

# ACTA POLITOLOGICA

[www.acpo.cz](http://www.acpo.cz)



INTERNETOVÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

2010 | Vol. 2 | No. 3 | ISSN 1803-8220

ČMEJREK, Jaroslav – ČOPÍK, Jan. 2010. Osadní výbory a jejich samosprávný potenciál. *Acta Politologica* 2, 3, 62–72.

*Tento článek podléhá autorským právům, kopírování a využívání jeho obsahu bez řádného odkazování na něj je považováno za plagiátorství a podléhá sankcím dle platné legislativy.*

Internetový recenzovaný časopis vydává Univerzita Karlova v Praze,  
**Katedra politologie Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd.**

---

## Osadní výbory a jejich samosprávný potenciál<sup>1</sup>

Jaroslav Čmejrek<sup>2</sup>, Jan Čopík<sup>3</sup>

### Abstract

*The Czech Republic is characterised by a disintegrated nature of settlement structure. There are about 6,250 municipalities in the country with only 10.2 million inhabitants. This fragmentation impedes progress in public administration reform, decentralization and especially establishment of effective self-government at municipal level. The paper deals with neighbourhood committees, which the council may set up within subdivisions of the municipality. A subdivision will, as a rule, correspond to a former municipality that later merged with another municipality. The article focuses on a problem of neighbourhood committees, their role in historical development of the Czech local public administration and their self-governing potential in public administration reform.*

**Key words:** local public administration, settlement structure, self-government, neighbourhood committees

### Místní samospráva: lokální autonomie vs. soběstačnost

Vážným problémem místní samosprávy a demokratického procesu na lokální úrovni v ČR je roztržitá sídelní struktura s velkým množstvím malých venkovských obcí. U takovýchto obcí se projevuje protiklad mezi lokální autonomií a správní kapacitou – obce se dostávají do rozporné situace. Z hlediska veřejné správy malé venkovské obce výborně vyhovují požadavku přehlednosti. Tento požadavek formuloval, byť v jiném historickém kontextu, již Aristotelés, který pokládal za nezbytné, „aby se občané vespolek znali“ [Aristotelés 1998: 257n.]. Při určení optimální velikosti obce Aristotelés ovšem kombinoval kritérium přehlednosti s kritériem soběstačnosti. Tomuto kritériu malé venkovské obce samozřejmě nemohou vyhovět. Problém nedostatečné kapacity a efektivnosti místní správy v malých venkovských obcích navíc narůstá spolu s tím, jak vzrůstají nároky na veřejnou správu a veřejné služby.

Dosavadní pokusy dosáhnout redukce počtu obcí v ČR měly jen nepatrný účinek. Necitlivé slučování obcí v sedmdesátých a osmdesátých letech 20. století vyvolalo po roce 1989 dezintegrační proces, který během poměrně krátké doby vedl k zvýšení celkového počtu obcí téměř o 50 %. Proto již v 90. letech byla přijímána opatření, jež měla separatistické tendence v obcích přibrzdit. Stát se bránil vzniku příliš malých obcí především legislativně, zpřísněním podmínek pro vyhlášení místního referenda o oddělení části obce. Zatímco zákony z počátku 90. let (zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, zákon č. 298/1992, o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu) ještě neurčovaly minimální počet obyvatel nově vzniklé obce, zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, zavedl podmínku, jež znemožňovala konat místní referendum o oddělení části obce, pokud by jí měla vzniknout obec s méně než 300 obyvateli. Tato hranice pak byla podstatně zvýšena v roce

<sup>1</sup> Text byl zpracován v rámci výzkumného záměru Informační a znalostní podpora strategického řízení (MSM6046070904) a grantového projektu IGA PEF ČZU Demokracie na subnacionálních úrovních politického rozhodování.

<sup>2</sup> Doc. PhDr. Jaroslav Čmejrek, CSc. je zástupcem vedoucího Katedry humanitních věd PEF ČZU v Praze. Kontakt: cmejrek@pef.czu.cz.

<sup>3</sup> Ing. Jan Čopík, Ph.D. je odborným asistentem na Katedře humanitních věd PEF ČZU v Praze. Kontakt: copik@pef.czu.cz.

2000. Zákon č. 128/2000 Sb. stanovil, že nová obec vzniklá oddělením části obce musí mít alespoň 1 000 obyvatel. Obce, které se velikostně nacházely pod touto hranicí, ovšem zůstaly zachovány a představují téměř 80 % všech municipalit v ČR.

Vedle legislativních kroků stát vykonával i nepřímý tlak na slučování malých venkovských obcí prostřednictvím mechanismu financování obecních výdajů. Systém rozpočtového určení daní byl nastaven již v 90. letech tak, že pro malé venkovské obce byla jejich autonomie finančně značně nevýhodná. Přesto se však zamýšlený efekt ve smyslu slučování obcí nedostavil. Nejmenší obce dávaly přednost udržení své autonomie a vlastní samosprávy i za cenu nízkého obecního rozpočtu a nedostatečné kapacity místní správy. V této souvislosti přirozeně vyvstává otázka, jaké důvody vedou malé obce k tomu, že lpí na své autonomii, jestliže podmínky pro výkon samosprávy jsou natolik ztíženy. Argumenty uváděné proti opětovnému slučování obcí mají převážně politickou povahu a v podstatě se shodují s příčinami odloučení těchto bývalých částí obcí či osad od větších měst počátkem 90. let [Kameníčková 2003]. Smyslem autonomie je udržet si nezávislost při rozhodování v záležitostech týkajících se samosprávy obce. Při sloučení dvou obcí se v rozhodovacím procesu stává větší obec přirozeně dominantní. Periferní části obce snadno ztrácejí vliv na rozhodování o dalším rozvoji lokality. Cenou za sídelní integraci se často stává zhoršení přístupu občanů sloučených obcí ke službám.<sup>4</sup> Po roce 2000, kdy se naplno rozběhla reforma územní veřejné správy, bylo stále zřejmější, že je třeba spíše podpořit malé obce a posílit jejich příjmy než zesilovat tlak na jejich slučování [Čmejrek, Bubeníček 2004]. Proto byl nakonec v roce 2007 novelizován zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení daní a od roku 2008 se finanční situace nejmenších obcí podstatně zlepšila. Problém soběstačnosti a efektivnosti místní správy či veřejných služeb v malých obcích se však touto novelou neodstranil.

Jako alternativa ke slučování obcí se dlouhodobě hledalo řešení nedostatečné soběstačnosti malých venkovských obcí prostřednictvím jejich horizontální spolupráce, vytvářením venkovských mikroregionů apod. Na expertní úrovni se zvažovaly i možnosti zavedení nových forem meziobecní spolupráce, společenství obcí či společných center, která by obcím poskytovala odbornou administrativní podporu a posilovala jejich správní kapacitu. V tomto smyslu byl dokonce na MV ČR vypracován a v roce 2005 diskutován návrh věcného záměru novely zákona o obcích [MV ČR 2005].<sup>5</sup> Tyto projekty se ovšem setkávaly i s ostrou kritikou, jež argumentovala zkušenostmi s necitlivým vytvářením tzv. střediskových obcí v období před rokem 1989. Jestliže se nepodaří překlenout nevýhody roztržité sídelní struktury prostřednictvím meziobecní spolupráce, zbývá integrace obcí, jež by ostatně korespondovala s vývojem lokálních správních struktur vyspělých evropských zemí v posledním půlstoletí [Illner 2006: 377]. Nelze pochybovat o tom, že snížení počtu malých obcí by umožnilo hlubší reformu územní veřejné správy a rozsáhlejší delegaci kompetencí na místní samosprávy. Přispělo by to i k vyšší profesionalizaci místní správy a řízení obecních úřadů. Současně však nelze pochybovat ani o tom, že malé obce budou i nadále lpět na udržení své autonomie a samosprávy. V této souvislosti je třeba souhlasit s M. Illnerem [2006], že zahraniční ani české studie a výzkumy přes jejich značný počet neumožňují vyvodit spolehlivé a obecně platné závěry o vhodné velikosti obcí: „obecně platná odpověď pokud jde o vztah mezi velikostí obce a celkovou kvalitou jejího fungování neexistuje“ [Illner 2006: 373].

M. Illner ve shodě s M. Keatingem [1995] bere v rámci inventury pro-integračních a proti-integračních argumentů v úvahu čtyři hlediska: (1) hledisko efektivnosti, (2) hledisko lokální demokracie, (3) hledisko distributivní spravedlnosti a (4) hledisko rozvojových možností. K našemu tématu se zřejmě nejvíce blíží hledisko lokální demokracie. Navzdory obecně sdílené představě,

4 Jako příklad mohou posloužit obce Spy a Vrchoviny, v nichž dlouhodobě před jejich sloučením s městem Nové Město nad Metují (1960 a 1985) fungovaly základní školy. Záhy po sloučení byly obě školy uzavřeny a k jejich obnovení již nikdy nedošlo.

5 Návrh věcného záměru novely zákona o obcích byl projednáván v pracovní skupině pro problematiku malých obcí. Návrh však nebyl do vlády předložen a byl vypuštěn z Plánu legislativních úkolů vlády na druhé pololetí roku 2005.

že z hlediska lokální demokracie jsou výhodnější menší obce, Illner [2006: 374n.] poukazuje na diferencovaný místní politický systém a pluralitu subjektů a zájmů, soutěž, kontrolu a vyvažování, jež existují spíše ve větších obcích, zatímco v menších obcích se snáze prosazují tradiční, často autoritární hodnoty a vztahy, jež mohou lokální demokracii zablokovat. Na druhé straně mají malé obce výhodu přehlednosti a menší vzdálenosti mezi občany a místními politiky. V úvahu je ovšem třeba vzít i procesy globalizace a metropolizace, přechod k systému označovanému jako „governance“. Illner [2006: 377] k tomu uvádí: „V globální soutěži mají naději na úspěch větší jednotky a také politická a správní integrace metropolitních oblastí by přinesla vznik rozsáhlejších politicko-správních struktur. Na druhé straně však principy „governance“ lze lépe uplatnit v územních jednotkách nepříliš rozsáhlých.“

O tom, že konflikt mezi lokální autonomií a soběstačností malých obcí zůstává aktuálním problémem, svědčí opakovaná vyjádření odborníků i politiků kritizujících nevyhovující sídelní strukturu a její důsledky v oblasti územní veřejné správy. Tak kupříkladu předseda Asociace krajů a jihomoravský hejtman Michal Hašek (ČSSD) koncem září 2010 varoval: „Nynější struktura bude dlouhodobě přinášet problémy z hlediska standardu veřejných služeb, jejich financování a stále se zvyšujícího množství úředních agend a povinností, které na obce přenáší stát. Bohužel, bez odpovídajícího finančního plnění.“ Předseda Svazu měst a obcí ČR Oldřich Vlasák (ODS) při stejné příležitosti uvedl, že „stávající systém veřejné správy je složitý, drahý a neefektivní, do budoucna proto Českou republiku rozhodně čeká změna sídelní struktury“.<sup>6</sup> Pokud by problém roztržité sídelní struktury v ČR měl být řešen slučováním obcí, jak o tom hovoří výše zmínění politici, reprezentující nejen významné parlamentní strany, ale i územní veřejnou správu, nevyhnutelně vyvstane otázka místní identity, reprezentace lokálních společenství a jejich autonomie v rozhodovacím procesu. Při hledání východiska z konfliktu mezi lokální autonomií a soběstačností nelze přehlédnout potenciál, který představují osadní výbory, jež mají ve vývoji místní samosprávy v českých zemích dlouhou tradici a v jejichž historickém vývoji se v praxi prověřily různé varianty jejich postavení a institucionálního uspořádání. Cílem článku je ukázat potenciál osadních výborů v kontextu vývoje sídelní struktury i v kontextu vývoje územní veřejné správy v českých zemích a posoudit, zda a za jakých podmínek by mohly přispět k řešení problému roztržité sídelní struktury a rozporu mezi lokální autonomií a správní soběstačností.

## Sídelní struktura v českých zemích

Velké množství malých venkovských sídel patří k nejcharakterističtějším rysům sídelní struktury českých zemí.<sup>7</sup> Po ustavení obecních a osadních samospráv v roce 1850 bylo v Čechách, na Moravě a ve Slezsku přibližně sedmnáct tisíc sídel (osad).<sup>8</sup> V průběhu desítek let pak docházelo k pozvolnému mírnému poklesu počtu osad (částí obcí). Počátkem roku 2009 jich bylo okolo patnácti tisíc. Počet místních (politických) obcí se v letech 1850 až 1945 pohyboval mezi deseti a dvanácti tisíci. Základem jednotlivých obcí se staly obvody vyměřené pro účely pozemkové daně (katastrální obce)<sup>9</sup> a nikoliv

6 Válková, Hana. Obcím zvoní administrativní hrana. Česko se nevyhne jejich slučování. iDnes.cz 25. 9. 2010, dostupné na [http://zpravy.idnes.cz/obcim-zvoni-administrativni-hrana-cesko-se-nevyhne-jejich-slučovani-1il-/domaci.asp?c=A100923\\_162713\\_domaci\\_hv](http://zpravy.idnes.cz/obcim-zvoni-administrativni-hrana-cesko-se-nevyhne-jejich-slučovani-1il-/domaci.asp?c=A100923_162713_domaci_hv).

7 Velikost sídla (obce, osady) zde poměříme počtem obyvatel.

8 Sídlem (osadou) rozumíme zvláštní územní svazek, který zahrnuje osoby i věci na určitém území a který tvoří zpravidla místní skupinu usedlostí s jednotným názvem a číslováním. Jedna nebo více osad tvoří obec. České obecní zřízení (nikoliv moravské a slezské) přiznávalo v letech 1849–1941 osadám s vlastním majetkem právo na právní subjektivitu a samosprávu [Flögel 1931: 343].

9 Katastrální obce zřídil pro berní účely Josef II. Později byla podle patentu z prosince 1817 pro novou soustavu pozemkové daně založena katastrální mapa pro každou osadu. Ty s rozlohou menší než 500 jiter však byly slučovány do společných katastrálních obcí, aby se ulehčilo vyměřování a byly vytvořeny větší pozemkové celky (jedno katastrální neboli vídeňské jitro bylo 5 756 čtverečních metrů).

obvody, jež vznikly vývojem jako místní osídlovací jednotky (dědiny, vesnice, osady). Obce proto nezřídka zahrnovaly dvě i více osad, které se pak často chtěly osamostatnit. Po druhé světové válce zaniká v souvislosti s odsunem německého obyvatelstva část obcí, ale i osad v pohraničí. Největší pokles počtu obcí nastal v období 1948 až 1989, kdy stát – zejména v 70. a 80. letech – vyvíjel velký tlak na jejich slučování. V roce 1989 bylo v českých zemích pouze 4 120 samostatných obcí. Záhy po politickém převratu z listopadu 1989 dochází k opětovnému osamostatnění řady obcí. Již v roce 1991 vzrostl počet municipalit na 5 768 a na přelomu 20. a 21. století se počet samosprávných obcí ustálil okolo 6 250. Počátkem roku 2009 bylo v ČR 6 249 obcí, 15 047 částí obcí (osad) a 13 027 katastrů. [Flögel 1931: 288-293, 343-346; Balík 2008: 21-23; *Malý lexikon obcí ČR 2009*].

**Tabulka 1: Sídelní struktura v Českých zemích do roku 1850**

Rok	Města	Městyse	Vesnice	Obyvatelstvo v českých zemích
1776	387	465	14 998	3 777 802
1846	405	466	15 748	6 685 780

*Zdroj: Historický lexikon obcí České republiky 1869-2005, ČSU.*

Při pohledu na velikostní skupiny obcí zjistíme, že podíl nejmenších obcí do 200 obyvatel činil v roce 1930 přes 17 % z celkového počtu municipalit. O padesát let později poklesl v souvislosti s tlakem na slučování obcí na 11 %. Začátkem roku 2009 již ovšem dosahoval 25 %. Obcí do 500 obyvatel bylo v roce 1930 na území českých zemí napočítáno 7 201 (61,2 %), o padesát let později 2 063 (43,1 %) a v roce 2009 pak 3 552 (56,9 %). V roce 1930 žilo v obcích do 500 obyvatel 18,7 % populace Čech, Moravy a Slezska, v roce 1980 pouze 5,8 % a počátkem roku 2009 8 %. Od ustavení obecní samosprávy zůstávají obce do 500 obyvatel stále nejvíce zastoupenou skupinou. Měřeno počtem obyvatel však podobně jako v jiných zemích postupně sílí největší municipality.

Podobná sídelní struktura jako v České republice je v Evropě spíše výjimkou. Pouze čtyři další státy vykazovaly v roce 2007 v průměru méně než 2 000 obyvatel na jednu obec – Francie, Kypr, Slovensko a Ukrajina. V případě Ukrajiny je však třeba brát údaje o počtu obcí s určitou rezervou. Statistický úřad sice eviduje okolo 29 tisíc obcí, samospráv však v zemi působí pouze zhruba deset tisíc [Statistický úřad Ukrajiny]. Ne každá obec na Ukrajině tak disponuje vlastní samosprávou (obecní radou). Naopak Španělsko vykazuje průměrný počet obyvatel na jednu obec přes sedm tisíc, avšak 60 % municipalit obývá méně než 1 000 obyvatel.<sup>10</sup> Zhruba od sedmdesátých let 20. století se mnohé evropské státy snaží o snížení počtu obcí. Západní země většinou volily konsensuální a pragmatický přístup se snahou neohrozit místní identitu. K výraznému snížení počtu obcí došlo např. v Dánsku a Švédsku. Státy východního bloku ke slučování přistupovaly naopak direktivně. I proto mnohdy po roce 1989 docházelo k řadě změn, které často z hlediska municipální struktury zvrátily předchozí trendy. Příkladem je Česká republika [Klimovský 2009: 184–188; Jüptner 2009: 398–400].

### Historické zkušenosti: osadní samospráva (1850–1941)

České obecní zřízení přiznávalo v letech 1850 až 1941 právo na samosprávu nejen obcím, ale také osadám disponujícím vlastním majetkem.<sup>11</sup> Osady byly stejně jako místní obce veřejnoprávními

<sup>10</sup> V roce 2006 bylo ve Španělsku 8 110 obcí. 4 893 z nich obývalo méně než 1 000 obyvatel [srov. Fungačová 2007: 37–41].

<sup>11</sup> Osadní samosprávu upravoval Prozatímní obecní zákon o zřízení místních, okresních a krajských obcí (č. 170 říšského zákoníku) z března 1849 i Obecní zřízení a řád volení v obcích (č. 7 českého zemského zákoníku) z dubna 1864. Zemská



korporacemi způsobilými k právním úkonům, tj. mohly samostatně vstupovat do práv i závazků a byly procesními stranami v soudním, správním a finančním řízení. Území každé osady zpravidla zahrnovalo pozemky, jež náležely k osadě v době vydání obecního zřízení (tj. v roce 1849), případně v době spojení více místních obcí. Působnost osad byla omezena na správu vlastního majetku a místních ústavů (např. vodovod, jesle, škola, chudobinec), dalšími pravomocemi v samostatné a přenesené působnosti disponovaly pouze obce. Osady však mohly projevovat své mínění. Měly rovněž právo určit svůj jednací jazyk a ustanovit zaměstnance ke správě vlastního majetku a ústavů. V období monarchie mohly osady dokonce určovat a vybírat vlastní přírážky ke státním daním. V meziválečném Československu již osady daňové pravomoci neměly, tj. nemohly se usnášet na vybírání osadních přírážek a dalších poplatků. Veškeré své výdaje musely pokrýt z výnosů vlastního majetku. Obecní zastupitelstvo ovšem mohlo odstupňovat výši daňových přírážek podle jednotlivých osad (částí obcí) a zohlednit výši příjmů z vlastního jmění příslušné osady. Pokud však občané některé z osad platili nižší obecní přírážky ke státním daním, musela příslušná osada rozdíl do pokladny obce dorovnat z výtěžku svého majetku.

**Tabulka 2: Počet obcí a osad v Českých zemích**

Rok	Počet			Průměrný počet obyvatel na	
	obcí	osad (částí obcí)	obyvatel	jednu obec	jednu osadu
1869	9 594	17 252	7 621 086	794	442
1900	10 902	16 919	9 374 028	860	554
1921	11 436	16 705	10 009 480	875	599
1930	11 796	16 582	10 674 240	905	644
1950	10 877	16 086	8 896 086	818	553
1961	7 557	15 360	9 571 531	1 267	623
1970	7 308	15 210	9 807 696	1 342	644
1980	4 571	14 945	10 291 927	2 252	689
1991	6 097	14 922	10 302 215	1 690	690
2001	6 248	15 079	10 230 060	1 637	678
2009	6 249	15 047	10 467 542	1 675	696

*Pozn.: Údaje za ČR v hranicích po roce 1993, tj. revidované o historické územní ztráty a zisky (např. ztráta celého politického okresu Bílsko po rozbití Rakousko-Uherska). Průměrný počet obyvatel na jednu obec (osadu) činil v roce 1921 v Čechách 823 (520), na Moravě 926 (810) a ve Slezsku 1 502 (1 117). Roky 1869 až 2001 údaje k datu sčítání lidu, rok 2009 k 1. lednu.*

*Zdroj: Historický lexikon obcí České republiky 1869-2005 a Malý lexikon obcí ČR 2009, ČSU.*

Osadní samosprávu vykonávaly samostatné orgány. Stejně jako v případě obcí to bylo volené zastupitelstvo (do roku 1919 výbor), rada volená zastupitelstvem z řad jeho členů (do roku 1919 představenstvo) a obdobně volený starosta a jeho náměstci. Osadní zastupitelstvo rovněž mohlo zřizovat komise.<sup>12</sup> Pro volbu zastupitelstva (výboru) platila stejná ustanovení jako u voleb obecních zastupitelstev (výborů). Voleb se mohli (mezi válkami museli) zúčastnit občané s bydlištěm v osadě. Pokud osada neměla zastoupení v zastupitelstvu obce, jejíž byla částí, měl osadní starosta poradní hlas v obecním zastupitelstvu v záležitostech týkajících se osady. V případě rozporů s obecním zastupitelstvem mohli občané osady podat stížnost k okresní samosprávě (okresnímu výboru, resp. okresní správní komisi). Do roku 1920 mohl být občan zároveň členem obecního i osadního zastupitelstva. Poté mohl pracovat pouze v jednom voleném orgánu. Pokud občané osady nechtěli zřídit svoji vlastní samosprávu, mohli její pravomoci přenést na jiný subjekt – nejčastěji obecní zastupitelstvo (a to i dočasně) [§ 14 a kapitola 8 českého obecního zřízení; Flögel 1931: 343-346;

obecní zřízení pro Slezsko z roku 1863 a pro Moravu z roku 1864 osadní samosprávu neupravovaly. Osadní samospráva v Čechách přetrvala až do roku 1941, kdy byla zrušena vládním nařízením 265/1941 Sb.

12 Osadní finanční komisi samosprávy osad od roku 1921 zřídit dokonce musely (stejně jako samosprávy obcí).

Podolák 1900: 14, 49-51].

**Tabulka 3: Počet obcí v Českých zemích podle velikostních skupin**

Velikostní kategorie obcí (počet obyvatel)	1930			1980			2009		
	Počet obcí		Podíl obyvatel	Počet obcí		Podíl obyvatel	Počet obcí		Podíl obyvatel
	abs.	v %	v %	abs.	v %	v %	abs.	v %	v %
do 199	2 056	17,47	18,7	528	11,0	0,7	1 561	25,0	1,8
200 – 499	5 145	43,72		1 535	32,1	5,1	1 991	31,9	6,2
500 – 999	2 635	22,39	17,2	1 345	28,1	9,2	1 330	21,3	8,9
1 000 – 1 999	1 175	9,98	15,0	705	14,7	9,4	700	11,2	9,3
2 000 – 4 999	568	4,83	16,2	400	8,4	11,5	392	6,3	11,3
5 000 – 9 999	112	0,95	7,3	136	2,8	9,2	142	2,3	9,2
10 000 – 19 999	49	0,42	6,1	78	1,6	10,8	70	1,1	9,4
20 000 – 49 999	23	0,20	6,2	39	0,8	11,2	42	0,7	11,9
50 000 – 99 999	1	0,01	13,3	17	0,4	12,0	15	0,2	10,1
100 000 a více	4	0,03		5	0,1	20,9	6	0,1	21,8
<b>Celkem</b>	<b>11 768</b>	<b>100,00</b>	<b>100,0</b>	<b>4 788</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>6 249</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Zdroj: ČSU [http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/publ/4032-06-2006, Malý lexikon obcí ČR 2009].

Osadní samosprávy pracovaly i v malých venkovských obcích. Jako příklad můžeme uvést obec Šeřeč (dnes okres Náchod, část obce Provodov-Šonov), kterou tvořily dvě osady – Šeřeč a Domkov. Každá osada měla své zastupitelstvo, radu i starostu a kromě toho působilo i společné zastupitelstvo, rada a starosta celé obce. Podle sčítání lidu v roce 1921 žilo v obci 220 obyvatel. Z nich bylo 30 členy některého zastupitelstva – 12 společného a po 9 členech měla osadní zastupitelstva (v meziválečném období byla vyloučena kumulace mandátů). Vedle zastupitelstev byly zřizovány finanční komise a pro každou osadu ještě zvláštní honební výbor o třech členech. Jiná venkovská obec – Vranov v okrese Benešov se zhruba 600 obyvateli – sestávala na přelomu 19. a 20. století dokonce z 11 osad [SOKA Náchod, fond: Okresní zastupitelstvo Nové Město nad Metují 1865–1928; Podolák 1900: 5].

Ke zrušení osadních samospráv došlo vládním nařízením z 12. června 1941 (č. 265/1941 Sb.). Touto právní normou skončila devadesátiletá existence osad jako částí obcí s vlastním majetkem a samosprávou. Osadní samosprávy již nebyly obnoveny ani po druhé světové válce. Podle dekretu prezidenta Beneše z 27. října 1945, o územní organizaci správy vykonávané národními výbory (dekret presidenta republiky č. 121 Sb., § 13 odst. 1 a 2), se osady jako právnické osoby a jako útvary územní samosprávy neobnovují. Použitelnost vládního nařízení č. 265 Sb. z období protektorátu byla rozšířena i na území, jež bylo v roce 1938 obsazeno cizí mocí. Zrušení osad bylo zdůvodněno nutností docílit jednotnosti místní správy v českých zemích. Osady jako složky územní samosprávy podle obecního zřízení byly totiž známy jen v Čechách, v zemi Moravskoslezské podle obecního zřízení neexistovaly [Štafl 1947: 46].

### Samosprávný potenciál osadních výborů

Vzhledem k charakteru sídelní struktury by se ČR měla nejspíš inspirovat Francií. Ve Francii, kde k výraznějšímu slučování obcí nedošlo, byly prosazeny silné meziobecní struktury [srov. Novák 2007: 12-13, 23-31]. Dosavadní snahy vydat se v ČR touto cestou však skončily nezdarem a ozývají se hlasy volající po změně sídelní struktury (viz úvodní část). To obrací naši pozornost k zemím, jež přistoupily k slučování obcí, někdy i velmi radikálnímu. Centrální vlády v reformách územní veřejné správy sledovaly zejména hledisko ekonomické efektivity místní správy. Důraz na efektivnost však vzbuzoval obavy o kvalitu demokracie. Po provedených reformách (sloučení obcí) místní správa disponovala většími finančními i administrativními zdroji, avšak zároveň s tím byl zaznamenán

pokles celkové úrovně participace občanů na řešení lokálních záležitostí. Např. v Rakousku (s kterým ostatně české země historicky sdílely předlitavský rámcový obecní zákon) došlo ve třech spolkových zemích (Burgenland, Korutany, Dolní Rakousko) k výraznějšímu slučování municipalit v šedesátých a sedmdesátých letech 20. století. Předpoklad snížení nákladů na správu obcí se ovšem nepotvrdil. Naopak docházelo k odcizení mezi občany a vedením radnic i k posilování byrokracie. Proto se některé obce později opět rozdělily a k dalšímu slučování již nedocházelo. V Německu poklesl počet obcí zejména v severních „starých“ spolkových zemích (kupř. v Severním Porýní-Vestfálsku) [srov. Jüptner, Polinec, Švec 2007: 62–63, 77–80]. V některých evropských zemích přijaly parlamenty v reakci na negativní souvislosti slučování obcí zákony, jež obcím umožnily zřizovat sub-obecní politické orgány ve formě tzv. sousedských rad. Jednalo se o Švédsko, Dánsko, Norsko a Nizozemí.

Před rokem 1952 mělo Švédsko 2 498 obcí, po dvou vlnách slučování v padesátých až sedmdesátých letech 20. století se jejich počet snížil téměř na jednu desetinu – 289 obcí v roce 2000. Každou obec obývalo minimálně 8 000 obyvatel, přičemž průměrná velikost obcí činila 29 000. Vznik sousedských rad umožnil zákon z roku 1980. Rady disponují pouze kompetencemi, které na ně přenesou tradiční politické orgány obce. Nejčastěji se jedná o působnost ve školství, sociálních službách, kultuře a v oblasti aktivit pro volný čas. Sousedské rady nemohou uvalovat na obyvatelstvo vlastní daně, k dispozici mají pouze prostředky vyčleněné obecními zastupitelstvy. Postavení sousedských rad se proto v jednotlivých obcích liší. Členové rad jsou zpravidla jmenováni obecními zastupitelstvy. Za dobu platnosti zákona se sousedské rady objevily pouze ve 32 obcích. V roce 2001 působily v 18 obcích, z toho v jedenácti pokrývaly celé území obce a u sedmi pouze některé části [Jüptner, Polinec, Švec 2007: 97–102, 115–118].

Dánsko bylo před rokem 1970 rozčleněno na 1 365 obcí. Po dvou vlnách slučování se počet obcí snížil na pouhých 98 v roce 2004. V každé obci žilo průměrně 55 000 obyvatel a minimální počet obyvatel municipality byl 20 000. Možnost zřizovat sousedské rady dostaly obce v osmdesátých letech 20. století. Rady však postupně zavedlo a po několika letech zrušilo jen několik obcí (včetně Kodaně). V Kodani a sedmitisícové obci Ejby se volby částečně konaly přímo, jinde se rady utvářely jmenováním. Pravomoci rad jsou opět závislé na obecních zastupitelstvech [Jüptner, Polinec, Švec 2007: 127–130, 141–143].

V Norsku se počet obcí snížil ze 744 na konci padesátých let 20. století na 434 v roce 2005. Pokles tedy nebyl takový jako v případě Švédska a Dánska. Přes 50 % norských obcí stále obývá méně než 5 000 lidí a průměrná velikost obcí činí 10 000 obyvatel. Norské zákony vymezující podobu a fungování sousedských rad se příliš neliší od dánských. Právo zříditi rady má každá obec. Přímé volby se zpravidla konají pouze v případech, kdy konkrétní sousedské rady nedisponují žádnými výkonnými pravomocemi. V ostatních případech jmenování členů rad podléhá nějaké formě souhlasu tradičních obecních orgánů. V roce 1995 existovaly sousedské rady pouze ve 14 norských obcích [Jüptner, Polinec, Švec 2007: 153–155, 178–179].

V Nizozemí se počet obcí zredukoval z 1 015 v roce 1950 na 496 o 52 let později. V roce 2002 obývalo každou obec v průměru 32 500 lidí. Sousedské rady mají v Nizozemí především poradní charakter. Jejich cílem je monitorovat názory a postoje místních společenství. Rady působí především jako komunikační prostředek mezi občany a obecními orgány [Jüptner, Polinec 2009: 141–145, 156–157].

Působnost a finanční prostředky sousedských rad ve Švédsku, Dánsku, Norsku i Nizozemí jsou závislé na rozhodnutí jednotlivých obcí (obecních orgánů). Rady jsou ve většině případů jmenovány obecními zastupitelstvy. Sousedské rady ovšem zdaleka nepůsobí ve většině obcí. Vedle sousedských rad ve zmíněných zemích existují rovněž tzv. uživatelské výbory zastupující zájmy uživatelů služeb poskytovaných obcemi (např. školní rady).

Pokud jde o ČR, podle současné právní úpravy obecního zřízení disponují vlastní volenou samosprávou kromě obcí pouze části tzv. statutárních měst (městské obvody či městské části). Jejich pravomoci jsou upraveny statutem konkrétního města a na úseku samostatné působnosti se zejména



jedná o schvalování programu rozvoje městského obvodu, rozhodování o majetkových úkonech, zřizování trvalých či dočasných fondů, ukládání pokut a výkon funkce zaměstnavatele ve vztahu k vlastním zaměstnancům.

V obcích, jež nejsou statutárními městy, reprezentují jejich části (osady) pouze tzv. osadní výbory.<sup>13</sup> Částí obce je zpravidla někdejší historická obec, která později splynula s jinou obcí. Členy i předsedu osadního výboru určuje zastupitelstvo. Osadní výbory jsou oprávněny předkládat obecním orgánům návrhy týkající se rozvoje části obce a rozpočtu obce. Mohou se rovněž vyjadřovat k návrhům předkládaným orgánům obce (pokud se týkají příslušné části obce) a podnětům od občanů osady směřovaným k orgánům obce. Ve skutečnosti však zákon osadním výborům formálně nedává více pravomocí než každému jednotlivému občanovi obce [Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích; Valeš 2006: 154–195].

V soutěživém pluralitním systému nemají menší části obcí zastoupení v samosprávě nijak zaručeno. Např. Nové Město nad Metují (dnes okres Náchod) tvoří čtyři původně samostatné obce - vlastní Nové Město nad Metují, městys Krčín, Spy a Vrchoviny. V roce 2008 žilo ve městě 9 904 obyvatel, z nichž na vlastní Nové Město připadalo 7 548, na Krčín 1 784, na Vrchoviny 356 a na nejmenší Spy 216 obyvatel. Od roku 1990 má zastupitelstvo města 21 členů. Spoléhat se na volební podporu „své“ části obce by tak bylo teoreticky možné pouze u kandidátů z relativně lidnatého Krčína. Ze Spů a Vrchovin mají na místo v zastupitelstvu šanci pouze ti kandidáti, kterým se podaří oslovit i občany ve vlastním Novém Městě, příp. v Krčíně.<sup>14</sup> Spy a Vrchoviny proto nemají v každém volebním období „svého“ zastupitele. Oficiálními platformami tak zůstávají pouze osadní výbory.

Nabízí se zde možnost zajistit reprezentaci periferních lokalit rozdělením obce na více volebních obvodů. Kupříkladu Jaroměř, která se v roce 1948 spojila se sousedním Josefovem, byla v komunálních volbách na podzim 1994 rozdělena na obvod Jaroměř (15 mandátů) a Josefov (6 mandátů). Zákon č. 491/2001 Sb. možnost rozdělení obce na volební obvody ponechal a rozhodování o něm vložil do výhradní kompetence zastupitelstva obce. V případě velmi malých periferních lokalit však problém jejich reprezentace nelze řešit rozdělením obce na více volebních obvodů, neboť podíl obyvatel těchto lokalit (částí obcí) na celkovém počtu obyvatel příslušných obcí nemožňuje vytvořit na jejich území alespoň pětimandátové volební obvody.<sup>15</sup>

Příkladem občanské participace motivované osadními zájmy byl odpor obyvatel Vrchovin namířený proti snaze zahájit rozsáhlou výstavbu v katastru obce. V letech 2006 a 2007 přišel jeden z novoměstských podnikatelů s projektem vybudování většího počtu rodinných domků na území mezi Vrchovinami a obcí Přibyslav. Stavba by si vyžádala změnu územního plánu dotčeného území. Občané Vrchovin změnu odmítli s tím, že by jim uvažované satelitní sídliště mimo jiné přehradilo vstup do prakticky jediné klidové lokality v okolí obce. Vedení města naopak projekt podporovalo. Na probíhajících jednáních se shoda hledala jen obtížně. Představitelé radnice vrchovinským vytýkali, že brzdí rozvoj města. Účinnou obranou proti výstavbě se stalo až usnesení osadního výboru ve Vrchovinách. Jeho členové většinou schválili, že budou v případě dalšího prosazování projektu

13 Podle zákona o obcích z roku 1990 (č. 367/1990 Sb.) bylo možné v osadách zřídit pouze komise rady obce.

14 Ve volbách do zastupitelstva Nového Města nad Metují v říjnu 2010 kandidovali předsedové osadních výborů Krčína, Spů i Vrchovin (všichni za volební stranu Volba pro Nové Město). Mandát získal pouze předseda OV Krčín (kandidoval na druhém místě listiny, v obecní samosprávě působí již od roku 1990). Předsedové OV Vrchoviny a Spy mandáty nezískali, byť ve „svých“ částech města obdrželi nejvyšší, resp. druhý nejvyšší počet hlasů (kandidovali však až na osmnáctém, resp. sedmém místě listiny). Volební strana Volba pro Nové Město (sdružení politické strany Volba pro Město a nezávislých kandidátů) získala 7 z 21 mandátů v zastupitelstvu města. Celkem bylo v roce 2010 za různé volební strany zvoleno šest kandidátů s bydlištěm v Krčíně. Prakticky u všech však byla rozhodující jejich popularita v celém městě – jednalo se o místostarostu města, novoměstského kronikáře, ředitelku městské knihovny, sklenáře s provozovnou nedaleko centra města apod. V roce 2006 byli zvoleni čtyři kandidáti z Krčína. V roce 2006 ani 2010 nebyl zvolen žádný zástupce Spů ani Vrchovin [webové stránky volební strany Volba pro Nové Město; volební server ČSU].

15 V obcích do 10 000 obyvatel musí být v každém obvodu voleno alespoň pět zastupitelů, v obcích mezi 10 001 až 50 000 obyvateli alespoň sedm zastupitelů a v obcích nad 50 000 obyvatel minimálně devět zastupitelů [§ 27 zákona č. 491/2001 Sb.].

usilovat o odtržení od Nového Města a připojení k sousední obci Provodov-Šonov (Vrchoviny nemají dostatek obyvatel na úplné osamostatnění). Následně by Provodov-Šonov požádal o změnu obce s rozšířenou působností (místo Nového Města zařazení do obvodu Náchoda). Novoměstská radnice poté projekt přestala prosazovat.

## Závěr

Pokud se stát v budoucnu rozhodne řešit malou správní kapacitu obcí s nízkým počtem obyvatel, může se vydat po dvou základních cestách. První možností by mohl být opětovný pokus o zavedení nových forem meziobecní spolupráce. Příkladem takového řešení je např. Francie [srov. Novák 2007: 23-31]. Návrh věcného záměru novely zákona o obcích diskutovaný na MV ČR v letech 2004 a 2005, jenž měl nové formy spolupráce obcí umožnit, se však nesetkal s příznivým přijetím. Druhou možností je výraznější tlak na slučování obcí. Ani ten však v minulosti nesklidil nijak příznivou reakci ze strany malých municipalit. Pro občany i obecní samosprávy je velice důležité udržet si nezávislost při rozhodování v záležitostech samostatné působnosti. Možným řešením by mohlo být posílení sub-obecních politických orgánů, tj. osadních výborů. V této souvislosti se však nabízejí tři zásadní otázky:

- Jaké pravomoci by osadní výbory (samosprávy) měly mít?
- Měly by osadní výbory disponovat vlastními finančními prostředky?
- Jakým způsobem by byla zajištěna legitimita osadních výborů (samospráv)?

Tzv. sousedské rady ve Švédsku, Dánsku, Norsku a Nizozemí mají pouze takové pravomoci, které na ně přenesou politické orgány obcí. Většinou se jedná o záležitosti školství, sociálních služeb, kultury a aktivit pro volný čas. Působnost českých osadních samospráv v letech 1850–1941 spočívala ve správě vlastního majetku a místních (tj. osadních) ústavů (např. vodovod, jesle, škola, chudobinec). Osadní výbory v současné České republice mají prakticky pouze iniciativní a poradní funkce. Pokud by se některé obce měly v budoucnu vzdát své samostatnosti, těžko by se jejich samosprávy spokojily s postavením dnešního osadního výboru či sousedské rady. Statut „nových“ osadních výborů (patrně v lidnatějších osadách než je většina současných) by se musel blížit pozici osadních samospráv z období monarchie a meziválečného Československa, tj. samostatné rozhodování o svém majetku a možnost zřizovat vlastní organizace. Minimální rozsah pravomocí osadních samospráv by bylo patrně vhodné vymezit zákonem s tím, že další záležitosti samostatné působnosti jim může svěřit zastupitelstvo obce (veškerou přenesenou působnost by zajišťovaly celooobecní orgány).

V oblasti financování municipalit jsou dnes zcela jiné podmínky než v období monarchie a meziválečné republiky. Obce jsou již v daleko menší míře financovány z vlastního majetku (tj. nedaňovými příjmy). Osadní samosprávy by patrně musely být alespoň částečně financovány ze sdílených či výlučných daní (jako v případě městských obvodů u statutárních měst). Ovšem i v minulosti mohly osadní samosprávy vypisovat vlastní daňové přírážky pouze za monarchie, v meziválečném období byly závislé na příjmech ze svého majetku. Při financování osadních samospráv prostřednictvím daní by hrozilo riziko nadměrného rozměňování prostředků, které ostatně bylo modelu osadních výborů (zastupitelstev) vytýkáno již v období jejich činnosti (1850–1941). Jako ne zcela ideální se však jeví také model sousedských rad v severských zemích, které disponují pouze prostředky vyčleněnými zastupitelstvy příslušných obcí.

Z hlediska legitimacy osadních výborů lze zvažovat dvě možnosti: přímé volby jejich členů, anebo jmenování zastupitelstvem obce. Stávající praxe jmenování zastupitelstvem obce zakládá legitimitu osadního výboru na komunálních volbách konaných v celé obci, neodvívá se bezprostředně jen od občanů dané osady. Pokud by však skutečně došlo k navýšení pravomocí osadních samospráv (výborů), bylo by patrně nutné posílit jejich legitimitu prostřednictvím přímé volby členů osadního výboru občany příslušné části obce (osady). Takový model by zřejmě vyhovoval hledisku lokální demokracie, zvláště za předpokladu, že by otevřel prostor pro politický proces, ať již ve smyslu „politizace lokální politiky“ [Ryšavý 2006], anebo ve smyslu „polémos“ [srov. Balík 2009: 217-232].

**STATISTICKÉ PŘEHLEDY, ELEKTORNICKÉ ZDROJE, ZÁKONY:**

- Historický lexikon obcí České republiky 1869-2005.* (2006). Vyd. 1. Praha: ČSU. ISBN 80-250-1277-8. Ministerstvo vnitra ČR (2005). *Návrh věcného záměru novely zákona o obcích (nová forma meziobecní spolupráce).*
- Statistický úřad Ukrajiny. Dostupné na <http://www.ukrstat.gov.ua/> [ověřeno k 24. 10.2010].
- Státní okresní archiv (SOkA) Náchod, fond: Okresní úřad Nové Město nad Metují (obecní záležitosti, kt. 174).
- Státní okresní archiv (SOkA) Náchod, fond: Okresní zastupitelstvo Nové Město nad Metují (seznam členů obecní samosprávy 1919-1923).
- Volební server ČSU. Dostupné na [www.volby.cz](http://www.volby.cz) [ověřeno k 24. říjnu 2010].
- Webové stránky volební strany Volba pro Nové Město (volby do zastupitelstva Nového Města nad Metují v říjnu 2010). Dostupné na [www.volbapronovemesto.cz](http://www.volbapronovemesto.cz) [ověřeno k 24. 10. 2010].
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).
- Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení).
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.
- Zákon zemský, daný dne 16. dubna 1864, pro království České, jímžto se vydává zřízení obecní a řád volení v obcích. (č. 7 zemského zákoníku). Ve znění ke dni 12. listopadu 1880.

**LITERATURA:**

- ARISTOTELÉS (1998). *Politika*. Přeložil Antonín Kříž. Vyd. 2. Praha: Nakladatelství Petr Rezek. 499 s. ISBN 80-86027-10-4.
- BALÍK, S. (2008). *Česká komunální politika v obcích s rozšířenou působností: koalice, voličské vzorce a politické strany na místní úrovni v letech 1994–2006*. Vyd. 1. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK). 387 s. ISBN 978-80-7325-144-4.
- ČMEJREK, J., BUBENÍČEK, V. (2004). Reforma veřejné správy a rozvoj venkovského prostoru v ČR. In *Trvale udržitelný rozvoj agrárního sektoru – výzvy a rizika: sborník příspěvků mezinárodní konference Agrární perspektivy XIII*. Praha, 22.–23. září 2004. Vyd. 1. Praha: PEF ČZU, s. 383-388. ISBN 80-213-1190-8.
- FLÖGEL, J. (1931). *Praktická příručka pro obecní a okresní funkcionáře*. Praha: Nakladatelství Vl. Orel. 877 s.
- FUNGAČOVÁ, H. (2007). Španělsko. In JÜPTNER, P., POLINEC, M., ŠVEC, K. a kol., *Evropská lokální politika*. Vyd. 1. Praha: Petr Jüptner a IPS FSV Univerzity Karlovy, s. 35-58. ISBN 978-80-254-1187-2.
- JÜPTNER, P., POLINEC, M., ŠVEC, K. a kol. (2007). *Evropská lokální politika*. Vyd. 1. Praha: Petr Jüptner a IPS FSV Univerzity Karlovy. 251 s. ISBN 978-80-254-1187-2.
- JÜPTNER, P., POLINEC, M. (2009). *Evropská lokální politika 2*. Vyd. 1. Praha: IPS FSV Univerzity Karlovy. 413 s. ISBN 978-80-254-3510-6.
- KAMENÍČKOVÁ, V. (2003). Stojí za to usilovat o slučování? *Obec a finance* 4 (<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=5637922>).
- KLIMOVSKÝ, D. (2009). O možných riešeniach fragmentovanej lokálnej sídelnej štruktúry: Inšpirácia pre Slovensko. *Acta Politologica*, Vol. 1, No. 2. s. 182-213.
- ILLNER, M. (2006). Jsou venkovské obce v ČR příliš malé? In *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Venkov je náš svět*. Český Krumlov, 1.-3.3.2006. Vyd. 1. Praha: ČZU, s. 369-380. ISBN 80-213-1539-3.

- KEATING, M. (1995). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. In D. Judge, G. Stoker, H. Wollman (eds.). *Theories of Urban Politics*. 1st ed. London: Sage Publications, s. 117-134. ISBN 0-8039-8865-6.
- NOVÁK, O. (2007). Francie. In JÜPTNER, P., POLINEC, M., ŠVEC, K. a kol. *Evropská lokální politika*. Vyd. 1. Praha: Petr Jüptner a IPS FSV Univerzity Karlovy, s. 11-33. ISBN 978-80-254-1187-2.
- PODOLÁK, J. (1900). *Zřízení obecní a řád volební v obcích*. Vyd. 1. Pardubice: nákl. vlastním. 115 s.
- RYŠAVÝ, D. (2006). Komunální je komunální a velká je velká! K hypotéze politizace lokálních politických elit. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, 2006, Vol. 42, No. 5, s. 953-970 (<http://sreview.soc.cas.cz/cs/archive>).
- ŠTAFL, A. (1947). *Národní výbory. Místní, okresní, ústřední, zemské a ústřední národní výbor hlavního města Prahy*. Vyd. 1. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart. 616 s.
- VALEŠ, L. (2006). *Politologické aspekty veřejné správy*. Vyd. 1. Plzeň: Aleš Čeněk. 246 s. ISBN 80-7380-010-1.