

<https://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.02.15>

JUDr. Jiří HŘEBEK, Ph.D.

<https://orcid.org/0009-0003-7962-3787>

Uniwersytet Karola w Pradze

e-mail: hrebejk@prf.cuni.cz

## Samorząd terytorialny w Republice Czeskiej

### Streszczenie

Początki samorządu terytorialnego na terytorium dzisiejszej Republiki Czeskiej sięgają wczesnych lat 60. XIX wieku. Rozwój ten został przerwany po II wojnie światowej przez etap komitetów narodowych, pomyślanych jako organy władzy i administracji państwowej w gminach, powiatach i regionach. Powrót do samorządu lokalnego następował stopniowo od 1990 r. Regulacja prawna zawarta jest w Konstytucji Republiki Czeskiej (obowiązującej od 1 stycznia 1993 r.) oraz w odrębnej ustawie konstytucyjnej o utworzeniu wyższych jednostek samorządu terytorialnego (regionów) z 1997 r. Szczegółowe regulacje prawne zawarte są w ustawach o gminach, regionach i mieście stołecznym Praga z 2000 r. Oprócz tych ustaw, przepisy bezpośrednio związane z samorządem lokalnym zawarte są w ustawach wyborczych (ustawa o wyborach do rad gmin i ustawa o wyborach do rad regionalnych) oraz ustawach o referendum lokalnych i regionalnych. Organami gmin są rada wybierana w wyborach bezpośrednich, rada wybierana przez radę i burmistrz (w miastach statutowych burmistrz) oraz urząd (w miastach statutowych gmina), natomiast w regionach jest rada wybierana w wyborach bezpośrednich, rada wybierana przez radę i gubernator oraz urząd regionalny.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, gmina, kraj, zarząd, wójt, gubernator.

Republika Czeska ma powierzchnię 78 864 km<sup>2</sup> i 10 827 529 mieszkańców (stan na dzień 31.12.2022 r.). Podzielona jest na gminy, których jest 6246, oraz wyższe jednostki samorządu terytorialnego – kraje, których jest 14. Miasto stołeczne Praga ma status gminy i wyższej jednostki samorządu terytorialnego.

### Szkic historyczny

Od 1526 r. ziemie czeskie były stopniowo włączane do monarchii habsburskiej. Jednym z przełomowych wydarzeń, do którego doszło w trakcie rozwoju

tego państwa, był rok 1848 – rok rewolucji, w którym zostały m.in. stworzone podwaliny systemu lokalnego i szerzej – samorządu terytorialnego<sup>1</sup>. W taki sposób powstały podstawy „dualizmu” administracji, dwie kompetencje gminy – własna (samodzielna, samorządowa), w którą państwo nie miało prawa bezpośredniej ingerencji, oraz zlecona (dosłownie: przeniesiona; administracja rządowa). Ten „dualizm” obowiązuje w Republice Czeskiej również dzisiaj.

Podstawowym przepisem ustawowym regulującym samorząd terytorialny była tymczasowa ustawa gminna z marca 1849 r. To właśnie w niej została zakotwiczona liberalna zasada: „Podstawą wolnego państwa jest wolna gmina”. Tymczasowa struktura gminna została wprowadzona w podziale terytorialnym: gmina – powiat – kraj; w przypadku niektórych większych miast mogły również zostać wydane specjalne statuty. Samorząd został wprowadzony początkowo tylko na poziomie gmin. Nad organami samorządowymi gmin (przedstawicielstwo, zarząd, wójt) zostały wprowadzone uprawnienia nadzorcze wyższych organów.

Na początku lat 60. XIX w. na podstawie ramowej ustawy gminnej wydano ustawy gminne dla poszczególnych „historycznych ziem” – na Śląsku w 1863 r. oraz w Czechach i na Morawach w 1864 r., które w istocie opierały się na założeniach regulacji prawnej z 1849 r.

W Czechach stopniowo rozwinął się również ograniczony samorząd powiatowy; w krajach organy samorządowe natomiast nie rozwinęły się, a w 1862 r. doszło nawet do likwidacji krajów. Reprezentantem swego rodzaju samorządu ziemskiego w Czechach, na Morawach i na Śląsku był sejm ziemski, jako organ ustawodawczy w sprawach, które nie zostały grudniową konstytucją z 1867 r. zastrzeżone dla Rady Państwa. W tym przypadku szło raczej o ograniczoną autonomię w ramach Austro-Węgier<sup>2</sup> niż o samorząd we właściwym znaczeniu tego słowa.

Po powstaniu w 1918 r. Republiki Czechosłowackiej<sup>3</sup> przejęto organizację administracyjną i samorządową w takiej formie, jaka rozwinęła się w latach 60. XIX w. w Austrii<sup>4</sup>. Było to możliwe również dzięki lakonicznemu ujęciu samorządu (każdego, nie tylko terytorialnego) w pierwszej czechosłowackiej Konstytucji z 29 lutego 1920 r., która przeniosła wszystkie regulacje na ustawy<sup>5</sup>. W systemie samorządu terytorialnego na poziomie gmin nie doszło do zmian koncepcji i funkcjonował on, co prawda w większości gmin przy poważnych problemach finanso-

<sup>1</sup> Pewną formę samorządu posiadały już średniowieczne miasta, ale osadzone były w zupełnie innym systemie społecznym.

<sup>2</sup> Przekształcenie Cesarstwa Austriackiego w konfederację austro-węgierską nastąpiło w 1867 r. wraz z tzw. osadnictwem austro-węgierskim. Państwo tworzyły dwie odrębne jednostki polityczne – Przedlitawia (Austria, do której należały także ziemie Korony Czeskiej) i Zalitawia (Węgry).

<sup>3</sup> Powstanie samodzielnego państwa czechosłowackiego zostało proklamowane 28.10.1918 r.; ten dzień (28 października) jest również uznany za święto państwowe w obecnych Czechach.

<sup>4</sup> Inaczej przebiegał rozwój na Słowacji i ogólnie można powiedzieć, że rozwinęła się tam jedynie gałąź samorządu.

<sup>5</sup> § 91: „Skład i kompetencje związków samorządowych regulują ustawy szczególne”.

wych, przez cały okres tzw. Pierwszej Republiki Czechosłowackiej (1918–1938). Na wyższym poziomie, w powiatach i krajach<sup>6</sup>, został stworzony ograniczony samorząd (jedna trzecia członków organów „przedstawicielskich” była obsadzana w drodze mianowania, a na funkcje przewodniczących przedstawicielstw w ziemiach – prezydent oraz w powiatach – hetman powiatu – byli zawsze mianowani urzędnicy).

Pod koniec drugiej wojny światowej, czy też okresu utraty wolności, w procesie odbudowy państwowości czechosłowackiej odstąpiono od dualizmu systemu samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Stopniowo upowszechnił się system komitetów narodowych (odpowiednik polskich rad narodowych), w których – na wzór radziecki – doszło do połączenia władzy rządowej i władzy samorządu terytorialnego w jeden organ. Początkiem tego procesu był dekret konstytucyjny prezydenta republiki nr 18/1944 Monitor Urzędowy Czechosłowacji z dnia 4. 12. 1944 r. o komitetach narodowych i tymczasowym Zgromadzeniu Narodowym.

Istnienie komitetów narodowych „bez samorządu” potwierdziła również Konstytucja Republiki Czechosłowackiej z 1948 r.<sup>7</sup> Ponieważ komitety narodowe uznawano za organy państwowe, w ustawach o komitetach narodowych z lat: 1954, 1960, czy 1967 nie mogło być mowy o samorządzie. Pomimo ustawowo wskazanej samodzielnej (zastrzeżonej) kompetencji plenarnego posiedzenia komitetu narodowego, ten jednolity system należy rozumieć częściowo w taki sposób, że zabezpieczał władzę państwową (to jest linię centralną władzy), ale cały system należy rozumieć także w myśl zapewnionej w Konstytucji CSRS z 1960 r. kierowniczej roli partii komunistycznej, gdzie pomimo prawnie zadeklarowanej „władzy i administracji komitetów narodowych” w ich okręgach terytorialnych (gminach – powiatach – krajach), w praktyce mieliśmy do czynienia z władzą faktycznie narzucaną po linii politycznej.

Wydarzenia z 1989 r. symbolizują zakończenie modelu socjalistycznego nie tylko w Czechosłowacji, umożliwiając – między innymi – „odnowioną premierę samorządu terytorialnego”. Jednolity model komitetów narodowych, kilkakrotnie wewnętrznie zmieniany, został zlikwidowany w 1990 r. na mocy ustawy konstytucyjnej nr 294/1990 Sb., co oznaczało powrót to systemu dualizmu, tj. do oddzielenia samorządu terytorialnego od administracji rządowej. Powrót do samorządu terytorialnego w Czechosłowacji nie był jednak sprawą jednorazową, ale przebiegał etapami<sup>8</sup>. Podstawę prawną stworzyły przede wszystkim przywo-

<sup>6</sup> Ustawa nr 125/1927 Sb. unifikowała organizację administracji publicznej w Czechosłowacji na cztery kraje – Czechy z siedzibą w Pradze, kraj morawsko-śląski z siedzibą w Brnie, kraj słowacki z siedzibą w Bratysławie i region podkarpacki z siedzibą w Užhorodzie.

<sup>7</sup> Art. X: „Nosicielem i wykonawcą władzy państwowej w gminach, powiatach i krajach oraz strażnikami praw i wolności ludu są komitety narodowe”. Artykuł ten został rozwinięty w Rozdziale VI Konstytucji.

<sup>8</sup> Nawet w federacyjnym modelu Czechosłowacji (1969–1992) sprawy komitetów narodowych (gmin, powiatów i regionów) należały do wyłącznej kompetencji republik członkowskich; dla-

łana ustawa konstytucyjna nr 294/1990 Sb., a także ustawy Czeskiej Rady Narodowej nr 367/1990 Sb. o gminach (zakład komunalny) oraz nr 524/1990 Sb. o urzędach powiatowych, uregulowaniu ich działalności i o niektórych związanych z tym działaniach. Podstawę jej personalnego stworzenia odnajdziemy w wyborach samorządowych, które odbyły się 24 listopada 1990 r., na podstawie ustawy Czeskiej Rady Narodowej nr 368/1990 Sb. o wyborach do gminnych przedstawicielstw. Ekonomiczną podstawę dla samorządu gminnego stanowiło stworzenie własności komunalnej, w drodze przeniesienia niektórych składników majątku z własności Republiki Czeskiej w 1991 r.<sup>9</sup> oraz reforma systemu podatkowego, która weszła w życie 1 stycznia 1993 r., kiedy to przychody z niektórych podatków zostały uznane za przychody budżetów gmin.

Konstytucyjna regulacja, wprowadzona Konstytucją Republiki Czeskiej z 1992 r. i uzupełniona w 1997 r. ustawą konstytucyjną nr 347/1997 Sb. o utworzeniu wyższych terytorialnych jednostek samorządowych, oznaczała powstanie podstawowych ram regulacji prawnej w dziedzinie samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej. Regulacja ta stworzyła ramy dla aktów wykonawczych, które na nowo przyjęto w całości w roku 2000, również w reakcji na przystąpienie Republiki Czeskiej do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w 1999 r.<sup>10</sup>, która wiezie prym w międzynarodowej czy też europejskiej regulacji samorządności terytorialnej.

## Przepisy konstytucyjne

System konstytucyjny Republiki Czeskiej jest złożony. Podstawę tworzy dokument uchwalony 16 grudnia 1992 r. pod nazwą Konstytucja Republiki Czeskiej.

Dokument ten wprowadził pojęcie **porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej**, który ujmuje jako niezamknięty zbiór ustaw konstytucyjnych, tworzący konstytucję w szerszym znaczeniu. Integralną częścią porządku konstytucyjnego RCz jest, obok Konstytucji, również Karta Podstawowych Praw i Wolności z roku 1991 (ustawa konstytucyjna nr 23/1991 Sb.), a następnie ustawy konstytucyjne przyjęte zgodnie z tą Konstytucją, ustawy konstytucyjne Zgromadzenia Narodowego Republiki Czechosłowackiej, Federalnego Zgromadzenia Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej oraz Czeskiej Rady Narodowej, regulujące granice państwowe Republiki Czeskiej oraz ustawy konstytucyjne Czeskiej Rady Narodowej przyjęte po 6 czerwca 1992 r.<sup>11</sup> W obecnym czasie porządek konstytucyjny Re-

---

tego regulacja prawna miała miejsce „tylko” na poziomie republiki w postaci ustaw Czeskiej Rady Narodowej lub Słowackiej Rady Narodowej.

<sup>9</sup> Ustawa nr 172/1991 Sb. o przekazaniu niektórych rzeczy z majątku Republiki Czeskiej we władanie gmin.

<sup>10</sup> Porozumienie Ministerstwa Spraw Zagranicznych nr 181/1999 Sb.

<sup>11</sup> Drugi dzień wyborów do organów ustawodawczych w Czechosłowacji, z których zwycięskie podmioty polityczne rozpoczęły dyskusję na temat rozpadu Czechosłowacji.

publiki Czeskiej tworzony jest przez 31 obowiązujących ustaw konstytucyjnych – najstarsza pochodzi z 1930 r., najnowsza – z 2021 r.

Konstytucyjną regulację dotyczącą samorządu terytorialnego zawiera **Konstytucja Republiki Czeskiej** w art. 8<sup>12</sup> i w rozdziale VII<sup>13</sup> oraz **ustawa konstytucyjna nr 347/1997 Sb. o utworzeniu wyższych jednostek samorządów terytorialnych**. W systematyce Konstytucji RCz postanowienie art. 8 (samorząd terytorialny) rozumiane jest jako zasadniczy wymóg demokratycznego państwa prawa, którego zmiana jest niedopuszczalna – zachowanie samorządu terytorialnego stało się w ten sposób materialnym ogniskiem konstytucji, ponadkonstytucyjną normą, klauzulą wieczności. Instytucja samorządu terytorialnego, czy też jego utrzymania, jest *conditio sine qua non*. Wielokrotnie potwierdził to w swojej judykaturze również Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej.

Ponadustawową regulacją jest również **Europejska Karta Samorządu Lokalnego**, dokument Rady Europy oraz inne dokumenty prawa europejskiego.

Regulacja ustawowa, odnosząca się bezpośrednio do terytorialnego (gminnego i krajowego) samorządu, zawiera się przede wszystkim w następujących ustawach:

- ustawa o gminach (samorzady gminne), nr 128/2000 Sb., w brzmieniu późniejszych przepisów;
- ustawa o krajach (samorzady krajowe), nr 129/2000 Sb., w brzmieniu późniejszych przepisów;
- ustawa o wyborach do przedstawicielstw krajów, nr 130/2000 Sb., w brzmieniu późniejszych przepisów;
- ustawa o mieście stołecznym Praga, nr 131/2000 Sb., w brzmieniu późniejszych przepisów;
- ustawa nr 491/2001 Sb., o wyborach do przedstawicielstw gmin i o zmianie niektórych ustaw, w brzmieniu późniejszych przepisów;
- ustawa nr 22/2004 Sb. o referendum lokalnym i o zmianie niektórych ustaw, w brzmieniu późniejszych przepisów;
- ustawa nr 118/2010 Zb. U., o referendum krajowym i o zmianie niektórych ustaw, w brzmieniu późniejszych przepisów.

## Podstawy statusu prawnego gmin

Konstytucja Republiki Czeskiej stanowi w art. 99, że „Republika Czeska dzieli się na gminy, które stanowią podstawowe jednostki samorządu terytorialnego”. Na podstawie innych przepisów Konstytucji można scharakteryzować gminę jako terytorialną wspólnotę obywateli i jako korporację publiczną, która może

<sup>12</sup> Art. 8. Gwarantuje się samorząd terytorialnych jednostek samorządowych.

<sup>13</sup> Tekst Rozdziału VII Konstytucji jest zawarty w załączniku do tego artykułu.

posiadać własny majątek i gospodarować zgodnie z własnym budżetem. Ten tekst konstytucyjny odzwierciedla zatem zasadniczo dwojaką koncepcję gminy – jako wspólnoty obywateli i jako jednostki terytorialnej, która jest wytyczona przez granicę terytorium gminy lub terytorium katastralnego. Ustawa dodatkowo „wyjaśnia” treść pojęcia korporacji publicznoprawnej w ten sposób, że gmina występuje w stosunkach prawnych we własnym imieniu i ponosi odpowiedzialność wynikającą z tych stosunków (gmina ma osobowość prawną).

Gminy dzielą się na miasta, gminy miejskie (w przeszłości były to osady, którym przyznano prawo do organizowania targów) i inne gminy (wiejskie). Ustawa o gminach (§ 4 ust. 1) wyróżnia także miasta o specjalnym statusie – miasta statutowe. Obecnie w Republice Czeskiej jest 26 takich miast oraz miasto stołeczne Praga, niektóre miasta statutowe mogą wewnętrznie dzielić się na okręgi miejskie lub dzielnice miejskie z własnymi organami samorządowymi (miasta statutowe z podziałem terytorialnym)<sup>14</sup>. Miasto stołeczne Praga ma specjalny status, a jego status prawny reguluje odrębna ustawa.

Gminy, okręgi miejskie i dzielnice miejskie oraz tworzone lub zakładane przez nie jednostki organizacyjne i osoby prawne mogą używać herbu i flagi gminy.

Gmina (przedstawicielstwo) może wydawać **powszechnie obowiązujące zarządzenia** (w ramach swojej autonomicznej kompetencji), a rada gminy (organ wykonawczy przedstawicielstwa) może na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie wydawać **zarządzenia**, jeżeli jest do tego upoważniona przez prawo (w ramach swoich uprawnień delegowanych). Gmina może nakładać obowiązki w drodze powszechnie obowiązującego zarządzenia tylko w obszarach określonych w ustawie. Powszechnie obowiązujące zarządzenia i zarządzenia gminy muszą być publikowane na oficjalnej tablicy urzędowej gminy przez 15 dni, co jest warunkiem ich ważności. Oprócz tego gmina może opublikować przepis prawny gminy w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Gmina prowadzi ewidencję przepisów prawnych wydanych przez siebie, przepisy te muszą być dostępne dla wszystkich<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Oprócz ogólnych przepisów ustawy o gminach, które mają zastosowanie do wszystkich gmin (z wyjątkiem m.st. Pragi), ustawa zawiera w Rozdziale VIII specjalne rozwiązanie dla miast statutowych. Miasta te mogą regulować swoje stosunki wewnętrzne w sprawach administracji miejskiej w drodze powszechnie obowiązującego dekretu (statutu).

<sup>15</sup> W dniu 1 stycznia 2022 r. weszła w życie ustawa nr 35/2021 Sb. o Zbiorze przepisów prawnych jednostek samorządu terytorialnego i niektórych organów administracji, która m.in. utworzyła system informacyjny pt. Zbiór przepisów prawnych jednostek samorządu terytorialnego i niektórych organów administracyjnych (zwanym dalej „Zbiorem”), dostępny pod adresem <https://sbirkapp.gov.cz>. Celem utworzenia Zbioru jest stworzenie ogólnodostępnej bazy danych zawierającej wszystkie obowiązujące regulacje prawne jednostek samorządu terytorialnego i niektórych organów administracji. Zbiór służy zarówno ogłaszaniu nowych regulacji prawnych wydanych po 1 stycznia 2022 r., jak i publikacji wcześniejszych obowiązujących przepisów prawnych. Jednostki samorządu terytorialnego i zainteresowane organy administracji zobowiązane są umieścić w Zbiorze wszystkie aktualnie

Gmina jest zarządzana przez **przedstawicielstwo gminy**; pozostałymi organami gminy są **rada gminy, starosta, urząd gminy i specjalne organy gminy**. W mieście funkcję przedstawicielstwa gminy pełni przedstawicielstwo miasta, pozostałymi organami są rada miasta, prezydent, urząd miasta i specjalne organy miasta. W mieście statutowym funkcję przedstawicielstwa gminy pełni przedstawicielstwo miasta, pozostałymi organami są rada miasta, prezydent, urząd miasta i specjalne organy miasta. W terytorialnie podzielonych miastach statutowych działa w okręgu miejskim przedstawicielstwo okręgu miejskiego, a w dzielnicy miejskiej przedstawicielstwo dzielnicy miejskiej; pozostałymi organami okręgu miejskiego są rada okręgu miejskiego, starosta, urząd okręgu miejskiego oraz specjalne organy (w dzielnicy miejskiej – rada dzielnicy miejskiej, starosta, urząd dzielnicy miejskiej i specjalne organy dzielnicy miejskiej).

**Przedstawicielstwo gminy** składa się wyłącznie z wybieranych członków, których liczbę określa dla każdej kolejnej kadencji funkcjonujące aktualnie przedstawicielstwo; ustawa o gminach określa rozpiętość liczby członków przedstawicielstwa na podstawie liczby mieszkańców gminy. Wykonywanie mandatu członków przedstawicielstwa uważa się za wykonywanie funkcji publicznej, członek przedstawicielstwa gminy jednakże z reguły nie jest zwolniony z pracy w celu wykonywania swojej funkcji. Rozstrzyganie o najważniejszych kwestiach pozostających w autonomicznych kompetencjach gminy jest zastrzeżone dla przedstawicielstwa gminy, ważne są w szczególności jego uprawnienia do decydowania o istotnych zadaniach prawno-majątkowych gminy. Bezpośrednio z Konstytucji Republiki Czeskiej wynika uprawnienie przedstawicielstw do wydawania w granicach ich kompetencji powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Przedstawicielstwo gminy zbiera się według potrzeb, jednakże co najmniej raz na trzy miesiące. W celu uregulowania procedur obrad przedstawicielstwo uchwała regulamin obrad. Może tworzyć **komitety i komisje** jako swoje organy inicjujące i kontrolne. Przedstawicielstwo zawsze powołuje komitet finansowy i kontrolny. Gmina, na terenie której żyje zgodnie z ostatnim spisem ludności co najmniej 10% mieszkańców deklarujących narodowość inną niż czeska, powołuje *ex lege* komitet ds. mniejszości narodowych. Zarząd może w dzielnicach gminy powołać z mieszkańców gminy komitety osiedlowe lub lokalne.

Organem wykonawczym gminy w zakresie jej autonomicznej kompetencji jest **rada gminy**, odpowiedzialna przed przedstawicielstwem gminy, które powołuje ją ze swoich członków. Rady gminy nie powołuje się w gminach lub ich dzielnicach, gdzie przedstawicielstwo składa się z mniej niż 15 członków. Radzie gminy, składającej się ze starosty, zastępcy (zastępców) starosty i innych członków (radnych), przysługuje wykonywanie kompetencji tak autonomicznych, jak

---

obowiązujące i obowiązujące przepisy prawa, które zostały wydane przed dniem 1 stycznia 2022 r., nie później niż w terminie trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy o Zbiorze (czyli w terminie do 1 stycznia 2025 r.); w przeciwnym razie przepisy te z mocy prawa utracą swoją ważność i skuteczność.

i przeniesionych, które określa ustawa o gminach. Może ona powołać komisje jako swoje organy inicjujące i kontrolne. Rada gminy wykonuje swoje kompetencje zgodnie z ustawą o gminach również po zakończeniu kadencji zarządu gminy, aż do wyboru nowej rady gminy.

**Starosta** reprezentuje gminę na zewnątrz. Wybierany jest przez przedstawicielstwo gminy z szeregu swoich członków. Odpowiada on przed przedstawicielstwem za sprawowanie swojej funkcji. Wykonuje kompetencje powierzone mu na mocy ustawy o gminach. Jeżeli w gminie nie wybiera się rady gminy, starosta odpowiednio pełni również funkcję rady. Starostę zastępuje zastępca lub zastępcy starosty. Starosta, za zgodą dyrektora urzędu kraju, powołuje i odwołuje sekretarza urzędu gminy; może wstrzymać wykonanie uchwały rady gminy, jeżeli uzna, że jest niewłaściwa. Sprawę następnie przedłoży do rozpoznania na najbliższym posiedzeniu przedstawicielstwa gminy. Dotychczasowy starosta wykonuje kompetencje starosty po zakończeniu swojej kadencji aż do wyboru nowego starosty.

**Urząd gminy**, w skład którego wchodzi starosta, zastępca starosty, sekretarz (funkcja fakultatywna) oraz pracownicy gminy przypisani do urzędu gminy, wykonuje w zakresie autonomicznych kompetencji zadania zlecone przez przedstawicielstwo gminy lub radę gminy, wspomaga komisje i komitety w ich działalności, podejmuje decyzje w przypadkach przewidzianych w ustawie o gminach lub ustawie szczególnej oraz wykonuje przeniesione (zlecone) kompetencje wynikające z ustawy o gminach. Rada gminy może w celu realizacji poszczególnych zadań urzędu gminy powołać wydziały i referaty, w których zatrudnieni są pracownicy w strukturach urzędu gminy; wydziały i referaty stanowią części składowe urzędu gminy.

**Mieszkańcem gminy** jest osoba fizyczna, będąca obywatelem Republiki Czeskiej, która jest zameldowana w danej gminie na pobyt stały. Mieszkańcowi gminy, który ukończył 18 lat, przysługują prawa określone w ustawie o samorządzie gminnym, w szczególności czynne i bierne prawa wyborcze do przedstawicielstwa gminy, prawo udziału w referendum lokalnym, wyrażania opinii w sprawach będących przedmiotem obrad przedstawicielstwa gminy, wyrażania opinii o projekcie budżetu gminy i ostatecznym sprawozdaniu finansowym gminy, a także prawo wglądu do budżetu gminy i ostatecznego sprawozdania finansowego gminy, wglądu do uchwał i protokołów obrad przedstawicielstwa gminy, do uchwał rady gminy, komitetów przedstawicielstwa gminy i komisji rady gminy oraz sporządzania z nich wyciągów, wnioskowania o rozpatrzenie sprawy należącej do zakresu autonomicznych kompetencji przedstawicielstwa gminy lub rady gminy, zgłaszania organom gminy wniosków, uwag i sugestii. Ustawa wskazuje, iż niektóre prawa przysługują również osobie fizycznej, która ukończyła 18 lat i posiada na terenie gminy nieruchomość. Od kategorii mieszkańców gminy należy rozróżnić szersze ujęcie składu osobowego gminy, do którego ustawa zalicza również inne osoby, posiadające prawnie kwalifikowany stosunek



do terenu gminy – posiadające nieruchomości na terenie gminy. Podobne prawa, co mieszkaniec gminy (wraz z prawem do udziału w wyborach powszechnych i prawem głosowania w lokalnym referendum), ma osoba fizyczna, która ukończyła 18 lat, jest obywatelem obcego państwa i jest zameldowana w gminie na pobyt stały, o ile tak stanowi międzynarodowa umowa, którą jest związana Republika Czeska i która została ogłoszona. Ustawa umożliwia przyznanie osobom fizycznym, które mają szczególne zasługi (zwłaszcza dla rozwoju gminy), statusu honorowego mieszkańca gminy.

Każda część terytorium Republiki Czeskiej stanowi składową którejś z gmin, zaś wyjątkiem są, zgodnie z ustawą o zapewnieniu obrony Republiki Czeskiej, miejsca stacjonowania oddziałów wojskowych. Gmina ma jeden lub kilka obszarów katastralnych. Dwie lub więcej gmin sąsiadujących ze sobą mogą się połączyć na podstawie umowy, gmina może również na podstawie umowy przyłączyć się do innej gminy, z którą sąsiaduje. Umowę o połączeniu gmin lub przyłączeniu się gminy należy zawrzeć na podstawie uchwał przedstawicielstw lub na podstawie wyników lokalnego referendum. Nowa gmina może powstać w wyniku wydzielenia części gminy, ewentualnie w drodze zmiany lub likwidacji miejsca stacjonowania jednostki wojskowej. Na wydzielenie części gminy muszą w lokalnym referendum wyrazić zgodę mieszkańcy tej części gminy, która chce się odłączyć. Połączenie gmin lub przyłączenie gminy, dzielnic miejskich lub okręgów miejskich lub wydzielenie części gminy może być przeprowadzone wyłącznie na początku roku kalendarzowego. Zmiany granic gmin, do których nie dochodzi podczas połączenia, przyłączenia lub wydzielenia gmin lub ich części, następują na podstawie umowy gmin będących stronami umowy, po rozpoznaniu przez właściwy urząd katastralny. Gmina powiadomi o zawarciu umowy Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz urząd skarbowy.

Każda gmina ma swoją **nazwę**; nazwy posiadają również dzielnice gminy. Dzielnica gminy to jednostka ewidencyjna składająca się z budynków oznaczonych numerami opisowymi i numerami ewidencyjnymi. Gmina ma prawo decydowania o nazwach swoich dzielnic, ulic i innych przestrzeni publicznych; nazwy te podaje się zawsze w języku czeskim; ulica lub inna przestrzeń publiczna nie mogą mieć nadanej nazwy żyjącej osoby życia publicznego. W gminie zamieszkałej przez członków mniejszości narodowych nazwa gminy, jej dzielnic, ulic i innych przestrzeni publicznych oraz oznaczenie budynków organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego jest podana również w języku mniejszości narodowej, jeżeli zgodnie z ostatnim spisem powszechnym co najmniej 10% obywateli gminy zadeklarowało przynależność do tej narodowości, pod warunkiem że przedstawiciele danej mniejszości narodowej wystąpią o to za pośrednictwem komitetu mniejszości narodowych (organu przedstawicielstwa gminy).

Do autonomicznej kompetencji gminy należą sprawy, które są w interesie gminy i jej mieszkańców, o ile nie zostały z litery prawa powierzone krajom lub o ile nie chodzi o przeniesioną kompetencję organów gminy lub o kompetencję,

która na mocy odrębnej ustawy jest powierzona urzędom administracyjnym w ramach realizacji administracji publicznej, oraz sprawy, które ustawa powierza do autonomicznej kompetencji gminy. Przy wykonywaniu autonomicznej kompetencji gmina, wydając powszechnie obowiązujące przepisy, kieruje się ustawą, w innych sprawach również innymi przepisami prawa wydanymi na podstawie ustawy.

Gmina może w celu realizacji swojej autonomicznej kompetencji zakładać i powoływać – o ile ustawa nie stanowi inaczej – **osoby prawne i jednostki organizacyjne gminy** oraz może powołać **straż gminną**, której strukturę i zakres czynności reguluje ustawa nr 553/1991 Sb. o straży gminnej, w obowiązującym brzmieniu. Gminy mogą również przyznawać nagrody gminy.

Organy państwowe oraz organy kraju mogą ingerować w działalność gminy, jeżeli jest to wymagane w celu ochrony prawa i wyłącznie w sposób określony w ustawie. Zakres autonomicznej kompetencji może być ograniczony wyłącznie ustawą.

**Majątek gminy** musi być wykorzystywany celowo i oszczędnie, zgodnie z interesem gminy oraz zadaniami wynikającymi z określonych przez ustawę kompetencji. Gmina prowadzi ewidencję swojego majątku. Zamiar sprzedaży, wymiany lub darowizny nieruchomości, jej wynajmu lub udzielenia w charakterze pożyczki gmina ogłasza co najmniej 15 dni przed podjęciem decyzji właściwego organu, poprzez wywieszenie na tablicy urzędowej urzędu gminy w celu zapoznania się z nim przez osoby zainteresowane i przedłożenia ofert. Jeżeli gmina nie ogłosi swojego zamiaru, czynność prawna jest od początku nieważna.

Gmina wnioskuje do właściwego urzędu kraju o przeprowadzenie badania dotyczącego gospodarowania gminą za miniony rok kalendarzowy lub też zleci badanie audytorowi (spółce audytorskiej). Przedstawicielstwo gminy w terminie do 30 czerwca kolejnego roku omówi rachunek przychodów i wydatków wraz z raportem o wynikach badania gospodarowaniem gminy za miniony rok kalendarzowy oraz podejmie kroki w celu podjęcia środków zaradczych. Gmina nie może udzielać poręczenia za zobowiązania osób fizycznych i prawnych, za wyjątkiem przypadków wskazanych w ustawie. Państwo nie udziela poręczenia za gospodarowanie i zobowiązania gminy, o ile takiego poręczenia nie przejmie na podstawie umowy.

Sporządzanie **budżetu i rachunku przychodów i wydatków** oraz gospodarowania środkami z tego budżetu podlega poza ustawą o gminach również ustawie o zasadach sporządzania budżetów lokalnych w obowiązującym brzmieniu (nr 250/2000 Sb.).

Gminy, wykonując swoje autonomiczne kompetencje, mogą **ze sobą współpracować**. W ramach tej współpracy mogą na podstawie umowy zakładać dobrowolny **związek gmin**, posiadający osobowość prawną; ustawa reguluje kwestie współpracy gmin z osobami prawnymi i fizycznymi. Ustawa o gminach dopuszcza również współpracę z **gminami innych państw** oraz kwestię

członkostwa gminy w międzynarodowych stowarzyszeniach jednostek samorządu terytorialnego<sup>16</sup>.

Ustawa określa tryb postępowania gmin przy **nakładaniu sankcji (kar) za delikty administracyjne** na osoby prawne i fizyczne, prowadzące działalność gospodarczą. Nałożenie kary nie zdejmuje z tych podmiotów obowiązku usunięcia wadliwego stanu w określonym terminie.

Gmina realizuje na swoim obszarze **administrację rządową (zadania zlecone)** w sprawach określonych ustawą. Wykonując zadania zlecone (przekazane), władze gminne, wydając swoje przepisy prawa, kierują się ustawami i innymi przepisami praw, a w innych przypadkach także uchwałami rządu i dyrektywami centralnych władz administracyjnych; uchwały rządu i dyrektywy centralnych władz administracyjnych nie mogą nakładać obowiązków na władze gminne, chyba że obowiązki te są również przewidziane przez prawo; warunkiem ważności dyrektyw centralnych urzędów administracyjnych jest ich publikacja w Dzienniku Rządowym dla organów krajów i gmin. Gminy otrzymują z budżetu państwa dodatek na realizację zadań w ramach przeniesionej (zleconej) kompetencji. Gminy, których organy wykonują przeniesioną kompetencję w tym samym okręgu administracyjnym gminy z poszerzoną kompetencją, mogą zawrzeć umowę publicznoprawną, zgodnie z którą organy jednej gminy będą wykonywać przeniesioną kompetencję lub część przeniesionej kompetencji na rzecz organów innej gminy (innych gmin). Wymogi i ograniczenia takiej umowy publicznoprawnej są określone w ustawie o gminach i ustawie o utworzeniu gmin z wyznaczonym urzędem gminnym i utworzeniu gmin z rozszerzoną kompetencją (nr 314/2002 Sb.), które wskazuje wyznaczone urzędy gmin i urzędy gmin z rozszerzoną kompetencją.

Ustawa o gminach reguluje również kwestię **nadzoru** nad wydawaniem i treścią powszechnie obowiązujących przepisów prawa gmin oraz uchwał, postanowień i innych zarządzeń organów gmin z autonomiczną kompetencją. Jeżeli powszechnie obowiązujący przepis prawa gminy jest w sprzeczności z ustawą, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wzywa gminę do podjęcia środków naprawczych. Jeżeli gmina nie podejmie takich środków w terminie do 60 dni, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych podejmie decyzję o wstrzymaniu skuteczności takiego przepisu. Jeżeli gmina nie podejmie środków naprawczych również w późniejszym czasie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w terminie wskazanym w ustawie złoży do Sądu Konstytucyjnego wnioski o uchylenie powszechnie obowiązującego przepisu gminy, który rozstrzygnie ostatecznie.

<sup>16</sup> Przykładem jest Euroregion – Neisse – Nisa – Nysa, który powstał w 1991 r. i stał się pionierem współpracy regionów przygranicznych Czech, Niemiec i Polski. Euroregion jest dobrowolnym stowarzyszeniem interesów gmin, którego celem jest wspieranie rozwoju tych obszarów w formie wzajemnej współpracy transgranicznej. Inne euroregiony z udziałem czesko-polskim to: Glacensis (od 1996 r.), Těšínské Slezsko / Śląsk Cieszyński, Śląsk i Pradziad (od 1998 r.) oraz Beskydy / Beskidy (od 2000 r., z udziałem gmin słowackich).

Analogicznie, wezwanie, wstrzymanie wykonania, wniosek o zbadanie przez sąd uregulowane są przez ustawę również w takich przypadkach, w których uchwała, decyzja lub inny przepis organu gminnego z autonomiczną kompetencją pozostaje w sprzeczności z ustawą. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych posiada kompetencje do wezwania i wstrzymania biegu, natomiast ostateczna decyzja należy do właściwego sądu.

Specjalna regulacja poświęcona jest nadzorowi nad wydawaniem i treścią uchwał, decyzji i innych zarządzeń organów okręgów miejskich i dzielnic miejskich terytorialnie podzielonych miast statutowych, wydanych w zakresie ich autonomicznych kompetencji (wykonanie uchwały, decyzji lub innego zarządzenia jest zawieszane przez magistrat, jeśli okręg miejski lub dzielnica miejska nie wprowadzi środków naprawczych w określonym terminie, sąd podejmuje decyzję na wniosek magistratu).

I odwrotnie, bezpośrednio Konstytucja Republiki Czeskiej daje w art. 87 ust. 1 lit. c) gminie (organowi samorządu terytorialnego) prawo do **złożenia skargi konstytucyjnej przeciwko niezgodnej z prawem ingerencji państwa**. Kwestie skargi konstytucyjnej oraz sposób jej rozstrzygnięcia określa ustawa o Sądzie Konstytucyjnym (nr 182/1993 Sb.).

Ustawa o gminach reguluje również kwestię nadzoru nad wydawaniem i treścią uchwał, postanowień i innych zarządzeń organów gmin z przeniesioną kompetencją. Jeżeli rozporządzenie gminy pozostaje w sprzeczności z ustawą lub innym przepisem prawa, urząd kraju wezwie gminę do podjęcia środków naprawczych. Jeżeli właściwy organ gminy nie podejmie środków naprawczych ciągu 60 dni, urząd kraju postanowi o wstrzymaniu skuteczności takiego rozporządzenia. Jeżeli gmina nie podejmie środków naprawczych również w późniejszym czasie, dyrektor urzędu kraju w terminie wskazanym w ustawie złoży do Sądu Konstytucyjnego wniosek o uchylenie rozporządzenia gminy. Decyzja Sądu Konstytucyjnego jest ostateczna. Jeżeli uchwała, rozporządzenie lub inne zarządzenie organu gminy z przeniesioną kompetencją pozostaje w sprzeczności z ustawą lub innym przepisem prawa, a w ich granicach również z uchwałą rządu, dyrektywą centralnego urzędu administracyjnego lub zarządzenia urzędu kraju wydanego w trakcie kontroli wykonania przeniesionej kompetencji, urząd kraju wezwie gminę do podjęcia środków naprawczych. Jeżeli gmina nie podejmie środków naprawczych w ciągu 60 dni, urząd kraju postanowi o uchyleniu takiej uchwały, rozporządzenia lub innego zarządzenia wydanego przez gminę.

W okręgach lub dzielnicach miejskich terytorialnie podzielonych miast statutowych magistrat uchyli wykonanie uchwały, decyzji lub innego zarządzenia w ramach przeniesionej kompetencji, bez uprzedniego wezwania do podjęcia środków naprawczych i bez uprzedniego wstrzymania ich wykonania.

**Kontrolę** nad realizacją autonomicznej kompetencji gmin wykonuje ministerstwo spraw wewnętrznych, kontrolę nad wykonaniem przeniesionej kompetencji gmin wykonuje urząd kraju. Sposób przeprowadzania kontroli reguluje ustawa o gminach.

## Kraje i podstawy ich statusu prawnego

Status prawny krajów jest analogiczny do statusu prawnego gmin.

Konstytucja RCz charakteryzuje „**kraje jako wyższe jednostki samorządu terytorialnego**”<sup>17</sup>. Kraje zostały utworzone a dniem 1 stycznia 2000 r. przez ustawę konstytucyjną nr 347/1997 Sb. Po kolejnych dwóch jej nowelizacjach obecnie w Republice Czeskiej istnieje 14 wyższych jednostek samorządu terytorialnego (13 krajów oraz miasto stołeczne Praga):

- **miasto stołeczne Praga**, obejmujące terytorium miasta stołecznego Pragi;
- **kraj środkowoczeski** z siedzibą w Pradze, obejmujący powiaty: Benešov, Beroun, Kladno, Kolín, Kutná Hora, Mělník, Mladá Boleslav, Nymburk, Praga-wýchod (Praga-Wschód), Praga-západ (Praga-Zachód), Příbram i Rakovník;
- **kraj południowoczeski** z siedzibą w Czeskich Budziejowicach, obejmujący powiaty: České Budějovice, Český Krumlov, Jindřichův Hradec, Písek, Prachatic, Strakonice i Tábor;
- **kraj pilzneński** z siedzibą w Pilźnie, obejmujący powiaty: Domažlice, Klatovy, Plzeň-město, Plzeň-jih (Pilzno-Południe), Plzeň-sever (Pilzno-Północ), Rokycany i Tachov;
- **kraj karlowarski** z siedzibą w Karlowych Warach, obejmujący powiaty: Cheb, Karlovy Vary i Sokolov;
- **kraj ustecki** z siedzibą w Ústí nad Labem, obejmujący powiaty: Děčín, Chomutov, Litoměřice, Louny, Most, Teplice i Ústí nad Labem;
- **kraj liberecki** z siedzibą w Libercu, obejmujący powiaty: Česká Lípa, Jablonec nad Nisou, Liberec i Semily;
- **kraj hradecki** z siedzibą Hradcu Králové, obejmujący powiaty: Hradec Králové, Jičín, Náchod, Rychnov nad Kněžnou i Trutnov;
- **kraj pardubicki** z siedzibą w Pardubicach, obejmujący powiaty: Chrudim, Pardubice, Svitavy i Ústí nad Orlicí;
- **kraj wysoczański** z siedzibą w Jihlavie (Igławie), obejmujący powiaty: Havlíčkův Brod, Jihlava, Pelhřimov, Třebíč i Žďár nad Sázavou;
- **kraj południowomorawski** z siedzibą w Brnie, obejmujący powiaty: Blansko, Brno-město (Brno-Miasto), Brno-venkov (Brno-Wieś), Břeclav, Hodonín, Vyškov i Znojmo;
- **kraj ołomuniecki** z siedzibą w Ołomuńcu, obejmujący powiaty: Jeseník, Olomouc, Prostějov, Přerov i Šumperk;

<sup>17</sup> Aktualne brzmienie art. 99 Konstytucji Republiki Czeskiej („Republika Czeska podzielona jest na gminy, które są podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego, oraz kraje, które są wyższymi jednostkami samorządu terytorialnego”) obowiązuje od 1 stycznia 2000 r. Do tego czasu art. 99 Konstytucji Republiki Czeskiej brzmiał: „Republika Czeska podzielona jest na gminy, które są podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego. Wyższymi jednostkami samorządu terytorialnego są kraje lub ziemie”. Pierwotną alternatywę „kraje lub ziemie” uchyliła ustawa Konstytucyjna nr 347/1997 Sb.

- **kraj morawsko-śląski** z siedzibą w Ostrawie, obejmujący powiaty: Bruntál, Frýdek-Místek, Karviná, Nový Jičín, Opava i Ostrava-město;
- **kraj zliński** z siedzibą w Zlinie, obejmujący powiaty: Kroměříž, Uherské Hradiště, Vsetín i Zlín.

Granice tych jednostek mogą ulec zmianie wyłącznie na mocy ustawy.

Status prawny krajów konkretyzuje również **ustawa o krajach (ustrój krajów)** (nr 129/2000 Sb.) Również zgodnie z nią kraj jest terytorialną wspólnotą obywateli; przynależy mu prawo do samorządności, które wykonuje w zakresie określonym ustawą zgodnie z potrzebami kraju. Kraj jest jednocześnie charakteryzowany jako korporacja publicznoprawna, posiadająca majątek i gospodarująca tym majątkiem samodzielnie na warunkach określonych w ustawach; korporacja ta wchodzi w stosunki prawne we własnym imieniu i ponosi odpowiedzialność wynikającą z tych stosunków. Również kraje realizują zadania należące do ich autonomicznych lub przeniesionych kompetencji. W celu realizacji zadań w zakresie swoich autonomicznych uprawnień kraj może zakładać i powoływać osoby prawne oraz jednostki organizacyjne stanowiące podmioty bez osobowości prawnej, o ile ustawa o krajach nie stanowi inaczej.

Kraje i założone lub powołane przez nie jednostki organizacyjne oraz osoby prawne mogą używać **herbu i flagi kraju**. Przewodniczący Izby Poselskiej może na wniosek danego kraju przydzielić lub zmienić herb i flagę kraju. Flaga i herb kraju mogą być używane przez kraj do oznaczania budynków, w których mają swoją siedzibę organy tego kraju (obok dużego godła państwowego)<sup>18</sup>. Ustawa o krajach reguluje również kwestię pieczęci kraju i jej używania.

Kraj, ew. przedstawicielstwo kraju, może wydawać **powszechnie obowiązujące obwieszczenia** (w ramach swojej autonomicznej kompetencji), a na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie może wydawać **zarządzenia**, jeżeli jest do tego upoważniony przez prawo (w ramach swoich delegowanych uprawnień). Tryb ich wydawania oraz publikacja jest analogiczna do wydawania przepisów prawnych przez gminy<sup>19</sup>.

Kraj zarządzany jest w zakresie określonym w ustawie przez **przedstawicielstwo kraju**. Kolejnymi organami kraju są **rada kraju, marszałek i urząd kraju**. Organem kraju może być również **specjalny organ kraju, powołany zgodnie z ustawą**.

<sup>18</sup> W przeciwieństwie do symboli gmin, które mają charakter historyczny, symbole krajów powstały po ich powstaniu w pierwszej dekadzie XXI wieku, z wyjątkiem stolicy – Pragi. Podkomisja heraldyczna Izby Poselskiej zaleciła, aby przy tworzeniu emblematów krajów przyjąć koncepcję kwadratury (jako dużego godła państwowego) i opatrzenia symbolem historycznego kraju, na którego terytorium znajduje się kraj (Czechy, Morawy, Śląsk), a w godle regionu znajdował się emblemat ośrodka regionalnego i kolejne pole charakteryzujące region jako całość. Proces nadawania symboli regionalnych zakończył się w marcu 2004 r.

<sup>19</sup> Ustawa nr 35/2021 Sb. o Zbierze przepisów prawnych jednostek samorządu terytorialnego o niektórych urządach administracji, zob. przypis nr 15.

**Przedstawicielstwo kraju** samodzielnie zarządza krajem. Kompetencje przedstawicielstwa mogą być określone wyłącznie w ustawie. Konstytucja określa jednocześnie konstrukcję „klauzuli dyspozytywnej”, zgodnie z którą przedstawicielstwo kraju decyduje we wszystkich sprawach samorządowych, o ile ustawa wyraźnie mu te kompetencje powierza („przedstawicielstwo gminy decyduje w sprawach samorządowych, o ile sprawy te nie są powierzone ustawą przedstawicielstwu wyższej jednostki samorządu terytorialnego”)<sup>20</sup>. Przedstawicielstwo kraju składa się wyłącznie z wybieranych członków. Wykonywanie mandatu członków przedstawicielstwa uważa się za wykonywanie funkcji publicznej, członek przedstawicielstwa kraju jednakże z reguły nie jest zwolniony z pracy w celu wykonywania swojej funkcji. Najważniejsze kwestie dotyczące autonomicznych kompetencji kraju są zastrzeżone dla przedstawicielstwa kraju; uprawnienia przedstawicielstwa kraju są określone w § 35 ust. 2 ustawy o krajach. Znaczące są również uprawnienia przedstawicielstwa kraju w kwestii decydowania o prawno-majątkowych zadaniach kraju. Przedstawicielstwo kraju zbiera się według potrzeb, jednakże co najmniej raz na trzy miesiące. Do podjęcia uchwał, decyzji lub do wyboru przedstawicielstwa kraju wymagana jest zgoda bezwzględnej większości wszystkich jego członków, inaczej nie są one obowiązujące. W celu uregulowania obrad przedstawicielstwo kraju uchwała regulamin obrad. Przedstawicielstwo może powołać **komitety** jako swoje organy inicjatywne i kontrolne; zawsze wybiera komitet finansowy, kontrolny i komitet ds. wychowania, edukacji i zatrudnienia. Kraj, na terenie którego żyje zgodnie z ostatnim spisem ludności co najmniej 5% mieszkańców deklarujących narodowość inną niż czeska, powołuje komitet ds. mniejszości narodowych. Członkami tego komitetu są również przedstawiciele mniejszości narodowych, o ile zostaną oddelegowani przez stowarzyszenie utworzone na podstawie odrębnej ustawy.

Organem wykonawczym kraju w zakresie autonomicznych uprawnień jest **rada**. W trakcie wykonywania swoich kompetencji rada odpowiada przed przedstawicielstwem. Rada może podejmować decyzje w sprawach przeniesionej kompetencji tylko w przypadkach określonych w ustawie. Członkowie rady są wybierani spośród członków przedstawicielstwa kraju. Rada, która składa się z marszałka, wicemarszałka (wicemarszałków) i innych członków rady (jej liczba wynosi 9 lub 11 członków, w zależności od tego, czy kraj ma mniej czy więcej mieszkańców niż 600 tys.), przygotowuje wnioski i dokumenty do rozpatrzenia przez przedstawicielstwo oraz zabezpiecza realizację przyjętych przez przedstawicielstwo uchwał. Zakres działań, które są zastrzeżone dla rady, jest określony w ustawie o krajach. Rada **powołuje komisje** jako swoje organy inicjatywne i doradcze.

**Marszałek** reprezentuje kraj na zewnątrz. Marszałka i wicemarszałka wybiera przedstawicielstwo spośród swoich członków; marszałek i wicemarszałek

---

<sup>20</sup> Art. 104 ust. 2 Konstytucji RC.

odpowiadają przed przedstawicielstwem. Marszałek wraz z wicemarszałkiem podpisuje przepisy prawne kraju, po wcześniejszej zgodzie ministra spraw wewnętrznych powołuje i odwołuje dyrektora urzędu kraju oraz ustala dla niego wynagrodzenie zgodnie z odrębnymi przepisami, na podstawie umocowania w ustawie w celu realizacji przeniesionych kompetencji powołuje specjalne organy, odpowiada za terminowe zamówienie badania gospodarowania krajem za miniony rok kalendarzowy, odpowiada za informowanie mieszkańców o działalności kraju (w myśl ustawy nr 106/1999 Sb. o wolnym dostępie do informacji) oraz wykonuje inne zadania w ramach autonomicznych uprawnień lub przeniesionych kompetencji, o ile zostały mu powierzone przez przedstawicielstwo, radę lub jeżeli tak stanowi prawo. Marszałek może wstrzymać wykonywanie uchwały rady, jeżeli uzna, że jest niewłaściwa. Sprawę następnie przedłoży do rozpoznania na najbliższym posiedzeniu przedstawicielstwa.

Marszałek powołuje **organy specjalne** w celu realizacji przeniesionej kompetencji, o ile tak stanowi odrębna ustawa (na przykład krajowa komisja powodziowa).

**Urząd kraju** tworzą dyrektor i pracownicy kraju zatrudnieni w urzędzie kraju. Urząd kraju realizuje nałożone przez pełnomocnictwo zadania w ramach autonomicznych uprawnień oraz pomaga w działaniach komitetów i komisji. Rada może nakładać na urząd kraju zadania wyłącznie w zakresie swoich kompetencji, powierzonych jej ustawą lub przez przedstawicielstwo. Przedstawicielstwo ani rada nie mogą przenosić na urząd kraju zadań zastrzeżonych dla nich ustawą. Urząd kraju dzieli się na **wydziały i referaty**.

**Mieszkańcem kraju** jest osoba fizyczna, będąca obywatelem Republiki Czeskiej, zameldowana na pobyt stały zgodnie z ustawą o ewidencji ludności i numerach ewidencyjnych oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>21</sup> w którejś z gmin lub na terenie jednostki wojskowej na obszarze danego kraju. Mieszkaniec kraju, który ma ukończone 18 lat, posiada określone prawa wskazane w ustawie o krajach. Przede wszystkim ma czynne i bierne prawa wyborcze w wyborach do przedstawicielstwa kraju, prawo do brania udziału w posiedzeniach przedstawicielstwa i wyrażania swojego stanowiska odnośnie do omawianych kwestii, wglądu do raportów sporządzanych przez organy kraju oraz do sporządzania z nich wyciągów – o ile nie bronią mu tego przepisy prawa regulujące kwestię przetwarzania danych osobowych oraz danych podlegających utajnieniu, żądania omówienia określonej sprawy w ramach autonomicznych uprawnień kraju, składania wniosków, uwag i propozycji do organów kraju, wglądu do budżetu kraju i rachunku przychodów i wydatków kraju za miniony rok kalendarzowy oraz głosowania podczas krajowego referendum na warunkach określonych w odrębnej ustawie. Podobne prawa co mieszkaniec kraju (wraz z czynnym i biernym prawem wyborczym) ma osoba fizyczna, która ukończyła 18 lat, jest obywatelem innego państwa i jest zameldowana na pobyt stały w dowolnej gmi-

<sup>21</sup> Ustawa nr 133/2000 Sb. w obecnym brzmieniu.



nie lub w jednostce wojskowej znajdującej się na terenie kraju, o ile tak stanowi międzynarodowa umowa, którą jest związana Republika Czeska i która została ogłoszona.

W odróżnieniu od ustawy o gminach, ustawa o krajach nie ustanawia instytucji honorowego obywatelstwa (kraju).

Do **autonomicznych kompetencji kraju** należą sprawy wyraźnie określone w ustawie. Chodzi przede wszystkim o sprawy będące w kompetencji przedstawicielstwa i rady. Kraj w ramach swoich autonomicznych uprawnień dba, zgodnie z miejscowymi warunkami i zwyczajami, o kompleksowy rozwój terytorium, zwłaszcza o tworzenie warunków dla rozwoju opieki socjalnej i zaspokajania potrzeb swoich mieszkańców, przede wszystkim o zaspokajanie potrzeby ochrony i rozwoju zdrowych warunków życia, transportu i połączeń, potrzeby informacji, wychowania i edukacji, ogólnego rozwoju kulturalnego i ochrony porządku publicznego. Kraj, wykonując swoje autonomiczne uprawnienia, współpracuje z gminami; nie może jednakże ingerować w ich autonomiczne kompetencje. Kraj, wykonując swoje autonomiczne uprawnienia, przy wydawaniu ogólnie obowiązujących obwieszczeń kieruje się ustawą, w innych sprawach również innymi przepisami prawa, wydanymi na podstawie ustawy.

**Majątek kraju** musi być wykorzystywany celowo i gospodarnie zgodnie z interesem kraju oraz zadaniami wynikającymi z określonych przez ustawę kompetencji. Kraj prowadzi ewidencję swojego majątku. Zamiar sprzedaży, wymiany lub darowizny nieruchomości, jej wynajmu lub udzielenia w charakterze pożyczki kraj ogłasza co najmniej 15 dni przed podjęciem decyzji przez organ kraju, poprzez wywieszenie na tablicy urzędowej urzędu kraju, w celu zapoznania się z nim przez osoby zainteresowane oraz w celu przedłożenia ofert. Jeżeli kraj nie ogłosi swojego zamiaru, czynność prawna jest od początku nieważna. Państwo ma prawo do bezpłatnego przeniesienia lub przejścia ruchomości, praw i nieruchomości na kraj, a w przypadku współudziału finansowego w zakupie takiego majątku przez kraj do zastrzeżenia sobie prawa do określenia warunków dalszego gospodarowania i rozporządzania tym majątkiem. Kraj poddaje analizie przez audytora lub Ministerstwo Finansów kwestie związanych z gospodarowaniem kraju za miniony rok kalendarzowy. Zarząd kraju w terminie do 30 czerwca kolejnego roku omówi rachunek przychodów i wydatków wraz z raportem o wynikach badania gospodarowania kraju oraz podejmie kroki w celu podjęcia środków zaradczych. Zarządzanie przez kraj dotacjami z budżetu państwa oraz z funduszy państwowych podlega kontroli Ministerstwa Finansów lub przez niego wyznaczony urząd skarbowy również w trakcie roku obrachunkowego.

Zasady sporządzania **budżetu i rachunku przychodów i wydatków** kraju oraz zasady gospodarowania środkami z tego budżetu reguluje ustawa o zasadach budżetowych budżetów terytorialnych<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Ustawa nr 250/2000 Sb. w obowiązującym brzmieniu.

Kraje, realizując swoje autonomiczne kompetencje, mogą **współpracować ze sobą**. Współpraca ta odbywa się na podstawie umowy zawartej w celu realizacji określonego zadania lub w drodze zakładania osób prawnych zgodnie z odrębną ustawą przez dwa lub więcej krajów. Ustawa dopuszcza i ramowo reguluje również współpracę z innymi podmiotami, wliczając w to współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego innych państw (wyłącznie na podstawie umowy).

Ustawa o krajach określa również procedury kraju przy nakładaniu kar na osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą lub na osoby prawne za naruszenie obowiązków określonych w przepisach prawnych kraju. Nałożenie kary nie zdejmuje z tych podmiotów obowiązku usunięcia wadliwego stanu w określonym terminie. Karę można nakładać wielokrotnie. Zyski z tytułu kar stanowią przychód kraju.

Kraj wykonuje na swoim obszarze **administrację państwową (przeniesioną kompetencję)** w sprawach określonych ustawą. Organy kraju, wykonując przeniesioną kompetencję, kierują się przy wydawaniu swoich rozporządzeń i podejmowaniu decyzji w sprawie praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych przepisami prawa wydanymi na podstawie ustawy, w pozostałych przypadkach również postanowieniami rządu i dyrektywami centralnych urzędów administracyjnych; postanowienia rządu i dyrektywy centralnych organów administracyjnych nie mogą nakładać na organy kraju obowiązku, jeżeli nie zostały one wskazane w ustawie. Kraje otrzymują z budżetu państwa dodatek na realizację zadań w ramach przeniesionej kompetencji.

**Nadzór** nad wydawaniem i treścią powszechnie obowiązujących obwieszczeń kraju oraz uchwał, decyzji i innych zarządzeń organów kraju w ramach ich autonomicznej kompetencji sprawuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Nadzór prowadzony jest następczo i koncentruje się wyłącznie na ocenie przestrzegania prawa. Jeżeli powszechnie obowiązujące obwieszczenie kraju lub też któraś z części tego obwieszczenia nie jest zgodna z prawem, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wzywa kraj do podjęcia środków naprawczych. Jeżeli kraj w ciągu 60 dni nie podejmie środków naprawczych, Ministerstwo wstrzymuje obowiązywanie obwieszczenia i wyznacza odpowiednio termin do podjęcia środków naprawczych. Jeżeli środki naprawcze zostaną podjęte, Ministerstwo uchyla swoją decyzję o wstrzymaniu obowiązywania obwieszczenia, a w przeciwnym przypadku składa do Sądu Konstytucyjnego wniosek o uchylenie powszechnie obowiązującego obwieszczenia. W przypadku, jeżeli Ministerstwo stwierdzi brak zgodności uchwały, decyzji lub innego zarządzenia organów kraju, działającego w ramach swojej autonomicznej kompetencji, z ustawą lub innym przepisem prawa, postępuje analogicznie jak w przypadku powszechnie obowiązującego obwieszczenia, przy czym wniosek o uchylenie uchwały, decyzji lub innego zarządzenia składa do właściwego sądu administracyjnego.

Nadzór nad realizacją przeniesionej kompetencji krajów wykonują właściwe ministerstwa oraz pozostałe właściwe centralne urzędy administracyjne. Nadzór realizowany jest następczo i w jego ramach zapewniana jest zgodność rozporządzenia kraju z prawem; w przypadku uchwały, decyzji lub innego zarządzenia organów kraju także ich zgodność z innymi przepisami prawa wydanymi na podstawie ustawy, z uchwałami rządu, dyrektywami ministerstw i innych centralnych organów administracyjnych. W przypadku, jeżeli wydane przez kraj rozporządzenie jest sprzeczne z ustawą lub innym przepisem prawa, właściwe ministerstwo lub inny centralny urząd administracyjny wzywa kraj do podjęcia kroków naprawczych. Jeżeli właściwy organ nie podejmie w ciągu 60 dni kroków naprawczych, ministerstwo lub inny centralny organ administracyjny wstrzyma obowiązywanie jego rozporządzenia i jednocześnie wyznaczy odpowiednio termin do podjęcia kroków naprawczych. Jeżeli kroki naprawcze zostaną podjęte, ministerstwo lub inny centralny organ administracyjny uchyla swoją decyzję o wstrzymaniu obowiązywania rozporządzenia kraju, w odwrotnym przypadku składa do Sądu Konstytucyjnego wnioski o uchylenie rozporządzenia wydanego przez ten kraj. W przypadku, jeżeli ministerstwo lub inny centralny organ administracyjny stwierdzi niezgodność uchwały, decyzji lub innego zarządzenia organów kraju w przeniesionej kompetencji z ustawą lub innym przepisem prawa, a w ich granicach również z uchwałą rządu lub dyrektywą centralnego urzędu administracyjnego, a po wcześniejszym wezwaniu nie zostały podjęte kroki naprawcze, ministerstwo lub inny organ centralny uchyla taką uchwałę, decyzję lub inne zarządzenie wydane przez organy kraju.

## Wybory powszechne (samorządowe)

Również w gminach jako jednostkach samorządu terytorialnego musi być zrealizowana zasada zawarta w art. 21 Karty Podstawowych Praw i Swobód: „Obywatele mają prawo do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi lub w wolnym wyborze swoich przedstawicieli”.

Zasady konstytucyjne wyborów do przedstawicielstw reguluje art. 102 Konstytucji RCz, zgodnie z którym „członkowie władz lokalnych są wybierani w tajnym głosowaniu na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego. Okres funkcyjny władz lokalnych wynosi cztery lata. Ustawa określa, w jakich warunkach ogłasza się nowe wybory do władz lokalnych przed upływem okresu kadencji”. Ta regulacja konstytucyjna, w odróżnieniu od analogicznych postanowień odnoszących się do wyborów parlamentarnych, nie określa systemu wyborczego (proporcjonalnego lub większościowego), ani też nie upoważnia ustawy to tego, aby określiła zakres kontroli sądowej. Jeżeli chodzi o system wyborczy w tym zakresie, czy ustawa umożliwi wybór partii czy kandydata, chodzi w zasadzie o połączenie elementów systemu wyborczego

proporcjonalnego i systemu wyborczego większościowego dodatkowo z możliwością **wyboru kandydatów z różnych list** (wyboru kandydatów z różnych partii wyborczych). Jeżeli chodzi o upoważnienie do kontroli sądowej, określa ją, także bez podstawy konstytucyjnej, ustawa.

Wybory przedstawicieli mieszkańców gminy reguluje obecnie **ustawa o wyborach do przedstawicielstw w gminach** (nr 491/2001 Sb. w obowiązującym brzmieniu). Wybory samorządowe mają wiele wspólnych instytucji z wyborami parlamentarnymi, jednakże mają pewną specyfikę. W trakcie wyborów samorządowych wybierane są władze lokalne gmin, gmin miejskich, miast statutowych i ich okręgów lub dzielnic oraz wszystkie przedstawicielstwa miasta stołecznego Pragi.

Czynne prawo wyborcze posiada mieszkaniec gminy przy założeniu, że chodzi o obywatela Republiki Czeskiej, który co najmniej w dniu wyborów, a jeżeli wybory odbywają się w ciągu dwóch dni, w drugim dniu wyborów osiągnął co najmniej 18 lat, i jest w danej gminie w dniu wyborów zameldowany na pobyt stały. Prawo wyborcze w wyborach samorządowych ma również obywatel innego państwa, spełniający takie same kryteria, co obywatel RCz, i któremu prawo wyborcze przysługuje z tytułu umowy międzynarodowej, którą Republika Czeska jest związana. Przeszkody w realizacji prawa wyborczego są szersze niż w przypadku wyborów parlamentarnych i zgodnie z ustawą są to określone w ustawie ograniczenia wolności osobistej z powodu wykonywania kary pozbawienia wolności, ograniczenia zdolności do czynności prawnych, określone w ustawie ograniczenie wolności osobistej z powodu ochrony zdrowia ludzi, odbywania zawodowej służby wojskowej za granicą lub odbywania służby wojskowej w rezerwie za granicą.

Na członka przedstawicielstwa gminy może być wybrany (biernie prawo wyborcze) każdy wyborca, u którego nie wystąpiła przeszkoda ustawowa w realizacji prawa wyborczego. Granica wieku dla biernego prawa wyborczego jest tożsama z czynnym prawem wyborczym (18 lat).

Ustawa wyborcza przewiduje stosunkowo szeroką **niedopuszczalność łączenia** funkcji członka przedstawicielstwa gminy z innymi funkcjami.

**Przepisy proceduralne w zakresie realizacji wyborów samorządowych** są tożsame lub podobne jak w przypadku wyborów parlamentarnych<sup>23</sup>. Zasadniczą

<sup>23</sup> Także w przypadku wyborów samorządowych musi dojść do ich zarządzenia (zarządza je Prezydent RP, jego decyzja dla swej ważności wymaga podpisu Prezesa Rady Ministrów lub upoważnionego przez niego członka rządu (kontrasygnata); nowe wybory w poszczególnych gminach zarządza Minister Spraw Wewnętrznych), sporządzenia stałych spisów wyborców, w tym zakończenie postępowania reklamacyjnego i sporządzenie odpisu ze stałych spisów wyborców dla obwodowych komisji wyborczych, utworzenie wyborczych obwodów głosowania i okręgów wyborczych, sporządzenie i rejestracja list kandydatów, drukowanie i kolportowanie kart do głosowania, organizacja kampanii wyborczej, powoływanie obwodowych komisji wyborczych i ustalanie lokali wyborczych (z wyjątkiem obwodowych komisji wyborczych, wszystkie pozostałe organy wyborcze mają charakter stały), informowanie wyborców, w tym dostarczanie kart do głosowania uprawnionym do głosowania, wyposażanie lokali wyborczych, zapewnienie

różnicą od powszechnych przepisów o wyborach parlamentarnych jest to, że listy kandydatów mogą być zgłaszane przez **partie wyborcze**, to znaczy przez zarejestrowane partie polityczne i ruchy polityczne oraz ich koalicje, a także niezależnych kandydatów lub ich zrzeszenia. Ze względu na to, iż na liście kandydatów mogą się znajdować również niezrzeszeni (niezależni) kandydaci, system wyborczy jest w zasadzie kombinacją systemu proporcjonalnego i większościowego. Różnicą w porównaniu z wyborami parlamentarnymi jest instytucja **nowych wyborów**, które odbywają się w trakcie trwania powszechnej (na terenie całego kraju), określonej czteroletniej kadencji, w przypadkach, kiedy liczba członków władz lokalnych spadnie o ponad połowę w porównaniu z liczbą określoną zgodnie z ustawą i nie ma ich zastępców, jeżeli liczba członków przedstawicielstwa gminy spadnie poniżej 5 i nie ma ich zastępców, jeżeli dojdzie do utworzenia nowej gminy, jeżeli dojdzie do powstania nowej dzielnicy miejskiej lub nowego okręgu miejskiego, jeżeli dojdzie do rozwiązania władz lokalnych zgodnie z odrębnym przepisem prawa. W ostatnich sześciu miesiącach okresu kadencji przedstawicielstw gmin nie organizuje się nowych wyborów. Zarząd powstały w nowych wyborach ma krótszą kadencję – do najbliższych „ogólnokrajowych” wyborów samorządowych. W drodze tej konstrukcji został ukształtowany „stabilny”, jesienny termin ogólnokrajowych wyborów samorządowych co cztery lata - ..., 2018, 2022, 2026, 2030,...<sup>24</sup>

Obok instytucji nowych wyborów ustawa nr 491/2001 Sb. przewiduje również powtórne głosowanie i dodatkowe wybory. Ich tryb i powody ich zarządzenia (przez ministra spraw wewnętrznych) są określone w § 58 ustawy. Przepisy prawne dotyczą jednakże sytuacji marginalnych, kiedy po ogłoszeniu wyborów nikt nie kandyduje i z tego powodu nie dochodzi do powstania przedstawicielstwa<sup>25</sup>.

## Referendum lokalne

Udział bezpośredni mieszkańców w administrowaniu sprawami publicznymi odbywa się w drodze lokalnego **referendum**, którego zasady prawne są okre-

---

samodzielnego głosowania (odbieranie głosów od wyborców), liczenie głosów, ogłaszanie wyników wyborów i przydzielanie mandatów, rozstrzyganie skarg wyborczych, przechowywanie dokumentów związanych z wyborami.

<sup>24</sup> Aktualnie toczy się proces legislacyjny dotyczący nowelizacji Konstytucji Republiki Czeskiej i ustawodawstwa wyborczego, który między innymi powinien wprowadzić stałą datę ogólnokrajowych wyborów samorządowych – prawdopodobnie piątek i sobota pierwszego tygodnia października w roku wyborczym. Oczekiwane wejście w życie tej nowelizacji przypada na 1 stycznia 2026 r., a ustalony termin wyborów miałby obowiązywać w przypadku wyborów komunalnych, do organów krajów i do Senatu.

<sup>25</sup> W wyborach ogólnokrajowych do rad gmin i dzielnic lub części miast wybieranych jest zawsze ponad 60 tys. przedstawicieli. Jeżeli zarządzone wybory nie odbędą się w gminie, Minister Spraw Wewnętrznych powołuje wójta spośród pracowników MSW.

ślone w **ustawie o referendum lokalnym** (nr. 22/2004 Sb. w brzmieniu późniejszych przepisów). W referendum mieszkańcy uprawnieni do głosowania (podobnie jak przy wyborach samorządowych) decydują w formie wyrażenia zgody lub braku zgody na konkretnie sformułowane pytania, które dotyczą autonomicznych kompetencji gminy. Referendum, w myśl ustawy o referendum lokalnym, **nie może** dotyczyć lokalnych opłat czy też budżetu gminy lub miasta statutowego, powołania lub rozwiązania organów gminy lub miasta statutowego oraz ich wewnętrznej organizacji, wyboru i odwołania starosty lub prezydenta, zastępcy starosty lub wiceprezydenta, członków rady gminy, miasta, okręgu miejskiego lub dzielnicy miejskiej oraz innych członków przedstawicielstwa gminy, czy też wybranych lub mianowanych członków pozostałych organów gminy i miasta statutowego, jeżeli pytanie zadane w referendum lokalnym pozostaje w konflikcie z przepisami prawa lub jeżeli decyzja podjęta w drodze referendum lokalnego jest sprzeczna z przepisami prawa, w przypadkach, jeżeli w danej kwestii decyzję podejmuje się w odrębnym postępowaniu (np. zgodnie z ustawą o postępowaniu administracyjnym (Kodeks administracyjny), o zawarciu umów publicznoprawnych w zakresie wykonywania przeniesionej kompetencji, o zatwierdzeniu, zmianie lub uchyleniu powszechnie obowiązującego obwieszczenia gminy, jeżeli od obowiązującego rozstrzygnięcia w lokalnym referendum do złożenia wniosku o przeprowadzenie lokalnego referendum w tej samej sprawie nie upłynęły 24 miesiące).

Referendum lokalne **odbywa się**, jeżeli w jego sprawie podejmie uchwałę przedstawicielstwo gminy lub miasta statutowego, lub też jeżeli komisja przygotowawcza złoży wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego, a przedstawicielstwo gminy lub miasta statutowego podejmie decyzję o ogłoszeniu referendum. Wniosek komitetu przygotowawczego może zostać złożony, jeżeli zostanie poparty przez określony w ustawie procent (w zależności od wielkości gminy) uprawnionych osób. Pytanie zaproponowane do referendum lokalnego musi być zadane jednoznacznie w taki sposób, aby można na nie odpowiedzieć słowem „tak” lub „nie”.

**Organizacja** referendum jest podobna do organizacji wyborów samorządowych, jednakże ustawa nie nakłada zadań na organy państwowe z tytułu referendum lokalnego. Do ważności podjętej decyzji w referendum lokalnym konieczny jest udział co najmniej 35% uprawnionych osób wpisanych na listy osób uprawnionych<sup>26</sup>. Decyzja podjęta w referendum lokalnym jest obowiązująca, jeżeli głosowała za jej przyjęciem bezwzględna większość uprawnionych osób, które wzięły udział w referendum lokalnym, i co najmniej 25% uprawnionych

<sup>26</sup> Największym referendum lokalnym pod względem liczby zarejestrowanych wyborców, jakie dotychczas odbyło się w Czechach (zostało ono przeprowadzone łącznie z wyborami do krajów w dniach 7 i 8 października 2016 r.), jest referendum w sprawie lokalizacji głównego dworca kolejowego w Brnie. Uprawnionych do głosowania w nim było 306 981 osób, jednak frekwencja nie przekroczyła ustawowej granicy 35%, w związku z czym referendum to było nieważne.

osób wpisanych na listy uprawnionych do głosowania. Inny tryb przewiduje ustawa w przypadku decydowania w drodze obligatoryjnego referendum lokalnego w sprawie wydzielenia części gminy lub połączenia gmin lub przyłączenia gminy do innej gminy.

Wydatki związane z przeprowadzeniem referendum **pokrywa** ze swojego budżetu **gmina**, w której odbywa się referendum. Ustawa o referendum lokalnym reguluje również **kwestię kontroli sądowej** w sprawach referendum lokalnego.

## Wybory do przedstawicielstw krajów

Wybory do przedstawicielstw krajów reguluje **ustawa o wyborach do przedstawicielstw krajów i o zmianie niektórych ustaw** (nr 130/2000 SB., w brzmieniu późniejszych przepisów). Ustawa ta nie odnosi się do wyborów do przedstawicielstwa miasta stołecznego Pragi.

Ustawa o wyborach do przedstawicielstw krajów zarówno opiera się na zasadach konstytucyjnych (art. 102 Konstytucji Republiki Czeskiej), jak i wychodzi poza zakres regulacji konstytucyjnej i ustanawia pozostałe zasady i organizację wyborów – zasadę reprezentacji proporcjonalnej, czynne i bierne prawa wyborcze, przeszkody w prawie wyborczym oraz zasadę niełączenia funkcji członka przedstawicielstwa kraju z innymi funkcjami. **Prawo wybierania** posiada obywatel Republiki Czeskiej, który co najmniej w drugim dniu wyborów osiągnął wiek co najmniej 18 lat i jest zameldowany na pobyt stały w gminie, która należy do obszaru terytorialnego danego kraju lub w jednostce wojskowej w obszarze terytorialnym danego kraju. **Prawo bycia wybranym** ma każdy wyborca, o ile nie wystąpiła u niego przeszkoda ustawowa.

**Wybory** zarządza Prezydent Republiki w drodze decyzji kontrasygnowanej. Ustawa określa **organy wyborcze** – Państwową Komisję Wyborczą, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Czeski Urząd Statystyczny, urząd kraju, wyznaczony urząd gminy, w miastach Brno, Ostrawa i Pilzno urząd dzielnicy miejskiej lub okręgu miejskiego, urząd gminy, urząd miejski, w miastach Brno, Ostrawa i Pilzno urząd dzielnicy miejskiej lub urząd okręgu miejskiego (dalej jako urząd gminy), starosta gminy, prezydent miasta statutowego, które nie jest podzielone terytorialnie, a w terytorialnie podzielonych miastach statutowych burmistrz okręgu miejskiego lub dzielnicy miejskiej, okręgowa komisja wyborcza, dyrektor urzędu kraju. Działalność organów wyborczych stanowi realizację administracji państwowej<sup>27</sup>.

**Listy kandydatów** w wyborach do przedstawicielstw krajów mogą być zgłaszane przez zarejestrowane partie polityczne i ruchy polityczne, których działalność nie została zawieszona, oraz ich koalicje. Listy kandydatów sprawdza urząd

<sup>27</sup> Informacje na temat ustalenia terminu wyborów do przedstawicielstw kraju zob. w przypisie nr 24.

kraju, który wydaje decyzję o rejestracji pozbawionej wad listy kandydatów i przesyła listę zarejestrowanych list kandydatów do starostów wszystkich gmin w kraju, lub podejmuje decyzję o odmowie przyjęcia listy kandydatów, jeżeli lista ta nie jest złożona zgodnie z wymogami określonymi ustawą. Decyzja o rejestracji, odmowie rejestracji listy kandydatów lub o skreśleniu kandydata z listy kandydatów może być **zaskarżona do sądu** (sądownictwo administracyjne).

Po rejestracji list kandydatów urząd kraju zapewnia druk **kart do głosowania**. Ustawa określa obowiązujące terminy na wykonanie poszczególnych zadań w procesie wyborczym.

Również w przypadku wyborów do przedstawicielstw krajów wykorzystuje się stałe spisy wyborców i obwody, analogicznie do list i obwodów oraz innych wyborów bezpośrednich, podobne są także pozostałe instytucje procesu wyborczego – informowanie wyborców (powiadomienia starostów), dokumenty wyborców (obowiązuje tylko na terenie danego kraju), przygotowanie pomieszczeń wyborczych, rozpoczęcie, zasady i sposób głosowania, zabezpieczenie porządku w lokalu wyborczym i jego najbliższej okolicy oraz zakończenie głosowania, a także ustalanie wyników wyborów.

Protokół z przebiegu głosowania komisja obwodowa przekazuje do Czeskiego Urzędu Statystycznego, który ustala wynik wyborów w kraju. Określona liczba mandatów w przedstawicielstwie kraju rozdzielona jest na partie polityczne, ruchy lub koalicje tylko w jednej turze, w której uczestniczą jedynie te partie (ruchy, koalicje), które w ramach kraju uzyskały co najmniej **5%** z ogólnej liczby ważnych głosów w kraju. Podział mandatów zgodnie z **zasadą zmodyfikowanego systemu reprezentacji proporcjonalnej** reguluje ustawa.

Wynik wyborów do przedstawicielstwa kraju ogłasza i upublicznia urząd kraju poprzez wywieszenie protokołu z wyników wyborów na tablicy urzędowej urzędu kraju niezwłocznie po jego podpisaniu. Państwowa Komisja Wyborcza ogłasza i upublicznia ogólne wyniki wyborów do przedstawicielstw krajów w Zbiorze Ustaw.

Mandat członków przedstawicielstw powstaje wraz z wyborem; jeżeli mandat w przedstawicielstwie kraju się zwolni, miejsce członka obejmuje **zastępca** z tej samej listy kandydatów.

Jeżeli liczba członków zarządu kraju w danej kadencji spadnie o ponad połowę w porównaniu z liczbą wskazaną w ustawie i nie ma zastępców, odbywają się **nowe wybory**, które zarządza minister spraw wewnętrznych (w praktyce do takiej sytuacji jeszcze nie doszło). Przy ostatnich wyborach do przedstawicielstw krajów w 2020 r. frekwencja wynosiła 37,9% uprawnionych wyborców, wybranych zostało ogółem 675 przedstawicieli.



## Referendum krajowe

W roku 2010 przyjęto **ustawę o referendum** krajowym oraz o zmianie niektórych ustaw (nr 118/2010 Sb.)<sup>28</sup>. W ten sposób od 1 stycznia 2011 r. (wejście ustawy w życie) poszerzyła się możliwość udziału obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi bezpośrednio, jak gwarantuje art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych i Wolności.

Regulacja prawna referendum krajowego jest analogiczna do regulacji prawnej referendum lokalnego. Prawo głosowania w referendum krajowym ma każda osoba, która posiada prawo wybierania do przedstawicielstwa. Również w przypadku referendum krajowego decydują uprawnione osoby w drodze zgody lub braku zgody na konkretnie sformułowane kwestie, należące do autonomicznej kompetencji kraju. Referendum krajowe może odbywać się wyłącznie na terenie danego kraju. Referendum na terenie miasta stołecznego Pragi, które obok gminy jest również wyższą jednostką samorządu terytorialnego, przeprowadza się zgodnie z ustawą o referendum lokalnym (gminnym).

Referendum krajowe odbywa się w drodze tajnego głosowania na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego. Prawo wyborcze w referendum krajowym posiada każda osoba, która ma prawo wyborcze w wyborach do przedstawicielstwa. Uprawnioną osobą jest obywatel Republiki Czeskiej, który jest zameldowany na pobyt stały na terenie kraju. Przeszkodą, w związku z którą uprawniona osoba nie może wziąć udziału w głosowaniu w referendum, jest ograniczenie wolności na podstawie ustawy z powodu osadzenia w areszcie lub odbywania kary pozbawienia wolności, ograniczenia zdolności do czynności prawnych w zakresie głosowania w referendum, ograniczenie wolności osobistej określone w ustawie z powodu ochrony zdrowia ludzi, lub też odbywanie czynnej służby wojskowej, jeżeli udział w referendum krajowym uniemożliwia realizację obowiązków wynikających z tej służby. W celu oddania głosu w innym obwodzie głosowania na terenie danego kraju wyborca może wnioskować o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania; wyborca może również wnioskować o możliwość głosowania za pomocą przenośnej urny do głosowania.

Referendum krajowe **nie może się odbyć**, jeżeli dotyczy kwestii, które są taksonomie określone w ustawie, tj. w kwestii nakładania kar finansowych i budżetu kraju, powołania lub rozwiązania organów kraju i ich wewnętrznej organizacji, wyboru i odwołania hetmana, jego zastępców i członków rady kraju, a także wybieranych lub mianowanych członków innych organów kraju, jeżeli pytanie zadane w referendum krajowym jest sprzeczne z przepisami prawa lub jeżeli decyzja w referendum krajowym jest niezgodna z przepisami prawa,

---

<sup>28</sup> Od roku 2010 ustawa o referendum krajowym była nowelizowana sześciokrotnie, w praktyce żadne referendum krajowe jednak nie odbyło się.

w przypadkach, kiedy o danej kwestii rozstrzyga się w odrębnym postępowaniu, w kwestii zatwierdzenia, zmiany lub uchylenia powszechnie obowiązującego obwieszczenia lub jeżeli od obowiązującej decyzji w referendum krajowym do złożenia wniosku o przeprowadzenie krajowego referendum w tej samej sprawie nie upłynęły 24 miesiące.

Referendum krajowe **odbywa się**, jeżeli w jego sprawie podejmie uchwałę przedstawicielstwo kraju lub jeżeli komisja przygotowawcza złoży wniosek o przeprowadzenie referendum krajowego, a przedstawicielstwo kraju podejmie decyzję o jego zarządzeniu. Wniosek komitetu przygotowawczego może zostać złożony, jeżeli **poparło** go swoim podpisem **co najmniej 6%** uprawnionych osób ze stałym zameldowaniem w kraju, w którym ma się odbyć referendum.

Ustawa następnie reguluje procedury zarządzenia referendum oraz formalności wniosku komitetu przygotowawczego. Przedstawicielstwo kraju może podjąć decyzję w kwestii zaproponowanej do rozstrzygnięcia w referendum krajowym bez zarządzenia referendum krajowego; o swojej decyzji niezwłocznie pisemnie powiadomi pełnomocnika komitetu przygotowawczego. Jeżeli pełnomocnik w terminie siedmiu dni od otrzymania tego powiadomienia oświadczy, że podtrzymuje decyzję o przeprowadzeniu referendum krajowego, przedstawicielstwo kraju na swoim najbliższym posiedzeniu zarządza referendum krajowe. Dalej ustawa reguluje dzień i czas głosowania w referendum krajowym (w ciągu jednego dnia lub w dniach ogólnopństwowych wyborów), komisje wyborcze (obwodową, miejscową i krajową) oraz zakres ich działania.

**Do ważności decyzji** podjętej w referendum krajowym konieczny jest udział co najmniej 35% uprawnionych osób wpisanych do spisów osób uprawnionych. Decyzja podjęta w referendum krajowym jest obowiązująca, jeżeli głosowała za jej przyjęciem bezwzględna większość uprawnionych osób, które wzięły udział w referendum lokalnym i co najmniej 25% uprawnionych wyborców wpisanych do spisów uprawnionych osób. Decyzja podjęta w referendum krajowym jest wiążąca dla przedstawicielstwa kraju i dla organów kraju.

Komitet przygotowawczy ma prawo domagać się ochrony sądowej zgodnie z ustawą nr 150/2002 Sb. Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli nie zgadza się z wezwaniem urzędu kraju do usunięcia wad wniosku o przeprowadzenie referendum krajowego, przedstawicielstwo kraju nie podjęło decyzji w sprawie wniosku komitetu przygotowawczego lub podjęło decyzję w sprawie nieprzeprowadzania referendum krajowego. Wniosek należy złożyć w terminach określonych w ustawie. Ustawa również umożliwia zbadanie przez sąd ważności głosowania oraz oceny, czy w danej sprawie w ogóle mogło odbywać się referendum.

Ustawa o referendum krajowym określa również przesłanki popełnienia wykroczenia w sprawie referendum krajowego oraz kary za jego popełnienie (kara pieniężna aż do kwoty 3000 CZK).

## Miasto stołeczne Praga

**Miasto stołeczne Praga posiada własną regulację prawną.** Konstytucja Republiki Czeskiej poświęca Pradze osobny art. 13, w którym jest określone, że Praga jest miastem stołecznym Republiki Czeskiej, lecz postanowienie to nie odnosi się bezpośrednio do samorządu terytorialnego. Praga jest gminą (jako całość) i zgodnie z ustawą konstytucyjną nr 347/1997 Sb. jest jednocześnie wyższą jednostką samorządu terytorialnego. Jednakże ani **ustawa o krajach**, ani **ustawa o gminach nie odnosi się** do Pragi. Status Pragi jako miasta stołecznego Republiki Czeskiej, kraju i gminy, reguluje **ustawa o mieście stołecznym Praga** (nr 131/2000 Sb., w brzmieniu późniejszych ustaw). Ustawa ta reguluje również status dzielnic miejskich Pragi. Jak wskazano powyżej, wybory do zarządu miasta stołecznego Pragi podlegają ustawie o wyborach do przedstawicielstw gmin, do referendum w Pradze odnosi się ustawa o referendum lokalnym (gminnym).

Ustawa o mieście stołecznym Pradze opiera się na takich samych zasadach, co ustawy o gminach i o krajach, dalej opiera się na tym, że **Praga jest faktycznie terytorialnie podzielonym miastem statutowym**, ma zatem „hybrydową” terminologię (w niektórych akapitach analogiczną do ustawy o gminach, w niektórych analogiczną do ustawy o krajach).

Terytorium miasta stołecznego Pragi składa się ze 112 obszarów katastralnych, wskazanych w załączniku do ustawy o mieście stołecznym Pradze<sup>29</sup>. Z perspektywy podziału samorządowego Praga posiada 57 samodzielnych dzielnic miejskich, które są od 1 lipca 2001 r. podzielone na 22 okręgi administracyjne (od Praga 1 do Praga 22), których podstawa prawna znajduje się w Statucie miasta stołecznego Pragi. Ustawa o terytorialno-administracyjnym podziale państwa (nr 51/2020 Sb.) zachowała jednakże podział na 10 okręgów; stosunek między 22 okręgami administracyjnymi miasta stołecznego Pragi i 10 okręgami zgodnie z ustawą o obszarowo-administracyjnym podziale państwa jest niejasny.

Ustawa o mieście stołecznym Praga, obok podstawowych postanowień, reguluje status mieszkańców miasta stołecznego Pragi oraz miejskich dzielnic, określa terytorium miasta stołecznego Pragi i terytorium dzielnic miejskich oraz tryb ich zmian; w tym rozdziale ustawy znajdują się również postanowienia dotyczące symboli miasta stołecznego i dzielnic miejskich. W pozostałych rozdziałach ustawa reguluje autonomiczne kompetencje m.st. Pragi oraz dzielnic miejskich, przeniesioną kompetencję m.st. Pragi oraz organów dzielnic miejskich, gospodarowanie m.st. Pragi i dzielnic miejskich, ogólnie obowiązujące obwieszczenia i zarządzenia m.st. Pragi, organy m.st. Pragi (przedstawicielstwo i jego komitety, rada i jej komisje, prezydent i powoływane przez niego organy, magistrat z dyrektorem na czele) oraz organy dzielnic miejskich (zarząd i jego komitety, rada i jej komisje, burmistrz, urząd dzielnicy miejskiej), nadzór nad wydawaniem

---

<sup>29</sup> Terytorium Pragi wynosi 496,13 km<sup>2</sup>.

i treścią ogólnie obowiązujących obwieszczeń i zarządzeń m.st. Pragi oraz uchwały, decyzje i inne zarządzenia organów m.st. Pragi w autonomicznej i przeniesionej kompetencji (analogiczne do uregulowania kwestii nadzoru nad wydawaniem obwieszczeń, rozporządzeń, uchwał, decyzji i innych zarządzeń krajów i gmin) oraz kontrolę realizacji autonomicznej i przeniesionej kompetencji. Ustawa określa również stosunek ministerstw do m.st. Pragi i zawiera wspólne, przejściowe i końcowe postanowienia.

Stosunki wewnętrzne Pragi podlegają również jej statutowi (w obecnym czasie ogólnie obowiązujące obwieszczenie nr 55/2000 Sb. m.st. Pragi w brzmieniu późniejszych – licznych – nowelizacji). Przedmiotem statutu jest przede wszystkim wyznaczenie samorządowych okręgów miejskich i dzielnic miejskich oraz uregulowanie stosunków między miastem (całością) a dzielnicami miejskimi, to jest powierzenie kompetencji i majątku miasta dzielnicom miejskim i nadzór nad nimi. W związku z tym statut określa zasady i warunki w zakresie niektórych czynności, takie jak na przykład gospodarka, administrowanie majątkiem, planowanie przestrzenne, dyskutowanie przepisów itd.

## Uwagi końcowe

Terminologia, zwłaszcza dotycząca organów gmin, może się w niektórych przypadkach różnić. Może to wynikać z faktu, że ustawa wyróżnia:

- gminy typu wiejskiego (wsie);
- mniejsze miasta;
- gminy typu miejskiego (miasta);
- miasta statutowe;
- podzielone terytorialnie miasta statutowe;
- miasto stołeczne Pragę.

Miasta i gminy Republiki Czeskiej mogą zrzeszać się w **Związku Miast i Gmin Republiki Czeskiej**. Związek ten jest ogólnopaństwową, dobrowolną, niepolityczną i nierządową organizacją, założoną jako stowarzyszenie interesów osób prawnych. Członkami Związku są gminy i miasta; jest on partnerem dla politycznej reprezentacji rządowej i parlamentarnej. Bierze udział w przygotowaniu i tworzeniu projektów zarządzeń legislacyjnych i nielegislacyjnych w zakresie dotyczącym kompetencji gmin. Działalność Związku opiera się przede wszystkim na aktywności starostów, prezydentów i członków zarządów miast i gmin, którzy chcą się zajmować również ogólnymi problemami samorządności. W obecnym czasie Związek stowarzysza około 2,5 tys. miast i gmin Republiki Czeskiej.

**Podział terytorialny Republiki Czeskiej** jest w obecnym czasie **inny od celów samorządu terytorialnego** (gminy, kraje), **administracji państwowej** (podział opiera się na ustawie o terytorialnym podziale administracyjnym państwa, nr 51/2020 Sb. – gminy z rozszerzoną kompetencją – kraje) i od celów **systemu**

**sądowego** (sądy okręgowe, sądy krajowe<sup>30</sup>, sądy apelacyjne<sup>31</sup>, Sąd Najwyższy i Najwyższy Sąd Administracyjny). Obok tego podziału można jako przykład innego podziału Republiki Czeskiej podać podział na **obszary gospodarcze**. Według ustawy o wsparciu rozwoju regionalnego (nr 248/2000 Sb., w obowiązującym brzmieniu) do celów wspierania rozwoju regionalnego, statystyki i potrzeb związanych z koordynacją i realizacją polityki gospodarczej i społecznej spójności Unii Europejskiej, w Republice Czeskiej powstały **regiony spójności**, oznaczane dla powyższych celów również jako NUTS II (*Nomenclature Unit of Territorial Statistics*). Tych regionów jest osiem w Republice Czeskiej: Praga, środkowe Czechy (kraj środkowoczeski), południowy zachód (kraje: południowoczeski i pilzneński), północny zachód (kraje: karlowarski i ustecki), północny wschód (kraje: liberecki, hradecki i pardubicki), południowy wschód (kraje: południowomorawski i Wysoczyna), środkowe Morawy (kraje: ołomuniecki i zliński) oraz region morawsko-śląski<sup>32</sup>.

## Bibliografia

- Cogan R., *Zákon o krajích. Komentář*, Praha 2018.
- Gerloch A., Hřebejk J., Zoubek V., *Ústavní systém České republiky*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 6. vydání, Plzeň 2022.
- Kopecký M., Průcha P., Havlan P., Janeček J., Balounová J., *Zákon o obcích. Komentář*, 4. vydání, Praha 2015.
- Koudelka Z., *Samospráva*, Linde, Praha 2007.
- Rychetský P., Langášek T., Herc T., Mlsna P. a kolektiv, *Ústava České republiky, ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*, Praha 2015.

## Územní samospráva v České republice

### Abstrakt

Počátky územní samosprávy na území dnešní České republiky sahají do počátku 60. let 19. století. Tento vývoj byl po druhé světové válce přerušen etapou národních výborů, koncipovaných jako orgány státní moci a správy v obcích, okresech a krajích. Návrat k místní samosprávě probíhal postupně od roku 1990.

<sup>30</sup> Samorządowe i rządowe kraje są tożsame, sądy apelacyjne są różne (jest ich 7 oraz w st.m. Praha).

<sup>31</sup> Sądy apelacyjne są dwa – dla krajów czeskich w Pradze i dla krajów morawsko-śląskich w Ołomuńcu.

<sup>32</sup> Obszary te powstały w odpowiedzi na rzekomą sprzeczność pomiędzy ustawą konstytucyjną z 1997 r. o utworzeniu samorządnych krajów a standardami Unii Europejskiej, które wymagają, aby regiony liczyły około miliona mieszkańców.

Právní úprava je obsažena v Ústavě České republiky (účinnost 1. ledna 1993) a v samostatném ústavním zákoně o vytvoření vyšších územních samosprávných celků (krajů) z roku 1997. Podrobná právní úprava je obsažena v zákonech o obcích, krajích a hlavním městě Praze z roku 2000. Kromě těchto zákonů je úprava přímo související s územní samosprávou obsažena ve volebních zákonech (zákon o volbách do zastupitelstev obcí a zákon o volbách do zastupitelstev krajů) a v zákonech o místním a krajském referendu.

Orgány obcí jsou přímo volené zastupitelstvo, rada volená zastupitelstvem a starosta (ve statutárních městech primátor) a obecní úřad (ve statutárních městech magistrát), v krajích pak přímo volené zastupitelstvo, rada volená zastupitelstvem a hejtman a krajský úřad.

**Klíčová slova:** územní samospráva, obec, kraj, úřad, starosta, hejtman, samospráva, obce, kraje, rada.

## Local self-government in the Czech Republic

### Abstract

The beginnings of local self-government in the territory of the present-day Czech Republic date back to the early 1860s. This development was interrupted after World War II by the stage of national committees, conceived as bodies of state power and administration in municipalities, districts and regions. The return to local self-government has been gradual since 1990.

The legal regulation is contained in the Constitution of the Czech Republic (effective 1 January 1993) and in a separate constitutional act on the creation of higher local self-government units (regions) of 1997. Detailed legal regulation is contained in the Acts on Municipalities, Regions and the Capital City of Prague of 2000. In addition to these Acts, regulations directly related to local self-government are contained in the electoral Acts (the Act on Elections to Municipal Councils and the Act on Elections to Regional Councils) and the Acts on Local and Regional Referendums.

The bodies of municipalities are the directly elected council, the council elected by the council and the mayor (in statutory cities the mayor) and the authority (in statutory cities the municipality), while in the regions there is the directly elected council, the council elected by the council and the governor and the regional authority.

**Keywords:** local self-government, municipalities, regions, council, mayor, governor.