžejní a určující a variabilitu predikuje. V rámci států střední a západní Evropy se jedná o jedinečnou heterogenitu. Většinou je pravidlem (i ve federálně uspořádaných státech – např. Rakousko či Švýcarsko), že jeden státní celek má jeden systém organizace VS, resp. jeden systém komunálního uspořádání. Německá kreativita v této oblasti je proto velmi zajímavá. Ještě na začátku 90. let 20. století jsme se v prostředí německé komunální politiky mohli setkat se čtyřmi modely organizace místní správy: s tzv. jihoněmeckým radním uspořádáním, starostovským uspořádáním, se severoněmeckým radním uspořádáním a magistrátním obecním zřízením. V současné době představuje jihoněmecké radní uspořádání nejvíce rozšířený typ obecního zřízení v Německu. Práce ukázala, jakým způsobem došlo v oblasti německé komunální politiky k tzv. vítěznému tažení (*Siegeszug*) uvedeného typu komunálního uspořádání a v jakých spolkových zemích je v současné době implementováno.

Každá forma uvedených obecních zřízeních má (měla) několik základních znaků, které se vyprofilovaly historickým vývojem a zemskou invencí. Základní charakteristikou jihoněmeckého radního uspořádání a starostovského uspořádání je např. silné postavení starosty a monistický způsob správy. V čisté formě je starosta

volen přímo. Od 19. století se tento systém uspořádání tradičně rozvíjel v Bavorsku a Bádensko-Virtembersku. Starostovské uspořádání naopak preferuje nepřímou volbu vrcholného reprezentanta obce – prostřednictvím obecní rady. Tento model správy pochází z Francie a zdomácněl nejprve v Porýní-Falci, z části byl též používán např. v Sársku a do začátku 90. let 20. století i ve Šlesvicko-Holštýnsku. Příkladem magistrátního uspořádání je Hesensko. Původně bylo rozšířeno více, neboť jeho základy resultují z pruského práva. Na rozdíl od starostovského uspořádání není výkonný orgán monistický, ale kolegiální – tj. systém správy funguje na kolegiálním principu. Na místě starosty stojí magistrát jako grémium složené ze starosty a dalších členů, kteří si jsou rovni a starosta je pouze jejich viditelným představitelem a zástupcem. Severoněmecké radní uspořádání je protikladným způsobem správy k jihoněmeckému radnímu uspořádání a je modelem s dominantní pozicí obecní rady. Obecní správu vykonává pouze jeden orgán (monistický způsob správy), ale zároveň se jedná o systém konkurence mezi starostou a ředitelem, tj. na vrcholu správy existuje dualita funkcí. Ta se však v praxi neosvědčila. V roce 1999 od uvedeného systému odstoupila spolková země Severní Porýní-Vestfálsko a je zde uplatňován jihoněmecký systém, stejně jako v Sasko-Anhaltsku. Tento model se v průběhu 90. let 20. století dostával stále více do pozadí.

V současné době se tedy v praxi německého komunálního zřízení vyskytují pouze dva základní modely uspořádání, jihoněmecké radní uspořádání a magistrátní zřízení se silnou převahou prvně zmíněného typu. Klasifikace systémů komunálního uspořádání však postupně ztrácí svůj původní smysl a zachovává si spíše historicko-právní význam. Díky všem reformním procesům, kterými německá komunální úroveň prošla a kterými patrně ještě projde (i když pravděpodobně ne tak razantními) se domníváme, že bude do budoucna potřebná tvorba nové typologie.

V práci jsou detailně nastíněny kroky, které vedly k určité normativní unifikaci komunálního uspořádání v SRN. Tvorba nové typologie, o které hovoříme, však není záležitost blízké budoucnosti. Tato nové typologie, resp. její tvorba, se může, dle našeho názoru, ubírat dvěma směry.

Jak už jsme předznamenali, bude dle našeho soudu, typologie vycházet z jihoněmeckého radního uspořádání. Nejsme samozřejmě nyní schopni konstatovat, jak bude typologie vypadat, je však pravděpodobné, že Bavorsko a Bádensko-Virtembersko budou tvořit kategorii tzv. pravého jihoněmeckého uspořádání. Pravděpodobně se utvoří další skupiny zemí, které sice již v současné době inklinují též k jihoněmeckému



uspořádání či přejaly některé jeho zásadní principy, přesto si však ponechaly své vlastní znaky buď z důvodu historického vývoje, nebo správní praxe. Je možné, že se postupným vývojem ustálí jeden model komunálního uspořádání (inspirovaný jihoněmeckým radním uspořádáním), resp. budou existovat zemské komunální mutace, které se budou v signifikantních principech shodovat. Na mysli máme zejména existenci ústředního komunálního zastupitelského orgánu, obecní rady a přímo voleného vrcholného reprezentanta obce (vrchního starostu, prvního starostu apod.). Rozdíly poté patrně přetrvávají ve způsobu správy (monistická či dualistická), v délce funkčního období vrcholného reprezentanta obce a v jeho označení. Zásadním rozdílem poté může být rozdělení kompetencí mezi starostu a ostatní orgány obce.

V úvahu přichází i možná radikální varianta. Současné rozdělení, resp. členění komunálních systémů zanikne a do budoucna se bude hovořit např. o odkazu starostovského uspořádání či severoněmeckého radního uspořádání. Typologie poté bude tvořena dle spolkových zemí. Např. může existovat kategorie bavorského uspořádání a k tomuto modelu budou přiřazovány země s podobným typem správy. Dalšími kategoriemi mohou být např. saské či hesenské apod.

#### **Shrnutí:**

**Zemská příslušnost sama o sobě ovlivňuje roli a pozici obcí v systému VS. Základní zákon jako nejvyšší právní normativ poskytuje samosprávným jednotkám garanci nezrušitelné existence, vše ostatní je výlučnou záležitostí spolkových zemí. V SRN existuje více typů komunálního uspořádání, jejichž rozdílnost je dána zejména historicky a byla v práci detailně prezentována a nyní sumarizována.**

#### **4. Analýza struktury orgánů na komunální úrovni v závislosti na zvoleném typu komunálního upořádání a zemské příslušnosti.**

Naším dílčím cílem bylo analyzovat strukturu orgánů na komunální úrovni v závislosti na zvoleném typu komunálního upořádání a zemské příslušnosti, (tj. určit rozdílnost/podobnost uspořádání a struktury orgánů na komunální úrovni a jejich kompetencí - na příkladu Saska a Bavorska),

Od konkrétního modelu obecního uspořádání jsou odvislé i orgány obce či další základní procesy na komunální úrovni. Po tzv. vítězném tažení jihoněmeckého radního uspořádání se odlišnosti ve struktuře orgánů eliminují. Na začátku 90. let 20. století, krátce po znovusjednocení Německa, byly rozdíly markantnější. Poté co byla unifikována přímá volba vrcholného reprezentanta obce, představují délka starostovského mandátu spolu s různými možnostmi jeho odvolání nejvýraznější odlišnosti jednotlivých spolkových zemí. Německé spolkové země se různí i z hlediska mocenského postavení starosty vůči obecní radě, resp. v rozdělení úkolů a pravomocí. Jednotnost či variabilita komunálního typu zde nehraje výraznější roli. Země sice oficiálně deklarují, že přijaly určitý typ obecního uspořádání, ve většině případů však můžeme hovořit spíše o inspiraci jedním ze čtyř původních základních modelů. Do hry vstupují další faktory související zejména s historickým vývojem správy. Spolkové země si obecní uspořádání přizpůsobily vlastním potřebám, při zachování některých znaků původního obecního zřízení.

Již zmiňovaný příklon k jihoněmeckému radnímu uspořádání sice přinesl např. jednotnou přímou volbu starosty, všechny rozdíly mezi spolkovými zeměmi však neodstranil (což by z hlediska historického formování komunálních systémů ani nebylo možné a v mnoha zemích těžce akceptovatelné). Důležité je, jakým způsobem jednotlivé spolkové země ve svých komunálních pořádcích (obecních uspořádáních) nastavily úlohy a pravomoci vrcholného reprezentanta obce. Za spolkové země se silným postavením starosty, resp. s převahou starosty nad zastupitelským orgánem obce, jsou tradičně označovány Bavorsko a Bádensko-Virtembersko. Např. v klasické formě jihoněmeckého radního uspořádání aplikovaném v těchto dvou spolkových zemích není možné vrcholného reprezentanta obce v průběhu jeho funkčního období odvolat. V současné době zůstaly uvedené spolkové země jediné, kde není tento princip v GO zakotven. Starosta (a okresní rada) mohou být z funkce odvoláni ve všech teritoriálních státech SRN, vyjma dvou uvedených.

Odlišné je i pojmové označení komunálních jednotek, tedy jiné názvy a status municipalit v systému (městys, velké okresní město, město se statusem okresu, venkovská obec apod.). Terminologie se liší s ohledem na zemskou příslušnost, resp. velikost dané obce. Tomu odpovídá se různí i označení vrcholného představitele obce (např. ve městech se statusem okresu či ve velkých okresních městech je starosta nazýván vrchním starostou – Sasko; v Bavorsku je starosta označován jako první starosta). Variabilita panuje i u komunálního zastupitelského sboru – nejčastěji

označovaného jako obecní rada (*Gemeinderat*), termínem rada můžeme označit i městskou radu (*Stadtrat*), obecní zastupitelstvo (*Gemeindevertretung* – Braniborsko), městské shromáždění (*Stadtverordnetenversammlung* – Hesensko), radu města (*Rat der Stadt*) apod. Samotné německé názvosloví není jednotné ani v případě pojmenování člena komunálního zastupitelského orgánu. Termíny opět vycházejí z velikosti obce, z jejího statusu v systému, z modelu komunálního uspořádání či historických důvodů. Setkáme se tak s členem rady (*Ratsmitglied* – Porýní-Falc, Bavorsko), městským radním (*Stadtrat*), radním (*Ratsherr*), obecním zastupitelem (*Gemeindevertreter* – Šlesvicko-Holštýnsko, Braniborsko, Hesensko), městským delegátem (členem městského shromáždění – *Stadtverordneter* – Hesensko), členem magistrátu (*Mitglied des Magistrats*), členem rady města (*Mitglied des Rates der Stadt*) apod.

V neposlední řadě zmiňme i důležité rozdíly v komunálních volebních systémech u voleb do obecního zastupitelského sboru. Odlišnosti jednotlivých typů volebního systému sice přímo do kategorie rozdílu ve struktuře orgánů na místní úrovni nepatří, ale ve své podstatě rozhodují o jejich složení, a tedy je ovlivňují. U komunálního volebního systému do obecní rady lze konstatovat, že se jedná o proporční volební systém kandidátních listin, který může být v jednotlivých spolkových zemích různě modifikován. Základními principy většiny německých komunálních voleb je proporčnost a systém otevřených kandidátních listin. Výjimku představuje Severní Porýní-Vestfálsko a Šlesvicko-Holštýnsko, kde je aplikován personalizovaný proporční volební systém s uzavřenými kandidátními listinami. Uzavřenost je charakteristická i pro komunální volby v Sárku (volební systém je ale proporční).

O komunálních volbách v SRN můžeme hovořit jako o osobnostní volbě = volbě konkrétních osob (*Persönlichkeitswahl*), kterou ve většině případů doprovázejí principy kumulování a panašování hlasů.

Spolkové země se tedy liší ve zvoleném typu volebního systému a v jeho dalších aspektech jako je např. volební práh, způsob přepočtu odevzdaných hlasů na mandáty, otevřenost či uzavřenost kandidátních listin, možnost přerozdělení preferenčních hlasů (kumulování, panašování) a jejich počtu, omezení aktivního a pasivního volebního práva apod.

Srovnání zásadních determinantů komunálního uspořádání Saska a Bavorska se věnuje speciální kapitola, a proto zde informace v ní obsažené není nutné opět zmiňovat.

## Shrnutí

Struktura orgánů a jejich pojmenování se na komunální úrovni liší v závislosti na zvoleném typu komunálního uspořádání a v závislosti na zemských nuancích (ve větší či menší míře). Důležitá je odlišnost v úkolech a pravomocech, které jednotlivé obecní pořádky starostovi a obecní radě v systému přiznávají. Kromě obecně používaného rozdělení kompetencí vykazují spolkové země v uvedené oblasti specifické odlišnosti. Na základě vypracovaných případových studií můžeme naznačené odlišnosti demonstrovat. Zajímavé jsou např. kontrasygnace určitých rozhodnutí starosty obecní radou; možnost suspenzivního veta starosty vůči obecní radě (Sasko) či např. nemožnost iniciovat proces odvolání starosty obecním zastupitelským orgánem (Bavorsko) apod.

## 5. Financování německých komun

Další důležitou oblastí našeho zájmu byla problematika komunálního financování. Primárním záměrem bylo určit, jaké finanční mechanismy mají obce v SRN k dispozici a v jakém rozsahu těchto nástrojů využívají (tj. zda mají německé municipality k dispozici stejné zdroje financování).

Původně jsme se problematice financování komunálních jednotek nechtěli věnovat s takovou důsledností. Prováděné rozhovory s komunálními představiteli ale naznačily, že právě finanční autonomie je jedním z palčivých problémů ve starých i v nových spolkových zemích. Např. na vývoji situace v Sasku a zavádění podvojného účetnictví pro obce je zřejmé, že ani 20 let po znovusjednocení ještě není situace ve všech oblastech komunální samosprávy zcela stabilizovaná. Obce ve starých spolkových zemích zkoušely od konce války, resp. od vzniku NSR v roce 1949 různé varianty správy. Prošly řadou reforem – územními, fiskálními, správní atd. Obdobným vývojem si musejí projít a také procházejí i nové spolkové země.

Na základě studia podkladů z oblasti fiskální autonomie obcí v SRN, resp. právních zemských normativů, které nastavují mantinely finanční soběstačnosti obcí je zřejmé, že obce mají v prostředí námi sledovaných spolkových zemí, Bavorska a Saska, rozsáhlé možnosti fiskální autonomie.

Uvedená finanční svébytnost obcí je zakotvena již v Základním zákoně. Německým obcím je poskytnuta ústavní garance samosprávy, tedy řešení záležitostí

obecního charakteru na základě vlastního rozhodování a vlastní zodpovědnosti. Součástí práva na samosprávu, je i právo na vlastní finanční správu (čl. 28, odst. 2 GG). Oblast finanční samosprávy a zdroje financování obcí jsou, jako ostatně celá komunální sféra, prakticky výlučnou záležitostí spolkových zemí. Obecně lze paušalizovat a říci, že většina finančních prostředků obcí pochází z daňových příjmů, poplatků a příspěvků, zejména příspěvků zemí a Spolku a v neposlední řadě z ostatních příjmů (jako např. z podnikatelské činnosti obcí či z úvěru). Převážná část příjmů – daňových i v rámci komunálního finančního vyrovnání – je odvozena od počtu obyvatel (a samozřejmě finanční síly). V textu jsme názorně ukázali, že demografické tendence ovlivňují nejprve zemské příjmy, které v konečném důsledku determinují i příjmy komunální.

Značnou pozornost jsme v tomto smyslu věnovali právě systému finančního vyrovnání (KFA). Jedná se o mechanismus, se kterým se český občan či čtenář v prostředí české veřejné správy nesetkává, a proto jsme považovali zpracování tématu za zajímavé a přínosné. Finanční vyrovnání je ústavou a speciálními zákony SRN zakotvený proces finančních příspěvků určených pro oblast samostatné působnosti územně samosprávných jednotek na celém německém území. Tj. princip platící v rámci celého Spolku.

Pro systém finančního vyrovnání jsou však důležité zemské příjmy. Tj. finanční schopnost jednotlivých zemí přerozdělit v rámci systému KFA určité penzum finančních prostředků. Tato část se zejména do budoucna stane problematickým bodem, který bude ovlivňovat finanční možnosti obcí. V roce 2019 s konečnou platností přestane pro nové spolkové země platit reformovaný Solidární pakt II, v důsledku kterého obce ještě v současné době čerpají část prostředků pro modernizaci VS a přibližování se standardům západních spolkových zemí. Přidá-li se k tomuto aspektu ještě avizovaný demografický propad, bude pokles finančních částek pro obce v nových spolkových zemích vážný. Je však pravdou, že se vlády nových spolkových zemí svou fiskální politikou a věcnými záměry snaží orgány a instituce VS na tuto situaci připravit (slučování obcí do větších celků, podpora vícezdrojového financování) a apelují na soběstačnost obcí.

Např. větší komunální jednotky jsou častěji součástí různých projektů (okresních, zemských, spolkových, unijních), neboť disponují větším odborným zázemím a finančními rezervami k vícezdrojovému financování. Časté je též zapojení a vytváření účelových svazků (ať již je nazýváme ve spolkových zemích různě) z důvodu rozpočtových úspor a zároveň koordinovaného výkonu příslušných záležitostí (např.

vodné a stočné, odvoz komunálního odpadu, doprava studentů a žáků do vzdělávacích institucí apod.). Menší obce mohou svoji slabší finanční sílu v důsledku nižších příjmů vyvážit racionalizovaným hospodařením, zapojením do účelových komunálních struktur (svazy, spolky, společenství apod.), (vyšším) zapojením občanského sektoru či spoluprací s privátní sférou.

Důležité je posouzení finanční síly a finančních možností obcí. Porovnáme-li situaci saských a bavorských komun zjišťujeme, že jsou příjmové možnosti napříč spolkovými zeměmi nastaveny obdobně.

### **Shrnutí**

**Německé municipality mají k dispozici podobné základní zdroje financování. Specifickou úlohu sehrávají příjmy komunálního finančního vyrovnání. Zohledněna však musí být řada dalších faktorů, které konečnou částku výrazně determinují. Jedná se zejména o zemskou příslušnost, tj. LFA.**

## 12. Seznam použité literatury a zdrojů

Andersen, Uwe – Richard, Woyke (Hg.) (2003). *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, In: <http://www.bpb.de>, 3. 3. 2008.

Albrecht, Wilma-Ruht (2007). *Entnazifizierung: Der verfehlt politische Neubeginn in Westdeutschland*. München/Ravensburg: GRIN Verlag.

Arens, Peter (2003). *Unsere Besten - Wer ist der größte Deutsche? Die ZDF-Zuschauer verhindern den Untergang des Abendlandes*, In: <http://www.zdf-jahrbuch.de/2003/programarbeit/arens.htm>, 12. 10. 2008.

Balík, Stanislav (2002a): Čtyři základní typy obecního uspořádání v Německu? Debata nad jejich vzájemnou konvergencí. *Středoevropské politické studie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav. Vol. 4: No. 1, 2002, s. 1–15.

Balík, Stanislav (2002b): Obecní volby v Německu. Zastupitelská demokracie na komunální úrovni. *Politologický časopis*. Ročník 9, č. 2, s. 169-181.

Balík, Stanislav (2003). Debata nad podobou nejnižší úrovně veřejné správy ve Spolkové republice Německo. In: Fiala, Vlastimil – Říchová, Blanka a kol.: *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace evropských zemí*. Sborník z konference konané v Olomouci 9. 12. 2002, Nakladatelství Moneta, s. 73–83.

Balík, Stanislav (2008). *Okresy na severu. Komunální politika v okresech Šumperk a Jeseník v letech 1989-2006*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

Balík, Stanislav (2009). *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing, a. s..

Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (2008). *Kommunalwahlen in Bayern 1946 bis 2008*. München: BLS. In: <https://www.statistik.bayern.de/veroeffentlichungen/download/B7362C%20200851/B7362C%20200851.pdf>, 12. 3. 2012.

Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (2007). *KOMMUNALWAHLEN sind die Gelegenheit, Politik vor Ort mitzubestimmen*. München: Druckerei Gotteswinter GmbH, In: [http://192.68.214.70/blz/web/300343/faltblatt\\_kommunalwahlen\\_2008.pdf](http://192.68.214.70/blz/web/300343/faltblatt_kommunalwahlen_2008.pdf), 2. 7. 2010.

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2010). *Der kommunale Finanzausgleich in Bayern. Die Finanzierung der bayerischen Gemeinden, Landkreise und Bezirke*. Ansbach: Kempf-Druck GmbH & Co. KG, In: <http://www.verwaltung.bayern.de/Anlage4004029/DerkommunaleFinanzausgleichinBayern.pdf>, 17. 4. 2011.

Berthold, Norbert – Fricke, Holger (2007). *Der Länderfinanzausgleich – wie sehr schadet er, wie sollte er reformiert werden?* Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, In: [http://www.vwl.uni-wuerzburg.de/fileadmin/12010400/diskussionsbeitraege/DP\\_094.pdf](http://www.vwl.uni-wuerzburg.de/fileadmin/12010400/diskussionsbeitraege/DP_094.pdf), 21. 1. 2011.

Betker, Frank (2005). *Einsicht in die Notwendigkeit. Kommunale Stadtplanung in der DDR und nach der Wende (1945-1994)*. München: Franz Steiner Verlag.

Bogumil, Jörg (2001). *Direkte Demokratie als verhandlungsdemokratischer Impuls – Wirkungen kommunaler Referenden in NRW*. Referat auf der Tagung „Direkte Demokratie. Forschungsstand und Perspektiven“ am 22. 6. 2001 in der Philipps-Universität Marburg, In: <http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil/Downloads/ASammelbaenden/magburgdir.pdf>, 11. 4. 2010.

Bogumil, Jörg (Hrsg.) (2002a). *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen*. Opladen: Leske + Budrich Verlag.

Bogumil, Jörg (2002b). *Direkte Demokratie als verhandlungsdemokratischer Impuls – Wirkungen kommunaler Referenden in NRW*. In: Schiller, Theo – Mittendorf, Volker (Hrsg.). *Direkte Demokratie: Forschung und Perspektiven*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 194-207.

Bogumil, Jörg (2007). *Verwaltungsstrukturereformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen?* *Zeitschrift für Gesetzgebung*, Heft 2/2007, In: <http://homepage.rub.de/joerg.bogumil/Downloads/Zeitschriften/verwaltungsstrukturereformen.pdf>, 12. 8. 2010.

Bogumil, Jörg – Holtkamp, Lars (2006). *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung: Eine policyorientierte Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag.

Bogumil, Jörg – Kottmann, Steffen (2006). *Verwaltungsstrukturereform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen*. Ibbenbüren: Ibbenbürener Vereinsdruckerei, In: <http://homepage.ruhrunibochum.de/joerg.bogumil/Downloads/Monographien/GutachtenNDS.pdf>, 12. 9. 2010.

Bornhäuser, Carina (2006). *Die Entnazifizierung in der SBZ 1945-1948*. München/Ravensburg: GRIN Verlag.

Bovenshulte, Andreas – Buß, Annette (1996). *Plebiszitäre Bürgermeisterverfassungen: Der Umbruch im Kommunalverfassungsrecht*. Baden-Baden: Nomos.

Bouvier, Beatrix W. – Schulz, Horst Peter (Hrs.) (1991). „...die SPD aber aufgehört hat zu existieren“. *Sozialdemokraten unter sowjetischer Besatzung*. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachf.

Bräuer, Christian (2005). *Finanzausgleich und Finanzbeziehungen im wiedervereinten Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag.

Büsch, Otto (1960). *Geschichte der Berliner Kommunalwirtschaft in der Weimarer Epoche*. Berlin: de Gruyter.

Cabada, Ladislav – Ženíšek, Marek (2003). *Smíšené volební systémy*. Dobrá voda u Pelhřimova: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.

Český statistický úřad (2006). *Malý lexikon obcí ČR*. Praha: ČSÚ.

Čmejrek, Jaroslav (2010). *Obecní volby*. In: Čmejrek, Jaroslav – Bubeníček, Václav – Čopík, Jan (2010). *Demokracie v lokálním politickém prostoru*. Praha: Grada. S. 51-63.

Derlien, Hans-Ulrich (1994). *Kommunalverfassungen zwischen Reform und Revolution*. In: Gabriel, Oscar W. – Voigt, Rüdiger (Hrsg.). *Kommunalwissenschaftliche Analysen*. Bochum: Brockmeyer.



Derlien, Hans-Ulrich et al. (1976). *Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem. Eine vergleichende Untersuchung in vier Gemeinden*. Meisenheim am Glan: Hain.

Disman, Miroslav (2008). *Jak se vyrábí sociologická znalost*. Praha: Nakladatelství Karolinum.

Fehrenbach, Elisabeth (2001). *Vom Ancien Regime zum Wiener Kongress*. München: Oldenburg Wissenschaftsverlag.

Finer, Herman (1962). *The Major Governments of Modern Europe*. London: Methuen.

Foitzik, Jan (1999). *Sowjetische Militäradministration in Deutschland (SMAD) 1945-1949*. Berlin: Akademie Verlag.

Freitag, Markus – Vatter, Adrian (Hg.) (2009). *Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland: Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen*. Berlin, Münster: Lit Verlag.

Fuchs, Daniel (2007). *Die Abwahl von Bürgermeistern – ein bundesweiter Vergleich*. Potsdam: Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, In: [http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2008/1632/pdf/kwi\\_ah\\_14.pdf](http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2008/1632/pdf/kwi_ah_14.pdf), 11. 3. 2011.

Fulbrook, Mary (2010). *Dějiny moderního Německa*. Praha: Grada Publishing, a. s.

Führ, Wieland (2008). *Berliner Mauer: Und innerdeutsche Grenze 1945-1990*. Petersberg: Imhof Verlag.

Gehne, David H. – Holtekamp, Lars (2005). Fraktionsvorsitzende Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg. In: Bogumil, Jörg – Heinelt, Hubert (Hrsg.). *Bürgermeister in Deutschland: Politikwissenschaftliche Studie zu direkt gewählten Bürgermeistern*. Wiesbaden: VS Verlag. S. 87-142.

Gorki, Hans-Friedrich (1976). Vom Stadtrechtsort der Vergangenheit zum Stadtfunktionsort der Gegenwart in Westfalen. In: Schreiber, Karel-Friedrich – Weber, Peter (Hg.). *Mensch und Erde, Festschrift für Wilhelm Müller-Wille*. Münster: Westfälische Geographische Studien. Band 33. S. 251-262.

Groh, Gabriel (2007). Neuanfänge der kommunalen Selbstverwaltung nach 1955. In: Mann, Thomas – Püttner, Günter (Hrsg.). *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis: Grundlagen und Kommunalverfassung*. Berlin/Heidelberg: Springer. S. 133-146.

Ipsen, Jörn (2007). Die Entwicklung der Kommunalverfassung in Deutschland. In: Mann, Thomas – Püttner, Günter (Hrsg.). *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis: Grundlagen und Kommunalverfassung*. Berlin/Heidelberg: Springer. S. 565-658.

Halásková, Martina (2004). *Systémy veřejné správy v evropských zemích*. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava.

Halásková, Martina (2006). *Veřejná správa v České republice a zemích EU*. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava.

Heidenreich, Richard (2001). Postavení obcí v SRN, ČR a Rakousku. In: Wildmannová, Mirka – Šelešovský, Jan a kol. *Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN*, Brno, Masarykova univerzita. S. 9-15.

Hendler, Reinhard (2007). Grundbegriffe der Selbstverwaltung. In: Mann, Thomas – Püttner, Günter (Hrsg.). *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Berlin/Heidelberg: Springer. S. 3-21.

Heineberg, Heinz (2006). *Stadtgeographie*. Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh.

Henke, Klaus-Dietmar (1996). *Die amerikanische Besetzung Deutschlands*. München: Oldenburg Verlag.

Hloušek, Vít (2005). Německy hovořící země. In: Strmiska, Maxmilián a kol. *Politické strany moderní Evropy*. Praha: Portál. S. 283-344.

Hloušek, Vít – Kopeček, Lubomír – Šedo, Jakub (2011). *Politické systémy*. Brno: Barrister & Principal.

Hofmann, Wolfgang (2007). Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung von 1848-1918. In: Mann, Thomas – Püttner, Günter (Hrsg.). *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis: Grundlagen und Kommunalverfassung*. Berlin/Heidelberg: Springer. S. 73-92.

Holtkamp, Lars (2003). *Parteien in der Kommunalpolitik. Konkordanz- und Konkurrenzdemokratien im Bundesländervergleich*. Polis Nr. 58 / 2003. Hagen: Institut für Politikwissenschaft FB Kultur- und Sozialwissenschaften FernUniversität, In: <http://www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/politikwissenschaft/lgiii/downloads/lars2/polisnr58.pdf>, 12. 6. 2010.

Holtkamp, Lars (2005). Reform der Kommunalverfassungen in den alten Bundesländern: eine Ursachenanalyse. In: Bogumil, Jörg – Heinelt, Hubert (Hrs.). *Bürgermeister in Deutschland: Politikwissenschaftliche Studie zu direkt gewählten Bürgermeistern*. Wiesbaden: VS Verlag. S. 13-33.

Holtkamp, Lars (2006). Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift* 47/2006. S. 641-661.

Chandler, J. A. (1998). *Místní správa v liberálních demokraciích*. Brno: Nakladatelství Doplněk.

Ismayr, Wolfgang – Kral, Gerhard (1997). Bayern. In: Hartmann, Jürgen (Hr.). *Handbuch der deutschen Bundesländer*. Frankfurt: Campus Verlag. S. 84 – 126.

Jacobi, Claus (1995). *Aufbruch zwischen Elbe und Oder: Die neuen deutschen Länder*. Berlin/Frankfurt am Main: Ullstein.

Jaekel, Liv – Jaekel, Fritz (2003). *Kommunalrecht in Sachsen*. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag.

Jaekel, Liv – Jaekel, Fritz (2008). *Kommunalrecht in Sachsen*. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag.

Jeřábek, Hynek (1992). *Úvod do sociologického výzkumu*. Praha: Univerzita Karlova.

Jüptner, Petr – Polinec, Martin – Švec, Kamil a kol. (2007). *Evropská lokální politika*. Praha: Petr Jüptner ve spolupráci s Institutem politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy.

Katz, Alfred (1985). Der kommunale Finanzausgleich. In: Püttner, Günter (Hrsg.). *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis: Kommunale Finanzen*. Berlin/Heidelberg/NY/Tokio: Springer Verlag. S. 303-330.

Keller, Katrin (2002). *Landesgeschichte Sachsen*. Stuttgart: Verlag Stuttgart.

Kirchhof, Paul (1985). Finanzfassung und kommunale Finanzhoheit. In: Püttner, Günter (Hrsg.). *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis: Kommunale Finanzen*. Berlin/Heidelberg/NY/Tokio: Springer Verlag. S. 3-27.

Klatt, Sabine (1992). Die neue Kommunalverfassung. In: Derlien, Hans-Ulrich (Hrsg.). *Verwaltungsprobleme der neuen Bundesländer: Seminarbericht*. Bamberg: Universität Bamberg.

Klaus, Manfred (2005). *Kommunalpolitik in Deutschland*. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung, In: [http://www.tacheles-regional.de/uploads/media/Kommunalpolitik\\_in\\_Deutschland\\_01.pdf](http://www.tacheles-regional.de/uploads/media/Kommunalpolitik_in_Deutschland_01.pdf), 2. 10. 2010.

Kleinfeld, Ralf (1996). *Kommunalpolitik: eine problemorientierte Einführung*. Opladen: Leske + Budrich Verlag.

Knemeyer, Franz-Ludwig (Hrsg.) (1990). *Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR: Grundsatzfragen und Dokumentation zur Entstehung einer Kommunalverfassung*. Baden-Baden: Nomos.

Knemeyer, Franz-Ludwig (1997). *Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik. Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene*. München: Olzog.

Knemeyer, Franz-Ludwig (1999). Gemeindeverfassungen. In: Wollmann, Hellmut – Roth, Roland (Hrsg.). *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: Leske & Budrich Verlag. S. 104-122.

Körner, Hans-Michael (2006). *Geschichte des Königreichs Bayern*. München: C. H. Beck.

Korioth, Stefan (1997). *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Kost, Andreas – Wehling, Hans-Georg (Hrsg.) (2003). *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Darmstadt: Westdeutscher Verlag.

Kösters, Jens (2005). *Der Bürgerentscheid in Nordrhein-Westfalen*. Münster: LIT Verlag.

Krapf, Manfred (2012). *Eingemeindung*, In: Historisches Lexikon Bayerns, [http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel\\_44703](http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44703), 23. 1. 2012.

Kraus, Andreas (2004). *Geschichte Bayerns. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*. München: C. H. Beck.

Kubát, Michal (2002). Volby a volební systémy. In: Cabada, Ladislav – Kubát, Michal a kol. *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia. S. 268-321.

Kuhlmann, Sabine – Wollmann, Hellmut (2011). *Verwaltung in Europa. Verwaltungssysteme und –reformen in vergleichender Perspektive*. Veröffentlichung vorgesehen bei Wiesbaden: VS Verlag (im Erscheinen), In: <http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/html/publikationen.html>, 12. 7. 2011.

- Kunštát, Daniel – Mrklas, Ladislav eds. (2009). *Historická reflexe minulosti aneb „ostalgie“ v Německu a Česku*. Praha: CEVRO Institut.
- Kuschke, Tim (2002). *Der Finanzausgleich – Zukunfts- oder Auslaufmodell?* Norderstedt: Grin Verlag.
- Landkreis Cham (2009). *Zahlen, Daten & Fakten*, In: <http://www2.landkreis-cham.de/Dox.aspx?docid=e0341663-2da3-4869-8a0a-b4e6e481651a>, 3. 8. 2009.
- Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union* (1997, 2002). Brussels, Paris: DEXIA.
- Mages, Emma (2011). *Bezirke*, In: Historisches Lexikon Bayerns, [http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel\\_44986](http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44986), 12. 4. 2011.
- Mages, Emma (2010). *Gemeindeverfassung (19. / 20. Jahrhundert)*, In: Historisches Lexikon Bayerns, [http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel\\_44499](http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44499), 18. 9.2010.
- Mann, Thomas – Elvers, Torsten (2007). Die Rechtsquellen des Kommunalrechts. In: Mann, Thomas – Püttner, Günter (Hrsg.). *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis: Grundlagen und Kommunalverfassung*. Berlin/Heidelberg: Springer. S. 169-186.
- Männle, Philipp (2008). *Der Siegeszug der süddeutschen Kommunalverfassung*. Norderstedt: Grin Verlag.
- März, Peter (2003). Kommunalpolitik im Freistaat Bayern. In: Kost, Andreas – Wehling, Hans-Georg (Hrsg.). *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Darmstadt: Westdeutscher Verlag. S. 41–63.
- Staatsministerium der Finanzen (2010). *Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2010 bis 2014*, In: [http://www.finanzen.sachsen.de/download/finanzplanung\\_2010\\_2014.pdf](http://www.finanzen.sachsen.de/download/finanzplanung_2010_2014.pdf), 3. 3. 2011.
- Müller, Helmut – Krieger, Karl-Friedrich – Vollrath, Hanna (1995). *Dějiny Německa*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny.
- Naßmacher, Hiltrud – Naßmacher, Karl-Heinz (2007). *Kommunalpolitik in Deutschland*. Opladen: VS Verlag.
- Neuhaus, Egbert – Rittermeier, Heinz, Vogel, Hans-Josef (2004). *Reform der Mittelinstanzen in Nordrhein Westfalen: Auf dem Weg zu kundenorientierten Bezirksregierungen*, In: <http://www.arnsberg.de/politik/bezreg-bm-20040126.pdf>, 10. 9. 2010.
- Neumann, Steffen (2009). Vyrovnávání se s minulostí a ostalgie ve východním Německu. In: Kunštát, Daniel – Mrklas, Ladislav eds. *Historická reflexe minulosti aneb „ostalgie“ v Německu a Česku*. Praha: CEVRO Institut. S. 33-36.
- Novotný, Lukáš (2009). Hodnocení sjednocení Německa v postojích východoněmecké společnosti. In: Kunštát, Daniel – Mrklas, Ladislav eds. *Historická reflexe minulosti aneb „ostalgie“ v Německu a Česku*. Praha: CEVRO Institut. S. 15-20.
- Patzelt, Werner J. (unter Mitarbeit von Amm, Joachim) (1997). Sachsen. In: Hartmann, Jürgen (Hg.). *Handbuch der deutschen Bundesländer*. Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag. S. 503-545.

- Pavlíček, Václav – Jirásková, Věra a kol. (2001). *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Praha: UK – Právnická fakulta.
- Petzold, Siegfried (1990). Zur neuen Kommunalverfassung in der DDR. *Die Öffentliche Verwaltung* 1990/43. S. 817.
- Pitrová, Mirka (2006). Obce ve Spolkové republice Rakousko – vybraná témata. In: Valeš, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. S. 214-230.
- Pitrová, Miroslava a kol. (2008a). *Lokální politika vybraných evropských zemí* [elektronický zdroj]. Plzeň: Západočeská univerzita (CD-ROM).
- Pitrová, Miroslava (2008b). Municipalities in the Federal Republic of Germany – Progress and Current Situation. *Politics in Central Europe*, 1/2008, University of West Bohemia: Pilsen. S. 59 – 74.
- Pitrová, Miroslava (2009). Komunální uspořádání v SRN – případová studie Svobodného státu Bavorsko. In: Cabada, Ladislav (ed.) *Acta FF ZČU*. Plzeň: Západočeská univerzita. S. 275-300.
- Rehm, Hannes – Matern-Rehn, Sigrid (2010). *Kommunal Finanzen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Roth, Rainer A. (1992a). *Freistaat Bayern: Eine kleine politische Landeskunde*. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- Roth, Rainer A. (1992b). *Freistaat Bayern: Politische Landeskunde*. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- Roth, Roland (1999). Lokale Demokratie »von unten«. Bürgerinitiative, städtischer Protest. In: Wollmann, Hellmut – Roth, Roland (Hrsg.). *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: Leske & Budrich Verlag. S. 2-22.
- Rudzio, Wolfgang (1968). *Die Neuordnung des Kommunalwesens in der Britischen Zone*. München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Rýznar, Ladislav – Šimonová, Andrea (2006). *Evropská veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra.
- Řezník, Miloš (2005). *Sasko*. Praha: Nakladatelství Libri.
- Sartori, Giovanni (2002). *Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Praha: Sociologické nakladatelství Slon.
- Sartori, Giovanni (2005). *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Essex: ECPR.
- Schramm, Christia (2011). *Kommunale Perspektiven im demografischen Wandel*,  
In: [http://www.demografie.sachsen.de/download/Gastbeitrag\\_Newsletter\\_Demografie\\_1.pdf](http://www.demografie.sachsen.de/download/Gastbeitrag_Newsletter_Demografie_1.pdf),  
18. 4. 2011.
- Senger, Eike-Alexander (2009). *Die Reform der Finanzverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schefold, Dian – Neumann, Maja (1996). *Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland: Demokratisierung und Dezentralisierung?* Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser Verlag.

- Schubert, Klaus – Klein, Martina (2006). *Das Politiklexikon*. Bonn: Dietz.
- Schwanengel, Wito – Schubel, Christian (1991). Funktionelle Probleme beim Aufbau von Landkreisverwaltungen in Thüringen. *Landes- und Kommunalverfassung* 1991/4. S. 249 – 255.
- Sixt, Werner – Notheis, Klaus – Menzel, Jörg – Roth, Eberhard (2009). *Der Gemeinderat in Baden-Württemberg*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg (2010). *Sozialreport 2010 – Die deutsche Vereinigung – 1990 bis 2010 – Positionen der Bürgerinnen und Bürger*. Volkssolidarität – Bundesverband e.V. erarbeitet vom Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e.V. Gera: City-Print, In: [http://www.volkssolidaritaet.de/cms/vs\\_media/Downloads/Bundesverband/PDF\\_Dateien/2010/100831SR2010kurzDF.pdf](http://www.volkssolidaritaet.de/cms/vs_media/Downloads/Bundesverband/PDF_Dateien/2010/100831SR2010kurzDF.pdf), 6. 9. 2010.
- Staatsministerium der Finanzen (2005). *Die Gemeinde und ihre Finanzen*, In: [http://www.smf.sachsen.de/download/VerwaltungDownloadsHaushalt/gemeinden\\_und\\_ihre\\_finanzen\\_06\\_2005.pdf](http://www.smf.sachsen.de/download/VerwaltungDownloadsHaushalt/gemeinden_und_ihre_finanzen_06_2005.pdf), 23. 2. 2011.
- Stammen, Theo (1974). *Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik*. München: Ernst Vögel Verlag.
- Statistisches Bundesamt (2008). *Die Bundesländer: Strukturen und Entwicklungen*. Wiesbaden, In: <https://www.ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1021999>, 10. 5. 2010.
- Statistische Ämter der Länder (2010). *Von Bevölkerung bis Wahlen – 20 Jahre Deutsche Einheit in der Statistik*, Bad Ems, In: <http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/20JahreDeutscheEinheit.pdf>, 24. 10. 2010.
- Škaloud, Jan (2005). Spolková republika Německo. In: Dvořáková, Vladimíra a kol., *Komparace politických systémů I*. Praha: Nakladatelství Oeconomica. S. 199-241.
- Šťáhlavský, David (2006). *Německo mezi řády*. Praha: Radioservis.
- Strahalová, Šárka (2008). Spolková republika Německo: koaliční proměny kancléřské demokracie. In: Dvořáková, Vladimíra a kol. *Základní modely demokratických systémů*. Praha: Nakladatelství Oeconomica. S. 189-230.
- Surynek, Alois – Komárková, Růžena – Kašparová, Eva (2001). *Základy sociologického výzkumu*. Praha: Management Press.
- Tofaute, Hartmut (1993). *Sonderfonds als Instrumente zur Finanzierung der Kosten der deutschen Einigung*. Friedrich-Ebert-Stiftung, In: <http://library.fes.de/gmh/main/pdf-files/gmh/1993/1993-01-a-053.pdf>, 7. 2. 2010.
- Valeš, Lukáš a kol. (2006). *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš čeněk.
- Vidláková, Olga (2002). Aktuální přehled veřejné správy a státní služby v členských zemích EU. *Veřejná správa*, No. 18 (Příloha).
- Vít, Michal – Kaniok, Petr (2011). Rozšíření EU z pohledu CDU/CSU: CDU/CSU v Evropském parlamentu jako jeden celek? *Politologický časopis*, č. 1/2011. S. 46-64.

- Voight, Rüdiger (1992). Kommunalpolitik zwischen exekutiver Führerschaft und legislatorischer Programmsteuerung. *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Heft B 22-23/92. S. 3-12.
- Von Unruh, Georg-Christoph (2007). Ursprung und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im frühkonstitutionellen Zeitalter. In: Mann, Thomas – Püttner, Günter (Hrsg.) *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis: Grundlagen und Kommunalverfassung*. Berlin/Heidelberg: Springer. S. 57-71.
- Vykoukal, Jiří – Litera, Bohuslav – Tejchman, Miroslav (2000). *Východ. Vznik, vývoj a rozpad sovětského bloku 1944-1989*. Praha: Libri.
- Waldhoff, Christian (2007). Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes. In: Isensee, Josef – Kirchhof, Paul. *Handbuch des Staatsrechts*. Heidelberg, München, Landsberg, Berlin: C. F. Müller. S. 813-935.
- Waisová, Šárka (2002). Německý federalismus pro 21. století, In: Fiala, Vlastimil – Říchová, Blanka a kol.: *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace evropských zemí*. Sborník z konference konané v Olomouci 9. 12. 2002, Nakladatelství Moneta, s. 84–101.
- Weber, Hermann. Herausbildung und Entwicklung des Parteiensystems der SBZ/DDR. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1996: Heft B 16/17. S. 3-11.
- Weber, Hermann (1999). *Dějiny NDR*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny.
- Wegener, Alexander (2004). *Deutsches Kommunalrecht*, In: <http://www.kommunaler-wettbewerb.de>, 13. 2. 2008.
- Wehling, Hans-Georg (1998). *Kommunalpolitik*. Bonn: Campus Verlag.
- Wehling, Hans-Georg (1999). Kommunalpolitik. In: Weindenfeld, Werner – Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.). *Handbuch zur deutschen Einheit*. Bonn: Campus Verlag.
- Wildmannová, Mirka – Šelešovský, Jan a kol. (2001). *Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN*, Brno: Masarykova univerzita.
- Winkler, Heinrich-August (1998). *Weimar 1918-1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*. Mnichov: C. H. Beck.
- Wollmann, Helmut (1999a). Um- und Neubau der Kommunalstrukturen in Ostdeutschland. In: Wollmann, Hellmut – Roth, Roland (Hrsg.). *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: Leske & Budrich Verlag. S. 149-168.
- Wollmann, Helmut (1999b). Kommunalpolitik – zu neuen (direkt-) demokratischen Ufern? In: Wollmann, Hellmut – Roth, Roland (Hrsg.). *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: Leske & Budrich Verlag. S. 37-49.
- Wollmann, Helmut (1999c). Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente? In: Wollmann, Hellmut – Roth, Roland (Hrsg.). *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: Leske & Budrich Verlag. S. 55-60.
- Wollmann, Hellmut (2001). Direkte Demokratie in den ostdeutschen Kommunen – Regelungsschub und Anwendungspraxis. In: Derlien, Hans-Ulrich (Hrsg.) *10 Jahre Aufbau Ost. Eine Evaluation* (stránkováno samostatně 1-42). Baden-Baden: Nomos, In: <http://amor.cms.huberlin.de/~h0598bce/docs/hw2001-direkte-demokratie-in-den-ostdeutschen-kommunen.pdf>, 21. 4. 2011.

Wollmann, Hellmut (2002a). Direkte Demokratie in den Ostdeutschen Kommunen – Regelung, Praxis und Auswirkung auf Kommunalpolitik und kommunales Entscheidungssystem. In: Bogumil, Jörg (Hrsg.). *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen*. Opladen: Leske & Budrich Verlag. S. 239-266.

Wollmann, Helmut (2002b). Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell? In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. I/2002, S. 24-51.

Wollmann, Hellmut – Roth, Roland (Hrsg.) (1999). *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: Leske & Budrich Verlag.

Zielinski, Heiz (1997). *Kommunale Selbstverwaltung im modernen Staat: Bedeutung der lokalen Politikebene im Wohlfahrtsstaat*. Darmstadt: Westdeutscher Verlag.

Zimmermann, Horst (2009). *Kommunal Finanzen: Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft*. Berlin: BWV.

Internetové odkazy:

AKDB - Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern,  
<http://www.akdb.de/std/loesungen/produktseiten/okwahl/index.html>, 11. 2. 2012.

Aktive Bürger Bad Königshofen,  
<http://www.abbkoen.de/wahl.htm>, 7. 4. 2011.

Amt24 – Service-Portal für Sachsen  
<http://amt24.sachsen.de/>  
[http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do;jsessionid=CCC008A48CB02BCDBA467BD72A006F12.zufi2\\_1?action=showdetail&modul=LL&id=241236!0](http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do;jsessionid=CCC008A48CB02BCDBA467BD72A006F12.zufi2_1?action=showdetail&modul=LL&id=241236!0),  
[http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do;jsessionid=235A83DB58FF90AB43DEFC072CB99054.zufi2\\_1?action=showdetail&modul=LL&id=235892!0](http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do;jsessionid=235A83DB58FF90AB43DEFC072CB99054.zufi2_1?action=showdetail&modul=LL&id=235892!0),  
[http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do;jsessionid=E0D601C8A9EA6826CACCFBE29B0387BB.zufi2\\_1?action=showdetail&modul=LL&id=241236!0#AA](http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do;jsessionid=E0D601C8A9EA6826CACCFBE29B0387BB.zufi2_1?action=showdetail&modul=LL&id=241236!0#AA),  
[http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do;jsessionid=630112360BFC052806F424A693784FCB.zufi2\\_1?action=showdetail&modul=LL&id=241258!0#A](http://amt24.sachsen.de/ZFinder/lebenslagen.do;jsessionid=630112360BFC052806F424A693784FCB.zufi2_1?action=showdetail&modul=LL&id=241258!0#A), 2. 6.2011.

Annaberg-Buchholtz,  
<http://www.annaberg-buchholz.de/>, 30. 3. 2010.

Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion,  
<http://www.add.rlp.de/Wir-ueber-uns/>, 21. 11. 2010.

Baden-Württemberg,  
<http://www.baden-wuerttemberg.de/de/Geschichte/85751.html>, 9. 8. 2009.

Badische Zeitung,  
<http://www.badische-zeitung.de/kreis-loerrach/sagen-sie-mal-den-finanzausgleich-wuerde-ich-abschaffen--42473932.html>, 28. 4. 2011.

Bayrischer Behördenwebweiser,  
<http://www.behoerdenwegweiser.bayern.de/dokumente/region>,  
<http://www.behoerdenwegweiser.bayern.de/dokumente/behoerde/54664884384>,



<http://www.behoerdenwegweiser.bayern.de/dokumente/behoerde/73886855438>,  
10. 7. 2009.

Bayerischer Landkreistag,  
<http://www.bay-landkreistag.de/landkreise-frame-alpha.htm>, 11. 9. 2009.

Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultur,  
<http://www.km.bayern.de/blz/web/bezirke/kommeben/komm.html#Gemeinden>, 8. 8. 2009.

Bayrisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung,  
<http://www.wahlen.bayern.de/kommunalwahlen/>, 13. 3. 2012.

Bayrisches Landesportal,  
<http://www.bayern.de/Regierungsbezirke-Landkreise-und-Kommunen-.431.htm>, 15. 8. 2009.

Bayrischer Landtag,  
[http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/84\\_86.htm](http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/landtag/x/-/www1/84_86.htm),  
[http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xbcr/landtag/dateien/101011\\_Plenum\\_Barrierefrei\\_web.pdf](http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xbcr/landtag/dateien/101011_Plenum_Barrierefrei_web.pdf), 4. 4. 2011.

Bezirk Oberbayern,  
<http://www.bezirk-oberbayern.de/index.phtml?NavID=360.25&La=1>, 3. 5. 2011.

Bezirksregierung Köln,  
[http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk\\_internet/bezirk/](http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/bezirk/), 13. 6. 2010.

Bezirk Unterfranken,  
[http://www.bezirk-unterfranken.de/ueberuns/finanzen/10289.Bezirksumlage\\_.html](http://www.bezirk-unterfranken.de/ueberuns/finanzen/10289.Bezirksumlage_.html),  
<http://www.bezirk-unterfranken.de/ueberuns/gremien/122.Bezirksausschuss.html>, 3. 5. 2011.

Der Bild,  
<http://www.bild.de/politik/2011/finanzministerium/reiche-wollen-nicht-mehr-zahlen-15663286.bild.html>, 2. 2. 2012.

Böderfeld,  
<http://www.boedefeld.de/>, 30. 3. 2010.  
Bund der Steuerzahler,  
<Http://www.steuerzahler.de/Home/1692b637/index.html>,  
<http://www.steuerzahler.de/Schuldenuhr-zaehlt-jetzt-Bad-Banks-mit/35091c42549i1p1520/index.html>, 16. 4. 2011.

Bundesministerium der Finanzen,  
[http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF\\_\\_Startseite/node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF__Startseite/node.html?__nnn=true), 11. 4. 2011.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung,  
[http://www.bbr.bund.de/cln\\_032/DE/Home/homepage\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bbr.bund.de/cln_032/DE/Home/homepage__node.html?__nnn=true), 30. 3. 2010.

Bundesarchiv,  
<http://www.bundesarchiv.de/fachinformationen/00867/index.html.de>, 1. 2. 2011.

Bundestag,  
<http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/ddr/index.html>,  
[http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/10\\_volkskammer/index.html](http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/10_volkskammer/index.html), 13. 6. 2010.

Bundesverfassungsgericht,  
<http://www.bundesverfassungsgericht.de/richter.html>,  
<http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/aufgaben.html>, 3. 6. 2010.

Bundesregierung,  
<http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragterfuerKulturundMedien/AmtundPerson/amt-und-person.html>,  
<http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundeskabinett/bundeskabinett.htm>, 13. 9. 2010.

Bundeszentrale für politische Bildung,  
<http://www.bpb.de/files/IOTZDB.pdf>,  
<http://www.bpb.de/themen/AJ4EYZ,2,0,Wahlen.html>,  
[http://www.bpb.de/wissen/W4ZQ1Q,0,0,L%20nderfinanzausgleich\\_und\\_Bundeserg%20nzung\\_szuweisungen.html](http://www.bpb.de/wissen/W4ZQ1Q,0,0,L%20nderfinanzausgleich_und_Bundeserg%20nzung_szuweisungen.html), 22. 2. 2008.

Bündnis 90/Die Grünen,  
<http://www.gruene-hessen.de/landtag/pressemitteilungen/gruene-unterbreiten/>, 12. 4. 2011.

Calvörde,  
<http://www.calvoerde.de/>, 3. 3. 2009.

CSU,  
[http://www.csu.de/partei/unsere\\_koepfe/index.htm](http://www.csu.de/partei/unsere_koepfe/index.htm),  
[http://www.csulandtag.de/www/dateien/Vertrag\\_endgueltigunterzeichnet\\_mit\\_Deckblatt.pdf](http://www.csulandtag.de/www/dateien/Vertrag_endgueltigunterzeichnet_mit_Deckblatt.pdf), 1. 3. 2012.

Deutscher Städte- und Gemeindebund,  
<http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/>, 5. 7. 2009.

Die Linke,  
<http://die-linke.de/programm/programmentwurf/praeambeldafuerstehtdielinke/>,  
<http://www.linksfraktionsachsen.de/index.php?page=683>, 12. 3. 2011.

DNN online,  
<http://www.dnn-online.de/web/dnn/nachrichten/detail/-/specific/Staatsmodernisierung-Sachsen-will-im-Ranking-der-Bundeslaender-nach-oben-klettern-1778176056>, 5. 6. 2011.

European Informational Website,  
[http://palau.eu/sasko\\_cs.html#Vvoj\\_sprvno\\_lenn](http://palau.eu/sasko_cs.html#Vvoj_sprvno_lenn), 1. 9. 2010.

FDP Sachsen,  
<http://www.fdp-sachsen.de/online/fdp/fdp.nsf/News.xsp?id=B5BDA0ECC15958C6C12577C80059B32F>,  
[http://www.fdp-sachsen.de/online/FDP/cisweb3\\_Media\\_FDP.nsf/%28File%29/68559D65C8F4777C1257655003A7D57/\\$File/Koalitionsvertrag.pdf](http://www.fdp-sachsen.de/online/FDP/cisweb3_Media_FDP.nsf/%28File%29/68559D65C8F4777C1257655003A7D57/$File/Koalitionsvertrag.pdf), 23. 4. 2011.

FDP Steinfurt,  
[http://www.fdpsteinfurt.de/index.php?option=com\\_content&task=view&id=148&Itemid=48](http://www.fdpsteinfurt.de/index.php?option=com_content&task=view&id=148&Itemid=48), 23. 2. 2012.

Flaggenlexikon,  
<http://www.flaggenlexikon.de/fddr.htm>, 25. 8. 2010.

Flecken Zechlin,  
<http://www.fleckenzechlin.de/>, 3. 3. 2009.

Freistaat Sachsen,  
<http://www.freistaat.sachsen.de/539.htm>,  
<http://www.lsf.sachsen.de/956.html>,  
<http://www.freistaat.sachsen.de/wahlen.htm>, 3. 1. 2012.

Freyung,  
<http://www.freyung.de/index.php?ID=17>, 30. 3. 2010.

Garmisch-Partenkirchen,  
<http://www.gapa.de/>, 1. 3. 2009.

Gemeinde Neukirchen,  
<http://www.neunkirchen-unterfranken.de/sonstiges/Kommunalwahl2008/buergermeister-nk.pdf>,  
3. 3. 2012.

Gemeinde Rosenbach/Vogtl.,  
<http://www.vv-rosenbach.de/>, 24. 3. 2011.  
Gemeinde Schiffweiler,  
<http://www.schiffweiler.de>,  
<http://www.schiffweiler.de/wahlbgm/index.php?w=0&m=10&p=10>, 12. 3. 2010.

Geschichteatlas,  
<http://www.geschichtsatlas.de/~gf5/besatzungszonen2.gif>, 12. 11. 2010.

Gute Nachbarschaft,  
[http://www.gutenachbarschaft.org/downloads/Informationssystem%20Recht%20und%20Verwaltung/2005\\_recht\\_staatsaufbau-deby\\_cz.pdf](http://www.gutenachbarschaft.org/downloads/Informationssystem%20Recht%20und%20Verwaltung/2005_recht_staatsaufbau-deby_cz.pdf), 10. 2. 2007.

Hamburgische Bürgerschaft,  
[http://www.hamburgischebuergerschaft.de/cms\\_de.php?templ=mit\\_sta.tpl&sub1=93&sub2=145&sub3=200&cont=200](http://www.hamburgischebuergerschaft.de/cms_de.php?templ=mit_sta.tpl&sub1=93&sub2=145&sub3=200&cont=200), 12. 3. 2008.

Haus der Bayrischen Geschichte,  
<http://www.hdbg.de/gemeinden2/>, 3. 9. 2009.

Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland,  
<http://www.hdg.de/lemo/html/Nachkriegsjahre/index.html>,  
<http://www.hdg.de/lemo/html/Nachkriegsjahre/DieAlliierteBesatzung/smad.html>, 3. 2. 2011.

HaushaltsSteuerung.de,  
<http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-einbruch-der-gewerbesteuer-einnahmen-2009-in-zahlen.html>,  
<http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-gemeindesteuern.html>, 7. 4. 2011.

Historisches Lexikon Bayerns,  
[http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/document/artikel\\_44499\\_bilder\\_value\\_1\\_gemeindefassung1.jpg](http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/document/artikel_44499_bilder_value_1_gemeindefassung1.jpg),  
[http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel\\_44703#24](http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44703#24),  
[http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/document/artikel\\_44703\\_bilder\\_value\\_3\\_eingemeindung3.jpg](http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/document/artikel_44703_bilder_value_3_eingemeindung3.jpg), 3. 4. 2011

Chaos Computer Club,  
<http://www.ccc.de/de/updates/2008/kommunalwahlen-bayern-2008>, 6. 1. 2012.

Chronik der Wende,  
[http://www.chronik-der-wende.de/lexikon/glossar/glossar\\_jsp/key=ndpd.html](http://www.chronik-der-wende.de/lexikon/glossar/glossar_jsp/key=ndpd.html), 3. 5. 2010.

Informační centrum vlády ČR,  
<http://icv.vlada.cz/cz/tema/znovusjednoceni-nemecka-3--rijna-1990-76539/tmplid-560/>, 12. 10. 2010.

Kreistagsfraktion SPD-Grüne-Bautzen,  
<http://www.spd-fraktion-kreis-bautzen.de/>, 3. 2. 2012.

Landkreis Wunsiedel,  
[http://www.landkreis-wunsiedel.de/stdscripts/dp\\_downloading.asp?datei=3711.pdf](http://www.landkreis-wunsiedel.de/stdscripts/dp_downloading.asp?datei=3711.pdf), 1. 3. 2010.

Landesarchiv Baden-Württemberg,  
<http://www2.landesarchiv-bw.de/ofs21/olf/einfueh.php?bestand=12712>, 12. 6. 2010.

Landesdirektion Dresden,  
<http://www.rp-dresden.de/index.asp>,  
[http://www.idd.sachsen.de/index.asp?ID=1433&art\\_param=148](http://www.idd.sachsen.de/index.asp?ID=1433&art_param=148),  
[http://www.idd.sachsen.de/index.asp?ID=1445&art\\_param=149](http://www.idd.sachsen.de/index.asp?ID=1445&art_param=149),  
[http://www.idd.sachsen.de/kommunal21/index.asp?ID=9&art\\_param=6](http://www.idd.sachsen.de/kommunal21/index.asp?ID=9&art_param=6), 12. 6. 2011.

Landesdirektion Chemnitz,  
<http://www.ldc.sachsen.de/521.htm>,  
[http://www.ldc.sachsen.de/download/Download\\_1/organigramm.pdf](http://www.ldc.sachsen.de/download/Download_1/organigramm.pdf), 4. 3. 2011.

Landesdirektion Leipzig,  
[http://www.ldl.sachsen.de/de/Internet/unsere\\_region/kreise/kreise.htm](http://www.ldl.sachsen.de/de/Internet/unsere_region/kreise/kreise.htm), 4. 3. 2011.

Landesdirektion Sachsen,  
[http://www.idd.sachsen.de/kommunal21/index.asp?ID=9&art\\_param=6](http://www.idd.sachsen.de/kommunal21/index.asp?ID=9&art_param=6)http, 1. 2. 2011.

Landeshauptstadt Düsseldorf,  
<http://www.duesseldorf.de/jugendamt/jha/index.shtml>, 12. 5. 2011.

Landesportal Baden-Württemberg,  
<http://www.baden-wuerttemberg.de/de/Geschichte/85751.html>,  
<http://www.baden-wuerttemberg.de/de/Regierungsbezirke/85735.html>, 9. 8. 2009.

Landesportal Brandenburg,  
<http://www.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=lbm1.c.379432.de>, 11. 11. 2010.

Landkreis Kassel,  
<http://www.landkreiskassel.de/politik/poliinfo/einnahme.htm>,  
<http://www.landkreiskassel.de/politik/poliinfo/haushalt.htm>,  
<http://www.landkreiskassel.de/politik/poliinfo/zustaend.htm>, 3. 5. 2011.

Landkreis Main-Spessart,  
<http://www.main-spessart.info.de/service/lohr/wahl2008/download/Wahlliste%20Muster%20RS%2008.pdf>, 3. 4. 2010.

Landkreis Teltow-Fläming,  
<http://www.teltowflaeming.de/?c2VyZWRRYQ===WTBkb01HSIhkM1ppUjJ4NlFZFZkbG95Vm5wWk1taHdXVEpvTUZwUIBUMD0=&WW0xR01nPT0==VG1jOVBRPT0=&WW0xR01rMVJQVDA9=VGtSWIBRPT0=>, 12. 10. 2010.

Landratsamt Freyung-Grafenau,  
<http://www.freyung-grafenau.de/index.phtml?NavID=376.34>, 11. 11. 2010.

Landschaftsverband Westfalen-Lippe,  
[http://www.lwl.org/LWL/Kultur/Westfalen\\_Regional/Siedlung/stadtentwicklung/Hanse/index\\_html#Geschichte](http://www.lwl.org/LWL/Kultur/Westfalen_Regional/Siedlung/stadtentwicklung/Hanse/index_html#Geschichte), 10. 5. 2010.

Landtag Mecklenburg-Vorpommern,  
<http://www.landtag-mv.de/index.php>, 2. 8. 2010.

Landtag Sachsen,  
<http://www.landtag.sachsen.de/de/landtag/plenum/index.aspx>,  
[http://www.landtag.sachsen.de/de/landtag/wahlen\\_gesetzgebung/148.aspx](http://www.landtag.sachsen.de/de/landtag/wahlen_gesetzgebung/148.aspx), 4. 4. 2012.

LVZ online,  
<http://nachrichten.lvz-online.de/nachrichten/topthema/behoerdenumbau-in-sachsen-17000-stellen-fallen-weg--aufbaubank-zieht-nach-leipzig/r-topthema-a-71617.html>,  
2. 8. 2011.

Maps of World,  
<http://www.mapsofworld.com/deutsch/deutschland/bundeslaender/>, 12. 6. 2011.

Markt Berolzheim,  
<http://www.marktberolzheim.de/>, 30. 3. 2010.

Markt Bibart,  
<http://www.markt-bibart.de/>, 30. 3. 2010.

Marktflecken Merenberg,  
<http://www.merenberg.de/>, 3. 8. 2012.

Medienservice Sachsen,  
<http://www.medienservice.sachsen.de/medien/news/159142>, 16. 4. 2011.

Mein-Netz,  
<http://www.main-netz.de/nachrichten/politik/politik-kurz/kurzbericht02/art20493,1463915>, 1. 1. 2011.

Ministerium des Innern,  
[http://www.bmi.bund.de/BODL/DE/Themen/Zukunft\\_Ostdeutschland/zukunft\\_node.html;jsessionid=9093086480AAD5735431CD39B23C8C30.1\\_cid165](http://www.bmi.bund.de/BODL/DE/Themen/Zukunft_Ostdeutschland/zukunft_node.html;jsessionid=9093086480AAD5735431CD39B23C8C30.1_cid165),  
<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/BODL/soliII.html?nn=790654>,  
11. 9. 2010.

Ministerstvo vnitra ČR,  
[http://www.mvcr.cz/clanek//s/1999/99\\_25/25konz.html](http://www.mvcr.cz/clanek//s/1999/99_25/25konz.html), 12. 10. 2008.

News.de,  
<http://www.news.de/politik/855115653/geberlaender-bereiten-klage-gegen-finanzausgleich-vor/1/>,

<http://www.news.de/politik/855033531/seehofer-kritisiert-finanzausgleich/1/>,  
11. 3. 2011.

NPD-Fraktion im Sächsischen Landtag,  
<http://npd-fraktion-sachsen.de/>, 11. 4. 2009.

Oberbürgermeister der Stadt Zeitz,  
<http://www.volkmar-kunze.de/>, 7. 5. 2011.

Polixea Portal,  
<http://www.polixea-portal.de/index.php/Main/Artikel/Dossier/1/kapitel/133993/Dossierid/133990/n1/Themen/n2/WahlenParteien/id/133982/name/Wahlrecht:+Klassisches+Bundessystem>, 2. 8. 2011.

Regierungspräsidium Gießen  
[http://www.rp-giessen.de/irj/RPGIE\\_Internet?cid=040b25dacc185175d97036e76f7fb2ad](http://www.rp-giessen.de/irj/RPGIE_Internet?cid=040b25dacc185175d97036e76f7fb2ad),  
9. 9. 2010.

Regierungspräsidium Stuttgart,  
<http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/menu/1037111/index.html>,  
9. 9. 20120.

Regierung von Niederbayern,  
<http://www.regierung.niederbayern.bayern.de>, 9. 9. 2009.

Regierung von Oberfranken,  
[http://www.regierung.oberfranken.bayern.de/imperia/md/images/regofr/karten/karte\\_bayern\\_regierungsbezirke.gif](http://www.regierung.oberfranken.bayern.de/imperia/md/images/regofr/karten/karte_bayern_regierungsbezirke.gif), 9. 9. 2009.

Regierung von Schwaben,  
<http://www.regierung.schwaben.bayern.de/wiruebun/Staatsaufbau.php?PFAD=/index.php:/index4.php>, 9. 9. 2009.

Regierung von Unterfranken,  
[http://www.regierung.unterfranken.bayern.de/unsere\\_aufgaben/uebersicht.html](http://www.regierung.unterfranken.bayern.de/unsere_aufgaben/uebersicht.html),  
[http://www.regierung.unterfranken.bayern.de/wir\\_ueber\\_uns/17783/index.html](http://www.regierung.unterfranken.bayern.de/wir_ueber_uns/17783/index.html),  
9. 9. 2009.

Ruhstorf an der Rott,  
<http://www.ruhstorf.de/ueber-uns/geschichte.html>, 3. 3. 2009.

Sachsen Anhalt,  
<http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=4552>, 4. 1. 2010.

Sachsen.de,  
<http://www.sachsen.de>,  
<http://www.finanzen.sachsen.de>,  
<http://www.finanzen.sachsen.de/953.html>,  
<Http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/826.htm>,  
<http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/827.htm>,  
<http://www.kommunale-verwaltung.sachsen.de/828.htm>,  
[http://www.kommunaleverwaltung.sachsen.de/download/Kommunale\\_Verwaltung/uebersicht.pdf](http://www.kommunaleverwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/uebersicht.pdf)  
<http://www.geschichte.sachsen.de/750.htm>,  
[http://www.sachsen.de/img/startseite/Standorte2020\\_x\\_rdx\\_800x560.gif](http://www.sachsen.de/img/startseite/Standorte2020_x_rdx_800x560.gif), 2. 5. 2011.

Sächsische Landeszentrale für politische Bildung,  
[http://www.infoseiten.slpb.de/fileadmin/daten/infografiken/GRW\\_SA\\_dia.pdf](http://www.infoseiten.slpb.de/fileadmin/daten/infografiken/GRW_SA_dia.pdf), 19. 3. 2012.

Sächsische Zeitung online,  
<http://www.sz-online.de/nachrichten/artikel.asp?id=2674685>, 7. 7. 2011.

Schöppingen,  
<http://www.schoeppingen.de/>, 30. 3. 2009.

Sozialticker,  
[http://www.sozialticker.com/gemeinden-muessen-fuer-fonds-deutsche-\\_20080504.html](http://www.sozialticker.com/gemeinden-muessen-fuer-fonds-deutsche-_20080504.html), 2. 4. 2011.

Staatsarchiv Sachsen,  
<http://www.archiv.sachsen.de/archive/leipzig/1739.htm>, 12. 1. 2011.

Stadt Elsterberg,  
<http://www.elsterberg.de/index.php?gapath=Stadt/Geschichte&CID=12>, 3. 2. 2011.

Stadt Grünhain-Beierfeld,  
<http://www.gruenhain-beierfeld.de/>, 2. 4. 2011.

Stadt Leichlingen,  
<http://www.leichlingen.de/Wie-wird-man-Buergermeister-Wie-kommt-man-in-den.1046.0.html>, 4. 5. 2011.

Stadt Leipzig,  
<http://www.leipzig.de/de/buerger/aemterhome/jugendamt/ausschuss/>,  
<http://www.leipzig.de/de/buerger/politik/beiraete/>, 12. 5. 2011.

Staatsministerium des Innern,  
[http://www.smi.sachsen.de/download/SMI/Sachs\\_neue\\_Kreise.pdf](http://www.smi.sachsen.de/download/SMI/Sachs_neue_Kreise.pdf), 3. 6. 2011.

Stadt Pausa,  
<http://www.stadt-pausa.de/>, 12. 3. 2011.

Statista,  
<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/39405/umfrage/gewerbesteuer---einnahmen-der-gemeinden-in-deutschland/>, 2. 5. 2011.

Statistisches Bundesamt Deutschland,  
<http://www.destatis.de/jahrbuch/jahrta1.htm>,  
[http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/EGKGemeinde/31122006\\_\\_08\\_\\_Gemeinden\\_\\_Einwohnergroessenklassen.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/EGKGemeinde/31122006__08__Gemeinden__Einwohnergroessenklassen.psml), 21. 6. 2009.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen,  
<http://www.statistik.sachsen.de/apps11/Gemeindetabelle/jsp/GMDAGS.jsp?Jahr=2009&Ags=14521320>,  
<http://www.statistik.sachsen.de/wahlen/allg/wahltermine.htm>,  
[http://www.statistik.sachsen.de/wahlen/allg/Seite\\_1\\_inhalt.htm](http://www.statistik.sachsen.de/wahlen/allg/Seite_1_inhalt.htm),  
[http://www.statistik.sachsen.de/wahlen/kw/kw1999/index\\_kw99.htm](http://www.statistik.sachsen.de/wahlen/kw/kw1999/index_kw99.htm),  
[http://www.statistik.sachsen.de/wpr\\_alt/pkg\\_w04\\_nav.prc\\_index?p\\_anw\\_kz=GR04](http://www.statistik.sachsen.de/wpr_alt/pkg_w04_nav.prc_index?p_anw_kz=GR04),  
[http://www.statistik.sachsen.de/wpr\\_neu/pkg\\_w04\\_nav.prc\\_index?p\\_anw\\_kz=GR09](http://www.statistik.sachsen.de/wpr_neu/pkg_w04_nav.prc_index?p_anw_kz=GR09),  
[http://www.statistik.sachsen.de/wahlen/kw/kw1994/kw94\\_index.htm](http://www.statistik.sachsen.de/wahlen/kw/kw1994/kw94_index.htm), 13. 3. 2012.

Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord,  
<http://sgdnord.rlp.de/wir-ueber-uns/>, 11. 10. 2010.

Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd,  
[http://www.sgdsued.rlp.de/icc/Internet/nav/67e/67e7056c-494e-a811-cc28\\_ef0702700266.htm/](http://www.sgdsued.rlp.de/icc/Internet/nav/67e/67e7056c-494e-a811-cc28_ef0702700266.htm/),  
11. 10. 2010.

Süddeutsche Zeitung,  
<http://www.sueddeutsche.de/digital/kommunalwahl-in-bayern-unsichere-wahlhelfer-1.263533>,  
10. 3. 2012.

Tagesspiegel,  
<http://www.tagesspiegel.de/politik/laenderfinanzausgleich-unseliges-geben/1875642.html>, 12.  
4. 2011.

Themenportal der sächsischen Justiz,  
[http://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/2008\\_007\\_IV/2008\\_007\\_IV.pdf](http://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/2008_007_IV/2008_007_IV.pdf), 2. 2. 2011.

Universität Leipzig,  
<http://www.uni-leipzig.de/rozek/Materialien/Kommunalrecht/KomZG.pdf>, 23. 8. 2011.

Válečná historie,  
[http://www.warhistorie.estranky.cz/clanky/nemecko-\\_1945-1989\\_/britska-okupacni-zona-nemecka.html](http://www.warhistorie.estranky.cz/clanky/nemecko-_1945-1989_/britska-okupacni-zona-nemecka.html),  
[http://www.warhistorie.estranky.cz/clanky/nemecko-\\_1945-1989\\_/francouzska-okupacni-zona-nemecka.html](http://www.warhistorie.estranky.cz/clanky/nemecko-_1945-1989_/francouzska-okupacni-zona-nemecka.html),  
[http://www.warhistorie.estranky.cz/clanky/nemecko-\\_1945-1989\\_/americka-okupacni-zona-nemecka.html](http://www.warhistorie.estranky.cz/clanky/nemecko-_1945-1989_/americka-okupacni-zona-nemecka.html),  
[http://www.warhistorie.estranky.cz/clanky/nemecko-\\_1945-1989\\_/sovetska-okupacni-zona-nemecka.html](http://www.warhistorie.estranky.cz/clanky/nemecko-_1945-1989_/sovetska-okupacni-zona-nemecka.html), 6. 3. 2011.

Verband der bayerischen Bezirke,  
<http://www.bay-bezirke.de/>,  
<http://www.bay-bezirke.de/baybezirke.php?id=159>, 12. 7. 2009.

Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft der Großen Kreisstadt Sinsheim,  
<http://www.service-bw.de/zfinder-bw-web/authorities.do?beid=104821>, 1. 8. 2011.

Verwaltungsgemeinschaft Bärenstein-Königswalde,  
[http://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/2008\\_007\\_IV/2008\\_007\\_IV.pdf/index.php?id=5837](http://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/2008_007_IV/2008_007_IV.pdf/index.php?id=5837),  
12. 11. 2011.

Verwaltungsgemeinschaft Pforzen,  
<http://www.vg-pforzen.de/aufgaben-der-vg/>, 1. 7. 2011.

Verwaltungsverband Diehsa,  
<http://www.verwaltungsverband-diehsa.de/karte.php>, 1. 7. 2011.

Wahlen, Wahlrecht und Wahlsysteme,  
<http://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm>,  
<http://www.wahlrecht.de/landtage/berlin.htm>, 21. 11. 2008.  
Wiedervereinigung,  
[http://www.wiedervereinigung.de/pageID\\_1829769.html](http://www.wiedervereinigung.de/pageID_1829769.html), 11. 9. 2010.



Wikipedia,  
[http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Datei:Landkreise,\\_Kreise\\_und\\_kreisfreie\\_St%C3%A4dte\\_in\\_Deutschland.svg&filetimestamp=20091123213104](http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Datei:Landkreise,_Kreise_und_kreisfreie_St%C3%A4dte_in_Deutschland.svg&filetimestamp=20091123213104),  
<http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Datei:Staatsaufbau-Nordrhein-Westfalen.png&filetimestamp=20100108101709>,  
[http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Datei:Karte\\_Deutschland\\_St%C3%A4dte\\_%C3%BCber\\_50000\\_Einwohner.png&filetimestamp=20090831141833](http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Datei:Karte_Deutschland_St%C3%A4dte_%C3%BCber_50000_Einwohner.png&filetimestamp=20090831141833), 11. 4. 2011.

Právní normativy:

*Baden-Württemberg Gemeindeordnung*. In der Fassung vom 24. 07. 2000 (GBl. S. 582, ber. 698) zuletzt geändert durch Gesetz vom 04. 05. 2009 (GBl. S. 185) m.W.v. 1.1. 2009 (rückwirkend) bzw. 9. 5. 2009, <http://dejure.org/gesetze/GemO>, 13. 3. 2010.

*Bundesbesoldungsgesetz (BBesG)* neugefasst durch B. v. 19. 06. 2009 BGBl. I S. 1434; [http://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/2008\\_007\\_IV/2008\\_007\\_IV.pdf](http://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/2008_007_IV/2008_007_IV.pdf)FNA: 2032-1; 2 Verwaltung 20 Allgemeine innere Verwaltung 203 Recht der im Dienst des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen 2032 Besoldung, Reise- und Umzugskosten, Unterhaltszuschuss, <http://www.buzer.de/gesetz/1599/index.htm>, 6. 6. 2010.

*Bundewahlgesetz (BPräsWahlG)* in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch die Bekanntmachung vom 5. August 2009 (BGBl. I S. 2687) geändert worden ist, <http://www.gesetze-iminternet.de/bwahlg/BJNR003830956.html>, 13. 3. 2010.

*BVerfGE 101, 158 - Finanzausgleich III*,  
<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv101158.html>, 2. 2. 2011.

*Demokratische Gemeinde-Verfassung für die sowjetische Besatzungszone Deutschlands* vom September/Oktober 1946 in Brandenburg: vom 14. September 1946, in Mecklenburg: vom 20. September 1946, in Sachsen vom: 11. September 1946, in Sachsen-Anhalt: vom 5. Oktober 1946, in Thüringen: vom 22. September 1946,  
<http://www.verfassungen.de/de/mv/gemeindeverfassung46.htm>, 11. 12. 2010.

*Dritte Verordnung über den Neuaufbau des Reichs* vom 28. November 1938,  
<http://www.verfassungen.de/de/de33-45/neuaufbau34-v3.htm>, 12. 2. 2011.

*Deutsche Gemeindeordnung* vom 30. Januar 1935,  
<http://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que883.pdf>, 12. 2. 2011.

*Evropská charta místní samosprávy*,  
[http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/mezinaro/rada\\_evr.html#charta](http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/mezinaro/rada_evr.html#charta), 3. 3. 2009.

*Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)*, Bekanntmachung der Neufassung vom 14. Juli 1994, zuletzt geändert durch Art. 4 G vom 17. Dezember 2009 (GV. NRW. S. 950),  
[https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_bes\\_text?anw\\_nr=2&gld\\_nr=2&ugl\\_nr=2023&bes\\_id=6784&aufgehoben=N&menu=1&sg=0](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2023&bes_id=6784&aufgehoben=N&menu=1&sg=0), 13. 3. 2010.

*Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA)* vom 5. Oktober 1993 (GVBl. LSA S. 568), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 14. Februar 2008 (GVBl. LSA S. 40 (46)), <http://www.jkr.jura.uni-osnabrueck.de/kommunalrecht/goanhalt.pdf>, 13. 3. 2010.

*Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern* (Gemeindeordnung - GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl S. 796, BayRS 2020-1-1-I), zuletzt geändert durch § 10 des Gesetzes vom 27. Juli 2009 (GVBl S. 400),  
[http://www.verwaltung.bayern.de/Titelsuche.116.htm?purl=http://by.juris.de/by/GemO\\_BY\\_1998\\_rahmen.htm](http://www.verwaltung.bayern.de/Titelsuche.116.htm?purl=http://by.juris.de/by/GemO_BY_1998_rahmen.htm), 13. 3. 2010.

*Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen* (SächsGemO) i. d. F. d. Bek. vom 18. 03. 2003. SächsGVBl. Jg. 2003 Bl.-Nr. 4 S. 55, ber. S. 159 Fsn-Nr.: 230-1 Fassung gültig ab: 11. 07. 2009, <http://www.revosax.sachsen.de/Details.do?sid=5663013105275>, 13. 3. 2010.

*Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein* (Gemeindeordnung - GO -) in der Fassung vom 28. Februar 2003, letzte berücksichtigte Änderung: §§ 57 c und 67 geändert durch Art. 13 (Ges. v. 26. 3. 2009, GVOBl. S. 93),  
<http://www.gesetzerechtsprechung.sh.juris.de/jportal/portal/t/2gh3/page/bsshoprod.psml?doc.hl=1&doc.id=jlr-GemOSH2003rahmen%3Ajurislr00&documentnumber=5&numberofresults=220&showdoccase=1&doc.part=R&paramfromHL=true#focuspoint>, 13. 3. 2010.

*Gemeindeordnung (GemO) Rheinland-Pfalz* in der Fassung vom 31. Januar 1994,  
[http://rlp.juris.de/rlp/GemO\\_RP\\_rahmen.htm#top](http://rlp.juris.de/rlp/GemO_RP_rahmen.htm#top), 13. 3. 2010.

*Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen* (Gemeindefinanzreformgesetz - GemFinRG) vom 08. 09. 69 (BGBl I 69,1587) in der Fassung der Bekanntmachung zum 11. 08. 2011,  
[http://www.rechtin.de/gesetz/gesetz\\_zur\\_neuordnung\\_der\\_gemeindefinanzen\\_gemeindefinanzreformgesetz\\_gesetz\\_zur\\_neuordnung\\_der\\_gemeindefinanzen.html](http://www.rechtin.de/gesetz/gesetz_zur_neuordnung_der_gemeindefinanzen_gemeindefinanzreformgesetz_gesetz_zur_neuordnung_der_gemeindefinanzen.html), 17. 8. 2011.

*Gesetz über das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen* vom 7. November 2007 - Änderung der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2003 (SächsGVBl. S. 55, 159), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Juni 2006 (SächsGVBl. S. 151),  
[http://www.kommunaleverwaltung.sachsen.de/download/Kommunale\\_Verwaltung/gesetz\\_doppik2.pdf](http://www.kommunaleverwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/gesetz_doppik2.pdf), 15. 4. 2011.

*Gesetz über das Landesstrafrecht und das Ordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung - Landesstraf- und Ordnungsgesetz - LStVG -* (BayRS 2011-2-I), zuletzt geändert durch § 6 des Gesetzes vom 12. April 2010 (GVBl S. 169),  
[http://by.juris.de/by/gesamt/LstrVG\\_BY.htm](http://by.juris.de/by/gesamt/LstrVG_BY.htm), 20. 2. 2012.

*Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern* (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 27. Mai 2010 (BGBl. I S. 671) geändert worden ist", [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg\\_2005/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf), 3. 1. 2011.

*Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen* (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz – SächsFAG).In der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Januar 2009 (SächsGVBl. S. 24). Zuletzt geändert durch Art. 1 Siebentes ÄndG vom 15. 12. 2010 (SächsGVBl. S. 406),  
<http://www.polcon.de/5465456nuher7694-448jjj835nnlogin0002/FagSach.htm>, 12. 4. 2011.

*Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden* (Finanzausgleichsgesetz - FAG). Bekanntmachung der Neufassung vom 03.06.2010 (GVBl. S. 258), gültig ab 01. 01. 2010, <http://www.polcon.de/5465456nuher7694-448jjj835nnlogin0002/FagBay.htm>, 4. 3. 2011.

*Gesetz über den Neuaufbau des Reichs* vom 30. Januar 1934,  
<http://www.verfassungen.de/de/de33-45/neuaufbau34.htm>, 12. 9. 2010.

*Gesetz über die Errichtung eines Fonds "Deutsche Einheit"* vom 25. Juni 1990 (BGBl.1990 II S. 518, 533), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 1 des Gesetzes vom 12. Juli 2006 (BGBl. I S. 1466) geändert worden ist, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/defg/gesamt.pdf>, 3. 3. 2011.

*Gesetz über die Kommunalwahlen im Freistaat Sachsen* (Kommunalwahlgesetz – KomWG) in der Fassung vom 5. September 2003 (SächsGVBl. S. 428, ber. SächsGVBl. 2004 S. 182) BS Sachsen 233-1. Zuletzt geändert durch Art. 5 Landkreis-NeugliederungsG vom 29. 1. 2008 (SächsGVBl. S. 102), <http://beck-online.beck.de/default.aspx?bcid=Y-100-G-SaKomWG>, 3. 6. 2011.

*Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR* (Kommunalverfassung) vom 17. Mai 1990 gemäß § 101 ist das Gesetz ein verfassungsänderndes Gesetz (bis 3. Oktober 1990) geändert durch Einigungsvertrag vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889), Amtl. Anmerkung zur Anl. II, Kap. II Sachgeb. B, Absch. I. wurde mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 Recht der Länder Brandenburg (bis zur Aufhebung durch Gesetz vom 15. Oktober 1993 (GVBl. S. 398), Mecklenburg-Vorpommern (bis zur Aufhebung durch Gesetz vom 18. Februar 1994 (GVBl. S. 249,) Sachsen (bis zur Aufhebung durch die Gemeindeordnung vom 21. April 1993 (GVBl. S. 301, Landkreisordnung vom 19. Juli 1993 (GVBl. S. 577) und Gesetz über die Kommunale Zusammenarbeit vom 19. August 1993 (GVBl. S. 815), Sachsen-Anhalt (bis zur Aufhebung durch die Gemeindeordnung vom 5. Oktober 1993 (GVBl. S. 568) und Landkreisordnung vom 5. Oktober 1993 (GVBl. S. 598), Thüringen (bis zur Aufhebung durch die Verkündung der Vorläufigen Kommunalordnung vom 24. Juli 1992 (GVBl. S. 383), <http://www.verfassungen.de/de/ddr/ddr90-kommunalverfassung.htm>, 11. 7. 2010.

*Gesetz über die Verwaltungsorganisation des Freistaates Sachsen* (Sächsisches Verwaltungsorganisationsgesetz - SächsVwOrgG) vom 25. November 2003 (SächsGVBl. S. 899), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 15. Dezember 2006 (SächsGVBl. S. 515, 521), [http://www.umwelt-online.de/recht/allgemei/laender/sa/z08\\_0138.htm](http://www.umwelt-online.de/recht/allgemei/laender/sa/z08_0138.htm), 12. 4. 2010.

*Gesetz über die Wahl der Bezirkstage* (Bezirkswahlgesetz – BezWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Februar 2003. Zuletzt geändert am 26. Juli 2006, GVBl S. 405, [http://www.bezirk-oberbayern.de/media/custom/379\\_147\\_1.PDF](http://www.bezirk-oberbayern.de/media/custom/379_147_1.PDF), 11. 7. 2009.

*Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte* (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 2006 (GVBl S. 834, BayRS 2021-1/2-I), geändert durch § 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2010 (GVBl S. 846), [http://www.verwaltung.bayern.de/Gesamtliste.115.htm?purl=http%3A%2F%2Fby.juris.de%2Fby%2FKomWG\\_BY\\_2006\\_Art1.htm](http://www.verwaltung.bayern.de/Gesamtliste.115.htm?purl=http%3A%2F%2Fby.juris.de%2Fby%2FKomWG_BY_2006_Art1.htm), 12. 5. 2010.

*Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten* durch die Bundesversammlung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 1100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch das Gesetz vom 12. Juli 2007 (BGBl. I S. 1326) geändert worden ist, [http://bundesrecht.juris.de/bpr\\_swahlg/BJNR002300959.html](http://bundesrecht.juris.de/bpr_swahlg/BJNR002300959.html), 12. 6. 2010.

*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union* (EUZBLG), vom 12. März 1993 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 313) ; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 22. September 2009 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 3031),

[http://www.bundesrat.de/nn\\_6904/DE/struktur/recht/euzblg/euzblgnode.html?nnn=true](http://www.bundesrat.de/nn_6904/DE/struktur/recht/euzblg/euzblgnode.html?nnn=true), 11. 4. 2010.

*Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Länder in der Deutschen Demokratischen Republik* vom 23. Juli 1952, <http://www.verfassungen.de/de/ddr/ddr49-i.htm>, 4. 7. 2010.

*Gesetz über kommunale Wahlbeamte - KWBG - (BayRS 2022-1-I)*, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 17. August 2009 (GVBl S. 478), [http://by.juris.de/by/KomWBG\\_BY\\_rahmen.htm](http://by.juris.de/by/KomWBG_BY_rahmen.htm), 2. 4. 2011.

*Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz - LWG)* in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2002 (zuletzt geändert am 26. Juli 2006 [GVBl S. 367I]), [http://www.rechtliches.de/bayern/info\\_LWG.html](http://www.rechtliches.de/bayern/info_LWG.html) 3. 4. 2011.

*Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen (Sächsisches Kreisgebietsneugliederungsgesetz – SächsKrGebNG) = Artikel 1 des Gesetzes zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise des Freistaates Sachsen und zur Änderung anderer Gesetze* vom 29. Januar 2008, <http://www.gdv-sachsen.de/html/Downloads/SaechsKrGebNG.pdf>, 11. 2. 2011.

*Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz)*. In der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502), [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_4328/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Finanz\\_und\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/GemFinRefG\\_20Stand\\_3A\\_2010.\\_20M\\_C3\\_A4rz\\_202009,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_4328/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/GemFinRefG_20Stand_3A_2010._20M_C3_A4rz_202009,templateId=raw,property=publicationFile.pdf), 1. 1. 2010.

*Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung (Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz – SächsVwNG)* vom 29. Januar 2008, [http://www.kjrsonline.de/html/add/saechsvwng\\_saechsgvbl\\_2008\\_nr03.pdf](http://www.kjrsonline.de/html/add/saechsvwng_saechsgvbl_2008_nr03.pdf), 4. 4. 2010.

*Geschäftsordnung für den Gemeinderat der Stadt Laupheim*, <http://www.laupheim.de/GeschaeftsordnungGemeinderates.pdf>, 4. 4. 2011.

*Gewerbsteuergesetz (GewStG)* in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S.4167), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1768), <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gewstg/gesamt.pdf>, 2. 5. 2011.

*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. März 2009 (BGBl. I S. 606), <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>, 22. 5. 2009.

*Grundsätze für freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden im Freistaat Sachsen*, [http://www.kommunaleverwaltung.sachsen.de/download/Kommunale\\_Verwaltung/Grundsaeetze\\_fuer\\_freiwillige\\_Zusammenschluesse\\_von\\_Gemeinden\\_im\\_Freistaat\\_Sachsen.pdf](http://www.kommunaleverwaltung.sachsen.de/download/Kommunale_Verwaltung/Grundsaeetze_fuer_freiwillige_Zusammenschluesse_von_Gemeinden_im_Freistaat_Sachsen.pdf), 11. 2. 2011.

*Hessische Gemeindeordnung (HGO)* in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I 2005),

*Hessische Gemeindeordnung (HGO)* vom 21. Dezember 1945 (GVBl. 1946 S. 1),

*Hessische Gemeindeordnung (HGO)* vom 25. Februar 1952 (GVBl. I 1952 S. 11), [http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/jportal/portal/t/i4l/page/bshesprod.psm1?pid=Dokumentanz\\_eige&showdoccase=1&js\\_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=218&from](http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/jportal/portal/t/i4l/page/bshesprod.psm1?pid=Dokumentanz_eige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=218&from)

doctodoc=yes&doc.id=jlr-GemOHE2005rahmen%3Ajuris-  
lr00&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint, 13. 3. 2010.

*Hessische Landkreisordnung* (HKO) i. d. F. der Bekanntmachung vom 7. 3. 2005 (GVBl. I S. 183), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. 07. 2006 (GVBl. I S. 394 (421)), <http://www.jkr.jura.uni-osnabrueck.de/kommunalrecht/lkohess.pdf>, 12. 4. 2010.

*Koalitionsvereinbarung* 2008 bis 2013 zwischen CSU und FDP für die 16. Wahlperiode des Bayerischen Landtags,  
[http://www.csu-landtag.de/www/dateien/Vertrag\\_endgueltig-unterzeichnet\\_mit\\_Deckblatt.pdf](http://www.csu-landtag.de/www/dateien/Vertrag_endgueltig-unterzeichnet_mit_Deckblatt.pdf),  
4. 4. 2011.

*Kommunalabgabengesetz* (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 1993 (GVBl. S. 264, BayRS 2024-1-I), zuletzt geändert durch Art. 78 Abs. 6 des Gesetzes vom 25. Februar 2010 (GVBl. S. 66), [http://by.juris.de/by/gesamt/KAG\\_BY\\_1993.htm](http://by.juris.de/by/gesamt/KAG_BY_1993.htm), 11. 2. 2011.

*Kommunalselbstverwaltungsgesetz* (KSVG) vom 15. 01. 64 (Amtsbl\_64,123) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. 06. 97 (Amtsbl\_97,682) zuletzt geändert durch Art. 3 iVm Art. 4 des Gesetzes Nr.1673 zur Einführung der elektronischen Form für das Amtsblatt des Saarlandes vom 11. 02. 09 (Amtsbl\_09,1215),  
[http://www.sadaba.de/GSLT\\_KSVG\\_001\\_012.html](http://www.sadaba.de/GSLT_KSVG_001_012.html), 13. 3. 2010.

*Kommunalverfassung des Landes Brandenburg* (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007 (GVBl.I/07, [Nr. 19], S. 286), geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 23. September 2008 (GVBl.I/08, [Nr. 12], S. 202, 207),  
[http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land\\_bb\\_bravors\\_01.c.47187.de](http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.47187.de), 13. 3. 2010.

*Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern* (Kommunalverfassung - KV M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juni 2004,  
[http://mv.juris.de/mv/gesamt/KV\\_MV.htm](http://mv.juris.de/mv/gesamt/KV_MV.htm), 13. 3. 2010.

*Kreisordnung für das Land Nordrhein - Westfalen* (KrO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV NW S. 646/ SGV NW 2021), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juni 2008 (GVBl. S. 514), <http://www.jkr.jura.uni-osnabrueck.de/kommunalrecht/lkonord.pdf>, 13. 5. 2010.

*Kreisordnung für Schleswig-Holstein – KrO –* in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 94) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 26. März 2009 (GVOBl. Schl.– H. S.93 (135)), <http://www.jkr.jura.uni-osnabrueck.de/kommunalrecht/LK%20SchleswigHolstein%20LKO%20vom%2026-03-2009.pdf>, 12. 5. 2010.

*Landkreisordnung für den Freistaat Bayern* (Landkreisordnung - LKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 826, BayRS 2020-3-1-I), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944),  
[http://www.verwaltung.bayern.de/Titelsuche.116/index.htm?purl=http://by.juris.de/by/LKreiso\\_BY\\_1998\\_rahmen.htm](http://www.verwaltung.bayern.de/Titelsuche.116/index.htm?purl=http://by.juris.de/by/LKreiso_BY_1998_rahmen.htm), 1. 9. 2010.

*Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen* (SächsLKr0) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juli 1993 (GVBl. S. 577), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 26. Juni 2009 (GVBl. S. 323 (325)),  
<http://www.jkr.jura.uniosnabrueck.de/kommunalrecht/LKO%20Sachsen%202009%2006%2026.pdf>, 13. 3. 2010.

*Niedersächsische Gemeindeordnung* (NGO). In der Fassung vom 28. Oktober 2006 (GVBl. S. 473), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. 10.2009 (GVBl. S. 366 (366)), <http://www.jkr.jura.uniosnabrueck.de/kommunalrecht/GO%20Niedersachsen%202009%2010%2028.pdf>, 13. 3. 2010.

*Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit* (SächsKomZG) vom 19. August 1993 (SächsGVBl. S. 815, ber. S. 1103) BS Sachsen 234-2. Zuletzt geändert durch Art. 12 Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012 vom 15. 12. 2010 (SächsGVBl. S. 387), [www.kommunalforum-sachsen.de/index.php?menuid=38...80...0](http://www.kommunalforum-sachsen.de/index.php?menuid=38...80...0), 3. 7. 2011.

*Sächsisches Kommunalabgabengesetz* (SächsKAG) in der Fassung vom 26. August 2004 (SächsGVBl. S. 418, ber. GVBl. 2005 S. 306) BS Sachsen 51-1. Zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 14 ÄndG vom 19. 5. 2010 (SächsGVBl. S. 142), <http://beck-online.beck.de/default.aspx?bcid=Y-100-G-SaKAG>, 11. 5. 2011.

*Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung*. Neubekanntmachung vom 28. 01. 2003 (GVBl. S. 41), geändert am 25. 11. 2004 (GVBl. S. 857), geändert am 10. 03.2005 (GVBl. S. 73), geändert am 23. 12. 2005 (GVBl. S. 455), geändert am 24. 06. 2008 (GVBl. S. 173), geändert am 09. 10. 2008 (GVBl. S. 361), geändert am 09. 10. 2008 (GVBl. S. 369), geändert am 19. 11. 2008 (GVBl. S. 394), geändert am 08. 04. 2009 (GVBl. S. 320, 345), geändert am 04. 05. 2010 (GVBl. S. 114), <http://www.polcon.de/5465456nuher7694-448jjj835nnlogin0002/GOTHU.htm>, 13. 3. 2010.

*Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik* vom 7. Oktober 1949, <http://www.verfassungen.de/de/ddr/ddr49-i.htm>, 4. 7. 2010.

*Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik* vom 9. April 1968 in der Fassung vom 7. Oktober 1974, <http://www.verfassungen.de/de/ddr/ddr68-i.htm>, 4. 7. 2010.

*Verfassung des Freistaates Bayern* vom 2. Dezember 1946 in Kraft getreten am 8. Dezember 1946, <http://www.verfassungen.de/de/by/bayern46-index.htm>, 12. 8. 2009.

*Verfassung des Freistaates Sachsen* vom 27. Mai 1992 in Kraft getreten am 6. Juni 1992, <http://www.revosax.sachsen.de/GetXHTML.do?sid=306114044547>, 18. 8. 2009.

*Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik - Ländereinführungsgesetz* vom 22. Juli 1990 geändert durch Verfassungsgesetz vom 13. September 1990 (GBl. I S. 1567), Einigungsvertrag vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889), Anl. II, Kap. II, Sachgeb. A, Abschn. II, [http://www.hdg.de/lemo/html/dokumente/DieDeutscheEinheit\\_gesetzLaendereinfuehrungsgesetz/index.html](http://www.hdg.de/lemo/html/dokumente/DieDeutscheEinheit_gesetzLaendereinfuehrungsgesetz/index.html), 4. 7. 2010.

*Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland* vom 18. Mai 1990 faktisch aufgehoben durch Einigungsvertrag vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889), Anl. I, Kap. IV, Sachgebiet B, Ziffer 39, <http://www.verfassungen.de/de/ddr/waehrungsunionsvertrag90.htm>, 11. 12. 2009.

*Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag)*, <http://bundesrecht.juris.de/einigvtr/BJNR208890990.html>, 22. 5. 2010.

*Vertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands Landesverband Sachsen und der Freien Demokratischen Partei Landesverband Sachsen über die Bildung der*

*Staatsregierung für die 5. Legislaturperiode des Sächsischen Landtages*,  
[http://www.fdp-sachsen.de/online/FDP/cisweb3\\_Media\\_FDP.nsf/%28File%29/68559D65C8F47777C1257655003A7D57/\\$File/Koalitionsvertrag.pdf](http://www.fdp-sachsen.de/online/FDP/cisweb3_Media_FDP.nsf/%28File%29/68559D65C8F47777C1257655003A7D57/$File/Koalitionsvertrag.pdf), 23. 7. 2011.

*Verwaltungsgemeinschaftsordnung für den Freistaat Bayern*  
(Verwaltungsgemeinschaftsordnung - VGemO),  
[http://by.juris.de/by/VwGemO\\_BY\\_rahmen.htm](http://by.juris.de/by/VwGemO_BY_rahmen.htm), 9. 8. 2009.

*Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz (VerwModGrG)* vom 27. Februar 2003,  
<http://www.landesrecht.sachsenanhalt.de/jportal/?quelle=jlink&query=VwModGrG+ST&psml=bssahprod.psml&max=true&aiz=true>, 11. 12. 2010.

*Vollzug des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und der Gemeinde- und Landkreiswahlordnung (GLKrWBek)*. Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 9. November 2006 Az.: IB1-1367.12-1, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 2. September 2010 (AllMBI S. 215), [http://www.wahlen.bayern.de/kw2008/bek\\_stmi\\_12-1-neu-01.10.2010.pdf](http://www.wahlen.bayern.de/kw2008/bek_stmi_12-1-neu-01.10.2010.pdf), 12. 5. 2010.

*Wahlordnung für die Gemeinde- und die Landkreiswahlen (Gemeinde- und Landkreiswahlordnung - GLKrWO)* vom 7. November 2006 (GVBl S. 852, BayRS 2021-1/2-1-I), zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. Juli 2007 (GVBl S. 544), [http://www.verwaltung.bayern.de/Gesamtliste.115.htm?purl=http://by.juris.de/by/GLKrWO\\_BY\\_2006\\_rahmen.htm](http://www.verwaltung.bayern.de/Gesamtliste.115.htm?purl=http://by.juris.de/by/GLKrWO_BY_2006_rahmen.htm), 2. 5. 2010.

*Zákon č. 1/1993 Sb. - Ústava České republiky*

*Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecním zřízení)*,  
[http://portal.gov.cz/wps/portal/\\_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411/\\_s.155/701?PC\\_8411\\_1=128/2000&PC\\_8411\\_pi=0&PC\\_8411\\_ps=10&#10821](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/.p/8411/_s.155/701?PC_8411_1=128/2000&PC_8411_pi=0&PC_8411_ps=10&#10821), 21. 4. 2011.

Záznamy rozhovorů se starosty: osobní archiv autorky  
Rozhovor se starostou bavorské obce A: 21. října 2010.  
Rozhovor se starostou bavorské obce B: 22. října 2010.  
Rozhovor se starostou bavorské obce C: 4. března 2011.  
Rozhovor se starostou bavorské obce D: 15. dubna 2011.

Rozhovor se starostou saské obce A: 11. února 2011.  
Rozhovor se starostou saské obce B: 4. dubna 2011.  
Rozhovor se starostou saské obce C: 5. dubna 2011.

## 13. Anotace

### Resümee

#### **DEUTSCHE KOMMUNALPOLITIK. DIE STELLUNG DER GEMEINDEN IM SYSTEM DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG IN DEN „ALTEN“ UND „NEUEN“ BUNDESLÄNDERN**

Die öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) stellt aus politikwissenschaftlicher Sicht einen höchst heterogenen Bereich dar. Die primären Ziele der vorliegenden Arbeit waren eine Beschreibung und Analyse der Kommunalpolitik in der BRD. Unsere Aufmerksamkeit war vor allem auf die Organisation und Wirkung der kommunalen Gebietskörperschaften im System der öffentlichen Verwaltung gerichtet. Es hat uns interessiert, wie die niedrigsten Gebietskörperschaften, d.h. die Kommunen, im deutschen System der öffentlichen Verwaltung verankert sind, welche Rollen und Aufgaben sie übernehmen. Das Hauptanliegen war, das vorliegende Thema der Kommunalpolitik aus Bundes-, Landes-, Lokal- und vor allem Kommunalsicht zu beschreiben und in den Raum der so genannten neuen und alten Bundesländer einzugliedern und anzuzielen.

Die Arbeit widmet sich in den ersten Kapiteln (zur Herstellung des Gesamtkontextes) dem politischen System Deutschlands, einschließlich der Organisation der öffentlichen Verwaltung (mit Berücksichtigung der Entwicklung der Landkreise und Regierungsbezirke). Die Arbeit beschreibt weiter die Problematik der verfassungsrechtlichen Entwicklung der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) und des späteren Wiedervereinigungsprozesses der beiden deutschen Staaten. Die Arbeit beschäftigt sich ganzheitlich mit der deutschen Kommunalpolitik; mit ihrer historischen Entwicklung, mit der heutigen Organisation, den Strukturen und Funktion der kommunalen Organe, mit den Elementen der direkten Demokratie auf der kommunalen Ebene usw. Ebenso wird der Finanzierung der deutschen Gemeinden und dem System des Finanzausgleiches wichtige Aufmerksamkeit gewidmet. Es wurden nicht alle Bundesländer (im Sinne der Flächenländer) analysiert. Die Arbeit konzentriert sich auf Fallstudien zum Freistaat Sachsen und Freistaat Bayern. Diese zwei Bundesländer dienen als Repräsentanten des ehemaligen DDR-, bzw. des BRD-Gebietes.



Die Arbeit wird von einem praktischen Forschungsteil, d.h. von Informationen der verwirklichten geleiteten Gespräche mit kommunalen Vertretern, begleitet. Diese von Interviews gewonnenen Informationen wurden in regelmäßigen Abständen in die Arbeit eingegliedert.

## **Abstract**

### **GERMAN MUNICIPAL POLITICS. STATUS OF MUNICIPALITIES WITHIN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN „OLD“ AND „NEW“ FEDERAL REPUBLICS**

Public administration in Federal Republic of Germany (FRG) represents in terms of political science very heterogeneous area. The primary aim of this work was a description and analysis of municipal politics in the Federal Republic of Germany. The main attention was devoted to the organization and functioning of self-governing units. We were interested how the German system anchored municipalities - the lowest administrative territorial units in the public administration system. What is their function and role in the system. The aim of this work was to cover the given topic in terms of federal, provincial, local, but especially municipal level and to put it into the environment of the so-called new and old federal republics. Work in its opening chapters, because of the overall context, deals with the political system of FRG, including organization of public administration with regard to the development of districts (Landkreise) and governmental areas (Regierungsbezirke). The work deals with the standard-setting perspective, i.e. focusing on the issues of constitutional and legal development of the German Democratic Republic (GDR) and consequently the process of unification of both German states.

The work focuses on municipal politics in the FRG as a whole, its historical development, contemporary organization, structure and the way of functioning of institutions at the municipal level, aspects of direct democracy at the municipal level, etc. In terms of the way of functioning of German communes, the system of financing (including so-called *Finanzausgleich*) is a significant element of the studies. Federal republics are not subject to comprehensive research. The work focuses on case studies of the Free State of Bavaria and the Free State of Saxony as representatives of the former Federal Republic of German and German Democratic Republic.

## 14. Seznam příloh

Příloha č. 1: Pozice a funkce vládní oblasti na grafickém znázornění Vládní oblasti ve Spolkové zemi Severní Porýní-Vestfálsko

Příloha č. 2: Provedené územní změny na základě komunálních reforem v zemském okrese Mnichov

Příloha č. 3: Města v SRN s více jak 50 tis. obyvateli (stav 2007)

Příloha č. 4: Bavorské okresy a města se statusem okresu

Příloha č. 5: Rozdělení daňových příjmů mezi Spolek, země a obce na příkladu spolkové země Hesensko

Příloha č. 6: Zemské finanční vyrovnání a konečné (dorovnávací) spolkové daňové příspěvky v letech 1995-2007

Příloha č. 7: Rozpočet obce

Příloha č. 8: Dlužní hodiny

Příloha č. 9: Poloha Saska a Bavorska v rámci Spolkové republiky Německo

Příloha č. 10: Příklad volbního lístku do krajského sněmu – většinová část (Bavorsko)

Příloha č. 11: Organizační schéma Okresního úřadu ve Fraung-Grafenau (Bavorsko)

Příloha č. 12: Financování bavorských obcí – přehled

Příloha č. 13: Příklad fiktivního výpočtu příjmu v bavorském systému KFA

Příloha č. 14: Organizační struktura Zemského ředitelství Saská Kamenice (Sasko)

Příloha č. 15: Termíny voleb do Evropského parlamentu, Spolkového sněmu, Zemského sněmu a komunální volby v letech 2001-2015 (Sasko)

Příloha č. 16: Platné hlasovací lístky pro volbu starosty a okresního rady

Příloha č. 17: Saské zemské okresy před a po reformě v roce 2008

Příloha č. 18: Budoucí lokace správních středisek v Sasku

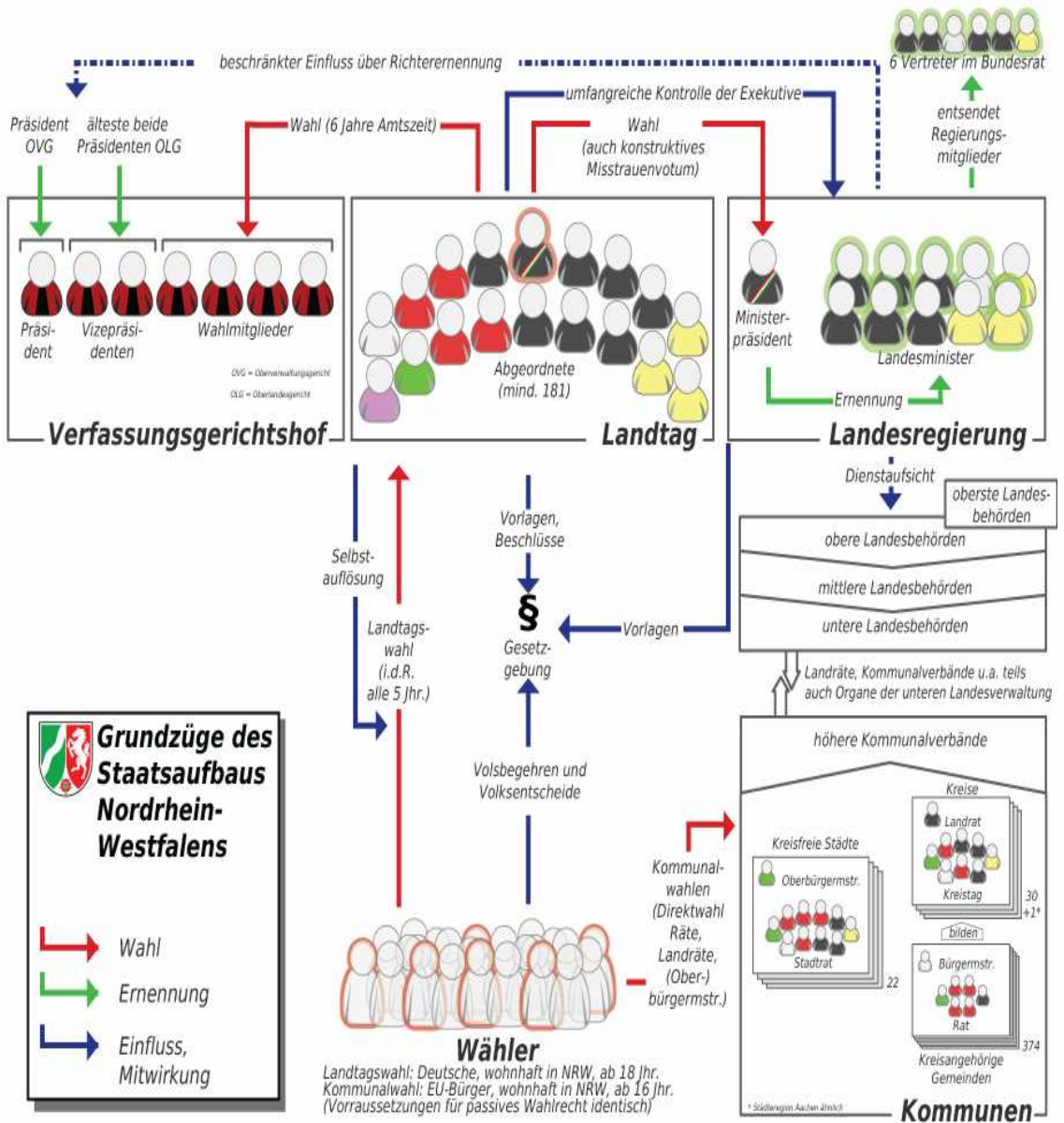
Příloha č. 19: Dotazník pro bavorské komunální představitele

Příloha č. 20: Dotazník pro saské komunální představitele

Příloha č. 21: Velikostní klasifikace obcí v ČR



**Pozice a funkce vládní oblasti na grafickém znázornění Vládní oblasti ve Spolkové zemi Severní Porýní-Vestfálsko**

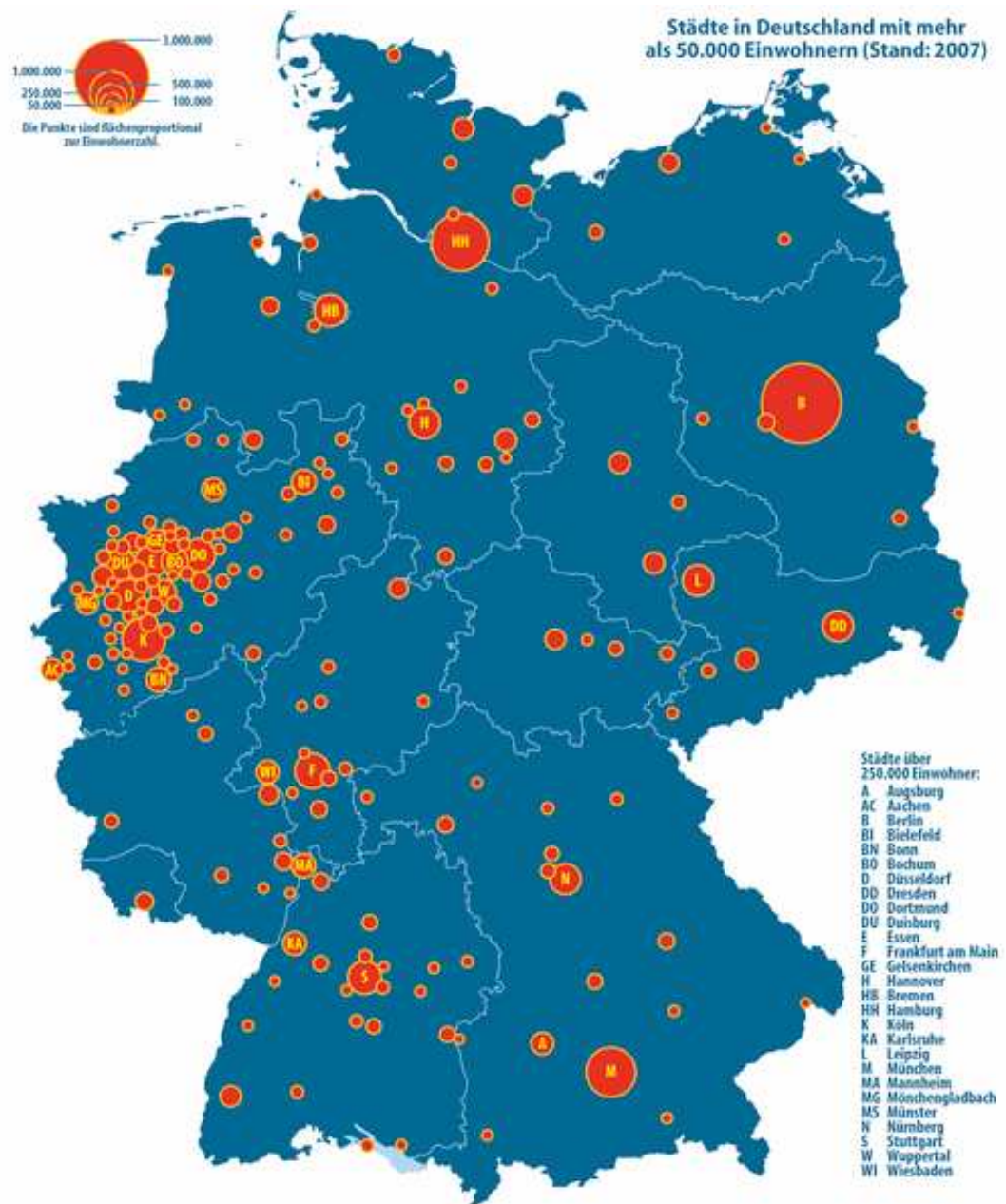


Zdroj: <http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Datei:Staatsaufbau-Nordrhein-Westfalen.png&filetimestamp=20100108101709>.



Příloha č. 3

Města v SRN s více jak 50 tis. obyvateli (stav 2007)



Zdroj:

[http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Datei:Karte\\_Deutschland\\_St%C3%A4dte\\_%C3%BCber\\_50000\\_Einwohner.png&filetimestamp=20090831141833](http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Datei:Karte_Deutschland_St%C3%A4dte_%C3%BCber_50000_Einwohner.png&filetimestamp=20090831141833).

Bavorské okresy a města se statutem okresu



Zdroj: <http://www.behordenwegweiser.bayern.de/dokumente/region>.



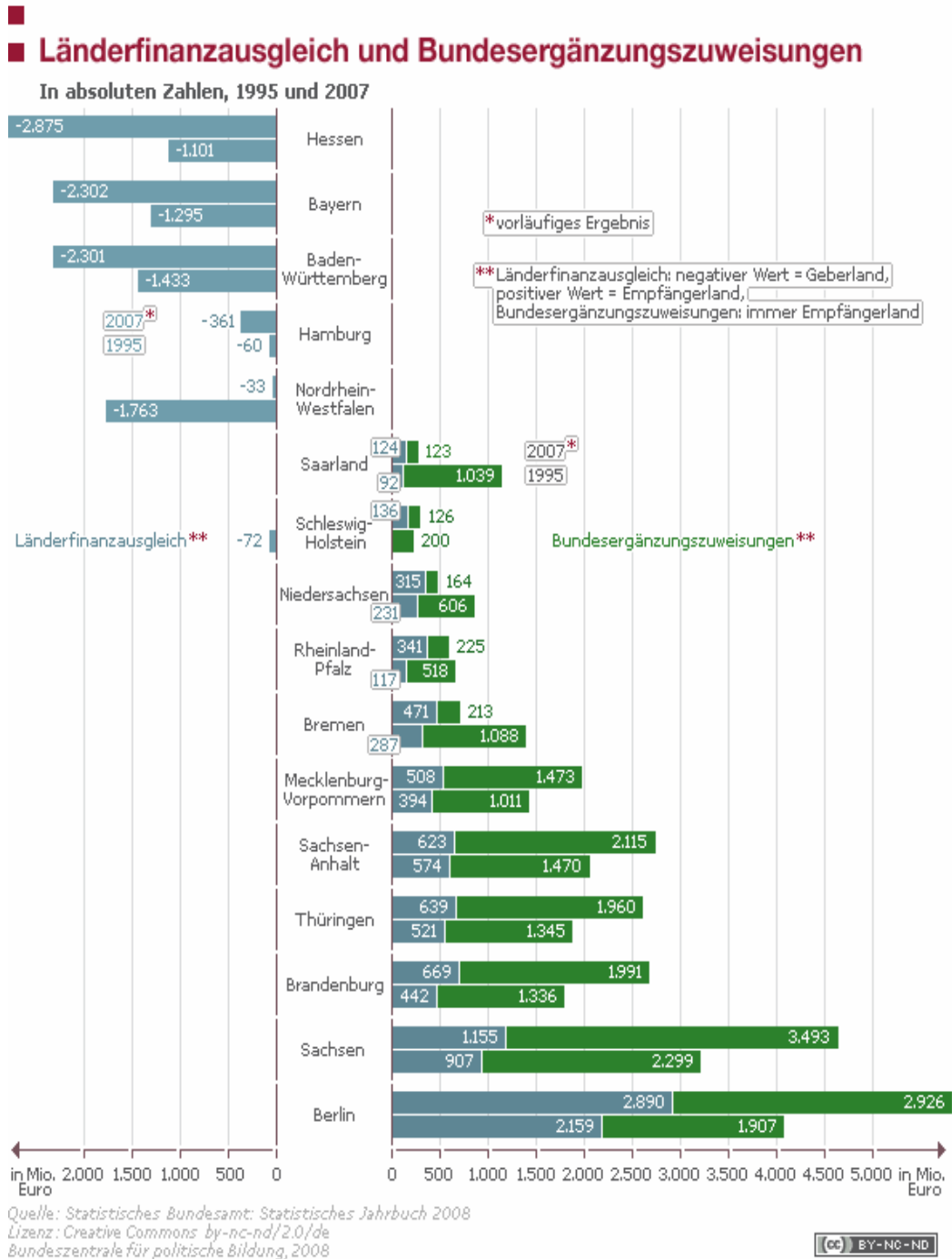
Příloha č. 5

Rozdělení daňových příjmů mezi Spolek, země a obce na příkladu spolkové země Hesensko

<b>Einteilung der Steuern</b>			
<b>Besitzsteuern</b>	Einkommensteuer (einschließlich Lohn- u. Kapitalsteuer) Körperschaftsteuer		Anteil an d. Einkommensteuer
	Gewerbesteuerumlage		Gewerbesteuer
		Erbschafts- und Schenkungssteuer Vermögenssteuer	Grundsteuer
<b>Verkehrssteuern</b>	Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer)		Zuschlag zur Grunderwerbsteuer Schankerlaubnissteuer
	Versicherungssteuer	Grunderwerbsteuer Kraftfahrzeugsteuer Rennwett- u. Lotteriesteuer Spielbankabgabe Feuerschutzsteuer	
<b>Verbrauchssteuer</b>	Einfuhrumsatzsteuer		Örtliche Verbrauchs u.. Aufwandsteuern: Getränkesteuer Vergnügungssteuer Hundesteuer Jagd- u. Fleischereisteuer Zweitwohnungssteuer
	Brannweinabgabe Mineralölsteuer Tabaksteuer Kaffeesteuer Schaumweinsteuer	Biersteuer	
	<b>Bund</b>	<b>Länder</b>	<b>Gemeinden</b>

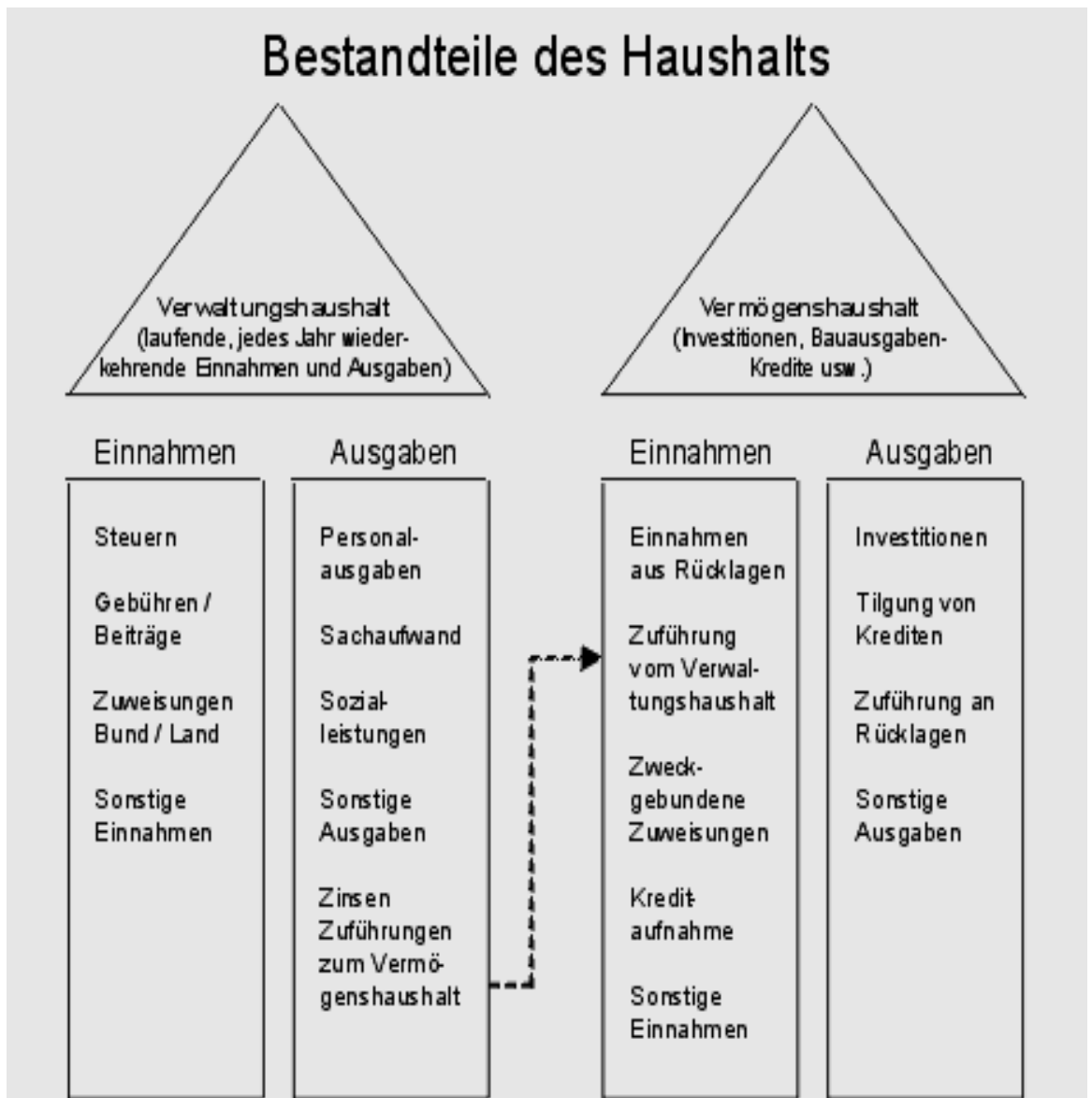
Zdroj: <http://www.landkreiskassel.de/politik/poliinfo/einnahme.htm>.

## Zemské finanční vyrovnání a konečné (dorovnávací) spolkové daňové příspěvky v letech 1995-2007



Zdroj:  
[http://www.bpb.de/wissen/W4ZQ1Q,0,0,L%E4nderfinanzausgleich\\_und\\_Bundeserg%E4nzungszuweisungen.html](http://www.bpb.de/wissen/W4ZQ1Q,0,0,L%E4nderfinanzausgleich_und_Bundeserg%E4nzungszuweisungen.html)

Rozpočet obce



Příloha č. 8

## Dlužní hodiny



Dlužní hodiny Svazu daňových poplatníků ukazují prognózu celkového státního zadlužení SRN.

Zdroj: <http://www.steuerzahler.de/Schuldenuhr-zaehlt-jetzt-Bad-Banks-mit/35091c42549i1p1520/index.html>.

Příloha č. 9

**Poloha Saska v rámci Spolkové republiky Německo**



**Poloha Bavorska v rámci Spolkové republiky Německo**

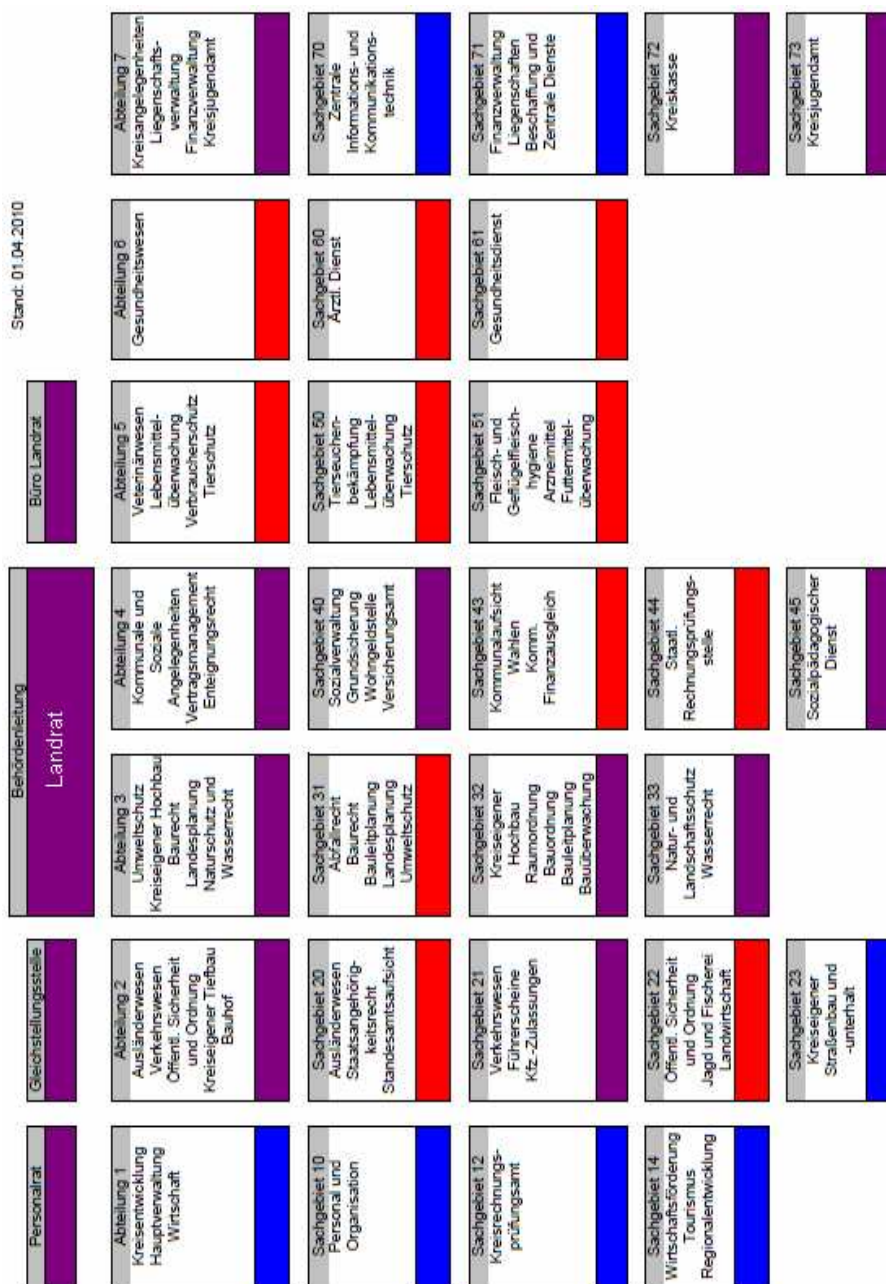


Zdroj: <http://www.mapsofworld.com/deutsch/deutschland/bundeslaender/>.



Zdroj: [http://www.landkreis-wunsiedel.de/stdscripts/dp\\_downloading.asp?datei=3711.pdf](http://www.landkreis-wunsiedel.de/stdscripts/dp_downloading.asp?datei=3711.pdf).

Organizační schéma Okresního úřadu ve Fraung-Grafenau (Bavorsko)

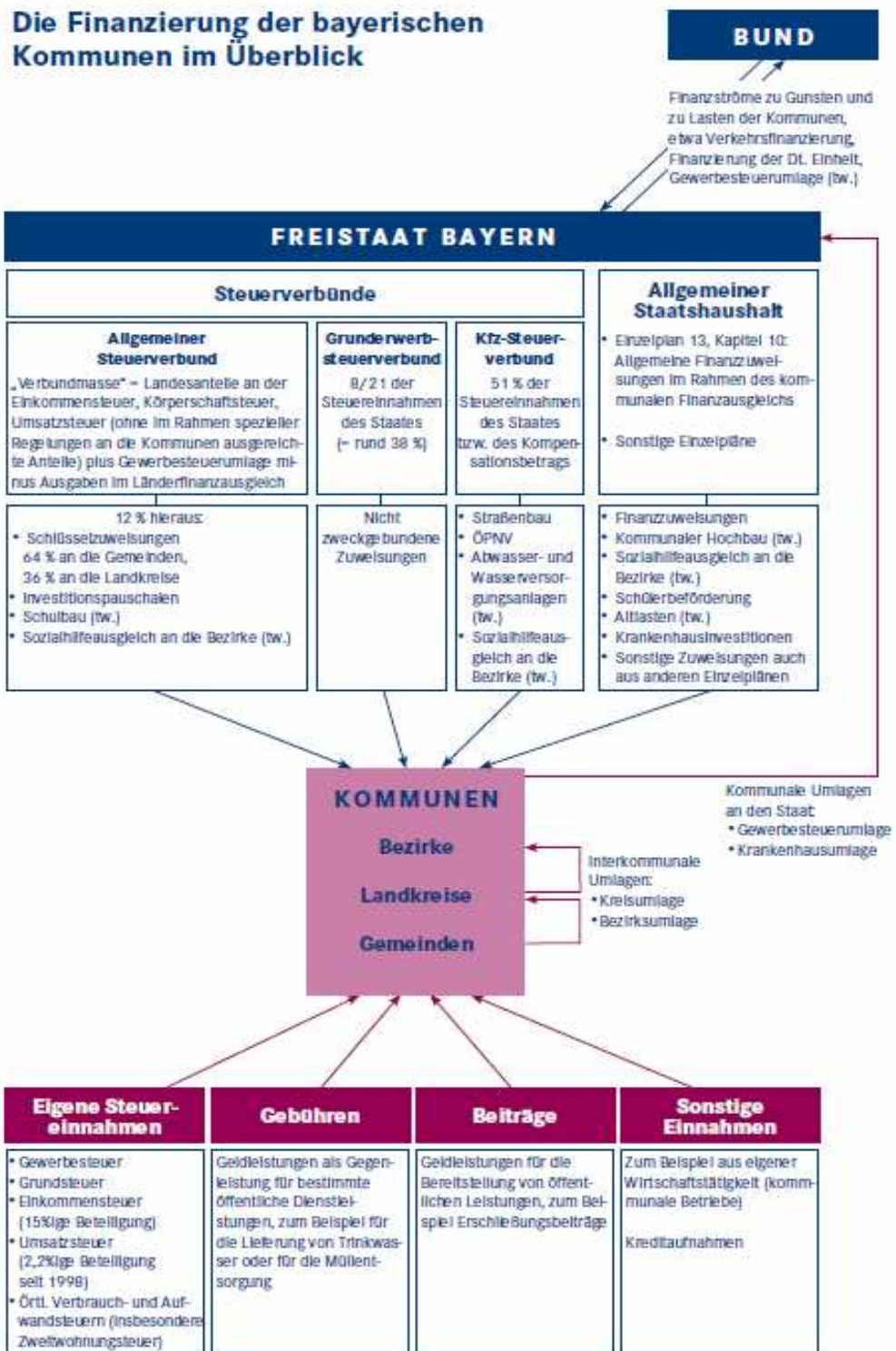


Legenda:

- modrá** = oddělení, odbory zabývající se činnostmi samosprávné (samostatné) působnosti
- červená** = oblasti přenesené zemské či státní správy
- fialová** = úkoly smíšené



Financování bavorských obcí – přehled



## Příklad fiktivního výpočtu příjmu v bavorském systému KFA

### 2. Berechnungsbeispiel für eine Gemeinde

Zugrunde gelegt wird das Beispiel einer fiktiven Gemeinde ohne Berücksichtigung von nicht kasernierten Mitgliedern der Stationierungstreitkräfte und deren Angehöriger.

#### Erster Schritt: Berechnung der Ausgangsmesszahl

• Ermittlung der Einwohnerzahl		
Einwohnerzahl am 31.12. des vorvorhergehenden Jahres	3.860	
durchschnittliche Einwohnerzahl der 5 vorangegangenen Jahre	3.951	
Für die Berechnung maßgebliche Einwohnerzahl		3.951
Personen mit Nebenwohnung am 25.5.1987 (Stichtag der Volkszählung)		<u>175</u>
Einwohner insgesamt		4.126
• Ansätze		
Hauptansatz nach Gemeindegröße		108,0 %
für strukturschwache Gemeinden		<u>19,8 %</u>
Ansätze insgesamt		127,8 %
gewichtete Einwohnerzahl ( $4.126 \times 127,8 \% =$ )		5.273
einheitlicher Grundbetrag		701,79 Euro
Ausgangsmesszahl ( $5.273 \times 701,79 \text{ Euro} =$ )		3.700.539 Euro

#### Zweiter Schritt: Steuerkraftmesszahl der Gemeinde z. B. 1.391.293 Euro

#### Dritter Schritt: Berechnung der Schlüsselzuweisungen aus der Differenz von Ausgangsmesszahl und Steuerkraftmesszahl

Unterschiedsbetrag von Ausgangs- und Steuerkraftmesszahl	2.309.246 Euro
Ausgleichssatz	55 %

#### Allgemeine Schlüsselzuweisung 1.270.084 Euro (abgerundet auf den nächsten durch vier teilbaren Euro-Betrag, § 6 FAGDV)

#### Sonderschlüsselzuweisung

75 % des Landesdurchschnitts an Steuerkraft je Einwohner	
x Hauptansatz nach der Gemeindegröße	697,49 Euro
- Steuerkraftmesszahl je Einwohner ( $1.391.293 \text{ Euro} : 3.860$ )	<u>-360,44 Euro</u>
Unterschiedsbetrag je Einwohner	=337,05 Euro
Unterschiedsbetrag nach Einwohnern ( $337,05 \text{ Euro} \times 3.860$ )	1.301.013 Euro

Ausgleichssatz 15 %

Sonderschlüsselzuweisung **195.148 Euro**  
(abgerundet auf den nächsten durch vier teilbaren Euro-Betrag, § 6 FAGDV)

#### Schlüsselzuweisung insgesamt

Allgemeine Schlüsselzuweisung	1.270.084 Euro
Sonderschlüsselzuweisung	<u>195.148 Euro</u>
	<b>1.465.232 Euro</b>



## Příloha č. 15

**Termíny voleb do Evropského parlamentu, Spolkového sněmu, Zemského sněmu a komunální volby v letech 2001-2015 (Sasko)**

Rok	Evropský parlament	Spolkový sněm	Zemský sněm	Komunální volby
2001	-	-	-	10.červen <sup>1)</sup> Volba starosty <sup>2)</sup>
2002	-	22. září	-	Volba starosty <sup>2)</sup> Volba okresního rady <sup>3)</sup>
2003	-	-	-	Volba starosty <sup>2)</sup>
2004	13. červen	-	19. září	13. červen <sup>4)</sup> Volba starosty <sup>2)</sup>
2005	-	18. září <sup>5)</sup>	-	Volba starosty <sup>2)</sup>
2006	-	-	22. leden <sup>6)</sup>	Volba starosty <sup>2)</sup>
2007	-	-	-	Volba starosty <sup>2)</sup>
2008	-	-	-	8. červen <sup>7)</sup> Volba starosty <sup>2)</sup>
2009	7. červen	27. září	30. srpen	7. červen <sup>8)</sup> Volba starosty <sup>2)</sup>
2010	-	-	-	Volba starosty <sup>2)</sup>
2011	-	-	-	Volba starosty <sup>2)</sup>
2012	-	-	-	Volba starosty <sup>2)</sup>
2013	-	podzim	-	Volba starosty <sup>2)</sup>
2014	červen	-	podzim	červen <sup>4)</sup> Volba starosty <sup>2)</sup>
2015	-	-	-	červen <sup>9)</sup> Volba starosty <sup>2)</sup>

1) Volby starosty a okresního rady: kromě zemských okresů Kamenz, Míšeň a Vogtlandkreis

2) Volby starosty v jednotlivých obcích

3) pouze zemský okres Kamenz, Míšeň a Vogtlandkreis

4) Volby členů okresního sněmu, obecních a místních rad

5) Dovolba ve volebním okresku 160 - Drážďany I 2. října 2005

6) Opakování volby ve volebním okresku 31 - Lipsko 7

7) Volby členů okresního sněmu, okresního rady a starosty

8) Volby členů obecní a místní rady

9) Volby starosty a okresního rady

Zdroj: <http://www.statistik.sachsen.de/wahlen/allg/wahltermine.htm>.

Príloha č. 16

Platné hlasovací lístky pro volbu starosty a okresního rady 1 a 2

Anlage 9  
Eitz § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und § 20 Abs. 3  
Muster eines Stimmzettels für die Ober-/ Bürgermeisterwahl  
Oder Landratswahl bei mehreren Wahlvorschlägen

**Amtlicher Stimmzettel**

für die Bürger- / Oberbürgermeisterwahl<sup>1</sup>

ja	nein
ja	im Landkreis <sup>2</sup>

für die Landratswahl<sup>1</sup>

> Sie haben eine Stimme.  
 > Sie können nur einem der Bewerber, die in diesem Stimmzettel aufgeführt sind, Ihre Stimme geben. Bitte tragen Sie hierzu in dem Kreis hinter dem Namen dieses Bewerbers ein Kreuz (⊗) ein.  
 > Nicht mehr als einen Bewerber kennzeichnen! Der Stimmzettel ist sonst ungültig.

Wahlvorschlag <sup>3</sup>			
A-Partei	<b>Kaiser, Rudolf</b>	Bürgermeister	<input checked="" type="radio"/>
	01111 Elbtalstadt, Fürstenweg 137		
B-Partei	<b>Nörgeler, Heinrich</b>	Verwaltungsfach-	<input type="radio"/>
	01111 Elbtalstadt,	angestellter	
	Auenring 139		
Wählerversammlung G	<b>König, August</b>	Bäckermeister	<input type="radio"/>
	02222 Mogeln,		
	Kirchweg 1		
D-Vereinigung	<b>Müller, Edwin</b>	Dipl.-Wirtschaftler	<input type="radio"/>
	01111 Elbtalstadt,		
	Elbstraße 14		

Hinweise für die Herstellung des Stimmzettels  
<sup>1</sup> Nichtzutreffende Zeile enthält im Vordruck  
<sup>2</sup> Wahlgebiet eintragen  
<sup>3</sup> Bezeichnung des Wahlvorschlags eintragen

nebo

Anlage 9  
Eitz § 14 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und § 20 Abs. 3  
Muster eines Stimmzettels für die Ober-/ Bürgermeisterwahl  
Oder Landratswahl bei mehreren Wahlvorschlägen

**Amtlicher Stimmzettel**

für die Bürger- / Oberbürgermeisterwahl<sup>1</sup>

ja	nein
ja	im Landkreis <sup>2</sup>

für die Landratswahl<sup>1</sup>

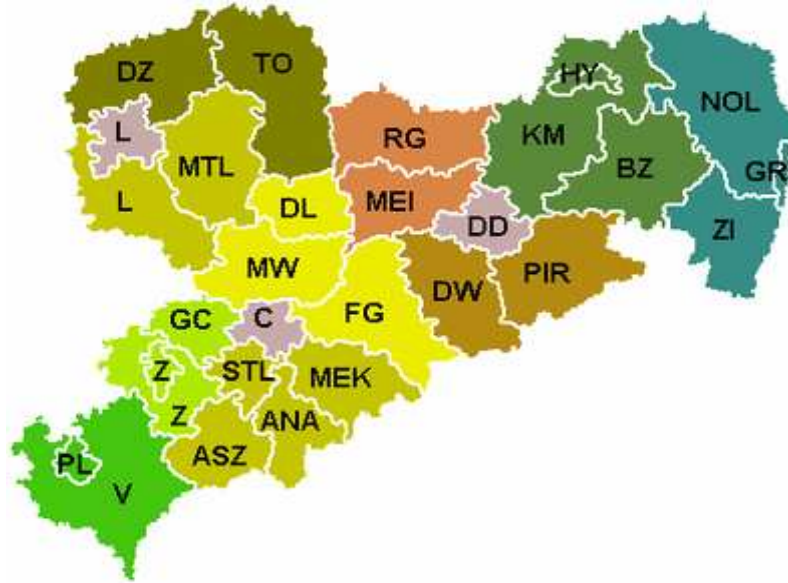
> Sie haben eine Stimme.  
 > Sie können nur einem Bewerber Ihre Stimme geben. Bitte tragen Sie hierzu in dem Kreis hinter dem Namen dieses Bewerbers ein Kreuz (⊗) ein. Sie haben aber auch die Möglichkeit, in der freien Zeile einen Wahlvorschlag einzufügen. Dieser Vorschlag ist genau zu bezeichnen mit Name, Vorname, genaue Anschrift, wenn möglich auch Geburtsdatum.  
 > Nicht mehr als einen Bewerber kennzeichnen! Der Stimmzettel ist sonst ungültig.

Wahlvorschlag <sup>3</sup>			
A-Partei	<b>Kaiser, Rudolf</b>	Bürgermeister	<input type="radio"/>
	01111 Elbtalstadt, Fürstenweg 137		
	<i>Friedrich, Edward</i>		<input checked="" type="radio"/>
	<i>01111 Elbtalstadt, Heisenberg 3</i>		

Hinweise für die Herstellung des Stimmzettels  
<sup>1</sup> Nichtzutreffende Zeile enthält im Vordruck  
<sup>2</sup> Wahlgebiet eintragen  
<sup>3</sup> Bezeichnung des Wahlvorschlags eintragen

Zdroj: <http://www.volkmar-kunze.de/>.

### Saské zemské okresy před reformou v roce 2008



### Saské zemské okresy po provedené reformě v roce 2008



Zdroj: [http://www.smi.sachsen.de/download/SMI/Sachs\\_neue\\_Kreise.pdf](http://www.smi.sachsen.de/download/SMI/Sachs_neue_Kreise.pdf).





**Dotazník pro bavorské komunální představitele**

1. Co bylo pro Vás tím prvním impulzem zapojit se do komunální politiky?
2. Jak dlouho působíte v politice, resp. komunální politice.
3. Nejste po době strávené v úřadě trochu rozčarován a nemáte v úmyslu skončit s aktivní politikou?
4. V SRN existuje variabilita modelů komunální správy, která je odvislá od spolkové země. Víte o této variabilitě a mohl byste systém komunální správy v Bavorsku zařadit k příslušnému typu?
5. Dokázal byste vysvětlit rozdíly mezi jednotlivými typy komunálního zřízení?
6. Mohl byste mi blíže pospat finanční sílu a finanční výkonnost Vaší obce (města)?
7. Do jakých oblastí plyne největší část Vašeho rozpočtu?
8. Jaké nástroje má v případě deficitního rozpočtu má obec v Bavorsku k dispozici?
9. Musí německá (resp. bavorská) obec dodržovat principy deficitních, vyrovnaných rozpočtů na základě maastrichtských kritérií?
10. Podléhá obec sankcím v případě deficitního rozpočtu?
11. Můžete mi blíže vysvětlit systém finančního vyrovnání?
12. Ovlivňuje blízkost (vzdálenost) státní hranice s českou republikou nějakým způsobem finanční situaci obce? Má např. Vaše obec (město) větší možnosti získat na činnost větší množství finančních prostředků např. z EU, prostřednictvím příhraniční spolupráce?
13. Myslíte si, že vzdálenost od státní hranice a nemožnost participovat na přeshraniční spolupráci Vaši finanční situaci znevýhodňuje oproti obcím v příhraničním pásu.
14. Jak vypadá spolková a spolčovací činnost ve Vaší obci? Můžete přiblížit zapojení občanského sektoru na správě a životě obce?
15. Můžete popsat spolupráci komunálních jednotek v rámci SRN i navazování partnerství se zahraničními obcemi?
16. Jaké platformy pro sdružování komunálních jednotek v Bavorsku jsou k dispozici a má smysl být organizován v komunálních svazech?
17. Máte navázána partnerství např. s obcemi z bývalých východních spolkových zemí?
18. Myslíte si, že je faktická správa v Bavorsku odlišná od správy v Sasku z hlediska historické konotace NDR?

19. Můžete mi prosím přiblížit a vysvětlit vztahy obce (města) k vyšší správní rovině (zemský okres, okres, kraj...)? Jak fungují vzájemné vztahy?
20. Jak ovlivňuje politická příslušnost představitelů správy na okresní (krajské) úrovni politiku samotné obce? Např. hraje svou roli ta skutečnost, kdy je starosta z jiné politické strany, než je vyšší správní úroveň?
21. Vidíte nějaké problémy či obtíže v oblasti rozdělení kompetencí mezi okresem, resp. krajem a obcí? Kde spatřujete největší třecí plochy mezi státní správou a samosprávou?
22. Využívá Vaše obec (město) instrumenty přímé demokracie, resp. jakým způsobem?

**Dotazník pro saské komunální představitele<sup>606</sup>**

1. Co bylo pro Vás tím prvním impulzem zapojit se do komunální politiky?
2. Jak dlouho působíte v politice, resp. komunální politice.
3. Nejste po době strávené v úřadě trochu rozčarován a nemáte v úmyslu skončit s aktivní politikou?
4. V SRN existuje variabilita modelů komunální správy, která je odvislá od spolkové země. Víte o této variabilitě a mohl byste systém komunální správy Sasku zařadit k příslušnému typu?
5. *Situace Saska a České republiky se na začátku 90. let 20. století zdála být v oblasti veřejné správy podobná. Nové spolkové země a Česká republika musely nově etablovat demokratické principy veřejné správy. Cesta Saska ale byla posléze jiná. Východní a západní spolkové země uzavíraly tzv. Patenschaft kvůli výstavbě demokratické správní soustavy. Mohl byste mi tuto fázi přiblížit na příkladu Vaší obce (města)? Jak vypadala nebo vypadá spolupráce s komunami z jiné spolkové země?*
6. Dokázal byste vysvětlit rozdíly mezi jednotlivými typy komunálního zřízení?
7. *V roce 1998 rozhodl Zemský sněm o tzv. obecní reformě poté, co již v roce 1994 došlo k výrazné eliminaci počtu saských okresů. Po provedené komunální reformě došlo k výrazné redukci počtu obcí a měst. Jak je na tento centralizační zemský krok nazíráno komunální úrovni? Jak se komunální úroveň staví ke slučování obcí a posledním správním reformám 2008 a 2011?*
8. *Jak byste zhodnotil proces modernizace komunální politiky od roku 1990? Je dle Vašeho názoru Sasko na konci správních reform?*
9. *Mohl byste mi popsat situaci v oblasti zaměstnanců a komunálních úředníků na začátku transformační fáze? Hovoří se o tzv. personálních výpůjčkách ze starých zemí.*
10. Mohl byste mi blíže pospat finanční sílu a finanční výkonnost Vaší obce?
11. Do jakých oblastí plyne největší část Vašeho rozpočtu?
12. Jaké nástroje má v případě deficitního rozpočtu má obec v Sasku k dispozici?
13. Musí německá (resp. saská) obec dodržovat principy deficitních, vyrovnaných rozpočtů na základě maastrichtských kritérií?

---

<sup>606</sup> Otázky, které se odlišují, nebo jsou zcela jiné od otázek pokládaných bavorským starostům, jsou v kurzívě (pozn. aut).

14. Podléhá obec sankcím v případě deficitního rozpočtu?
15. Můžete mi blíže vysvětlit systém finančního vyrovnání?
16. Ovlivňuje blízkost (vzdálenost) státní hranice s českou republikou nějakým způsobem finanční situaci obce? Má např. Vaše obec (město) větší možnosti získat na činnost větší množství finančních prostředků např. z EU, prostřednictvím příhraniční spolupráce?
17. Myslíte si, že vzdálenost od státní hranice a nemožnost participovat na přeshraniční spolupráci Vaši finanční situaci znevýhodňuje oproti obcím v příhraničním pásu.
18. Jak vypadá spolková a spolčovací činnost ve Vaší obci? Můžete přiblížit zapojení občanského sektoru na správě a životě obce?
19. Můžete popsat spolupráci komunálních jednotek v rámci SRN i navazování partnerství se zahraničními obcemi?
20. Jaké platformy pro sdružování komunálních jednotek v Sasku jsou k dispozici a má smysl být organizován v komunálních svazech?
21. Máte navázána partnerství např. s obcemi z bývalých západních spolkových zemí?
22. Můžete mi prosím přiblížit a vysvětlit vztahy obce (města) k vyšší správní rovině (zemský okres)? Jak fungují vzájemné vztahy?
23. Jak ovlivňuje politická příslušnost představitelů správy na okresní úrovni politiku samotné obce? Např. hraje svou roli ta skutečnost, kdy je starosta z jiné politické strany, než je vyšší správní úroveň?
24. Vidíte nějaké problémy či obtíže v oblasti rozdělení kompetencí mezi zemský okres a obec? Kde spatřujete největší třecí plochy mezi státní správou a samosprávou?
25. Využívá Vaše obec (město) instrumenty přímé demokracie, resp. jakým způsobem?

## Velikostní klasifikace obcí v ČR dle ČSÚ

Stav 2006

Velikostní kategorie obcí (dle počtu obyvatel)	Počet obcí		Počet obyvatel	
	Celkem	Podíl z celku %	Celkem	Podíl z celku %
Do 199	1 614	25,8	197 865	1,9
200-499	2 016	32,3	655 165	6,4
500-999	1 302	20,8	910 087	8,9
1 000 a více	1 316	21,1	8 487 962	82,8
Celkem	6 248	100	10 251 079	100

Zdroj: Český statistický úřad, 2006.

