

ZE ZAHRANIČÍ

Miloš Matula, Jana Kouřilová

Specifické rysy současného vývoje veřejné správy v Gruzii

Úvod

Článek sleduje tři základní cíle. Prvním cílem je poskytnout české odborné veřejnosti informaci o systému územní veřejné správy v Gruzii včetně jeho ústavních souvislostí. V tomto smyslu se článek zaměřuje na analýzu systému veřejné správy a jeho právní regulace a některé problémy zákonné úpravy. Autoři rovněž poukazují na zajímavé aspekty gruzínské legislativy ve vztahu k českému systému veřejné správy.

Druhým cílem článku je seznámit čtenáře s českou pomocí rozvoji veřejné správy v Gruzii v rámci projektu České rozvojové agentury a v této souvislosti ukázat na systém vzdělávání představitelů veřejné správy v Gruzii a související otázky státní služby i postavení úředníků v územní samosprávě.

Třetí cíl, který si autoři kladli, spočívá v zasazení systému veřejné správy do širších společenských souvislostí a postižení alespoň některých faktorů ovlivňujících vývoj veřejné správy v Gruzii a do jisté míry obecně v celém postsovětském prostoru.

1. Veřejná správa v postsovětském prostoru – východiska a obecné rysy

Země postsovětského prostoru se značně liší mezi sebou z hlediska předcházejícího ekonomického a sociálního vývoje, z pohledu vazby na různé civilizační okruhy, ve vztahu k národnostní struktuře a náboženskému vyznání obyvatelstva, z pohledu uplatnění různých institucionálně ekonomických mechanismů (např. pojetí a role soukromého vlastnictví) a konečně i mírou demokratických politických tradic, rozdílů v postavení různých vrstev obyvatelstva a formami uplatnění byrokracie. Tyto okolnosti vyplývají z celkové rozsáhlosti a stupně heterogenity prostoru Ruska před 1. světovou válkou a později Sovětského svazu.

Na druhé straně je potřebné vidět, že působení ruského nebo na ruských tradicích a ruské transformaci evropských tradic založeného politického a státního systému bylo ve všech státech postsovětského prostoru dlouhodobé, neboť

byly, s výjimkou některých částí Ukrajiny, součástí ruského impéria nejméně od 19. století.

Možnosti vlivu ruských tradic a institucí na uvedené země závisely z velké části i na konkurenci, kterou musel ruský vliv v dané zemi brát v úvahu. V tomto smyslu lze nepochybně pozorovat především odlišný vývoj v dnešních pobaltských republikách, které měly dlouhodobou zkušenost s předcházejícím vývojem v tradičním evropském prostředí a s institucemi pro tento vývoj charakteristickými. Proto se zde vliv státních a politických tradic ruského impéria projevil nejméně výrazně (Liebert, Condrey, Goncharov, 2013).¹⁾

Výrazné diference však můžeme vidět rovněž mezi ostatními zeměmi postsovětského prostoru. V tomto smyslu jsou zejména podstatné specifické rysy situace v Zakavkazsku a ve střední Asii, kde se v různém stupni setkáváme s vlivy blízkovýchodních a v případě střední Asie i východoasijských civilizačních okruhů. V případě Zakavkazska je navíc nutné vzít v úvahu to, že i vlivy blízkovýchodních civilizačních okruhů byly z části transformovány byzantskou říší a jejími nástupnickými státy. Tyto byzantské vlivy ovšem stály také u základů ruské civilizace a kulturního prostředí samotného. Pro Zakavkazsko stejně jako pro Rusko je charakteristické střetávání západních a východních kulturních a institucionálních prvků, byť i podmíněné různou geopolitickou polohou. Tato poloha vedla v Zakavkazsku k tomu, že zde byl relativně méně intenzivní vliv východoasijských prvků a naopak výrazná poloha na rozhraní vlivů pravoslavného křesťanství a islámu, což ve svém důsledku vede i k některým jevům příbuzným situaci na Balkánském poloostrově.

Velký význam měla rovněž míra kontaktu se západoevropským a středoevropským kulturním okruhem, která je mimo pobaltské republiky, Moldavsko a západní části Ukrajiny a Běloruska nejintenzivněji patrná v Gruzii a Arménii. Lze konstatovat, že přenos vlivu západoevropských tradic zde nebyl primárně zprostředkován ruskou kulturou a ruskými institucemi, nýbrž se vyvíjel ve značné části nezávisle na nich. Tento aspekt do jisté míry limituje působení ruských tradic v uvedených dvou státech Zakavkazska (více Dolidze a kol., 2013).²⁾

Přes uvedené odlišnosti je ovšem pro všechny postsovětské státy charakteristické, že se staly součástí Ruska dříve, než se mohly projevit vlivy osvícenských tradic evropské civilizace v institucionální podobě. To platí nejen pro fázi, kdy tyto osvícenské tradice působily v podmínkách demokratického uspořádání, ale i pro předcházející fázi, kdy ovlivnily koncept veřejné správy v absolutní monarchii.

V uvedeném smyslu lze konstatovat, že přes západoevropské vlivy v kultuře a politickém myšlení neprošly země postsovětského prostoru politickou zkuše-

¹⁾ In LIEBERT, S., CONDREY S. E., GONCHAROV, D. (eds). *Public Administration in Post-Communist Countries. Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*. Boca Raton: CRC Press, 2013. ISBN 978-1-4398-6139-4.

²⁾ Tamtéž.

ností srovnatelnou se Západem, zejména také zkušeností dlouhodobého fungování demokratických institucí. S výjimkou pobaltských republik, Moldavska, západní Ukrajiny a západního Běloruska byly postsovětské státy součástí Sovětského svazu od raných fází jeho existence a tudíž nepoznaly klasickou politickou demokracii až do konce 80. let 20. století.

Problémy absence některých institucí nebo jejich odlišného pojmání se však netýkaly pouze politické sféry. V ekonomické sféře je možné si všimnout odlišné role soukromého vlastnictví, vysoké míry provázanosti soukromého vlastnictví se státní mocí, odlišného pojetí efektivnosti ekonomiky, pozůstatků občinového vlastnictví, resp. jeho důsledků, a konečně i vlivu tradičních rodových a klanových struktur v ekonomické i sociální sféře.

Uvedené poměry vytvářely značně odlišný obraz od západoevropských a střeoevropských států, a to i od těch, které se po 2. světové válce ocitly dočasně pod sovětským vlivem. Z toho vyplývají zásadně odlišné požadavky na transformaci politického a správního systému uvedených zemí. Pokud dokonce i u středoevropských zemí můžeme vidět určité problémy vyplývající ze snahy co nejrychleji přizpůsobit tamní ekonomické, politické a právní prostředí západoevropským poměrům, musí taková snaha vést v zemích postsovětského prostoru ještě k daleko závažnějším problémům. Transformaci správního systému těchto zemí nelze proto posuzovat podle dosažení formálně shodných legislativních a institucionálních charakteristik. Zásadní význam má totiž především změna přístupu k řešení problémů a transformace reálných mechanismů fungování společnosti.

Přímé vlivy západoevropského politického, ekonomického a právního myšlení, poměrně rozsáhlé, byť i ideologicky zkreslené poznatky o fungování západoevropských systémů, které bylo možné získat v Sovětském svazu, a dokonce různé formy pružné moderní komunikace a podpory ze Západu od devadesátých let dávají přitom zejména vzdělaným vrstvám společnosti poměrně dobrý obraz o institucionálních formách západní společnosti a jejich právní regulaci. Zmíněné poznatky umožňují poměrně zdařile formulovat právní normy a formálně vytvářet některé instituce. Daleko větší problém vyvolává nedostatečná zkušenost s praktickým fungováním demokratických politických a právních institucí. Taková kombinace je do jisté míry riziková v tom smyslu, že může vyvolávat určitou iluzi o míře uplatnění západních politických a právních institucí, která je sice v souladu s legislativou a politickými deklaracemi, avšak případně i značně předbíhá reálný vývoj společenských vztahů. V jistém rozsahu se zde setkáváme s obdobnými problémy, jako je tomu při hodnocení vlivů např. anglických nebo francouzských politických a právních systémů v mimoevropských státech (více in Liebert, Condrey a Goncharov (eds), 2013).³⁾

Daná situace je zvyrazňována velkými vnitřními rozdíly ve většině postsovětských států, které značně přesahují běžná západoevropská a středoevrop-

³⁾ Citovaná publikace.

ská měřítka. Tyto vnitřní rozdíly jsou dány nejen značnými diferencemi v náboženské a kulturní oblasti i uvnitř jednotlivých států, ale také dalšími podstatnými rozdíly, např. mezi městem a venkovem nebo mezi hlavním městem a zbývajícími částmi státu (Boivard, 2016).⁴⁾

Všechny dosud zkoumané otázky ovlivňují rovněž vztah centralizace a decentralizace, který se opět značně liší od západoevropských a středoevropských poměrů. Na jedné straně zde můžeme vidět často poměrně silnou centralizaci politické moci, která se někdy odráží i v institucionálně právní oblasti, na druhé straně výrazné decentralizační prvky v podobě autonomie místních vlivových struktur a jejich faktického působení na činnost místních a regionálních správních orgánů bez ohledu na zdánlivě výraznou centralizaci. Otázka centralizace nebo decentralizace je proto mnohem více než v západní a střední Evropě otázkou udržení elementární jednoty politického, ekonomického a právního prostředí v celém státě a zásadní integrity státu. Z jednoho pohledu je tedy decentralizace politických a správních systémů v postsovětských státech svrchovaně potřebná pro vytvoření základních předpokladů participace občanů na životě státu, z druhého pohledu však taková decentralizace musí být prováděna opatrně a se zřetelem k zachování integrity státu v zásadních otázkách.

V právních systémech postsovětských republik vidíme vlivy různých právních kultur. Vedle vlivu sovětské právní kultury a evropské kontinentální právní kultury, ze které i sovětská právní kultura ze značné části formálně vycházela, lze pozorovat také spíše stále sílící vlivy islámské právní kultury ve státech s většinou muslimského obyvatelstva a vlivy tradičních právních kultur, zejména ve vztahu k reálné aplikaci práva. Charakteristické přitom je, že stejně jako v ostatních sférách života společnosti je řada prvků právních kultur buď do jisté míry zdiskreditovaná předcházejícím vývojem, nebo naopak nedostatečně upevněna (Ladi, 2008).⁵⁾ Tato situace má závažné důsledky na možnost internalizace hodnot při vzájemném střetávání a slabé ujasněnosti skutečné podstaty různých hodnotových systémů.

2. Stručná charakteristika Gruzie

Gruzie (v gruzínštině Sakartvelo) patří s rozlohou necelých 70 tis. km² k menším státům. Gruzie se nachází v západní Asii, v Zakavkazsku, ze západu je omývána Černým mořem. Povrch je z 80 % hornatý (Velký a Malý Kavkaz). (Liščák, 2009)⁶⁾ Gruzie byla od r. 1921 jednou ze svazových republik Sovětského

⁴⁾ In NEMEC, J. (ed). *Europeanisation in Public Administration Reforms*. Bratislava: NISPAcee Press, 2016. ISBN 978-80-89013-79-1.

⁵⁾ LADI, S. *Good Governance and Public Administration Reform in the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) Member States*. Athény: International Centre for Black Sea Studies (ICBSS), 2008. ISBN 978-960-6885-00-6.

⁶⁾ LIŠČÁK, V. *Státy a území světa*. Praha: Libri, 2009. ISBN 978-80-7277-414-2.

svazu; zákon o obnově nezávislosti Gruzínské republiky byl přijat v dubnu 1991 (Liščák, 2009).⁷⁾ V tu dobu ke Gruzii patřila i území Abcházie a Jižní Osetie,⁸⁾ která sice v současnosti patří ke Gruzii *de iure*, nikoliv *de facto* (více např. Whitman, Wolff, 2010;⁹⁾ George, 2008¹⁰⁾).

V současnosti (2016) zde žije podle Národního statistického úřadu Gruzie (National Statistic Office of Georgia – NSOG) 3,720 mil. obyvatel.¹¹⁾ Obyvatelstvo Gruzie vykazuje relativně vysoký přirozený přírůstek (16,3 % v r. 2015, NSOG). Většina obyvatelstva se podle výsledků cenzu 2014 hlásí ke gruzínské národnosti (86,8 %), dále jsou výrazněji zastoupeni Ázerbájdžánci (6,3 %), kteří obývají především území jihovýchodní Gruzie při hranicích s Ázerbájdžánem a Arméni (4,5 %) v oblasti jihozápadní Gruzie. Nejvýznamnějším náboženstvím je pravoslaví (83,4 % obyvatel.), následované islámem (10,7 % obyvatel.).¹²⁾

Ekonomicky patří Gruzie k méně rozvinutým zemím světa, nicméně podle posledních údajů lze ekonomický vývoj v Gruzii hodnotit pozitivně. Hrubý domácí produkt na obyvatele v běžných cenách (HDP/obyv., v b. c.) od r. 2010 postupně narůstá a podle údajů NSOG dosáhl v r. 2015 hodnoty 3766,6 USD.¹³⁾ Míra nezaměstnanosti v r. 2015 činila podle údajů NSOG 12 %.¹⁴⁾ Podle údajů Světové banky dosahoval vnější dluh Gruzie 107 % HDP v r. 2015 a míra chudoby (daná hranicí 2,5 USD /den v PPS) klesla ze 46,7 % v roce 2010 na 31,2 % v roce 2015.¹⁵⁾

⁷⁾ LIŠČÁK, V. *Státy a území světa*. Praha: Libri, 2009. ISBN 978-80-7277-414-2.

⁸⁾ Rusko jako první uznalo nezávislost Abcházie, která vyhlásila samostatnost po válce 1992-93 (<http://abchazie.cz/>, cit. 2017-04-02), a Jižní Osetie, a to 26. srpna 2008 (<http://osetie.cz/>, cit. 2017-04-02).

⁹⁾ WHITMAN, R. G, WOLFF, S. The EU as a Conflict Manager? The Case of Georgia and Its Implications. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 86, No.1 (Jan., 2010), pp. 87-107.

¹⁰⁾ GEORGE, J. A. Minority Political Inclusion in Micheil Saakashvili's Georgia. *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 7 (Sep., 2008), pp. 1151-1175.

¹¹⁾ NSOG, on-line http://www.geostat.ge/index.php?action=page&p_id=152&lang=eng, [cit. 2016-12-03].

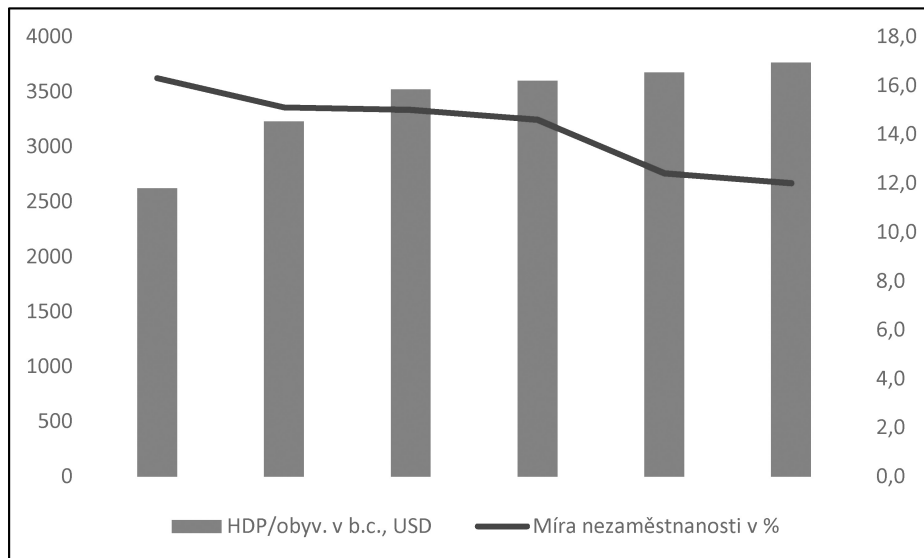
¹²⁾ NSOG, on-line http://www.geostat.ge/index.php?action=page&p_id=2153&lang=eng, [cit. 2016-12-03].

¹³⁾ NSOG, on-line http://www.geostat.ge/index.php?action=page&p_id=119&lang=eng, [cit. 2016-12-03].

¹⁴⁾ NSOG, on-line http://www.geostat.ge/index.php?action=page&p_id=146&lang=eng, [cit. 2016-12-03].

¹⁵⁾ Světová banka, on-line <http://www.worldbank.org/en/country/georgia/overview#3>, [cit. 2016-12-03].

Graf 1: Vývoj HDP/ obyv. (v běžných cenách, USD) a vývoj míry nezaměstnanosti 2010-2015



Vlastní graf podle údajů NSOG

Světové ekonomické fórum (WEF) ve své zprávě *The Global Competitiveness Report 2016-2017*¹⁶⁾ řadí Gruzii na 59. pozici¹⁷⁾ mezi 138 sledovanými zeměmi světa s tím, že celkové hodnocení Gruzie negativně ovlivňuje zejména nízká sofistikovanost výroby i úroveň inovací. Podle zprávy Světové banky (*Doing Business 2016*),¹⁸⁾ je Gruzie z hlediska možností podnikání na 24. místě žebříčku z celkového počtu 189 hodnocených zemí.¹⁹⁾ Z hlediska HDI (Human Development Index) byla Gruzie hodnocena UNDP (2015)²⁰⁾ v r. 2014 jako 76. země mezi 188 hodnocenými.²¹⁾

Gruzie má přírodně zajímavé území, v zemi se nachází značné množství historicko-kulturních památek spojených zejména s křesťanstvím. Proto někteří Gruzínci vidí budoucnost své země mimo jiné právě v rozvoji cestovního ruchu. Pro masový rozvoj cestovního ruchu ale země v současnosti není vybavená,

¹⁶⁾ Světové ekonomické fórum (WEF). *The Global Competitiveness Report 2016-2017*. Geneva: WEF, 2016. ISBN-13: 978-1-944835-04-0.

¹⁷⁾ Pro porovnání Česká republika je 31., Slovensko 65., s Gruzii sousedící Arménie 79. a Ázerbajdžán dokonce 37. (WEF, 2016).

¹⁸⁾ Skupina Světové banky (World Bank Group). *Doing Business 2016*. Washington: WBG, 2016. ISBN 978-1-4648-0668-1.

¹⁹⁾ V této zprávě je Gruzie hodnocena lépe než ČR. ČR je v celkovém hodnocení na 36. pozici z celkového počtu 189 hodnocených zemí.

²⁰⁾ UNDP. *Human Development Report 2015. Work for Human Development*. New York: UNDP, 2015. ISBN 978-92-1-126398-5.

²¹⁾ Pro porovnání ČR je 28., Slovensko 35, s Gruzii sousedící Arménie 85. a Ázerbajdžán 78. (UNDP, 2015).

chybí především základní infrastruktura (doprava, ubytování). Světové ekonomické fórum (WEF) ve své zprávě *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2015*²²⁾ umísťuje Gruzii na 71. pozici mezi 141 hodnocenými zeměmi, jednak s ohledem na infrastrukturu, ale také kvalitu (ochranu) přírodního prostředí.²³⁾

3. Ústavní systém

Po přechodném období, kdy se konstituoval nezávislý gruzínský státní a politický systém, byla v r. 1995 přijata Ústava Gruzie. Tato ústava se vyznačuje některými pozoruhodnými rysy z pohledu zachování integrity státu a uplatnění přímé demokracie. Již ve vztahu ke zdroji soudobé gruzínské státnosti a ústavnosti vyzdvihuje ústava referendum, které se uskutečnilo v r. 1991. Toto referendum bylo legitimizačním základem pro gruzínskou svrchovanost a bylo provedeno na celém území Gruzie včetně tehdejší Abchazské autonomní republiky a Jihoosetinské autonomní oblasti. Tuto skutečnost zdůrazňuje gruzínská ústava hned ve svém čl. 1, nepochybně ve snaze zdůraznit, že vytvoření nezávislé Gruzie bylo pokládáno za oprávněné i na území pozdějších separatistických republik.

Abchazský a jihoosetinský problém je patrný v ústavě na více místech. Týká se to mimořádné pozornosti věnované ústavou státním hranicím a státnímu občanství, ale také případům, kdy účinnost určitých ústavních ustanovení je vázána na obnovení gruzínské jurisdikce na celém území státu.

Gruzínská ústava je ústavou unitárního státu, nicméně počítá s autonomními útvary, z nichž v současné době vykonává gruzínský stát reálnou moc v Adžarské republice. Ústava nicméně obsahuje i určité prvky, které bychom očekávali spíše ve federativním státě, jako je např. přehled záležitostí ve výlučné působnosti nejvyšších státních orgánů Gruzie v čl. 3, odst. 1. Postavení obou autonomních republik, tedy Adžarské i Abchazské, je určeno ústavním zákonem o jejich statusu.

Po právní stránce je třeba konstatovat, že současná ústava byla doplněna řadou ústavních zákonů přijímaných po celé období její platnosti. V těchto ústavních změnách se odráží zejména určité časové prolínání principu parlamentní a poloprezidentské republiky a další změny související s odlišnými převládajícími politickými koncepcemi v různých fázích vývoje současného gruzínského státu.

Specifickou kategorií v gruzínském právním systému jsou tzv. organické zákony,²⁴⁾ které nepochybně našly svůj vzor v některých západoevropských ústav-

²²⁾ Světové ekonomické fórum (WEF). *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2015*. Geneva: WEF, 2015. ISBN 978-92-95044-48-7.

²³⁾ Pro porovnání ČR je 37., Slovensko 61, s Gruzii sousedící Arménie 89. a Ázerbajdžán 84. (WEF, 2015).

²⁴⁾ Organické zákony představují zvláštní kategorii zákonů, která je využívána v některých zemích kontinentální Evropy. Tradici má tento institut zejména ve francouzském a španěl-

ních systémech. V Gruzii je těmito zákony upraven ve veřejném právu např. volební systém nebo problematika státního občanství.

Výraznou pozornost věnuje gruzínská ústava základním právům a svobodám. V ústavě jsou zařazeny hned po obecných ustanoveních a úprava těchto práv a svobod odpovídá moderním standardům.

Zvláštní místo zaujímá v gruzínské ústavě vztah mezi státem a církví. Tento poměr mezi státem a církví se vyznačuje na jedné straně existencí svobody náboženského vyznání, která není pouze teoretickou záležitostí, na druhé straně zvláštním postavením gruzínské autokefální pravoslavné církve. Na základě ústavy je vztah mezi státem a touto církví regulován ústavní dohodou.

Po posledních změnách provedených v souvislosti se snahou o celkovou demokratizaci a decentralizaci v letech 2008-2010 se Gruzie mění ze systému polo-prezidentského na parlamentní republiku s předsedou vlády jako klíčovou postavou politického života (více např. Rada Evropy, 2010).²⁵⁾ Obdobné tendence se v poslední době projevují, i když s menší mírou důslednosti, v dalších postsovětských republikách (Kazachstán, Arménie), kde dochází k posilování prvků parlamentní republiky. Důvodem je také snaha o respektování určité plurality mocenských elit v situaci, kdy je nutno pomýšlet na budoucí vývoj v souvislosti s tím, že žádná další osoba nemá v daných poměrech stejnou autoritu, jako měla nebo dosud má zakladatel příslušné republiky nebo jiná osoba s mimořádnou společenskou autoritou nyní zastávající prezidentskou funkci.

Vrcholným orgánem zákonodárné moci je parlament volený kombinovaně poměrným systémem (v současné době 77 poslanců) a většinovým systémem (v současné době 73 poslanců). Volební období činí 4 roky. Ve vztahu k poměrnému systému je předepsána 5% uzavírací klauzule. V souladu s celkovou podrobností gruzínské ústavy je i volební systém obsažen ve svém základu přímo v této ústavě.

V současné době je gruzínský parlament jednokomorový, avšak ústava předvídá, že po nabytí reálné kontroly Gruzie nad celým státním územím bude zřízen i senát, který bude reprezentovat územní jednotky Gruzie včetně obou autonomních republik.

Zákonodárnou iniciativou v Gruzii disponují prezident republiky (pouze výjimečně), vláda, poslanci, parlamentní frakce, výbory parlamentu a nejvyšší za-

ském zákonodárství. Konkrétní určení toho, které zákony jsou organické, vyplývá z ústav jednotlivých států a může se v jednotlivých zemích lišit. Nejčastěji jsou za organické zákony považovány zákony upravující komplexně pravomoci a kompetence orgánů veřejné moci, volební zákony, zákony upravující postavení autonomních útvarů nebo systém územní samosprávy, případně zákony regulující základní práva a svobody občanů. Organické zákony jsou pokládány za prioritní hned po ústavním zákonodárství, často mají vyšší právní sílu nebo odlišný procesní postup přijímání.

²⁵⁾ Rada Evropy. *Final Opinion on the Draft Constitutional Law on Amendments and Changes to the Constitution of Georgia*. CDL-AD(2010)028.

stupitelské orgány obou autonomních republik. Zákonodárnou iniciativu však může projevit také nejméně 30 tisíc voličů. Také z této úpravy je patrný význam, který je v Gruzii přikládán přímé demokracii. Návrhy zákonů předložené prezidentem nebo vládou se projednávají v přednostním pořadí, pokud o to tyto subjekty požádají. Ke schválení zákona je zapotřebí souhlasu většiny přítomných poslanců, kteří musí současně tvořit nejméně jednu třetinu z celkového počtu poslanců. Organický zákon je přijat, jestliže pro něj hlasovala absolutní většina poslanců a ke schválení ústavního zákona je zapotřebí třípětinové většiny.

Prezident republiky disponuje právem veta, které může být překonáno třípětinovou většinou, v případě ústavního zákona se vyžaduje dvoutřetinová většina.

Ve vztahu k postavení prezidenta došlo během času ke změně většiny ústavních ustanovení upravujících jeho pravomoc. Tyto změny neměly jednoznačný charakter, a zatímco v prvním období směřovaly spíše k posílení postavení prezidenta, změny provedené v r. 2010 a později mění Gruzii v parlamentní republiku. Již úvodní ustanovení v hlavě čtvrté věnované prezidentovi Gruzie ukazují na symbolický a zejména původně i reálný mocenský význam prezidentské funkce ve srovnání s poměry běžných evropských zemí s parlamentním systémem. Podle znění čl. 69, odst. 1 a 2 ústavy ve znění ústavního zákona č. 3272 z r. 2004 je prezident nejen hlavou státu, ale také řídí a uskutečňuje vnitřní a zahraniční politiku státu, zajišťuje jednotu a celistvost země a souladnost činnosti státních orgánů s ústavou. Nová verze uvedeného článku, schválená ústavním zákonem č. 3710 z r. 2010, která se vztahuje teprve na současného prezidenta zvoleného v r. 2013, stanoví funkce prezidenta skromněji, nicméně i podle ní je prezident nejen hlavou státu, ale rovněž garantem jednoty a národní nezávislosti země.

Prezident republiky je volen na 5 let a může být zvolen prezidentem nejvýše dvakrát po sobě. Volba prezidenta je dvoukolová, pokud v prvním kole nezíská žádný kandidát absolutní většinu hlasu voličů; do druhého kola přitom postupují klasicky dva nejúspěšnější kandidáti. Volební období prezidenta může být fakticky prodlouženo v období válečného nebo mimořádného stavu, kdy se podle ústavy prezidentské volby nekonají.

Prezident republiky nesmí zaujímat jinou funkci, zabývat se podnikatelskou činností ani dostávat mzdu nebo stálou odměnu za jakoukoliv jinou činnost. Podle znění ústavy platného od r. 2010 nesmí výslovně zaujímat ani žádnou stranickou funkci.

Prezident republiky má v Gruzii rozsáhlé pravomoci vymezené v čl. 73 ústavy. Podle ústavního zákona č. 3710 z r. 2010 však může velkou většinu svých pravomocí vykonávat pouze s kontrasignací premiéra, která předtím nebyla potřebná. Také to zřetelně ukazuje, jak se postavení prezidenta po r. 2010 změnilo.

Významnou roli hraje prezident při uplatňování přímé demokracie, protože může vypsát referendum na základě požadavku parlamentu, vlády nebo nejméně dvou set tisíc voličů. Zákony však nemohou být přijímány ani měněny v referendu. V referendu nelze rozhodovat ani o otázkách amnestie a milosti, ratifikaci a vypovězení mezinárodních smluv a o omezení základních ústavních práv a svobod. Stejně jako volby a občanství, je i referendum upraveno organickým zákonem.

Proti prezidentovi je možné podat ústavní žalobu v případě vlastizrady, spáchání jiných zločinů nebo porušení ústavy. O odvolání prezidenta z funkce rozhoduje v takovém případě ústavní soud.

Vláda je vytvářena na základě výsledku parlamentních voleb, přičemž premiéra jmenuje a odvolává prezident republiky. Zde vidíme opět významnou změnu, neboť podle znění ústavy platného do r. 2010 jmenoval předseda vlády další členy vlády se souhlasem prezidenta, kdežto od r. 2010 již takový souhlas prezidenta nepotřebuje. Ústavní postavení premiéra je silné a jeho odstoupení nebo ukončení výkonu jeho pravomocí znamená přerušování výkonu funkcí i ostatních členů vlády.

Gruzínská ústava velmi podrobně upravuje jmenování premiéra a vůbec způsob ustavení nové vlády po volbách včetně příslušných lhůt. Vyjádření nedůvěry vládě vyžaduje absolutní většinu poslanců.

V gruzínské ústavě je upravena poměrně podrobně i soudní moc; soudce musí dosáhnout věku nejméně 30 let, mít vysokoškolské právnické vzdělání a nejméně 5 let práce v oboru.

Ústavní soud se skládá z devíti soudců, z nichž tři jmenuje prezident Gruzie, tři volí parlament absolutní většinou a tři jmenuje nejvyšší soud. Soudce ústavního soudu je jmenován na 10 let, nemůže být znovu jmenován. Ústavní soud si sám vybírá ze svých řad na 5 let předsedu. Pravomoci ústavního soudu jsou klasické a vztahují se zejména k souladnosti zákonů s ústavou, rozhodování o žalobách osob pro porušení jejich základních práv a svobod neústavností normativních aktů, rozhodování o kompetenčních sporech atd. Ústavní soud chrání rovněž samosprávu, protože také zastupitelský orgán samosprávy může podat žalobu na neústavnost normativních aktů ve vztahu k hlavě sedmé ústavy. Předseda a členové nejvyššího soudu jsou voleni parlamentem absolutní většinou na dobu nejméně 10 let. Zajímavé je, že soudci nejvyššího soudu disponují již na základě ústavy imunitou. Nejvyšší soud je kasačním soudem a jeho postavení je určeno organickým zákonem.

Velmi podrobně jsou v ústavě upraveny státní finance a státní kontrola, včetně způsobu přijímání rozpočtu, např. návrh zákona, který má za následek zvýšení výdajů, zmenšení příjmů státního rozpočtu nebo přijetí nových finančních závazků státem může být přijat parlamentem jen se souhlasem vlády.

Rovněž postavení Národní banky Gruzie je ústavou podrobně upraveno. Rada národní banky je volena na sedm let absolutní většinou poslanců parlamentu. Z řad členů rady národní banky vybírá prezidenta národní banky pre-

zident Gruzie. Národní banka je odpovědná parlamentu a každoročně mu předkládá zprávu o své činnosti. Stejně tak je parlamentu odpovědná kontrolní komora. Předsedu kontrolní komory volí na pět let na návrh předsedy parlamentu absolutní většina poslanců.

Hlava sedmá ústavy je věnovaná místní samosprávě a byla doplněna teprve ústavním zákonem č. 3710 z r. 2010. Tímto ústavním zákonem byla doplněna rovněž instituce gubernátorů v regionech.

Na tomto vývoji je patrné, že právě v posledních letech jsou otázky decentralizace a vertikální dekoncentrace moci v Gruzii předmětem výrazně vyšší pozornosti než tomu bylo v předcházejících obdobích. Obsahově bude ústavní regulace samosprávy rozebrána v souvislosti s navazující zákonnou úpravou činnosti samosprávy.

Ústava může být změněna na základě návrhu více než poloviny všech poslanců nebo nejméně dvou set tisíc voličů. Na základě změn provedených v r. 2010 již toto právo nenáleží prezidentu Gruzie. Návrh ústavního zákona je přijat, pokud jej podpořily nejméně tři čtvrtiny všech poslanců na dvou schůzích parlamentu, mezi kterými uplynuly nejméně tři měsíce. Toto mimořádně silné ustanovení je nepochybně z části také reakcí na předcházející nestabilitu ústavního textu.

4. Systém územní veřejné správy

4.1. Územně správní struktura a postavení územní správy v Gruzii do reformy 2012-2013

Po předcházejících přechodných úpravách byl systém, územní samosprávy v Gruzii přehledně upraven organickým zákonem č. 2/2006, o místní samosprávě, z r. 2006. Tento zákon vycházel z důkladně určených pojmů a v tomto smyslu rozlišovala samosprávnou jednotku od administrativní jednotky, sídlo, municipalitu a samosprávné město.

Samosprávnou jednotkou bylo samosprávné město nebo soubor sídel označovaný jako municipalita. Znakem samosprávné jednotky byla existence zastupitelských a výkonných orgánů místní samosprávy, vlastního majetku a rozpočtu. Samosprávná jednotka musela mít administrativní centrum a považovala se za samostatnou právnickou osobu veřejného práva podle dikce zákona.

Zajímavostí zákona nepochybně bylo, že operuje s geografickým pojmem sídla jako právním základem pro vytváření územně správní struktury. Z tohoto hlediska zákon definoval sídlo jako prvotní administrativní jednotku osídlení obyvatelstva se stálými obyvateli a funkční infrastrukturou, která je registrována způsobem stanoveným zákonodárstvím Gruzie. Sídlo je samo samosprávnou jednotkou nebo je součástí samosprávné jednotky.

Zákon rozeznával tři kategorie sídel. První kategorii tvořila vesnice charakterizovaná vztahem k zemědělské činnosti a jiným přírodním zdrojům. Ze znaků dalších dvou kategorií vyplývalo, že sídlo s méně než třemi tisíci obyvatel ne-

může patřit do jiné kategorie než vesnice se stanovenými výjimkami. Druhou kategorií tvořila sídliště²⁶⁾ definovaná jako sídla s alespoň třemi tisíci obyvateli, na jejichž území jsou průmyslové podniky, komunální hospodářství, síť léčebných a sociálně kulturních zařízení. Prostřednictvím těchto charakteristik plní sídliště funkci místního kulturně ekonomického centra. Za sídliště může být považováno i sídlo s méně než třemi tisíci obyvateli, pokud je administrativním centrem samosprávné jednotky.

Za třetí kategorii pokládal zákon o místní samosprávě město označované jako velké sídlo s nejméně pěti tisíci obyvateli a městským hospodářstvím, které je kulturně hospodářským centrem. Vzhledem k poměrně malé průměrné velikosti gruzínských sídel dovozoval zákon pro určení města výjimky z daných znaků. Sídlo s méně než pěti tisíci obyvateli mohlo být městem, pokud plnilo funkci administrativního centra samosprávné jednotky nebo mělo perspektivu dalšího ekonomického rozvoje a růstu obyvatelstva v nejbližší době. Na druhé straně města se zvýšeným významem mohla mít speciální status.

Od uvedené sídelně správní struktury je třeba odlišovat strukturu pro vytváření samosprávných orgánů. V tomto smyslu se rozlišovala již uvedená samosprávná jednotka od administrativní jednotky, kterou tvořila část samosprávné jednotky, kde se zřizoval územní orgán místní samosprávy. Takovouto administrativní jednotkou mohlo být sídlo (vesnice, sídliště, město), sdružení sídel (tzv. temi) nebo část sídla (čtvrť).

Samosprávná jednotka mohla mít povahu samosprávného města totožného s městem jako sídlem nebo povahu municipalitu označující souhrn sídel tvořících samosprávnou jednotku.

Na rozdíl od Ústavy ČR a českého zákona o obcích vycházela gruzínská úprava již v r. 2006 adekvátně nikoliv z práva územních samosprávných celků na samosprávu, nýbrž z práva občanů na samosprávu. Základem gruzínské úpravy místní samosprávy jsou proto práva občanů volit a být volen do orgánů místní samosprávy, zaujímat funkce v orgánech místní samosprávy, obdržet veřejnou informaci od orgánů místní samosprávy a od funkcionářů, předem se seznamovat s návrhy rozhodnutí orgánů místní samosprávy, účastnit se na jejich posuzování, požadovat zveřejnění a posouzení návrhů rozhodnutí, obracet se k orgánům místní samosprávy a k funkcionářům a uskutečňovat další oprávnění stanovená zákony.

Teoretická přednost uvedené zákonné konstrukce nespočívá v samotné existenci zmíněných práv, která jsou dnes zakotvena různým způsobem ve většině evropských států včetně ČR, ale v určení postavení občana jako východiska celého systému územní samosprávy.²⁷⁾

²⁶⁾ Uvedená kategorie má ve svém základu původ ještě v sovětské územně správní struktuře a z toho vychází také použitý překlad respektující zvyklosti při označení správních struktur tohoto druhu.

²⁷⁾ Územní samosprávné celky představují významnou formu uplatnění principu suverenity

Z pohledu právních základů místní samosprávy zaslouží pozornost, že Evropská charta místní samosprávy je výslovně považována za součást těchto základů. Speciální postavení mají orgány místní samosprávy v Adžarské autonomní republice na základě jejího zákonodárství a městská samospráva v hlavním městě na základě zákona o hlavním městě Gruzie Tbilisi.

Ve vztahu mezi státem a samosprávou věnoval zákon rozsáhlou pozornost státní politice a povinností státní moci v poměru k samosprávě. Přitom byla rozlišována vlastní působnost a delegovaná působnost způsobem běžným i v jiných evropských správních systémech.

Zákon upravoval základní principy místní samosprávy včetně soudního řešení sporů mezi státem a místní samosprávou a finanční a ekonomické nezávislosti místní samosprávy.

Zákon předpokládal možnost společně zajišťovat určité služby na základě dohody samosprávných jednotek za účelem efektivní realizace zákonem stanovených kompetencí v záležitostech vlastní působnosti za předpokladu, že jde o samosprávné jednotky se společnými hranicemi.

Vytváření a zánik samosprávných jednotek výrazně ovlivňoval jejich malý počet v Gruzii. V době platnosti zákona č. 2/2006 o místní samosprávě existovalo v Gruzii pouze 79 samosprávných jednotek.²⁸⁾ S ohledem na počet obyvatel Gruzie lze konstatovat, že samosprávných jednotek bylo v Gruzii ještě méně než v ČR obcí s rozšířenou působností. Je pochopitelné, že za těchto okolností zde neexistoval (a dosud neexistuje) problém roztržitésti správních jednotek. Nízký počet však na druhé straně činil ze vzniku nebo zániku každé samosprávné jednotky řádově jiný problém než v podmínkách např. ČR. Proto také byl vznik nebo zánik samosprávné jednotky svěřen do působnosti parlamentu na základě návrhu vlády. Vláda přitom mohla učinit návrh z vlastní iniciativy nebo jako výsledek konzultace se zastupitelstvy nebo obyvateli příslušných samosprávných jednotek nebo v souladu s návrhy zastupitelstva samosprávných jednotek. Zákon podrobně stanovil, jaké otázky musí být řešeny v návrhu vlády. Stejným způsobem jako vznik a zánik samosprávné jednotky řešil zákon změnu jejich hranic.

Zmíněná situace vedla ke značné stabilizaci územně správní struktury v období platnosti zákona č. 2/2006 o místní samosprávě.

Zvláštní význam přiznávaný každé samosprávné jednotce ukazuje také skutečnost, že pro tyto jednotky byl povinný status schvalovaný parlamentem na návrh vlády.

lidu. Územní samosprávné celky samotné však nedisponují suverenitou ani ve smyslu suverenity lidu, ani ve smyslu suverenity státu. Konkrétní dělení státu na územní samosprávné celky a tedy samotná existence konkrétních územních samosprávných celků nemůže být kladena na zcela stejnou hierarchickou úroveň jako samotné právo občana na samosprávu.

²⁸⁾ 12 samosprávných měst a 67 samosprávných obcí.

Základním orgánem místní samosprávy bylo zastupitelstvo, přičemž výkonem rozhodnutí zastupitelstva byl pověřen starosta (primátor).

Členové zastupitelstva byli voleni občany Gruzie žijícími na příslušném území na základě všeobecného, přímého a rovného volebního práva tajným hlasováním na čtyři roky.

4.2. Současný stav právního postavení územní správy

V roce 2014 byl přijat nový organický zákon o místní samosprávě Gruzie. Samotná forma organického zákona ukazuje na význam, který je v Gruzii územní samosprávě přikládán. To platí tím spíše, že rovněž navazující zákon o volbách do samosprávy má povahu organického zákona.

Současný zákon o místní samosprávě je založen na moderních zásadách a je na něm patrný zřetelný vliv právních regulací v západní a střední Evropě.

Přes tento vliv obsahuje zákon také některé specifické rysy, které se týkají zejména územních jednotek a jejich diferenciaci. Tato skutečnost vyplývá z části také z malého počtu obcí v Gruzii (79). V tomto smyslu lze gruzínské obce srovnat spíše s českými okresy, případně obcemi s rozšířenou působností a jejich správními obvody. Je logické, že takto velké obce jsou více diferencované z hlediska svého charakteru a vzhledem k odlišnostem gruzínskému vývoje lze vidět rovněž zřetelnější rozdíl mezi obcemi městské a venkovské povahy.

Zákon především odlišuje samosprávná společenství od základních územních jednotek, které jsou ovšem teritoriálním základem pro zmíněná společenství.

Z hlediska samosprávných společenství rozeznává zákon samosprávná města a samosprávná společenství v užším smyslu.

Základní územní jednotkou je sídlo; v tomto smyslu navazuje zákon na předcházející úpravu a odlišuje se zřetelně od střeoevropské tradice, která s geografickým pojmem sídla v právní terminologii v zásadě neparuje.

Rozeznávají se tři kategorie sídel. První kategorii tvoří vesnice. Vzhledem ke gruzínským podmínkám váže zákon charakter vesnice na zemědělský charakter krajiny a uplatnění zemědělských aktivit jako základního prvku charakterizujícího osídlení.

Malé město představuje lokální ekonomické a kulturní centrum, které je ekonomicky založeno na jiných než zemědělských aktivitách, čímž se rozumějí průmyslové aktivity, turistika a rekreace stejně jako lázeňské a sociálně kulturní činnosti. U malého města se předpokládá, že je správním centrem nebo má perspektivu dalšího ekonomického a demografického růstu.

Město představuje sídlo v zásadě s obdobnou charakteristikou, avšak větším významem. Požaduje se nejméně 5 000 stálých obyvatel.

Kromě základních územních jednotek zákon vytváří správní jednotky uvnitř sídel, tedy dovoluje vytváření městských částí v samosprávných městech.

Rozsáhlou pozornost věnuje zákon změnám územních jednotek. Složitě je upraven proces rozdělení obce na dvě nebo více obcí a naopak sloučení obcí. V každém případě je zapotřebí návrhu příslušného obecního zastupitelstva předloženého vládní komisi nebo iniciativy vlády samotné. Na tomto základě předloží vláda návrh parlamentu, který rozhodne o vytvoření nebo zrušení obce a určení nebo změně správního centra. Dokonce i změny správních hranic obcí podléhají schválení parlamentem. Praktická proveditelnost uvedených zákonů ustanovení nepochybně opět souvisí s nízkým počtem gruzínských obcí.

Při provádění změn v systému obcí nebo v hranicích obcí se vyžaduje konzultace s občany, nikoliv však rozhodování referendem.

Z obecných otázek je pro gruzínskou zákonnou úpravu charakteristické vyzdvižení základních zásad, na kterých je postaven vztah státu a samosprávy. V tomto směru je důležitý i normativní základ činnosti samosprávy, do kterého jsou výslovně zahrnuty rovněž mezinárodní smlouvy a dohody a zejména také Evropská charta místní samosprávy, která je uváděna jak ve vztahu k právnímu základu realizace samosprávy, tak k právu občanů na samosprávu.

Vztah mezi státem a samosprávou se v Gruzii těší ochraně ústavního soudu. Na Ústavní soud Gruzie se může obecní zastupitelstvo obrátit se stížností vůči normativním aktům rozporným s ústavou. Obec se dále může obrátit k obecnému soudu se stížností proti správním aktům porušujícím gruzínské zákonodárství ve vztahu k samosprávě.

Zákon rozlišuje vlastní působnost obce a delegovanou působnost. Na rozdíl od českého zákonodárství rozsáhle vyjmenovává záležitosti náležející do vlastní působnosti; tento výčet však není ani v Gruzii taxativní.

Delegovaná působnost se určuje legislativními akty Gruzie, zákony Adžarské autonomní republiky, ale také dohodami uzavíranými na základě zákonů Gruzie nebo autonomní republiky.

Zákon se rozsáhle zabývá formami a mechanismy výkonu kompetence obcí a právem obce zřizovat neziskové právnické osoby i organizovat podnikatelské aktivity.

Základním orgánem obce je obecní zastupitelstvo volené na čtyři roky občany s trvalým pobytem na území obce na základě všeobecného, přímého a rovného volebního práva tajným hlasováním. V čl. 24 zákona jsou rozsáhle rozvedeny kompetence obecního zastupitelstva. Patří k nim zejména zřizování a rušení administrativních jednotek a změna jejich hranic, podávání návrhů na vytváření a zrušování obcí, jejich správních center a změny hranic, volba a odvolávání předsedy a místopředsedy obecního zastupitelstva, vytváření výborů, volby a odvolávání jejich předsedů, schvalování složení a statutů výborů, vytváření a rušení dočasných pracovních skupin, schvalování nařízení obecního zastupitelstva. Současně má obecní zastupitelstvo řadu kompetencí v oblasti kontroly a v oblasti finanční, rozpočtové a v dispozici s majetkem obce. Z kontrolních pravomocí má zvláštní význam vyslovování nedůvěry starostovi.

Obecní zastupitelstvo se může sejít na řádné nebo mimořádné schůzi. Mimořádná schůze se koná na základě návrhu starosty, z iniciativy předsedy obecního zastupitelstva, na základě písemné žádosti nejméně jedné třetiny členů obecního zastupitelstva, na základě návrhu frakce v obecním zastupitelstvu nebo na návrh nejméně 1 % celkového počtu voličů zaregistrovaných v obci.

Obecní zastupitelstvo ustavuje i své orgány. V první řadě je to obecní rada, která nevystupuje jako samostatný orgán, nýbrž spíše v roli předsednictva zastupitelstva. Tvoří ji předseda a místopředseda obecního zastupitelstva a předsedové komisí a frakcí obecního zastupitelstva. Tyto osoby jsou současně funkcionáři obecního zastupitelstva podle zákona.

Obecní rada schvaluje materiály předkládané obecnímu zastupitelstvu, plán práce a program jednání obecního zastupitelstva, koordinuje práci komisí obecního zastupitelstva a dočasných pracovních skupin, projednává závěry a doporučení komisí obecního zastupitelstva a dočasných pracovních skupin k návrhům nařízení obecního zastupitelstva, schvaluje zprávy zastupitelstvu a řídí činnost dalších orgánů zřízených nařízením obecního zastupitelstva.

Komise obecního zastupitelstva jsou zřizovány zastupitelstvem, které také volí ze svých řad předsedu komise. Způsob zřízení komisí obecního zastupitelstva upravuje v souladu se zákonem jednací řád obecního zastupitelstva. Zastupitelstvo může rovněž zřizovat dočasné pracovní skupiny, které volí z řad svých členů, určuje také jejich předsedu. Činnost dočasné pracovní skupiny je určována nařízením obecního zastupitelstva.

Obecní zastupitelstvo zřizuje rovněž frakce na základě politické příslušnosti svých členů. Frakce musí mít nejméně tři členy. Každý člen obecního zastupitelstva smí být členem pouze jedné frakce. Frakce mohou být ustaveny i na nestranickém základě. Je zakázáno vytváření frakcí na základě národním, územním, náboženském, profesionálním nebo jiném soukromém.

Činnost obecního zastupitelstva organizačně zajišťuje úřad obecního zastupitelstva, jehož vedoucí je podřízen předsedovi obecního zastupitelstva.

Předseda obecního zastupitelstva je volen obecním zastupitelstvem nadpoloviční většinou všech jeho členů. Navrhnout kandidáta na tuto funkci mohou nejméně tři členové obecního zastupitelstva. K odvolání předsedy obecního zastupitelstva je zapotřebí písemného návrhu nejméně třetiny celkového počtu jeho členů. Předseda je odvolán, pokud pro návrh hlasovala nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva.

Zákon podrobně upravuje kompetence předsedy obecního zastupitelstva při řízení jednání obecního zastupitelstva, jeho reprezentaci a koordinaci činnosti jeho orgánů.

Místopředseda obecního zastupitelstva je volen na základě návrhu předsedy nadpoloviční většinou všech členů obecního zastupitelstva. Stejně většinou je zapotřebí k jeho odvolání na základě písemného návrhu jedné pětiny členů zastupitelstva předloženého předem předsedovi obecního zastupitelstva.

Zákon upravuje rovněž volbu a odvolávání předsedů komisí obecního zastupitelstva, zatímco volba předsedů frakcí a jejich kompetence je určována statutem frakce.

Mandát člena obecního zastupitelstva se pokládá za volný. Pasivní volební právo mají gruzínské občany od 21 let věku.

Zákon upravuje případy střetu zájmů a inkompabilitu s dalšími funkcemi.

V zákoně je obsažena podrobná regulace postavení členů zastupitelstva, včetně jejich práv při přípravě jednání a v průběhu jednání obecního zastupitelstva.

Výkonnou moc v obci má starosta (gamgebeli). Ve městech se starosta nazývá primátor. Gruzínský zákon je založen na přísném oddělení zastupitelského a výkonného prvku v místní moci, jak je vidět jednak ze samostatné legitimacy starosty, tak z uspořádání orgánů obce včetně samostatného úřadu obecního zastupitelstva.

Starosta je volen ve všeobecných, přímých a rovných volbách tajným hlasováním na čtyři roky. Může se jím stát občan Gruzie, který dosáhl věku 25 let a žil posledních pět let v Gruzii. Starostovi je podřízen výkonný úřad, gamgeoba, což by bylo nejlépe přeložitelné jako radnice. V tomto smyslu bude také pojmu radnice používáno v dalším textu.

Starostovi může být vyslovena nedůvěra na základě písemného návrhu nadpoloviční většiny členů obecního zastupitelstva nebo nejméně 20 % registrovaných voličů. Zákon důkladně upravuje celý proces odvolávání starosty. O vyslovení nedůvěry rozhodne obecní zastupitelstvo dvouřetinovou většinou ze všech členů zastupitelstva.

Funkcionáři radnice jsou starosta, první zástupce starosty, další zástupci starosty a vedoucí organizačních útvarů. Počet funkcionářů radnice nesmí převýšit třicet.

Kompetence starosty jsou zákonem rozsáhle upraveny. K nejdůležitějším kompetencím patří řízení a koordinace aktivit organizačních útvarů, jmenování a odvolávání funkcionářů radnice, jmenování a odvolávání zaměstnanců radnice, předkládání návrhů nařízení ke schválení obecnímu zastupitelstvu, schvalování zpráv radnice a rozdělování činností mezi zaměstnance radnice, podávání zpráv obecnímu zastupitelstvu, předkládání návrhu rozpočtu obecnímu zastupitelstvu, podávání návrhu závěrečného účtu obecnímu zastupitelstvu. Řadu dalších pravomocí má starosta v oblasti finančního hospodaření, dispozice s majetkem obce a její reprezentace. Zákon stanoví rovněž důvody, pro které může být výkon funkce starosty pozastaven. Důvodem pozastavení funkce starosty je podle zákona zejména odsouzení k trestu odnětí svobody soudem, opuštění úřadu, dočasná neschopnost vykonávat funkci a ohlášení kandidatury v prezidentských volbách nebo volbách do zastupitelských orgánů určených zákonem. Zákon může stanovit další důvody pozastavení.

Zákon podrobně upravuje postavení vedoucích organizačních útvarů obecního úřadu. Zde je především dána jednoznačná podřízenost starostovi, kolegiální orgány se na vedení úřadu nepodílejí ani nepřímo. Zákon vypočítává konkrétní kompetence vedoucích organizačních útvarů, které se týkají řízení aktivit útvaru a odpovědnosti za jeho činnost, návrhů a doporučení ve vztahu ke starostovi nebo přípravy právních předpisů obce. Pokud jde o střet zájmů, odkazuje zákon o místní samosprávě na zvláštní zákon o střetu zájmů a korupci ve veřejné službě.

Zákon upravuje široce subjekty, které mohou vydávat správní akty. Ve vztahu k normativním správním aktům je jednoznačně určena role obecního zastupitelstva. Individuální správní akty se rozlišují podle subjektů, které je vydaly, na akty starosty, dekrety, zprávy města Tbilisi, akty předsedy obecního zastupitelstva, akty prvního zástupce a dalších zástupců starosty, akty vedoucích organizačních útvarů obecního úřadu a akty starostů obvodů města Tbilisi.²⁹⁾

Pokud jde o podmínky vyhlášení, platnosti, účinnosti, registrace a systematizace správních aktů, odkazuje zákon o místní samosprávě na zvláštní zákon o normativních aktech. Proti individuálním aktům učiněným orgány obce se lze odvolat ke starostovi. Výslovně se stanoví soudní přezkoumatelnost správních aktů.

U normativních správních aktů má do jisté míry obdobnou roli jako starosta ve vztahu k individuálním správním aktům obecní zastupitelstvo, které může rozhodnout o jejich předložení soudu, pokud má za to, že odporují normativním správním aktům samotného obecního zastupitelstva nebo gruzínskému zákonodárství.

Mimořádnou pozornost věnuje zákon postavení hlavního města Tbilisi.

Ačkoliv systém samosprávy Tbilisi vychází z obecných zásad a mechanismů stanovených zákonem i pro činnost ostatních samospráv v Gruzii, obsahuje v sobě řadu dílčích odlišností a specifických regulací.

Zákon uznává členění Tbilisi na správní jednotky, nepovažuje je však za jednotky samosprávné povahy. V souladu s tím rozhodnutí o vytvoření, zrušení nebo změně těchto jednotek a stanovení jejich hranic přísluší výlučně městskému zastupitelstvu Tbilisi. Městské zastupitelstvo rozhoduje v tomto případě absolutní většinou hlasů a postupuje na základě návrhu primátora nebo nejméně jedné třetiny členů zastupitelstva.

Kromě obvyklých kompetencí zastupitelstev je v první řadě zdůrazněn dohled nad aktivitami úřadů správy Tbilisi.

Z dalších odlišností od obecné úpravy kompetencí městských zastupitelstev lze uvést zejména zvýšené kompetence týkající se vlastnictví města, souhlasu

²⁹⁾ Ve výčtu je záměrně zachováno pořadí uvedené v čl. 61, odst. 3 zákona o místní samosprávě.

s překročením rozpočtových výdajů o více než 5 % a souhlasu s plánem zakázek města.

Mimořádná schůze městského zastupitelstva se koná v případě, kdy ji navrhne nejméně 10 tisíc voličů.

Mezi orgány města Tbilisi ve sféře výkonné moci řadí zákon kromě primátora, jeho prvního zástupce a dalších zástupců, starosty městských obvodů.

Kompetence primátora jsou stanoveny v zásadě obdobně jako kompetence starostů a primátorů obecně. Magistrát Tbilisi je kolegiální správní orgán, který tvoří primátor, první zástupce a další zástupci primátora, vedoucí organizačních útvarů městského úřadu a starostové městských obvodů. Povaha magistrátu odpovídá radnici (gamgeoba) v ostatních obcích, avšak působnost magistrátu Tbilisi je podstatně rozsáhleji v zákoně regulována. Struktura magistrátu, jeho konkrétní kompetence a pravidla jednání jsou stanovena zákonem o místní samosprávě, organizačním řádem městského úřadu a jednacím řádem samotného magistrátu.

Zákon uvádí mezi kompetencemi magistrátu zejména koordinaci činností organizačních útvarů městského úřadu a městských obvodů, vytváření výborů, komisí a jiných poradních orgánů, určování jejich kompetence a schvalování jejich závěrů a doporučení. Současně magistrát schvaluje návrhy svých členů ve věcech týkajících se jejich kompetencí a návrhy podávané městskému zastupitelstvu i návrhy organizačních aktů magistrátu.

Magistrát má dále řadu kompetencí ve vztahu k rozpočtu a k dispozici s majetkem města Tbilisi. Z těchto kompetencí si zaslouží zmínku zejména schvalování návrhu rozpočtu a jeho změn předkládaných městskému zastupitelstvu, schvalování závěrečného účtu před předložením zastupitelstvu, schvalování zavedení, zrušení nebo změny místních daní a poplatků před předložením zastupitelstvu a jejich navrhování zastupitelstvu. Obdobnou kompetenci má magistrát ve vztahu k plánu zakázek města. Magistrát města Tbilisi má dále řadu kompetencí při realizaci rozhodnutí městského zastupitelstva ve věcech rozpočtu a majetku obce. Magistrát navrhuje rovněž městskému zastupitelstvu seznam objektů určených k privatizaci a privatizační plán.

V zásadě lze říci, že všechny podstatné návrhy se ekonomické stránky činnosti samosprávy procházejí před předložením zastupitelstvu schválením magistrátu nebo jsou předkládány zastupitelstvu přímo magistrátem.

Vztah primátora a jeho zástupců se odlišuje od běžných středoevropských poměrů. První zástupce a další zástupci primátora jsou jmenováni a odvoláváni primátorem a městské zastupitelstvo jim může vyslovit nedůvěru na návrh nejméně jedné třetiny členů zastupitelstva. Rovněž po svém jmenování jsou podrobeni procesu hlasování o důvěře; pokud neobdrží důvěru, navrhne primátor do 10 dnů nového kandidáta. Pokud není tento kandidát zastupitelstvem schválen, může primátor určit prvního zástupce nebo další zástupce sám nejdéle na dobu tří měsíců. Během této doby musí předložit nový návrh; pokud v tomto

novém návrhu opět určí stejného prvního zástupce nebo dalšího zástupce a ten znovu nezíská důvěru, nesmí již tuto osobu do funkce opětovně navrhnout.

Vedoucí organizačních útvarů městského úřadu jsou jmenováni a odvoláváni starostou, jejich jmenování však vyžaduje však souhlas městského zastupitelstva.

Interní audit a inspekce samosprávných úřadů města Tbilisi se provádí v souladu se zákonem o státním interním auditu a inspekci a se statutem města Tbilisi.

Vedoucí právnických osob zřízených městem Tbilisi jsou jmenováni městským zastupitelstvem a odvolávání magistrátem se souhlasem městského zastupitelstva. Samotné právnické osoby jsou zřizovány aktem městského zastupitelstva.

Tbilisi se člení, jak již bylo uvedeno, na městské obvody, ve kterých působí úřady, které jsou součástí organizační struktury města Tbilisi. Postavení a počet obvodů, personální složení úřadu a vzorový statut schvaluje městské zastupitelstvo na návrh primátora. V čele městského obvodu stojí jeho starosta jmenovaný a odvolávaný primátorem města Tbilisi. Úředními osobami městského obvodu jsou starosta, jeho zástupce a vedoucí organizačních útvarů městského obvodu. Zástupci starosty a vedoucí organizačních útvarů jsou jmenováni a odvoláváni starostou obvodu.

Městské obvody mj. vydávají individuální správní akty ve věcech náležejících do jejich působnosti, podílejí se na přípravě rozvojových dokumentů města Tbilisi a jsou odpovědné za vyplácení finančních prostředků svěřených městem Tbilisi. Kromě kompetencí stanovených zákonem mají městské obvody další kompetence stanovené akty městského úřadu.

Zvláštní část zákona o místní samosprávě je věnována účasti občanů na vedení místních záležitostí. Zákon upravuje nejen rozhodovací, ale i konzultativní formy participace. Nejméně jedno procento voličů může navrhnout městskému zastupitelstvu vydání normativního správního aktu. Tento návrh se činí formou petice.

Zasedání městského zastupitelstva, jeho komisí a magistrátu Tbilisi jsou veřejná, pokud zákony neurčí jinak. V souladu s tím se zveřejňuje místo, datum a program jednání městského zastupitelstva a jeho komisí.

Primátor a členové magistrátu jsou povinni skládat účty ze své činnosti nejméně jednou ročně na veřejném shromáždění a odpovídat tam na otázky voličů k jejich správě.

Rozsáhlá pozornost je v zákoně věnována rozpočtu města, jeho vlastnictví a dispozici s tímto vlastnictvím. V zákoně je upravena i příprava rozpočtu města a lhůty pro jeho zpracování a předložení. Změny ve schváleném rozpočtu vyžadují schválení zastupitelstva, a to třípětinovou většinou, pokud tak navrhne nejméně jedna třetina členů zastupitelstva.

Místní daně jsou stanoveny normativními akty městského zastupitelstva.

Řada ustanovení se zabývá transfery týkajícími se rozpočtu města. V městském rozpočtu se vytváří rezervní fond, který nesmí přesáhnout dvě procenta celkových výdajů města.

Privatizace majetku města se provádí formou veřejné nebo elektronické dražby. Informace o této dražbě musí být zveřejněna a připouští se i elektronické zveřejnění.

Část IV zákona o místní samosprávě je věnována dozoru státu a auditu činností orgánů obce.

Dozor státu se člení na dozor nad dodržováním zákonů a odvětvový dozor. Dozor nad dodržováním zákonů sleduje soulad normativních správních aktů zastupitelstva obce s celostátním zákonodárstvím. Odvětvový dozor se vztahuje k zákonnému a náležitému uplatňování delegovaných působností obce.

Dozor nad dodržováním zákonů je v kompetenci předsedy vlády. Odvětvový dozor je svěřen příslušným ministrům v oboru jejich působnosti. V Adžarské autonomní republice se dozor provádí na základě usnesení gruzínské vlády.

Dozor státu se uskutečňuje v souladu s ústavou, Evropskou chartou místní samosprávy a pravidly stanovenými zákonem o místní samosprávě.

V Gruzii se rozlišuje dozor ve vztahu k dodržování zákonů a dozor podle jednotlivých odvětví, který by v ČR odpovídal spíše kontrole přenesené působnosti.

Dozor nad dodržováním zákonů má na starosti předseda vlády. Odvětvový dozor je záležitostí příslušných ministerstev, která jej uplatňují ve vztahu ke kompetencím delegovaným zákonem nebo smlouvou. V Adžarské autonomní republice se odvětvový dozor uskutečňuje v souladu s příslušným usnesením ústřední vlády Gruzie.

V případě aktu zastupitelstva, který je v rozporu se zákonem, se uplatní dozor se stanovením lhůt na změnu pro obecní zastupitelstvo. V případě aktů, které odporují ústavě nebo jsou základním způsobem v rozporu se ústavními právy a svobodami občanů, je možné okamžité zrušení normativního právního aktu.

Pokud zastupitelstvo obce neplní své zákonné povinnosti vydat normativní akt v rámci delegované působnosti, může mu příslušný odvětvový úřad nařídít splnění této povinnosti.

Orgán státního dozoru může ve věcech delegované působnosti sám nahradit nečinné orgány obce, avšak nejvýše na dobu jednoho roku. Nesmí se tak stát v prvních a posledních šesti měsících volebního období. Obec má právo na soudní přezkoumání aktů státního dozoru, kterými byl nahrazen výkon její delegované působnosti.

V rámci všeobecného dozoru nad dodržováním zákonů poskytne orgán do-

zoru případně právní konzultaci obci. Závěry vyplývající z této konzultace mají pouze doporučující povahu.

Kompetence zastupitelstva obce mohou být dočasně pozastaveny v případě, kdy se počet členů zastupitelstva snížil více než o polovinu, když se za tři měsíce od počátku roku neschválil nový rozpočet a když se obecní zastupitelstvo nesešlo během šesti měsíců.

Pokud je obecní zastupitelstvo nečinné nebo je jeho činnost pozastavena, je zavedena v obci přímá státní správa na základě rozhodnutí vlády. Takové rozhodnutí může být napadeno u soudu nejméně čtyřmi členy zastupitelstva nebo starostou obce.

Ve vztahu k regionální správě je podstatná možnost obcí podílet se na činnosti regionální poradní rady. Do kompetence této poradní rady patří projednávání rozvojových projektů, programů a odhadu finančních nákladů projednávání strategií sociálně ekonomického rozvoje a doporučení ve věcech rozvoje pro státní instituce. Poradní rada je složena ze starostů obcí, předsedů a místopředsedů obecních zastupitelstev a je poradním orgánem gubernátora příslušného regionu.

5. Postavení a vzdělávání úředníků

5.1. Současná situace

V Gruzii existuje zákon o veřejné službě přijatý v r. 1997. Je třeba vyzvednout, že zákonná úprava veřejné služby byla přijata již v první fázi úsilí o reformu veřejné správy všeobecně. Tato úprava je založena na jednotných zásadách pro státní úředníky i pro úředníky územní samosprávy. V důsledku této skutečnosti je dobře možný přechod z územní samosprávy do státní správy. Základním problémem úpravy veřejné služby jsou garance postavení úředníků a regulace jejich vzdělávání. Stejně jako v české zákonné úpravě je ochrana úředníků neúplná, chybí přesnější stanovení podmínek pro jejich uvolnění z funkce, které by nebylo do jisté míry zneužitelné.

Veřejná služba je v zásadě založena na kariérním principu, nejsou však přesně stanoveny podmínky k přijetí do veřejné služby. Nicméně jsou úředníci přijímáni povinně na základě konkurzu.

Problémem přesto stále zůstává atraktivita práce ve veřejné službě ve venkovských regionech pro mladé absolventy vysokých škol, neboť zastávaná místa nejsou pevně vázána na určitou kvalifikaci a chybí celková systemizace. V kariéře v územní samosprávě i v samotných možnostech přijetí do služby v územní samosprávě se fakticky odráží také vztahy k rodovým a klanovým strukturám v daném místě a regionu.

Tyto záležitosti komplikují také nastavení systému vzdělávání úředníků, který by měl být provázán se systemizací pracovních pozic, resp. skupin pracovních pozic, kde bude definováno, jaké kvalifikační požadavky jsou na jednotlivé pozice kladeny. Tato systemizace ale v současnosti v Gruzii není vytvořena. Vzdělávání probíhá zejména na základě požadavků přicházejících spontánně z orgánů státní správy, ale i z územní samosprávy.

Na jedné straně lze hodnotit tyto požadavky na vzdělávání jako snahu vyjít vstříc měnícím se požadavkům práce ve veřejné správě, na straně druhé nesystemovost vzdělávání je obvykle spojena s nízkou efektivitou, jak z hlediska finančního, tak z hlediska rozvoje znalostí a dovedností účastníků.

Gruzínci samotní oceňují český systém vzdělávání ve veřejné správě, který ale nelze, s ohledem na rozdílnost podmínek v obou zemích, v Gruzii realizovat bez určitých modifikací. K tomu, aby mohl být systém vzdělávání, podobný českému, v Gruzii zaveden, je potřeba nejprve udělat několik základních kroků:

1. Vytvořit systemizaci pracovních míst (skupin pracovních míst) se vstupními požadavky na kvalifikaci a požadavky na další vzdělávání a v souvislosti s tím usilovat o objektivizaci konkursního řízení, zejména v samosprávách.
2. Kvalifikační požadavky stanovit centrálně a závazně (v současné právní situaci mohou mít pouze doporučující povahu); v požadavcích přihlížet k odborným věcným znalostem i ke znalostem právní úpravy příslušné činnosti. Při stanovení jakýchkoliv právních povinností je potřebné dbát i na určení sankcí za jejich nesplnění.
3. Diferencovat vzdělávací systém (např. podle českých zkušeností): vstupní vzdělávání, vzdělávání pro obecnou část zvláštní odborné způsobilost, vzdělávání pro zvláštní část zvláštní odborné způsobilosti, průběžného vzdělávání pro zvyšování kvalifikace, vzdělávání vedoucích úředníků.
4. Vytvořit akreditační a certifikační systém (vzdělávacích institucí, vzdělávacích programů).

Vzdělávací aktivity pro pracovníky veřejné správy jsou v Gruzii podpořeny činností mezinárodních organizací; působí zde například UNDP³⁰⁾ nebo německá GIZ.³¹⁾ Také Česká republika v rámci své rozvojové pomoci v Gruzii zahrnuje tuto činnost do svých aktivit.

5.2. Projekt české rozvojové pomoci v oblasti vzdělávání úředníků

S ohledem na výše uvedené skutečnosti směřovala česká rozvojová pomoc v Gruzii v oblasti veřejné správy a její modernizace také do vzdělávání úředníků. Autoři tohoto příspěvku pracovali v Gruzii jako experti v rámci projektu rozvojové pomoci Podpora reformy veřejné správy v Gruzii – zvyšování kapacit v oblasti vzdělávání státní správy, který financovala Česká rozvojová agentura (ČRA). Partnerským subjektem v Gruzii byl *Vano Khukhunaishvili Center for Effective Governance System and Territorial Arrangement Reform (CEGSTAR)*, který byl založen při ministerstvu pro regionální rozvoj a infrastrukturu s cílem podpořit rozvoj územní veřejné správy, ale také přilákat investory do Gruzie. Projekt probíhal od podzimu 2014 do jara 2016.

³⁰⁾ United Nations Development Programme.

³¹⁾ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

Záměrem projektu, který vycházel z požadavků zadavatele, tj. ČRA,³²⁾ bylo přispět ke vhodnému nastavení fungujícího systému decentralizované státní správy. Nezbytnou součástí takového systému ale je ucelená koncepce vzdělávání pracovníků ve veřejné správě. Pro realizaci projektu tedy byly důležité změny v legislativě týkající se veřejné správy a systému jejího vzdělávání. Z hlediska konkrétního zaměření projektu byla klíčová efektivita vzdělávacího procesu ve veřejné správě, jak z hlediska jeho organizace, tak z hlediska konkrétních vzdělávacích programů a jejich hodnocení.

Na základě získaných podkladů a informací, které byly diskutovány s relevantními pracovníky, byla provedena základní analýza CEGSTARu, nastavení jeho organizační struktury ve vazbě na činnosti, které má plnit. Byla zpracována a zaslána zásadní doporučení pro organizaci CEGSTARu, koncipovaná v souladu s funkcemi, které by tato instituce podle vyjádření gruzínské strany měla do budoucna plnit. Doporučení české strany ohledně změny organizační struktury a optimálního nastavení procesů pro fungování CEGSTARu se ukázala jako plně využitelná a byla gruzínskou stranou hodnocena jako velmi přínosná.

V rámci projektu byla také provedena analýza problematiky managementu pro orgány obcí a jejich funkcionáře a vedoucí zaměstnance. V tomto smyslu byl rovněž zpracován vzorový program celkového vzdělávání pro funkcionáře a manažery. Po dohodě s gruzínskou stranou bylo jedno z témat tohoto vzorového vzdělávacího programu podrobně zpracováno ve formě kurikula. Současně byla posouzena i kurikula připravená gruzínskou stranou pro některé další části programu. V rámci projektu bylo také vzorové školení realizováno.

V této souvislosti je potřebné konstatovat, že projekt do jisté míry přesáhl původní cíl, který se vztahoval k institucionálnímu zajištění vzdělávání a vzdělávacích programů. V rámci projektu byly totiž konzultovány rovněž návrhy některých normativních aktů a navíc byl vypracován speciální materiál k otázkám akreditace a certifikace ve vztahu ke vzdělávacímu procesu. V oblasti akreditace a certifikace byly zkušenosti ČR hodnoceny gruzínskou stranou jako zvláště zajímavé a inspirativní.

Hlavní partnerskou organizací pro českou stranu, jak je výše uvedeno, byl *Vano Khukhunaishvili Center for Effective Governance System and Territorial Arrangement Reform* (CEGSTAR). Spolupráce s touto organizací byla pro úspěch projektů klíčová a probíhala velmi dobře. Kromě partnerské organizace bylo využito i zkušeností pracovníků gruzínského Ministerstva pro regionální rozvoj a infrastrukturu, dále materiálů UNDP a konzultací s jeho pracovníky v Gruzii.

Pro úspěšnou realizaci projektu bylo nezbytné pochopit situaci v Gruzii a orientovat se v jejím sociálním a kulturním prostředí. Výhodou v tomto směru byla znalost jak anglického, tak zejména ruského jazyka, neboť znalost ruštiny

³²⁾ ČRA definovala zadání projektu na základě dohody s gruzínskou stranou.

ve střední a starší generaci stále převažuje. Významnou pomoc poskytl zastupitelský úřad ČR.³³⁾

Možnosti veřejné správy závisí totiž mj. právě na vývoji sociálních a kulturních faktorů, což bylo gruzínské straně opakovaně zdůrazňováno zejména v souvislosti s tím, že pouhý přenos českých zkušeností bez relevantní modifikace na ekonomické, sociální a kulturní podmínky Gruzie by s největší pravděpodobností nepřinesl žádoucí výsledky. V této souvislosti věnovali experti při svých konzultacích velkou pozornost i obecnému rámci, do kterého musí být poznatky o vzdělávání ve veřejné správě zasazeny.

Decentralizace v Gruzii se v několika posledních letech zintenzivnila, nicméně je tento problém i nadále složitý, protože záleží nejen na rozsahu decentralizace, ale i na jejích formách, případně na diferencovaném uplatnění na různých úrovních správy a dalších faktorech, např. demografických. Zákonná úprava se dá jistě zlepšit, vcelku je však provedená gruzínská úprava evropským poměrům bližší než praxe. Rozhodující je, aby decentralizace posílila vztah občanů k rozhodování a nevedla spíše k posílení vlivu místních klientelistických struktur. Proto je nutné ji spojit s důrazem na posílení profesionality ve správě a tím tedy se stabilizací odborného personálu, nikoliv jeho výměnou po každých volbách. Důležité je rovněž vycházet z dlouhodobosti procesu a neočekávat rychlé výsledky, neboť reálná decentralizace znamená změnu způsobu přístupu k problémům, nejen změnu legislativy a deklarovaných preferencí.

Závěr

Na základě studia legislativy, rozhovorů s představiteli gruzínské teorie a praxe i vlastního pozorování situace v regionech se autoři domnívají, že lze učinit následující závěry ve vztahu k veřejné správě v Gruzii.

V souladu s ústavou je Gruzie v současné době parlamentní republikou. Na základě ústavních změn v r. 2013 se uskutečnil přechod k této formě od předcházejícího stavu, který byl v zásadě podobný neoprezidentskému systému. Lze soudit, že v gruzínských podmínkách, které vyžadují postupné odpoutávání se od patriarchálních prvků v organizaci společnosti, je parlamentní republika pro demokratický vývoj výhodnější. Současně je parlamentní republika příznivá snahám o decentralizaci, neboť přenáší centrální odpovědnost za regulaci samosprávy na vládu odpovědnou parlamentu a odstraňuje prvky přímé prezidentské správy. Přeměna na parlamentní republiku se odrazila v řadě konkrétních ustanovení ústavy.

Vertikální dělba moci je v Gruzii založena na principu unitárního státu s existencí autonomních útvarů a decentralizací uskutečňovanou ve spojeném modelu výkonu veřejné správy. V zákonné rovině se zřetelně odlišuje vlastní a delegovaná působnost samosprávy, celá zákonná úprava se vyznačuje snahou co nejpřesněji definovat používané pojmy.

³³⁾ Zejména tehdejší attaché pro rozvojovou spolupráci Ing. Albert Sidó, který v současnosti působí na Velvyslanectví České republiky v Afghánistánu.

Autonomní statut se momentálně vztahuje fakticky pouze k Adžarské republice, neboť Gruzie nemůže reálně vykonávat svou svrchovanost na území Abcházie a Jižní Osetie. V důsledku této situace se v gruzínské ústavě objevují ustanovení přechodné povahy a ustanovení, jejichž účinnost je vázaná na obnovení faktické svrchovanosti nad uvedenými územími. Autonomní statut přiznaný Adžarské republice vyhovuje standardním požadavkům na politickou autonomii. Ve vztahu k dalším autonomiím by ovšem bylo potřebné řešit i jiné otázky, např. používání jazyků. Současná gruzínská ústava klade velký důraz na používání státního jazyka v činnosti státu i orgánů veřejné moci.

Gruzínská ústava věnuje pozornost formám uplatnění přímé demokracie a v této věci je rozhodně vůči účasti občanů na řešení veřejných záležitostí vstřícnější než Ústava ČR.

Míra autonomie samosprávy z právního hlediska odpovídá běžným kritériím pro samosprávnou regulaci i v evropských podmínkách. Poměrně výrazné je, jak bylo konkrétně ukázáno, postavení starosty, resp. primátora.

Mimořádnou pozornost věnuje gruzínské zákonodárství vztahu mezi správní a sídelní strukturou, který je skutečným základem pro prostorovou optimalizaci územní veřejné správy. Také v této věci velmi pečlivě definuje pojmy jak sídelní, tak správní struktury. V důsledku relativně velkého rozdílu mezi městem a venkovem jsou i v zákonodárství odlišněji upraveny správní struktury v obcích různé velikosti a významu ve srovnání s českými podmínkami.

Výrazným znakem gruzínské územní správy je značná průměrná velikost obcí.³⁴⁾ Z existence velkých obcí vyplývají ovšem pro správu i některé další souvislosti. V první řadě je nutné vidět velikost obcí z části jako důsledek sídelní struktury, ve které nalezneme jen ve velmi omezené míře klasická vesnická sídla, naopak častěji je možno nalézt rozptýlená osídlení, kde vhodným správním centrem je teprve nejbližší město. Velké obce mají určité výhody spojené zejména s možností snáze získat kvalifikované pracovní síly pro výkon správních funkcí a samozřejmě také vytvořit zastupitelské orgány, na druhé straně však vysoká průměrná velikost obce může ztěžovat zvyšování aktivity občanů a jejich účasti na veřejném životě.

Právě zmíněný negativní vliv lze omezit subobecní samosprávou, jejíž prvky gruzínský zákon o samosprávě obsahuje.

Velké obce při relativně menší ploše státu ztěžují nalezení vhodné pozice pro regionální správu. Skutečně byla dosud role regionální správy relativně slabší a odrážela se i v tom, že zde existovala pouze linie státní správy. Tuto linii představuje gubernátor, jehož původní pozice se v zásadě odvozovala od neoprezidentského systému a role gubernátora v realizaci prezidentovy politiky. Po přechodu k parlamentní republice bylo třeba hledat novou faktickou roli

³⁴⁾ Počet obcí – 12 samosprávných měst a 67 samosprávných obcí, celkem 79 samosprávných municipalit. Průměrný počet obyvatel samosprávné municipality je cca 47,1 tis.

gubernátora a nyní se zdá, že tato role bude spočívat zejména v oblasti koordinace výkonu veřejné správy na daném území.

Speciální otázkou je vzdělávání v gruzínské veřejné správě. Především je třeba vyzvednout existenci zákonné úpravy státní služby, kde Gruzie časově předběhla účinnou českou regulaci. Systém uceleného vzdělávání ve státní službě se však teprve vytváří a zatím je do značné míry záležitostí aktivity jednotlivých rezortů.

Zvýšení koordinace v oblasti vzdělávání lze očekávat od CEGSTARu, který věnuje velkou pozornost zdokonalení vzdělávacího systému. Zásadní význam má dosažení základní srovnatelnosti, resp. minimální potřebné úrovně znalostí při vstupu do veřejné správy. Důraz na tuto problematiku vyplývá rovněž z podstatně větší diferenciací gruzínské společnosti ve srovnání s běžnými středoevropskými poměry. V Gruzii existují centrálně vytvářené a doporučované vzdělávací programy, nikoliv však závazný obsah vzdělávání. To platí jak pro státní správu, tak pro samosprávu, kde neexistuje žádný ekvivalent české zkoušky zvláštní odborné způsobilosti. Jako vysoce pozitivní však lze hodnotit povinný podíl na vzdělávání úředníků v rozpočtových výdajích obecních samospráv, který činí jedno procento podle zákona.

Z hlediska dalšího vývoje by byl nepochybně výhodný pevný systém zákonů požadavků na vzdělávání úředníků zejména v územní samosprávě. V důsledku působení tradičních lokálních a rodových vazeb totiž může docházet k uplatnění jiných než kvalifikačních kritérií vztažených k jednotlivým pracovním pozicím a tendencím blízkým *spoils* systému.³⁵⁾

Z obecného hlediska lze konstatovat velmi solidní úroveň gruzínské legislativy v oblasti systému veřejné správy. Některá řešení by mohla být inspirující i pro českou právní úpravu, např. regulace organizační struktury a kompetencí samosprávy a zákonné definice používaných pojmů. Ačkoliv je možné, jako ostatně v každém státě, tuto právní úpravu dále zdokonalovat, spočívají limity gruzínské veřejné správy spíše v některých faktických předpokladech pro uplatnění všech pozitivních vlastností právní úpravy.

V první řadě zde působí stupeň ekonomického rozvoje, který omezuje jednak možnosti výdajů na činnost veřejné správy a na její zlepšování, jednak omezuje prostorovou dostupnost správních a dalších služeb v území. Současně také závisí činnost veřejné správy i více na případné pomoci ze zahraničí, event. vztahu ke kapitálově silným subjektům v Gruzii samotné. Míra sociálních problémů vyplývajících z nižšího stupně ekonomického rozvoje není vždy patrná ze statistických údajů. Oficiální míra nezaměstnanosti v Gruzii dosahuje 12,4 %, skutečná nezaměstnanost je však podstatně vyšší, neboť řada osob pracuje pouze příležitostně nebo ve službách s velmi nejistými příjmy. Na druhé straně vysoká míra nezaměstnanosti může zvyšovat atraktivitu zaměstnání ve veřejné správě

³⁵⁾ Systém kořisti, spočívající v tom, že strana, která vyhrála volby, vymění nejen vládu nebo výkonný orgán samosprávy, ale též úředníky, zejména úředníky ve vyšších pozicích.

a při působení adekvátních mechanismů ve vztahu k efektivnosti správy by mohla pozitivně ovlivnit výběr úředníků.

Státní politika v sociálních záležitostech byla dosud velmi zdrženlivá, což se projevilo např. v téměř bezplatném převodu státních bytů (jiné za sovětského systému v zásadě neexistovaly) na nájemníky nebo v opakovaném oddlužení obyvatelstva. Zmíněná zdrženlivost nepochybně přispěla k udržení sociálního smíru, otázkou je ovšem její vliv na potřebné ekonomické reformy.

Dalším významným prvkem působícím na reálnou podobu veřejné správy jsou tradice ve způsobu života společnosti. Zde je třeba poukázat na relativně vysokou hierarchizaci, roli patriarchálních autorit, vysokou rodinnou a rodovou soudržnost a faktické rozdíly v postavení mužů a žen. Uvedené vlivy ve svém úhrnu vytvářejí příznivé podmínky pro působení rodových a klanových struktur, což může zřetelně ovlivnit objektivitu a efektivnost veřejné správy. Rovněž je třeba uvážit, že z vysoké rodové integrace vyplývá také zastupitelnost příjmů jednotlivých příslušníků těchto struktur, která fakticky ovlivňuje míru a účinnost jejich zapojení do dělby práce.

Dalším problémem vyplývajícím z celkového sociálně ekonomického vývoje je zřetelně podhodnocená infrastruktura, která snižuje možnosti realizace zájmů veřejné správy a její dostupnost v území, stejně jako optimalizaci územní struktury. Problémy s infrastrukturou nevyplývají přitom vždy pouze z nedostatku finančních prostředků, ale někdy i ze vžitých způsobů její organizace. V této souvislosti se ztrácí také využitelnost některých klasických ukazatelů pro formování správních struktur, jako je např. dojíždka za prací, která je ve své klasické podobě v Gruzii minimální.

Předpoklady pro reálné využití samosprávou jsou snižovány relativní nerozvinutostí struktur občanské společnosti a velmi diferencovaným zájmem o veřejné dění. Za těchto okolností nemůže být rozdíl mezi státní správou a samosprávou ve vědomí občanů zcela doceněn.

Konečně velký rozdíl mezi městem a venkovem při současném působení rodových a klanových vazeb nečiní působení ve veřejné správě na venkově pro mladé kvalifikované osoby přitažlivým ani při vysoké míře nezaměstnanosti.

Mezi pozitivní faktory vývoje nepochybně patří snaha o zvyšování úrovně demokracie a právní regulace projevující se také v charakteru ústavních a zákonných změn v posledních pěti letech. Rolí právní regulace je v tomto směru volba řešení vedoucích k demokratizaci a objektivizaci správy. Velký význam zde může mít posilování subobecní samosprávy a zpřesňování požadavků na vzdělávání úředníků a na jejich kvalifikaci.

Podstatné v tomto směru je, aby zvolený způsob decentralizace posiloval zvyšování aktivity občanů a jejich zájem o veřejné dění, nikoliv vliv rodových struktur a klanů.

Ve vztahu k zahraniční regulaci a zahraniční pomoci je na jedné straně potřebné konstatovat, že je významně využíváno zahraničních legislativních vzorů i správních modelů, na druhé straně by však nemělo být vytvářeno nadměrné očekávání ve vztahu k možnostem jejich využití nebo využití zahraniční finanční pomoci, neboť rozhodující roli ve zkvalitnění správy mají vnitřní společenské mechanismy.

Shrnutí:

Předmětem článku je charakteristika současné veřejné správy v Gruzii, problémů v souvislosti s touto správou řešených a vývojových tendencí správního systému. Analýza veřejné správy v Gruzii je prováděna na pozadí obecného základu veřejné správy v postsovětském prostoru a s využitím geografických a demografických údajů. V článku je věnována pozornost jak ústavnímu systému, tak především systému územní samosprávy před reformou v letech 2012-2013 a situaci po reformě. Autoři uvádějí rovněž své zkušenosti získané při expertním pobytu v Gruzii a v této souvislosti se zaměřují zejména na otázky vzdělávání ve veřejné správě a jeho vztahu k postavení úředníků. Závěrem článek uvádí faktory působící na vývoj veřejné správy v Gruzii včetně faktorů širšího socio-ekonomického prostředí. Z uvedených poznatků o právní regulaci a stavu územních společenství vyvozují autoři závěry o možnostech a podmínkách dalšího vývoje správního systému.

Summary:

The subject of this paper is the characteristics of the current public administration in Georgia, the issues solved in relation to the public administration and development tendencies of the Georgian administrative system. The analysis of public administration in Georgia is carried out within a general base of public administration in the post-soviet space and with the use of geographical and demographic data. The paper focuses on both the constitutional system and the system of territorial public administration. In this respect the paper is dealt with the difference between the status of territorial self-government before and after the reform in 2012-2013. The authors also report their experience gained during expert stays in Georgia, focusing in particular on the issues of training in public administration and its relation to the status of officials. Finally, the paper sums up the factors influencing the development of public administration in Georgia, including the factors of the wider socio-economic environment. From the knowledge of legal regulation and the situation of territorial communities, the authors draw conclusions about possibilities and conditions of further development of the Georgian administrative system.