

Mapa kompetencí české a polské územní samosprávy

Mapa kompetencji polskiego i czeskiego
samorządu terytorialnego

Expertíza vyhotovená v rámci projektu:

Společně řešíme problémy



Wspólnie rozwiązujemy problemy

Autoři:

Marian Kachniarz,
Jan Janeček

s výjimkou podkapitol:

2.1.5. Olgierd Kempa

2.1.6. Zbigniew Piepiora

Redakce:

Marian Kachniarz

Zvláštní poděkování patří:

Miroslavu Kociánovi - starostovi obce Bílá Voda

Miroslavu Vlasákovi – bývalému starostovi Žacléře

Jaroslavu Štefkovi – sekretáři Euroregionu Glacensis

Marcinu Czernieci - starostovi obce Kamieniec Ząbkowicki,

Patryku Strausovi – starostovi obce Kamienna Góra,

Julianu Golakovi – bývalému místopředsedovi zastupitelstva Dolnoslezského vojvodství

Piotru Słowińskému – žurnalistovi Rádía Wrocław

za konzultace v rozsahu praktických aspektů česko-polské spolupráce, které posloužily ke zdokonalení tohoto textu.

Obsah

Část I. Obecná charakteristika úrovní územní samosprávy v Polsku a České republice.....	5
1.1. Evoluce struktury samosprávy v PL a ČR.....	5
1.1.1. Vývoj struktur samosprávy v PL.....	5
1.1.2. Vývoj struktur samosprávy v ČR.....	11
1.2. Charakteristika celků obecní úrovně v PL a ČR.....	20
1.2.1. Území, obyvatelstvo.....	20
1.2.2. Kompetence a působnost.....	25
1.2.3. Organizace a řízení.....	31
1.2.4. Finance	40
1.2.5. Dozor nad činností	46
1.3. Charakteristika celků okresní úrovně	51
1.3.1. Území, obyvatelstvo.....	51
1.3.2. Kompetence a působnost.....	52
1.3.3. Organizace a řízení.....	54
1.3.4. Finance,	56
1.3.5. Dozor nad činností	59
1.4. Charakteristika celků krajské/vojvodské úrovně.....	60
1.4.1. Území, obyvatelstvo.....	60
1.4.2. Kompetence a působnost.....	63
1.4.3. Organizace a řízení.....	64
1.4.4. Finance,	69
1.4.5. Dozor nad činností	74
1.5. Spolupráce mezi celky a s nevládními organizacemi	76
Část 2. Sektorová charakteristika výkonu jednotlivých činností v České republice a v Polsku	80

2.1. Organizace správní působnosti	80
2.1.1. Evidence obyvatelstva.....	80
2.1.2. Působnost správních orgánů v oblasti dopravy	82
2.1.3. Působnost správních orgánů v oblasti architektury a stavebnictví.....	84
2.1.4. Správní činnosti v oblasti životního prostředí.....	92
2.1.5. Působnost správních orgánů v oblasti zeměměřičství	98
▪ Služby, inspekce a stráž, krizové řízení	102
2.2. Organizace sociálních činností	111
2.2.1. Školství a výchova	111
▪ Ochrana zdraví.....	116
2.2.2. Sociální péče	121
2.2.3. Předcházení nezaměstnanosti.....	127
2.2.4. Kultura.....	133
2.2.5. Sport	135
2.3. Organizace technických činností.....	137
2.3.1. Vodovody a kanalizace	137
2.3.2. Elektrická energie, plyn, telekomunikace	139
2.3.3. Udržování čistoty a nakládání s odpady.....	141
2.3.4. Silnice a veřejná doprava	144
2.3.5. Komunální byty.....	146
2.3.6. Péče o památky	148
2.3.7. Údržba zeleně, zalesněné plochy, hřbitovy	149
Seznam literatury	152
Seznam obrázků	158
Seznam tabulek	159
Seznam příloh – schémata pravomocí	160

Část I. Obecná charakteristika úrovní územní samosprávy v Polsku a České republice

1.1. Evoluce struktury samosprávy v PL a ČR

1.1.1. Vývoj struktur samosprávy v PL

Územní samospráva v meziválečném Polsku

Ideje svobodné obce a svobody obyvatel měst v rozsahu sebeurčení se v Evropě šířily po Velké francouzské revoluci. Byly kodifikovány v usnesení ze dne 17. prosince 1789 o svobodné samosprávné obci a staly se vzorem pro systémové změny v jiných zemích (např. ve Spojených státech). Tyto vlivy se týkaly rovněž Polska, ve kterém se o dva roky později v Ústavě z 3. května 1791 objevila úprava práv a úkolů městského stupně. Bohužel, dělení Polska mezi Rusko, Prusko a Rakousko, a v důsledku ztráta státnosti na 123 let, vedly k tomu, že v každé části byly zaváděny odlišné systémy. V ruském záboru byly ideje samosprávy velmi omezené, sice byly zavedeny obce se starostou v čele, který však byl zástupcem centrální moci. V pruském a rakouském záboru byly vytvořeny samosprávné obce a okresní sněmy v podobě svazků obcí. Do konce záborů největší samostatnost struktur územní samosprávy existoval v Haliči (rakouský zábor) a právně tam je nutno spatřovat polské samosprávné tradice.

Delší tradici, nežli obec, má na polském území institut okresu. Ty vznikaly již ve druhé polovině 14. století jako výsledek spojení kastelánií. V knížecích knihách tyto celky byly nazývány latinsky jako *districtus* (okres). Byly založeny na jurisdikci zemských soudů. A proto polský termín "powiat" (okres) je odvozen z "dnia wietnego" čili "wieceu", soudního shromáždění s předem stanoveným termínem. Okres byl rovněž správním celkem majetku panovníka a povinnosti v tomto rozsahu plnili speciální správci (latinsky *procuratores*),

nazývání od poloviny 15. století starosty. Starostové měli širokou správně-soudní moc; soudili všechny, kteří spáchali trestné činy ohrožující veřejný pořádek. Mezi kompetence starosty patřil rovněž dohled na výkon rozsudků soudů a všeobecný dohled na finanční aparát. Okresy, jako správní celek, ačkoliv s různým rozsahem moci, existovaly ve všech záborech. V pruském záboru jako ekvivalent německého *kreis*. V ruském záboru byly ekvivalentem okresů *ujazdy* a v Haliči nejprve *distrikty*, a od roku 1867 okresy.

Po 1. světové válce a obnově polského státu v roce 1918 ožila diskuse na téma územního členění státu a samosprávy. Bylo rozhodnuto o tvoření samosprávy na základě tzv. bodenského modelu (jihoněmeckého). Ačkoliv by bylo jednodušší uplatnit pro území celého státu pruský model existující ve velkopolském záboru, bylo rozhodnuto, že výše uvedený model bude lépe přizpůsoben našim podmínkám. Pruský model byl více technokratický a jihoněmecký model obecní byrokracii podřizoval obyvatelskému živlu. Nutno dodat, že bodenský model byl považován za jednu z nejlépe vyvinutých a stvořených forem samosprávy v tehdejší Evropě. Je tak výrazně vidět, že polští reformátoři byli s těmito modely dobře obeznámeni a snažili se polskému státu vštěpit ta řešení, která byla vedoucí z hlediska funkcionality. Tato reforma zaváděla samosprávu na třech úrovních – ve vojvodstvích, okresech a obcích. Příslušná právní úprava byla přijata 4. února 1919, v roce 2019 tak bylo 100. jubileum polské samosprávy. Toto datum je vhodné připomenout, protože ačkoliv se obecně má za to, že územní samospráva v Polsku funguje od roku 1990, ve skutečnosti se jednalo o její obnovení. Podíváme-li se trochu do budoucnosti, je zde nutno dodat, že inspirace těmito zkušenostmi je vidět u „otců zakladatelů“ současné podoby lokální správy. Nutnost změn v systému vládnutí pochopili již v dobách socialismu a uměli ji formulovat během „karnevalu Solidarity“, dodat jí tvar, prosadit v době „Polského kulatého stolu“ a následně, za vlády Tadeusze Mazowieckého a Jerzého Buzka, uchopit v paragrafech reformy samosprávy a zavést do praxe¹.

Pokud se ještě vrátíme do meziválečného období, debaty na téma směru reformy modelu samosprávy byly velmi pokročilé a poznamenané politickým bojem tehdejších stran. V důsledku toho územní samospráva podléhala silnému vlivu centrální politické moci. Omezena byla role zastupitelstev ve prospěch postupného posilování role výkonných orgánů. Tyto změny v roce 1933 završila tzv. „konsolidační“ reforma označovaná jejími odpůrci za

¹ Za „otce zakladatele“ jsou všeobecně považováni prof. Michał Kulesza, prof. Jerzy Regulski a soudce Jerzy Stępień, ačkoliv je nutno pamatovat rovněž na zásluhy širokého okruhu osob zapojených do přípravy a provedení reformy.

„centralizaci, unifikaci a byrokracii”². Zjednodušeně je tak možné říci, že v období 2. Polské republiky byl původně přijatý bodenský model samosprávy důsledně měněn směrem k pruskému modelu – s menší autonomií a silnější politickou kontrolou ústřední moci.

Po 2. světové válce se na základě dohod uzavřených na Jaltské konferenci, podle očekávání Stalina, skupina států střední Evropy spolu s Polskem a tehdejším Československem dostala do zóny bezprostředního politického vlivu Sovětského svazu. Důsledkem toho bylo zavedení ve všech těchto zemích sovětského vzoru založeného na systému národních výborů, které byly formou územních orgánů ústřední moci. Samospráva se svými nezbytnými vlastnostmi jako je právní, politická, finanční a majetková autonomie byla zlikvidována. Byla označována za systémový přežitek pro princip jednotnosti státní moci. Tento názor byl posílen zákonem ze dne 20. března 1950 o územních orgánech jednotné státní moci. Podle Ústavy Polské lidové republiky ze dne 22. července 1952 národní výbory obcí, měst, okresů a vojvodství měly status územních orgánů státní moci odpovědné za plnění správních úkolů a pokynů ústřední moci.

Jednalo se o podivný systém, atrapu moci, který neměl nic společného ani s polskou tradicí ani s racionalitou veřejné správy v lokálním měřítku. Roli instituce pečující o základní prvek společnosti plnil zaměstnavatel. Stát byl organizován v resortním systému a nikoliv územním. Základ ztotožnění obyvatel spočíval v tom, kde pracují, a nikoliv kde bydlí.

V poválečném období bylo provedeno několik zásadních reforem územního členění na všech úrovních. V roce 1954 bylo namísto 3 001 obcí vytvořeno 8 789 „gromad“, jako menších správních organizačních složek, zahrnujících několik vesnic. Účelem bylo vytvoření dojmu, že se lidová vláda přibližuje k lidu. Takto roztržitá struktura však byla shledána neefektivní a „gromady“ byly postupně sjednocovány do větších organizačních složek. Tyto změny byly postupné, avšak zásadní, kdy se po 20 letech počet „gromad“ zmenšil o polovinu. Navzdory tomu dosažená správní struktura vládu neuspokojovala, protože v roce 1972 bylo rozhodnuto o zásadnější reformě – likvidaci „gromad“ a obnovení obcí. Tímto způsobem bylo 1. ledna 1973 namísto 4313 „gromad“ vytvořeno 2365 značně větších obcí. K další vlně konsolidačních procesů došlo v roce 1976, čili sotva o 3 roky později. Lze ji označit za korekturu předchozí reformy. Tato korektura však byla dosti výrazná – tímto způsobem bylo

² I. Lipowicz, 2009, *Tradycje i przyszłość samorządu terytorialnego w świetle nauki prawa administracyjnego* (w:) J. Supernat (red), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego – Księga Jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jana Bocia*, Wrocław s. 427- 438.

zlikvidováno dalších 10% obcí, čímž se jejich počet stabilizoval na úrovni 2 129 (ve srovnání s dnešními 2 477).

Zvětšování počtu obcí bylo koordinováno s reformami ostatních úrovní správy. V roce 1975 byly zlikvidovány organizační složky 2. stupně, čili okresy. Za to významně byl zvětšen počet vojvodství – ze 17 až na 49. Oficiální motivací pro tyto změny, jako dříve v případě „gromad“, byl záměr sblížení vládní moci s lidem. Neoficiálně byly důvodem těchto změn politické cíle – fragmentace celků spadajících pod vojvody, kteří dříve mohli vyvíjet silný nátlak na ústřední moc. Finále bylo podobné jako v případě „gromad“. Navzdory politice vládnoucích podporující nové vojvodské úřady přirozené zóny těžiště směřovaly k větším městským střediskům. Tyto funkcionální zóny byly roztrženy správními hranicemi, což snižovalo efektivitu takové soustavy. Na druhou stranu se nezdařil rovněž pokus o konsolidaci okresní správy na úrovni vojvodství. Mnoho úkolů totiž bylo nadále prováděno v dosavadní soustavě (především úkoly související s inspekcemi, útvary, různými složkami, strážemi, soudnictvím a státními zastupitelstvími, ale také v rozsahu geodézie, školství, dopravy atd.). Navzdory formální likvidaci tak velká část administrativy fungovala v okresní soustavě.

Po změně režimu v roce 1989 došlo ke dvouetapové rekonstrukci územní samosprávy. V roce 1990 byla zřízena nejprve obecní samospráva a téměř o dekádu později v roce 1999 byla tato soustava doplněna o okresní a vojvodský stupeň. Jak již bylo zmíněno dříve, vděk za to patří menší skupině odborníků, kteří si povšimli systémové role a koncepční přípravy. Tyto projekty by však dále zůstávaly v šuplících, kdyby nebylo podpory politických hnutí majících svůj původ v Solidaritě. Dle obecně akceptovaného názoru mnoha tehdejších reformátorů je nutno zakladatelský mýtus současné územní samosprávy hledat o dekádu dříve, na I. sjezdu Solidarity v Hale Oliwia v Gdaňsku (v roce 1980). Na něm byl schválen program Samosprávné Polské republiky, ve kterém byla samospráva představována nejen jako základ pracovních vztahů, ale také jako základ územní organizace.

Počáteční předpoklady postupného zavádění okresního a vojvodského stupně byly pozastaveny dalšími vládami. Systémové důsledky tohoto pozastavení pociťujeme dodnes. Mnoho autorů totiž poukazuje na to, že pružnějším řešením by byla koncepce postupného přizpůsobování kompetencí jednotlivým stupňům. Především doplňování lokálního stupně o okresní samosprávu po dekádě fungování obcí budilo obavy obcí o odebrání již zavedených úkolů. Důsledkem byl princip vertikální jednostrannosti úkolů – pouze z okresního stupně na obce. Ani cestou dohody to nebylo možné naopak. Není tedy divu, že v analýzách hodnotících

reformy, je výslovně diagnostován deficit spolupráce, a to zároveň jak ve vertikální, tak i horizontální soustavě (mezi organizačními složkami stejného stupně).

V systémovém modelu obcí přijatém v roce 1990 byl zvláštní důraz kladen na aspekt sociální organizace. Zákonná definice obce ji ustanovuje jako samosprávné společenství (a nikoliv jako lokální správní celek), které disponuje kompetencí pro určování vlastních úkolů důležitých pro toto společenství (domnělá kompetence). Avšak již od druhého funkčního období samosprávy začal proces eroze tohoto principu a postupného přesměrování jeho fungování v mezích zákona směrem k doslovnému uplatňování práva. Od liberální zásady „co není zakázáno je povoleno“, k zásadě legality „co je zákonem dáno – pouze to a nic nadto“. Ve správní judikatuře se dokonce ustálil trend omezující obecné kompetence samosprávy (domnělé) či zpochybňující svobodu organizace při plnění úkolů.

Druhá vlna decentralistických reforem, a zavedení okresních a vojvodských samospráv, tyto trendy na okamžik zastavila. Tehdejší vládnoucí politická garnitura rozhodně prezentovala postoje blížíící se těm z 80. a 90. let. Avšak jiné již byly podmínky – opozice a přeměňované instituce již nebyly v takové defenzivě jako před dekádou. Odpor proti zaváděným změnám byl větší a také procesy dekompozice zavedené reformy byly rychlejší. Na okresní úrovni byla zavedena myšlenka propojení správy, která poskytovala možnost vlivu lokálního stupně na způsob fungování inspekcí a různých složek (kromě toho se okresní ředitelé a inspektoři stali disponenty prostředků z rozpočtu). Avšak dotčené úřady se velmi rychle od této úpravy „oprošťovaly“ a soustřeďovaly rozhodování na vojvodské úrovni v rukou vládní správy. Podobný proces obrany svých pozic následoval na vojvodské úrovni, na které se nikdy nepodařilo zavést původně plánovaný princip duality. Tento princip předpokládal, že vojvoda a jeho administrativa budou pouze plnit zákonný dohled na samosprávu a koordinovat fungování různých složek, inspekcí a stráží. Subjektem hospodařícím na území vojvodství měl být maršálek. Od samotného začátku odpor státní správy vedl ke zdvojení správy (např. v rozsahu ochrany životního prostředí, sociální péče, geodézie) a boji těchto institucí o kompetence. Nezreformovaná resortní ústřední správa při tomto odporu samozřejmě stanula na straně státní správy (vojvody), jelikož zde viděla šanci na udržení svých kompetencí.

Původní koncepce předání lokálních úkolů na úrovni okresů a vojvodství do rukou příslušných samospráv tak v podstatě nebyla zrealizována. Dotčeny tím byly především okresy, jejichž fungování je dodnes založeno na finanční konstrukci, která dle předpokladu měla být dočasná. Změna ústřední moci a přerušení kontinuity reformátorské koncepce, a nezájem dalších vlád o tento problém, měly za následek hromadění se mnoha disfunkcí.

Příkladem toho je zcela nepromyšlený (a mnoho politiků si to dodnes neuvědomuje) poměr mezi zadlužením okresních nemocnic a možnostmi jejich financování z rozpočtů okresů. Finanční důsledky v rozsahu zdravotní péče (restrukturalizačních programů) za samotná léta 2004-2012 činily celkem 10,7 mld. PLN, z čehož na samosprávu (především okresní a vojvodskou) připadalo téměř 75% této částky (státní pokladna zde vynaložila pouze 3,4 mld. PLN)³. Jedná se o nejspíše nejkřiklavější příklad porušení principu přiměřenosti prostředků předávaným úkolům stanoveného ve čl. 167 Ústavy Polské republiky. Tak velká zátěž okresního stupně, který je z finanční stránky obzvláště slabý, musí vést k významnému omezení plnění jiných úkolů. Není tedy divu, že debaty o změnách systému samosprávy v Polsku se týkají především okresů. Problém spočívá v tom, že se tyto debaty zaměřují především na důsledky jejich relativně slabého fungování, a nikoliv na jejich příčiny.

K dosti významné změně systému samosprávy došlo v roce 2002, kdy se změnilo fungování a pravidla volby výkonného orgánu obcí. Rada se stala jednočlennou (starosta venkovské obce, starosta, primátor) a volba byla svěřena bezprostředně do rukou obyvatel. Došlo tak k posílení výkonné moci, která se stala nezávislá na zastupitelstvech. Na jednu stranu je hodnocení takového kroku pozitivní, protože došlo k zefektivnění managementu a zavedení odpovědnosti přímo zvoleného výkonného orgánu. Na druhou stranu však tento krok způsobil postupující marginalizaci zastupitelstva a oslabení jeho kontrolních funkcí. Převládání tohoto stavu může způsobovat omezení role zastupitele na funkci přisedícího u soudu, který samotnou svou pasivní přítomností legitimizuje činnost výkonné moci. A to může iniciovat proces negativní selekce zastupitelů, a to nikoliv podle kritérií v rozsahu kompetencí a cti, ale podle možností disponování časem, což vylučuje nejaktivnější jedince.

Pokud to shrneme, ústavní předpisy týkající se územní samosprávy byly v Polsku rozvinuty v zákonech o samosprávách, mezi které patří: zákon z 8. března 1990 o obecní samosprávě, zákon z 5. června 1998 o okresní samosprávě a zákon z 5. června 1998 o vojvodské samosprávě. Územní samospráva tak zahrnuje každý stupeň základního územního členění státu, přičemž mezi jednotlivými stupni neexistuje jakákoliv hierarchická podřízenost. Na příklad samospráva vojvodství nemá žádné mocenské kompetence ve vztahu k okresům či obcím nacházejícím se na jeho území. Reforma samosprávy v Polsku je často prezentována

³ Více na toto téma v: M. Kachniarz, 2013, *Ekonomiczno-finansowe skutki regulacji prawnych w obszarze funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2012 – zmiany w systemie ochrony zdrowia*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa.

jako příklad úspěšných změn zavedených po změně režimu⁴. Zároveň v období 2. Polské republiky, jak rovněž v současnosti, je těžké představit si proces modernizace země bez v podstatě rozprášeného zapojení samospráv, které je však důležité z hlediska efektivity. Stejně tak jako tehdy, tak i dnes, se v diskusi na téma směru evoluce systému vyskytují centralizační tendence směřující k utopii kontrolování všech záležitostí od jednoho stolu.

1.1.2. Vývoj struktur samosprávy v ČR

Počátky tvoření moderního systému samosprávy v českých zemích sahají do první poloviny 19. století a jsou bezprostředně spjatý s procesem systémové transformace ze šlechtické správy na územní samosprávu. České území (Čechy, Morava a Těšínské Slezsko – nazývané jako země Koruny české) tehdy bylo součástí Rakouského císařství a po tzv. Rakousko-uherském vyrovnání (Ausgleich) z února roku 1867 – součástí Rakousko-Uherska. Aktem zavádějícím samostatné obce a země (Landy) byla Březnová ústava (nazývaná Stadionovou ústavou) vydaná v roce 1849 v Olomouci císařem Františkem Josefem I. Podle § 33 obce získaly právo na svobodnou volbu svých zástupců, vlastnictví, emisi komunálních obligací apod. následná zákonná úprava obsahovala velice důležitý princip, že „základem svobodného státu je svobodná obec“. Toto právo rozlišovalo tři stupně samosprávy: tzv. obce, okresy a kraje. Tento zákon rovněž definoval principy výkonné moci, členění úkolů na přirozené (vlastní) a delegované (přenesené), vztahy mezi různými stupni vlády a také status úředního personálu.⁵

Navzdory různým politickým turbulencím a pokusům o obnovení císařského absolutismu byl vnitřní systém císařství pevně zakotven v ústavě ze dne 21. prosince 1867. Tyto akty nejenže zaváděly prvky právního státu, ale také umožňovaly poměrně široký rozsah autonomie korunních zemí a od začátku stanovily autonomní okresní, městskou a obecní samosprávu. Zlikvidován byl pouze krajský stupeň. Tato samostatnost se týkala stanovení místního práva, disponování částí příjmů a majetku společenství.

Okresní samospráva byla klasickým příkladem dualistické samosprávy. V každém okrese fungovaly struktury vládní správy zastoupené okresním hejtmanem (Bezirkshauptmann), který nad obcemi plnil vrchní dozor (v rozsahu svěřených úkolů).

⁴ Podrobný komentář k analýzám hodnotícím zavedené reformy je uveden v kapitole 6. Z tohoto důvodu zde byly opomenuty.

⁵ Schelle, K., *Vývoj české veřejné správy*. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2008.

Usnášecím a kontrolním orgánem bylo okresní zastupitelstvo volené v kuriovém systému na šestileté funkční období. Ze členů zastupitelstva byl volen výkonný orgán – okresní výbor, v jehož čele stál starosta okresu, kterého musel potvrdit císař. Samospráva byla odpovědná především za školství, komunikace, zdravotnictví a bankovníctví. Rovněž dohlížela na působnost obcí (v rozsahu jejich vlastní činnosti) a sama podléhala dohledu královského místodržícího.⁶⁾

Na území Českého království byly vytvořeny městské a venkovské obce. Obcemi byly rovněž vyčleněné dvorské oblasti. Ve městech samosprávné funkce jako usnášecí a kontrolní orgány plnila městská zastupitelstva a magistráty jako výkonně-řídící orgány se starostou v čele (a ve větších městech s primátorem). Funkční období obou orgánů trvalo šest let. Ve venkovských obcích usnášecí a kontrolní funkce plnily obecní výbory volené na tříletá funkční období ve dvou nebo třech volebních obvodech na základě majetkových censů nebo vzdělání. Výkonně-řídícím orgánem byla obecní představenstva, která tvořili radní a starosta. Starosta mající oprávnění k samostatnému rozhodování plnil funkci předsedy obce, řídil představenstvo, předsedal výboru a byl odpovědný za výkon činností z rozsahu vládní administrativy na území obce. Každá obec realizovala činnosti dvojího druhu: vlastní a přenesené. Mezi vlastní činnosti obce patřila především správa majetku, s čímž bylo spjato plnění rozpočtu, dopravní záležitosti a údržba komunikací, školství, dobročinnost a vydávání pořádkových předpisů v rozsahu místní policie. Rozsah záležitostí svěřených vládní správou zahrnoval: výběr daní, organizaci voleb, oddávání v rámci civilních občanských sňatků, statistiky obyvatelstva a odvody na vojenskou službu⁷.

Ačkoliv zavedení těchto řešení urychlilo modernizační procesy Českého království a celého císařství, neobešlo se to bez problémů a těžkostí. Neexistence předchozích vzorců způsobovala, že zpočátku nebyly výrazně vymezeny kompetence mezi jednotlivými stupni a také mezi samosprávou a státní správou. V důsledku toho vznikaly časté kompetenční spory.⁸ Správa nepodrobená kontrole obyvatelstva měla tendence k rutinizaci a vnucování pouze sobě pohodlné interpretace práva. Avšak navzdory těmto disfunkcím zavedení takových širokých autonomií přispívalo nejen k rozvoji územní samosprávy, ale rovněž k ekonomickému růstu a vyvíjení se české národní identity a kulturní odlišnosti⁹. Současně je možné konstatovat, že

⁶ Koziół R. Czechy, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica* 4/2010, s. 42-60.

⁷ Koziół R. Czechy... op. cit..

⁸ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 125.

⁹ J. Tomaszewski, *Czechy i Słowacja*, Warszawa 2006, s. 12.

zavedené změny určovaly tvar pozdější veřejné správy v celé střední Evropě. Tento model totiž budoval tradice územního členění nejen v českých zemích, ale rovněž polských. Jejich významná část – korunní země Haličsko-vladiměřské království, totiž byla součástí tehdejšího Rakousko-Uherska.

Po konci 1. světové války a prohlášení nezávislosti Československa 28. října 1918 byl převzat téměř celý dosavadní systém územního členění. Zakotven byl v ustanoveních Ústavní listiny Československé republiky ze dne 29. února 1920. Toto územní uspořádání bylo zachováno v podstatě po celé období první republiky. Avšak objevilo se několik pokusů o změny v rozsahu kompetencí jednotlivých složek veřejné správy. Tyto pokusy nabraly na intenzitě ve druhé polovině 30. let v souvislosti s rostoucím vlivem fašismu a vojenského ohrožení Československa sousedním Německem. Mezi jinými bylo mnoho změn zavedeno do způsobu řízení obcí, kdy cílem těchto změn bylo posílení kontroly státu v rozsahu jejich působnosti. Ve výsledku to znamenalo, že starostové jednali spíše jako státní instituce nežli jako představitelé obecní samosprávy. Specifikem tehdy zavedené právní úpravy bylo rovněž uložení obcím úkolů v rozsahu bezpečnosti republiky. Jednalo se o závažný zásah do kompetencí obcí, které byly například zavázány ke spolupráci v rozsahu vojenských školení, zajištění nezbytného počtu krytů, plynových masek apod. Z tohoto titulu byly obce nuceny vynakládat značné finanční prostředky.¹⁰ Důvodem těchto opatření byly sílící separační postoje německé menšiny v tak zvaném Sudetenlandu a vojenská hrozba ze strany fašistického Německa. V rámci obrany před jeho očekávanou bezprostřední agresí byl v letech 1935-1938 uskutečněn program výstavby československého opevnění. Výstavbu vedlo Ředitelství opevňovacích prací vytvořené 20. března 1935 a do prací byly zapojeny rovněž lokální samosprávné celky. Výstavba československého opevnění byla přerušena v důsledku nátlaků francouzské a britské vlády, a v důsledku toho, že prezident Beneš přijal ultimátum vyplývající z mnichovské dohody (29. září 1938).¹¹

Mnichovská dohoda a anexe Sudet (*Sudetenlandu*)¹², čili území obývaného německou menšinou, vedly k významným změnám v územní samosprávě. Němci k demontáži

¹⁰ Schelle, K., *Vývoj české veřejné správy*. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2008.

¹¹ Šrámek P., Kaplan V., Horák A. *Československé opevnění z let 1935-1938 na Náchodsku*, Klub vojenské historie Náchod, 2000.

¹² Pojem „Sudety“ je na obou stranách hranice chápán rozdílně. Pro Poláky je to horský region táhnoucí se od Moravské brány na východě po trojmezí česko-polsko-německé hranice u Hrádku nad Nisou, Bogatyně a Žitavy na západě. V České republice je tato oblast nazývána jako Krkonošsko-jesenická subprovincie. Termín Sudety je v České republice používán zřídka a je vnímán jako kulturní region (a nikoliv jako fyzickogeografický region

samosprávných struktur na obsazeném území a k jejich podřazení centrální výkonné moci přistupovali energicky. Podobné změny byly zahájeny rovněž na ostatním českém území, a to poté, co bylo Němci obsazeno v březnu roku 1939 a po zřízení Protektorátu Čechy a Morava (1939-1945). Ačkoliv byl právní status protektorátu teoreticky autonomní, všechna jeho suverénní práva musela být vykonávána v souladu s ekonomickými, vojenskými a politickými potřebami říše. Celá výkonná moc podléhala správě německého vojenského vedení.

Po 2. světové válce se Československo pokoušelo obnovit systém územní samosprávy v návaznosti na předválečné vzorce a řešení. Stanovil to ústavní dekret vydaný prezidentem Benešem v exilu v roce 1944. Podle jeho ustanovení se samosprávná moc měla vrátit zároveň na lokální stupeň (obce, města a okresy), jak rovněž na regionální (kraje). Ačkoliv byl tento systém postupně přejímán komunistickou stranou, ještě do roku 1948 samosprávní celky měly vlastní příjmy a hospodařily vlastním jménem. Teprve po státním převratu v roce 1948 a převzetí moci komunisty (konec Třetí Československé republiky) bylo zahájeno zavádění systému výborů podle vzoru řešení SSSR a zlikvidované země byly nahrazeny kraji, jejichž hranice nerespektovaly historické podmínky. Majetek samospráv byl znárodněn, komunální finance byly zestátněny a národní výbory se staly územními orgány jednotné státní moci. Tento systém byl postupně zakotvován v dalších právních aktech, čímž byla usnášecí a výkonná moc dle leninovských zásad konsolidována v rukou jedněch orgánů. Vyvrcholením toho bylo umístění v Ústavě Československé socialistické republiky ve čl. 86 odst. 1, a také v zákoně o národních výborech z 25. května 1960, jednoznačných předpisů stanovících, že národní výbory mají vykonávat státní správu na svém území. Zastupitelskou povahu výborů měl garantovat pouze formální článek ústavy stanovící, že národní výbory jsou nejširšími organizacemi pracujících. V praxi byla namísto demokratických voleb uplatňována volba podle politického klíče. Členové tak nereprezentovali zájmy obyvatel, ale zájmy stranicko-státního aparátu. Symbolicky to prezentuje zákonné vymezení povinností poslanců národního výboru, mezi nimiž se objevuje povinnost seznamování voličů se zákony, s nařízeními s usneseními vlády a s usneseními Komunistické strany Československa¹³.

– jak je tomu v Polsku). Tento region, častěji nazývaný jako Sudety (*Sudetenland*), zahrnuje celé česko-německé a česko-rakouské pohraničí v Sudetech, Janovickém rudohoří, Smrečanech, Českém lese, Šumavě a jižní Moravě. Jeho kulturní odlišnost vyplývala ze skutečnosti, že byl osídlen německojazyčnou menšinou – tzv. sudetskými Němci (*Sudetendeutsche*).

¹³A. Sojka, A. Horová, *Plena, rady a komise národního výboru*, Praha 1965, s. 93

V roce 1968 bylo ústavním zákonem o československé federaci zavedeno rozdělení mezi Českou socialistickou republiku a Slovenskou socialistickou republiku. Obecné zásady územního členění se významně nezměnily. Nadále platila ustanovení ústavy z roku 1960 (čl. 86), na základě nichž se Československo členilo na kraje (19), okresy (270) a obce s tím, že na Slovensku přechodně fungovalo dvoustupňové členění na okresy a obce, a kraje byly zavedeny na základě zákona Slovenské národní rady z 28. prosince 1970 o zřízení krajských národních výborů v Slovenské socialistické republice. Postavení velkých měst Československa (plnění současně okresní i obecní funkce) bylo upravováno na základě zvláštních předpisů týkající se problematiky daného města a jeho orgánů.

Práce na novém zákoně o národních výborech z roku 1967 doprovázela vlna postulátů a diskusí na téma samosprávnosti národních výborů. Objevovaly se argumenty, že samosprávná povaha výborů nejenže neoslabuje, ale dokonce i posiluje ústřední řízení. V národních výborech byly spatřovány zárodky socialistické samosprávy. Tvrdilo se, že mají dvojitou povahu: jsou státními orgány a zároveň mají vlastnosti sociální organizace¹⁴. V důsledku to vedlo k dalším systémovým úpravám a v novém zákoně byly národní výbory označeny za státní orgány samosprávného charakteru. Tyto změny však nezaváděly instituci územní samosprávy, jelikož systém národních výborů nebyl formou organizace lokálních společenství, ale zůstával prvkem centralizované moci a státní správy v regionech. Systém národních výborů krajů, okresů a obcí tvořil široký aparát: zastupitelské orgány, jejich komise, kolegiální výkonně-řídící orgány, aparát resortní správy, podniky, závody a jiné organizační složky. Důsledkem fungování systému založeného na ideologickém principu demokratického centralismu byla podřízenost dvojího druhu. Výbory nižších stupňů podléhaly výborům vyšších stupňů a ostatní orgány formálně plně podléhaly horizontálně výborům, a ve vertikálním uspořádání – analogickým orgánům vyššího stupně. Tímto způsobem vznikl široký systém hierarchické podřízenosti zdvojený strukturami komunistické strany, které tvořily střediska politické moci fakticky vládnoucí v daném regionu (společně s bezpečnostními orgány)¹⁵.

V samotné struktuře správy národních výborů dominující roli odehrávalo nikoliv plénium, ale ekvivalent polského prezidia národní rady, čili rada národního výboru. Jednalo se

¹⁴ V. Mikule, J. Rypel, Z. Červený, *K úloze postavení národního výboru v socialistické společnosti*, „Právník“ 1966, č. 10; V. Mikule, *Úloha samosprávy v demokratické veřejné správě*, Právník“ 1969, č. 4.

¹⁵ Kozioł R. Czechy... op. cit..

o kolegiální orgán¹⁶, jehož členové byli voleni z poslanců pléna, formálně byl na plénu závislý a současně podléhal radě národního výboru vyššího stupně. Jeho významná pozice vyplývala z tehdejší všeobecné praxe obsazování rad národních výborů členy místního stranického vedení. Funkci předsedy obvykle plnil tajemník daného stupně KSČ.¹⁷

Po pražském jaru v roce 1968 se systém financování národních výborů mírně změnil. Jejich rozpočty byly odděleny od státního rozpočtu. Stát si sice zachoval monopol v jejich financování, avšak prostřednictvím daných dotací a subvencí. Mělo to vyvolat dojem, že výbory byly nezávislými a samosprávnými jednotkami. Ve skutečnosti nadále dominovaly priority stanovené KSČ.

O zdánlivosti samosprávného charakteru výborů svědčil rovněž způsob určování jejich úkolů. Zaprvé sféra samostatné působnosti byla poměrně úzká a taxativně stanovená zákonem (např. otázky bydlení, zlepšení životních podmínek obyvatelstva), a zadruhé ústava jednoznačně stanovila, že v případě střetu zájmů jsou výbory povinny řídit se zásadou, že zájmy všeho lidu jsou nadřazeny zájmům dílčím a místním.¹⁸

Od poloviny 60. let bylo vyvíjeno úsilí za účelem konsolidace struktury obcí. Komunistický režim, podobně jako vlády zemí západní Evropy, považoval rozdrobenou městskou strukturu za ekonomicky neefektivní a snažil se obce spojit na základě shora daných směrnic. Bylo to prováděno bez zohlednění názoru místního obyvatelstva, které nově vzniklé celky považovalo za výsledek komunistického útlaču. Projevovalo se to po změnách započatých sametovou revolucí, kdy na vlně reaktivace samospráv lokální obyvatelstvo vyjadřovalo svůj pocit identity prostřednictvím obnovení vlastního samosprávného celku. Tímto způsobem byla většina dříve konsolidovaných obcí obnovena. Mělo to charakter dosti živelného procesu dezintegrace. Jestliže 1. ledna 1990 bylo v Česku „pouze“ 4 100 obcí, již v prvním roce nového demokratického zřízení (1990) se tento počet navýšil o 1668 nových obcí. Ještě ve dvou dalších letech (1991 a 1992) nárůst počtu obcí činil příslušně 329 a 99 celků. V dalších letech byl proces osamostatňování se obcí mnohem pomalejší. V roce 2001 byl v důsledku zavedení zákonné úpravy, která podmínky oddělení značně zpříšňovala, prakticky zastaven.¹⁹

¹⁶ V Československu rada krajského národního výboru mohla mít 15 až 18 členů, rada okresního národního výboru 12 až 15 členů, a v obcích 5 až 15 členů.

¹⁷ Kozioł R. Czechy... op. cit..

¹⁸ Kozioł R. Czechy... op. cit..

¹⁹ *Městská a obecní statistika*, Český statistický úřad (<https://vdb.czso.cz/vdbvo2/> staženo 15. prosince 2019)

Po sametové revoluci bylo v Československu v roce 1990 na základě dohody opozice se socialistickou vládou rozhodnuto pouze o vzniku samosprávných obecních celků. Demontáž komunistického systému probíhala poměrně rychle, avšak tvoření nových institucí probíhalo v etapách. Základní reformy systému veřejné správy byly provedeny již v roce 1990. Prostřednictvím novelizace ústavy ze dne 18. července 1990 byl zrušen systém národních výborů, čímž bylo zkráceno jejich funkční období a avizovány byly volby do zastupitelstev obcí. V obcích byla namísto národních výborů vytvořena územní samospráva, a to na základě nového zákona, který byl v Česku schválen v srpnu 1990 a na Slovensku v září 1990. Ve stejném roce se na podzim konaly první demokratické volby do samospráv.²⁰

Zprvu pozici obce na úrovni zákona v Česku upravoval zákon schválený 4. září 1990, který byl mnohokrát novelizován. Nahradil jej zákon o obcích ze dne 12. dubna 2000²¹. Systémové záruky samostatnosti obcí zavedla Ústava České republiky přijatá 16. prosince 1992. Jmenovala obce základními územními samosprávnými celky a kraje celky regionálního stupně. Subjektem samosprávných územních celků jsou územní společenství občanů, kteří volí své zastupitelské orgány za účelem správy těchto celků. Volby jsou tajné, všeobecné, rovné a přímé, a konají se jednou za čtyři léta. Územní samosprávné celky tvoří lokální právo, mají vlastní majetek a rozpočet. Stát má omezená práva na zasahování do působnosti územních samosprávných celků, a to výhradně v případě, že je ohroženo právo České republiky²².

Novelizace zákona o obcích z roku 2002 ve struktuře obcí rozlišila tři různé typy obcí: základní (I. stupeň), s pověřeným obecním úřadem (II. stupeň) a s rozšířenou působností (III. stupeň). Bylo to nezbytné v souvislosti s druhou etapou reformy samosprávy, která zavedla kraje a zrušila okresní úřady. Podobně jako v Polsku bylo nutno na další úroveň samosprávy počkat více než dekádu. Předpoklady reformy týkající se vyšších stupňů územní samosprávy (okresů a krajů) se objevily již v roce 1993, v zákonech byly zakotveny teprve v roce 2000. Mezitím v roce 1997 český parlament schválil změnu ústavy v podobě zavedení ustanovení o vyšších územních samosprávných celcích, která stanovila výhradně jejich hranice a delegovala stanovení zásad jejich působnosti, rozsahu kompetencí a vnitřní organizace zvláštním zákonům. Období mezi přijetím změny ústavy a nabitím její účinnosti (2 roky)

²⁰ Kozioł R. Czechy... op. cit..

²¹ Kubas S., Struktura ustrojowa samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej, *Zeszyty Myszowskie*, 2015, nr. 2, s. 118 – 137.

²² *Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 roku*. Biblioteka sejmowa, Warszawa 2000.

mělo umožnit provedení veřejných konzultací za účelem vypracování těchto podrobných zásad a nového rozdělení úkolů. Pokud se jedná o počet krajů, soupeřily dvě následující koncepce: omezený počet velkých celků (cca 7) a rozdělení na několik menších celků. V rámci kompromisu finálně vzniklo 14 krajů včetně samostatného celku, kterým bylo hlavní město Praha. Druhá etapa této reformy byla spojena s likvidací 73 okresních úřadů a přenesením jejich působnosti na obce a kraje, k čemuž došlo 1. ledna 2003. Okresy byly územními jednotkami státní správy, v jejichž čele stál premiérem jmenovaný přednosta. Od tohoto okamžiku působnost územní státní správy zastávají obce s rozšířenou působností (III. stupně) a krajské úřady²³. Odhaduje se, že cca 80% působnosti zastávají úřady III. stupně (nacházející se zpravidla ve městech, které byly sídly dosavadních okresů, proto se jim také někdy říká „malé okresy“), zatímco 20% převzaly krajské úřady. Výsledkem této reformy je tak zavedení obcí, které vykonávají působnost nejen na svém území – v rozsahu přenesené působnosti zahrnují svou příslušností rovněž území jiných celků. Jedná se o určitý český unikát, který v tomto rozsahu v Polsku není znám, kde je každá obec rovná jiné obci. Již dříve bylo uvedeno, že v roce 2003 byly zrušeny okresní úřady, avšak územní celky byly zachovány jako oblasti působnosti soudů, policie, státních zastupitelství, archivů, úřadů práce, katastrálních úřadů apod. Jsou rovněž využívány jako statistická jednotka (LAU 1), občas jako rozlišovací znak názvu obce a některých nevládních organizací.

Česká územní samospráva je v souladu s evropskými standardy nejen formou decentralizované veřejné správy, ale rovněž politicko-právní institucí lokální demokracie garantující různorodé formy občanské participace. Vliv občanů České republiky na samosprávu vnímanou jako formu veřejné správy garantují všeobecné ústavní principy: právo na rovný přístup k volitelným funkcím a jiným veřejným funkcím, petiční právo, možnost obracet se na orgány územní samosprávy s požadavky, žádostmi a stížnostmi ve věcech sociálního nebo veřejného zájmu, právo postavit se jednáním nerespektujícím demokratický pořádek lidských práv a základní svobody, pokud se činnost ústavních orgánů a účinné uplatnění ústavních prostředků ukáží jako nemožné²⁴.

Vnitřní systém územní samosprávy byl v České republice, nezávisle na zvláštních právních základech a různých typech celků, založen na podobných principech jako v Polsku.

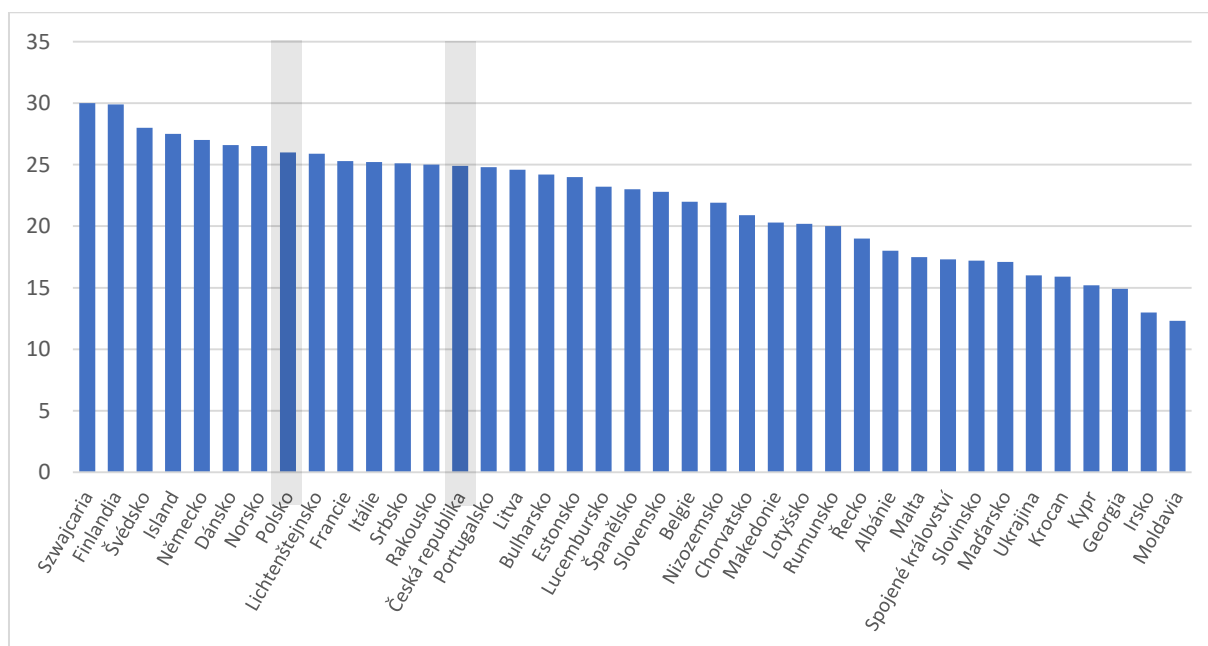
²³ P. Mrkývka, *Władza i finanse lokalne w Republice Czeskiej*, (w:) *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*. Red. B. Dolnicki, E. Ruśkowski. Bydgoszcz-Białystok-Katowice 2007, s. 150.

²⁴ G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej. w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 166.

Jádro aparátu moci a samosprávné administrativy vždy tvoří tři prvky: zastupitelské orgány, výkonné orgány a obslužné správní úřady. Zvláštní právní úprava byla stanovena pro tzv. statutární města a hlavní město.²⁵ Proces evoluce systému samosprávy v České republice vedl k upevnění silné pozice obecních samospráv, včetně ústavních garancí jejich existence. Fragmentace obcí charakteristická pro Českou republiku je výsledkem velkého upnutí k lokální autonomii vyplývajícího z historie. Češi jsou toho názoru, že malá obec je občanovi nejbližší a nejlépe může uspokojovat jeho potřeby. Vyšší celek české územní samosprávy, čili kraj, je druhým a současně posledním samosprávným stupněm. Stal se jím po uplynutí dekády od obnovení územní samosprávy a byl doplněním reformem samosprávy²⁶.

Při srovnávání míry samostatnosti samospráv v Polsku a České republice je možné konstatovat, že je na podobné úrovni. Dobře to prezentuje monitorování prováděné Radou evropských obcí a regionů (CEMR), jehož výsledky můžeme vidět v každoročních žebříčcích (obr. 1). Tyto žebříčky zohledňují rozsah autonomie samospráv různých stupňů v rozsahu stanovení práva, kompetenční pružnosti, finanční samostatnosti (v rozsahu vlastních příjmů a rozhodování o výdajích), či konečně v rozsahu disponování komunálním majetkem.

Obrázek 1. Index autonomie územní samosprávy v evropských zemích



Zdroj: vlastní zpracování na základě: Council of European Municipalities and Regions, 2013, *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*, Bruksela.

²⁵ Kozioł R. Czechy... op. cit.

²⁶ Kubas S., Struktura ustrojowa samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej, *Zeszyty Myszkowskie*, 2015, nr. 2, s. 118 – 137.

1.2. Charakteristika celků obecní úrovně v PL a ČR

1.2.1. Území, obyvatelstvo

Základními územními samosprávnými celky jsou v Polsku i v České republice obce. V obou případech disponují ústavními zárukami své působnosti. Znamená to, že záměr likvidace obcí by souvisel s nutností zavedení změn v ústavách. Základním rozdílem mezi těmito zeměmi je naprosto odlišná velikost celků. Podle stavu ke konci roku 2018 v České republice bylo 6258 obcí, z čehož 605 bylo měst (26 statutárních) a 226 městysů. Ve stejné době v Polsku bylo 2477 obcí, z toho 1537 venkovských obcí, 638 městsko-venkovských obcí a 302 městských obcí (66 obcí, které byly současně městy s působností okresu). Pokud vezmeme v potaz velikost obou zemí znamená to, že průměrný počet obyvatel v České republice činí 1 690 osob a průměrná rozloha 13 km². Měřítka fragmentace ukazuje skutečnost, že zhruba 25% obcí má méně nežli 200 obyvatel. Nejmenší obcí je Vysoká Lhota v kraji Vysočina, která v roce 2015 měla pouze 17 obyvatel. České obce jsou statisticky nejmenšími celky v celé Evropě (obr. 2).²⁷

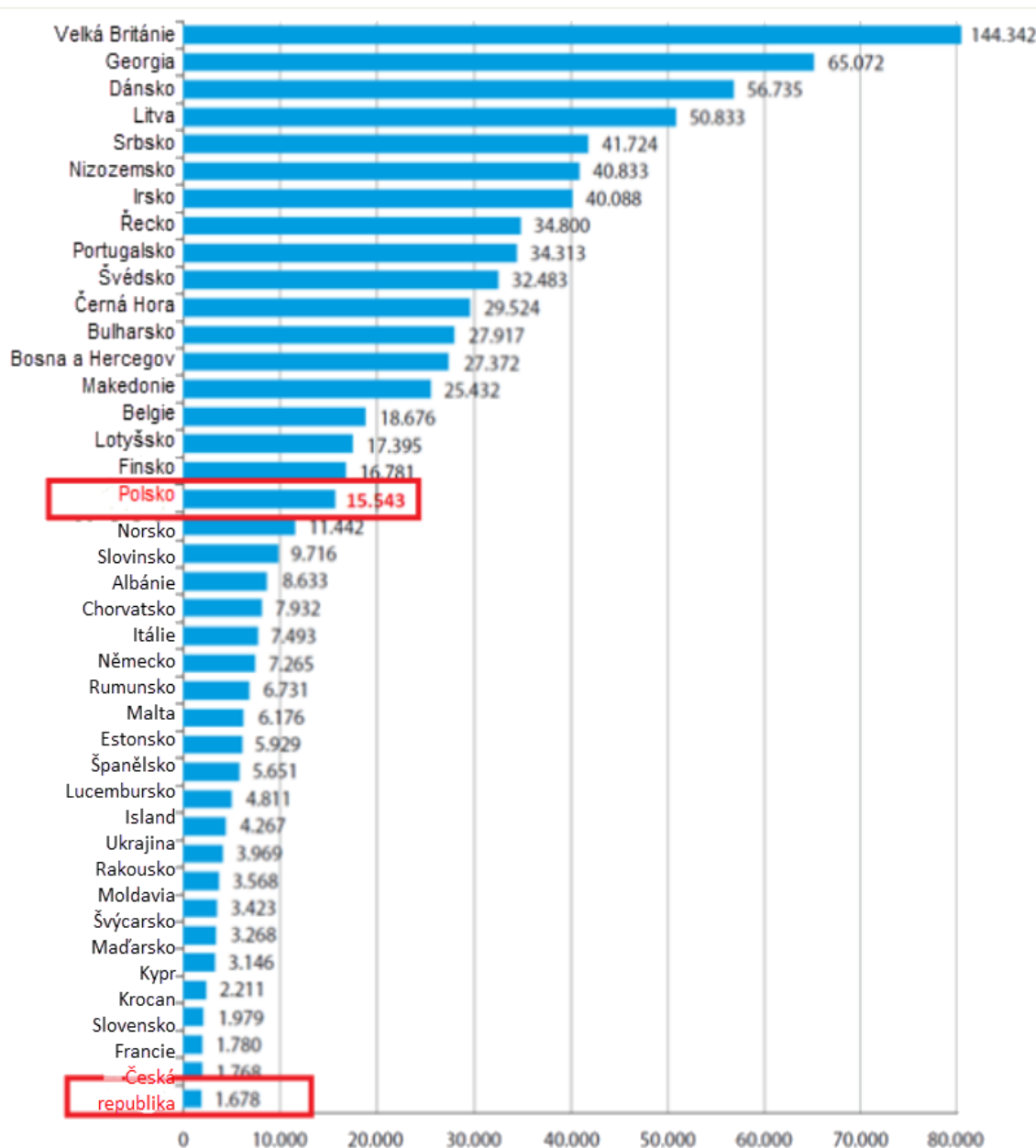
Za to v Polsku počet obyvatel průměrné obce činí 15 507 osob a rozloha 126 km². Neexistuje zde žádná obec s méně nežli 1 tisícem obyvatel a pouze 44 celků má méně nežli 2,5 tisíce osob. Nejmenší obcí v Polsku z hlediska počtu obyvatel je Krynica Morska, která v roce 2019 měla 1 302 obyvatel.²⁸ Takto malá velikost obce souvisí s její polohou na písčité kose obklopené Baltem a Viselským zálivem. Znamená to, že polské obce jsou 10-ti násobně větší nežli české obce (zároveň z hlediska počtu obyvatel, tak i z hlediska rozlohy) a patří v tomto ohledu mezi evropský průměr. Zajímavostí je, že polské obce jsou mnohem větší, a to navzdory tomu, že zde existuje druhý stupeň samosprávy, a sice okresy, které v České republice jako územní samosprávné celky nebyly zavedeny.

Lze tak obrazně říci, že v České republice je obcí každá vesnice, často s několika přilehlými osadami. Pokud bychom v Polsku chtěli najít analogii z hlediska velikosti, můžeme uvést starostenství (sołectwo). Vzhledem k podobným podmínkám se velká fragmentace vyskytuje rovněž na Slovensku, v Rakousku a také v Maďarsku (Rakousko-uherská monarchie). Kromě této skupiny států jsou tradice „svobodných lokalit“ kultivovány i ve Francii, v níž je velikost obcí podobná jako v České republice.

²⁷ *Městská a obecní statistika*, Český statistický úřad (<https://vdb.czso.cz/vdbvo2/> staženo 15. prosince 2019)

²⁸ *Bank Danych Lokalnych*, Główny Urząd Statystyczny (<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/> staženo 20. prosince 2019)

Obrázek 2. Průměrná velikost obcí (dle populace) v evropských státech



Zdroj: vlastní zpracování na základě: Council of European Municipalities and Regions, 2013, *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*, Bruksela.

Stejně tak jako v Polsku, tak rovněž v České republice, existuje kategorizace obcí, která má svůj odraz v názvech samotných celků a jejich vedoucích funkcí. Je dosti komplikovaná a v obou zemích je navíc odlišná. Tato skutečnost může být příčinou mnoha nedorozumění na obou stranách hranice. Proto ji je nutno podrobně okomentovat.

V České republice má obecní samosprávný celek se základním rozsahem správy tradiční název „obec“ a v jejím čele stojí starosta. Tyto celky tvoří 87% všech obecních samosprávných celků v České republice a zpravidla zahrnují venkovské oblasti. Status města má 605 obcí, což je necelých 10% z jejich celkového počtu.²⁹ Zpravidla se jedná o obce, jejichž počet obyvatel převyšuje 3 tisíce osob (do roku 2006 to byla podmínka pro získání městských práv – v současné době již taková omezení neplatí). Status se projevuje v názvu obce – nejmenuje se obec, ale město. Avšak podobně jako v případě venkovských obcí v čele města rovněž stojí starosta. Výjimkou z tohoto pravidla jsou statutární města. Jedná se o 26 největších měst v České republice, která mají právo stanovit svou vnitřní správní strukturu v podobě dílčích samosprávných částí (městských částí). Zpravidla mají více než 40 tisíc obyvatel. Městské části řídí rady městských částí, mohou mít rovněž zvláštní úřady městských částí, avšak jsou organizačními jednotkami nemajícími právní subjektivitu. Městské části mohou převzít výkon samostatné a přenesené působnosti obce, avšak bez práva na schvalování vlastní právní úpravy. Hlavním aktem upravujícím tento vnitřní systém je statut, proto se takto tato kategorie obcí nazývá. V čele statutárního města stojí primátor. Statutárními městy jsou mj.: Liberec, Jablonec nad Nisou, Hradec Králové, Pardubice, Olomouc, Opava, Ostrava, Havířov, Frýdek-Místek, Karviná a Třinec.

Od roku 2006 byla obnovena historická kategorie městyse. Ta byla zrušena komunisty po převratu v roce 1948. Zpravidla se jedná o lokality s městským typem zástavby, které však mají méně než 3 tisíce obyvatel (což bylo hranicí pro získání statusu města). V roce 2019 takový status mělo 227 obcí. Název městyse poukazuje pouze na charakter obce a nesouvisí s žádnými dodatečnými kompetencemi ani s jiným názvem funkce starosty.

Zvláštní postavení má Praha, jejíž status je upraven zvláštním zákonem z roku 2000.³⁰ Podle této právní úpravy je Praha současně hlavním městem České republiky, krajem a obcí. Z tohoto důvodu je tento samosprávný celek citovaným zákonem označován jako hlavní město Praha. Podobně jako statutární města i Praha má ve své struktuře vyčleněné orgány a úřady 57 městských částí, které de facto vykonávají působnost obecní samosprávy. Z této skupiny celků má 22 úřadů městských částí současně rozšířené kompetence, kdy vykonávají řadu oprávnění bývalých okresů. Celek řídí primátor, který má současně postavení „šéfa“ regionu – hejtmana.

²⁹ *Městská a obecní statistika*, Český statistický úřad (<https://vdb.czso.cz/vdbvo2/> staženo 20. prosince 2019)

³⁰ Zákon o hlavním městě Praze ze dne 13. dubna 2000, hlava 5, paragraf 3, odst. 1 – Sbírka zákonů České republiky 2000, č. 131.

S takovou strukturou obcí, která je založena především na názvech, souvisí jejich kategorizace mající důležitější důsledky týkající se působnosti, jakou jednotlivé druhy obcí vykonávají. Toto členění však bude představeno v další podkapitole týkající se kompetencí.

V případě Polska, což již bylo zmíněno dříve, se obce dělí na tři hlavní kategorie – venkovské obce, městsko-venkovské obce a městské obce. Název obce závisí na území, které zahrnuje, a postavení sídla obce.

Nejpočetnější jsou venkovské obce, které tvoří 62% z celkového počtu samosprávných územních celků. Zahrnují takové oblasti, v nichž se nevyskytují žádné lokality s postavením města. Sídlem úřadu je obvykle největší ves v obci. V čele obce stojí starosta (wójt). Nejmenší obcí je Cisna (okres Lesko) - 1,7 tisíc obyvatel, zatímco největší obcí je obec Chełmiec (okres Nowy Sącz) – 25 tisíc obyvatel.³¹

Existuje však skupina venkovských obcí, které mají sídlo úřadu mimo své území ve městě, které k nim nepatří. Populárně jsou nazývány jako satelitní obce (gminy obwarzankowe), jelikož obvykle obklopují město, které je samostatnou městskou obcí. V takovém případě obě takové obce mají stejný název (podle názvu města) s tím, že jedna je nazývána venkovskou obcí a druhá městskou obcí. V současné době existuje 157 takových celků.

Městsko-venkovské obce jsou celky, jejichž součástí je město a obklopující jej venkovská oblast. Zpravidla jsou to menší města s několika nebo několikánácti tisíci obyvateli s příslušející k nim funkcionální oblastí. Jelikož se sídlo úřadu nachází ve městě, tuto obec řídí starosta (burmistrz). Z hlediska početnosti se nacházejí na druhém místě za venkovskými obcemi (26% všech celků).

Městské obce, jak je zřejmé podle názvu, jsou totožné s administrativními hranicemi jednoho města. Městskými obcemi jsou zpravidla celky překračující 20 tisíc obyvatel. Avšak nutno zdůraznit, že to není formální kritérium pro jejich zřízení. Vyskytují se četné výjimky z tohoto pravidla, které vyplývají ze specifické polohy (např. Krynica Morska čítající 1,4 tisíc obyvatel – nejmenší obec v Polsku). V čele měst stojí starosta (burmistrz), který je však ve větších městech formálně nazýván primátorem (prezydent miasta). Populační kritérium pro tzv. primátorská města je nejméně 50 tis. obyvatel. Pokles počtu obyvatel neznamená automatickou ztrátu tohoto statusu, a proto v praxi v čele mnoha menších měst rovněž stojí primátor. Největší městskou obcí je samozřejmě hlavní město státu – Varšava (1 703 tis.), zatímco nejmenší již zmíněná Krynica Morska (1,4 tis.).

³¹ Bank Danych Lokalnych, Główny Urząd Statystyczny (<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/> staženo 20. prosince 2019)

Část měst kromě obecních funkcí plní současně funkci vyššího stupně – okresu (powiat). Jedná se o tzv. města s působností okresu (miasto na prawach powiatu či powiat grodzki). Struktura správy je tak na jejich území dvoustupňová (a nikoliv třístupňová jako na ostatním území). V roce 2019 existovalo 66 takových měst. Zásadně se mělo jednat o města, jejichž populace překračuje 100 tis. obyvatel. Tento status však byl přiznán rovněž menším městům, která v důsledku reformy provedené v roce 1999 přišla o funkci hlavního města vojvodství (např. Jelenia Góra, Legnica), a celkům ve specifických lokalitách (Sopot, Świnoujście).³²

Městem s působností okresu je rovněž Varšava, která však současně není zvláštním krajem (vojvodstvím), jak je tomu v České republice. Podobně jako v případě Prahy je správní postavení Varšavy stanoveno zvláštním zákonem³³. Toto postavení má charakter povinného svazku městských částí, jejichž postavení je podobné jako v případě obcí. Mají svoje zastupitelstva, starosty a úřady, avšak organizačně a finančně podléhají zastupitelstvu města a primátorovi.

Pomocnými celky obcí jsou v Polsku starostenství (sołectwa) (ve městech městské části - *dzielnice* nebo sídliště - *osiedla*). Ve venkovských oblastech na jednu obec připadá průměrně 18 takových celků. V městských oblastech je počet městských částí a sídlišť zpravidla menší, a v menších městech nejsou zřizovány vůbec. Zpravidla jsou to jednotlivé lokality nebo osídlené celky ve městech. Usnášecím a kontrolním orgánem je shromáždění obyvatel (venkovské shromáždění - *zebranie wiejskie* nebo shromáždění městské části/sídliště), a výkonným orgánem je šoltys (sołtys) (předseda městské části/sídliště), který je oprávněn účastnit se a vystupovat na zasedání obecního zastupitelstva (nemá na něm však hlasovací právo). Poradním orgánem je rada starostenství. Venkovské shromáždění nebo shromáždění sídliště je příkladem realizace idey přímé demokracie, v rámci níž jsou prezentovány nejvýznamnější problémy obyvatel celku. Tyto celky nemají právní subjektivitu – jedná se o struktury přejímající na svém území výkon působnosti obcí, čímž obci usnadňují její roli. V rámci této působnosti se zpravidla jedná o úkoly v rozsahu aktivizace místní společnosti, udržování pořádku a estetiky apod. Za účelem realizace těchto úkolů obec může jednotlivým starostenstvím předat finanční prostředky v rámci tzv. starostenského fondu.

³² *Bank Danych Lokalnych*, Główny Urząd Statystyczny (<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/> staženo 20. prosince 2019)

³³ Zákon ze dne 15. března 2002 o organizaci hlavního města Varšavy (*ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy*).

1.2.2. Kompetence a působnost

Stejně tak jako v Polsku, tak i v České republice, byly obecné zásady týkající se kompetencí (působnosti a pravomocí) územní samosprávy stanoveny v ústavách těchto zemí. Obce, stejně jako celky ostatních stupňů územní samosprávy, řídí zastupitelské orgány, jejichž působnost může být stanovena pouze zákonem. Obecní zastupitelské orgány mají v Polsku i v České republice předpokládané kompetence v rozsahu místních záležitostí, byla jim totiž přiznána možnost rozhodování ve všech záležitostech týkajících se samosprávy, pokud tyto záležitosti nebyly cestou zákona svěřeny zastupitelskému orgánu vyššího stupně. Takové řešení vylučuje možnost duplicity a opakování rozhodnutí či působnosti různých stupňů samosprávy, mezi nimiž neexistuje vztah podřízenosti. Ústavy zastupitelským orgánům zaručují rovněž vydávání všeobecně závazných nařízení (právních předpisů) v mezích jejich kompetencí. Dále je v ústavách zakotvena možnost svěřování samosprávným orgánům cestou zákona povinnosti vykonávat působnost v rozsahu státní správy. V důsledku zákonné úpravy se kompetence územní samosprávy obecního stupně liší od kompetencí ostatních stupňů (v Polsku okresů a vojvodství, v České republice - krajů). Nemá totiž zajištěny tzv. předpokládané kompetence – mohou vykonávat pouze takovou působnost, která jim byla připsána na základě jednotlivých zákonů³⁴.

Obce mají v rozsahu vlastní působnosti velkou samostatnost. Ta zahrnuje veškerou činnost (nevyhrazenou pro jiné subjekty) ve prospěch uspokojování potřeb obyvatelstva a sociálně-ekonomického rozvoje oblasti. Za účelem její realizace byly obci svěřeny kompetence v rozsahu: zpracování a schvalování rozpočtu obce, rozhodování o alokaci zdrojů, kterými obec disponuje, správy movitého a nemovitého majetku, stanovení místních daní a poplatků, tvoření stálých nebo nárazových fondů, vydávání obecních všeobecně závazných právních předpisů, organizování místních referend, voleb apod.³⁵

Samostatnou působnost obecní samosprávy zákony dělí do dvou skupin: povinnou a fakultativní. Mezi nejdůležitější povinnou působnost patří: řízení obecních institucí zajišťujících vzdělávání, zajišťování sociálních služeb (včetně péče o starší a zdravotně postižené osoby), základní zdravotní péče, zajištění civilní ochrany (prostřednictvím městské policie fungující ve velkých městech nebo prostřednictvím spolupráce se státní policií), požární ochrana, nakládání s odpady, zásobování pitnou vodou, čištění odpadních vod, údržba

³⁴ Kozioł R. Czechy, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica* 4/2010, s. 42-60.

³⁵ Kozioł R., Czechy... op. cit.

ulic a silnic, veřejná doprava, údržba parků. Nejčastějšími fakultativními úkoly vykonávanými obcemi jsou úkoly týkající se služeb v rozsahu veřejné dopravy či správa rekreační infrastruktury. V těchto oblastech obce působí pomocí vlastních organizačních složek (např. komunálních podniků), mohou tyto úkoly realizovat rovněž ve spolupráci s obecními účelovými svazy nebo využívat nástroje pro privatizaci veřejných služeb a zadávat veřejné služby formou zakázek³⁶. Takto stanovený rozsah obecních kompetencí obcí v rozsahu vlastní působnosti se týká jak Polska, tak i rovněž České republiky. Rozdíl se objevují teprve v podrobnostech a vyplývají z odlišné organizace některých veřejných služeb v jednotlivých státech, a také z jejich odlišného vymezení pro státní správu a samosprávu.

Začneme tedy druhým z těchto segmentů, čili úkoly, kterými jsou obce pověřeny v rámci výkonu státní správy. Tuto působnost nevykonávají vlastním jménem, ale jménem státní správy. V Polsku je seznam těchto úkolů stejný pro všechny obce a patří mezi ně především: evidence obyvatelstva, registrace uzavřených manželství a úmrtí, vydávání občanských průkazů, evidence živnostenského podnikání (jednočlenného), úkoly v rozsahu bezpečnosti, organizace voleb apod. Každá obec tyto úkoly vykonává pouze ve vztahu ke svému území a získává na jejich plnění příspěvek ze státního rozpočtu.

V České republice vykonává každý samosprávný celek v menší míře shodné úkoly v rámci přenesené působnosti, avšak různorodost obcí způsobuje gradaci rozsahu přenesené působnosti. Kromě toho v Polsku řadu úkolů v rozsahu svěřených úkolů vykonávají celky druhého stupně samosprávy – čili okresy, které byly v České republice zrušeny. V České republice dominují malé celky, jelikož 26% ze všech obcí má méně nežli dvě stě obyvatel. Pouze 20% obcí tvoří celky mající více než tisíc obyvatel³⁷, které disponují vhodným institucionálním potenciálem pro realizaci dodatečných úkolů (mj. v rozsahu stavebního a matričního úřadu). Teprve města vykonávají tzv. pověřenou správu, kdy tuto správu vykonávají nejen ve vztahu k vlastnímu území a obyvatelstvu, ale také pro několik jiných obcí. Taková asymetrie se nevyskytuje v Polsku, kde každá obec vykonává svou působnost ve vlastních mezích. Rozsah výkonu přenesené působnosti je v českých obcích různý a vedl, jak již bylo zmíněno dříve, k jejich kategorizaci na tři různé typy: základní (I. stupeň), s pověřeným obecním úřadem (II. stupeň) a s rozšířenou působností (III. stupeň).

³⁶ R. Chrabąszcz, J. Hausner, S. Mazur, *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Kraków 2003, s. 42.

³⁷ A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 78.

Typ I. základní jsou obce se základním rozsahem přenesené působnosti státní správy, který byl v obecné rovině stanoven v paragrafu 61 odst. 1 písm. a) zákona č. 128/2000 (zákon o obcích). Vztahuje se na všechny celky jako základní územní organizace obyvatelstva. Další povinnosti mohou být obci ukládány na základě zvláštních zákonů. Obec I. typu tuto působnost vykonává pouze na svém území.

Typ II. jsou obce s pověřeným obecním úřadem (POU). Kromě přenesené působnosti v základním rozsahu pověřený obecní úřad vykonává jiné svěřené činnosti v rámci výkonu státní správy, a to stanovené zvláštními zákony. Nejčastěji se jedná o působnost stavebního úřadu a matričního úřadu. Tuto působnost obec s pověřeným obecním úřadem vykonává ve vztahu k vlastnímu území, rovněž tak i pro jiné obce ve svém sousedství, které se samy vykonávají přenesenou působnost pouze základním rozsahem (jako obce typu I.). Tímto způsobem je tvořen správní obvod pro pověřený úřad. Kromě několika výjimek jsou obcemi s pověřeným obecním úřadem města s několika tisíci obyvateli a městysy, proto se obvykle používá pojem pověřené městské úřady. Je jich celkem 395 (včetně vojenských újezdů).

Typ III. jsou obce s rozšířenou působností (ORP). Stejně jako každá obec vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu. Rovněž disponují oprávněními pověřených obecních úřadů. Proto každá obec III. typu současně vykonává působnost I. a II. typu. Tím, co rozhoduje o příslušnosti k nejvyššímu stupni v hierarchii, je rozsah působnosti v rozsahu veřejné správy, který byl z větší části vykonáván zrušenými okresními úřady. Tyto obce jsou výsledkem správní reformy, jejímž cílem bylo přenesení rozhodovacího procesu prvního stupně na nejnižší možný stupeň veřejné správy, a to na správní celky mající průměrně 50 tis. obyvatel. Namísto 77 okresů tímto způsobem vzniklo 205 obcí s rozšířenou působností. Odhaduje se, že převzaly zhruba 80% okresní působnosti a ostatních 20% bylo předáno regionálnímu stupni (krajům). V praxi funkci obcí III. typu nejčastěji plní města, která byla sídly dosavadních okresů, a města s populací nejméně 10 tisíc obyvatel. Obce s rozšířenou působností vykonávají zejména následující agendy přenesené státní působnosti³⁸:

- evidence obyvatel a matriční úřady,
- vydávání občanských průkazů a pasů, vydávání řidičských průkazů,
- evidence motorových vozidel, vydávání technických průkazů, evidence bodů za přestupky v silničním provozu,
- živnostenskoprávní agenda, vedení živnostenského rejstříku,

³⁸ P. Průcha, *Veřejná správa a samospráva*, Praha 2004, s. 51.

- evidence zemědělských podnikatelů,
- sociálně-právní ochrana dětí,
- vodoprávní řízení, odpadové hospodářství a ochrana životního prostředí,
- státní správa na úseku lesů, myslivosti a rybářství,
- silniční správní úřad - stanovení místní úpravy provozu dopravním značením na silnicích II. a III. třídy a místních komunikacích,
- dopravní úřad - pro městskou autobusovou dopravu a taxislužbu.

Obce s rozšířenou působností tak vykonávají určité oblasti kompetencí nejen ve vlastním „základním“ správním obvodu, ale obvykle rovněž v jiných obcích v „rozšířeném“ obvodu (průměrně na obec III. typu připadá 30 obcí I. typu a 2 obce II. typu).

Zároveň rozsah státní správy svěřené jednotlivým typům obcí, stejně tak jako příslušnost obcí ke konkrétní kategorii, jsou stanoveny ve zvláštních zákonech. Rozhoduje o tom tak Parlament České republiky. Avšak navzdory tomu je vhodné upozornit na problém v rozsahu společenské kontroly a odpovědnosti za kvalitu vykonávaných služeb, který se v takovém modelu může vyskytovat. Obce III. typu současně vykonávají působnost svěřenou zároveň pro své území, jehož obyvatelé mají vliv na volbu vedení obce, současně však rovněž pro území nemající na jeho volbu vliv. V krajních případech to může vést ke střetu zájmů či favorizování vedením obce III. typu svého území. V Polsku takové řešení neexistuje – obce mají v zásadě kompetence k vykonávání veřejných úkolů na svém území. Existuje pouze jedna výjimka z tohoto pravidla – pokud celky mezi sebou uzavřou dohodu o společném vykonávání určitých úkolů. Týkat se to však může pouze fakultativních úkolů.

Již dříve bylo uvedeno, že polské obce nejsou kategorizovány, což znamená, že všechny mají stejné kompetence. Článek 7 odst. 1 zákona o obecní samosprávě stanoví, že uspokojování hromadných potřeb společenství spadá do vlastní působnosti obce, a také stanoví demonstrativní rozsah takové působnosti. Podle tohoto ustanovení vlastní působnost obce zahrnuje především následující záležitosti:³⁹

- územní plánování, správa nemovitostí, ochrana životního prostředí a přírody, a vodohospodářství;
- obecní silnice, ulice, mosty, náměstí a organizace silniční dopravy,

³⁹ Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95 z późn. zm.)

- vodovody a zásobování vodou, kanalizace, odstraňování a čištění komunálních odpadních vod, udržování čistoty a pořádku, a sanitárních zařízení, skládek a odstraňování komunálního odpadu, zásobování elektrickou energií, teplem a plynem,
- místní hromadná doprava,
- zdravotní péče,
- sociální péče včetně pečovatelských zařízení a středisek,
- obecní výstavba obytných domů,
- veřejné vzdělávání,
- kultura, včetně obecních knihoven a jiných kulturních institucí, ochrany památek a péče o památky,
- sport a cestovní ruch, včetně rekreačních oblastí a sportovních zařízení,
- tržnice a tržní haly,
- obecní zeleň a výsadba stromů,
- obecní hřbitovy,
- veřejný pořádek a bezpečnost obyvatelstva, a požární a protipovodňová ochrana, včetně vybavení a udržování obecního protipovodňového skladu,
- udržování obecních veřejných objektů a zařízení, a administrativních objektů,
- prarodinná politika, včetně zajišťování těhotným ženám sociální, zdravotní a právní péče,
- podporování a šíření idey samosprávy,
- propagace obce,
- spolupráce s nevládními organizacemi,
- spolupráce s lokálními a regionálními společenstvími jiných států.

Bez ohledu na to, zda má obec 100 tis. nebo 2 tis. obyvatel, je rozsah působnosti celku stejný, a to navzdory tomu, že je specifikum vykonávaných úkolů či jejich náklady diametrálně jiné. Jako příklad je zde možné uvést ku příkladu místní hromadnou dopravu. Podle zákona se jedná o působnost obce. Avšak ve skutečnosti je tento úkol vykonáván pouze v největších celcích (převážně těch s 50 tis. obyvatel a výše). Vyplývá to z rozdělení úkolů na obligatorní, které musí být vykonávány všemi celky, a fakultativní – vykonávané závisle na velikosti obce, jejím charakteru a specifických podmínkách. Pokud obec nevykonává své obligatorní úkoly, její obyvatelé se mohou svých práv domáhat soudní cestou. Seznam těchto úkolů byl taxativně stanoven zvláštními zákony a týká se oblasti sociální péče, udržování čistoty a pořádku v obcích, organizování a provozování kulturní činnosti, a systému

vzdělávání. Ukládají mj. institucionální organizaci vykonávání veřejných služeb ve výše uvedených oblastech (každá obec musí mít své středisko sociální pomoci, kulturní organizační složku, školu apod.). Naopak v případě vykonávání své fakultativní působnosti obce mají velkou organizační svobodu.

Rozsah vlastní působnosti obcí je v Polsku širší, nežli je tomu v České republice. Viditelné je to především v případě působnosti v rozsahu sociální péče, vzdělávání a zdravotní péče, která v Polsku ve velké míře spadá do vlastní působnosti obcí, zatímco v České republice je tato působnost součástí působnosti v rozsahu státní správy, kterou jsou částečně pověřeny obce II. a III. stupně. Na příklad část plnění v rozsahu sociální péče je vlastní působností obce a je hrazena z její příjmů. Podobně je tomu v případě vzdělávání. Nejen udržování a provozování škol, ale také odměňování učitelů, jsou vlastním úkolem obce a jsou plně hrazeny z rozpočtu obce (v České republice je pak část platů učitelů škol zřizovaných obcemi hrazena z prostředků státního rozpočtu). Úkoly v oblasti kultury jsou v České republice pro obce fakultativní, zatímco v Polsku je každá obec povinná disponovat nejméně jednou kulturní organizační složkou, provozovat veřejnou knihovnu apod. Podrobnosti týkající se těchto řešení budou okomentovány v další části publikace v kapitolách věnovaných jednotlivým veřejným službám.

V rámci shrnutí je možné konstatovat, že systémové základy obcí, jakož i celého systému samosprávy, jsou v obou státech podobné. Kompetence jsou v Polsku pro všechny obce stejné, zatímco v České republice byla zavedena jejich kategorizace, jedná-li se o úkoly v přenesené působnosti. Obrazně řečeno je možné zjednodušeně konstatovat, že průměrná polská obec má kompetence nacházející se mezi II. a III. typem českých obcí.

1.2.3. Organizace a řízení

Systém veřejné moci a obecní správy jak v Polsku, tak i v České republice tvoří: zastupitelstvo obce (*rada gminy*), rada obce (*zarząd gminy*), starosta, primátor (*wójt, burmistrz, prezydent*). Zde je vhodné věnovat pozornost sémantice, která v praxi v česko-polské spolupráci způsobuje mnoho nedorozumění. Česká rada obce je polským „zarządem“ a nikoliv „radou“. Ekvivalentem polské „rady“ obce je české zastupitelstvo. Toto schéma se opakuje rovněž na jiných stupních samosprávy. Struktura rady obce a způsob jejího tvoření je analogický jako v polské právní úpravě, která platila do roku 2003. Následně zavedená reforma měla za následek, že polský starosta či primátor (*wójt, burmistrz, prezydent*) současně plní funkci jednočlenné rady obce.

Odlišná je rovněž situace v případě obecního úřadu (*urząd gminy*) – v České republice má status orgánu obce, zatímco v Polsku je pouze pomocnou organizační složkou obce. V Polsku i České republice je pak samosprávnou právnickou osobou sama obec, která svou působnost vykonává prostřednictvím obecního úřadu. Právní osobnost a svéprávnost má obec, a nikoliv obecní úřad. Úřad je pouze pomocným aparátem obce (slouží radě k výkonu působnosti obce a k technicky-organizační obsluhování obce). Dochází tak k mnoha nejasnostem při jednoduché korespondenci (kdy je v rámci korespondence stranou obec a kdy obecní úřad?), ale také v mnohem důležitějších záležitostech (např. kdo je plátcem DPH).

Seznam orgánů obce je v České republice rozšířen o tzv. zvláštní orgány obce. Patří mezi ně například komise pro projednávání přestupků, komise pro sociálně-právní ochranu dětí, či povodňová komise. Část z nich může být zřizována fakultativně a některé se týkají pouze obcí I. a II. typu. V Polsku jsou zřizovány podobné komise, nemají však postavení orgánů obce.

Usnášecím orgánem obce je zastupitelstvo obce, které je voleno ve všeobecných volbách. Zastupitelé jsou v České republice voleni na čtyřleté funkční období, zatímco v Polsku je funkční období od roku 2018 pětileté (v letech 1990–2017 funkční období bylo rovněž čtyřleté). Počet členů zastupitelstva je určen podle počtu obyvatel dané obce, avšak v České republice závisí rovněž na rozhodnutí zastupitelstva obce v mezích stanovených zákonem:

- do 500 obyvatel počet zastupitelů činí 5 až 9,
- nad 500 do 3000 obyvatel – 7 až 15 zastupitelů,

nad 3000 do 10 000 – 11 až 25 zastupitelů,
nad 10 000 do 50 000 – 15 až 35 zastupitelů,
nad 50 000 do 150 000 – 25 až 45 zastupitelů,
nad 150 000 – 35 až 55 zastupitelů.

V Polsku je počet zastupitelů přesně stanoven právní úpravou a zastupitelstva v tomto ohledu nemají žádné pravomoci. V obcích tento počet činí:

do 20 000 obyvatel – 15 zastupitelů
od 21 000 do 50 000 obyvatel – 21 zastupitelů
od 50 000 do 100 000 obyvatel – 23 zastupitelů
od 100 000 do 200 000 obyvatel – 25 zastupitelů

a po třech na každých dalších započatých 100 000 obyvatel, avšak nejvýše čtyřicet pět zastupitelů. Výjimkou je Varšava, kde počet zastupitelů činí 60.

Zastupitelstvo obce vykonává vlastní působnost obce, samostatně určuje režim působnosti a interní postupy pro zasedání. Zasedání zastupitelstva se musí konat nejméně jednou za čtvrt roku a svolává je předseda zastupitelstva (v České republice starosta, viz dále). Pokud se v České republice zastupitelstvo nesejde po dobu delší než 6 měsíců, rozpustí jej dozorčí orgán (Ministerstvo vnitra). V Polsku sankce za překročení takové lhůty není stanovena.

Odlišná je situace v případě předsednictva zastupitelstva. V České republice zastupitelstvu ze zákona předsedá starosta či primátor, který jej svolává a řídí. V Polsku, kde je starosta volen v přímé volbě a není současně zastupitelem, je z řad členů zastupitelstva jmenován předseda a jeho zástupci. Kompetence předsedy zastupitelstva jsou omezeny výhradně na organizaci jeho práce a nezahrnují například funkce zastupování obce v rámci vnějších vztahů. Na návrh starosty nebo $\frac{1}{4}$ členů zastupitelstva (v České republice – $\frac{1}{3}$) je předseda (starosta) povinen zastupitelstvo svolat v průběhu 7 dnů. Na návrh starosty musí rovněž do programu jednání zařadit příslušné body. V České republice může zastupitelstvo obce svolat rovněž hejtman kraje.

Obecní zastupitelstva jsou v České republice a v Polsku oprávněna zřizovat své vnitřní orgány, tj. výbory, které jsou iniciujicími a kontrolními orgány. V České republice zákon ukládá povinnost zřízení finančního a kontrolního výboru, a kromě toho v obcích, v nichž národnostní menšina tvoří nejméně 10% obyvatelstva, musí být zřízen výbor pro národnostní menšiny. V částech obce může zastupitelstvo zřídit rovněž osadní výbor, pokud taková osada v minulosti tvořila samostatnou obec. Osadní výběr má jinou povahu nežli ostatní výbory. Je

orientován katastrálně a může předkládat návrhy týkající se rozvoje části obce, kterou zastupuje⁴⁰.

V Polsku se povinně zřizuje kontrolní výbor a výbor pro stížnosti, návrhy a petice. Kontrolní výbor zastupitelstvo zřizuje za účelem kontroly činnosti starosty (primátora), obecních organizačních složek a pomocných celků obce (např. starostenství). Tento výbor rovněž hodnotí plnění rozpočtu obce a podává zastupitelstvu návrh na udělení nebo neudělení absolutoria starostovi (k návrhu ve věci absolutoria musí vyjádřit své stanovisko externí finanční kontrolní orgán – regionální účetní komora (regionalna izba obrachunkowa). Kromě toho v obou zemích zastupitelstva mohou zřizovat různé výbory podle svého uvážení.

Kompetence obecních zastupitelstev jsou v předmětných zemích ve velké míře podobné, avšak je nutno zdůraznit dosti zásadní podrobnosti. První se týká vlivu na výkonný orgán obce. V Polsku je starosta (primátor) volen v přímé volbě a zastupitelstvo tak na obsazení této funkce ani na odvolání starosty nemá vliv. Rovněž zde neexistuje personální integrace mezi usnášecím a výkonným orgánem v podobě předsedy zastupitelstva. Rada tak starostu může kontrolovat, avšak nemá pravomoc k jeho odvolání. Může mu pouze vyslovit nedůvěru a iniciovat referendum ve věci jeho odvolání. Systémová pozice zastupitelstva ve vztahu ke starostovi je tak v Polsku mnohem slabší nežli v České republice. Menší jsou rovněž jeho kompetence v vztahu k organizaci způsobu výkonu působnosti obce. V České republice například právě zastupitelstvo disponuje pravomocí delegovat zástupce obce do dozorčích rad komunálních společností, zatímco v Polsku se jedná o výhradní pravomoc starosty. Starosta samostatně plní funkci valné hromady společníků takových společností.

Dalším v úvodu zmíněným orgánem obce je její rada (*zarząd*). Na rozdíl od zastupitelstva se jedná o výkonný orgán. Již dříve bylo zmíněno, že v Polsku tuto funkci samostatně plní starosta (primátor). V České republice jsou její členy: starosta, místostarosta a radní (v počtu 5 až 11), které volí ze svých řad zastupitelstvo. Rada není zřizována v obcích, v nichž je počet členů zastupitelstva nižší nežli 15 (v obcích do 3 000 obyvatel), a její pravomoci v takovém případě přejímá starosta a zastupitelstvo. Rada obce je za svá rozhodnutí a působnost zodpovědná vůči zastupitelstvu obce, které ji může odvolat. Rada

⁴⁰ Zákon o obcích z 12. dubna 2000, Hlava I, Díl 1, paragraf 3, odstavec 1, Sbírka zákonů České republiky – Sbírka zákonů 2000, č. 128.

obce pracuje na schůzích, které svolává starosta. Schůze jsou neveřejné, avšak zápisy z jejich průběhu mají povahu veřejných dokumentů.

Rada obce plní výkonně-řídící funkce v rozsahu vlastní působnosti obce, avšak mohou jí být svěřována rovněž přenesená působnost. Mezi její nejdůležitější pravomoci stanovené zákonem patří: zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám obce úkoly zakladatele nebo zřizovatele, vydávat nařízení obce, projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva, zajišťovat realizaci usnesení přijatých obecním zastupitelstvem, rozhodovat ve věcech spojených s fungováním a vnitřní strukturou obecního úřadu, ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce, plnit úkoly stanovené zákony apod.

Součástí pravomocí rady obce je mezi jinými zřizování komisí. Jejich členy jsou jak zastupitelé, tak rovněž jiné osoby, které disponují profesionální přípravou nebo zkušenostmi. Příklady často zřizovaných komisí jsou: povodňová komise a komise pro projednávání přestupků.

Zvláštní postavení má v systému obecní samosprávy starosta, který je ekvivalentem polského „wójta“. Spolu s místostarostou (nebo místostarosty) je volen na prvním zasedání zastupitelstva obce z řad zastupitelů. Zastupuje obec navenek, plní rovněž velmi důležité interní funkce, a to především v oblasti organizace a řízení prací zastupitelstva obce⁴¹. Mezi jeho široké kompetence patří také: řízení obecního úřadu, plnění role zaměstnavatele (pokud na obecním úřadě nebyla zřízena funkce tajemníka), jmenování a odvolávání tajemníka obecního úřadu, na návrh tajemníka jmenování a odvolávání vedoucích odborů úřadu, zajištění veřejného pořádku, řízení obecní policie, pokud byla zřízena, informování obyvatelstva o činnosti obce. Rovněž má určité pravomoci ve vztahu k zastupitelstvu. Přípravuje jeho zasedání, která rovněž svolává a řídí. Může pozastavit výkon usnesení zastupitelstva a předložit jej zastupitelstvu na nejbližším zasedání k opětovnému projednání, pokud jej shledá nezákonnou. Kromě toho za účelem výkonu přenesené působnosti starosta může zřizovat zvláštní orgány obce, jejichž členy rovněž jmenuje a odvolává, a v případě již dříve zmíněných malých obcí, v nichž se rada obce nezřizuje, starosta plní její povinnosti.⁴²

⁴¹ L. Rajca, *Pozycja ustrojowa burmistrza (przewodniczącego organu wykonawczego) w wybranych krajach, Samorząd Terytorialny*, 2002, nr 10, s. 20.

⁴² Novotný V., *Územní samospráva České republiky*, Praha 2007, s. 37

V Polsku je starosta (*wójt*) monokratickým výkonným orgánem obce. Kromě pojmu „wójt“ se můžeme setkat ještě s pojmem „burmistrz“ (starosta) a „prezydent miasta“ (primátor) (použití termínu závisí na počtu obyvatel obce a její povaze, pro zjednodušení budeme dále používat pouze pojem „wójt“ (starosta), ačkoliv následující část textu se bude týkat všech tří institucí). Starosta je volen v přímé volbě, což bylo zavedeno zákonem ze dne 20. června 2002 o přímé volbě starosty a primátora. Do tohoto okamžiku starostu volilo zastupitelstvo obce. Starosta je volen ve všeobecných, přímých, rovných a tajných volbách. Do funkce starosty může být zvolen každý polský občan, který dosáhl věku 25 let. Po zvolení starosta musí získat tzv. absolutorium (souhlas nebo získat důvěru), které mu uděluje zastupitelstvo obce. Pokud zastupitelstvo obce starostovi absolutorium neudělí, nevede to automaticky k jeho odvolání, ale koná se referendum týkající se odvolání starosty z jeho funkce. Zastupitelstvo obce může přijmout usnesení o provedení referenda týkajícího se odvolání starosty rovněž z jiných důvodů nežli neudělení absolutoria, avšak k danému tématu se musí vyjádřit dostačující počet zastupitelů (tzn. 3/5 všech členů zastupitelstva).⁴³

Starosta na základě svého rozhodnutí jmenuje své zástupce – jejich maximální počet závisí na počtu obyvatel obce. Zástupci nemusí být zvoleni z řad členů zastupitelstva. Starosta je veřejným činitelem a v souvislosti s tím má na základě předpisů trestního práva právo na zvláštní ochranu, avšak rovněž je vázán jistými omezeními týkajícími se zákazu výkonu jiné činnosti.⁴⁴ Zvláštní omezení se týkají podnikání, které na dobu plnění funkce musí být přerušeno. Takové omezení neplatí v České republice, kde obrazně řečeno starosta může být současně majitelem obchodu nacházejícího se na radnici nebo v jiných komunálních nemovitostech. Mírnější omezení se týkají zastupitelů, kteří sice mohou podnikat, ale nikoliv v souvislosti s majetkem obce, a rovněž nemohou udržovat žádné obchodní vztahy s organizačními složkami obce. Příkladem je případ majitele jediných lokálních novin ve městě, který jako zastupitel přijal od jedné z organizačních složek města zakázku na zveřejnění úředního sdělení. Ačkoliv se tato věc týkala poměrně malé částky poplatku za inzerát, soud majitele novin z funkce zastupitele odvolal. V Polsku jsou takové situace vnímány jako zárodek politicko-podnikatelské korupce a jsou systémově zakázány, zatímco v České republice bylo hodnocení takových vztahů přenecháno voličům.

⁴³Czudek D. Kozieł M., *Analiza prawna modułu e-learningowego w ramach projektu „Strategia zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza“*, Centrum Prawa Polskiego, Brno 2013, s. 26.

⁴⁴ Ibidem, s. 26.

Starosta realizuje usnesení zastupitelstva obce a vykonává další působnost stanovenou zákonem. Její součástí je především:⁴⁵

- příprava návrhů usnesení zastupitelstva,
- určení způsobu realizace daných usnesení,
- správa nemovitostí obce,
- zavedení schváleného rozpočtu,
- uzavírání a ukončování pracovněprávních vztahů s vedoucími organizačních složek.

Mezi jiné činnosti starosty patří například příprava návrhu rozpočtu, vydávání pořádkových předpisů, poskytování informací obyvatelům obce v rozsahu plnění rozpočtu apod. Při výkonu své působnosti starosta podléhá zastupitelstvu.

Starosta rozhoduje rovněž v běžných záležitostech obce a zastupuje ji navenek. Rovněž disponuje pravomocí vydávat rozhodnutí v individuálních správních věcech.

Součástí vedení obce je rovněž tajemník obecního úřadu („sekretarz“), pokud byl jmenován. V obcích II. a III. typu je tato funkce povinná, zatímco v menších obcích nemusí být zřizována (avšak může) – v takovém případě tuto roli plní starosta. V Polsku tajemník musí být jmenován v každé obci, přičemž jeho role a způsob jmenování do této funkce jsou rozdílné. Zaměstnání takové osoby je v gesci starosty a uchazeč musí splňovat zákonem stanovená kritéria týkající se vzdělání a zkušeností s řízením pracovních týmů (nemusí souviset se správou). V České republice o jmenování rozhoduje rovněž starosta, avšak funguje zde v Polsku neznámý institut souhlasu ředitele krajského úřadu. Jedná se o způsob zajištění odpovídajících kvalifikací v soustavě složek odpovědných za fungování veřejné samosprávy (zatímco pro jmenování ředitele krajského úřadu je nezbytný souhlas Ministerstva vnitra). Kromě toho kandidát na tajemníka musí mít nejméně tříleté manažerské zkušenosti, nebo praxi z výkonu správních činností v pracovním poměru k územnímu samosprávnému celku nebo při výkonu státní správy v pracovním nebo služebním poměru ke státu, případně musí mít tříletou zkušenost z výkonu funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku dlouhodobě uvolněného pro výkon této funkce.. V obou zemích tajemník obce nemůže být členem strany nebo politických hnutí, což má zajistit jeho nestrannost při plnění úkolů.

Tajemník se zabývá tzv. běžnými záležitostmi a zpravidla plní roli koordinátora úřadu. V Polsku rozsah jeho povinností ve velké míře závisí na vůli starosty. Může *de facto* zastávat pouze funkci jednoho z vedoucích a dohlížet na organizační záležitosti úřadu, a rovněž může

⁴⁵ Czudek D., Kozieł M., *Analiza prawna...* op. cit. s. 27

plnit skutečnou funkci vedoucího obecní správy. Přenesení pravomocí se však nemůže týkat pravomocí zaměstnavatele, které jsou nepřenositelně spjaté s funkcí starosty. Pouze on ze zákona plní funkci vedoucího organizační složky a je zodpovědný za všechna vydávaná správní rozhodnutí.

V České republice tyto dvě role plní tajemník. Plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele vůči zaměstnancům obce a je zodpovědný za správní činnost úřadu. Tajemník je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi.

V obou zemích je tajemník oprávněn účastnit se jako poradce zasedání zastupitelstva a v České republice rovněž schůze rady.

Nakolik se pravomoci tajemníka v České republice zdají být širší, natolik je tomu naopak v případě hlavní odpovědnosti za obecní finance. V Polsku se jeho pozice jeví bližší funkci finančního ředitele, který kromě účtování buduje finanční strategii firmy, zatímco v České republice se jeho pozice podobá funkci hlavního účetního hlídajícího správné zaúčtování dokladů. Ukazuje to pozice ekonoma, která je v Polsku dokonce vyšší nežli pozice tajemníka, zatímco v České republice je tomu naopak – to tajemník je zodpovědný za zákonnost nakládání s rozpočtem. Ekonom rovněž patří do úzkého nejvyššího vedení úřadu, to on nese rovněž přímou odpovědnost za plnění rozpočtu. Ze zákona mu přísluší například právo tzv. kontrasignace – starosta bez jeho souhlasu nemůže učinit žádný výdaj. Pokud ekonom odmítne, musí o vzniklé situaci vyrozumět zastupitelstvo obce a jiné instituce stanovené zákonem.

Proto při jeho zaměstnávání starosta na tuto pozici navrhuje kandidáta, avšak o jeho jmenování a odvolání rozhoduje zastupitelstvo. Tímto způsobem si zastupitelstvo zajišťuje lepší spolupráci při schvalování rozpočtu, zpráv o plnění rozpočtu či mnohaletého finančního plánu. V České republice je tato funkce samozřejmě rovněž důležitá, avšak v úřední hierarchii je na stejné úrovni jako vedoucí jiných odborů.

Jak již bylo zmíněno dříve, ekonom je hlavním účetním obce. Pokud činnost starosty vyvolává finanční závazky, na příslušných dokumentech je vyžadován podpis ekonoma.

Nejdůležitější organizační složkou obce sloužící k výkonu její působnosti je obecní úřad. Obecní úřad je tak pomocným orgánem starosty, a je možné jej specifikovat jako celek osob a hmotných prostředků určených k zajištění fungování orgánů obce. Zaměstnanci úřadu nedisponují svými vlastními pravomocemi, jelikož jednají pouze jménem starosty a na základě jeho zplnomocnění. Organizační struktura úřadu a zásady jeho fungování jsou stanoveny v organizačním řádu, který formou rozhodnutí schvaluje starosta.

V České republice je obecní úřad zodpovědný za výkon rozhodnutí obecních orgánů a jejich administrativní obsluhu. Jeho organizační strukturu určuje rada obce. Mezi nejčastěji zřizované odbory patří: odbor rozpočtu, územního plánování, organizační, živnostenský, personální a vztahů s veřejností. Obecní úřady v oblasti výkonu samostatné působnosti obce podléhají zastupitelstvu a radě obce, zatímco v oblasti výkonu přenesené působnosti jsou kontrolovány krajským úřadem.

V Polsku obce mají organizační svobodu, což znamená, že organizační strukturu úřadu tvoří samostatně, a proto zde neexistuje formální vzorcová právní úprava. Navzdory tomu je mnoho organizačních složek typických pro většinu obecních úřadů (oddělení, odbory, kanceláře apod. (wydziały, działy, biura itp)). Neexistuje zde závislost úřadu na jiných organizačních složkách, které vykonávají například působnost státní správy. Vedoucím obecního úřadu je ze zákona starosta; stejná situace panuje i v České republice (kde však některé funkce plní i tajemník, je-li tato funkce v obci zřízena).

V polských obcích do 20 000 obyvatel je zastupitelstvo obce voleno v jednomandátových volebních obvodech a v ostatních obcích (včetně měst s působností okresu) je uplatňován poměrný volební systém. Volba starosty je přímá – vítězem se stává kandidát, který získá více než 50% hlasů. Pokud v prvním kole žádný z nich takovou podporu nezíská, koná se druhé kolo, ve kterém soupeří dva kandidáti s nejvyššími výsledky z prvního kola. Volby se konají současně do všech stupňů samosprávy (obcí, okresů i vojvodství), trvají jeden den a vždy probíhají v neděli – v den pracovního volna. Specifikem polských obecních voleb je skutečnost, že většinu mandátů zastupitelů (ale také funkcí starostů), získávají kandidáti nespojení se stranickými výbory (cca 65%).

Komunální volby v České republice jsou založeny na proporčním systému, přičemž v malých samosprávných celcích celá obec tvoří jeden volební obvod. V případě větších měst se zavádí vnitřní členění na mnoho volebních obvodů. Krajské volby se zpravidla konají ve vícemandátových obvodech. Na rozdíl od polského systému tak zde neexistují volby v jednomandátových obvodech – a to i v případě, že celá obec tvoří jeden obvod, volby jsou prováděny na základě proporčního systému. Hlasování pro danou kandidátní listinu a nutnost překonání 5% hranice má za následek, že v České republice se prakticky nevyskytují jednočlenné kandidátní listiny. Obvykle se jedná o skupiny kandidátů, jejichž počet odpovídá počtu míst v daném zastupitelstvu. V Polsku v obcích do 20 tis. obyvatel (jednomandátové obvody) iniciativy jednoho kandidáta v celé struktuře kandidátek dominují.

V České republice se komunální volby do obcí a krajů konají navzdory čtyřletému funkčnímu období střídavě každé dva roky. Obce totiž existují od roku 1990 a kraje od roku

2000. Obyvatelé obcí a krajů volí do samosprávných orgánů více než 63 tisíc svých zástupců. Například v roce 2006 v obecních volbách kandidovalo více než 200 tisíc osob, z čehož více než polovina byli nezávislí kandidáti, kteří formálně nebyli spjati s politickými stranami. Volby trvají od pátku odpoledne do sobotního odpoledne, přičemž v noci z pátku na sobotu jsou urny opatřovány pečeti. Mnoho Čechů hlasuje v pátek cestou ze zaměstnání domů, aby celý víkend mohli strávit mimo město. Po volbách v roce 1990, kterých se zúčastnil rekordní počet voličů (74%), volební účast v dalších volbách do samospráv poklesla, avšak ustálila se na dosti vysoké úrovni (rok 1994 – 62%, rok 1998 – 58%).⁴⁶ Veškeré informace týkající se pravidel a průběhu voleb do samospráv (údaje týkající se kandidátů, kandidátních listin, volební účasti, výsledků voleb, rozdělení mandátů atd.) konajících se v obcích v letech 1994, 1998, 2002 a 2006, a v krajích v letech 2000, 2004 a 2008, jsou zveřejněny na webových stránkách: www.volby.cz.

Místní referendum v České republice není zakotveno v ústavě. Zásady a režim jeho provedení jsou stanoveny zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. V referendu obyvatelé rozhodují o záležitostech v rámci vlastní působnosti obce s několika výjimkami, mimo jiné o rozpočtu obce, místních poplatků, volby a odvolání starosty (zástupce starosty), obecní rady a členů dalších orgánů volených zastupitelstvem obce, věcí, v nichž se rozhoduje ve správním řízení, věcí, které jsou ve fázi rozhodování a o otázkách, které by byly v rozporu se zákonem. Návrh na konání referenda může podat oprávněný občan, pokud jej svým podpisem podpořil odpovídající počet obyvatel. V obcích do 3000 obyvatel – 30% oprávněných a analogicky: do 20 tis. – 20%, do 200 tis. – 10%, nad 200 tis. – 6% oprávněných. Aby referendum bylo platné, musí se jej zúčastnit nejméně 50% oprávněných voličů, a pro přijetí rozhodnutí musí hlasovat nadpoloviční většina (více než 50% hlasujících). Referenda jsou jednodenní, avšak v praxi jsou uplatňována zřídka. Obvykle se týkají otázky řešení problémů v oblasti spojování a rozdělování obcí. V případě změny územních hranic obce je totiž referendum povinné a pro jeho platnost vyžadována 50% účast⁴⁷.

V Polsku jsou právním základem pro provedení místního referenda čl. 4 a 170 Ústavy Polské republiky. Ustanovení ústavy upřesňuje zákon z 15. září 2000 o místním referendu. Podle jeho znění přijatém v roce 2013 obyvatelé samosprávného územního celku v něm jako členové samosprávného společenství projevují svou vůli:⁴⁸

⁴⁶ Kozioł R. Czechy, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica* 4/2010, s. 42-60.

⁴⁷ Kozioł R. Czechy, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica* 4/2010, s. 42-60.

⁴⁸ https://pl.wikipedia.org/wiki/Referendum_lokalne

- v otázce odvolání usnášecího orgánu tohoto celku,
- ohledně způsobu rozhodování věci týkající se tohoto společenství nacházejícího se v mezích působnosti a pravomocí orgánů daného celku,
- v jiných důležitých záležitostech týkajících se sociálních, ekonomických nebo kulturních vazeb spojujících toto společenství.

Předmětem obecního referenda může být rovněž:

- odvolání starosty (wójta) (starosty, primátora (burmistrza, prezydenta miasta)),
- samozdanění obyvatel pro veřejné účely nacházející se v mezích působnosti a pravomocí orgánů obce.

V případě referenda ve věci odvolání lokálních orgánů je výsledek hlasování závazný (čili musí být realizován), pokud se referenda zúčastnily nejméně 3/5 počtu hlasujících ve volbě odvolávaného orgánu. Například pokud se samosprávných voleb do okresního zastupitelstva zúčastnilo 5000 obyvatel, je referendum platné, pokud se jej zúčastnily 3/5 tohoto počtu, čili nejméně 3000 hlasujících. V případě referenda týkajícího se samozdanění návrh musí podpořit nejméně 2/3 osob, které odevzdaly platné hlasy. V případě ostatních místních plebiscitů rozhoduje většina hlasů.

V Polsku se institut místního referenda těší velkému zájmu. V letech 2006-2014 bylo uskutečněno 222 takových referend, přičemž nejčastějším důvodem pro vypsání referenda byla vůle odvolat místní orgány, nebo bylo formulováno několik důvodů současně. Velký počet referend však neznamená jejich vysokou efektivitu. Přímo naopak. Státní volební komise uvádí, že v letech 2010-2014 došlo v důsledku všeobecného hlasování k odvolání pouze: 2 zastupitelstev, 2 starostů (wójt), 4 starostů (burmistrz) a 1 primátora (prezydent). V ostatních případech byla referenda marná.⁴⁹

1.2.4. Finance

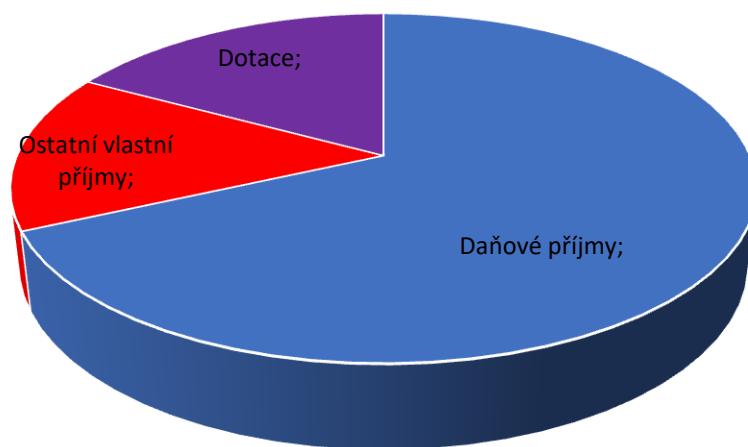
České územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, disponují vlastním majetkem a rozpočtem, mohou provozovat podnikatelskou činnost. V rámci nakládání s majetkem a finančními prostředky jim byla zaručena široká samostatnost. Každý samosprávný celek musí připravit roční rozpočet. Pouze nejbohatší celky (1/3 všech) si mohou dovolit vyhotovení mnohaletého rozpočtu, který zahrnuje směr rozvoje a velké

⁴⁹ <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne>

investice. Z důvodu značných disparit v počtu obyvatel jednotlivých celků se rovněž značně liší jejich příjmy⁵⁰. Ty tvoří především dotace a daně s tím, že vyšší územní samosprávné celky jsou financovány především z dotací (84%) a základní územní samosprávné celky z daní (68,2%) a dotací (17,1%)⁵¹. V průběhu poslední dekády se role dotací výrazně zvětšila. Svědčí o tom struktura místních příjmů v České republice v roce 1998: vlastní příjmy – 3%, podíl na daních – 46%, dotace – 25%, jiné – 26%.

Nejvýznamnější částí příjmů českých obcí je podíl na příjmech z daní z příjmů fyzických osob, který činí 60%, a v případě největších měst takových jako Praha, Brno, Ostrava a Plzeň, je to 70%.

Obrázek 3. Struktura příjmů českých obcí v roce 2018 (%).



Zdroj: vlastní zpracování na základě: *Vybrané aspekty hospodaření obcí v roce 2018*, Obec a finance 1/2019

Česká republika se ve srovnání s jinými zeměmi vyznačuje velmi nízkým podílem vlastních příjmů, které tvoří pouze 14,7%. Je však nutno podotknout, že kvalifikace příjmů je mírně odlišná nežli v Polsku. Základní skupinu tvoří daňové příjmy. Za vlastní příjmy se považuje pouze úzká skupina příjmů z majetku (prodej a pronájem). Dotace zahrnují příspěvky ze státního rozpočtu na výkon přenesené působnosti. Nejdůležitější kategorií místních příjmů je podíl na daních. Českým obcím náleží 23,58% daní z příjmů fyzických

⁵⁰ P. Mrkyvka, *Władza lokalna w Republice Czeskiej*, [w:] E. Ruśkowski, B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz–Białystok–Katowice 2007, s. 179.

⁵¹ *Vybrané aspekty hospodaření obcí v roce 2018*, Obec a finance 1/2019

osob (DPFO), daní z příjmů právnických osob (DPPO) a daně z přidané hodnoty (DPH). Marginální význam zde mají poplatky ze psů, hazardních her, poplatků z pobytu, poplatků za užívání veřejného prostranství.⁵²

V celkovém objemu prostředků nejdůležitější roli plní příjmy z DPH. Ty tvoří až 39% daňových příjmů obcí. Daně z příjmů fyzických a právnických osob tvoří příslušně 22 a 24% daňových příjmů.

Zde je nutno zdůraznit základní rozdíly oproti Polsku – polské obce se nepodílí na výnosech z DPH. Tyto výnosy jsou plně příjmem státu. V České republice je DPH základním zdrojem příjmů samosprávných celků. V Polsku tyto příjmy tvoří především 39,34% podílu na DPFO a 6,71% podílu na DPPO. V České republice, odlišně nežli je tomu v Polsku, obec nemá kompetence daňového orgánu ve vztahu k dani z nemovitostí. Tato daň je vybírána Finanční správou České republiky a následně jsou tyto výnosy v plném rozsahu předávány příslušným obcím. Jiný je rovněž princip rozdělení daňových výnosů mezi rozpočty příslušných obcí. V Polsku se obce podílejí na výnosech z DPFO a DPPO (s výjimkou DPH) vybraných na jejich území, zatímco v České republice je 23,58% částky nejprve odečteno z jejich celostátního objemu. Předání příslušných částek obcím je prováděno pomocí algoritmu zohledňujícího počet obyvatel, počet zaměstnanců podniků a počet dětí ve školách. Takový mechanismus rozdělení daňových výnosů má současně vyrovnávací funkci – obce totiž získávají rovné podíly z celostátní částky daňových výnosů.

Výdaje se dělí na dvě základní skupiny – běžné a investiční. Podíl investic byl v roce 2018 na úrovni 25%, zatímco ostatních 75% obce vynakládaly na běžné výdaje. Investiční výdaje jsou zaměřeny především na bydlení (27%), na dopravu a silnice (17%).⁵³

Největší výdajovou položkou je doprava (20,6%) zahrnující zároveň údržbu silnic, jak rovněž veřejnou dopravu. Na druhém místě je zásobování vodou a odvádění odpadních vod (20,1%). Třetí výdajovou skupinu tvoří veřejná správa (19,5%). Tyto dvě srovnatelné skupiny výrazně dominují nad ostatními, mezi které patří vzdělávání (10,1%), ochrana životního prostředí (8,6%), bydlení (7,2%), kultura (7%), a sport a rekreace. Relativně menší význam má poslední skupina výdajů, které oscilují okolo hodnoty 1%. Zajímavostí je, že zde patří sociální péče (1,3%), jejíž nepatrný podíl ilustruje míru vyloučení českých obcí z poskytování

⁵² Kozioł R. Czechy, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica* 4/2010, s. 42-60.

⁵³ <https://monitor.statnipokladna.cz/2018> (staženo dne 15. července 2019)

služeb této kategorie. Tyto služby jsou zajišťovány především speciálními státními institucemi.⁵⁴

Obrázek 4. Struktura výdajů českých obcí v roce 2018 (%).



Zdroj: vlastní zpracování na základě: <https://monitor.statnipokladna.cz/2018> (staženo dne 15. července 2019)

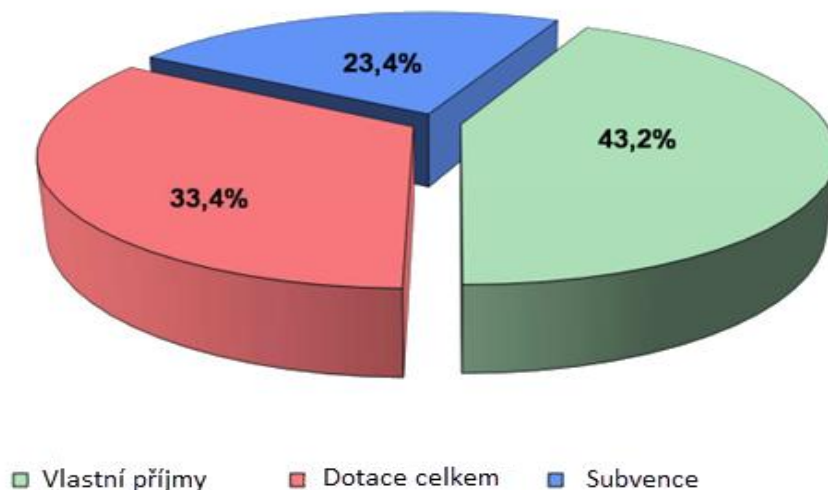
Při porovnávání výše uvedených údajů se situací polských obcí je nutno upozornit na relativně menší podíl klasických vlastních příjmů. V České republice to bylo cca 70% a v Polsku mírně nad 43%. Dotace mají v Polsku průměrně téměř dvojnásobně větší význam, nežli v České republice (příslušně 33,4% a 17,1%).⁵⁵ Nelze z toho však vyvozovat větší závěry, jelikož název stejné kategorie příjmů na obou stranách hranice může být zavádějící. Pokud k některým nástrojům přistoupíme funkcionálně, je možné mít dojem, že některé subvence v Polsku mají ve své podstatě podobnou povahu jako některé daňové výnosy v České republice. Jejich rozdělování je založeno na podobných algoritmičeských principech.

⁵⁴ <https://monitor.statnipokladna.cz/2018> (staženo dne 15. července 2019)

⁵⁵ *Informacja roczna z wykonania budżetów gmin za 2018 r.*, Ministerstwo Finansów (<https://www.gov.pl/web/finanse/informacja-roczna>, staženo 16. července 2019)

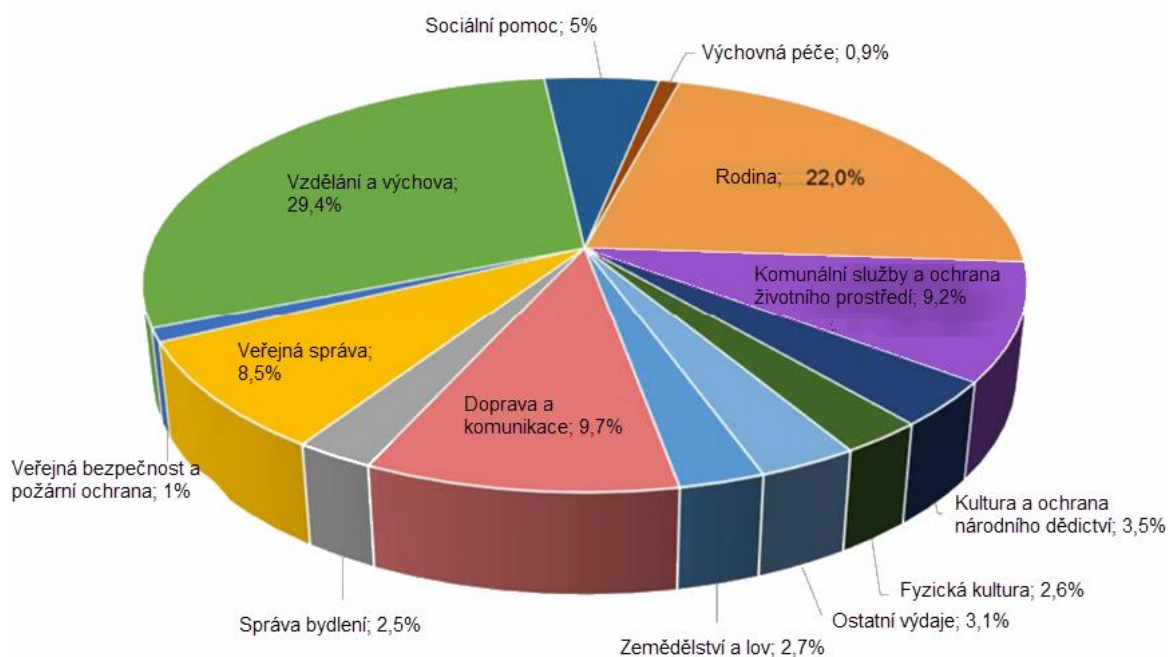
Kdybychom tak subvence považovali za parařiskální příjmy, hodnota toků takto chápaných vlastních příjmů by na obou stranách hranice byla podobná.

Obrázek 5. Struktura příjmů obcí v Polsku (rok 2018).



Zdroj: *Informacja roczna z wykonania budżetów gmin za 2018 r.*, Ministerstwo Finansów
(<https://www.gov.pl/web/finanse/informacja-roczna>, staženo 16. řervence 2019)

Obrázek 6. Struktura výdajů obcí v Polsku (rok 2018).



Zdroj: *Informacja roczna z wykonania budżetów gmin za 2018 r.*, Ministerstwo Finansów
(<https://www.gov.pl/web/finanse/informacja-roczna>, staženo 16. řervence 2019)

Velké rozdíly je možné zpozorovat ve struktuře výdajů obcí. První výraznou odlišností na polské straně je široká kategorie sociálních výdajů soustředěná v kategorii Rodina. Sociální péče (včetně obsluhy programu 500+, čili vyplácení měsíční částky 500 PLN na každé dítě) tvoří 22% celkových výdajů obcí.⁵⁶ V České republice analogicky sociální péče tvoří pouze 1,3% výdajů. Obecně to nesevčí o menším významu sociálních výdajů v České republice – vyplývá to z jiného způsobu rozdělení nástrojů sociální pomoci veškerého druhu. V Polsku je tato oblast především v působnosti obcí, a proto jsou státní nástroje realizovány prostřednictvím územních samosprávných celků. V České republice se tímto zabývá speciálně vyčleněná struktura státní správy, a proto tyto výdaje nejsou v gesci rozpočtů obcí.

Dalším výrazným rozdílem je role výdajů na vzdělávání (školství a výchovu). Polské obce jsou těmito výdaji zatíženy více (průměrně tvoří téměř 30% a v některých obcích překračují až 70% jejich výdajů). V České republice je jejich podíl ve struktuře výdajů obcí trojnásobně nižší (cca 10%). Rovněž to vyplývá z odlišných pravomocí a současně z jiného toku prostředků financujících tento druh veřejných služeb. V Polsku je celek úkolů v rozsahu školství financován ze subvencí na školství a z vlastních příjmů obce. V České republice mezi úkoly obce patří především zajištění hmotného zázemí škol a doprovodných objektů (sportovní zázemí apod.). Financování mezd učitelů je v gesci státu a je zajišťováno ze státního rozpočtu (a zprostředkováno obecním rozpočtem formou transferu).

Výše uvedené výdajové skupiny na polské straně významně převyšují ostatní kategorie výdajů. Proto se zdá, že například výdaje na dopravu mají v Polsku téměř dvojnásobně menší význam nežli v České republice. Ve skutečnosti je však průměrný objem výdajů v přepočtu na počet obyvatel velmi podobný na obou stranách hranice. Podobná je situace i v případě komunálních výdajů a výdajů na veřejnou správu. Lze tak obecně říci, že struktura výdajů na jednotlivé úkoly je v polských a českých obcích podobná, s výjimkou prostředků na vzdělávání a sociální péči, které jsou na polské straně významně vyšší nežli na české straně.

⁵⁶ Informacja roczna z wykonania budżetów gmin za 2018 r., Ministerstwo Finansów (<https://www.gov.pl/web/finanse/informacja-roczna>, staženo 16. července 2019)

1.2.5. Dozor nad činností

V obou zemích zákony územním samosprávným celkům zajišťují velkou samostatnost, která podléhá soudní ochraně, avšak současně ustanovují mechanismy pro kontrolu činnosti a výkonu působnosti samospráv.

V obou zemích je prvním stupněm kontroly systém interní kontroly, který funguje v rámci každé organizace veřejné správy jako nedílná součást jejího řízení. Systém interní kontroly sestává z řídicích a kontrolních mechanismů, a interního auditu. Kontrola řízení zahrnuje veškeré prostředky nebo postupy prováděné za účelem zajištění zákonnosti a efektivit nakládání s veřejnými prostředky. Patří mezi ně postupy při schvalování operací, průběžného monitorování a reportování. V prvním z těchto případů se jedná například o postup dvojitého schválení (kontrasignace) rozhodnutí o vynakládání finančních prostředků.

Druhým pilířem interní kontroly je interní audit, který je nezávislou a objektivní kontrolou, a vyhodnocením působnosti obce. Jeho cílem je potvrzení, že právní úprava, použité prostředky a stanovené postupy v působnosti obce jsou dodržovány, a že jsou uplatňována opatření za účelem eliminace případných nesrovnalostí.

Druhým stupněm kontroly obcí je vnější kontrola působnosti prováděná ve dvou rovinách: právní a finanční. Dozor nad územní samosprávou zahrnuje dodržování legislativy, správnost správních postupů, účelnost výdajů a racionální hospodárnost. Základními druhy dozoru jsou v České republice:

- dozor nad samostatnou působností samosprávy (pouze kontrola zákonnosti)
- dozor nad přenesenou působností (kritéria: zákonnost, účelnost, efektivita, soulad s etickými normami a věcná správnost, vyplývají-li taková kritéria z jiných právních předpisů, usnesení vlády, směrnic ústředních správních úřadů, jakož i opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatých při kontrole výkonu přenesené působnosti).

Dozor nad samostatnou působností obce vykonává Ministerstvo vnitra a kontrola přenesené působnosti je svěřena krajským úřadům. Dozor nad kraji vykonávají příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady. Jelikož se jedná o dozor nad výkonem nezávislých pravomocí, což vyplývá z ústavně garantovaného práva obcí na samosprávu, ani krajské úřady, ani Ministerstvo vnitra, nemohou zrušit žádný z obecních aktů. V první fázi se krajský úřad může na obec obrátit za účelem zamezení dané situaci. Odporuje-li právní akt obce zákonu, Ministerstvo vnitra obec vyzve ke zjednání nápravy. Nejednala-li obec nápravu, Ministerstvo vnitra rozhodne o pozastavení účinnosti a současně obci stanoví přiměřenou

lhůtu ke zjednání nápravy. Pokud ke zjednání nápravy ve stanovené lhůtě nedojde, Ministerstvo vnitra podá návrh na zrušení aktu ústavnímu soudu:

- v případě obecně závazných vyhlášek obce – Ústavnímu soudu
- v ostatních případech se návrh na zrušení podává příslušným krajským soudům

Jelikož je samospráva příjemcem finančních prostředků ze státního rozpočtu, zvláštním druhem dozoru je finanční dozor. Prováděny jsou systémové kontroly v rozsahu finančních záležitostí (na základě daňového řádu, rozpočtových principů, programů financování apod.). V rámci tohoto dozoru obce a kraje mohou být dozorovány a kontrolovány Nejvyšším kontrolním úřadem a územními finančními orgány.

V České republice jsou výdaje z veřejných rozpočtů kontrolovány daňovými orgány, Ministerstvem financí, poskytovateli dotací a také Nejvyšším kontrolním úřadem v případě dotací z rozpočtu státu. Vlastní příjmy spadají do působnosti finančních výborů obcí. Kromě toho je hospodaření obcí a krajů každoročně přezkoumáváno. U obcí krajským úřadem, nebo auditorem, u krajů výhradně Ministerstvem financí (kraje nemají možnost volby auditora). V roce 2017 byla připravena reforma finanční kontroly obcí, jejímž cílem mělo být zvětšení ingerence především do výdajů na samostatnou působnost, avšak parlament ji odmítl.

Obec za audit provedený krajským orgánem neplatí, zatímco v případě kontroly provedené auditorem musí vyčlenit prostředky z rozpočtu a za službu v podobě auditu zaplatit.

Dozorčí orgány využívají právní prostředky a sankce. Můžeme je rozdělit do tří skupin: informační, korigující a nucené. Dozorčí orgány tak mají právo na: nahlédnutí a požadování nezbytných informací, opravy zjištěných nesrovnalostí, pozastavení výkonu rozhodnutí, pozastavení platných ustanovení, zadání výkonu zákonem stanoveného úkolu, rozpuštění zastupitelstva obce nebo kraje. V případě nezákonného dozorčího zásahu státu samosprávy mohou podat stížnost Ústavnímu soudu. Rovněž v případě kompetenčních sporů mezi státními orgány a orgány územních samosprávních celků rozhoduje Ústavní soud. Nejvyšší správní soud pak rozhoduje ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, jakož i některé kompetenční spory. Je tak další institucí vykonávající kontrolu nad věcmi územních samospráv.

V Polsku jsou orgány plnícími dozor předseda vlády (Prezes Rady Ministrów) a vojvodové (wojewodowie) (kontrola zákonnosti), zatímco v oblasti finančních záležitostí jsou za tímto účelem zřízeny speciální instituce – regionální účetní komory (regionalne izby obrachunkowe) (RIO). Za účelem oddělení politických vlivů a dominance zájmů ústřední moci, jsou RIO částečně nezávislými institucemi. Jmenování vedoucích komor probíhá na

konsenzuálním principu mezi zástupci samosprávy a vlády. RIO provádí komplexní kontroly (jednou za 4 roky) a ad hoc kontroly (problémové). Finanční dozor však spočívá pouze ve zkoumání souladu s finančním právem, mimo kontrolu opodstatněnosti, účelnosti a efektivity působnosti samosprávy (toto hodnocení je vyhrazeno usnášecím orgánům – zastupitelstvům (radám)).

Působnost samosprávy může být kontrolována rovněž řadou jiných institucí. Mezi nejdůležitější z nich patří Nejvyšší kontrolní úřad (Najwyższa Izba Kontroli) (NIK), ale také správy sociálního zabezpečení (zakłady ubezpieczeń społecznych) (ZUS) a inspekce práce (inspekcje pracy) (PIP) v rozsahu zaměstnaneckých záležitostí, finanční úřady (urzędy skarbowe) (US) v rozsahu daňových záležitostí apod. Ačkoliv teoreticky by rozsahy těchto kontrol měly být odděleny, v praxi se často překrývají. Například finanční usnesení zpravidla dozoruje RIO, avšak právní dozor vojvody k nim má občas své výhrady. Již bylo zmíněno, že jediným kritériem dozoru nad samosprávou je zákonnost; zákonodárce upustil od účelnosti, ačkoliv donedávna byla kritériem dozoru nad výkonem přenesené působnosti. Upuštění od tohoto kritéria v polském právním řádu je motivováno přesvědčením o nutnosti zajistit územní samosprávě větší samostatnost, jelikož úkoly v přenesené působnosti odehrávají významnou roli, a to především ve vyšších územních celcích. Účelem dozoru je obnovení stavu, který je v souladu se zákonem, pokud byl zákon porušen. Zákony stanoví různé prostředky zásahů v rozsahu dozoru, které je možné rozdělit do několika skupin⁵⁷:

- informační (povinnost předkládání rozhodnutí orgánů samosprávy dozorčím orgánům),
- upozorňující a preventivní (povinnost dozorčího orgánu zahájit řízení ve věci neplatnosti usnesení obce),
- represivní (rozhodnutí o neplatnosti usnesení orgánu samosprávy, rozpuštění orgánu, nucená správa).

Vojvoda v rámci běžného dozoru kontroluje zákonnost usnesení, přičemž vždy na to má 30 dnů od obdržení usnesení. Po uplynutí této lhůty jeho oprávnění zaniká, avšak může usnesení napadnout u správního soudu. Kontrolována je celá činnost obce bez zohlednění členění na samostatnou a přenesenou působnost. V případě zjištění pochybení orgán hodnotí, zda je porušení významné nebo nevýznamné. Významné porušení zákona má za následek uplatnění citelného dozorčího prostředku, kterým je rozhodnutí o neplatnosti usnesení. Zde je

⁵⁷ Niewiadomski Z.(red), *Samorząd terytorialny – urząd i gospodarka*, Wyd. Branta, Bydgoszcz – Warszawa 2001, s. 207

nutno podotknout, že podle zákonodárce se jedná o základní dozorčí prostředek. V případě zjištění nevýznamného porušení zákona se vojvoda omezuje na doporučení týkající se zjednání nápravy⁵⁸.

Regionální účetní komory (RIO) jsou státními orgány pro dozor a kontrolu finančního hospodářství. Jedná se však o instituce, které jsou nezávislé na politických vlivech, jelikož nespádají do přímé příslušnosti ministerstev, a způsob jmenování členů vedení zajišťuje velký podíl zástupců samospráv. Navzdory několika pokusům o podřízení těchto institucí politikům se to dosud nepodařilo. Dohlíží na činnost územních samosprávných celků v rozsahu finančních záležitostí a provádějí kontroly nakládání s financemi a veřejných zakázek. Běžný dozor, podobně jako v případě vojvody, vykonávají prostřednictvím kontrolování finančních usnesení. Komplexní dozor spočívá v hodnocení návrhů ročních rozpočtů, finančních plánů a také zpráv z jejich plnění. Jednou za 4 léta musí být každý samosprávný celek podroben komplexnímu finančnímu auditu (zpravidla trvajícím 3 měsíce). RIO může provádět rovněž problémové ad hoc kontroly.

Základní rozdíly v systémech dozoru spočívají především v mnohem rozšířením systému finančního dozoru v Polsku. Vyplývá to zaprvé z mnohem větší podrobnosti polské rozpočtové klasifikace. Její struktura je podřízena potřebám podrobného reportování na úrovni státu, a nikoliv finančnímu řízení obce. V tomto rozsahu je výrazně viditelná mnohem jednodušší forma rozpočtů obcí na české straně, která je vlastně omezena na klasifikaci výdajů v odborech. Na polské straně rozpočet (čili rovněž jeho reportování a dohled nad plněním), kromě odborů, musí být podrobně členěn na kapitoly a paragrafy. Takto široká struktura má za následek, že finanční dozor se více nežli na správné vynakládání prostředků zaměřuje na jejich správnou klasifikaci v paragrafech. Většina zjištěných porušení fiskální disciplíny v Polsku se týká právě těchto kategorií. Z toho vyplývá rovněž mnohem větší role ekonoma na polské straně nežli v případě hlavního účetního na české straně.

Druhým prvkem odlišujícím systém finančního dozoru je jeho epizodičnost. Na české straně je tento systém založen pouze na kontrolách ročních zpráv a na ad hoc kontrolách. V Polsku nad to důležitou funkci plní prvek stálé kontroly, která má preventivní charakter. Každé usnesení samosprávy, které se týká finančních záležitostí, musí být v režimu průběžného dohledu zasláno regionální účetní komoře (RIO). Tento orgán má pravomoc zrušit usnesení, kterým dle jeho názoru došlo k porušení předpisů. Samospráva může podat

⁵⁸ Wytrązek W., Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym, *Prawo – Administracja – Kościół*, nr. 3, 2004, s. 1 – 15.

odvolání správnímu soudu, avšak doba čekání na rozhodnutí je velmi dlouhá. Jedná se tak o prvek průběžného zasahování do výkonu působnosti samosprávy, který na české straně neexistuje.

Společnou vlastností kontroly působnosti samospráv v obou zemích, a především v otázkách účelnosti a efektivity, je to, že část této kontroly je v gesci lokálního společenství a zastupitelských orgánů jednajících jejich jménem. Každoročně jsou v obou zemích přijímána usnesení schvalující zprávy o plnění rozpočtů (absolutoria). Režim přijímání těchto usnesení umožňuje, aby se na něm podílela společnost. Avšak vzhledem k velké komplikovanosti struktury rozpočtů na polské straně se pro průměrného občana (ale i zastupitele) stávají mnohem „nečitelnějšími“ dokumenty nežli na straně české. Efektivní dohled ze strany společnosti je tak nereálný, pokud doklady, které jsou jeho základem, nejsou srozumitelné.

V rámci shrnutí je nutno konstatovat, že význam územní samosprávy je vyjádřen mírou důvěry obyvatelstva. Z cyklicky prováděných výzkumů v Polsku i v České republice vyplývá, že samosprávy se těší větší důvěře nežli státní správa či parlament. Míra důvěry k samosprávám v České republice již léta překračuje 60%.⁵⁹ V Polsku podle výzkumů Hlavního statistického úřadu důvěru k územní samosprávě deklaruje velmi podobná skupina Poláků (60,7%), zatímco k vládě a parlamentu příslušně 31,1 a 27,4%. Rozdíl je v tomto ohledu velice významný. Ještě vyšší procento obyvatel, a to zároveň na české i na polské straně, deklaruje zájem o místní záležitosti – takto se vyjadřuje cca 75% dotazovaných⁶⁰. V obou zemích tak dominuje názor, že místní úřady v zájmu všech obyvatel jednají více nežli státní správa. Místní samosprávy jsou vnímány jako instituce, které jsou občanovi mnohem bližší nežli jiné veřejné instituce, a lépe vyjadřují názory obyvatel nežli parlament a vláda.

⁵⁹ *Důvěra občanů v krajské a obecní/městské úřady*, STEM, Praha 2015.

⁶⁰ *Oceny działalności parlamentu, prezydenta i władz lokalnych*, CBOS, styczeń 2020.

1.3. Charakteristika celků okresní úrovně

1.3.1. Území, obyvatelstvo

V otázce celků okresní úrovně je situace v obou zemích krajně odlišná. V České republice totiž existuje dvouúrovňový systém samosprávy, který je této úrovně zbaven. Zatímco v Polsku jsou okresy občas považovány za historicky silněji zakořeněné nežli obce.

Avšak ne vždy tomu tak bylo, jelikož v letech 1990–2002 v České republice existovalo 76 okresních úřadů jako mezistupňů, které však byly strukturami státní správy. Velikost okresů připomínala strukturu polských okresů. V čele stál přednosta, jehož jmenovala a odvolávala vláda. Okresní úřady svou činnost ukončily k 31. prosinci 2002. Od 1. ledna 2003 okresy existují pouze jako územní obvody některých orgánů – soudů, státních zastupitelství, orgánů státní moci, některých organizačních složek policie a jiných institucí. Pravomoci okresních úřadů převzaly kraje a obce s rozšířenou působností (III. stupně).

V roce 1998 byla v Polsku dokončena II. etapa reformy decentralizace státní správy. V důsledku toho byla zřízena územní samospráva na úrovni okresů (powiat) a vojvodství (województwo). Nutno zdůraznit, že tomu předcházela živá diskuse trvající po celá devadesátá léta směřující k další decentralizaci státu. Finálně okresy v systému územních orgánů získaly povahu samospráv, a to navzdory tomu, že v praxi je okres oblastí pro vykonávání mnoha úkolů v rozsahu státní správy.

V Polsku existuje 314 okresů a 66 měst s působností okresu (miasto na prawach powiatu), které jsou obcemi (městy), avšak vykonávají rovněž působnost okresů. Celkem je takových celků 380.⁶¹ Základními kritérii okresního členění byly předpoklady, že okres bude mít nejméně 50 tisíc obyvatel, jeho součástí bude nejméně 5 obcí, a město – sídlo okresu, bude mít nejméně 10 tisíc obyvatel. Ve výsledku má průměrný okres v Polsku cca 80 tisíc obyvatel a jeho součástí je 7 obcí. Ve statistice Evropské unie okresy tvoří regiony NUTS 4. Kromě toho by v okresním městě měly fungovat takové instituce jako mj. soud, státní zastupitelství, finanční úřad, ředitelství státní policie, správa veřejných komunikací, ředitelství státního hasičského záchranného sboru, územní pracoviště hygienické stanice, pobočka

⁶¹ Bank Danych Lokalnych, Główny Urząd Statystyczny (<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/> staženo 3. června 2019)

správy sociálního zabezpečení, nemocnice, stacionární střediska sociální péče, pracoviště územní zemědělské správy sociálního zabezpečení apod.

1.3.2. *Kompetence a působnost*

Působnost okresu má doplňující a vyrovnávací povahu ve vztahu k obci, a veřejné úkoly jsou zákonem stanoveny jako nadobecní. Vztahy mezi okresem a obcí jsou založeny na principu doplnění (komplementárnosti) a nikoliv na hierarchickém vztahu. Okres je nádstavbou místní samosprávy, jejímž základem je obec. Funkce okresu by měly být komplementární a vyrovnávací ve vztahu k veřejným funkcím obecní samosprávy. Přenesení určitých úkolů na vojvodskou úroveň by znamenalo značné vzdálení těchto záležitostí od lokálních společenství.

Rozsah působnosti okresu je striktně stanoven legislativou, především předpisy hmotného práva. Samostatnou působnost okresu lze uchopit v následujících kategoriích:⁶²

- nadobecní sociální infrastruktura (veřejné školství mimo povinnou školní docházku (školství nad druhý stupeň základní školy), sociální péče a zdravotnictví, provozování nemocnic, pečovatelských zařízení, zamezování nezaměstnanosti, rodinná politika, ochrana kulturních statků),
- nadobecní technická infrastruktura (doprava a veřejné komunikace)
- veřejný pořádek, bezpečnost obyvatelstva, protipovodňová a požární ochrana,
- stavební dozor, územní plánování, správa nemovitostí,
- ochrana životního prostředí a přírody, zemědělství, lesní hospodářství a vnitrozemský rybolov v nadobecním rozsahu.

Z podrobnějšího hlediska do působnosti okresu spadají zákony stanovené veřejné úkoly nadobecního charakteru v rozsahu:⁶³

- veřejného školství
- propagace zdraví a zdravotnictví
- sociální péče
- podpora rodin a systému náhradní péče

⁶² Zákon ze dne 5. června 1998 o okresní samosprávě (Sb.z. 1998 č. 91 pol. 578 v platném znění) (*ustawa o samorządzie powiatowym*)

⁶³ Ibidem

- rodinné politiky
- podpora zdravotně postižených osob,
- hromadné dopravy a veřejných komunikací,
- kultury a ochrany památek, a památkové péče,
- sportu a turistiky,
- geodézie, kartografie a katastru,
- správy nemovitostí,
- architektonicko-stavební správy,
- vodního hospodářství,
- ochrany životního prostředí a přírody,
- zemědělství, lesního hospodářství a vnitrozemského rybolovu,
- veřejného pořádku a bezpečnosti obyvatelstva,
- protipovodňové ochrany, včetně vybavení a údržby okresního protipovodňového skladu, požární ochrany a zamezování jiným mimořádným nebezpečím pro život a zdraví osob, a životního prostředí,
- zamezování nezaměstnanosti a aktivizace trhu práce,
- ochrany práv spotřebitelů,
- údržby okresních objektů a zařízení veřejných služeb, a objektů správy,
- obrany,
- propagace okresu,
- spolupráce s nevládními organizacemi.

Podobně jako obce i okresy vykonávají samostatnou a přenesenou působnost státní správy. Funkcionálně je možné doplňující funkci ve vztahu k obcím popsat pomocí několika příkladů. Obce se zabývají například školstvím na úrovni základních škol, zatímco okresy jsou zodpovědné za vzdělávání na střední úrovni (učiliště, technické střední školy a gymnázia). Podobně je tomu v případě zdravotnictví. Obec se zabývá zajištěním základní zdravotní péče (ambulantní rodinná a pediatrická péče), zatímco okres je zodpovědný za ambulantní specializovanou péči a za nemocniční léčbu v rozsahu základních oddělení (interna, chirurgie, gynekologie a pediatrie).

Velice důležitými kompetencemi okresu jsou správní úkoly spojené s registrací vozidel, vydáváním řidičských průkazů, stavební správou (vydávání stavebních povolení) či s vedením geodeticko-kartografické evidence (vydávání výpisů a výkresů ze základních map a evidence budov).

Okres je stupeň, na kterém byly vyvíjeny snahy o sloučení fungování služeb, inspekci, stáží a hasičského záchranného sboru. V rámci původního záměru mělo být fungování státní policie, hasičských záchranných sborů, hygieny, veterinární inspekce a inspekce stavebního dozoru podrobena částečné kontrole okresní samosprávy. Princip měl být takový, že toky prostředků na fungování těchto složek povedou přes rozpočty okresů, přednostové (starostowie) by rovněž měli vliv na jmenování vedení těchto složek, a okresní zastupitelstva by mohla určovat roční priority jejich činnosti. Bohužel tato úprava zavedená v rámci reformy byla postupně zrušena, v důsledku čehož je možné obecně říci, že idea sloučení na úrovni okresů zůstala pouze vzpomínkou. Legislativní změny zavedené dalšími vládami po roce 1999 uskutečňovaly lobbying jednotlivých rezortů, aby tyto složky byly kompetenčně podřízeny ve vertikální soustavě (jednotlivým rezortům), a aby se na vlivu na jejich fungování nepodílely okresy.

Nejbližším ekvivalentem okresů jsou na české straně obce III. stupně, které vykonávají mnoho podobných úkolů. Ve srovnání s počtem okresů je jich téměř trojnásobně více. Proto se často objevuje obyčejové označení obcí III. stupně za „malé okresy“. Jedná se především o úkoly v oblasti územního plánování a stavebního řádu, ochrany životního prostředí a dopravy. Všechny tyto úkoly jsou v České republice vykonávány v režimu přenesené působnosti. Část úkolů, které na polské straně vykonávají okresy, spadají v České republice do působnosti krajů.

1.3.3. Organizace a řízení

Polský zákon o okresních samosprávách mezi orgány okresu řadí především zastupitelstvo okresu (rada powiatu) a radu okresu (zarząd powiatu). Zasedání obou těchto orgánů jsou veřejná a veřejnost z jejich jednání může být vyloučena pouze na základě zákona.

Zvláštním typem územního samosprávného celku v Polsku jsou města, která mají stejné pravomoci jako okresy. Mezi tato města patří města s počtem obyvatel nad 100 000. Funkce orgánů v těchto městech-okresech plní městské zastupitelstvo (rada miasta) a primátor města (prezydent miasta). Tyto města primárně podléhají zákonu o samosprávě obcí, avšak v souvislosti s výše uvedeným a po splnění jistých podmínek jim mohou být na základě zákona o okresní samosprávě přiznána zvláštní práva⁶⁴.

⁶⁴ Czudek D., Kozieł M., Analiza prawna modułu e-learningowego w ramach projektu „Strategia zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza”, Centrum Prawa Polskiego, Brno 2013.

Okresní zastupitelstvo, podobně jako zastupitelstvo obce, je usnášecím a kontrolním orgánem. Jako usnášecí orgán může stanovit práva a povinnosti občanům okresu, orgánům okresu a jiným subjektům působícím na území okresu, a to na základě usnesení. Mezi výhradní kompetence okresního zastupitelstva patří například (většina kompetencí odpovídá kompetencím zastupitelstva obce):⁶⁵

- schvalování místních právních aktů, včetně statutu okresu,
- na návrh přednosty jmenování a odvolávání ekonoma (skarbnik) okresu,
- schvalování rozpočtu okresu,
- schvalování usnesení ve věcech daní a poplatků v mezích stanovených zákonem apod.

Jako kontrolní orgán zastupitelstvo může kontrolovat činnost rady a okresních organizačních složek. Funkční období trvá 5 let. Počet zastupitelů je závislý na počtu obyvatel. Zastupitelů může být nejméně 15, avšak nejvíce 29. Zastupitelé jsou voleni v přímé volbě. Usnesení zastupitelstva musí být schválena většinou hlasů přítomných zastupitelů. Rada má kvórum v okamžiku přítomnosti nejméně poloviny zastupitelů. Zákon stejně jako v případě zastupitelstva obce stanoví situace, kdy jsou při přijetí usnesení vyžadovány jiné podmínky. V případě rovného počtu hlasů pro a proti, je nutno hlasování opakovat. Zastupitelé jsou povinni účastnit se jednání orgánů okresu, avšak nesplnění této povinnosti není nijak postihováno. Ve zbývajícím rozsahu je funkce zastupitele okresního zastupitelstva totožná s funkcí zastupitele obecního zastupitelstva. Zastupitelstvo okresu z řad svých členů volí předsedu a 1 nebo 2 místopředsedy. Zastupitelstvo jedná na svých zasedáních, která mohou být běžná a mimořádná. Pravidelná zasedání se konají nejméně jednou za tři měsíce. Zvláštní orgány zastupitelstva tvoří výbory. Všechny informace týkající se zasedání výborů, včetně jejich usnesení, jsou stanoveny ve statutu okresu. Zvláštní pozici zaujímá revizní komise (komisja rewizyjna), která je obligatorním orgánem každého okresu. Úkolem dané komise je monitorování činnosti rady a okresních organizačních složek, včetně posuzování absolutoria rady.⁶⁶

Rada je kolektivním výkonným orgánem okresu. Členy rady jsou přednosta, zástupce přednosty a jiní členové. Přednostu volí zastupitelstvo okresu a na jeho návrh jsou voleni jiní členové rady okresu. Počet členů rady osciluje mezi 3 a 5, včetně přednosty a zástupce přednosty. Více informací týkajících se zasedání rady, včetně udělování nebo neudělování

⁶⁵ Ibidem s. 33

⁶⁶ Ibidem, s. 33

absolutoria, viz komentář týkající se starosty (wójt). Odvoláním přednosta nebo jeho rezignací bude odvolána celá rada, tzn. celá rada podává rezignaci. Pokud bude odvolán jiný člen rady, zastupitelstvo musí na jeho místo jmenovat nového člena a opět na návrh přednosta. Přednosta organizuje práci rady, rozhoduje o běžných záležitostech okresu a jeho zastupujícím orgánem. Co znamená pojem "běžné záležitosti okresu" není nikde blíže specifikováno, avšak jedná se především všechny činnosti, které součástí rozsahu pravomocí přednosta jako výkonného orgánu okresu. Přednosta má rovněž pravomoc k vydávání rozhodnutí v individuálních věcech týkajících se veřejné správy na úrovni okresu⁶⁷.

Ekonom (skarbnik) je jmenován a odvoláván zastupitelstvem okresu na návrh přednosta. Zatímco tajemník (sekretarz) je jmenován přednostou, avšak po provedení výběrového řízení. Do 31. prosince 2008 tajemníci byli do své funkce jmenováni příslušně zastupitelstvem obce (města) a okresu, a zastupitelstvem vojvodství (sejmik województwa). V současné době jsou zaměstnáváni na základě pracovní smlouvy. Statut okresu může stanovit, že tajemník a ekonom jsou povinni účastnit se zasedání zastupitelstva v roli poradenských orgánů. Hlavním úkolem tajemníka je organizační řízení okresního úřadu a vykonávání jiných úkolů, kterými jej pověří přednosta nebo zastupitelstvo.

Jak již bylo uvedeno výše, ekonom je stejně jako v případě obce hlavním účetním okresu. Pokud činností okresních orgánů okresu vzniknou finanční závazky, je nezbytný podpis ekonoma. V případě, že ekonom odmítne připojit svůj podpis, musí o vzniklé situaci vyrozumět zastupitelstvo okresu a jiné instituce stanovené zákonem.

Rada svou působnost vykonává prostřednictvím okresního úřadu (starostwo powiatowe), který má de facto stejnou pozici jako obecní úřad. Organizaci a princip fungování okresních úřadů stanoví organizační řád schválený zastupitelstvem na návrh rady. Struktura okresního úřadu závisí na druhu okresu a na základě různých kritérií by měla odrážet jeho konkrétní potřeby a požadavky.

1.3.4. Finance,

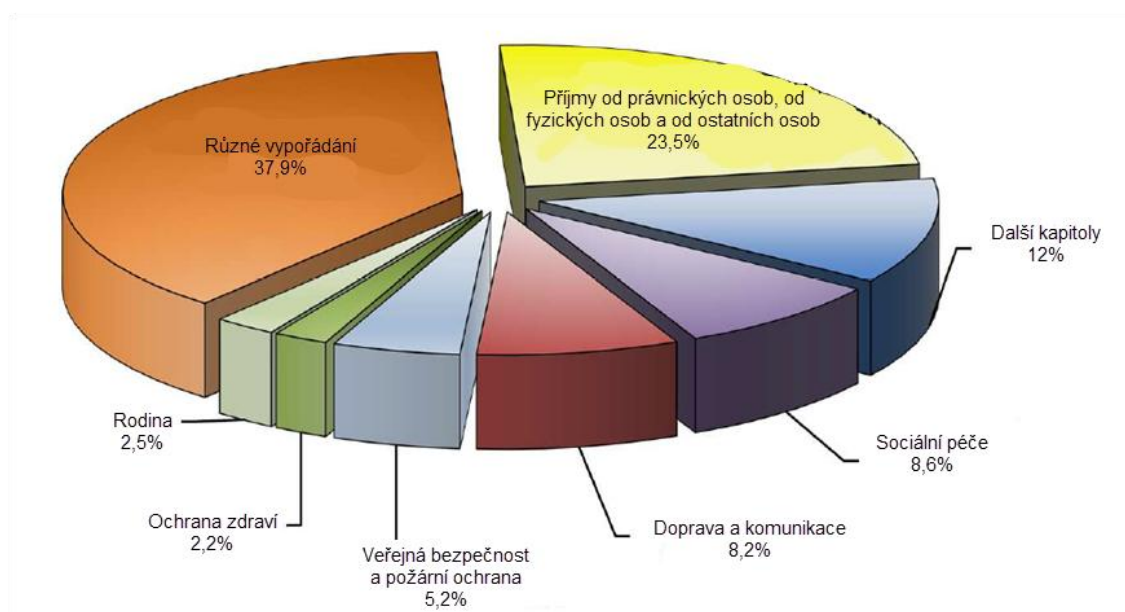
České okresy, po likvidaci okresních úřadů v roce 2003, nemají právní subjektivitu – jsou pouze statistickými celky a územními obvody fungování některých druhů správy. Nemají tak majetková práva ani samostatný rozpočet. Avšak na polské straně jsou okresy

⁶⁷ Ibidem, s. 34

plnoprávnou součástí struktury samosprávy a podobně jako obce disponují majetkovou a finanční samostatností.

Okresy mají o něco odlišnější finanční situaci nežli obce. Obecně mají nižší vlastní příjmy, což se projevuje rovněž menší pružností jejich rozpočtů. Naprostá většina výdajů vyplývá z příslušných zákonů (tzv. „pevné výdaje“) a finanční samostatnost je zde tak mnohem menší nežli na úrovni obcí.

Obrázek. 7. Struktura příjmů okresů v roce 2018



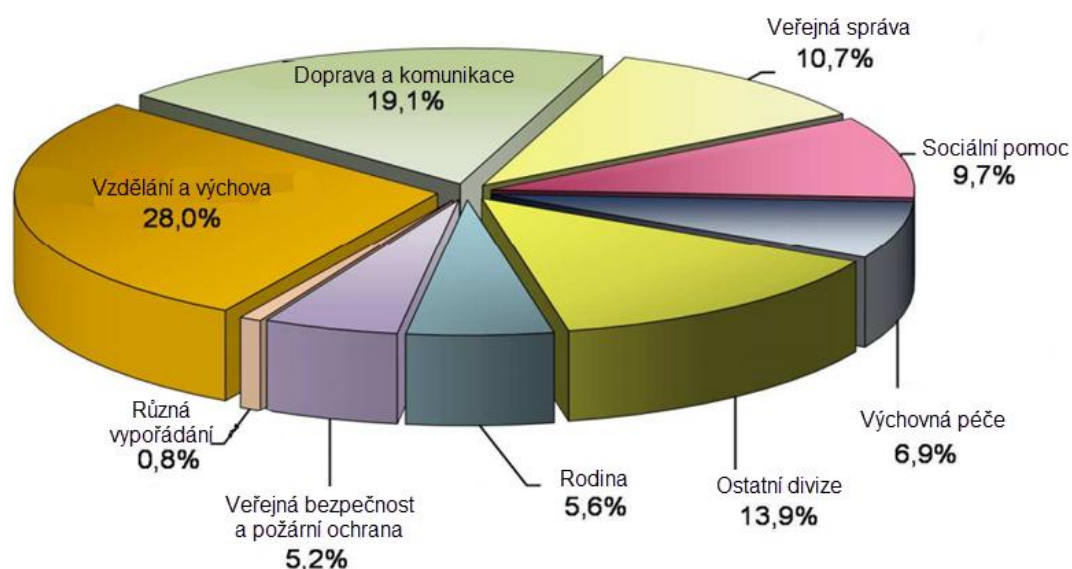
Zdroj: *Informace o plnění rozpočtů územních samosprávných celků za rok 2018*, Vláda, Varšava 2019 (*Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2018 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2019).

Jak vyplývá z obr. 5, v roce 2018 ve struktuře celkových příjmů okresů měly nejvyšší podíl příjmy v následujících oblastech: různá vypořádání (37,9%), příjmy od právnických osob, od fyzických osob a od jiných organizačních složek nemajících právní subjektivitu (23,5%), sociální péče (8,6%). Příjmy získané v těchto oblastech tvořily 70,0% celkové částky všech příjmů dosažených okresy. Do kategorie různá vypořádání spadají dotace a subvence ze státního rozpočtu (téměř 40% příjmů). Příjmy od právnických osob a fyzických osob pocházejí především z podílu okresů na daňových příjmech státu z titulu daně z příjmů právnických osob (CIT) a daně z příjmů fyzických osob (PIT). Tyto příjmy zahrnují 10,25% daně z příjmů obyvatel okresu a 1,4% daně z příjmů firem, které na území okresu mají své sídlo. Polské okresy podobně jako obce nemají podíl na výnosech z daně z přidané hodnoty.

Pokud sečteme finanční toky ze státního rozpočtu (dotace, subvence, příjmy ze státních daní), pak tyto prostředky tvoří více než 60% příjmů okresu.

Ve struktuře celkových výdajů okresů převažovaly výdaje v oblasti školství a výchova (28,0%), doprava a komunikace (19,1%), veřejná správa (10,7%), sociální péče (9,7%), výchovně vzdělávací péče (6,9%), rodina (5,6%), bezpečnost a požární ochrana (5,2%). Celkové výdaje v těchto oblastech tvořily 85,2% všech výdajů. Dominance školství ve struktuře výdajů vyplývá z odpovědnosti okresů za střední školy (gymnázia, technické střední školy a učiliště). Na druhém místě se nachází doprava a komunikace, což je spojeno s odpovědností za síť okresních silnic, které jsou základními komunikacemi pro cesty mezi obcemi.

Obrázek. 8. Struktura výdajů okresů v roce 2018.



Zdroj: *Informace o plnění rozpočtů územních samosprávných celků za rok 2018*, Vláda, Varšava 2019 (*Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2018 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2019).

V roce 2018 podíl výdajů na majetek a běžných výdajů v celkových výdajích okresu činil příslušně 20,9% a 79,1%. Vzhledem k nízkým vlastním příjmům malá rozpočtová pružnost a především nesprávná kalkulace příjmů okresů ve srovnání s vykonávanou působností má za následek, že okresy jsou „rozpočtově postiženou“ úrovní samosprávy. Objevují se četné názory, aby okresy byly stejně jako v České republice zrušeny, a aby jejich působnost byla rozdělena mezi obce a vojvodství. Dle názoru mnoha odborníků však tato

disfunkce vyplývá ze systémových nedostatků a vyžaduje lepší přizpůsobení financí okresu jeho roli v systému samospráv země.

1.3.5. Dozor nad činností

Podobně jako v případě obcí dozor nad činností okresu plní předseda vlády (Prezes Rady Ministrów) a vojvoda, a v rozsahu finančních záležitostí – regionální účetní komora (regionalna izba obrachunkowa) (RIO). Dozorčí orgány mohou do působnosti okresu zasahovat pouze v případech stanovených zákony. Dozor nad výkonem působnosti okresu je prováděn na základě kritéria zákonnosti. Dozorčí orgány jsou oprávněny požadovat informace a údaje týkající se organizace a fungování okresu nezbytné pro vykonávání jejich dozorčích pravomocí. Přednosta (starosta) je povinen předložit vojvodovi usnesení zastupitelstva ve lhůtě 7 dnů od dne jejich přijetí. Usnesení okresních orgánů ve věci vydání předpisů týkajících se pořádku je nutno předložit v průběhu dvou dnů od jejich přijetí. Přednosta předkládá regionální účetní komoře usnesení ve věci rozpočtu, usnesení ve věci absolutoria pro radu a jiná usnesení, která spadají do rozsahu kontroly komory. Vojvoda a regionální účetní komory (v případě usnesení týkajících se financí) jsou povinny předložit své stanovisko ve lhůtě 30 dnů od přijetí usnesení zastupitelstvem okresu. Usnesení okresního orgánu, které je v rozporu se zákonem, je neplatné. O neplatnosti usnesení v plném nebo částečném rozsahu dozorčí orgán rozhoduje ve lhůtě maximálně 30 dnů od dne jeho doručení dozorčímu orgánu. Dozorčí orgán při zahájení řízení ve věci rozhodnutí o neplatnosti usnesení nebo v průběhu tohoto řízení může vykonatelnost usnesení pozastavit. O neplatnosti usnesení okresního orgánu se nerozhoduje po uplynutí 1 roku od dne jeho přijetí, ledaže byla porušena povinnost předložit usnesení v řádném termínu, nebo pokud je usnesení aktem místního práva.⁶⁸

V případě opakovaného porušení Ústavy nebo zákonů zastupitelstvem okresu, poslanecká sněmovna (Sejm) na návrh předsedy vlády může cestou usnesení zastupitelstvo okresu rozpustit. Rozpuštění zastupitelstva současně znamená rozpuštění všech orgánů okresu. Předseda vlády na návrh ministra příslušného pro veřejnou správu v takovém případě pověřuje osobu, která do okamžiku zvolení nových orgánů okresu plní funkce těchto orgánů. Pokud se opakovaného porušení Ústavy nebo zákonů dopouští rada okresu, vojvoda vyzývá

⁶⁸ Zákon ze dne 5. června 1998 o okresní samosprávě (Sb.z. 1998 č. 91 pol. 578 v platném znění) (*ustawa o samorządzie powiatowym*)

zastupitelstvo okresu k přijetí nezbytných opatření, a pokud je taková výzva marná, prostřednictvím ministra příslušného pro veřejnou správu podává návrh předsedovi vlády na rozpuštění rady okresu. V případě rozpuštění rady, do okamžiku zvolení nové rady její funkce plní osoba pověřená předsedou vlády.⁶⁹

1.4. Charakteristika celků krajské/vojvodské úrovně

1.4.1. Území, obyvatelstvo

Regionální úrovně územního členění jsou v České republice kraje a v Polsku vojvodství (województwa). V obou případech byl jejich vznik druhou etapou reformy samosprávy, kdy dříve byly zřízeny samosprávné obce. V obou zemích byly cíle reformy podobné. Hlavním záměrem bylo vytvoření efektivních struktur, které zaprvé budou vykonávat nadlokální veřejné služby, a zadruhé, budou subjektem státní a evropské regionální politiky. Tyto cíle podmiňovaly vhodný rozsah těchto subjektů, a proto zároveň v Polsku, tak i v České republice, tyto reformy probíhaly v atmosféře diskusí týkajících se počtu a velikosti těchto celků.

V České republice bylo zřízení krajů spojeno se změnou významu dosavadních regionů a se zrušením okresních úřadů. Dříve fungovalo členění na sedm větších krajů a Prahu s působností kraje. Toto bylo zachováno pro statistické účely jako úroveň NUTS 2. Nemají tak ani své orgány, tím spíše ne své úřady. Ačkoliv se zřídka vyskytují v různých statistických výkazech, je vhodné uvést jejich názvy spojené s historickými regiony, aby později nedošlo k jejich záměně s názvy krajů: Středočeský (se sídlem v Praze), Jihočeský (České Budějovice), Západočeský (Plzeň), Severočeský (Ústí nad Labem), Východočeský (Hradec Králové), Jihomoravský (Brno) a Severomoravský (Ostrava). Území hlavního města Prahy je nezávislým územním celkem, který se v určitých ohledech rovná těmto regionům.

V roce 1997 byl přijat ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a novelizována byla Ústava, kdy výslovně bylo stanoveno, že vyššími územními samosprávnými celky jsou kraje. Odstraněno tak bylo alternativní názvosloví *kraje* nebo *země*. Vypuštěno bylo rovněž ustanovení čl. 103 Ústavy, podle něhož „o názvu vyššího

⁶⁹ Ibidem

územního samosprávného celku rozhoduje jeho zastupitelstvo”. Ústavní zákon totiž stanovil názvy a územní zřízených celků vyššího stupně. V důsledku těchto změn bylo připraveno rovněž mnoho právních předpisů stanovících podrobná pravidla a formy působnosti krajské samosprávy, a následně byly schváleny. Finálně ke dni 1. ledna 2000 začalo fungovat 14 krajů (včetně Prahy), čímž došlo k aktivizaci české regionální politiky v době vstupování do EU.⁷⁰ Statisticky průměrný kraj má okolo 760 tis. obyvatel a má rozlohu 5,6 tis. km². Charakteristiku krajů obsahuje tabulka 1.

Tabula 1. Základní údaje o krajích v České republice

Název kraje	Zkratka a CZSO	Sídlo	Počet obyvatel (rok 2017)	Rozloha km ²	Hustota zalidnění / km ²	HDP/ obyvatele (mld. Kč)
Hlavní město Praha	PHA	Praha	1 286 399	496	2 360	937 542
Středočeský	STČ	Praha	1 352 795	11 015	104	414 379
Jihočeský	JHČ	České Budějovice	637 460	10 057	62	373 833
Plzeňský	PLK	Plzeň	574 694	7 561	73	422 251
Karlovarský	KVK	Karlovy Vary	310 245	3 314	92	300 894
Ústecký	ULK	Ústí nad Labem	830 371	5 335	154	333 521
Liberecký	LBK	Liberec	439 262	3 163	135	352 313
Královéhradecký	HKK	Hradec Králové	555 683	4 759	115	401 056
Pardubický	PAK	Pardubice	505 285	4 519	112	360 372
Olomoucký	OLK	Olomouc	639 946	5 267	123	346 789
Moravskoslezský	MSK	Ostrava	1 236 028	5 427	227	385 247
Jihomoravský	JHM	Brno	1 169 788	7 195	159	436 043
Zlínský	ZLK	Zlín	590 459	3 964	149	391 336
Vysočina	VYS	Jihlava	512 727	6 796	75	373 421
		průměr	760 082	5 633	281	416 357

Zdroj: vlastní zpracování na základě údajů Českého statistického úřadu (ČSÚ).

Po reformě zavádějící samosprávné kraje se této nové územní organizaci postupně přizpůsobuje i státní správa. Ku příkladu 1. ledna 2010 bylo namísto dosavadních osmi krajských ředitelství policie zavedeno čtrnáct krajských ředitelství odpovídajících územně-

⁷⁰ Koziol R. Czechy.. op. cit. .

sam osprávnímú členění České republiky. Pouze organizace krajských soudů a krajských státních zastupitelství nadále odpovídá předchozí situaci, avšak v nově vzniklých krajských městech (s výjimkou Karlových Varů a v případě státního zastupitelství rovněž Pardubic) byly zřízeny jejich pobočky.

V Polsku byla reforma vojvodství schválena parlamentem v roce 1998 a od 1. ledna 1999 stát začal fungovat již s novými strukturami. Práce na přípravě reformy trvaly několik let, kdy se objevovalo mnoho koncepcí týkajících se počtu nových regionů. Dosavadní struktura 49 vojvodství byla velmi roztržena a neodpovídala potřebám regionální politiky. Vláda navrhovala zřízení 12 regionů, avšak finálně bylo na základě politické dohody uzavřené v parlamentu zřízeno 16 vojvodství. Průměrné vojvodství má 2,4 mil. obyvatel a rozlohu 19,5 tis. km². Podrobnosti jsou uvedeny v tabulce 2.

Tabulka 2. Základní údaje o vojvodstvích v Polsku

Vojvodství	Sídlo	Rozloha (km ²)	Počet obyvatel (2017)	Hustota zaldnění /km ²
dolnoslezské	Wrocław	19 947	2 902 365	146
kujavsko-pomořské	Bydgoszcz a Toruň	17 972	2 082 935	116
lublinské	Lublin	25 122	2 129 260	85
lubušské	Gorzów Wlkp. a Zielona Góra	13 988	1 016 652	73
lodžské	Łódź	18 219	2 479 962	137
malopolské	Kraków	15 183	3 386 162	222
mazovské	Warszawa	35 558	5 372 579	150
opolské	Opole	9 412	991 161	106
podkarpatské	Rzeszów	17 846	2 127 687	119
podleské	Białystok	20 187	1 185 174	59
pomořské	Gdaňsk	18 310	2 319 735	126
slezské	Katowice	12 333	4 552 627	371
svatokřížské	Kielce	11 711	1 249 710	107
varmijsko-mazurské	Olsztyn	24 173	1 434 783	60
velkopolské	Poznaň	29 826	3 484 975	117
západopomořanské	Szczecin	22 892	1 706 579	75
	průměr	19 542	2 401 397	129

Zdroj: vlastní zpracování na základě údajů Hlavního statistického úřadu (GUS)

Tyto údaje ukazují, že polská vojvodství jsou téměř trojnásobně větší nežli české kraje. Je to důsledkem trojstupňového územního členění v Polsku, ve kterém okres vyplňuje mezeru mezi lokální úrovní a velkými regiony. Vzhledem k velké roztržitosti obcí a absenci samosprávy II. úrovně jsou v České republice přirozeným důsledkem o něco menší regiony, které jsou bližší obyvatelům.

1.4.2. Kompetence a působnost

Podle zákonné právní úpravy jsou pravomoci územní samosprávy na úrovni regionů odlišné od pravomocí lokálního stupně. V obou zemích tyto pravomoci stanoví zvláštní zákony. V České republice § 1 zákona o krajích stanoví: „kraj je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu vykonávané v mezích zákona a v souladu s potřebami kraje”⁷¹. Kraje tak byly zřízeny za účelem zajištění všestranného rozvoje vlastního území a zajištění co nejlepších existenčních podmínek občanů prostřednictvím vykonávání samostatné působnosti (v takových oblastech jako: střední školy, síť silnic, sociální péče, životní prostředí, veřejná doprava, rozvoj a zdravotnictví kraje). Tato konstrukce má za následek, že kraje jsou klasickým subjektem politiky intraregionálního rozvoje, a jako takové je zákon vybavil řadou čistě regionálních pravomocí: přijímání plánu a programu rozvoje, koordinace a zajišťování realizace jeho ustanovení, a také kontrolování činností v této oblasti, přijímání územního plánu, přijímání koncepce rozvoje silniční dopravy na území kraje, zajišťování její realizace a kontrolování činností v tomto odvětví⁷².

Kromě samostatné působnosti kraje vykonávají rovněž úkoly v přenesené působnosti (státní správy). Také mají zvláštní pravomoci v podobě práva zákonodárné iniciativy v parlamentu a podávání návrhů na posouzení souladu předpisu s Ústavou Ústavnímu soudu ČR. Takové možnosti nemají polská vojvodství. Na druhou stranu jsou pravomoci vojvodství větší v rozsahu programování rozvoje a výkonu úkolů souvisejících s regionálním rozvojem. Základní rozdíl můžeme spatřit ve způsobu přerozdělování prostředků z Evropské unie. V Polsku má každé vojvodství zvlášť vyhrazený regionální operační program (regionalny program operacyjny) (RPO). Každý polský region plní roli řídicí instituce (IZ) takového

⁷¹ Zákon o krajích z roku 2000 (Sbírka zákonů České republiky – Sbírka Zákonů 2000, č. 129).

⁷² T. Rduch-Michalik, *Czechy...*, s. 69.

programu. Vytvoření 16 RPO (po jednom v každém vojvodství) v rámci systému implementace NSRO je projevem částečné decentralizace rozvojové politiky v Polsku. Řízením RPO (čili zároveň příprava, tak i implementace) byly pověřeny rady (zarząd) jednotlivých vojvodství – na rozdíl od národních programů (mj. OP Inteligentní rozvoj - *PO Inteligentny Rozwój*, OP Znalosti, vzdělávání, rozvoj - *PO Wiedza, Edukacja, Rozwój*, OP Infrastruktura a životní prostředí - *PO Infrastruktura i Środowisko* apod.), které řídí Ministerstvo rozvoje. Avšak stejně jako v případě národních programů je mnoho prvků v rámci tzv. regionálních komponentů decentralizovaných, kdy vojvodství plní roli zprostředkovatelských institucí (instytucja pośrednicząca) (IP).

V České republice regionální projekty IROP (Integrovaný regionální operační program) řídí státní správa. Řídícím orgánem je Ministerstvo pro místní rozvoj a funkci zprostředkovatele (ZS) plní vládní Centrum pro regionální rozvoj České republiky.

Při hledání rozdílů v kompetencích této úrovně samosprávy je možné zaznamenat, že polská vojvodství vykonávají úkoly, které v České republice vykonává státní správa. Týká se to například hromadné dopravy, sociální péče, zamezování nezaměstnanosti a aktivizace místního trhu práce. První z těchto úkolů vojvodstvím umožňuje plnit funkci organizátora a provozovatele regionální železniční dopravy, čímž boří monopol státního železničního dopravce. V některých regionech to přispělo k zastavení krize a zvrácení trendů ve veřejné dopravě. Příkladem je rozvoj společnosti Dolnoslezské dráhy (Koleje Dolnośląskie). Podobně je tomu v případě zamezování nezaměstnanosti, které vojvodství vykonávají prostřednictvím svých úřadů práce.

Samospráva vojvodství není nadřazeným a kontrolním orgánem pro dohled na působností okresní a obecní samosprávy, a nevstupuje tak do sféry samostatnosti okresu a obce. Proto orgány vojvodské samosprávy takové jako: rada (zarząd) či zastupitelstvo (sejmik) nejsou nadřazenými orgány nad orgány okresu nebo obce – nevykonávají dohled na tyto samosprávy. V České republice takové pravomoci mají kraje, a to v rozsahu dozoru nad výkonem přenesené působnosti.

1.4.3. Organizace a řízení

Zastupitelstvo kraje je usnášecím orgánem samosprávného kraje. Volby do tohoto orgánu se konají ve čtyřletém cyklu a jsou tajné, přímé, rovné a všeobecné. Volby vyhlašuje

prezident České republiky s předstihem 90 dnů před jejich provedením a samotné hlasování se koná v průběhu dvou dnů: pátek a sobota. Politické strany, hnutí, organizace a koalice přihlašují kandidáty na zastupitele. Neexistuje možnost přihlašovat nezávislé kandidáty. Voliči hlasují na kandidátní listiny. Mandáty jsou přidělovány těm listinám, které v měřítku samosprávného kraje získají nejméně 5% podporu. Mandáty jsou rozdělovány na základě systému poměrného zastoupení podle d'Hondtovy metody. Voliči volí zastupitele v poměrném počtu odpovídajícím počtu obyvatel daného kraje, avšak počet všech zastupitelů může být mezi 45 a 65. V krajích majících do 600 000 obyvatel je voleno 45 zastupitelů, do 900 000 – 55, nad 900 000 – 65. V současné době počet zastupitelů v jednotlivých krajích činí: 65 zastupitelů mají: Středočeský kraj, Moravskoslezský kraj a Jihomoravský kraj, 55 Jihočeský kraj, Ústecký kraj a Olomoucký kraj, a 45 zastupitelů Plzeňský kraj, Karlovarský kraj, Liberecký kraj, Královéhradecký kraj, Pardubický kraj, Zlínský kraj a Vysočina. Praha má 70 zastupitelů vzhledem k tomu, že současně plní funkci statutárního města.⁷³

V Polsku je usnášecím a kontrolním orgánem územní samosprávy zastupitelstvo vojvodství (sejmik województwa), které tvoří zastupitelé zvolení v přímých volbách. Principy voleb a určování jejich výsledků jsou podobné jako v České republice. Rozdíl však spočívá v tom, že v Polsku mohou kandidáty přihlašovat nejen politické strany – oprávnění k přihlašování kandidátů mají rovněž společenské a nezávislé volební výbory (społeczne i niezależne komitety wyborcze). Delší je rovněž funkční období, které trvá 5 let počínaje dnem voleb (v letech 1998–2017 funkční období trvalo 4 roky). Počet zastupitelů je závislý na počtu obyvatel a činí třicet zastupitelů ve vojvodstvích majících do 2 000 000 obyvatel, a po třech dalších zastupitelů na každých dalších započatých 500 000 obyvatel. Počet členů zastupitelstev je tak relativně menší nežli v případě zastupitelstev českých krajů.

V Polsku nelze spojovat současné kandidování do orgánů různých úrovní samosprávy (např. do zastupitelstva obce a kraje). V České republice je možnost plnění funkce starosty města a současně zastupitele kraje možná. Podobným způsobem je rovněž možné spojovat na příklad funkci starosty s mandátem člena parlamentu.

Zasedání zastupitelstva kraje, stejně tak zastupitelstva (sejmik) vojvodství, se musí konat nejméně jednou za čtvrtletí. Zpravidla se však konají nejméně jednou měsíčně. V České republice je svolává hejtman, který současně jednáni zastupitestva předsedá. V Polsku zastupitelstvo (sejmik) vojvodství ze svých řad volí předsedu a místopředsedy (nejvýše 3),

⁷³ Kubas S., Struktura ustrojowa samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej, *Zeszyty Myszkowskie*, 2015, nr. 2, s. 118 – 137.

kterí nemohou být součástí rady (zarządu) wojvodství, čili součástí výkonného orgánu. Předseda rady wojvodství organizuje práci tohoto zastupitelstva a vede jeho jednání. Výkonem těchto úkonů může pověřit jednoho z místopředsedů zastupitelstva. Předseda zastupitelstva nemá pravomoc zastupovat wojvodství navenek. Funkce předsedy a místopředsedy má sociální charakter.⁷⁴

Iniciativu svolávat české a polské (sejmik) zastupitelstvo má rovněž skupina zastupitelů. Takový návrh musí být podepsán nejméně 1/3 zastupitelů. V takovém případě jsou hejtman a předseda (przewodniczący) povinni zasedání svolat ve lhůtě 7 dnů od podání návrhu. Interními orgány zastupitelstva jsou výbory. Každé zastupitelstvo kraje je povinno zřídit výbor finanční, kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost. Tyto výbory jsou pětičlenné a skládají se ze zastupitelů. Mezi úkoly finančního výboru patří kontrola hospodaření s majetkem a finančními prostředky kraje, zatímco kontrolní výbor se zabývá kontrolou plnění usnesení zastupitelstva a rady. Výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost ověřuje činnost škol a fungování systému vzdělávání v kraji, a monitoruje trh práce. Pokud na území kraje žije nejméně 5% občanů hlásících se k národnostní menšině, zřizuje se výbor pro národnostní menšiny⁷⁵.

Polské zastupitelstvo (sejmik) může zřídit stálé nebo krátkodobé výbory, povinně zřizovaným výborem je revizní výbor. Ostatní výbory – jejich názvy, oblast působnosti a složení – zastupitelstva mohou určovat samostatně. Rovněž zde nejsou zřizovány výbory pro národnostní menšiny, jako je tomu v České republice.

Zastupitelstvu kraje je vyhrazeno: předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně, předkládat návrhy Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů, má-li za to, že jsou v rozporu se zákonem, vydávat obecně závazné vyhlášky kraje, koordinovat rozvoj územního obvodu, schvalovat strategie rozvoje územního obvodu kraje a územní plán kraje, volit zástupce kraje do regionálních rad regionů soudržnosti, stanovit rozsah základní dopravní obslužnosti pro území kraje, rozhodovat o spolupráci kraje s jinými kraji a o mezinárodní spolupráci, schvalovat rozpočet kraje, zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky kraje, rozhodovat o založení a rušení právnických osob kraje, jmenovat a odvolávat zástupce kraje v obchodních společnostech, v nichž má kraj majetkovou účast, a jiné, včetně

⁷⁴ Zákon ze dne 5. června 1998 r. o samosprávě wojvodství (Sb.z. 1998 č. 91 pol. 576, v platném znění) (*ustawa o samorządzie województwa*)

⁷⁵ Čl. 39-41, 76-78. zákon č. 129/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o krajích (krajské zřízení).

rozhodování v majetkových věcech kraje.⁷⁶ Rada českého kraje rozhoduje ve věcech spadajících do samostatné působnosti kraje, zatímco ve věcech týkajících se přenesené působnosti může rozhodovat pouze v případě, že tak stanoví zákon. Činnost rady je možné rozdělit do dvou kategorií, a to věci veřejné povahy a věci týkající se vlastnických práv kraje. Jedná se o dosti významný rozdíl oproti situaci v Polsku, kde rada vojvodství (zarząd województwa) má rozhodovací pravomoc ve všech věcech spadajících do působnosti vojvodství, a to bez ohledu na jejich členění na samostatnou a přenesenou působnost. V Polsku je rozsah působnosti rozšířen o adekvátně širší pravomoci týkající se na příklad větší samostatnosti v programování a vykonávání úkolů přenesených z rozsahu státní správy.

Předpisy upravující samosprávu v České republice nepředpokládají možnost předčasného odvolání zastupitelstva kraje. Jediným případem, kdy zákonodárce umožňuje provedení předčasných voleb, je situace, kdy počet členů zastupitelstva klesne o polovinu a nelze jej doplnit. V takovém případě ministr vnitra vyhlásí nové volby. S tím, že pokud do konce funkčního období zastupitelstva zbývá méně nežli šest měsíců, volby se nekonají. V Polsku může být zastupitelstvo (sejmik) odvoláno pouze prostřednictvím referenda. Vzhledem k požadavku na frekvenci se však jedná pouze o teoretickou možnost. Doposud, v průběhu již dvou dekad fungování těchto orgánů, se žádná taková iniciativa neobjevila.

Výkonným orgánem je na obou stranách hranice zastupitelstvo vojvodství (zarząd województwa) (PL) či rada kraje (CZ). Podobně jako v případě obcí mohou být názvy orgánů v originálních jazycích pro průměrného čtenáře zavádějící. Česká rada kraje je ekvivalentem polského zarządu. Zatímco v Polsku je rada (vojvodství, okresu, obce) názvem usnášecích orgánů, čili ekvivalentem českého zastupitelstva. Jsou to kolegiální orgány, které volí sejmik (PL) a zastupitelstvo (CZ), a také jsou vůči nim odpovědné. V případě ztráty politické důvěry jak zastupitelstvo, tak i polský sejmik, mohou odvolat své výkonné orgány.

Radu kraje tvoří hejtman jako její předseda, který současně předsedá zastupitelstvu, a další členové. Jejich počet závisí na počtu obyvatel kraje. Pokud jejich počet činí do 600 000, rada má 9 členů, a pokud nad 600 000, pak je jich 11. Hejtman a ostatní členové rady jsou voleni z řad členů zastupitelstva. Do těchto funkcí nelze zvolit osoby zvenčí, které neprošly pozitivním volebním procesem. Schůze rady svolává hejtman podle potřeby a jsou neveřejné. Existuje však možnost nahlédnutí do zápisu o průběhu schůze.⁷⁷

⁷⁶ Kubas S., Struktura ustrojowa samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej, *Zeszyty Myszkowskie*, 2015, nr. 2, s. 118 – 137.

⁷⁷ Zákon č. 129/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o krajích (krajské zřízení).

Rada wojvodství (zarząd województwa) je méně početná, může mít totiž maximálně 5 členů, mezi které patří maršálek wojvodství (marszałek województwa), náměstek maršálka (wicemarszałek) (nebo dva náměstci) a jiní členové. Členové rady, stejně jako maršálek, mohou být voleni i mimo řady členů zastupitelstva wojvodství. Takové řešení má umožnit jmenování do čela wojvodství osoby s manažerskými schopnostmi, která nemusí být politicky angažována. V praxi však zastupitelé takové řešení v případě maršálka volí zřídka, častěji se to stává u členů rady (członków zarządu). V České republice rada kraje může ke svému jednání přizvat osoby mimo tento orgán, avšak pouze jako hosty.

Mezi pravomoci rady wojvodství (zarządu województwa) a rady kraje patří všechny výkonné záležitosti a věci související s běžným řízením kraje, a to především: připravování návrhů usnesení předkládaných zastupitelstvu, zabezpečování hospodaření podle schváleného rozpočtu kraje, provádění rozpočtových opatření kraje, stanovení počtu zaměstnanců krajského úřadu a objemu finančních prostředků na platy těchto zaměstnanců, jmenování vedoucích odborů krajského úřadu na návrh ředitele, zřizování komisí jako poradenských orgánů rady, jmenování jejich předsedů členů komisí, kontrolování právnických osob zřízených krajem, zřizování a rušení organizačních složek podléhajících kraji, vydávání nařízení kraje⁷⁸.

Zdůraznit je nutno ještě rozdílnou pozici předsedů výkonných orgánů – hejtmana a maršálka (marszałka). Oba jsou voleni zastupitelstvem kraje, resp. zastupitelstvem wojvodství (sejmik województwa), řídí běžnou působnost kraje a wojvodství, a zastupují kraj/wojvodství navenek. V České republice hejtman plní dvojí roli, kdy je současně předsedajícím usnášecího (zastupitelstvo kraje) a výkonného orgánu (rada kraje). V Polsku jsou funkce předsedy zastupitelstva a maršálka – předsedy rady wojvodství, rozděleny.

Podobně jako v případě obcí a okresů v Polsku, zastupitelstvo wojvodství volí ekonoma wojvodství (skarbnik województwa). Ohlášení kandidatury je výhradní pravomocí maršálka – zastupitelstvo (sejmik) může tuto kandidaturu odmítnout, avšak nemá pravomoc zvolit jiného kandidáta, kterého neurčil maršálek. V České republice je za řízení financí odpovědný ředitel krajského úřadu, který si samostatně volí vedoucího finančního odboru.

Ředitele krajského úřadu v České republice jmenuje a odvolává hejtman, který rovněž schvaluje výši jeho platu. Toto rozhodnutí však musí být odsouhlaseno s ministrem vnitra. Je nutno mít na paměti, že takto jmenovaný ředitel uděluje souhlas ke změně na pozici tajemníka

⁷⁸ Zákon ze dne 5. června 1998 r. o samosprávě wojvodství (Sb.z. 1998 č. 91 pol. 576, v platném znění) (*ustawa o samorządzie województwa*)

ve všech obcích patřících ke kraji. V Polsku maršálek samostatně jmenuje a odvolává tajemníka (sekretarza), který může řídit organizaci maršálkovského úřadu, avšak nemá pravomoci zaměstnavatele, orgánu vydávajícího rozhodnutí a tím spíše sjednávajícího změny v rozsahu funkcí samosprávných celků jiných úrovní.

Různé jsou rovněž pravomoci hejtmana a maršálka v rozsahu usnesení přijímaných orgány kraje a vojvodství. Hejtman má pravomoc pozastavit výkon takových usnesení, má-li za to, že jsou nezákonné. V takovém případě je těmto orgánům předkládá k opětovnému projednání. Rozhodnutí v této věci musí být učiněno na nejbližším zasedání. V Polsku je maršálek oprávněn postoupit takové usnesení dozorčím orgánům – to ony rozhodují o jeho souladu nebo rozporu se zákonem.

Institucí, která se zabývá běžnými záležitostmi kraje a vojvodství je příslušné krajský úřad a maršálkovský úřad vojvodství (urząd marszałkowski województwa). Tyto úřady vykonávají samostatnou i přenesenou působnost. V České republice v čele krajského úřadu stojí již dříve zmíněný ředitel krajského úřadu. V Polsku tuto funkci může nezcizitelně plnit pouze maršálek (marszałek). V důsledku pouze on může být formálně zaměstnavatelem a vedoucím všech úředníků. Tajemník vojvodství (sekretarz województwa) zde plní pouze pomocnou roli. Ani tajemník ani ředitel nemohou být členem politické strany a nemohou být poslanci, senátoři a plnit funkci zastupitelů kraje. Na jednáních orgánů kraje a vojvodství mohou plnit poradenskou funkci. V České republice je ředitel oprávněn mezi jinými podávat návrhy ministrovi vnitra v rozsahu zrušení usnesení obce, kontrolovat činnost zaměstnanců úřadu, stanovit výši jejich platů a přiznávat jim odměny a ukládat sankce.

Maršálkovský úřad je vojvodskou organizační složkou, která nemá právní subjektivitu, avšak má samostatnou kapitolu v rozpočtu vojvodství. Úřad je pomocným orgánem pro výkon pravomocí rady vojvodství a zajišťuje fungování zvláštních orgánů vojvodství z organizační a funkční stránky. V čele daného úřadu stojí maršálek vojvodství. Krajský úřad je pak orgánem kraje, sám však také právní subjektivitu nemá.

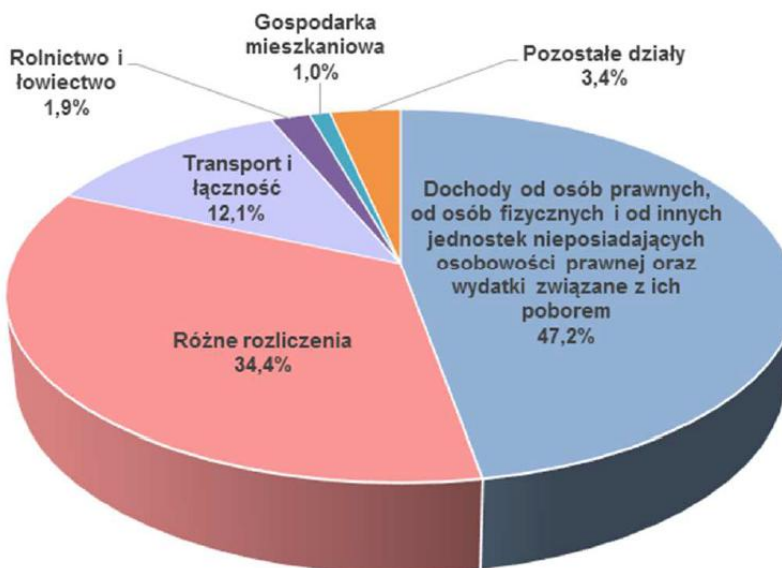
1.4.4. Finance,

V samosprávném kraji jsou vlastními příjmy prostředky, které pocházejí z podílu na celostátních daních, kapitálové příjmy z majetku či majetkových práv přiznaných krajům, příjmy z podnikání právnických osob založených samosprávným krajem a přijaté dary.

Vnějšími příjmy kraje jsou: dotace ze státního rozpočtu, zápůjčky, úvěry a dědictví. Kraj má podíl na daních: DPH, dani z příjmů fyzických osob a dani z příjmů právnických osob. Kraj nemůže stanovit poplatky. Dozor nad samostatnou a přenesou působností kraje plní z hlediska zákonnosti Ministerstvo vnitra a orgány státní správy. V případě zjištění pochybení v aktech přijímaných samosprávným krajem dozorčí orgán vyzývá ke zjednání nápravy ve lhůtě 3 měsíců. Pokud ke zjednání nápravy nedojde, ministerstvo pozastavuje účinnost takového aktu. Dozorčí orgán má rovněž pravomoc zahájit řízení před soudem nebo Ústavním soudem za účelem zrušení závadného aktu. Podobně jako v případě obce rovněž kraj a jeho orgány se mohou obrátit na soud nebo Ústavní soud za účelem prokázání porušení samostatnosti v důsledku jednání dozorčího orgánu.⁷⁹

V roce 2018 měly ve struktuře příjmů vojvodství nejvyšší podíl následující oblasti: daňové příjmy od právnických a fyzických osob – 47,2%, dotace a subvence – 34,4%, doprava a komunikace – 12,1%, zemědělství a lesní hospodářství – 1,9% a bydlení – 1,0%. Příjmy získané v těchto oblastech tvořily 96,6% příjmů (obr. 9).

Obrázek. 9. Struktura příjmů vojvodství v roce 2018.



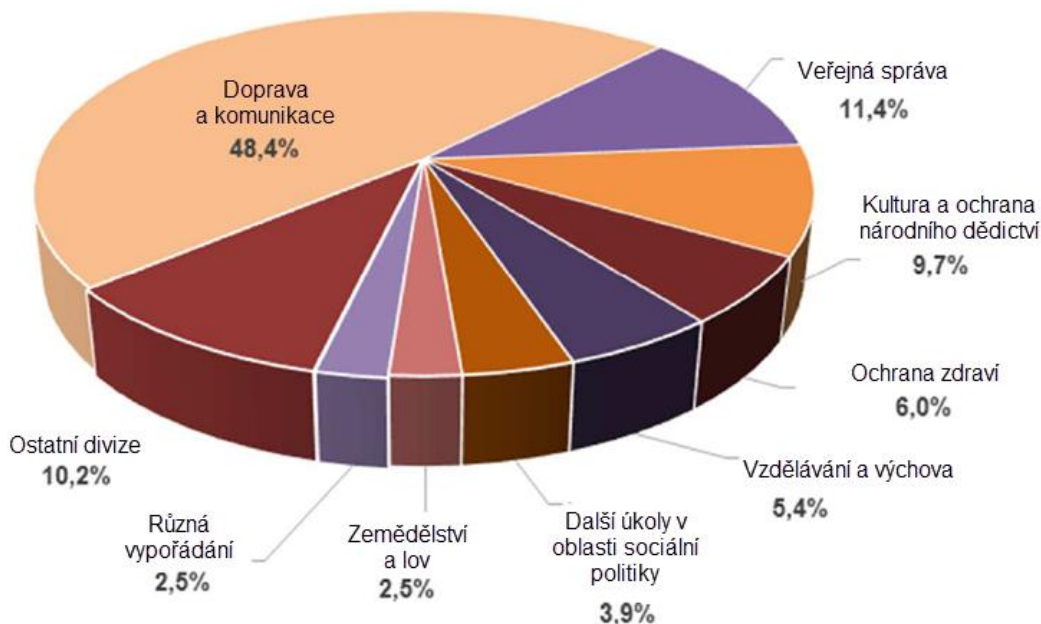
Zdroj: *Informace o plnění rozpočtů územních samosprávných celků za rok 2018*, Vláda, Varšava 2019 (*Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2018 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2019).

⁷⁹ Kubas S., *Struktura ustrojowa samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej*, *Zeszyty Myszkowskie*, 2015, nr. 2, s. 118 – 137.

Ve struktuře daňových příjmů byl v roce 2018 dominujícím zdrojem příjmů podíl na výnosech z daně z příjmů právnických osob (69,3%). Druhým, méně významným, zdrojem vlastních příjmů byl podíl na výnosech z daně z příjmů fyzických osob (18,1%). Vyplývá to ze skutečnosti, že na rozdíl od obcí má vojvodství větší podíl na daních z příjmů právnických osob nežli na daních z příjmů fyzických osob. Podíl na výnosech z daně z příjmů fyzických osob od daňových poplatníků s bydlištěm na území vojvodství činí 1,60%. Podíl na výnosech z daně z příjmů právnických osob od poplatníků této daně majících sídlo na území vojvodství činí 14,75%.

V celkovém objemu dotací mají významnou roli cílené dotace předávané v rámci v evropských programů. 80,7% těchto prostředků bylo předáno na realizaci Regionálních operačních programů 2014-2020, pro které je samospráva vojvodství řídicí institucí. Podobnou roli plní rovněž pro část programů financovaných z prostředků Evropského sociálního fondu. Na rozdíl od českých krajů polská vojvodství mají významné pravomoci v programování a přerozdělování evropských prostředků.

Obrázek. 10. Struktura výdajů vojvodství v roce 2018.



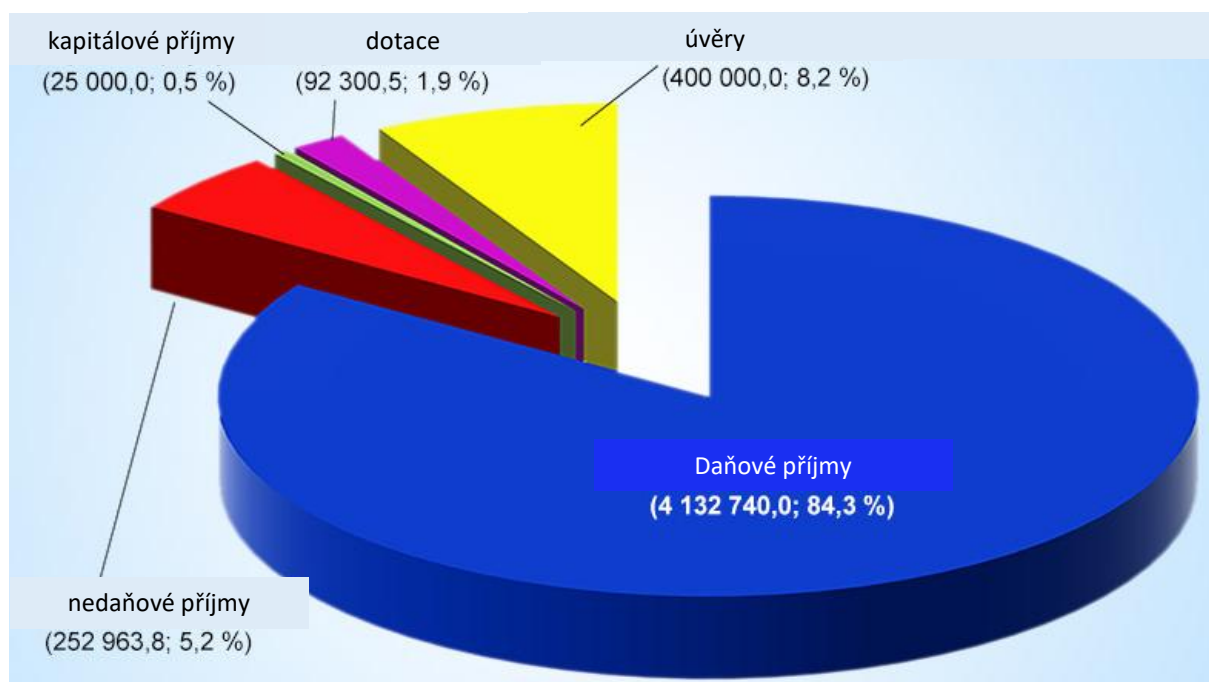
Zdroj: *Informace o plnění rozpočtů územních samosprávných celků za rok 2018*, Vláda, Varšava 2019 (*Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2018 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2019).

Ve struktuře výdajů vojvodství je viditelná dominující role oblasti doprava a komunikace. Vyplyvá to z poměrně velkých kompetencí v tomto rozsahu. Cca 57,4% této oblasti tvořily výdaje na veřejné vojvodské silnice, 30,7% na vnitrostátní osobní železniční dopravu a 8,0% na vnitrostátní osobní autobusovou dopravu. Zde je nutno zdůraznit skutečnost, že vojvodství je za železniční dopravu zodpovědné. Většina vojvodství má vlastní železniční společnosti, které jsou organizátory regionální dopravy, a dokonce plní funkci vlastníka některých železničních dopravců. Takto decentralizovaná struktura odlišuje Polsko od České republiky, kde jsou tyto úkoly doménou státní správy.

České kraje se v rovné míře podílejí na daních, které jsou příjmem státu. Míří k nim 8,92% z daně z přidané hodnoty (DPH), rovněž tak z daní z příjmů fyzických osob a právnických osob. Na rozdíl od polské strany tak české samosprávy mají svůj podíl na základní dani, která je příjmem státu, čili na DPH. Finanční samostatnost krajů však není příliš velká – uvedené podíly na daních tvoří zhruba 30% jejich příjmů. Jedná se o významně nižší hodnotu nežli v případě polských vojvodství. Ostatních 84% tvoří transfery (dotace) ze státního rozpočtu. Ostatní druhy příjmů (např. příjmy z majetku krajů a jiných daní a poplatků) tvoří sotva několik procent příjmů.

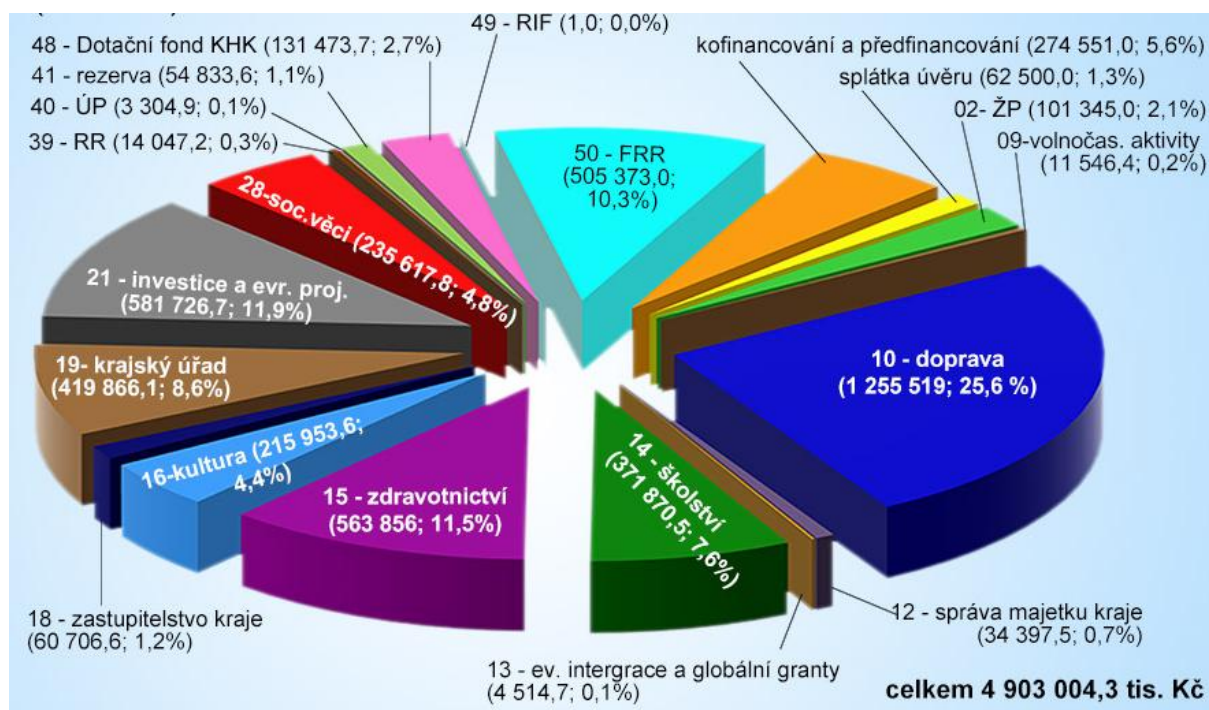
Podobně jako v případě obcí je rozpočtová klasifikace, podle níž jsou evidovány a vyúčtovávány finanční operace krajů, mnohem méně rozšířená a komplikovaná, nežli je tomu v Polsku. Důsledkem toho je, že forma rozpočtu kraje je pro průměrného člověka mnohem srozumitelnější. Nepoužívá se zde terminologie oddílů, kapitol a paragrafů rozpočtové klasifikace – názvy skupin příjmů a především výdajů jsou formulovány jako v pracovním rozpočtu. Čitelnost a struktura rozpočtu je přizpůsobena potřebám daného samosprávného celku, a nikoliv požadavkům reportování na celostátní úrovni.

Obrázek. 11. Struktura příjmů Královéhradeckého kraje v roce 2019.



Zdroj: Rozpočet Královéhradeckého kraje na rok 2019. Krajský úřad, Hradec Králové 2019.

Obrázek. 12. Struktura výdajů Královéhradeckého kraje v roce 2019.



Zdroj: Rozpočet Královéhradeckého kraje na rok 2019. Krajský úřad, Hradec Králové 2019.

1.4.5. Dozor nad činností

Podobně jako v případě obcí i kraje podléhají systému kontroly působnosti a vykonávání úkolů. Tento systém sestává ze dvou stupňů: interní a externí kontroly. V prvním z těchto případů každý kraj, a v Polsku vojvodství, jsou povinny stanovit postupy interní kontroly zahrnující běžný dozor a interní audit. Průběžný dozor má povahu předběžné a průběžné kontroly vykonávané činnosti. Příkladem takového postupu je zásada akceptace hlavním účetním (ekonomem) každé finanční činnosti prováděné hejtmanem, maršálkem či jeho meritorními pracovníky. Podobná je situace v případě kontroly zákonnosti, která je prováděna prostřednictvím potvrzení právníka v rozsahu návrhů usnesení či prováděných činností.

Druhým pilířem interní kontroly je interní audit, který je nezávislým a objektivním přehledem, a hodnotí činnost kraje či vojvodství. Jeho účelem je potvrzení, že právní předpisy, provedená opatření a stanovené postupy v činnosti obce jsou dodržovány, a přijímána jsou vhodná opatření za účelem eliminace případných nesrovnalostí.

Dozor nad územní samosprávou zahrnuje dodržování předpisů, správní činnost, finance a ekonomiku. Základními druhy zásahů dozoru jsou v České republice:

- dozor v rozsahu samostatné působnosti samosprávných celků prováděný z hlediska zákonnosti;
- dozor nad vykonáváním přenesené působnosti prováděný z hlediska zákonnosti, účelnosti, efektivity, souladu s etickými normami a věcné příslušnosti, vyplývají-li taková kritéria z jiných právních předpisů, usnesení vlády, směrnic ústředních správních úřadů, jakož i opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatých při kontrole výkonu přenesené působnosti).

Věcný dozor nad způsobem výkonu působnosti kraje vykonávají příslušná ministerstva a úřady státní správy, přezkum hospodaření kraje provádí Ministerstvo financí. Vzhledem k získávání prostředků ze státního rozpočtu existuje rovněž zvláštní druh dozoru nad samosprávou, a to v rozsahu finančních věcí (realizovaných podle daňového řádu, rozpočtových pravidel, programů financování apod.). V rámci tohoto dozoru kraje mohou být kontrolovány a dozorovány Nejvyšším kontrolním úřadem a územními finančními orgány.

Dozorčí orgány uplatňují právní prostředky a sankce. Lze je rozdělit do tří skupin: informační, korigující a nucené. Dozorčí orgány jsou tak oprávněny: nahlížet a požadovat nezbytné informace, zjednávat nápravu zjištěných nesrovnalostí, pozastavit výkon rozhodnutí, pozastavit platná ustanovení, zadat výkon zákonem stanoveného úkolu, rozpustit zastupitelstvo obce či kraje. V případě nezákonného dozorčího zásahu státu jsou samosprávné celky oprávněny podat stížnost Ústavnímu soudu. Rovněž v případě kompetenčních sporů mezi státními orgány a orgány územní samosprávy rozhoduje Ústavní soud, některé pak Nejvyšší správní soud.

V případě vojvodství v Polsku dozor nad činností vykonává předseda vlády a vojvoda, a v rozsahu finančních věcí – regionální účetní komora (regionalna izba obrachunkowa) (RIO). Jedná se o „legální dozor“, tzn. týká se kontroly, zda je působnost samosprávy vojvodství v souladu se zákonem. Také finanční kontrola je omezena pouze na kontrolu zákonnosti výdajů. V obou případech vnější kontrolní orgány nemají pravomoci k hodnocení účelnosti a efektivity činnosti či finančních výdajů. Tento prvek byl totiž systémově vyhrazen pro zastupitelstvo. Jedná se o prvek samostatnosti samosprávy vojvodství, který je strážěn před vnějším zásahem, jenž může vycházet z politického, a nikoliv právního hodnocení.

Dozorčí orgány jsou oprávněny požadovat informace o organizaci a fungování vojvodství, které jsou nezbytné k provádění kontrol a dozorčích opatření. Maršálek je povinen předložit vojvodovi usnesení zastupitelstva (rady) ve lhůtě 7 dnů od dne jejich přijetí. Usnesení orgánů vojvodství ve věci vydání pořádkových předpisů je nutno předložit v průběhu dvou dnů od jejich přijetí. Podobně je tomu v případě usnesení týkajících se financí. Maršálek předkládá regionální účetní komoře usnesení ve věci rozpočtu, usnesení o absolutoriu pro radu vojvodství a jiná usnesení, na která se vztahuje dozor komory. Vojvoda (v případě věcných usnesení) a RIO (v případě usnesení týkajících se financí) jsou povinni předložit své stanovisko ve lhůtě 30 dnů od dne přijetí usnesení zastupitelstvem vojvodství. Oba tyto orgány mohou konstatovat nezákonnost usnesení nebo rozpor s finančními zásadami (ve lhůtě 30 dnů). Vždy se orgány vojvodství mohou proti všem dozorčím rozhodnutím odvolat u správního soudu.

1.5. Spolupráce mezi celky a s nevládními organizacemi

Za účelem efektivnějšího vykonávání veřejných úkolů samosprávné celky mohou navazovat formální či neformální spolupráci s jinými celky. Předpisy umožňují sdružování, navazování trvalé nebo příležitostné součinnosti s jinými samosprávnými celky, organizačními složkami státní správy a soukromým sektorem.

V České republice obce mohou na základě veřejnoprávních smluv navazovat a uplatňovat různé formy součinnosti vycházející z českého právního řádu. Jedná se například o navázání spolupráce mezi obcemi formou uzavření smlouvy za účelem výkonu určitého úkolu, smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí podle zákona o obcích nebo zřízení společné právnické osoby podle zvláštních právních předpisů.

Nejčastější formou spolupráce obcí jsou v České republice takzvané dobrovolné svazky obcí. Základním účelem zakládání svazků obcí je spolupráce v oblasti řešení společných problémů a tvoření struktur sloužících ke společnému poskytování veřejných služeb. Sousedící obce se rovněž mohou na základě dohody sloučit s jinou zpravidla větší obcí. V případě sloučení zůstávají zachovány název a orgány nezanikajícího celku. Dohodu o sloučení obcí schvaluje Ministerstvo vnitra⁸⁰. Obce také mohou zakládat svazky. Mezi největší svazky sdružující obce patří: Svaz měst a obcí České republiky, Sdružení historických sídel a Sdružení lázeňských míst. V rámci výkonu samostatné působnosti obce rovněž mohou navazovat spolupráci s územními samosprávnými celky jiných států a být součástí mezinárodních sdružení samospráv. Spolupráce samospráv se týká rovněž krajů s tím, že zde existují určitá omezení (např. kraje nemohou tvořit ani přistupovat ke stávajícím účelovým komunálním svazkům)⁸¹.

Vzhledem k velké roztržitosti obcí je jejich spolupráce doporučena. Vedení celků zde spatřují šanci na zvětšení měřítka poskytování veřejných služeb a zvětšení jejich efektivity. Jelikož projekty konsolidace obcí budí značný politický odpor, více akceptovatelnou formou je zobecnění a rozšíření projektů spolupráce. V České republice existuje 550 mikroregionů,

⁸⁰ Zákon o obcích z 12. dubna 2000, Hlava 1, Díl 3, paragraf 1–6, Sbírka zákonů České republiky – Sbírka zákonů 2000, nr 128.

⁸¹ V. Novotný, *Územní samospráva České republiky*, Praha 2007, s. 26 a 49.

720 dobrovolných svazků obcí a 181 místních akčních skupin (MAS), které fungují formou sdružení. Zpravidla souvisejí se spoluprací celků v rozsahu měkkých aktivit, např. v rozsahu propagačních aktivit, rozvoje společné nabídky cestovního ruchu apod. Bohužel méně často se daří vytvořit trvalé struktury, které by vykonávaly společné infrastrukturalní úkoly či úkoly v rozsahu významných veřejných služeb (školství, zdravotnictví apod.).

V Polsku je v zákonné úpravě týkající se všech úrovní samosprávy zahrnuta možnost územních samosprávných celků uzavírat různé formy dohod, sdružení a svazků, a konečně zakládat společní komunální subjekty.⁸²

Dohoda mezi jedním nebo mnoha územními samosprávnými celky spočívá ve svěření jednomu z nich vykonávání určitých veřejných úkolů ve vztahu k ostatním. Územní samosprávný celek vykonávající veřejné úkoly, které jsou předmětem dohody, přejímá práva a povinnosti ostatních územních samosprávných celků související se svěřenými úkoly. Celky předávající úkoly jsou povinny podílet se na nákladech výkonu svěřeného úkolu. V důsledku uzavřené dohody si samosprávné celky předávají odpovídající dotace, které mohou být sjednány ve stálé výši nebo mohou být sjednávány každý rok. Existuje zde jedno omezení – obec nemůže předat úkol ze samostatné působnosti k výkonu orgánu vyšší úrovně, tj. okresu nebo vojvodství. V rámci předávání úkolů obce je tak možná pouze horizontální spolupráce.

Další formou spolupráce samosprávných celků jsou sdružení. V tomto případě již obce nejsou omezeny horizontální klauzulí, jako je tomu v případě dohod. Kromě předpisů stanovených v zákonech o samosprávách jsou tvoření a činnost sdružení územních samosprávných celků založeny na principech stanovených zákonem o sdruženích. Sdružení územních samosprávných celků mohou provozovat podnikatelskou činnost v rozsahu, v jakém provozování podnikatelské činnosti umožňují samotné samosprávné celky s tím, že celý příjem z takové činnosti musí sloužit k realizaci statutárních cílů sdružení, a nemůže být rozdělen mezi jeho členy. Dozor nad sdruženími územních samosprávných celků vykonávají vojvodové příslušní podle sídla těchto sdružení.

Za účelem vykonávání konkrétně specifikovaných úkolů obce a okresy mezi sebou mohou zřizovat svazky. Horizontální klauzule platná do roku 2015 byla zrušena, díky čemuž obce a okresy mohou spolupracovat touto formou. Z možnosti tvoření svazků byly vyloučeny vojvodské samosprávné celky. Důležitým prvkem této formální konstrukce je skutečnost, že

⁸²Przybyła Z., Kachniarz M., Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 243, 2012, s. 249-263.

je tvořena za účelem vykonávání úkolů striktně daných statutem, a proto je všeobecně používán název účelových svazků. Svazky územních samosprávných celků mají právní subjektivitu. Pro finančním hospodaření svazku územních samosprávných celků se obdobně použijí předpisy o finančním hospodaření obcí nebo finančním hospodaření okresů. Registr svazků vede ministr příslušný pro správní věci. V roce 2018 bylo zaregistrovaných 313 meziobecních svazků, 7 okresních a 8 obecně-okresních. Bohužel pouze jejich malá část (cca 30%) provozuje skutečnou činnost, a to především v rozsahu vodního a kanalizačního hospodaření, a nakládání s odpadem.⁸³

Spolupráce s nevládními organizacemi může mít dva rozměry. Prvním je ad hoc dotování vykonávání úkolů organizace, které spadají do rozsahu kompetencí obcí. Ve druhém rozměru se jedná o trvalou institucionální spolupráci v rámci poskytování veřejných služeb.

V prvním z těchto případů samosprávné celky mohou nevládní organizace podporovat meritorně, organizačně a finančně. Mohou tak činit prostřednictvím poskytování dotací nebo organizování grantových programů.

V mnoha rozsazích své působnosti mají české i polské samosprávné celky organizační svobodu v poskytování veřejných služeb, která umožňuje mj. zadávání svých úkolů externím organizacím (sociálním, soukromým subjektům, apod.). Zpravidla se jedná o sociální, kulturní, sportovní, komunální úkoly, úkoly v rozsahu zdravotnictví či ochrany životního prostředí. Je však nutno pamatovat na to, že projekty tohoto typu budou hodnoceny z hlediska souladu s principy efektivity, úspornosti a výkonnosti. Pokud existuje srovnatelná nabídka schopnosti vykonávání veřejné služby v daném samosprávním celku ze strany externího subjektu, je nutno vždy provést zásadní hodnocení ekonomické efektivity a analýzu rizika případné „externalizace“ služby ve srovnání s jejím interním poskytováním. Současně je však nezbytné provést odhad rizika trvalosti daných schopností z právního, finančního, materiálně technického, personálního, politického hlediska apod.

V Polsku jsou samosprávné celky povinny tvořit programy spolupráce se sociálními organizacemi stanovené zákonem o veřejně prospěšné činnosti a dobrovolnické službě⁸⁴. Tyto programy mají charakter dokumentů oficiálně schvalovaných usnesením usnášecího orgánu územního samosprávného celku (např. zastupitelstva města, obce, okresu, zastupitelstva

⁸³ Kachniarz M., Kooperatywność samorządów lokalnych, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 339, 2012, s. 36 – 48.

⁸⁴ Zákon ze dne 24. dubna 2003 r. o veřejně prospěšné činnosti a dobrovolnické službě⁸⁴. Sb. z. 2003 č. 96 pol. 873 (*ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*)

vojvodství). Jsou základním dokumentem, který popisuje principy spolupráce mezi vedeními územních samosprávných celků a nevládními organizacemi působícími na daném území. Předpisy vyžadují, aby program byl před schválením konzultován s nevládními organizacemi. Dalším požadavkem, který má rovněž vliv na tvoření programu spolupráce, je možnost zřizování rad veřejného prospěchu. V případě existence takové rady ve vojvodství, okresu nebo obci, program spolupráce se sociálními organizacemi musí být povinně touto radou vyhodnocen.

V České republice jsou programy spolupráce se samosprávnými organizacemi považovány za fakultativní, neexistuje zde povinnost jejich schvalování. V praxi jsou prvky spolupráce a principy poskytování dotací obvykle obsaženy v programech rozvoje daného samosprávného celku. Zvláštní význam mají v programech rozvoje krajů, kde jsou obvykle stanoveny grantové programy pro nevládní organizace určené na realizaci úkolů v různých sektorech (např. v rozsahu cestovního ruchu, školství, sociální péče, ochrany životního prostředí apod.). Podpora nevládních organizací je rovněž orientována na systém místních akčních skupin (MAS).

V rámci shrnutí je nutno konstatovat, že spolupráce územních samosprávných celků v Polsku i v České republice není navzdory mnoha právním formám příliš rozšířena. Pokud zohledníme MAS (LGD – lokalne grupy działania), průměrná obec v Polsku se účastní pouze na jedné institucionální formě spolupráce. V České republice je tento ukazatel vyšší – průměrná obec se podílí na 1,8 institucionálních formách spolupráce. Pokud však zohledníme hodnotu výdajů institucionálních forem spolupráce v poměru k celkovým výdajům samosprávných celků, je tato hodnota srovnatelná na obou stranách hranice a činí necelá 3%. Tato hodnota je obzvláště malá v České republice, pokud vezmeme v potaz tak roztržštěnou strukturu obcí. Pro porovnání, ve Francii, která má pouze o něco větší obce, vydaje institucí zabývajících se spoluprací samosprávných celků činí více než 30% celkových výdajů samosprávných celků. V mnoha evropských zemích, jako je Holandsko či Portugalsko, je toto procento rovněž vyšší (10-20%)⁸⁵.

⁸⁵ P Swianiewicz, F Teles The Institutionalization of Inter-Municipal Arrangements in Europe: Findings from the Unusual Suspects, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 15/2019, s. 119-136

Část 2. Sektorová charakteristika výkonu jednotlivých činností v České republice a v Polsku

2.1. Organizace správní působnosti

2.1.1. Evidence obyvatelstva

Činnosti související s evidencí obyvatel patří v obou zemích k výkonu státní správy v přenesené působnosti. V Polsku tyto činnosti zajišťuje každá obec, která je vykonává prostřednictvím matričního úřadu (*urząd stanu cywilnego*). V České republice rovněž působí matriční úřady, které jsou zřízeny na pověřených obecních úradech (obcích II. stupně). Rozsah činností je na obou stranách hranice velmi podobný. Jak polské, tak české matriční úřady zajišťují výkon všech činností souvisejících s evidencí obyvatelstva (narození, úmrtí, registrace občanů a vedení matriky), registrem sňatků, změnou příjmení apod. Zejména se jedná o:

- komplexní výkon evidence obyvatelstva (sňatky, úmrtí, narození) – registrace v registračních knihách,
- vydávání kopií a výpisů z registrů,
- ověřování dokumentů a podpisů,
- zprostředkování zápisů do centrálních státních registrů,
- registrace (přihlášení) občanů a vedení matričních knih,
- rozhodování o zrušení údajů o trvalém pobytu na návrh oprávněné osoby,
- nahlášení ztráty občanského průkazu nebo odcizení, poškození, zničení, vypršení platnosti,
- vydávání potvrzení z informačního systému evidence obyvatel,
- uzavírání sňatků, oddací listy,
- ohlašování a příprava jiných civilních obřadů (výročí svatby, vítání občánků),
- vydávání vysvědčení o právní způsobilosti k uzavření manželství v zahraničí,
- rozhodování o změně křestního jména nebo příjmení,
- vydávání rodných listů.

Poměrně významným rozdílem, který odlišuje způsob vyřizování záležitostí v České republice a v Polsku, je otázka občanských průkazů. V Polsku občanské průkazy vydává každá obec (jako orgán, který vede registr obyvatel). V České republice tyto kompetence nepřísluší obcím, které mají matriční úřad (II. stupně) – mají je pouze obce nejvyšší úrovně, a to obce s rozšířenou působností (III. stupně). Kromě zajišťování standardních činností matričního úřadu, mají také dodatečně právo vydávat doklady. V České republice občanský průkaz, cestovní pas a řidičský průkaz vydávají pouze obce tohoto stupně. V Polsku každý z těchto dokladů vydává jiný úřad – občanské průkazy obecní úřad, řidičský průkaz okresní úřad a cestovní pas vojvodský úřad a jeho divize. Na začátku (v letech 1999-2003) cestovní pasy vydávaly okresní úřady, ale následně byly tyto pravomoci centralizovány na úrovni vojvodských úřadů.

Občanský průkaz v Polsku musí mít občan starší 18 let. V mladším věku je to pouze fakultativní právo. Občanské průkazy jsou v obou zemích vydávány na 10 let. Toto období je kratší (5 let) u mladších osob. V České republice se občanským průkazem musí prokazovat osoby starší 15 let. V mladším věku je to, obdobně jako v Polsku, fakultativní právo.

V obou státech jsou vyvíjeny snahy o deteritorializaci některých služeb. V České republice může občan žádost o vydání dokladu totožnosti podat na každém obecním úřadě II. stupně v celé republice, bez ohledu na místo trvalého bydliště. K obdobné změně došlo v Polsku. Je zajímavé, že v obou státech byla místní příslušnost zrušena ve stejné době (od roku 2015). V jiných záležitostech spadajících do pravomocí matričních úřadů v České republice, lze žádosti o zápis či výpis podat na krajském úřadě. V Polsku opisy listin vydávají jakékoli matriční úřady (*urzędy stanu cywilnego*), bez ohledu na bydliště žádající osoby (od roku 2015). V obou zemích je také možné řadu záležitostí vyřídit přes internet. Pro tento účel je v České republice zřízen systém CzechPOINT, v Polsku pak portál mObywatel.

V případě cizinců je v České republice příslušným orgánem Ministerstvo vnitra, které má v každém kraji minimálně jedno pracoviště (např. v Královéhradeckém kraji jsou dvě pracoviště – v Hradci Králové a v Trutnově). V Polské republice je příslušným orgánem vojvoda (vojvodský úřad).

2.1.2. Působnost správních orgánů v oblasti dopravy

Obdobně jako v případě evidence obyvatel, je registrace vozidel a vydávání řidičských oprávnění (průkazů) v obou státech úkolem státní správy vykonávaným v rámci přenesené působnosti příslušnými samosprávami. Jak již bylo zmíněno, v České republice jsou tyto činnosti svěřeny obcím III. stupně, kdežto v Polsku je zajišťují okresy, přesněji okresní úřady (*starostwa powiatowe*). Rozsah pravomocí je v obou státech velmi podobný. Jedná se zejména o:

- vydávání řidičských průkazů,
- registraci motorových vozidel, vydávání technických průkazů,
- udělování koncesí pro provozování veřejné dopravy a taxislužbu.

V současné době se v obou zemích vydávají řidičská oprávnění dle evropských vzorů. Jedná se o formu plastové karty o rozměrech 85,5 x 54 mm, kdy na přední straně jsou osobní údaje držitele (jméno, příjmení, datum a místo narození, místo vydání, identifikační číslo držitele, podpis, fotografie, bydliště), kategorie řidičského provánění, vlajka Evropské unie a zabezpečovací prvky. Na druhé straně jsou termíny platnosti pro každou skupinu vozidel a další poznámky. Řidičské průkazy vydávané v Polsku od roku 2019 již neobsahují adresu bydliště. Cílem změny je sjednocení držných dokladů – řidičského průkazu a občanského průkazu. Díky tomu, že na řidičském průkazu není uvedena adresa, není nutné tento doklad měnit po změně adresy bydliště.

V obou zemích může být řidičské oprávnění zrušeno, pokud řidič překročí dovolený limit trestních bodů. V České republice „trestné“ body v registru řidičů zaznamenává obecní úřad obce s rozšířenou působností do 5 pracovních dnů ode dne, kdy je mu doručeno patřičné rozhodnutí nebo oznámení o pravomocné sankci za porušení vybraných povinností v provozu na pozemních komunikacích řidičem motorového vozidla. Dopustí-li se řidič jedním činem více přestupků nebo trestných činů, zaznamenají se pouze body za nejzávažnější z nich. V Polsku platí pravidlo sčítání takových bodů. Pravidla „trestných“ bodů za přestupky na komunikacích a počet bodů jsou podobné, ale limit je mnohem přísnější v České republice – 12 bodů, oproti Polsku – 24 bodů (20 bodů u řidičů, kteří získali řidičské oprávnění v posledních 12 měsících).

O vrácení řidičského oprávnění může řidič požádat, pokud ode dne právní moci rozsudku nebo rozhodnutí, jímž došlo k uložení trestu sankce zákazu řízení motorových vozidel uplynul více, než jeden rok. Podmínkou vrácení řidičského oprávnění je přezkoušení z odborné způsobilosti, absolvování lékařské prohlídky a dopravně psychologického vyšetření.

Dnem vrácení podléhá řidič novému bodovému hodnocení; původních 12 bodů se odečte a body se počítají znovu od nuly. V Polsku řidič, který překročil povolený limit 24 trestných bodů, řidičské oprávnění neztrácí automaticky. V takovém případě obdrží od orgánu, který řidičské oprávnění vydal (přednosty samosprávného okresu, pol. *starosta*) výzvu ke kontrolní zkoušce: je povinen se ve stanovém termínu dostavit ve Vojvodském středisku silničního provozu (*WORD, Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego*) a domluvit si zkoušku. Tato zkouška je stejná jako ta, kterou absolvují uchazeči o řidičské oprávnění, provádí ji WORD a skládá se z teoretické a praktické části. Pokud řidič zkoušku úspěšně složí, řidičské oprávnění zůstává v platnosti a jeho body jsou vynulovány. Pokud však poprvé tuto zkoušku úspěšně neudělá, je k němu přistupováno jako ke každému jinému uchazeči o řidičské oprávnění: musí absolvovat kurz na řidičský průkaz (teoretický a praktický) a až pak se může přihlásit k další zkoušce.

Pokud českému řidiči 12 kalendářních měsíců po vzniku naposledy zaznamenaných bodů nebude uložena další pravomocná sankce, kvůli níž jsou zaznamenány body, odečtou se 4 body z celkového počtu dosažených bodů. V Polsku platí pravidlo, že platnost trestných bodů uložených řidiči je pouze jeden rok. Po této době jsou automaticky vymazány. Pokud v různých časových intervalech řidič dostal za stejné přestupky různé bodové sankce, tak se roční platnost vztahuje na každé z nich zvlášť. Takže tyto body budou vymazávány v různých, příslušných obdobích.

Od 1. září 2008 si čeští řidiči mohou odečíst 3 body v případě, pokud se podrobí školení bezpečné jízdy ve speciálním středisku bezpečné jízdy. Takto lze však body odečíst maximálně jednou za kalendářní rok. Školení bezpečné jízdy se však nemohou podrobit řidiči, kteří mají zaznamenáno více než 10 bodů nebo se dopustili jednání hodnoceného více než 5 body. V Polsku si lze takto snížit záznam o 6 bodů a takové školení lze absolvovat jednou za půl roku. Školení organizují Vojvodská střediska silničního provozu (v nichž se také dělá zkoušky z odborné způsobilosti k řízení motorového vozidla).

O řidičské oprávnění lze v obou zemích přijít nejen za počet bodů, ale i v důsledku překročení dovolené rychlosti. V Polsku lze o řidičské oprávnění přijít za dvojnásobné překročení povolené rychlosti v obci. V České republice je zákaz řízení uložen na dobu 1-6 měsíců, pokud se jedná o překročení rychlosti od 20 do 39 km/h, a na dobu 6-12 měsíců, pokud je překročení o 40 km/h a více.

V obou státech lze řidičské oprávnění ztratit i z důvodu neplacení výživného. V takové situaci je pozastavení řidičského oprávnění zrušeno až po uhrazení dluhu na výživném.

V České republice záznamy bodů za silniční přestupky v registru řidičů vedou úřady III. stupně, kdežto v Polsku je to spravováno centrálně ministerstvem vnitra a záznamy provádějí přímo oprávněné služby (policie, inspekce silničního provozu).

V Polské republice přednosta okresního úřadu (*starosta*) dodatečně vykonává dohled nad stanicemi technické kontroly vozidel, které provádějí technické prohlídky. V České republice je toto v pravomoci krajského úřadu. Jiné jsou také termíny povinných technických prohlídek vozidel. V České republice majitelé nových vozidel absolvují první prohlídku po 4 letech, kdežto v Polsku již po 2 letech. Další prohlídky jsou v České republice povinné každé dva roky, v Polsku každý rok.

2.1.3. Působnost správních orgánů v oblasti architektury a stavebnictví

Stavebnictví, a zejména bytové hospodářství, je ekonomickým odvětvím, které někteří označují za jeden z „pohonů“ ekonomiky. Stavební průmysl, včetně výroby stavebních materiálů a procesu samotné výstavby, je velmi složitý. Podílí se na něm široký okruh odborníků a také osob s odborným vzděláním. Člověk většinu svého života tráví v bytě, kanceláři nebo jiné budově. Bydlení se stalo základní potřebou lidí, která ovlivňuje kvalitu života a uspokojení základních životních potřeb.

Výstavba budov je úzce spjata s geodézií. Jedná se jak o přípravné práce – rozdělení nemovitostí, mapy, vytyčování hlavních bodů objektu, tak i ukončovací práce – měření po dokončení výstavby. Registrace nemovitosti na katastru je v České republice potvrzením práva k nemovitosti. V Polsku zapsání budovy do katastru končí činnost geodeta po výstavbě.

Uspokojení vlastních bytových potřeb patří k hlavním faktorům, které zvyšují ukazatel kvality života, mají vliv na omezení chudoby a sociálního vyloučení. „*Povaha místnosti ovlivňuje kvalitu života domácnosti mnoha způsoby: zajištění útočiště, bezpečí, soukromí a prostor k odpočinku, učení a životu. Bydlení lze také vnímat z hlediska místního prostředí. Financování vlastního nebo pronajímaného bydlení je významnou záležitostí pro mnohé domácnosti a často je spojeno s kvalitou bydlení.*”⁸⁶ Vlastní bydlení patří k hlavním lidským

⁸⁶Living Conditions in Europe, Eurostat, Luxembourg 2018, s. 54

potřebám a nemovitost je také jedním z nejdražších spotřebitelských komodit. Obdobně je třeba vnímat komerční výstavbu, kde vlastní kanceláře vypovídají o pozici a prestiži firmy.

Pro výstavbu nebo koupi nemovitosti je často potřeba dlouholetých úspor domácnosti nebo dlouholetých příjmů firmy, a proto stát věnuje stavebnímu procesu zvláštní péči. Tato oblast ekonomiky každého státu je podrobena státní kontrole a je podporována a kontrolována státními orgány (v podobě programů na podporu bydlení a zasahování státu do správních procesů).

Stavební proces začíná (vydávání stavebních povolení, posuzování ohlášení stavby...) a končí (kontrolní kolaudace budov) ve správním řízení. Tento proces začínají a končí geodeti. Oni připravují (rozdělují pozemky, připravují mapy pro účely projektování, vytyčují objekty v terénu) a končí každou investici (provádějí měření po dokončení stavby, která zaznamenávají do státních registrů). Jejich činnost koordinuje úsek geodetické správy. Práce geodeta je tak neodlučitelnou součástí stavebního procesu. Situace je na tomto poli v České republice a Polsku obdobná. Liší je však jednotlivá podrobná řešení, vypracovaná v našich zemích.

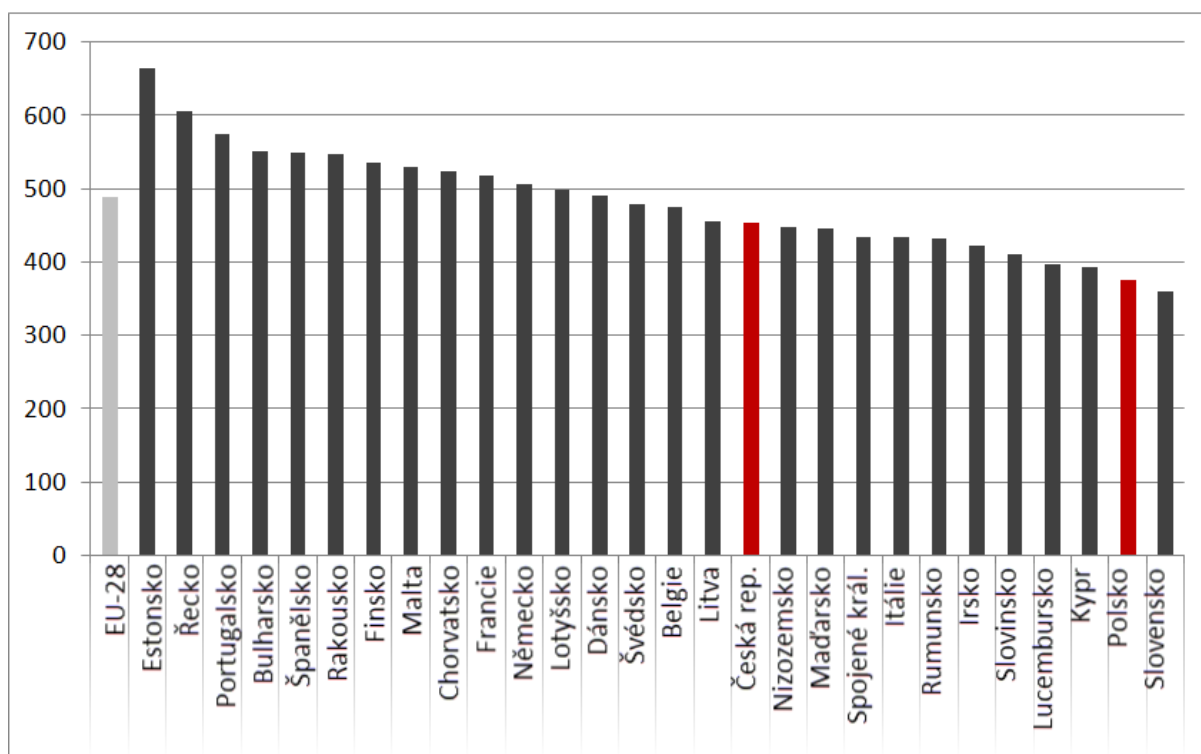
Před přiblížením toho, jak jsou pravomoci v České republice a Polsku rozděleny, je vhodné uvést širší kontext – pozici řešených států na pozadí Evropské unie. Stavebnictví je v zemích EU velmi diferencované. Rozdíly mezi jednotlivými státy jsou dány přístupem obyvatel k vlastnímu bydlení (v některých zemích, jako je např. Německo, je významným segmentem trhu pronájem. V jiných je pak dominantní zájem o vlastní bydlení – Česká republika a Polsko). Liší se také bytový fond a ceny nemovitostí.

Bytový fond v evropských zemích je ve velké míře závislý na státní politice v oblasti bytového hospodářství. Ekonomické krize v Evropě vedly k oslabení trhu a stavební činnosti. Několik let lze ale zaznamenat fáze hospodářského cyklu. V celé Evropské unii bylo v roce 2017 k dispozici obyvatel 249,7 mil. bytů.

Na základě analýzy počtu bytů v jednotlivých státech Evropské unie je třeba upozornit, že nejvíce bytů mají největší státy – Německo, 40 723 tis. Polsko, které patří k největším státům EU, jich má 14 466 tis. Česká republika, obdobně jako jiné státy srovnatelné velikosti, má 4 698 tis. bytů. Nejméně bytů mají nejmenší státy.

Pokud dáme počet bytů do souvislosti s počtem obyvatel, je nutné uvést, že Polsko jich má velmi málo (375/1000 obyvatel). Je to významně pod průměrem Evropské unie (489,4/1000 obyvatel). Česká republika má sice také méně bytů na 1000 obyvatel – 454/1000 obyvatel, ale je blíže evropskému průměru. Nejvíce bytů na 1000 obyvatel má Estonsko a Řecko.

Obrázek 13. Počet bytů na 1000 osob v zemích Evropské unie v roce 2017.



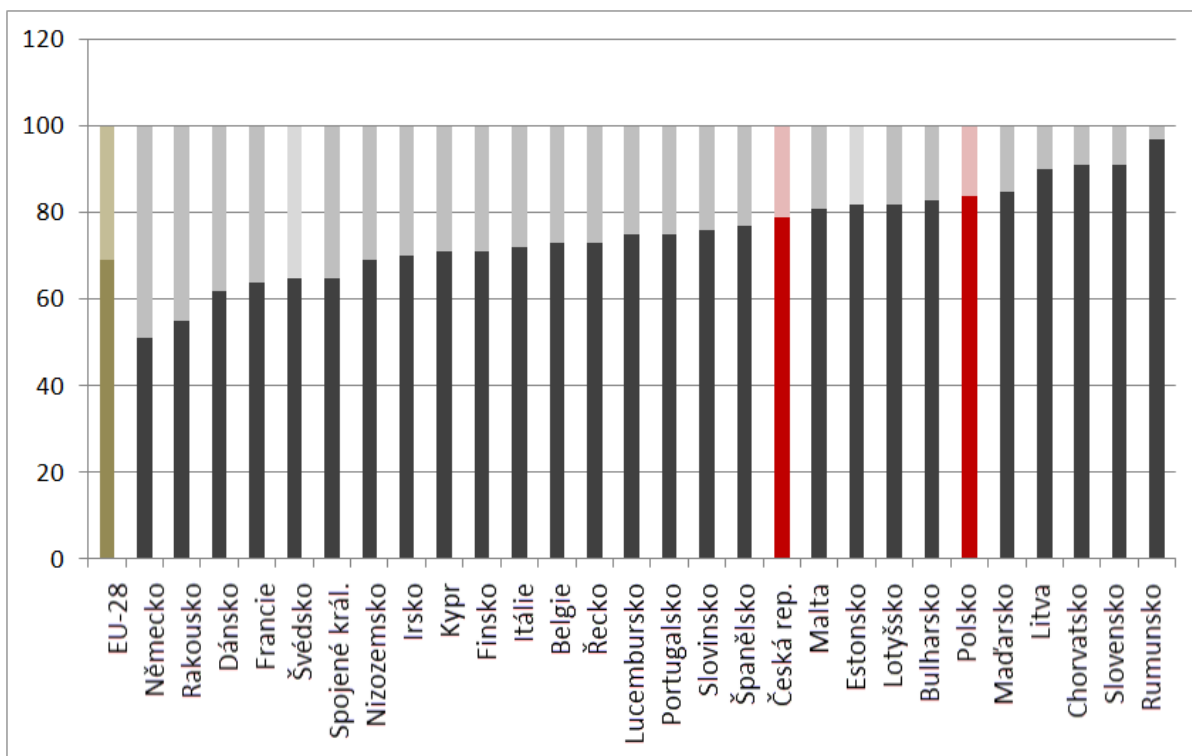
Zdroj: vlastní zpracování na základě:

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics&oldid=391805

V Evropské unii se vlastnická struktura nemovitostí poměrně liší. Forma vlastnictví nemovitosti v evropských státech je častěji otázkou tradice, nikoli bohatství státu. Země, které patří do skupiny bohatých, např. Německo nebo Švédsko, mají malý podíl bytů v osobním vlastnictví. Oproti tomu, mají státy s dobrou finanční situací občanů, např. Španělsko a Lucembursko, vysoký podíl bytů v osobním vlastnictví. V celé Evropské unii byty vlastnilo průměrně cca 70% obyvatel, ostatních 30% tvoří nájemci.

Pro Čechy a Poláky je vlastnictví důležité. Podíl bytů v osobním vlastnictví je nad evropským průměrem (Česká republika 78,5 %, Polsko 84,2 %).

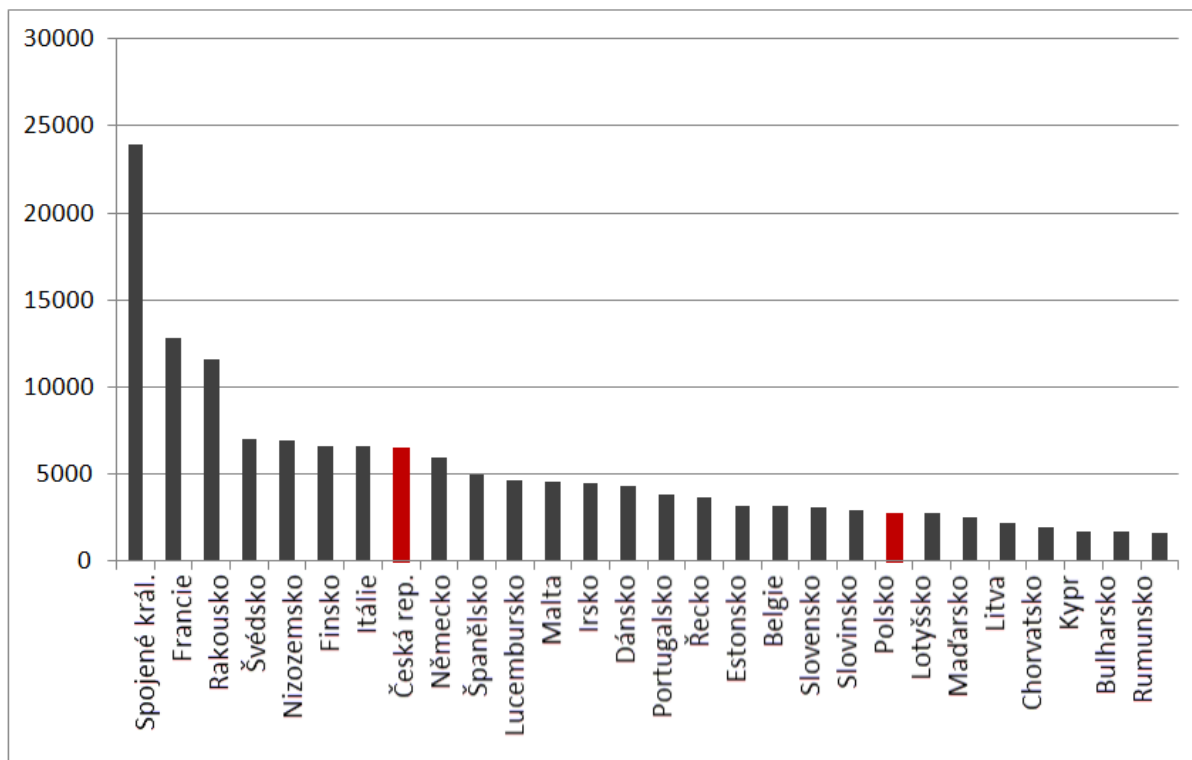
Obrázek 14. Bytový fond v Evropské unii dle formy vlastnictví v roce 2017.



Zdroj: vlastní zpracování na základě:

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics&oldid=391805

Obrázek 15. Průměrná cena čtverečního metru nemovitosti v zemích Evropské unie v roce 2017 [EUR/ m²].



Zdroj: vlastní zpracování na základě:

Na obrázku č. 13 je znázorněno, jaké byly v roce 2017 ceny bytů v členských státech Evropské unie. Ceny bytů jsou ve velké míře závislé na jejich lokalitě a hospodářské situaci na trhu nemovitostí v jednotlivých státech EU. Výdělky v zemích západní Evropy jsou mnohem vyšší než v zemích střední Evropy, což má vliv na ceny bytů. Ceny za 1m² se pohybovaly v rozmezí od 23 932 € ve Velké Británii do 1 591 € v Rumunsku. Dle údajů Eurostatu, průměrné ceny bytů v České republice činily 6 505€/m². V Polsku jsou tyto ceny o polovinu nižší (2793 €/m²).

Po prezentaci tohoto širšího přehledu se lze zaměřit na konkrétní pravomoci úřadů. Správní úřady v České republice a Polsku mají na úseku stavebnictví společné úkoly – koordinaci činností zaměřených na získání stavebních povolení. V Polsku je dodatečným úkolem správních úřadů kontrola výrobků používaných ve stavebnictví.

Veřejná správa působí na úseku stavebnictví ve dvou oblastech:

- v oblasti architektonicko-stavební;
- v oblasti stavebního dozoru.

Kdežto vertikálně je veřejná správa ve stavebnictví vykonávána na úrovni centrální, vojvodské-krajské a v Polsku ještě okresní.⁸⁷

Centrálním orgánem státní správy v Polsku je Hlavní inspektor stavebního dozoru (*Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego*). Vykonává své úkoly prostřednictvím Hlavního úřadu stavebního dozoru (*Główny Urząd Nadzoru Budowlanego*). K úkolům Hlavního inspektora stavebního dozoru patří činnosti v oblasti kontroly orgánů nižší úrovně, vedení registrů osob se stavebními oprávněními. Je také orgánem příslušným ve věcech stavebních výrobků uvedených na trh a dostupných na tuzemském trhu (včetně kontroly těchto výrobků).

Správu v oblasti stavebnictví na vojvodské úrovni v Polsku lze rozdělit na geodetickou správu a kontrolní orgány – stavební dozor. Správní činnosti v oblasti architektonicko-stavební na vojvodské úrovni zajišťuje vojvoda. Jedná se o správně právní funkce související především s vydáváním stavebních povolení. V rámci výkonu svých povinností, má vojvoda široké pravomoci, včetně kontroly stavební dokumentace a ukládání (formou rozhodnutí) povinnosti předložení ve stanoveném termínu příslušných technických hodnocení a expertíz.

Stavební dozor v Polsku vykonává vojvoda prostřednictvím Vojvodského inspektora stavebního dozoru (*Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego*). Plní inspekční a kontrolní

⁸⁷ Čl. 80 stavebního zákona (Sbírka zákonů z roku 1994, č. 89, pol. 414) (*ustawa Prawo budowlane*)

funkce a vykonává úkoly související s užíváním stavebních objektů. Stavební dozor má kontrolní povinnosti v oblasti dodržování stavebního zákona a kontroly stavebních materiálů. Při realizaci svých povinností má široké pravomoci, včetně vstupu do stavebního objektu a na staveniště nebo pracoviště, náhledu do stavební dokumentace a také může rozhodovat (na žádost výrobce) o uznání daného stavebního výrobku za regionální stavební výrobek.

Správa v oblasti stavebnictví na okresní úrovni je také rozdělena na architektonicko-stavební správu, za níž je zodpovědný přednosta samosprávného úřadu (*starosta*), a stavební dozor, který zajišťuje Okresní inspektor stavebního dozoru (*Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego*).

Přednosta v oblasti architektonicko-stavební správy vydává stavební povolení (nebo odmítá jeho vydání).

Stavební dozor plní inspekční a kontrolní funkce a vykonává úkoly související s užíváním stavebních objektů. V rámci svých povinností okresní inspektor stavebního dozoru přijímá oznámení investora o plánovaném termínu zahájení stavebních prací, které vyžadují stavební povolení a prohlášení vedoucího stavby, zkoumá soulad plánované investice s platným místním územním plánem, úplnost stavebního projektu a existenci požadovaných posudků, projednání, povolení a prověření, provádí povinnou kontrolu stavby. V případě potřeby je také zodpovědný za vystěhování budovy určené k pobytu lidí, pokud přímo hrozí její zřícení nebo vyřazení budovy z užívání, přijímá oznámení o stavební katastrofě a vede řízení pro vysvětlení příčin stavební katastrofy.

Správní činnosti v oblasti stavebnictví v České republice se týkají vydávání stavebních povolení a také místního plánování. Soustavu stavebních úřadů tvoří:

- obecné stavební úřady,
- speciální stavební úřady,
- újezdní úřady (vojenské stavební úřady),
- jiné stavební úřady.

Stavební úřady jsou základní součástí systému stavebního dozoru. Jedná se o orgány státní správy s „univerzální“ působností ve věcech územního rozhodování, stavebního řádu, sankcí a v dalších záležitostech, pokud nejsou vyhrazeny ostatním stavebním úřadům (újezdním úřadům, Drážnímu úřadu, Úřadu pro civilní letectví...).

Obecné stavební úřady vykonávají činnosti v oblasti stavebnictví na různých úrovních české správy. Patří k nim:

- MMR

- krajský úřad
- Magistrát hlavního města Prahy a úřad městské části hlavního města Prahy určený statutem
- magistrát územně členěného statutárního města a úřad jeho obvodu nebo městské části určený statutem
- magistrát statutárního města
- pověřený obecní úřad
- městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31.12. 2006.

Speciálním stavebním úřadem je úřad spojený s jednotlivými resorty (Úřad pro civilní letectví, Drážní správní úřady...). Speciální stavební úřady vykonávají působnost stavebního úřadu, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování. Postupují podle stavebního zákona, ledaže zvláštní předpisy týkající se jejich pravomoci stanoví jinak. Tyto orgány mohou vydat stavební povolení pouze v souladu s územním rozhodnutím.

V důsledku uskutečněné reformy stavebních úřadů se počet stavebních úřadů ve městech změnil, protože každý pověřený obecní úřad (obec II. stupně) je orgánem stavebního dozoru. Působnost stavebního úřadu se také vztahuje na veřejné komunikační sítě. Dojde-li mezi vlastníkem nemovitosti a podnikatelem zajišťujícím veřejnou komunikační síť ke sporu o rozsahu oprávnění (v Polsku věcné břemeno, *ślužebność przesyłu*), rozhodne na návrh jedné ze stran sporu příslušný stavební úřad.

K úkolům stavebního úřadu patří vedení registru územní identifikace adres a nemovitostí. Stavební úřady do informačního systému územní identifikace zapisují identifikační údaje stavebního objektu a údaje o jeho vazbách na ostatní územní prvky a na územně evidenční jednotku části obce, dále technickoekonomický atribut objektu, údaje o definičním bodu stavebního objektu, typu stavebního objektu a způsobu jeho využití.

Obdržení souhlasu k výstavbě je závislé na typu plánované investice. V případě individuálních staveb je řízení zjednodušené (oproti obdobnému řízení v Polsku). V územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu:

- s vydanou územně plánovací dokumentací,
- s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území,
- s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.

U hromadných a komerčních staveb je získání povolení a souhlasů v České republice (oproti Polsku) mnohem komplikovanější. Pravomoci jednotlivých stavebních úřadů jsou znázorněny v tabulce 3.

Tabulka 3. Přehled pravomocí stavebních úřadů v České republice

	Územní rozhodování	Povolování staveb
Obecný stavební úřad	ANO u všech druhů staveb	ANO u obecných staveb
Speciální stavební úřad	NE	ANO u speciálních staveb
Vojenský stavební úřad	ANO pouze na území vojenského újezdu	ANO pouze na území vojenského újezdu
Jiný stavební úřad	NE	ANO u jiných staveb

Zdroj: vlastní zpracování

V současné době jsou úředníci stavebních úřadů v České republice zaměstnanci obce. Byť jsou stavební úřady závislé na místním orgánu, je jejich povinností mj. předcházet nadměrnému zásahu tohoto orgánu do stavebního řízení. Ministerstvo pro místní rozvoj připravuje zřízení centralizovaného stavebního úřadu, jehož cílem je omezit, respektive přímo zbavit úředníky závislosti na obci a místních politicích. Ministerstvo zároveň připravuje kroky pro zrychlení stavebního řízení (stavební povolení by mělo být vydáno, respektive zamítnuto během jednoho roku).

V rámci rekapitulace lze zdůraznit nejvýznamnější rozdíly v oblasti správní činnosti na úseku stavebnictví mezi dvěma státy:

- správa na úseku stavebnictví v Polsku je rozdělena na státní správu (orgány stavebního dozoru) a samosprávu (úřady vydávající správní rozhodnutí),
- v České republice se jedná plně o státní správu,
- stavební úřady v České republice vykonávají i činnosti v oblasti územního plánování (oproti Polsku),
- architektonicko-stavební správa v Polsku má širší úkoly, než je tomu v ČR, k nimž patří dodatečně kontroly v terénu, kontroly stavebních materiálů apod.
- stavební řízení u jednoduchých staveb (např. rodinný dům) je v obou zemích podobné, ale u větších staveb je řízení v České republice složitější a časově náročné.

Ve zprávě Doing business z roku 2020, zaujalo Polsko z hlediska stavebních řízení 39. místo (na 190 hodnocených státech), Česká republika je až na 157. místě. Průměrná doba řízení je v Polsku odhadována na 137 dnů, v České republice na 246 dnů.

Separátním problémem jsou přeshraniční stavby. Není zde rozlišena velikost, a tak musí být výstavba velké dálniční estakády, stejně jako malé lávky, podrobena stejnému řízení. Musí být zahájena ratifikací mezivládní smlouvy parlamenty obou států. Příkladem takových investic byla výstavba nevelkého hraničního mostu na místní komunikaci Orlické Záhoří – Mostowice, která musela být zprvu předmětem mezinárodní smlouvy mezi Českou republikou a Polskem, ratifikovanou parlamenty a prezidenty obou států (sic!). Obdobná situace se týkala mostu v Kořenově (Jizerské hory). Tato malá stavba byla velkou výzvou. Stačí připomenout, že před mnoha lety pro její obnovení bylo nutné získat souhlas 17 ústředních úřadů z Prahy a Varšavy (včetně výměny diplomatických nót mezi vládou ČR a PR). Stejně tak údržba stávajících přeshraničních objektů vyžaduje mezinárodní mezivládní smlouvy. Dne 9. března 1998 byla ve Varšavě podepsána Smlouva mezi Českou republikou a Polskou republikou o údržbě silničních hraničních mostních objektů a společných úseků silnic na česko-polských státních hranicích. Kromě velkých mostů, jako např. estakáda v Cieszyne, polská strana udržuje např.⁸⁸

- propust dlouhý 0,8 m přes bezejmenný potok mezi obcemi Olešnice a Kocioł
- propust dlouhý 1,75 m přes bezejmenný potok mezi obcemi Nové Město pod Smrkem a Czerniawa-Zdrój.

Česká strana pak udržuje např.

- most dlouhý 2,3 m přes Oldřichovský potok (Lubotu) mezi obcemi Hrádek nad Nisou a Porajów.

Už je nejvyšší čas od toho upustit a předat část těchto pravomocí alespoň na regionální úroveň. V mezistátních vztazích by k ničemu špatnému nedošlo, kdyby se o výstavbě mostů, propustků a přeshraničních pěších, cyklistických a dokonce silničních lávek rozhodovalo na úrovni spolupracujících obcí či regionů.

2.1.4. Správní činnosti v oblasti životního prostředí

V obou zemích je správa v oblasti životního prostředí duální, kdy je část činností vykonávaná v rámci přenesené působnosti územními samosprávnými celky, a druhá část je

⁸⁸ Smlouva mezi Českou republikou a Polskou republikou o údržbě silničních hraničních mostních objektů a společných úseků silnic na česko-polských státních hranicích (Sbírka zákonů PR 2001 č. 143 pol. 1600)

zajišťována přímo státní správou. Tyto úkoly lze rozdělit na organizační, úkoly přímého výkonu, závazně reglementační a úkoly v oblasti dozoru a kontroly.

V oblasti úkolů přímého výkonu lze uvést⁸⁹:

- úkoly v oblasti hromadného zásobování vodou a hromadného odvádění odpadních vod,
- úkoly v oblasti zajištění čistoty a pořádku v obcích a hospodaření s komunálním odpadem,
- úkoly v oblasti ochrany zeleně a dřevin, úkoly v oblasti ochrany zemského povrchu.

V Polsku obce zodpovídají především za územní plánování, hospodaření s nemovitostmi, ochranu životního prostředí a přírody a hospodaření s vodou a odpadními vodami (vodovodní řád a zásobování vodou, odstraňování a čištění komunálních odpadních vod), zajištění čistoty a pořádku a údržbu sanitárních zařízení, skládky a likvidaci komunálního odpadu, zásobování elektrickou a tepelnou energií a plynem, zeleň a dřeviny v obci.⁹⁰

Okres vykonává stanovenou zákony veřejnou činnost nadobecního charakteru v oblasti mj. vodohospodářství, ochrany životního prostředí a přírody, zemědělství, lesnictví a vnitrozemského rybolovu a předcházení mimořádným ohrožením pro životní prostředí.⁹¹

Samospráva vojvodství pak vykonává činnost vojvodského charakteru mj. v oblasti územního plánování, ochrany životního prostředí a vodohospodářství.⁹²

V České republice je základním regulačním nástrojem pro záležitosti související s ochranou životního prostředí územní plánování v podobě územního plánu a regulačního plánu. V Polskou těmto plánům odpovídá územní studie (*studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*) a místní územní plán (*miejscowy plany zagospodarowania przestrzennego*). Jsou v nich obsažena ustanovení týkající se zástavby, ochrany krajiny, způsobu hospodaření na území chráněných oblastí apod.

Obec v České republice má poměrně omezené kompetence v oblasti životního prostředí. Nejčastěji se účastní řízení, vydává v dané věci stanoviska nebo informuje o významných

⁸⁹ Barczak A., *Rola samorządowych organów ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska* (v:) Korzeniowski P. (red) *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 219 – 230.

⁹⁰ Čl. 7 zákona o samosprávě obcí (*ustawa o samorządzie gminnym*)... op. cit.

⁹¹ Čl. 4 zákona o samosprávě okresů (*ustawa o samorządzie powiatowym*)... op. cit.

⁹² Čl. 14 zákona o samosprávě vojvodství (*ustawa o samorządzie województwa*)... op. cit.

ohroženích. Např. je stranou v řízení o stanovení dobývacího prostoru a řízení o povolení hornické činnosti. Nemá však takové pravomoci jako obce v Polsku, které pro dobývací oblasti tvoří místní územní plány a mají příjmy z těžby v podobě tzv. poplatku za těžbu (*opłata eksploatacyjna*). Tzv. hornické obce v Polsku proto v tomto ohledu patří k nejbohatším obcím v republice. Poplatek za těžbu je formou kompenzace pro místní obyvatele za škodlivé vlivy způsobené těžbou a dopravou nerostů.

Jak v České republice, tak v Polsku mohou obce zpracovat místní program pro omezení emisí znečištění nebo jejich určitých skupin na svém území, a to za účelem zlepšení kvality ovzduší, zejména dosažením limitních hodnot jednotlivých znečišťujících látek nebo jejich skupin. Obec může stanovit podmínky pro spalování různých druhů materiálů (včetně celkového zákazu). Na územích se špatnou kvalitou ovzduší mají obce povinnost informovat o ohroženích a doporučeních týkajících se omezení spalování jednotlivých druhů paliva.

Obce II. stupně v ČR a v okresy v Polsku vedou evidenci, vydávající rozhodnutí a registrují poplatky za znečištění ovzduší z malých a středních stacionárních zdrojů. Příjmy z poplatků jsou příjmy obce a musí být využity pro ochranu životního prostředí. Na zvlášť chráněných územích, v lázeňských místech a v případě překročení jakýchkoli limitních hodnot, stanovených v prováděcích předpisech, může obec formou svých regulací nebo předpisů vymezit zónu s omezenou dopravou motorových vozidel (tzv. nízkoemisní zóny). Obce mají povinnost poskytovat informace o stavu životního prostředí a všech rozhodnutích, které se jej týkají. Systémové údaje jsou dostupné i prostřednictvím internetových portálů. V České republice se jedná o celostátní geoportál (<http://geoportal.gov.cz>), a v Polsku o ekoportál (<https://www.ekoportal.gov.pl>).

Všechny obce v České republice a v Polsku mají povinnost podporovat environmentální vzdělávání, výchovu a povědomí na základě principů udržitelného rozvoje, které zajišťují státní i nevládní organizace. Za tímto účelem se mohou účastnit implementace regionálních koncepcí a také tvořit vlastní programy v této oblasti.

V oblasti hospodaření s odpady jsou polské obce subjekty, které plánují a organizují celý proces třídění, sběru a likvidace odpadů. Regionální závody na zpracování odpadů organizuje samospráva vojvodství a základním nástrojem je zde regionální plán hospodaření s odpady (*regionalny plan gospodarki odpadami*) schvalovaný zastupitelstvem vojvodství. Na národní úrovni je za systémové regulace zodpovědné ministerstvo životního prostředí, které připravuje národní program hospodaření s odpady (*krajowy program gospodarki odpadami*).

V České republice Ministerstvo životního prostředí České republiky zpracovává plán odpadového hospodářství, který určuje příslušné regiony a producenty odpadů, pro které by

měly vzniknout místní plány hospodaření s odpady. Do této kategorie patří kraje, subjekty, které produkují více než 1000 tun odpadů ročně nebo 10 tun nebezpečného odpadu ročně, a také některé obce, které včetně svých organizací tyto limity překračují. Plán odpadového hospodářství obce musí být v souladu s národním a krajským plánem. Nezávisle na tom, každá obec plánuje přehled o vyprodukovaném odpadu, jeho celkové množství, množství komunálního a nebezpečného odpadu. V plánech musí uvést metodu nakládání s opady, jaká část odpadů je využívána a zpracovávána, jaké množství odpadů míří do spaloven nebo na skládky nebo je předáváno oprávněné osobě. Dále je nutné určit také způsob nakládání s takovými odpady. Obec také vyhodnocuje množství a složení odpadů, které jsou tříděné a zda využívá jakákoliv zařízení k jejich zpracování.

Velmi významné je to, že po legislativních změnách v posledních letech, jsou obce vlastníky sebraného komunálního odpadu. Jsou povinné fyzickým osobám zpřístupnit místa určená ke sběru těchto odpadů a za jejich sběr, zpracování a skladování vybírají poplatky. Tato situace je velmi podobná jak v České republice, tak v Polsku.

V oblasti lesního hospodářství a údržby parků, pokud jsou obce vlastníky lesů, by měly pro ně zpracovat lesní hospodářské plány (v Polsku se jedná o *plany urządzeniowe lasów*). Do 50 ha se takové dokumenty doporučuje, pro větší plochy jsou povinné. Všechny obce (v České republice a Polsku) vydávají povolení na kácení stromů a jsou oprávněny kácení pozastavit, omezit nebo zakázat. V České republice jsou tato povolení vydávána pro dřeviny rostoucí mimo les s obvodem kmene nad 80 cm, měřeným ve výšce 130 cm na zemi (odpovídá průměru stromu cca 25 cm). Povolení v ČR je vydáváno zdarma. V České republice jsou obce povinny vést přehled pozemků vhodných pro náhradní výsadbu.

Činnosti závazně reglementační povahy spočívají ve vydávání správních rozhodnutí, která jsou právně závazná pro soukromé osoby a podnikatelské subjekty, které mají vliv na životní prostředí nebo životní prostředí využívají. Tyto činnosti se týkají především oprávnění samosprávy ukládat subjektům, využívajícím životní prostředí, zákonem stanovené povinnosti v oblasti ochrany a vytváření životního prostředí a stanovování povoleného rozsahu a forem využívání životního prostředí. Tyto činnosti lze rozdělit dle předmětu – může se jednat o reglementaci využívání zdrojů (využívání vod, zemského povrchu, přírody a ložisek hornin) a reglementaci emisí (stanovení např. povolených emisních limitů jednotlivých druhů plynů a prachu do ovzduší).

V této oblasti je řada problémů, které omezují účinnost kompetencí obcí. Teoreticky např. obce (v ČR a Polsku) mají zajistit ochranu kvality ovzduší (emise a pachy) vzhledem k provozovatelům malých stacionárních zdrojů (do 50 kW). V praxi však není možnost

zasahovat v případě podezření, že fyzická osoba, občan obce, ve svém kotli spaluje škodlivé nelegální látky, protože obec nemá možnost provést kontrolu přímo v bytě. Legislativa nedává právo vstoupit do soukromého domu fyzické osoby, protože by to narušovalo soukromí a svobodu. Na druhé straně malé zdroje znečištění významně přispívají k neustále se zvětšujícímu znečištění ovzduší, a to jak z důvodu druhu spalovaných materiálů, a také jejich často špatné kvality.

Většinu z reglementačních úkolů v ČR vykonávaných obcemi III. stupně a kraji, v Polské republice vykonávají obce, okresy a agendy státní správy. Např. činnosti v oblasti vodohospodářství byly v Polsku v nedávné době centralizovány v rámci státní organizace Wody Polskie. V České republice obce III. stupně vydávají povolení:⁹³

- k odběru povrchových vod (do 6000 m³/rok, pokud je tato hodnota větší povolení vydává krajský úřad)
- k odběru podzemních vod,
- k vypouštění odpadních vod do povrchových nebo podzemních vod,
- k některým činnostem v záplavovém území a v ochranných pásmech vodních zdrojů,
- stavební povolení k provedení vodních děl využívaných k odběru podzemních vod,
- povolení k výstavbě kanalizace a vodovodů,
- k výstavbě vrtů k odběru podzemních vod a k využití geotermální energie – tepelná čerpadla.

Kontrolní a dozorčí činnosti se týkají zkoumání stavu životního prostředí a dodržování povinností v oblasti ochrany uložených zákonem určitým osobám nebo subjektům. Spočívají v určování stavu jednotlivých složek životního prostředí a jejich komparaci s normami a povolenými limity. V případě jejich překročení, by měla být zahajována příslušná dozorčí a vymáhací řízení.

Největší pravomoci v této oblasti v ČR mají kraje:⁹⁴

- zpracovávají ve spolupráci s ministerstvem životního prostředí prognózy, koncepce a strategie ochrany přírody ve své územní působnosti (s výjimkou národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních

⁹³ Zákon č. 254/2001 o vodách a o změně některých zákonů

⁹⁴ Jelínková J., *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí: praktický průvodce*, GRADA Publishing, Praha, 2017.

rezervací, národních přírodních památek a ochranných zón těchto území a vojenských újezdů),

- připravují, koordinují a aktualizují krajské koncepce environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty vycházející ze státního programu a podporují rozvoj environmentálního poradenství. Kraj umožňuje obcím účast v implementaci krajských koncepcí a tvořit vlastní programy v rámci svých kompetencí. Může zřídit speciální fondy pro podporu environmentálního vzdělávání a zvyšování povědomí,
- vyhláší přírodní rezervace a omezují možnosti hospodaření na jejich území,
- vydávají závazná stanoviska k umístění, provedení stavby a povolení provozu stacionárních zdrojů emisí,
- vybírají poplatek za znečišťování ovzduší od provozovatelů zdrojů znečištění ovzduší,
- zpracovávají plán odpadového hospodářství kraje,
- udělují souhlas k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů,
- udělují souhlas k nakládání s nebezpečným odpadem v množství větším než sto tun nebezpečného odpadu za rok,
- rozhodují o žádosti o vydání hodnocení vlivů na životní prostředí a o vydání integrovaného povolení s výjimkou zařízení, jehož provoz může významně nepříznivě ovlivnit životní prostředí dotčeného státu,
- provádí kontrolu integrovaného povolení anebo provozu zařízení s výjimkou zařízení, jehož provoz může významně nepříznivě ovlivnit životní prostředí dotčeného státu,
- hodnotí aplikace nejlepších dostupných technik a předávají informace o jejich vývoji příslušným správním úřadům,
- vydávají rozhodnutí o omezení nebo zastavení provozu zařízení nebo jeho části podle zákona o integrované prevenci.

Kraje dohlíží, zda zájmy ochrany přírody a krajiny nejsou ohroženy v rámci území jejich působnosti, dohlíží na soulad se zákony a prováděcími předpisy a ukládají nápravné prostředky za účelem odstranění zjištěných vad v rozsahu jejich pravomocí. Kraje zejména kontrolují, jak jsou dodržována vydaná rozhodnutí a závazná stanoviska na úseku ochrany

přírody a krajiny, plněny povinnosti fyzických a právnických osob, vyplývající z předpisů na ochranu přírody a krajiny, zajišťovány ochranné podmínky zvláště chráněných částí přírody a dodržována ochrana významných krajinných prvků, připravovány a naplňovány plány, projekty a opatření k obnově systému ekologické stability.

V rozsahu posuzování vlivů na životní prostředí orgány kraje zajišťují posuzování záměrů, zajišťují posuzování koncepcí v případech, kdy dotčené území zasahuje výlučně do územního obvodu kraje (u větších území nebo pro přeshraniční vliv je příslušným orgánem Ministerstvo životního prostředí). Orgány kraje vedou evidenci jimi vydaných stanovisek a posílají kopii každé žádosti a rozhodnutí na ministerstvo životního prostředí, které vede souhrnnou evidenci.

Kraje obdobně jako obce mají povinnost poskytovat informace o životním prostředí v rozsahu jejich pravomocí. Do jejich pravomocí také patří zpracovávání, koordinace a aktualizace krajské koncepce environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty vycházejících ze státního programu a podpora rozvoje environmentálního poradenství.

Kraje mohou pro svoje správní obvody (vyjma zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem a vojenských újezdů) vydávat nařízení o zřízení nebo zrušení přírodních rezervací a přírodních památek, včetně omezení využití jejich území a bližších ochranných podmínek a zajišťují péči o tato území.

2.1.5. Působnost správních orgánů v oblasti zeměměřictví

Organizace zeměměřičské služby v České republice a Polsku se odvíjí od správního členění státu. Zeměměřická a kartografická služba v Polsku je složena z dozorčích orgánů a správních orgánů. Každý z těchto orgánů má své úkoly a pravomoci dané zákony. V České republice je výkon správy v této oblasti složitější.

V Polsku je hlavním státním orgánem, zodpovědným za celou agendu zeměměřictví, jedna osoba – Hlavní státní zeměměřič (*Glówny Geodeta Kraju*). Vykonává své úkoly s pomocí Hlavního zeměměřického a kartografického úřadu (*Glówny Urząd Geodezji i Kartografii*).⁹⁵ Kromě typických reprezentativních a dozorčích funkcí ústředních orgánů vede centrální zeměměřický a kartografický registr a eviduje informační systémy o území

⁹⁵ Čl. 6 zákona ze dne 17. května 1989 o zeměměřictví a kartografii (*ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne*) (Sbírka zákonů z roku 1989 č. 30 pol. 163 ve znění pozd. předpisů)

celostátního významu (včetně všech fotogrammetrických zpracování). Nejznámějším úkolem Hlavního zeměměřického a kartografického úřadu je zadávání dat do Geoportálu infrastruktury pro prostorové informace a jeho provozování. Hlavní státní zeměměřič vydává profesní oprávnění v oblasti zeměměřictví a kartografie a vede registr osob s oprávněním.

Struktura ústředních orgánů v České republice je mnohem složitější. Tvoří ji:

- Český úřad zeměměřický a katastrální
- Zeměměřický úřad
- zeměměřické a katastrální inspektoráty
- katastrální úřady
- katastrální pracoviště
- Výzkumný ústav geodetický, topografický a kartografický, v.v.i.

Působnost zeměměřických správních orgánů je oproti Polsku mnohem složitější. Pravidla fungování katastru nemovitostí lze srovnat s obecnými pravidly v oblasti knih nemovitostí (*księga wieczysta*) v jiných zemích (např. v Polsku).

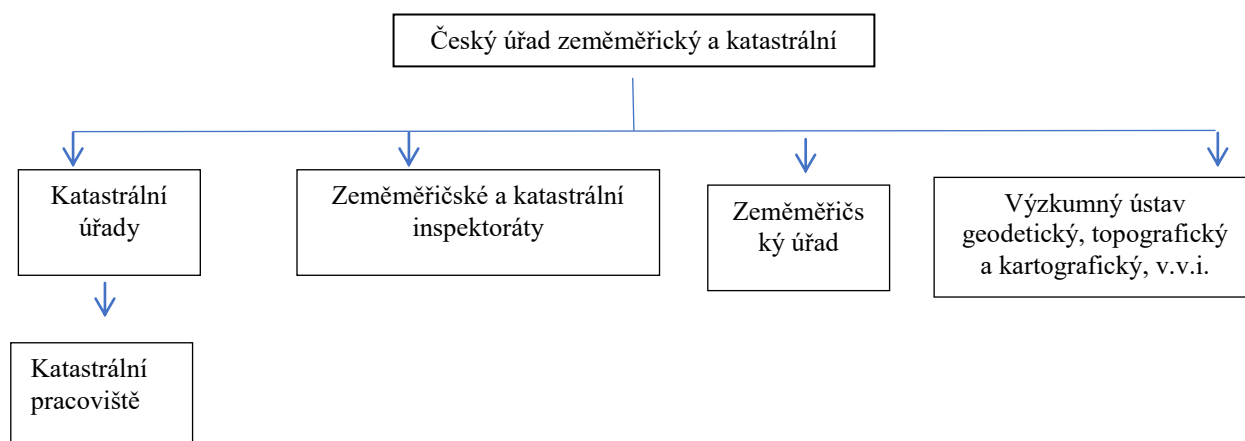
Orgánem zodpovědným za otázky související s katastrem nemovitostí je v České republice Český úřad zeměměřický a katastrální. V právních věcech má katastr nemovitostí rozhodující úlohu z hlediska konstitutivních věcných práv. S ohledem na skutečnost, že věcná práva jsou zapisována do evidence nemovitostí, mají v České republice právě takový charakter. Tento rejstřík plní klíčovou úlohu z hlediska vlastnického práva k nemovitostem, zástavního práva, široce chápaných věcných břemen a předkupního práva jako práva věcného. Jejich vznik je totiž závislý na příslušném zápisu formou tzv. vkladu do katastru. Údaje zapsané v katastru nemovitostí jsou veřejné.⁹⁶

Katastrální úřady jsou zřízeny jako jiný správní orgán pro zeměměřictví a katastr České republiky. Vykonávají státní správu katastru nemovitostí České republiky a správu základních státních mapových děl stanovených Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním, včetně schvalování změn hranic katastrálních území.

Část působnosti Českého úřadu zeměměřického a katastrálního lze, z hlediska pravomocí, částečně porovnat s Polským hlavním zeměměřickým a kartografickým úřadem. Jeho úkolem je prezentace státní politiky v oblasti zeměměřictví, spravuje centrální databázi katastru nemovitostí. Obdobně jako polský protějšek organizuje a zajišťuje zkoušky odborné způsobilosti pro zeměměřiče z resortu a soukromé zeměměřiče.

⁹⁶ Zákon č. 359/192 Sb. o zeměměřických a katastrálních orgánech.

Obrázek.16 Organizační schéma resortu zeměměřictví a katastru v České republice



Zdroj: vlastní zpracování

Působnost Zeměměřického úřadu je spojena se službami zeměměřické správy. Vydává základní státní mapová díla a tematická státní mapová díla. Obdobně jako Polský hlavní zeměměřický a kartografický úřad vykonává správu centrální databáze katastru nemovitostí.

Výzkumný ústav geodetický, topografický a kartografický, v.v.i. byl založen v roce 1954 a je vědecko-výzkumnou základnou resortu Českého úřadu zeměměřického a katastrálního. Od roku 2007 působí jako veřejná výzkumná instituce. Posláním ústavu je aplikovaný a základní výzkum v oboru geodézie, zeměměřictví a katastru nemovitostí, vývoj a testování nových metodik, postupů a programových prostředků a odborné konzultace v oblasti tvorby a vedení informačního systému katastru nemovitostí, geodézie a geodynamika, tvorba a údržba mapových děl a vzdělávací činnost.

Na vojvodské úrovni v Polsku je orgánem pro výkon zeměměřického a kartografického dozoru vojvoda (jako zástupce vlády v území), který své úkoly vykonává s pomocí Vojvodských inspektorů zeměměřického a kartografického dozoru. K jeho nejvýznamnějším úkolům patří kontrola, dodržování a aplikování předpisů (kontrola zeměměřických prací a kontrola odborné způsobilosti) v oblasti působnosti zeměměřické správy a také práce geodetů (oprávněných geodetů). Jeho působnost se také vztahuje na zajišťování kopií zabezpečujících databáze, zejména katastrálních databází.

V České republice většina komunikace s veřejností probíhá na krajské úrovni. Je mnohem širší než v Polsku.

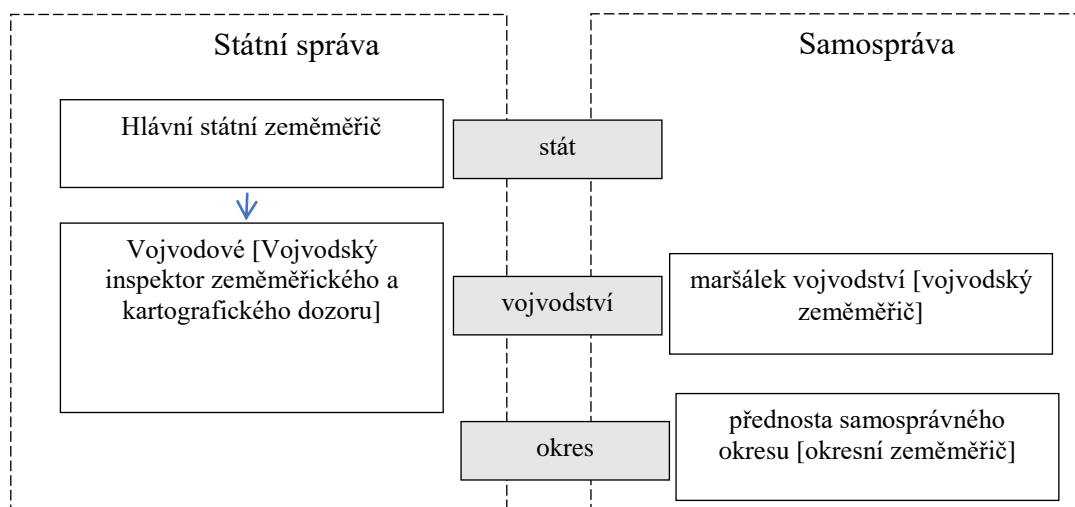
Zeměměřické a katastrální inspektoráty provádí především kontrolní a dozorní činnosti vůči katastrálním úřadům a soukromým zeměměřičům v oblasti výkonu státní správy katastru nemovitostí a úředních map. Jejich úkolem je správa místních katastrálních databází. Jsou

také zodpovědné za vedení a aktualizaci katastrálních map a úředních map v měřítku 1:5000. Dokumentují výsledky zeměměřických činností, které jsou využívány pro katastr nemovitostí.

Základními místy, kde je možné získat informace o údajích týkajících se katastru nemovitostí a podklady pro zeměměřické činnosti, jsou katastrální pracoviště. Katastrální pracoviště jsou vnitřními organizačními jednotkami katastrálních úřadů. Katastrální úřad působí v jednom ze 14 územních obvodů, stanovených Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním.

V Polsku jsou zeměměřické správní úřady na vojvodské úrovni zodpovědné za vedení vojvodské zeměměřické a kartografické evidence a zpracovávání a zpřístupňování kartografických tematických dokumentů pro území vojvodství (včetně sozologických a hydrografických map). Databáze jsou vedeny v měřítku standardních kartografických podkladů 1:10 000.⁹⁷ Na vojvodské úrovni jsou zajišťovány a koordinovány zemědělské a s nimi související práce, analyzovány jsou změny v agrární struktuře.

Obrázek 17 Organizační schéma resortu zeměměřictví a katastru v Polské republice



Zdroj: vlastní zpracování

V České republice byly po reformě územní správy zrušeny okresní úřady a význam okresů, jako územně správních oblastí, poklesl. Kdežto v Polsku se v okresech veřejnosti poskytuje většina zeměměřických informací. Tyto úkoly vykonává přednosta samosprávného okresu s pomocí okresního zeměměřiče, který je zaměstnancem okresního úřadu. V okresních

⁹⁷ Čl. 7 zákona o zeměměřictví a kartografii (*Prawo geodezyjne i kartograficzne*)... op. cit.

zeměměřických a kartografických střediscích jsou vedeny a zpřístupňovány informace ze zeměměřické a kartografické evidence, mj.:

- evidence pozemků a budov,
- zeměměřické evidence inženýrských sítí,
- klasifikace pozemků dle půdy.

Na okresní úrovni jsou tvořeny a zpřístupňovány standardní kartografické podklady v měřítcích: 1:500, 1:1000, 1:2000, 1:5000 (Databáze o území */Baza Danych O Terenie/*, Zeměměřická evidence inženýrských sítí v území */Geodezyjna Ewidencja Sieci Uzbrojenia Terenu/*, Evidence pozemků, budov a prostor */Ewidencja Gruntów, Budynków i Lokali/*). Na této úrovni probíhá i koordinace umístění navrhovaných inženýrských sítí (předchází se střetům ve vedení sítí technické infrastruktury).

Organizační schéma působnosti správy v oblasti zeměměřictví v Polské republice znázorňuje obrázek 17.

▪ *Služby, inspekce a stráž, krizové řízení*

Krizové řízení lze definovat jako: „činnost orgánů veřejné správy, která je součástí řízení národní bezpečnosti, spočívající v předcházení krizovým situacím, přípravě k přejímání kontroly nad těmito situacemi prostřednictvím naplánovaných činností a opatření, řešení krizových situací v případě jejich výskytu, odstraňování jejich následků a obnovování zdrojů a kritické infrastruktury“.⁹⁸

Krizové řízení v České republice je ve velké míře upraveno v následujících zákonech: o krizovém řízení, o integrovaném záchranném systému, o požární ochraně a hasičském záchranném sboru.

Obdobně je tomu v Polsku, kde kromě hlavního zákona o krizovém řízení, jsou příslušné úpravy v dalších zvláštních zákonech: o požární ochraně, o hasičském záchranném sboru a o stavu živelné pohromy.

Zákony o krizovém řízení v obou zemích upravují postupy v krizové situaci, která nezpůsobila nutnost vyhlášení stavu živelné pohromy. Za krizové řízení na úrovni kraje v České republice je zodpovědný hejtman, v Polsku pak vojvoda, nikoli maršálek. V jejich kompetencích jsou také preventivní činnosti – místním podmínkám přizpůsobují cíle vládních

⁹⁸ Zákon ze dne 26. dubna 2007 o krizovém řízení (Sbírka zákonů 2017.209) (*Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*).

politik. Kromě toho hejtman (v ČR) a vojvoda (v Polsku) koordinují a kontrolují vykonávání činností – zajišťují součinnost všech orgánů státní správy a samosprávy působících na jejich území a řídí jejich činnost v oblasti předcházení ohrožení života, zdraví nebo majetku a ohrožení pro životní prostředí, bezpečnosti státu a zajištění veřejného pořádku, ochrany občanských práv, a také předcházení živelním pohromám a dalším mimořádným rizikům a potírání a odstraňování jejich následků, dle pravidel stanovených ve zvláštních předpisech. K pravomocem těchto orgánů patří také plánovací a kontrolní činnosti, spočívající ve vyhodnocování stavu povodňové ochrany vojvodství, zpracovávání operativních protipovodňových plánů a vyhlášení povodňové pohotovosti a varování.

Příprava spočívá v provádění hydrologicko-meteorologického, geologického, požárního, chemického, biologického, radiologického, hygienického monitoringu a monitoringu životního prostředí, vzdělávání, školeních a cvičeních a také plánování na celém území vojvodství. Vzdělávání je zajišťováno na středních školách, zejména v hodinách branné výchovy, na vyšších a vysokých školách. Školení a cvičení připravující na krizové situace jsou zaměřeny jak na uniformované složky, tak veřejnost. Plánování spočívá ve zpracovávání plánů krajským/vojvodským úřadem, včetně plánu krizového řízení kraje/vojvodství. V tomto plánu krajský/vojvodský úřad zpracovává postupy, jejichž cílem je optimální využití dostupných sil a prostředků při krizové situaci, jejich předcházení, příprava k jejich zvládnutí, řešení a obnově infrastruktury a navrácení jejího původního charakteru. Plánování se také týká podpory ozbrojených bezpečnostních sborů České republiky/ozbrojených bezpečnostních sborů Polské republiky v případě jejich nasazení a využití pro boj s krizovou situací. Na obou stranách hranice se na plánování podílí mj. vedoucí regionálních služeb, inspekcí a stráží.

Proces řešení řídí správní orgán, který obdržel informaci o výskytu ohrožení jako první. Tato instituce bezodkladně informuje o vzniklé události složky vyšší a nižší úrovně a současně předává vlastní vyhodnocení situace a informace o plánovaných opatřeních. Nejčastěji v první řadě reaguje starosta obce, který zásahem pověřuje příslušné složky. Pokud se krizová situace týká více obcí nebo obec nemá možnost situaci řešit, koordinaci v České republice přebírá hejtman, v Polsku přednosta samosprávného okresu. V Polsku existují okresy, kdežto v České republice obce s rozšířenou působností a proto, pokud se krizová situace týká více okresů nebo ji jeden okres nemá možnost sám řešit, koordinaci přebírá vojvoda/hejtman v ČR, který vykonává činnosti související s řešením situace pomocí Krizového štábu kraje/vojvodství a regionálních služeb, inspekcí a stráží.

V zajišťování výkonu činností krizového řízení v Polsku je pomocným orgánem vojvody Vojvodský tým pro krizové řízení (*Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego*),

zřizovaný vojvodou, který stanovuje jeho složení, organizaci, sídlo a režim práce. Složení Vojvodského týmu pro krizové řízení upravuje zákon o krizovém řízení. V praxi jsou jeho členy nejčastěji osoby, které se podílely na přípravě plánů krizového řízení dotyčného vojvodství.⁹⁹

Pokud se krizová situace týká více obcí nebo ji orgány obce nemají možnost samy řešit, koordinaci převezme přednosta, který vykonává činnosti v oblasti monitoringu, plánování, řešení a odstraňování následků ohrožení s pomocí Okresního centra krizového řízení (*Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego*) a Okresního týmu pro krizové řízení (*Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego*), zřizovaného přednostou, který určuje jeho složení, organizaci, sídlo a režim práce.

Okresní centrum krizového řízení je podřízeno přednostovi a zajišťuje tok informací pro potřeby krizového řízení a vykonává činnosti stanovené pro vojvodská centra, popsané v předchozí části této studie.

Okresní tým pro krizové řízení tvoří lidé, kteří jsou jmenováni z řad: zaměstnanců okresního úřadu, okresních organizačních složek nebo organizačních složek, které jsou podporou pro vedoucí propojených okresních služeb, inspekcí a stráží, a zástupci občanských záchranných organizací. Členy okresního týmu pro krizové řízení mohou být i další osoby, které přednosta samosprávného okresu přizve. Členy týmu jsou nejčastěji: vedoucí okresního centra krizového řízení, okresní (městský) ředitel Hasičského záchranného sboru, okresní (městský) ředitel policie, okresní inspektor pro ochranu životního prostředí, státní okresní hygienický inspektor, okresní veterinární lékař, okresní inspektor silničního provozu, okresní inspektor stavebního dozoru, zástupci Polské armády, ředitel společnosti Wody Polskie, ředitelé poboček Hydrometeorologického ústavu. Okresní tým pro krizové řízení vykonává na území okresu činnosti stanovené pro vojvodský tým pro krizové řízení.¹⁰⁰

Činnosti v rámci výše uvedené samostatné působnosti v oblasti krizového řízení jsou financovány z rozpočtů okresů. Na financování činností v rámci přenesené působnosti okresy ze státního rozpočtu dostávají účelové dotace ve výši, která zajišťuje realizaci této činnosti. V rozpočtu okresu je tvořena účelová rezerva na realizaci činností v rámci samostatné působnosti na úseku krizového řízení, která činí minimálně 0,5% rozpočtových výdajů okresu, snížených o investiční výdaje, mzdové výdaje a odvody a výdaje na obsluhu

⁹⁹ Zákon ze dne 26. dubna 2007 o krizovém řízení (Sbírka zákonů 2007 č. 89 pol. 590, ve znění pozdějších předpisů) (*Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym*)

¹⁰⁰ Ibidem.

zadluženosti. Okresy mohou na činnosti v rámci samostatné působnosti v oblasti krizového řízení obdržet dodatečně účelové dotace ze státního rozpočtu.¹⁰¹

Zákon o požární ochraně, zákon o zdravotnické záchranné službě a zákon o telekomunikaci dále upravují fungování státní správy v rámci Systému státní zdravotnické záchranné služby (*System Państwowej Ratownictwa Medycznego*) v oblasti vykonávání úkolů systému a jeho složek, které zajišťují pohotovost lidí, zdrojů a organizačních složek. Operační střediska (*Centra powiadamiania ratunkowego*) jsou zřizována řediteli okresních (městských) Hasičských záchranných sborů a financována ze státního rozpočtu formou účelové dotace na přenesenou působnost státní správy v případě, kdy vojvoda formou dohody pověřuje organizaci operačních středisek přednosty nebo primátory měst s působností okresu.

V souladu se zákonem o krizovém řízení je orgánem příslušným pro krizové řízení na území obce starosta/primátor města. K jeho úkolům v oblasti krizového řízení patří mj. řízení monitoringu, plánování, řešení a odstraňování následků krizových situací na území obce a realizace úkolů v oblasti civilního plánování. Tyto úkoly starosta/primátor města vykonává s pomocí organizačního útvaru obecního (městského) úřadu příslušného pro krizové řízení. Podpůrným orgánem starosty/primátora města v rámci zajišťování činností v oblasti krizového řízení je Obecní tým pro krizové řízení (*Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego*), který zřizuje. Starosta/primátor města také určuje jeho složení, organizaci, sídlo a režim práce. Obecní tým pro krizové řízení vykonává na území obce úkoly stanovené pro vojvodský tým, popsané v předchozí části.

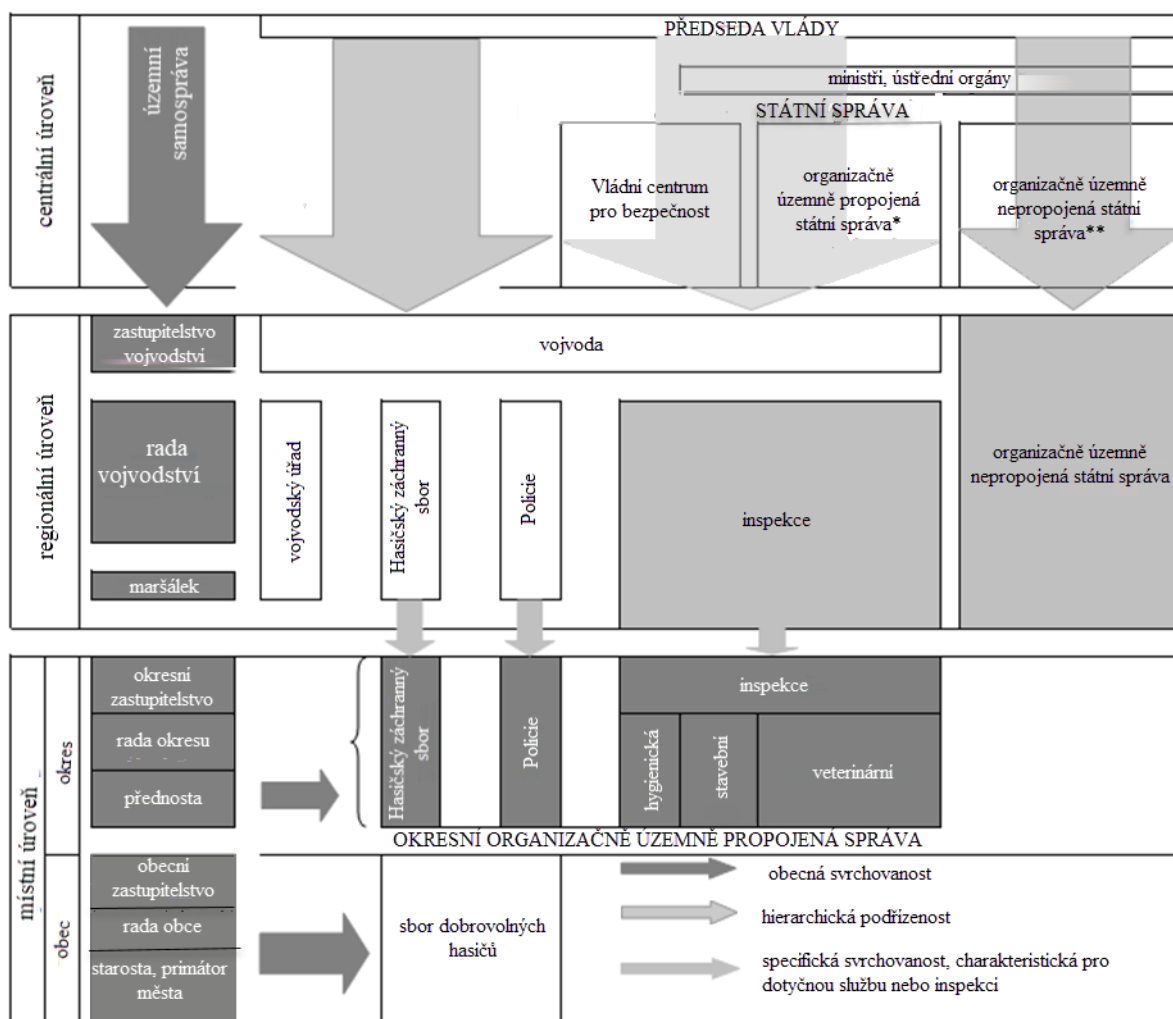
Členy Obecního týmu pro krizové řízení jsou osoby z řad: zaměstnanců obecního úřadu, obecních organizačních složek nebo podpůrných organizací, zaměstnanci propojených služeb, inspekcí a stráží, pověřeni nadřízenými k vykonávání činností v tomto týmu na žádost starosty/primátora města a zástupci občanských záchranných organizací. Členy obecního týmu mohou být také další osoby přizvané starostou/primátorem města. Obecní tým pro krizové řízení tvoří nejčastěji osoby, které jsou členy okresního týmu pro krizové řízení okresu, do něhož daná obec patří, a zástupci výše uvedených institucí, které jej podporují.

Starosta/primátor města na území obce (města) zajišťuje realizaci následujících činností: zasílání výstrah členům Obecního týmu pro krizové řízení 24 hodin denně a v krizových situacích zajištění pohotovosti 24h s cílem umožnění předávání informací a dokládání prováděných činností; součinnost s centry krizového řízení orgánů státní správy; dohled na fungování systému odhalování a varování a systému včasného varování obyvatel; spolupráce

¹⁰¹ Ibidem

se subjekty, které zajišťují monitoring životního prostředí; součinnost se složkami, které provádějí záchranné, pátrací a humanitární činnosti; realizace úkolů nepřetržité pohotovosti pro účely zvýšení branné pohotovosti státu. S cílem realizace uvedených činností starosta/primátor města může zřizovat obecní (městská) centra krizového řízení, která mohou být společná pro sídla okresů a měst s působností okresu.¹⁰²

Obrázek 18. Schéma krizového řízení v Polsku



Zdroj: vlastní zpracování

Zákon o Hasičském záchranném sboru¹⁰³ upravuje, že v případě přímého ohrožení bezpečnosti obyvatel samosprávy, zejména života nebo zdraví, starosta/primátor města,

¹⁰² Ibidem

¹⁰³ Zákon ze dne 24. srpna 1991 o Hasičském záchranném sboru (Sbírka zákonů 2019 pol. 1499) (*Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej*)

obdobně jako přednosta, může řediteli okresního (městského) Hasičského záchranného sboru nařídit, aby Hasičský záchranný sbor v rámci své příslušnosti činil opatření s cílem odstranění ohrožení. Okresní (městský) ředitel Hasičského záchranného sboru bezodkladně tuto věc předává Vojvodskému řediteli Hasičského záchranného sboru, pokud není schopen tento příkaz vykonat.

V zákoně o požární ochraně¹⁰⁴ je uvedeno, že fyzická osoba, právnická osoba, organizace nebo instituce, která využívá životní prostředí, budovu, objekt nebo plochy, má povinnost tyto zabezpečit před požárním rizikem nebo jiným lokálním ohrožením. Majitel, provozovatel nebo uživatel budovy, objektu nebo plochy, a také další výše uvedené subjekty, nesou odpovědnost za porušení požárních předpisů, a to v režimu a dle pravidel stanovených ve zvláštních předpisech. Majitel, provozovatel nebo uživatel budovy, objektu nebo plochy může dobrovolně využívat služeb v oblasti požární ochrany. Pokud si osoba všimne požáru, živelní pohromy nebo jiného místního ohrožení, je povinna tuto skutečnost bezodkladně oznámit osobám, které se nachází v rizikové zóně a také operační středisko nebo jednotku požární ochrany nebo policii nebo starostu či šoltyse.

Starosta/primátor města koordinuje fungování Státního záchranného hasičského systému (*Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy*) na území obce v rozsahu stanoveném vojvodou. Tuto činnost může vykonávat s pomocí obecního ředitele požární ochrany, pokud starosta/primátor města takového ředitele zaměstnává nebo s pomocí obecního velitele sboru dobrovolných hasičů.

Sbor dobrovolných hasičů je uniformovaná složka, vybavená specializovanou technikou, určenou zejména k boji s požáry, živelními pohromami nebo jinými místními riziky. Sbor dobrovolných hasičů a Svaz sborů dobrovolných hasičů působí dle zákona o sdruženích. Podobné postavení a pravidla působnosti mají jednotky požární ochrany v České republice.

Záchranných zásahů se mohou přímo účastnit pouze dospělí členové sborů dobrovolných hasičů (od 18 do 60 let), kteří mají speciální lékařské potvrzení pro účast v takových zásazích a absolvovali příslušné hasičské školení. Pravidla operační činnosti a organizace dobrovolných hasičů na daném území musí být projednána s okresním (městským) ředitelem Hasičského záchranného sboru příslušným pro spádovou oblast nebo Hlavním

¹⁰⁴ Zákon ze dne 24. srpna 1991 o požární ochraně (Sbírka zákonů 2018 pol. 620) (*Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*)

ředitelem Hasičského záchranného sboru v případě sborů dobrovolných hasičů, které působí na území celého státu.

V České republice je krizové řízení souhrnem řídicích činností orgánů krizového řízení zaměřených na analýzu a vyhodnocení bezpečnostní rizik a plánování, organizování, realizaci a kontrolu činností prováděných v souvislosti s

- přípravou na krizové situace a jejich řešením, nebo
- ochranou kritické infrastruktury.

Orgány krizového řízení v České republice jsou:¹⁰⁵

- vláda
- ministerstva a jiné ústřední správní úřady
- Česká národní banka,
- orgány kraje a další orgány s působností na území kraje
- orgány obce s rozšířenou působností (ORP)
- orgány obce.

Podrobné schéma systému krizového řízení znázorňuje obrázek 19.

Na celostátní úrovni je základním orgánem pro problematiku krizového řízení Bezpečnostní rada státu (BRS), která je stálým pracovním vládním orgánem pro problematiku bezpečnosti v České republice a přípravu navrhovaných opatření. Jejími členy je předseda vlády a další členové vlády.

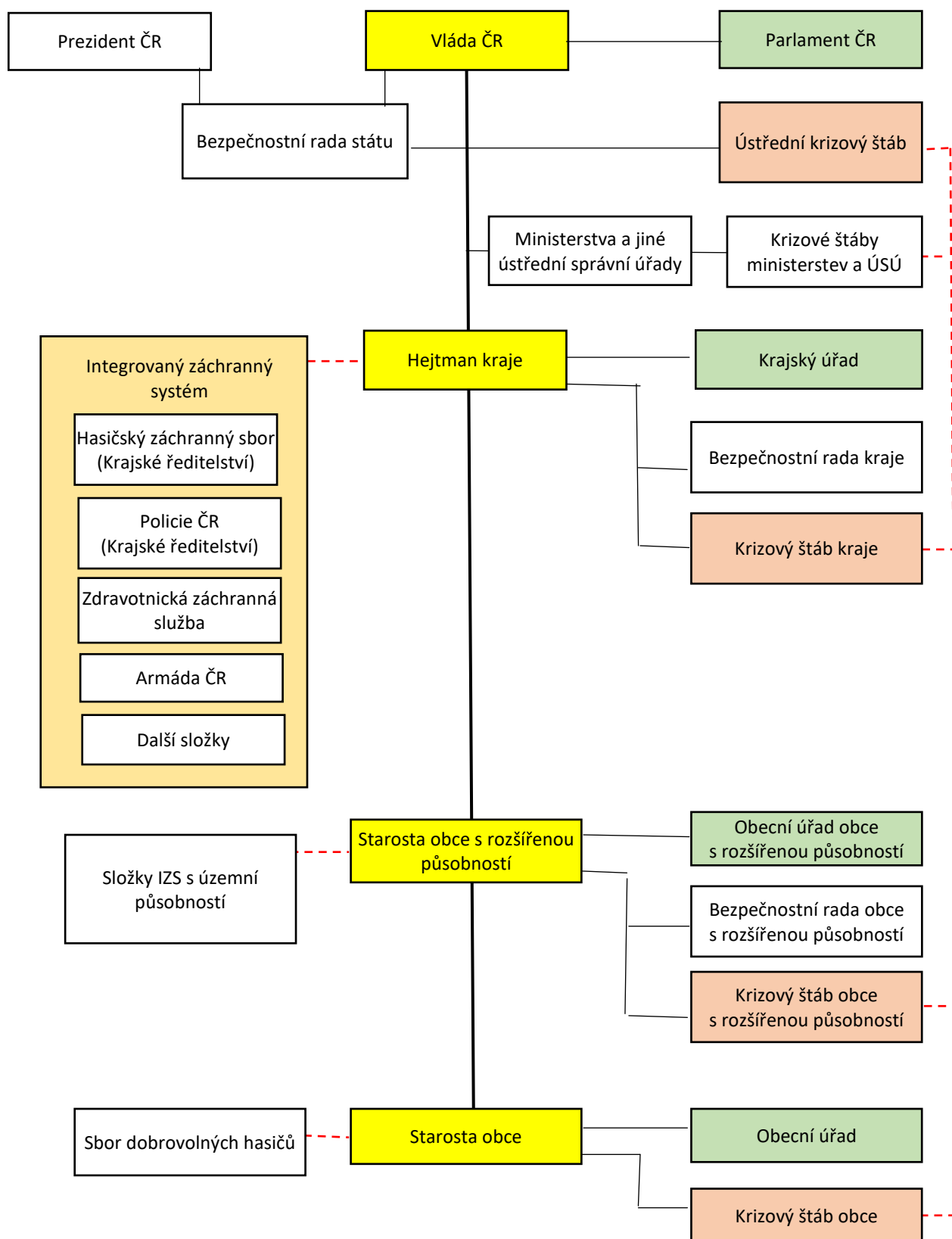
V rámci BRS působí šest stálé pracovní výbory:

- Výbor pro koordinaci zahraniční bezpečnostní politiky (v gesci ministra zahraničních věcí)
- Výbor pro obranné plánování (v gesci ministra obrany)
- Výbor pro civilní nouzové plánování (v gesci ministra vnitra)
- Výbor pro vnitřní bezpečnost (v gesci ministra vnitra)
- Výbor pro zpravodajskou činnost (v gesci předsedy vlády)
- Výbor pro kybernetickou bezpečnost (v gesci předsedy vlády).

Ústřední krizový štáb (ÚKŠ) je pracovním orgánem Bezpečnostní rady státu pro řešení krizových situací. ÚKŠ má 17 členů – předsedu závisle na situaci jmenuje předseda vlády (většinou se jedná o ministra vnitra nebo ministra obrany).

¹⁰⁵ Zákon 240/200 o krizovém řízení

Obrázek 19. Schéma krizového řízení v České republice



Zdroj: vlastní zpracování na základě <https://www.hzscr.cz/web-krizove-rizeni.aspx>

Bezpečnostní rada kraje a Bezpečnostní rada obce s rozšířenou působností jsou poradními orgány zřizovatele pro přípravu na krizové situace. Předsedou bezpečnostní rady kraje je hejtman, který jmenuje členy bezpečnostní rady kraje. Předsedou bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností je starosta obce s rozšířenou působností, který jmenuje členy bezpečnostní rady obce s rozšířenou působností. Krizové štáby jsou pracovními orgány k řešení krizových situací.

Zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku patří k nejvýznamnějším činnostem v rámci samostatné působnosti obcí. Základní pravomoci má obec nebo obecní policie, pokud je v obci zřízena. V případě, že obec obecní policii nezřídí a není schopna veřejný pořádek zabezpečit jinak, má pravomoci Policie ČR nebo jiné subjekty.

K hlavním složkám, kromě policie, které podporují obec v krizových situacích jsou hasiči, k nimž obdobně jako v Polsku patří hasičský záchranný sbor (jako státní složka) a sbory dobrovolných hasičů. HZS zaměstnává zaměstnance a sídlí v hlavních městských střediscích a zpravidla také v obcích III. stupně. V menších střediscích a na venkově působí sbory dobrovolných hasičů, které doplňují činnost profesionálních jednotek požární ochrany. V České republice existuje několik sdružení dobrovolných hasičů (Sdružení hasičů Čech, Moravy a Slezska, Česká hasičská jednota, Moravská hasičská jednota). Činnost sdružení finančně podporují obce. Je však nutné rozlišit Sbor dobrovolných hasičů (SDH) jako zapsaný spolek a jednotky sboru dobrovolných hasičů (JSDH), které jsou zřizovány obcemi jako jednotky požární ochrany.

Kromě hašení požárů zasahují hasiči, včetně dobrovolných, obvykle také při povodních, jiných živelních pohromách, ekologických haváriích, pomáhají při dopravních nehodách a jiných mimořádných událostech, poskytují jinou technickou pomoc. Hasičské sbory jsou často také spolkem významným z hlediska společenského života obce, podobně jako místní fotbalové kluby atd.

2.2. Organizace sociálních činností

2.2.1. Školství a výchova

V České republice, obdobně jako v Polsku, se povinná školní docházka vztahuje na poslední rok předškolní výchovy a základní školy. Předškolní vzdělávání je určeno dětem ve věku 3-5 let (v Polsku do 6 let). Základní vzdělávání v obou zemích poskytují základní školy. V České republice trvá výuka 9 let, v Polsku je o rok kratší - 8 let. V České republice vzdělávání začíná ve věku 6 let, v Polsku ve věku 7 let, a tak základní vzdělávání končí ve věku 15 let. Za organizaci systému předškolního a základního vzdělávání jsou v obou státech zodpovědné obce.

Středoškolské vzdělávání v Polsku zajišťují:

- 4leté gymnázium (*liceum ogólnokształcące*)
- 5letá střední průmyslová škola (*technikum*),
- 3letá odborná škola 1. stupně (*branżowa szkoła I stopnia*),
- 3letá speciální škola připravující do zaměstnání (*szkoła specjalna przysposabiająca do pracy*),
- 2letá odborná škola 2. stupně (*branżowa szkoła II stopnia*) (pokračování vzdělávání po 3leté odborné škole 1. stupně),
- maximálně 2,5letá vyšší škola (*szkoła policealna*) pro osoby se středoškolským nebo odborným středoškolským vzděláním.

Za středoškolské vzdělávání jsou v Polsku zodpovědné zpravidla okresy.

V současně implementovaném školském systému budou existovat dvě externí zkoušky: zkouška žáků 8.tříd a maturitní zkouška. Funkce těchto zkoušek se nezmění oproti příslušné zkoušce gymnazistů (*gimnazja* působila před reformou školství v rámci základního vzdělávání, odpovídala třídám 6 až 9 – pozn. překl.) a maturitní zkoušce v předchozím školském systému.

V České republice je primární a nižší sekundární vzdělávání (povinná školní docházka) zajištěno především v rámci jednotné struktury v devítiletých základních školách organizovaných do dvou stupňů, prvního (5 let) a druhého (4 roky). Žáci jsou zpravidla ve věku od 6 do 15 let. Nižší sekundární vzdělávání mohou poskytovat také víceletá gymnázia a osmileté konzervatoře. Mohou nabízet celé nižší sekundární vzdělávání (4 roky) nebo pouze

jeho polovinu (poslední dva roky). Proto může výuka v českých gymnáziích a konzervatořích trvat 4, 6 nebo 8 let.

Po posledních reformách byla v Polsku opět zavedena osmiletá jednotná základní škola. Obdobně jako v České republice, některé základní školy (zejména v menších obcích) mohou mít jen 4 třídy – další vzdělávání musí děti absolvovat v jiných školách.

Malé školy, které mají velmi malý počet žáků (do 15 v ročníku) musí v ČR požádat ministerstvo o povolení. Pokud škola takové povolení neobdrží, musí být zavřena. Výjimkou jsou vesnické školy, kde by bylo dojíždění do nejbližší větší školy pro žáky velmi obtížné. Tato výjimka je udělována zpravidla pouze pro první stupeň. Pokud škola výjimku obdrží, zpravidla spojuje několik tříd do jedné třídy. V Polsku za síť škol odpovídá v celém rozsahu obec, pouze v případě zrušení zařízení musí získat pozitivní stanovisko vojvodského školského úřadu (*wojewódzki kurator oświaty*) (organizace školské státní správy).

Vyšší sekundární vzdělávání (střední školy) zajišťují všeobecné a odborné střední školy. Žáci jsou zpravidla ve věku od 15 do 19 let. Žáci na konci výuky získávají jednu ze tří úrovní vzdělání:

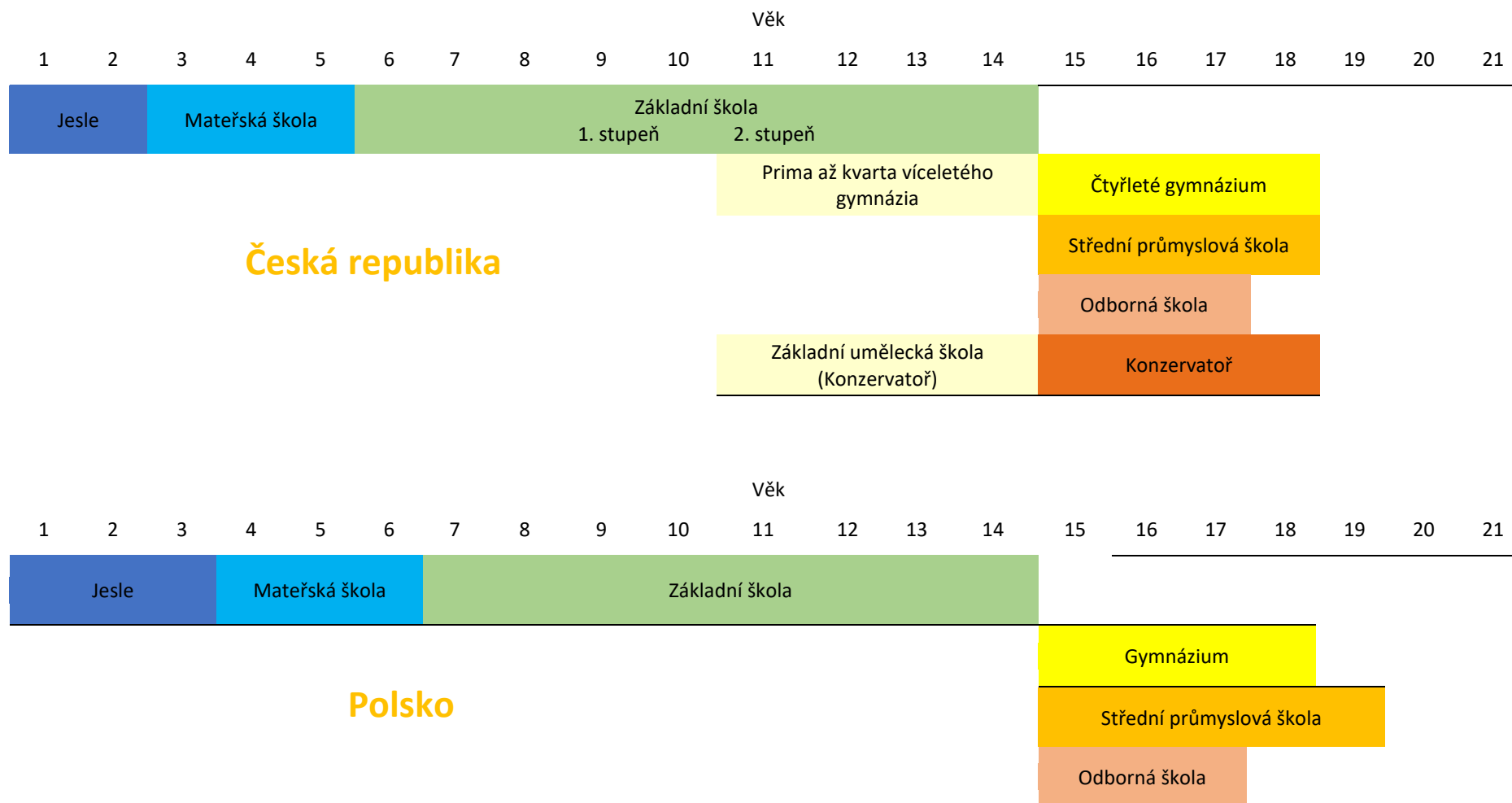
- středoškolské vzdělání s maturitou,
- středoškolské vzdělání s výučním listem,
- středoškolské vzdělání.

Středoškolské vzdělání s maturitou lze získat na všeobecné, tak i odborné úrovni, což je vstupní podmínka pro pokračování ve studiu na vysoké škole. Střední školy zajišťují také nadstavbové studium, které umožňuje žákům s výučním listem získat středoškolské vzdělání se závěrečnou zkouškou.

Konzervatoř je specifický typ školy, která poskytuje primární a sekundární vzdělání a také nabízí terciární vzdělávání v určitém uměleckém oboru.

Za všechny školy poskytující sekundární vzdělávání jsou v České republice zodpovědné kraje.

Obrázek 20. Schéma systému vzdělávání v České republice a v Polsku



Zdroj: vlastní zpracování na základě <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice>

Zřizovateli veřejných mateřských a základních škol mohou být obce, dobrovolné svazky obcí a kraje. V Polsku mají takové pravomoci pouze obce. Právo ke zřizování takových zařízení mají také některá ministerstva (např. ministerstvo zahraničních věcí v diplomatických zařízeních nebo ministerstvo národní obrany na územích spravovaných armádou). V Polsku nejsou vojenská území vyňata z území obcí, a proto i na těchto územích jsou za školy zodpovědné obce.

Za organizaci speciálního vzdělávání, od mateřských škol, přes základní školy po střední školy jsou zodpovědné v České republice kraje a v Polské republice okresy. Kraje také zřizují školy při zdravotnických zařízeních a střední školy s vyučovacím jazykem národnostních menšin. V Polsku takové školy nejsou z pravomocí obcí vyloučeny. Obce a kraje zřizují své školy, které mají samostatnou právní osobnost, kdežto v Polsku jsou školy příspěvkovými organizacemi obce, nemají právní a finanční subjektivitu. Všechny výdaje na provoz škol jsou hrazeny z rozpočtu obce, včetně platů učitelů. Obce v Polsku dostávající na fungování školství dotaci. V praxi však pokrývá jen něco přes 60% všech výdajů. Ostatních 40% musí polské obce financovat z vlastních příjmů. Je to základní rozdíl mezi českým a polským systémem. Obce v České republice jsou zodpovědné za provoz a údržbu škol (budovy, sportovní a rekreační zázemí, vytápění, stravování apod.), kdežto mzdy učitelů jsou hrazeny ze státního rozpočtu.

Kromě veřejných zařízení je v České republice i v Polsku možné zřizovat a provozovat soukromá zařízení (soukromých subjektů, samosprávných organizací, náboženských společností apod.). Počet základních a mateřských škol zřizovaných soukromými osobami nebo církvemi sice v posledních letech pomalu stoupá, ale přesto je zde většina veřejných zařízení. V České republice je podíl soukromých škol vyšší než 10% pouze na území dvou krajů, a to Hlavního města Prahy a Středočeského kraje. Koncentrace těchto zařízení je v Praze výrazná, zejména co se týče mateřských škol, které tvoří již 30% všech předškolních zařízení. V celé České republice podíl soukromých mateřských škol roste souměrně ke koncentraci obyvatel ve městech a velikosti těchto měst. Podíl soukromých mateřských škol je v Jihomoravském kraji pod 4%, ale v již samotném městě Brno je mnohem vyšší – téměř 15% jejich celkového počtu. V Polsku jsou soukromé mateřské školy populární nejen ve městech, ale stále více takových zařízení vzniká i na vesnicích. Soukromých je již 42% zařízení. Obce totiž místo aby zřizovaly vlastní zařízení, rády poskytují dotace soukromým subjektům, aby takto zajišťovaly potřeby v této oblasti služeb.

Soukromé školy lze také zřídit jako právnické osoby. Zřizovateli jsou fyzické nebo právnické osoby (za účelem podnikání) nebo subjekty ze soukromého neziskového sektoru nebo církve a náboženské společnosti.

Základní forma financování krajského a obecního školství, dle stavu v roce 2018, byla v České republice založena na normativním financování při zohlednění republikových normativů výkonu. Normativy jsou základním nástrojem pro přerozdělování prostředků ze státního rozpočtu na krajské školství v rozpočtech jednotlivých krajů. Normativy jsou stanovovány na základě počtu žáků a jejich věkových kategorií. Jedná se o typický mechanismus financování na 1 žáka. Ministerstvo poskytuje prostředky krajům, které na základě krajských normativů rozděluje prostředky přímo na jednotlivé školy. Pro stanovení krajských normativů jsou rozhodné takové kategorie jako: ukazatel výkonu učitele (počet dětí a počet hodin výuky), průměrný počet žáků na 1 nepedagogického pracovníka, průměrná výše platu pedagogického pracovníka, průměrná výše platu nepedagogického pracovníka, průměrná roční výše ostatních neinvestičních výdajů ze státního rozpočtu připadající na jednotku výkonu.

V Polsku je financování založeno na mechanismu dotace na školství (*subwencja oświatowa*), která je počítána na základě velmi komplikovaného mechanismu ukazatelů a vah, které se snaží stanovit nejen výdaje na vzdělávání v jednotlivých typech škol, ale také na jednotlivých územích. Tímto je např. zajištěn venkovský příplatek – pro učitele, kteří pracují ve školách na vesnicích. Algoritmus se počítá pro každou obec zvlášť a prostředky ministerstvo financí posílá do rozpočtů územních samosprávných celků (obec, okres a v menší míře – vojvodství). Samospráva rozhoduje o rozdělení prostředků mezi různá zařízení, jejichž je zřizovatelem. Jak již bylo zmíněno, prostředky dotace pokrývají něco přes 60% celkových nákladů škol, zbytek musí uhradit samospráva z vlastních příjmů. To vede k neustálému napětí mezi samosprávami a vládou. Zejména proto, že obce nemají moc velkou svobodu jednání, platy učitelů jsou např. přísně stanovené v zákonu Charta učitele (*Karta Nauczyciela*) a o těchto úpravách rozhoduje parlament. Může to vést k takové situaci, kdy parlament rozhodne o navýšení platů učitelů, ale neposkytuje dostatečné prostředky na úhradu těchto výdajů. Obce však mají povinnost tyto vyšší platy uhradit.

V České republice jsou z rozpočtu obcí hrazeny výdaje na finanční potřeby škol nad rámec krajských normativů. Obce mohou také přispět k navýšení objemu prostředků, které zajišťuje stát. Kromě toho obce (a také kraje) zajišťují „svým“ školám příspěvky na financování investic. Investiční výdaje škol a školních objektů a provozní náklady, které nejsou přímo výdaji na vzdělávání, hradí v principu jejich zřizovatelé. Státní rozpočet pak

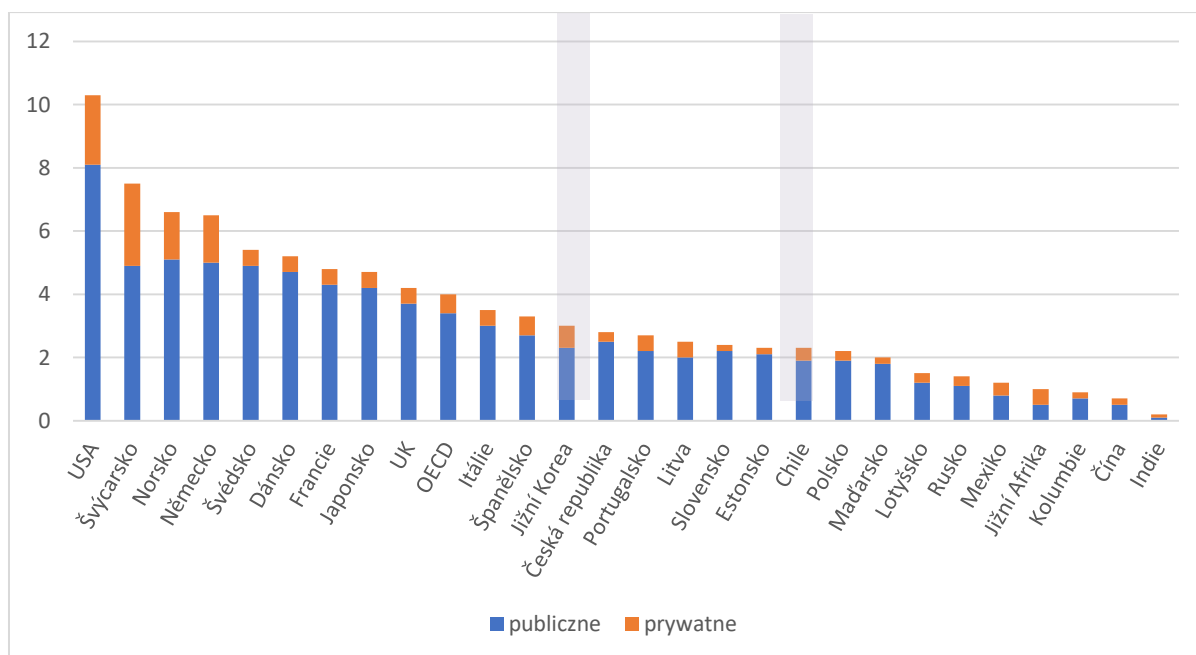
poskytuje finanční prostředky na přímé výdaje na vzdělávání, zejména na platy učitelů a dalších zaměstnanců a školní pomůcky.

Dojíždění do škol v Polsku zajišťují a financují obce. Za tímto účelem obce často zajišťují dopravu autobusy pořízenými speciálně pro tento účel nebo toto objednávají externě v rámci výběrového řízení. V České republice má dojížděky do škol zajistit v rámci dopravní obslužnosti kraj. Tato povinnost vzniká, pokud je vzdálenost z místa bydliště žáka do školy více než 4 km.

▪ *Ochrana zdraví*

V České republice jsou zdravotní služby poskytovány zejména na základě povinného všeobecného zdravotního pojištění. Zaměstnavatel odvádí 13,5% vyměřovacího základu pro zdravotní pojištění (v Polsku 9%), z toho 1/3 hradí zaměstnanec a 2/3 zaměstnavatel. V některých případech je plátcem pojištění stát (na příklad nezaopatřené děti, starobní a invalidní důchodci apod.). Výsledkem je lepší, vyšší financování českého systému v přepočtu na 1 obyvatele.

Obrázek 21. Výdaje per capita (tis. USD) na ochranu zdraví (2018)



Zdroj: <https://www.oecd.org/health/health-systems/health-at-a-glance-19991312.htm>

V České republice je financování ochrany zdraví založeno na systému několika platců. Tito zasmulvňují s nemocnicemi a ordinacemi služby a hradí jim příslušné částky za výkony. Největší úlohu v systému plní Všeobecná zdravotní pojišťovna. Kromě toho je ještě šest dalších zaměstnaneckých zdravotních pojišťoven, např. Oborová zdravotní pojišťovna zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví či Vojenská zdravotní pojišťovna ČR. Pojišťovny tvoří konkurenční systém a pacient si každý rok může svou zdravotní pojišťovnu změnit. Tento flexibilní systém vytváří na zdravotní pojišťovny tlak, aby nabízely motivační nabídky pro pojištěnce.

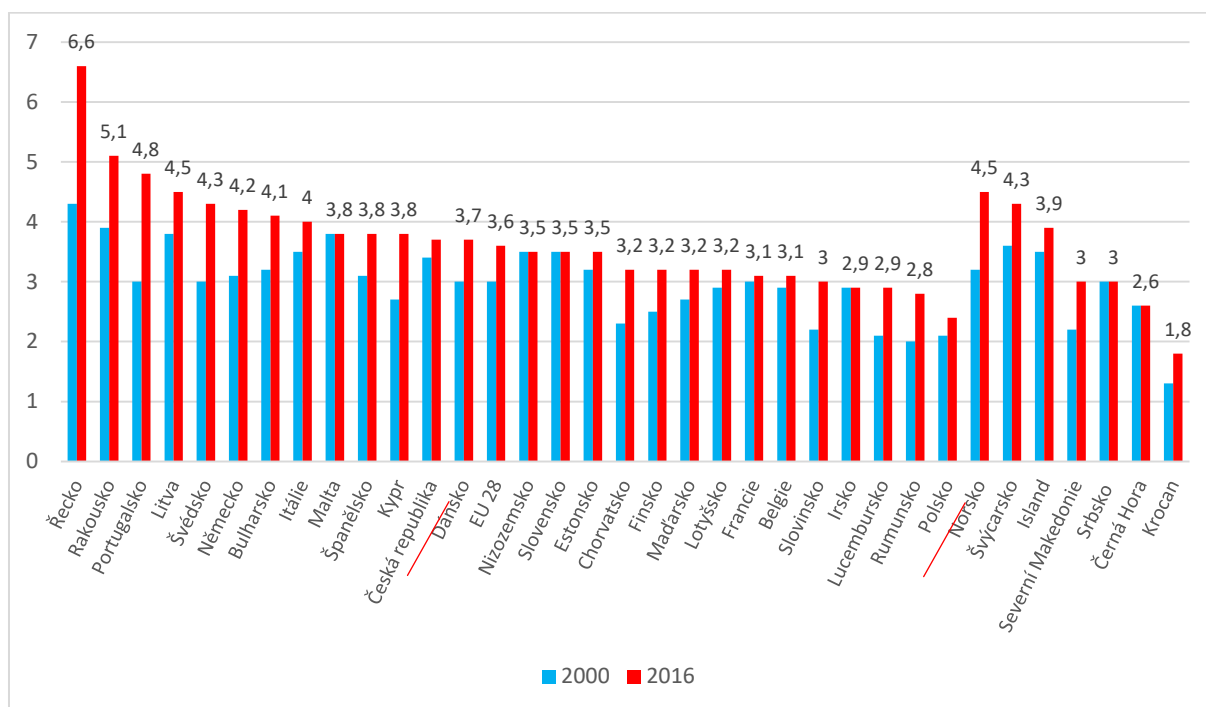
V Polsku po počáteční etapě reformy, kdy působilo celkem 17 zdravotních pojišťoven, byl systém centralizován a od této doby existuje pouze 1 státní zdravotní pojišťovna – Národní fond zdraví (*Narodowy Fundusz Zdrowia*). Oproti českému systému si polský pacient nemůže vybírat mezi pojišťovnami. Systém byl zbaven prvku hospodářské soutěže.

Sociální průzkumy poukazují, že 80 % české společnosti je spokojena s fungováním zdravotní péče. Průměrná čekací doba k odborným lékařům nepřekračuje několik týdnů od doby objednání. Čekací doby jsou nedílnou součástí tohoto systému, ale jsou mnohem kratší než v Polsku. Veřejný systém je efektivnější, a proto Češi nejsou ochotni využívat soukromý systém – dělají to významně méně než Poláci, kteří z vlastních prostředků platí za velkou část soukromých služeb. Lze tak konstatovat, že konkurenční systém platců a vyšší oproti Polsku výdaje na zdravotnictví přispívají k účinnějšímu fungování českého zdravotnictví.

Jinak také vypadá práce lékařů. V Polsku je běžné, že lékaři pracují současně jak ve veřejných zařízeních, tak v komerčních ordinacích. Velmi často to vede ke střetu zájmu, např. když se k pacientům navštěvujícím soukromou ordinaci lékaře pak lépe přistupuje na nemocničním oddělení, na kterém tento lékař pracuje.

Lékaři zaměstnaní ve veřejné nemocnici v České republice neochotně pracují v soukromých ordinacích, zřídka spojují práci ve veřejném a soukromém systému. Dodatečnou prací jsou jen noční služby, jichž mají cca 3-4 měsíčně. Je to dáno i chybějící poptávkou po soukromých ordinacích – Češi nejsou zvyklí, aby dodatečně platili za léčbu víc, než odvádí v rámci zdravotního pojištění.

Obrázek 22. Počet praktických lékařů na 1000 obyvatel v roce 2000 a 2016.

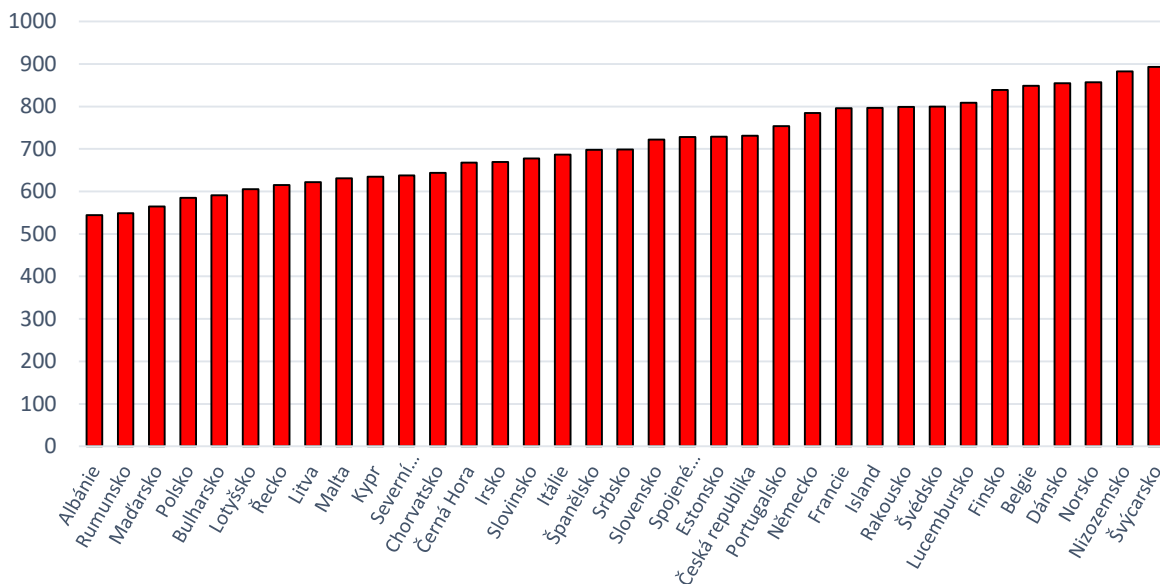


Zdroj: <https://www.oecd.org/health/health-systems/health-at-a-glance-19991312.htm>

Přesto i Češi, i Poláci začínají čelit problému nedostatku lékařů. V České republice není ještě tak silný, jako v Polsku, ale trendy jsou znepokojující. Na 1000 obyvatel v Polsku, dle OECD, připadá 2,4 lékaře, kdežto v ČR 3,7. Narůstá také problém nedostatku zdravotních sester v nemocnicích, protože např. domovy s pečovatelskou službou pro seniory nabízí lepší mzdy.

V důsledku je zdravotní péče v České republice mnohem lépe hodnocena. Ve zveřejňovaných evropských ukazatelích pro udržitelný rozvoj zdravotnických systémů je Polsko na 32. místě z celkového počtu 35 zkoumaných států. Za ním je jen Maďarsko, Rumunsko a Albánie. Kdežto Česká republika zaujala 14. místo. Tento řebříček je znázorněn na obrázku 23.

Obrázek 23. Ukazatel pro udržitelný rozvoj zdravotnického systému v Evropě.



Zdroj: <https://www.oecd.org/health/health-systems/health-at-a-glance-19991312.htm>

České ministerstvo zdravotnictví standardizuje maximální čekací dobu na návštěvu lékaře, vyšetření nebo zákrok. Zařízení, která limity nedodrží, se vystavují riziku, že v budoucnosti nebudou moci uzavřít smlouvy se zdravotními pojišťovnami. Čekací doba na návštěvu v ordinaci praktického lékaře nebo gynekologa nemůže být vyšší než 35 minut a u chirurga 45 minut. Nejdelší, tříhodinový limit čekací doby platí u kardio- a neurochirurgů. Nařízení vlády také upravuje maximální časovou dostupnost plánovaných hrazených služeb. Na příklad na operaci katarakty pacient nemůže čekat déle než 30 týdnů od okamžiku indikace. S ohledem na dlouhou čekací dobu na polské straně, polští pacienti často využívají tento zákrok v České republice. Delší časová dostupnost - do jednoho roku - platí pro náhrady kyčelního kloubu. Pro srovnání, v Polsku se na takovou operaci čeká i několik let.

Obdobně jako v Polsku, je český systém zdravotní péče založen na čtyřech hlavních pilířích:

- ambulantní péče,
- lůžková péče,
- zdravotnická záchranná služba a pohotovostní služba,
- dlouhodobá péče.

Základní program ambulantní péče je založen na lékařích primární péče (praktických) a odborných lékařích – zubaři, pediatři a gynekologové. Charakteristikou polského systému je

téměř úplná privatizace stomatologické péče. Poláci financují léčbu svého chrupu v 90% z vlastních prostředků. Pro český systém byly charakteristické regulační poplatky zavedené v roce 2008. Za každou návštěvu u praktického, dětského lékaře a gynekologa a zubaře pacient platil 30 Kč. Za návštěvu pohotovostní služby pak 90 Kč. To omezuje fronty na urgentních příjmech, které jsou v Polsku významným problémem. Tyto poplatky však byly v roce 2015 z velké části zrušeny. Zachován byl pouze regulační poplatek 90 korun za využití lékařské pohotovostní služby nebo pohotovostní služby v oboru zubní lékařství. Tento regulační poplatek se neplatí, pokud v rámci pohotovostní služby ošetřující lékař shledal, že stav pojištěnce vyžaduje hospitalizaci.

V Polsku jsou za organizaci systému ambulantní péče zodpovědné obce. V České republice mají obce podpůrnou roli vůči kraji, který je hlavním orgánem zodpovědným za celý systém zdravotní péče na svém území. Z tohoto důvodu polské obce mnohem častěji tyto úkoly vykonávají přímo tak, že jsou zřizovateli zdravotnických zařízení nebo majiteli objektů ordinací. Poměrně často také doplácují z vlastních rozpočtů, pokud smlouva se zdravotní pojišťovnou nepokrývá všechny výdaje na provoz. Průměrná obec v Polsku na tyto účely vynaložila cca 200 tis. PLN (2018). Celkově je z rozpočtů samospráv financováno cca 5% výdajů má zdravotní péči, kdežto v České republice je to dvojnásobně méně a týká se především úrovně krajů¹⁰⁶.

Velkou úlohu v oblasti zdravotní péče mají také okresy. Jsou zřizovateli zdravotnických zařízení, které poskytují odbornou ambulantní péči a nemocniční péči v oblasti základních oddělení. Typická okresní nemocnice má čtyři oddělení – internu, chirurgii, dětské a gynekologicko-porodnické oddělení. Samozřejmě mohou fungovat i další specializovaná oddělení, ale není to pravidlo.

Samospráva vojvodství je přímo zodpovědná za specializované nemocnice a politiku udržitelného zajištění zdravotnických služeb na svém území. Má pod sebou jak velké nemocnice v hlavních městech regionu s plnou škálou specializovaných oddělení, tak specializovaná zařízení s jedním léčebným zaměřením, např. rehabilitační, psychiatrické, pulmonologické léčebny apod.

Financování většiny služeb v okresních a vojvodských nemocnicích zajišťuje především zdravotní pojišťovna Národní fond zdraví, pokud jsou však výdaje nemocnice vyšší, než

¹⁰⁶ Wydatki JST na ochronę zdrowia – raport, Wspólnota 2018; Výsledky zdravotnických účtů ČR - 2010 – 2017, Český statistický úřad, 2018.

zasmluvněné příjmy, musí zřizovatel (okres, vojvodství) pokrýt ztrátu. Totéž se týká všech dalších úrovní samosprávy, které jsou zřizovateli zdravotnických zařízení (obec, vojvodství). Zodpovědnost za financování zdravotnických zařízení je tak v Polsku mnohem větší než v České republice, kde mají zařízení spadající pod samosprávy menší zadluženost.

Nejvyšší úrovní jsou v systému zdravotní péče v Polsku fakultní nemocnice. Zřizovatelem většiny z nich jsou lékařské fakulty, které spadají pod ministra zdravotnictví. Jedná se tak o zařízení, která působí v celém rozsahu pod státní správou. Nacházejí se v největších městech, kde sídlí vysoké školy.

Jak již bylo zmíněno, v České republice za zajištění zdravotní péče na svém území zodpovídá kraj. Týká se to především specializovaných služeb, stomatologie, zdravotnické záchranné služby a ambulantní a lůžkové péče. Ve svém správním obvodu kraj rozhoduje o poskytnutí povolení k poskytování zdravotní péče. Zdravotní péče může být v České republice poskytována pouze na základě oprávnění k poskytování zdravotních služeb. O poskytnutí oprávnění k poskytování zdravotních služeb rozhoduje územně příslušný kraj, na jehož správním území se zdravotnické zařízení nachází. Lze tak konstatovat, že české kraje mají, oproti polským vojvodstvím, silnější pozici z hlediska vlivu na zdravotní politiku. V Polsku má skutečný vliv Národní fond zdraví, který sám rozhoduje, s kým podepíše smlouvu na zdravotní služby.

V Polsku existují tři úrovně nemocnic (okresní, vojvodské a fakultní), v České republice pouze dvě úrovně – fakultní nemocnice pod ministerstvem zdravotnictví a ostatní nemocnice spadající pod kraje. Dobrá praxe je taková, že průběžnou koordinaci činnosti krajských nemocnic zajišťuje asociace krajských nemocnic, jejíž představenstvo tvoří ředitelé jednotlivých zařízení.

2.2.2. Sociální péče

Sociální pomoc je poskytována potřebujícím a jejím cílem je pomoc lidem ve velmi těžké sociální situaci, aby tuto situaci mohli řešit nebo zmírnit její dopady. Plnění ze sociální pomoci jsou poskytována formou příspěvku na živobytí, doplateků na bydlení nebo podpory v akutních situacích. Tato poslední podpora je poskytována na příklad lidem postiženým požárem nebo povodní.

Kromě finančních dávek, spočívá sociální pomoc i v profesním poradenství, předcházení patologickým jevům nebo poskytování sociálních služeb.

Podmínkou efektivního systému sociální pomoci je poskytování služeb co nejbliž lidem, a proto je úloha územní samosprávy v této oblasti v obou zemích velká. Tento systém se však v České republice a Polsku poněkud liší. V Polské republice je velká část úkolů vykonávána v rámci samostatné působnosti samosprávy, zejména obecní a okresní, kdežto v České republice se jedná hlavně o přenesenou působnost v rámci státní správy. Převládá zde přesvědčení, že sociální politika patří k nejdůležitějším funkcím veřejné správy, a proto má stát na tomto poli výrazně dominantní úlohu. I z hlediska obcí, je v principu vše související se sociální oblastí vnímáno jako „státní záležitost“. Takový přístup se ustálil po několika reformách, kdy byly sociální programy převáděny ze státních orgánů na místní a pak zpátky.

V 90. letech dominantní úlohu odehrávaly okresní úřady. Byly zodpovědné za fungování státní sociální pomoci, ochranu dětí a byly zřizovateli mnoha zařízení sociální péče. V rámci okresních orgánů byly také zřízeny odbory sociální prevence, které lze považovat za zárodek pravidelné sociální práce na místní úrovni. K zásadní změně došlo v důsledku zrušení okresních úřadů v roce 2002. Na obce s rozšířenou působností byla převedena sociálně-právní ochrana dětí, kdežto na nově zřízené samosprávy krajů byla převedena agenda náhradní rodinné péče, služby sociální péče, péče o starší a zdravotně postižené občany apod. V dalších letech pak následovaly reformy, které postupně omezovaly působnost obcí v sociální oblasti. V důsledku toho se také snížily výdaje z rozpočtů místních samospráv na sociální oblast (viz tabulka). V roce 2013 činily pouhá 2% vládních výdajů.

Tabulka 4. Výdaje sektoru vládních a samosprávných institucí na sociální oblast v letech 2009-2013 (mil. Kč)

	2009	2010	2011	2012	2013
Výdaje státního rozpočtu	486 083	489 881	500 880	511 926	522 804
Výdaje místního rozpočtu	35 191	37 400	37 804	12 296	11 355

Zdroj: vlastní zpracování na základě: Ministerstvo financí, statistiky veřejných financí

Zodpovědnost za řízení a financování základních nástrojů sociální pomoci (sociální práce, sociální služby, dávky sociální péče) jsou rozděleny mezi různé orgány na různých úrovních veřejné správy. Obce hrají okrajovou úlohu v rozhodovacích procesech.

Obce s rozšířenou působností (III. typu) realizují program sociálně-právní ochrany dětí a vykonávají přenesenou působnost v oblasti sociální práce. Oprávněné orgány jsou také zapojené do poskytování pomoci při uspokojování materiálních potřeb. Program sociálně-

právní ochrany dětí je v plném rozsahu financován ze státní dotace, kdežto sociální služby a uspokojování materiálních potřeb je zajišťováno z příspěvku na výkon státní správy. Seznam činností obcí v oblasti sociální péče je samozřejmě širší, ale tyto jsou deklaratorní, jelikož nejsou podporovány finančními nástroji.

Mnohem větší pravomoci mají krajské orgány. V oblasti přenesené působnosti v rámci státní správy vykonávají následující činnosti:¹⁰⁷

- činí kroky ke sjednocení způsobu uplatňování známých metod sociální práce v rámci území, a za tím účelem provádí analýzu a vyhodnocení jak míry implementace, tak úrovně metod sociální práce,
- v rámci metodické, kontrolní a případně supervizní činnosti zajišťují procesy koordinace postupu sociálních pracovníků v obcích, a také činností směřujících k zamezení vzniku syndromu vyhoření sociálních pracovníků;
- řídí a kontrolují výkon státní správy na úseku sociální práce;
- realizují státní integrační program v oblasti zajištění bydlení pro azylanty z prostředků státu a spolupracují v oblasti integrace cizinců;
- řídí a koordinují plnění úkolů na úseku státní politiky napomáhající integraci příslušníků romské komunity do společnosti;
- vyvíjejí činnosti na úseku sociální práce vedoucí k sociálními začleňování;
- koordinují sociální poradenství a dozor úrovně jeho poskytování sociálními pracovníky obcí ve všech oblastech sociální ochrany obyvatelstva;
- koordinují a metodicky vedou provádění úkonů šetření životní situace občanů obce pro různé účely (tj. pro osoby zletilé i nezletilé);
- provádí šetření životní situace klienta v terénu, které definuje metody sociální práce vedoucí k prevenci sociálního vyloučení;
- provádí depistáž, resp. sumarizaci údajů obcí za účelem tvorby koncepcí na úrovni regionu, zaměřenou na formy zajištění sociální pomoci v rámci regionu ve vztahu k sociálním programům státu včetně dosahování souladu s národními plány v sociální oblasti zaměřenými na různé cílové skupiny osob;
- vytváří podmínky pro koordinaci a vzájemné doplnění činností v sociální rehabilitaci nebo dlouhodobé péči;

¹⁰⁷ Zákon o sociálních službách 254/2014 Sb.

- zabezpečují metodiku pro obce např. při podpisování smluv o poskytování sociálních služeb.

Krajské úřady tak koordinují sociální činnosti (i v obcích) a zajišťují to v rámci výkonu státní správy v přenesené působnosti. Systém sociální péče v České republice lze takto považovat za velmi centralizovaný. Na jedné straně zajišťuje jednotná pravidla působnosti na území státu a krajů, ale nevýhodou je zde velmi omezený vliv obecních samospráv na způsob výkonu činností.

V Polsku je situace jiná, protože základním orgánem vykonávajícím činnosti na úseku sociální péče je obec. Na význam obce v tomto systému poukazuje skutečnost, že výdaje samosprávy této úrovně činí 90% celkových výdajů na sociální péči v Polsku. Něco pod 10% vynakládají okresy a pouhé necelé procento tvoří výdaje vojvodství. Některé z činností obcí jsou výkonem státní správy v rámci přenesené působnosti, ale jejich významná část je vykonávána v rámci samostatné působnosti obcí. Každá obec musí pro účely výkonu těchto činností zřídit středisko sociální pomoci (*osrodek pomocy społecznej*, OPS), které je příspěvkovou organizací obce. Středisko zaměstnává sociální pracovníky, asistenty rodiny a další nezbytné pracovníky pro výkon činností na úseku sociální péče. V rámci přenesené působnosti obce zajišťují mj. následující činnosti:¹⁰⁸

- zpracování a realizace obecní strategie řešení sociálních problémů se zvláštním zohledněním programů sociální pomoci, prevence a řešení problémů s alkoholem a jiných, jejichž cílem je integrace osob a rodin ze zvláště rizikových skupin;
- poskytování přístřeší, zajištění jídla a nezbytného oblečení osobám, které jsou toho zbaveny;
- poskytování a vyplácení krátkodobých dávek,
- poskytování a vyplácení účelových dávek,
- poskytování a vyplácení účelových dávek na úhradu výdajů vzniklých v důsledku nahodilé události;
- poskytování a vyplácení účelových dávek na úhradu výdajů na zdravotní služby lidem bez domova a dalším osobám, které nemají příjmy a možnost využívat zdravotnické služby na základě předpisů o službách zdravotní péče hrazených z veřejných prostředků;

¹⁰⁸ Zákon z 12. března 2004 o sociální pomoci (Sbírka zákonů č. 64, položka 593 ve znění pozdějších předpisů) (*Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*).

- úhrada pojistného na důchodové pojištění za osobu, která se vzdá zaměstnání z důvodu zajištění přímé, osobní péče dlouhodobě nebo těžce nemocnému rodinnému příslušníkovi a matce, otci nebo sourozenci, který nežije ve společné domácnosti;
- sociální práce;
- organizace a poskytování pečovatelských služeb, včetně specializovaných, v místě bydliště, vyjma specializovaných pečovatelských služeb pro osoby s psychickými poruchami;
- provozování a zajištění míst v chráněných bytech;
- potravinové příspěvky pro děti,
- zajištění pohřbu, včetně lidí bez domova;
- doporučení do domova sociálních služeb a úhrada pobytu občana obce v tomto zařízení;
- pomoc osobám, které mají potíže se začleněním do společnosti po výkonu trestu;
- poskytování a vyplácení účelových dávek na úhradu výdajů souvisejících s živelní nebo ekologickou pohromou;
- realizace úkolů vyplývajících z vládních programů sociální pomoci, zaměřených na ochranu úrovně života osob, rodin a sociálních skupin a rozvoj specializované podpory (např. program 500+);
- poskytování a vyplácení účelových dávek, včetně poskytnutí přístřeší, jídla a nezbytného oblečení cizincům.

Dále obce v rámci samostatné působnosti vykonávají následující činnosti, mj.:

- poskytování a vyplácení speciálních účelových příspěvků, půjček nebo hmotné pomoci;
- zpracování a realizace sociálních projektů;
- realizace dalších úkolů na úseku sociální pomoci vyplývajících se zjištěných potřeb obce, včetně tvorby a realizace ochranných programů;
- spolupráce s okresním úřadem práce v oblasti rozšiřování informací o pracovních nabídkách a informací o volných pracovních místech, informací o službách profesního poradenství a o školeních a realizaci programu Aktivizace a integrace, uvedeného v předpisech o propagaci zaměstnanosti a institucích trhu práce.

Na výkon státní správy v přenesené působnosti jsou ze státního rozpočtu poskytovány prostředky na její realizaci. Řada nástrojů je však založena na státní dotaci a a priori se předpokládá, že se obce na jejich financování budou podílet. Obce se musí podílet ve výši 20% jejich celkových výdajů. Výdaje na sociální péči jsou významnou položkou v celkové

struktury výdajů obcí. Tato položka zaujímá zpravidla druhé místo za školstvím a činí cca 30% celkových výdajů.

V posledních letech byl zaveden zvláštní vládní program 500+, v jehož rámci jsou rodinám vypláceny dávky ve výši 500 zlotých měsíčně na každé dítě (do 18 let). I v tomto případě jsou prostředky zasílány do rozpočtu obcí, které prostřednictvím svým středisek sociální pomoci přijímají žádosti a zajišťují převody prostředků konečným příjemcům. V tomto případě jsou tyto dávky plně hrazeny ze státního rozpočtu. Význam tohoto programu potvrzuje skutečnost, že zdvojnásobil výdaje obcí na sociální péči.

Okresy pak plní doplňující funkci vůči obcím. Rozsah jejich pravomocí je mnohem menší a – jak již bylo zmíněno – podílí se na systému sociální péče 10% poskytovaných prostředků. Úkoly v oblasti sociální pomoci vykonávají okresní centra pomoci rodině (*powiatowe centra pomocy rodzinie, PCPR*), které jsou příspěvkovými organizacemi okresů. K samostatné působnosti okresů patří mj.:¹⁰⁹

- zpracování a realizace okresní strategie řešení sociálních problémů, se zvláštním zohledněním programů sociální pomoci, podpory zdravotně postižených a dalších, jejichž cílem je integrace osob a rodin ze zvlášť rizikových skupin – po konzultaci s územně příslušnými obcemi;
- poskytování odborného poradenství;
- poskytování peněžní podpory na osamostatnění a na pokračování vzdělávání osobám odcházejícím z domovů sociální pomoci pro děti a mládež s mentálním postižením, domovů pro matky s malými dětmi a těhotné ženy a domovů pro nezletilé, výchovných zařízení, speciálních školních výchovných zařízení, speciálních výchovných středisek, socioterapeutických zařízení pro mládež zajišťujících péči 24 hodin a výchovných zařízení pro mládež;
- pomoc při začleňování se společností pro osoby, které mají problém se sociální inkluzí, pro mládež opouštějící domovy sociální pomoci pro děti a mládež s mentálním postižením, domovy pro matky s malými dětmi a těhotné ženy a domovy pro nezletilé, výchovná zařízení, speciální školní výchovná zařízení, speciální výchovná střediska, socioterapeutická zařízení pro mládež zajišťující péči 24 hodin a výchovná zařízení pro mládež, kteří mají problém se sociální inkluzí;

¹⁰⁹ Zákon ze dne 12. března 2004 o sociální pomoci (Sbírka zákonů č. 64, položka 593 ve znění pozdějších předpisů) (*Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*).

- provozování a rozvoj infrastruktury domovů sociální pomoci nadobecního významu a umístování indikovaných osob v těchto zařízeních;
- provozování chráněného bydlení pro osoby z území více než jedné obce a okresních středisek podpory, včetně domovů pro matky s malými dětmi a těhotné ženy, vyjma domovů sebestpomoci a dalších zařízení poskytujících podporu osobám s psychickými poruchami;
- provozování intervenčních center.

Úkoly vojvodské samosprávy jsou omezeny na programování opatření v rámci regionu, koordinaci činností, organizaci školení apod. K největším pravomocem patří zpracování a realizace vojvodské strategie v oblasti sociální politiky, jež je nedílnou součástí strategie rozvoje vojvodství, která zahrnuje především programy: předcházení sociální exkluzi, vyrovnávání příležitostí zdravotně postižených, sociální pomoc, předcházení a řešení problémů s alkoholem.

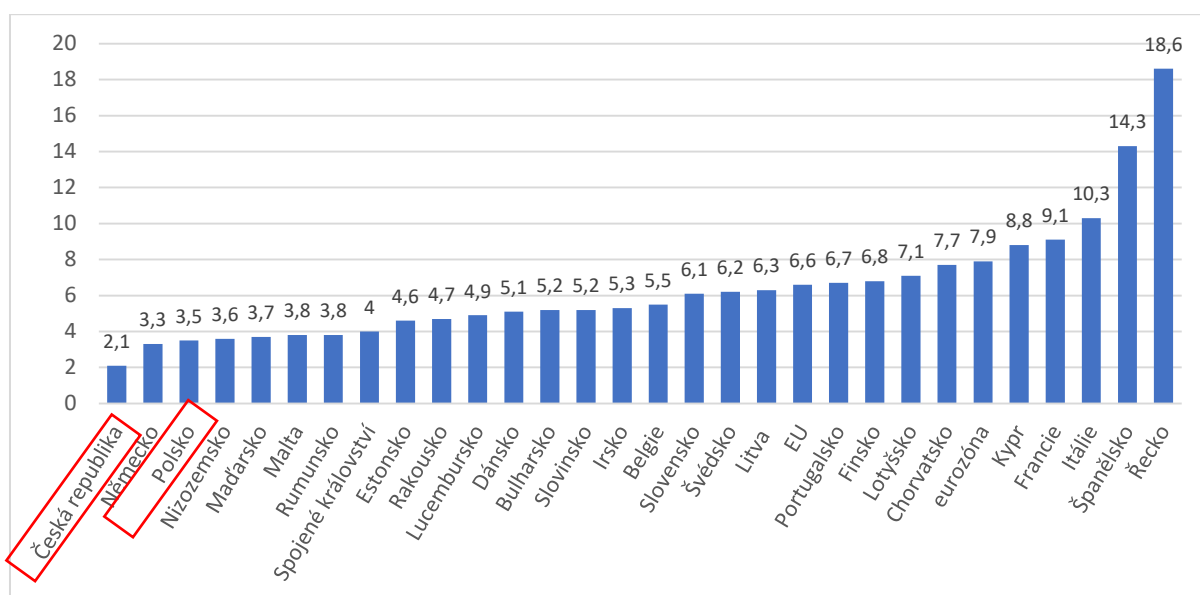
Úkolem vojvody je právní dohled na realizaci vykonávaných činností, vydávání formálně-právních povolení na provozování domovů sociální péče, kontrola standardů v zařízeních sociální pomoci.

2.2.3. Předcházení nezaměstnanosti

Z údajů Eurostatu vyplývá, že v České republice je nejnižší míra nezaměstnanosti v celé Evropské unii (2018). Činí nyní 3,7 % a jedná se o lepší ukazatel než je tomu např. v Polsku, Německu, Maďarsku či Velké Británii. Čeští zaměstnavatelé již řadu let čelí problému s narůstajícím nedostatkem zaměstnanců, ale loňský rok byl průlomový. Měřítka problému odráží počet více než 100 tisíc neobsazených pracovních míst v ekonomice.

Situace se změnila zejména v Polsku, které ještě v polovině minulého desetiletí patřilo k zemím s nejvyšší mírou nezaměstnanosti v celé EU. Příhraniční oblasti však mají, i přes tuto příznivou situaci, významně vyšší nezaměstnanost než je republikový průměr, např. v květnu 2019 byla míra nezaměstnanosti v některých okresech stále dvouciferná (v České republice – okresy Bruntál a Jeseník, v Polsku – okresy wałbrzyski, kłodzki, głubczycki, prudnicki).

Obrázek 24. Míra nezaměstnanosti dle BAEL (2018)



Zdroj: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics/pl

Obdobně jako v případě systému sociální péče, i instituce trhu práce jsou v každé zemi jiné. V České republice je to v celém rozsahu systém státní správy, kdežto v Polsku je systém ve velké míře decentralizovaný a činnosti jsou převedeny na jednotlivé úrovně územní samosprávy.

Ústřední institucí trhu práce v České republice je Úřad práce České republiky, který je řízený Ministerstvem práce a sociálních věcí. Jeho hlavní činnost spočívá v poskytování informací o trhu práce, uchazečích o zaměstnání a volných pracovních místech nejen v České republice, ale také v Evropské unii. V každém kraji je krajská pobočka a v okresech územní pracoviště. Tuto síť doplňují kontaktní pracoviště, zpravidla ve městech nad 5 tisíc obyvatel. Struktura těchto pracovišť se však nepokrývá s obcemi II. stupně. Ukazuje to, že systém institucí trhu práce je plně v kompetenci státní správy a není nijak spojený s působností samospráv. Ani kraje, ani obce nemají na tomto poli žádné zvláštní pravomoci.

Úřad práce registruje nezaměstnané osoby a uchazeče o zaměstnání, zajišťuje podporu v nezaměstnanosti, registruje pracovní nabídky, realizuje aktivní politiku zaměstnanosti, vydává oprávnění pracovním agenturám, zajišťuje pomoc osobám se zdravotním postižením (pracovní rehabilitace), zajišťuje příspěvky pro zaměstnavatele zdravotně postižených v chráněných dílnách, rozhoduje o pracovních povoleních pro cizince z třetích zemí (pokud nemají tzv. duální povolení) a registruje zaměstnance ze států EU.

V oblasti ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele úřad práce zajišťuje zaměstnancům náhrady za nevyplacené mzdy v souladu s podmínkami a

pravidly upravenými v legislativě. Podmínkou pro uplatnění nároku na úřadu práce je platební neschopnost zaměstnavatele, to znamená, že vůči zaměstnavateli musí být podán insolvenční návrh u příslušného soudu. Všechny uvedené činnosti jsou podobné rozsahu působnosti služeb zaměstnanosti v Polsku.

V České republice úřady práce navíc vykonávají řadu činností souvisejících se sociální podporou, které v Polsku zajišťují instituce sociální péče. V rámci státní sociální podpory úřad práce poskytuje dávky rodinám: rodičovský příspěvek, pohřebné, přídavek na dítě, příspěvek na bydlení a porodné.

V rámci důchodových příspěvků úřad práce poskytuje dávky osobám se zdravotním postižením a speciální dávky. Také rozhoduje o průkazech pro osoby se zdravotním postižením. V rámci příspěvku na péči úřad práce poskytuje příspěvek na péči osobám, které potřebují pomoc jiné fyzické osoby při zvládání základních životních potřeb podle zákona o sociálních službách. V oblasti pomoci v hmotné nouzi úřad práce poskytuje příspěvek na živobytí, příspěvek na bydlení a mimořádnou okamžitou pomoc.

V rámci pěstounské péče úřad práce poskytuje příspěvky na úhradu potřeb dítěte, odměny pěstouna, příspěvek při převzetí dítěte, příspěvek na zakoupení osobního motorového vozidla a příspěvek při ukončení pěstounské péče. V souladu se zákonem o sociálně-právní ochraně dětí úřad práce také vykonává kontrolu sociálně-právní ochrany oprávněných osob.

V Polské republice instituce trhu práce realizují úkoly státu v oblasti propagace zaměstnanosti, zmírňování dopadů nezaměstnanosti a pracovní aktivizace, ale zajišťují to prostřednictvím přenesené působnosti územních samosprávných celků. Cílem činnosti institucí trhu práce je snaha o:¹¹⁰

- úplnou a produktivní zaměstnanost;
- rozvoj lidských zdrojů;
- dosažení vysoké kvality práce;
- posilování sociální integrace a solidarity;
- zvýšení mobility na trhu práce.

Příslušnými orgány na tomto úseku jsou:

¹¹⁰ Zákon ze dne 20. dubna 2004 o propagaci zaměstnanosti a institucích trhu práce (Sbírka zákonů 2008 č. 69 položka 415 ve znění pozdějších předpisů) (*Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*)

- ministr práce,
- vojvodové,
- maršálové vojvodství,
- přednostové samosprávných okresů.

Přijímají správní rozhodnutí (např. registrace nezaměstnané osoby) a jmenují a odvolávají vojvodské a okresní ředitelé úřadů práce, které jsou příslušně vojvodskými a okresními organizačními složkami. Organizačně tak jsou podřízeny územním samosprávným celkům, nikoliv ministerstvu. Zajímavé je, že v polském systému, oproti tomu českému, není centrální instituce, která by byla výkonným subjektem ministerstva. Státní úřad práce (*Krajowy Urząd Pracy*), který tyto funkce plnil, byl po reformách samosprávy zrušen (v roce 2002). Nyní všechny koordinační činnosti vykonává příslušný odbor v rámci struktury ministerstva.

V současné době veřejné služby zaměstnanosti v Polsku tvoří:

- ministerstvo práce,
- vojvodské úřady práce (*wojewódzkie urzędy pracy, WUP*),
- okresní úřady práce (*powiatowe urzędy pracy, PUP*).

K hlavním úkolům ministerstva na poli trhu práce patří stanovení směrů politiky trhu práce (mj. příprava a monitorování strategií a plánů), tvorba programů pro předcházení nezaměstnanosti, včetně podpory pro pracující osoby prostřednictvím činnosti Státního školicího fondu (*Krajowy Fundusz Szkoleniowy*) a koordinace veřejných služeb zaměstnanosti. Úkoly státu v oblasti propagace zaměstnanosti, zmírňování dopadů nezaměstnanosti a pracovní aktivizace jsou realizovány okresními a vojvodskými úřady práce, které jsou podřízené přednostům samosprávných okresů a maršálkům vojvodství a jejichž činnosti koordinuje ministr. Na úseku trhu práce resort připravuje také řešení v oblasti pracovních podmínek a bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.¹¹¹

Na regionální a místní úrovni jsou úřady práce organizačními složkami, které jsou přímo podřízené vojvodským a okresním samosprávám. Tyto úřady řídí ředitelé vojvodských a okresních úřadů práce, které jmenuje příslušně maršálek vojvodství nebo přednosta samosprávného okresu.

¹¹¹ <https://www.gov.pl/web/rodzina/rynek-pracy>

K úkolům vojvodských úřadů práce patří mj.:¹¹²

- stanovení a koordinace regionální politiky trhu práce a rozvoje lidských zdrojů ve vztahu ke státní politice trhu práce;
- přerozdělování prostředků Fondu práce (*Fundusz Pracy*), včetně realizace činností souvisejících se Státním školicím fondem, zejména rozdělení prostředků SŠF mezi okresní úřady práce,
- zpracovávání studií a analýz trhu práce, včetně sledování nedostatkových a přebytkových profesí;
- programování a vykonávání činností realizovaných v rámci podpory z Evropského sociálního fondu;
- koordinace realizace aktivizačních programů na území vojvodství financovaných z rezervy Fondu práce, kterou má k dispozici ministr práce,
- iniciování a realizace aktivit zaměřených na řešení nebo zmírnění problémů souvisejících s plánovaným propouštěním skupin zaměstnanců z důvodů na straně zaměstnavatele;
- realizace činností souvisejících s mezinárodním pohybem zaměstnanců, vyplývajících ze zvláštních předpisů, mezinárodních smluv a dalších dohod uzavřených se zahraničními partnery;
- spolupráce na území vojvodství s okresními úřady práce v oblasti organizace školení, profesního poradenství, odborné přípravy dospělých a stáží;
- součinnost s příslušnými školskými orgány, školami a vysokými školami při harmonizaci vzdělávání a odborného školení s potřebami trhu práce;
- vedení registru agentur práce a vydávání certifikátů o zápisu do registru agentur práce.

Úkoly vojvodské úrovně tak spočívají především v koordinaci činnosti okresních úřadů práce, které vykonávají většinu činností na místní úrovni. K jejich úkolům totiž patří všechny záležitosti související s registrací a obsluhou uchazečů o zaměstnání a službami v oblasti zprostředkování práce. Zejména se jedná o:

¹¹² Zákon ze dne 20. dubna 2004 o propagaci zaměstnanosti a institucích trhu práce (Sbírka zákonů 2008 č. 69 položka 415 ve znění pozdějších předpisů) (*Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*)

- zpracování a realizaci programu propagace zaměstnanosti a aktivizace místního trhu práce, který je součástí okresní strategie řešení sociálních problémů;
- získávání a hospodaření s finančními prostředky na realizaci úkolů v oblasti aktivizace místního trhu práce, včetně poskytování informací o možnostech a rozsahu pomoci stanovené v zákoně o propagaci zaměstnanosti a institucích trhu práce;
- poskytování pomoci nezaměstnaným a uchazečům o zaměstnání při hledání práce prostřednictvím zprostředkování práce a poradenství;
- poskytování pomoci zaměstnavatelům při hledání zaměstnanců prostřednictvím zprostředkování práce a poradenství;
- registrace nezaměstnaných a uchazečů o zaměstnání a stanovování forem pomoci pro nezaměstnané;
- iniciování, organizace a financování služeb a nástrojů trhu práce;
- iniciování, organizace a financování školení a odborné přípravy dospělých;
- poskytování a vyplácení podpor a dalších příspěvků v nezaměstnanosti;
- průzkum a analýzy situace na místním trhu práce v souvislosti s řízením o vydání pracovního povolení cizincům;
- realizace projektů v oblasti propagace zaměstnanosti, včetně předcházení nezaměstnanosti, zmírňování dopadů nezaměstnanosti a aktivizace nezaměstnaných, vyplývajících z operačních programů spolufinancovaných z prostředků Evropského sociálního fondu a Fondu práce (*Fundusz Pracy*).

Tento systém doplňují agentury práce pro mládež (*ochotnicze hufce pracy, OHP*), agentury práce, školicí instituce, instituce pro sociální dialog a instituce lokálního partnerství. Agentury práce pro mládež (*OHP*) jsou státní složkou, která se zaměřuje na aktivity pro mládež, zejména mládež ohroženou sociálním vyloučením a nezaměstnané do 25 let.¹¹³ Agentury práce jsou neveřejné organizační složky poskytující služby v oblasti zprostředkování práce, zprostředkování práce v zahraničí u zahraničních zaměstnavatelů, profesního poradenství, personálního poradenství a krátkodobého zaměstnání. Školicí instituce – jedná se o veřejné a neveřejné subjekty, které na základě zvláštních předpisů zajišťují mimoškolní vzdělávání. Instituce pro sociální dialog – jedná se o organizace a

¹¹³ Zákon ze dne 9 dubna 2008 o propagaci zaměstnanosti a institucích trhu práce (Sbírka zákonů 2008 č. 69 položka 415 ve znění pozdějších předpisů) (*Ustawa z dnia 9 kwietnia 2008 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*)

institute, které se věnují problematice trhu práce: organizace odborových svazů, zaměstnavatelů a nezaměstnaných a nevládní organizace spolupracující s veřejnými službami zaměstnanosti a agenturami práce pro mládež (*ochotnicze hufce pracy*) v oblasti zákonem upravených úkolů. Institute lokálního partnerství jsou subjekty realizující iniciativy partnerů trhu práce, které pro účely realizace zákonem stanoveným úkolů zřizují nebo podporují orgány územní samosprávy.¹¹⁴

2.2.4. Kultura

V obou dotčených státech legislativa ukládá orgánům povinnost vytvářet podmínky k šíření a rovnému přístupu ke kultuře, kdežto občané mají právo na uměleckou tvůrčí svobodu a svobodné využívání kulturních statků. A proto má stát, jak v České republice, tak Polsku, povinnost zajistit mecenášství nad kulturní činností. Spočívá v podpoře a propagaci tvorby, vzdělávání a kulturní osvěty, kulturní činnosti a iniciativ a péči o památky. Státy tyto úkoly zajišťují přímo (pomocí svých agend) nebo nepřímo prostřednictvím územních samosprávných celků.

Průměrná obec v České republice a Polsku tak zřizuje své instituce a také dotuje činnost nevládních organizací v oblasti kulturní činnosti. Ke standartním kulturním zařízením, které působí téměř v každé obci, patří veřejné knihovny. V Polsku se mezi taková zařízení řadí i kulturní domy. V České republice jsou zřízeny především ve větších obcích, řada malých venkovských obcí takové instituce nemá. Obdobně je to u místních muzeí, které zřizují zpravidla větší města.

Činnost okresů na úseku kultury je poměrně omezena. Zpravidla nezřizují příliš mnoho kulturních zařízení. Povinností na této úrovni jsou ale pedagogické knihovny. V České republice takové knihovny odlišeny nejsou, takový název má pouze Národní pedagogická knihovna J. A. Komenského v Praze.

Mezi úkoly vojvodské samosprávy v oblasti kultury lze uvést zřizování, organizaci, správu a dohled nad regionálními organizačními složkami (mj. knihovnami, muzei, divadly, filharmonii, kulturními a uměleckými středisky), vedení jejich registru, ochranu památek a péči o památky a dotování kulturních institucí, podporu jiných územních samosprávných celků a nevládních organizací. Za účelem realizace těchto úkolů vojvodství spolupracuje s

¹¹⁴ <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/institucje-rynku-pracy>

jinými územními samosprávnými celky, hospodářskou a profesní samosprávou, státní správou, církvemi a jinými náboženskými společnostmi, s nevládními organizacemi, vysokými školami a vědecko-výzkumnými pracovišti. Vojvodská samospráva může také uzavírat smlouvy s jinými subjekty, tvořit sdružení a také být jejich členem.

Každá z těchto úrovní je zodpovědná za kulturní dění na místní (obec, okres) a regionální (vojvodství) úrovni. Územní samosprávné celky tyto činnosti realizují nejen prostřednictvím vlastních institucí, ale především formou finanční podpory různých aktivit či kulturních akcí.

Kulturní činnost obcí v České republice má, s ohledem na jejich velký počet, především fakultativní charakter. Malé obce (15% celkového počtu) se omezují na finanční podporu místních akcí. Větší obce mají síť knihoven a v největších městech jsou i kulturní domy, muzea a divadla. Ku příkladu, struktura vlastnictví muzejních zařízení vypadá následovně: stát vlastní 31 muzeí, 91 patří krajům a až 250 muzejních institucí (většinou lokálního charakteru) spravují obce.

V Polsku největší objem prostředků z rozpočtů samospráv v rámci financování kultury získaly samosprávné a státní kulturní instituce (81 %). Ostatních 19 % prostředků bylo určeno především na financování dotací/projektů realizovaných neziskovými organizacemi (16 %).¹¹⁵

Při zohlednění různorodosti veřejných služeb realizovaných a financovaných samosprávami, největší část (z hlediska objemu vynaložených prostředků) byla určena na organizaci kulturních akcí (35 % všech aktivit). V další řadě se jednalo o ochranu a péči o kulturní statky (19 %) a umělecké vzdělávání a výchovu a také zajištění přístupu ke kulturní infrastruktuře (po 11 %). Z hlediska počtu dotací/projektů jich bylo nejvíce spojeno s organizací kulturních akcí (49 % všech) a kulturní animací (18 %). Zajištění přístupu ke kulturním statkům řešilo 7 % projektů a vzpomínkové akce související s historickými místy a událostmi 6%. Nejméně dotací/projektů a nejméně prostředků souviselo se službami digitalizace kulturních statků a zpřístupňování sbírek.¹¹⁶

Jak v České republice, tak v Polsku je regionální/krajská samospráva zodpovědná za tvorbu rozvojové strategie, která má mj. naplňovat cíle spojené se široce pojatou kulturou, mj. péče o národní dědictví, vytváření kulturního povědomí a místní identity obyvatel regionu a

¹¹⁵ *Usługi publiczne w obszarze kultury finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, GUS, Warszawa 2018. (*Veřejné služby v oblasti kultury financované územními samosprávanými celky v Polsku*, Hlavní statistický úřad, Varšava 2018)

¹¹⁶ Ibidem

zachování hodnoty kulturního a přírodního bohatství pro budoucí generace. Kultura je tak součástí rozvojové politiky regionů, zejména co se týče podpory rozvoje samotné kultury, péče o kulturní dědictví a jeho racionálního využití.

2.2.5. Sport

Každá obec v České republice i v Polsku má povinnost uspokojovat potřeby občanů související s tělesnou výchovou a sportem a zajistit rekreační plochy a sportovní infrastrukturu. Obdobné pravomoci a možnosti podporování sportu mají také okresy a vojvodství a v České republice kraje. Čím vyšší úroveň samosprávy, tím menší zapojení do rozvoje infrastruktury a větší do programování aktivit na svém území a dotační podpora akcí, sportovních klubů či konkrétních sportovců (stipendia).

Územní samosprávné celky na obou stranách hranice realizují úkoly v oblasti tělesné výchovy v rámci samostatné činnosti. Za tímto účelem jsou obce povinny spolupracovat s orgány státní správy a dalšími územními samosprávnými celky. Tato spolupráce může mít zvláštní význam při vytváření legislativních, organizačních a ekonomických podmínek pro rozvoj tělovýchovy. Obce jsou navíc, ve spolupráci s orgány státní správy, sportovními kluby nebo tělovýchovnými sdruženími a jejich spolky, povinny organizovat činnost v oblasti rekreace a vytvářet příslušné materiálně-technické podmínky pro její rozvoj.¹¹⁷ Tyto úkoly jsou realizovány zejména prostřednictvím:¹¹⁸

- popularizace přínosů pohybové rekreace,
- organizace aktivit, závodů a sportovně-rekreačních akcí,
- školení instruktorů rekreačních aktivit,
- výstavby, údržby a zpřístupnění sportovní a rekreační infrastruktury.

Každá obec je také povinna uspokojovat hromadné potřeby komunity obyvatel. Tyto úkoly se týkají i tělovýchovy a sportu a zajištění rekreačních ploch a sportovní infrastruktury. Polské okresy vykonávají konkrétní veřejné úkoly nadobecního charakteru. Nejčastější formou je financování meziškolních sportovních závodů na okresní úrovni. Vedou také evidenci žákovských sportovních klubů a dohlížejí na činnosti tělovýchovných sdružení a

¹¹⁷<https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/443543,do-zadan-samorzadow-naleza-rozwoj-i-popularyzacja-kultury-fizycznej.html>

¹¹⁸ čl. 42 odst. 1 a 2 zákona ze dne 18. ledna 1996 o tělovýchově (*ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej*)

spolků. Kdežto povinností polské vojvodské samosprávy je zpracování a schválení vojvodského víceletého programu rozvoje sportovní infrastruktury, na jehož základě jsou sportovní investice finančně podporovány z prostředků Fondu pro rozvoj tělovýchovy (*Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej*).¹¹⁹

V České republice jsou úkoly obcí a krajů velmi podobné – patří k nim vytváření podmínek pro sportování, zejména zajištění rozvoje všeobecných sportovních činností, zabezpečování přípravy sportovních talentů, včetně zdravotně postižených občanů, zajištění výstavby, rekonstrukce, udržování a provozování sportovních zařízení. Obce mají také povinnost zpracovávat plány rozvoje sportu na svém území. Takové plány, ale fakultativně, zpracovávají i kraje. V Polsku jsou obdobou takového plánování strategie spolupráce s veřejně prospěšnými organizacemi, připravované obcemi, okresy a vojvodstvími. Povinnosti územních samosprávných celků v oblasti tělovýchovy a sportu jsou zpravidla vykonávány ve spolupráci s nevládními organizacemi a sportovními kluby. Samosprávy jen velmi zřídka pro tyto účely zřizují vlastní organizace. V praxi se tak úkoly samospráv omezují na údržbu a rozvíjení sportovní infrastruktury a finanční podporu organizací, které činnost v oblasti tělovýchovy a sportu zajišťují.

Územní samosprávné celky mohou také udělovat vyznamenání, stipendia a ceny pro závodníky, kteří dosahují sportovních úspěchů na mezinárodní či celorepublikové úrovni, trenéry a sportovní činitele. Závodníci, kteří nemají závodnickou licenci a dosáhli sportovních úspěchů v mezinárodní nebo celorepublikové soutěži, mohou dostat vyznamenání a ceny financované z prostředků státního rozpočtu a rozpočtu územního samosprávného celku.

¹¹⁹<https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/443543,do-zadan-samorzadow-naleza-rozwoj-i-popularyzacja-kultury-fizycznej.html>

2.3. Organizace technických činností

2.3.1. Vodovody a kanalizace

Otázky související s vodovodním řádem, kanalizací, zásobováním vodou a odváděním odpadních vod patří do samostatné působnosti českých i polských obcí. Jiné územní samosprávné celky zde mají pouze podpůrnou roli. Za tímto účelem obce stanovují směry rozvoje sítě v územní studii (*studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*) a v územním plánu obce. Hromadné zásobování vodou a hromadné odvádění odpadních vod jsou činnosti spočívající příslušně v jímání, úpravě a dopravě vody nebo odvádění a čištění odpadních vod.

Obce mohou uzavírat dohody více obcí o pověření jedné z nich určitých veřejných úkolů. Je to zvlášť důležité v České republice s ohledem na územní roztržitost.

Kraje v České republice v rámci samostatné působnosti zajišťují přípravu a schválení plánu rozvoje vodovodů a kanalizací (pro celý kraj nebo jeho část). Plán obsahuje koncepci řešení zásobování pitnou vodou a koncepci čištění odpadních vod v daném územním celku. V rámci výkonu státní správy kraje vedou evidenci údajů o vodovodech a kanalizacích na svém území. Vydávají také povolení k provozování vodovodů a kanalizací.

Jak již bylo zmíněno, na obou stranách hranice obce mohou mezi sebou uzavírat dohody, kdy jedné obci pověří určité veřejné úkoly. Obec, která vykonává veřejné úkoly upravené dohodou, přebírá práva a povinnosti ostatních obcí, související s pověřenou činností, a tyto obce se musí podílet na výdajích vynakládaných na tuto činnost. Obce mohou zřizovat společnosti s ručením omezeným nebo akciové společnosti a také do takových společností vstupovat. Příkladem takové hromadné činnosti obcí na polské straně je Krkonošský svazek obcí (*Karkonoski Związek Gmin*), který je pověřen úkoly souvisejícími se zásobováním vodou, odkanalizováním a čištěním odpadních vod a také hospodařením s odpady.

Podrobnější analýza způsobu poskytování služeb v oblasti hromadného zásobování vodou a hromadného odvádění odpadních vod však poukazuje na velké rozdíly mezi českou a polskou stranou. Týkají se v první řadě průměrné velikosti podniků provozujících vodovody a

kanalizace a za druhé jejich vlastnické struktury. Drtivá většina obcí v Polsku realizuje úkoly na tomto úseku samostatně a je výhradním majitelem subjektů zřizovaných pro tyto účely (společností, příspěvkových organizací apod.) Pouze v menšinové části obcí jsou podniky, jejichž působnost se vztahuje na více územních celků. Ve velké míře jsou tak tyto činnosti zajišťovány roztríštěným způsobem. Jinak je tomu v České republice, kde mají podniky subregionální charakter a řada z nich působí i na území celých krajů. Většinou se tak jedná o velké firmy, které spravují velké materiální zdroje.

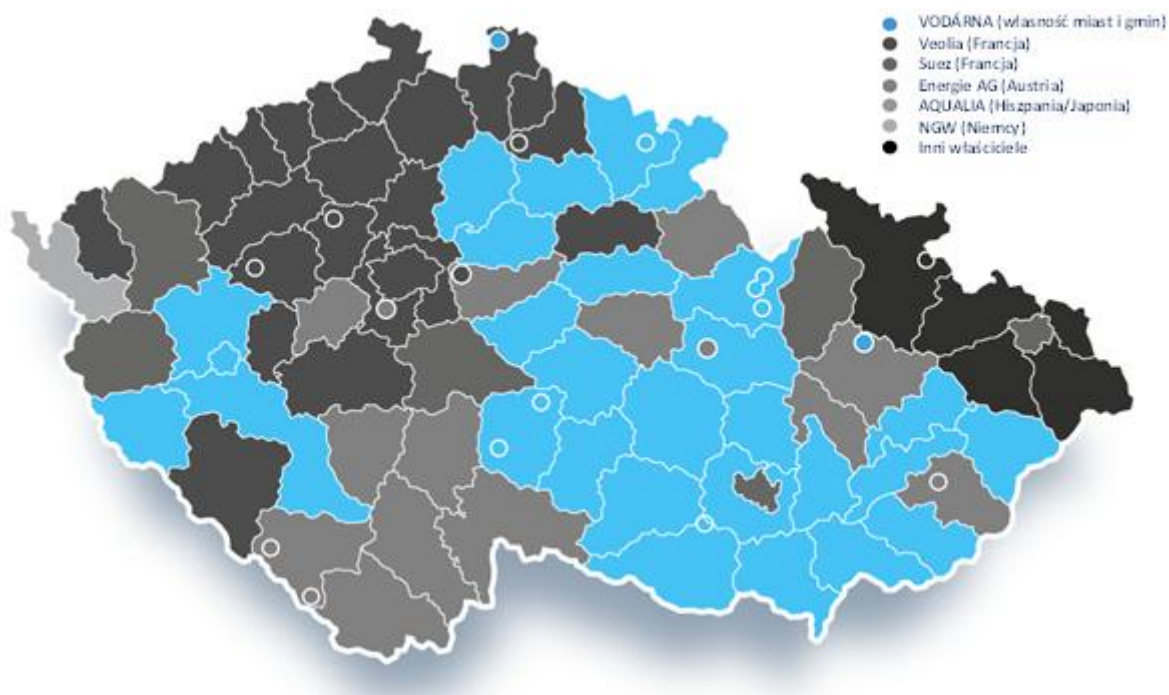
Z hlediska organizačních forem je v Polsku tato činnost zajišťována především subjekty, které patří obcím. U 61 % obcí se jedná o komunální společnosti, u 34 % se jedná o příspěvkové organizace a jiné zřizované organizace (*jednostki budżetowe* a *zakłady budżetowe*). V menších obcích tuto činnost často vykonávají přímo oddělení či odbory obecního úřadu. Ve velmi omezeném rozsahu jsou vyvíjeny snahy o navázání spolupráce se soukromými podnikateli. V celé republice působí pouze několik akciových společností, jejichž majoritní podíl patří soukromým subjektům. Tento model odpovídá činnosti zvláštní povahy, která zajišťuje základní potřebu přístupu k vodě, provozované za podmínek přirozeného monopolu.

V České republice byly již v 90. letech zahájeny privatizační procesy, jejichž následkem je velmi velký podíl soukromých firem v poskytování těchto technických služeb. V cca 70% podniků mají většinový podíl soukromé subjekty. Tyto společnosti vykonávají provozní funkce s využitím infrastruktury vlastněné obcemi. Největší takový podnik v České republice – SVS (Severočeská vodárenská společnost, a.s.) se sídlem v Teplicích – patřil do nedávna většinově koncernu Veolia, nyní je akcionáři 458 obcí. Firma provozuje téměř 9 tis. km vodovodní sítě a 4 tis. km kanalizační sítě (cca 10% v České republice).¹²⁰ V 10% podniků samosprávy svou úlohu omezily pouze na regulaci systému a infrastrukturu převedly do vlastnictví společností.¹²¹ V takové formě působí třetí největší česká společnost – Severomoravské vodovody a kanalizace Ostrava, a.s. (která zásobuje vodou i polské město Jastrzębie-Zdrój).

¹²⁰ *Vodovody a kanalizace České republiky 2018*, Ministerstvo zemědělství, Praha 2019

¹²¹ <https://pravdaovode.cz/formy-priority/> (staženo 15. prosince 2019)

Obrázek 25. Vlastnická struktura podniků provozujících vodovody a kanalizace v České republice



Zdroj: <https://pravdaovode.cz/formy-priority/>

V obou zemích existují regulační mechanismy týkající se vodného. V České republice vychází z centrálně stanovených závazných pravidel výpočtu cen. Do takto regulované ceny lze promítnout pouze ekonomicky oprávněné náklady a přiměřený zisk. Takto vypočtená cena je následně vyjednávána s městy a obcemi. V Polsku je tento mechanismus opačný – podnik nejdříve vypočítá cenu a vyjednává ji se samosprávou, a následně ji dává schválit Státní vodohospodářské společnosti Wody Polskie (*Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie*) – centrální agendě zodpovědné za vodohospodářství v republice. I když se způsob výpočtu vodného liší, průměrné ceny za m² vody byly v roce 2018 obdobné.

2.3.2. Elektrická energie, plyn, telekomunikace

Pravomoci v oblasti síťové infrastruktury jsou na obou stranách hranice významně rozdílné. V Polsku energetickou politiku, dle energetického práva, tvoří a koordinuje na svém území obec. Plánování a realizace zásobování tepelnou, elektrickou energií a plynnými palivy patří do samostatné působnosti obce. Zákon také určuje subjekty zodpovědné za plánování

rozvoje této infrastruktury: obec a energetický podnik, který podniká v oblasti přenosu a distribuce energie.¹²²

Tyto energetické podniky jsou zodpovědné za přípravu plánů rozvoje a údržbu sítě, kdežto obce mají pravomoci v oblasti plánování a organizace zásobování tepelnou, elektrickou energií a plynými palivy. V obou případech musí být plánovací proces v souladu s:

- energetickou politikou státu,
- plánovacími dokumenty (územní studie obce (*studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*) a místní územní plány (*miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*)).

Dále je nutné, aby tyto subjekty koordinovaly své činnosti, protože plán rozvoje sítě musí být v souladu s plánem zásobování tepelnou, elektrickou energií a plynými palivy obce. Plán zásobování je schvalován ve dvou etapách. Zastupitelstvo obce schvaluje postupně:

- předpoklady plánu zásobování tepelnou, elektrickou energií a plynými palivy,
- plán zásobování tepelnou, elektrickou energií a plynými palivy.

Schválení předpokladů je povinné, kdežto schválení plánu je nutné, pokud se předpoklady významně liší od plánů energetických podniků.

Návrh předpokladů plánu zásobování tepelnou, elektrickou energií a plynými palivy musí obsahovat:

- vyhodnocení aktuálního stavu a předpokládaných změn zásobování tepelnou, elektrickou energií a plynými palivy,
- opatření pro racionalizaci využití tepelné, elektrické energie a plyných paliv,
- možnosti využití stávajících přebytků a místních zdrojů paliv a energie, se zohledněním kombinované výroby tepla a elektřiny a využití odpadového tepla z průmyslových zařízení,
- rozsah spolupráce s jinými obcemi.

Předpisy umožňují, aby byly návrhy předpokladů plánů zásobování zpracovávány pro jednotlivé zdroje energie zvlášť. Jejich hlavním cílem je určit, zda bude rozvoj infrastruktury plánovaný energetickými podniky adekvátní z hlediska potřeb obyvatel obce.

¹²² Zákon ze dne 10. dubna 1997 o energetice (Sbírka zákonů 1997.54.348) (*Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*)

Návrh předpokladů posuzuje maršálek v oblasti koordinace spolupráce s jinými obcemi a vojvoda z hlediska souladu s předpoklady energetické politiky státu. Energetické podniky mají povinnost radě obce bezúplatně zpřístupnit své rozvojové plány ro dané území a představit své návrhy. Následně je návrh předpokladů zpřístupněn občanům a dalším zainteresovaným osobám k náhledu a připomínkování po dobu 21 dní. Zastupitelstvo obce schvaluje předpoklady plánu zásobování tepelnou, elektrickou energií a plynými palivy a jednotlivě posuzuje každou připomínku předloženou v době zpřístupnění návrhu předpokladů k náhledu veřejnosti.

Cílem tohoto plánovacího procesu je minimalizace výdajů na rozvoj infrastruktury, a v důsledku ceny za energie pro obyvatele. Především je doporučována diverzifikace dodávek prostřednictvím propagace samospotřebitelské energetiky a využívání místních energetických zdrojů. Jedním z nástrojů je zřizování energetických klastrů, které využívají synergický efekt mezi lokálními výrobci a spotřebiteli energie.

Absence takových plánů zásobování vede k náhodným investicím a modernizaci (včetně souvisejících se změnou paliva), což snižuje efektivitu, a také vede k vyšším cenám (včetně cen za přenos energie).¹²³

Na polské straně je tak obec významným subjektem ovlivňujícím rozvoj energetické infrastruktury, kdežto v České republice jsou tyto kompetence velmi omezené. Vliv obce na dodávky energie, plynu a telekomunikace je omezen na zpracování informací provozovatelů sítě do územních plánů. Obce v tomto směru nijak nekontrolují činnost státních podniků, které o rozvoji své infrastruktury rozhodují samostatně.

2.3.3. Udržování čistoty a nakládání s odpady

V Polsku zákony o udržování čistoty a pořádku v obcích stanovují povinnosti obce související s vytvářením podmínek pro zajištění čistoty a pořádku na jejím území. Tento pojem zahrnuje řadu činností a opatření, jejichž cílem je:

- bezpečnost pro životní prostředí, zdraví a život lidí a zvířat,
- nakládání s komunálním odpadem.

Tato druhá činnost znamená proces sběru, přepravy, odstranění a zneškodnění odpadů, kdy se každá z těchto činností může lišit rozsahem a formou.

¹²³ Kępa W., Górecka-Wszytko M., *Polityka energetyczna a zadania gmin w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, <https://www.rio.gov.pl/print.php?sid=408> (staženo 19. 8. 2019).

Všechny povinnosti obcí lze rozdělit do devíti skupin:

- organizace a plánování,
- organizace třídění komunálního odpadu,
- sběr komunálního odpadu,
- pobírání poplatků za sběr a nakládání s odpady,
- organizace a provozování regionálních zařízení pro zpracování komunálního odpadu,
- organizace výběrových řízení na sběr odpadů,
- vedení deklarací, registrů a evidencí,
- dohled a reportování,
- informování a vzdělávání.

Zavedení nového zákona bylo dáno nízkou efektivitou dosavadních úprav v této oblasti, co se týče splnění požadavků EU, zejména omezení skladování biorozložitelných odpadů, zajištění příslušné míry využití odpadů, rozšíření (na všechny občany) tříděného sběru a skladování. Předchozí právní úpravy ponechávaly příliš velkou volnost podnikům, které zajišťovaly sběr komunálního odpadu od majitelů nemovitostí, v oblasti jeho finálního využití. Chyběly také účinné kontrolní nástroje týkající se způsobu tohoto využití, zejména v oblasti vymáhání příslušných limitů pro využití a recyklaci komunálního odpadu. Předpisy také nezaručovaly všeobecný charakter sběru – ne všichni občané se museli účastnit organizovaného sběru odpadů. Bylo také obtížné vymáhat zajištění řádného způsobu sběru (tříděného) odpadu a jeho předávání oprávněným subjektům.

V posledních letech se proto v Polsku provádí reformy, které samosprávy označují za „revoluci v odpadech“. Nové právní úpravy převedly zodpovědnost za nakládání s komunálním odpadem z podniků zajišťujících sběr od občanů na obce. Změnily se také principy poplatků na nakládání s odpady a systém povolování činnosti v této oblasti. Nový systém začal fungovat 1. července 2013 a od té doby byl již mnohokrát novelizován. V České republice se systém vyvíjel postupně, ale jeho charakteristiky jsou podobné současné situaci v Polsku.

Obec je povinna zajistit organizaci a začlenění všech obyvatel obce do systému sběru komunálního odpadu, který zajistí sběr všech druhů odpadu, počínaje biorozložitelnými (zelenými) odpady, přes odpady jako je papír, sklo, plasty apod., po nebezpečné, velkoobjemové a stavební a demoliční odpady. Za tímto účelem musí obec pravidelně posuzovat aktuální stav hospodaření s odpady, potřeby občanů v této oblasti, množství

produkovaných odpadů, stav infrastruktury, náklady na fungování systému apod. Obec musí ve výběrovém řízení vybrat podnik nebo podniky, které budou na její objednávku zajišťovat sběr odpadů od občanů, naplánovat systém poplatků, které pokryjí výdaje na zajištění služeb a rozvoj nezbytné infrastruktury¹²⁴.

Před novelizací zákona o udržování čistoty a pořádku v obcích z roku 2011, musely obce každý rok zpracovávat plány nakládání s odpady v obci, které musely být v souladu s okresními plány, a ty pak s vojvodskými plány nakládání s odpady. V současné době, v souladu s čl. 34 zákona o odpadech, jsou tyto plány zpracovávány pouze na celostátní a vojvodské úrovni, kdy ty druhé jsou dodatečně schvalovány i samosprávami nižší úrovně, svazky obcí působícími v daném území a dalšími zainteresovanými subjekty. Tyto plány jsou aktualizovány minimálně jednou za 6 let¹²⁵.

Vojvodské plány hospodaření s odpady mj. upravují:¹²⁶

1) hranice regionů hospodaření s komunálním odpadem, včetně obcí, které k nim patří (region hospodaření s komunálním odpadem zahrnuje sousedící obce, v nichž žije celkem minimálně 150 tisíc obyvatel, které využívají níže uvedená zařízení; regionem hospodaření s komunálním odpadem může být také obec, která má více než 500 tis. obyvatel);

2) umístění regionálních zařízení pro zpracování komunálního odpadu v jednotlivých regionech a náhradních zařízení pro obsluhu těchto regionů v případě poruchy hlavního zařízení nebo jeho selhání z jiných důvodů;

3) plán odstavení skládek a zařízení pro zneškodnění odpadů, nesplňujících standardy životního prostředí, které nelze z technických a ekonomických důvodů modernizovat.

Jak v České republice, tak v Polsku je obec povinna občanům zajistit možnost tříděného sběru komunálního odpadu, minimálně pro papír, kovy, plasty, sklo, tetrapaky a biorozložitelný odpad. Pro ostatní kategorie odpadů, produkovaných v domácnostech, jako jsou např. prošlé léky, spotřebované baterie, akumulátory, elektronické a elektrické spotřebiče, a také pneumatiky, nábytek a další velkoobjemový odpad, stavební a demoliční odpady, musí obce zřizovat sběrné dvory (*stacjonarne punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych*, ve zkratce *PSZOK*). Minimálně jeden na území obce. Takový sběrný dvůr musí

¹²⁴ Stachowicz M., Obowiązki gminy w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, *Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A, Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne*, 2016, nr 7(1) | 119—134.

¹²⁵ Zákon ze dne 1. července 2011 o změně zákona o udržování čistoty a pořádku v obcích a některých dalších zákonů (Sbírka zákonů z roku 2001 č. 152, pol. 897) (*Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*)

¹²⁶ Ibidem

být dostupný pro všechny občany obce a odpady musí být přijímány bezúplatně. V České republice pak obce mohou zajistit odstraňování nebezpečného a velkoobjemového odpadu také alternativně prostřednictvím tzv. mobilních svozů organizovaných alespoň dvakrát za rok, s některými druhy odpadů je pak nakládáno také v rámci specifických systémů, na jejichž fungování se obce přímo nepodílejí.

Obce mají povinnost zajistit sběr komunálního odpadu od majitelů nemovitostí, na nichž občané žijí. Za účelem výběru subjektu, který bude pověřen pouze sběrem komunálního odpadu od majitelů nemovitostí nebo sběrem a nakládáním s těmito odpady, musí obec vyhlásit výběrové řízení (jak v České republice, tak v Polsku).

Na obou stranách hranice jsou poplatky za sběr a zneškodnění odpadů příjmem obce a mohou být určeny pouze na úhradu výdajů na fungování systému hospodaření s komunálním odpadem. K těmto výdajům patří: sběr, přeprava, zpracování a zneškodnění odpadů, zřizování a provoz sběrných dvorů, administrativní zajištění fungování systému, environmentální vzdělávání v oblasti správného nakládání s komunálním odpadem. Poplatky za sběr a zneškodnění komunálního odpadu se týkají jak obydlených, tak neobydlených nemovitostí.

2.3.4. Silnice a veřejná doprava

Úkoly související s výstavbou, využíváním a údržbou silnic, a také správa silnic, jsou rozděleny mezi různé úrovně samosprávy. V Polsku jsou kategorie silnic velmi diferencované.

K obecním silnicím patří komunikace místního významu nezařazené do jiných kategorií (tj. okresních silnic (*droga powiatowa*), vojvodských silnic (*droga wojewódzka*) a státních silnic (*droga krajowa*)), které doplňují silniční síť sloužící místním potřebám, vyjma účelových komunikací (*droga wewnętrzną*). Komunikace jsou do kategorie obecních silnic zařazovány na základě usnesení zastupitelstva obce, po posouzení územně příslušnou radou okresu. Vedení obecních silnic je určováno na základě usnesení zastupitelstva obce. V souladu se zákonem o silničním provozu a vyhláškou Ministra infrastruktury o zvláštních podmínkách řízení provozu na pozemních komunikacích a provádění dohledu nad tímto provozem, je správcem obecních silnic přednosta samosprávného okresu, kdežto orgánem, který zajišťuje dohled nad správou, je vojvoda, s výjimkou silnic situovaných na správním

území měst s působností okresu, kdy je správcem všech veřejných silnicích, vyjma dálnic a rychlostních silnic, primátor města.

K okresním silnicím patří silnice ve vlastnictví okresní samosprávy, které spojují sídelní města okresů se sídly obcí a sídla obcí mezi sebou. O zařazení silnic do kategorie okresních silnic a vytýčení jejich vedení rozhoduje na základě usnesení zastupitelstvo okresu po dohodě s radou vojvodství a po vyjádření starostů obcí (primátorů měst) obcí, jejichž územím silnice vede a rad sousedních okresů.

K vojvodským silnicím patří silnice, které spojují města, mají význam pro vojvodství a silnice obranného významu, které nejsou státní silnicí. O zařazení do kategorie vojvodských silnic a vytýčení jejich vedení rozhoduje zastupitelstvo vojvodství na základě usnesení. Vojvodské silnice spravuje maršálek vojvodství, vyjma silnic ve městech s působností okresu, které spravuje primátor města. Zastupitelstva všech vojvodství zřídila vlastní organizační složky – správy vojvodských silnic, které vykonávají povinnosti správce vojvodských silnic na území daného vojvodství.¹²⁷

Státní silnice – nejvyšší kategorie veřejných silnic, umožňujících plynulou vnitrostátní a mezinárodní silniční dopravu mezi velkými městy a obecně dostupnými hraničními přechody, určenými zejména pro dálkovou a tranzitní dopravu. Jedná se mimo jiné o rychlostní silnice a dálnice. Státní silnice spravuje státní správa prostřednictvím Generálního ředitelství státních silnic a dálnic (*Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad*).

V České republice jsou čtyři kategorie silnic:

- dálnice - jsou na dopravním značení označeny číslem a písmenem „D“ na červeném podkladu
- silnice
 - silnice I. třídy jsou na dopravním značení označeny jednomístným nebo dvojímístným číslem na modrém podkladu
 - silnice II. třídy jsou na dopravním značení označeny trojmístným číslem na modrém poli
 - silnice III. třídy se označují čtyř- nebo pětímístným číslem v úředních dokumentech, v terénu a v mapách se zpravidla číslem neoznačují, ale jsou uváděny na číslech objektů na komunikacích (mosty, tunely, apod).

¹²⁷ Zákon ze dne 21. března 1985 o veřejných komunikacích (Sbírka zákonů z r. 2020, pol. 470 ve znění pozdějších předpisů) (*Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*)

- kromě toho jsou ještě místní komunikace, u nichž se se rozlišují třídy I. až IV, kdy třída IV. znamená komunikaci pro pěší.

Správu dálnic a silnic I. třídy zajišťuje Ředitelství silnic a dálnic, které však (obvykle) svěřuje průběžnou a zimní údržbou subjektům podřízeným krajům.

Kraje spravují silnice II. a III. třídy, které odpovídají polským vojvodským a okresním silnicím. Své úkoly vykonávají prostřednictvím zřízených krajských správ - správa a údržba silnic.

Pravomoci obcí na úseku komunikací se týkají pouze správy a údržby nejnižší kategorie silnic – místních komunikací. Do této kategorie patří i chodníky, stezky pro pěší, cyklistické stezky, parkoviště, schody, podchody atd. Polským protějškem jsou obecní a sídlištní komunikace.

Kraj rozhoduje o udělení, změně a zrušení oprávnění k provozování stanice technické kontroly. V Polsku toto spadá do pravomocí přednosta samosprávného okresu.

Co se týče železniční dopravy, tak kraje v České republice zde nemají kompetence státních orgánů v přenesené působnosti. Mohou však v rámci svých vlastních kompetencí dotovat tento druh dopravy na svém území. Jiné je to na polské straně, kde může rada vojvodství zřizovat subjekty zajišťující regionální železniční dopravu. Příkladem jsou Koleje Dolnośląskie (*Dolnoslezské dráhy*), které svou činnost velmi dynamicky rozvíjejí.

2.3.5. Komunální byty

Bytová politika státu má dvě úrovně – centrální, realizovanou na vládní úrovni, a místní, realizovanou na úrovni samospráv, zejména obcí. Jak v České republice, tak v Polsku stát řídí bytovou politiku, jejímž cílem je zpřístupnit bydlení svým občanům. Vedle ústředního orgánu státní správy nezastupitelnou roli hrají obce. Stát však nesmí do samostatné působnosti obcí zasahovat. V souladu s českým zákonem o obcích: „obec v samostatné působnosti pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, vzdělávání, ochrany zdraví... Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajících ze zákona vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Obec vede evidenci svého majetku.“¹²⁸.

¹²⁸ § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

V obou státech jsou obce povinné zajistit komunální byty a sociální byty pro občany s nízkými příjmy, kteří si sami nemohou dovolit koupit takové bydlení. Tyto pravomoci nemají jiné úrovně samosprávy.

Na polské straně, obce drtivou většinou úkolů v oblasti bydlení financují z vlastních příjmů rozpočtu obce a také z prostředků kapitálových společností obce, příspěvkových organizací a dalších organizací zřizovaných obcí. Ústřední orgány prakticky zrušily dotování činnosti obcí na úseku bydlení. Do roku 2003 stát částečně kompenzoval výdaje obcí na příspěvky na bydlení. Do roku 1998 obce navíc dostávaly dotace na vybavení pozemků určených k bytové zástavbě inženýrskými sítěmi. Sociální a komunální bydlení v obcích stát v současné době podporuje jen v nevelké míře z prostředků Fondu příspěvků (*Fundusz Dopłat*), spravovaného bankou Bank Gospodarstwa Krajowego. Prostředky na podporu výstavby, přestavby nebo rekonstrukce komunálních bytů, sociálních bytů, chráněných bytů, ubytoven a domovů pro lidi bez domova jsou však mnohonásobně menší než existující poptávka.

Výdaje samospráv obcí na bytovou politiku lze zařadit do několika rozpočtových kapitol, ale celkově se jedná o tři skupiny. Za prvé se jedná o výdaje na bytové hospodářství, chápané zejména jako dotování bytových podniků obce (obchodní společnosti, příspěvkové organizace a další organizace zřizované obcemi), a výdaje na hospodaření s nemovitostmi. V rámci sociální politiky pak obce financují doplatky na bydlení. Třetí skupinu tvoří výdaje na komunální hospodářství, které je částečně úzce spjato s výdaji na bydlení.

Tyto výdaje z rozpočtů obcí na podporu bytové výstavby tvoří od roku 2001 poměrně stabilní veličinu, která činí cca 9-10% celkových výdajů. Podobný podíl lze sledovat v rozpočtech českých obcí s tím, že většina prostředků pochází ze sociálních dotací ze státního rozpočtu. Stát, nikoliv obec (oproti Polsku), hradí příspěvky a doplatky na bydlení, které jsou součástí komplexního systému sociální pomoci. Výše finanční podpory na bydlení navíc odráží skutečné náklady na bydlení. Větší jsou také dotace ze státního rozpočtu na výstavbu a rekonstrukce komunálních bytů. Dotace jsou realizovány Ministerstvem pro místní rozvoj prostřednictvím Státního fondu rozvoje bydlení (SFRB). Tyto instituce poskytují obcím nejen finanční, ale také metodickou pomoc.

Komunální byty nemají zpravidla vysoký standard, přesto jsou žádoucí s ohledem na poměrně nízké nájemné (v Polsku je jeho výše regulována). Zřejmě ani v České republice, ani v Polsku není samospráva, která by neřešila pořadníky čekatelů na komunální byt – dle odhadů, byty každoročně dostane pouhých 16 % žadatelů.

Většina polských samospráv tento bytový fond spravuje defenzivním způsobem, protože většina nájemného nepokryje tzv. reprodukční cenu bytů. Je to spojeno s další technickou degradací tohoto fondu, který obce vnímají jako nutnou zátěž, nikoli součást sociální politiky. Poukazují na to i statistické údaje, které jednoznačně hovoří o minimálním zapojení českých a polských obcí do výstavby nových komunálních bytů.

2.3.6. Péče o památky

Samostatnou oblastí působnosti samospráv v České republice a v Polsku je ochrana a péče o památky. Tyto činnosti se týkají mj.: zajištění legislativních, organizačních a finančních podmínek, umožňujících trvalé zachování památek a jejich využití a údržbu, zapracování ochranných opatření do územních plánů a při řešení životního prostředí a předcházení rizikům, které by mohly památkám způsobit újmu. Územní samosprávný celek, který je vlastníkem nebo držitelem historických objektů, je povinen objekt zdokumentovat a zkoumat, a také o něm zveřejňovat informace, zajišťovat činnosti zaměřené na ochranu a zrestaurování objektu a udržovat okolí v dobrém stavu, a také využívat památku způsobem, který zajišťuje trvalé zachování jeho hodnoty. Péče o památky, včetně financování konzervátorských, restaurátorských a stavebních prací na památce, kterou územní samosprávný celek vlastní nebo je jejím držitelem, patří do samostatné působnosti.

Kromě toho mají obce v České republice pravomoci základních orgánů péče o památky a vykonávají státní správu na úseku péče o památky, ledaže je kompetentní jiný orgán. V tomto ohledu mají české obce větší pravomoci oproti polským obcím, kde má funkci orgánu vojvodský konzervátor památek (*wojewódzki konserwator zabytków*). Oproti Polsku, české obce dohlíží na stavební a konzervátorské práce v kulturních památkách, mohou zasahovat do způsobu takových prací prováděných na nemovitostech, které nejsou kulturní památkou, ale jsou v památkově chráněném území.

Jednou z forem ochrany památek je jejich evidence. V Polsku existuje státní centrální registr památek s jeho vojvodskými pobočkami, za který jsou zodpovědné úřady pro ochranu památek (státní správa). V České republice takový registr vede agenda Ministerstva kultury – Národní památkový ústav. V Polsku však existuje povinnost vést obecní a vojvodské evidence památek. Doplnují základní seznam konzervátora památek. O zápisu dodatečných objektů rozhoduje rada vojvodství (co se týče vojvodského registru) a starosta či primátor města po

dohodě s vojvodským konzervátorem památek. V České republice takové dodatečné registry nejsou.

Dohled na památky, vydávání rozhodnutí o jejich údržbě, rekonstrukci a investicích a plánovaném využití, vypadá v obou zemích poněkud jinak. V Polsku jej provádějí služby ochrany památek (vládní inspekce s jejich vojvodskými pobočkami). Kdežto v České republice tyto pravomoci mají samosprávné orgány v rámci výkonu státní správy v přenesené působnosti. Na krajské úrovni vykonává pravomoci na úseku památkové ochrany krajský úřad, kdežto na místní úrovni obecní úřad obce s rozšířenou působností. Odborná stanoviska, která jsou podkladem pro rozhodování obecních úřadů pak vydává Národní památkový ústav.

Poněkud odlišně je formálně řešen režim ochrany. V Polsku je založen ve velké míře na individuálních a arbitrážních rozhodnutích vojvodského konzervátora památek. V České republice mají orgány ochrany památek větší poradenskou úlohu vůči majiteli památky. V Polsku je vlastnictví památky spojeno s širokými povinnostmi, bez větší podpory ze strany státu v oblasti její údržby. V České republice jsou práva majitele památky omezena a stát zajišťuje řadu činností, např. odbornou pomoc při konzervaci památky, která je bezúplatná. Má také nárok na dotaci s ohledem na větší výdaje související s pracemi na památek a osvobození od daně z nemovitosti na dobu 8 let od roku následujícího po vydání povolení k provádění prací.

2.3.7. Údržba zeleně, zalesněné plochy, hřbitovy

Zajištění zeleně obyvatelům spadá do samostatné působnosti obcí a údržba těchto ploch je financována z jejich rozpočtu. Je tomu tak i na české, i na polské straně.

Veřejná zeleň je souhrn všech veřejně přístupných zelených ploch, prostranství, náměstí, chodníků, parků a dalších veřejně přístupných míst, a to bez ohledu na vlastnictví těchto ploch.

Ve skutečnosti může mít komunální zeleň různé formy. Nejčastěji se tím rozumí zeleň jako souhrn volně rostoucích zelených rostlin a neživých prvků, které je doplňují. Jedná se o stromy, záhony, trávníky, keře apod. včetně doprovodné drobné infrastruktury (stezky, terasy, schody, opěrné zdi) a mobiliář (altány, kašny, lavičky, dětská hřiště apod.). Legislativa o obcích komunální zeleň přímo nedefinuje, ale lze zde zařadit veřejně přístupné plochy parků, komunálních lesů, zelených prostranství, hřbitovů, alejí a zahrádek u jednotlivých budov a domů.

Všechny obce v České republice i v Polsku vydávají rozhodnutí o kácení stromů na soukromých pozemcích. Rozhodnutí pro pozemky obce vydává v Polsku přednosta, a pro plochy zapsané do registru památek pak příslušný konzervátor památek. Na české straně, rozhodnutí pro komunální pozemky a památkově chráněná území vydává obec.

V České republice je vyžadováno povolení, pokud je obvod kmene stromu větší než 80 cm (což odpovídá 25,6 cm průměru kmene) měřený ve výšce 130 cm nad zemní nebo pokud se jedná o souvislé dřeviny o celkové rozloze nad 40 m². Kácení je nutné oznámit příslušnému orgánu minimálně 15 dní předem. Aplikována je forma ekvivalentu v podobě náhradní výsadby.

V případě nesrovnalostí jsou ukládány následující pokuty:

5000 Kč, pokud nebude splněna ohlašovací povinnost nebo nebude provedena uložena náhradní výsadba,

do 10 000 Kč, pokud bude poškozen nebo bez povolení zničen strom,

do 50000 Kč v případě poškození nebo zničení památného stromu nebo pokácení bez povolení nebo závažného poškození skupiny dřevin rostoucích mimo les.

V Polsku lze bez ohlášení pokácet stromy na pozemcích ve vlastnictví fyzických osob (pokud jsou odstraňovány z důvodů nesouvisejících s podnikáním), pokud ve výšce 5 cm obvod kmene nepřekračuje:

- 80 cm – pro topoly, vrby, kleny,
- 65 cm – pro kaštiny, platany
- 50 cm – pro ostatní druhy.

Povolení ke kácení není potřebné pro keřové porosty s rozlohou do 25 m². Pokud mají dřeviny větší plochu, je nutné to ohlásit úřadu obce. V takové situaci není třeba platit poplatek, ale úřad musí provést místní šetření na pozemku žadatele. Jinak je to u ploch, na nichž se podniká. Pokud chce např. majitel pozemku pokácet strom, protože na tomto místě plánuje postavit nějakou budovu, která souvisí s podnikáním, musí nejdříve požádat o povolení ke kácení a zaplatit příslušný poplatek. Povolovací řízení je zde komplikovanější než v České republice, protože poplatky jsou různé s ohledem na skupiny druhů stromů. Sazba je počítána za každý 1 cm obvodu kmene pokáceného stromu, který se měří ve výšce 130 cm. Ku příkladu poplatek za buk lesní v Polsku, který v ČR nevyžaduje povolení (80 cm), činí až 4400 PLN (80 cm x 55 PLN), což odpovídá 27000 Kč! Pokud strom roste na pozemku, kde je podnikatelská činnost, ale musí být pokácen, protože ohrožuje lidi nebo majetek, bezpečnost silničního provozu (mrtvý, poškozený strom apod.), úřad uloží pouze povinnost náhradní výsadby, aniž by musel být zaplacen poplatek.

Specifickou formou zeleně mohou být i hřbitovy. Jedná se o vymezené pozemky určené k pohřbívání zemřelých, uspořádané dle určitých kulturních pravidel, zajišťujících možnost rituálních pohřebních forem a vzpomínku na zemřelé.

V právně-správním smyslu je hřbitov vymezeným prostorem, určeným k pohřbívání zemřelých s běžně se vyskytujícími formami hrobů. Na formu těchto ploch má vliv náboženská tradice, hygienický režim, zeměpisná poloha, složení místní komunity. Povinnost pohřbívání zemřelých tradičně přísluší rodině zemřelého, pokud však zemřelý rodinu nemá, je tato povinnost na místním úřadu.

Údržba hřbitovů je povinností obcí, byť řadu těchto objektů v obou zemích spravují církve a náboženské společnosti. V Polsku je nyní 15,5 tis. hřbitovů, z nichž je pouhých 1,9 tis. komunálních. V České republice byly všechny církevní hřbitovy po 2. světové válce znárodněny. Od roku 2012 může náboženská společnost v případě zájmu získat objekt zpět do svého vlastnictví. Na druhé straně, byť je hřbitov vlastnictvím církve, která nemá zdroje na jeho údržbu, zůstává údržba povinností obce.

Seznam literatury

Barczak A., *Rola samorządowych organów ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska* (v:) Korzeniowski P. (red.) *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 219 – 230.

Chrabąszcz R., Hausner J., Mazur S., *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2003.

Czudek D., Kozieł M., *Analiza prawna modułu e-learningowego w ramach projektu „Strategia zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza”*, Centrum Prawa Polskiego, Brno 2013.

Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis, Council of European Municipalities and Regions, Bruksela 2013.

Důvěra občanů v krajské a obecní/městské úřady, STEM, Praha 2015.

Havlan P., Janeček J., *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*, Leges, Praga 2014.

Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2018 r., Rada Ministrów, Warszawa 2019.

Informacja roczna z wykonania budżetów gmin za 2018 r., Ministerstwo Finansów 2019

Jelínková J., *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí: praktický průvodce*, GRADA Publishing, Praha, 2017.

Kachniarz M., *Ekonomiczno-finansowe skutki regulacji prawnych w obszarze funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2012 – zmiany w systemie ochrony zdrowia*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2013.

Kachniarz M., Gminy i powiaty – konsolidacja nie rozwiąże problemów, *Rzeczpospolita*, 16 października 2018.

Kachniarz M., *Kooperatywność samorządów lokalnych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 339, 2012, s. 36 – 48.

Kachniarz M., Raczyński R. (red.), *Samorząd XXI w. Problemy, trendy, rozwiązania*. Wydawnictwo Siedmioróg, Wrocław 2018.

Kameníčková V., Vybrané aspekty hospodaření obcí v roce 2018, *Obec a finance* 3/2019.

Kępa W., Górecka-Wszytko M., *Polityka energetyczna a zadania gmin w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2013.

Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992. Sněmovní knihovna. Varšava 2000.

Kopecký M., Průcha P., Havlan P., Janeček J., *Zákon o obcích. Komentář. 3. Vydání.* Wolters Kluwer, Praha 2017.

Koudelka Z., *Samospráva*, Linde, Praha 2007.

Kozioł R. *Czechy*, Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 4/2010.

Kubas S., Struktura ustrojowa samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej, *Zeszyty Myszkowskie*, 2015, nr. 2, s. 118 – 137.

Lipowicz I., *Tradycje i przyszłość samorządu terytorialnego w świetle nauki prawa administracyjnego* (v:) Supernat J. (red), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego – Księga Jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jana Bocia*, Wrocław 2009 s. 427- 438.

Living Conditions in Europe, Eurostat, Luxemburg 2018.

Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000.

Mikule V., Rypel J., Červený Z., K úloze postavení národního výboru v socialistické společnosti, *Právník* 1966, nr 10.

Mikule V. (red), Úloha samosprávy v demokratické veřejné správě, *Právník*, 1969, č. 4.

Mrkývka P., Władza i finanse lokalne w Republice Czeskiej, (v:) B. Dolnicki, E. Ruśkowski (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*. OW Branta, Bydgoszcz-Białystok-Katowice 2007.

Niewiadomski Z.(red), *Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka*, Wyd. Branta, Bydgoszcz – Warszawa 2001.

Novotný V., *Územní samospráva České republiky*, CEVRO Institut, Praha 2007.

Oceny działalności parlamentu, prezydenta i władz lokalnych, CBOS, styczeń 2020.

Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.

Piepiora Z. *Ekonomiczna efektywność strukturalnej ochrony przeciwpowodziowej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław 2019.

Podolak M., *Referenda lokalne w państwach Europy Środkowej*, (v:) S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Lublin 2008.

Prucha P., *Veřejná správa a samospráva*, Vysoká škola aplikovaného práva, Praha 2004.

Przybyła Z., Kachniarz M., *Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 243, 2012, s. 249-263.

Rajca L., Pozycja ustrojowa burmistrza (przewodniczącego organu wykonawczego) w wybranych krajach, *Samorząd Terytorialny*, 2002, nr 10, s. 20.

Rozpočet Královéhradeckého kraje na rok 2019. Krajský úřad, Hradec Králové 2019.

Rydlewski G., *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007.

Schelle, K., *Vývoj české veřejné správy*. KEY Publishing s.r.o., Ostrava 2008.

Sojka A., Hrova A., *Plena, rady a komise národního výboru*, Praha 1965.

Šrámek P., Kaplan V., Horák A. *Československé opevnění z let 1935-1938 na Náchodsku*, Klub vojenské historie Náchod, 2000.

Stachowicz M., Obowiązki gminy w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, *Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A, Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne*, 2016, nr 7(1) | 119—134.

Swianiewicz P., Teles F., The Institutionalization of Inter-Municipal Arrangements in Europe: Findings from the Unusual Suspects, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 15/2019, s. 119-136.

Tomaszewski J., *Czechy i Słowacja*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2006

Usługi publiczne w obszarze kultury finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, GUS, Warszawa 2018.

Vodovody a kanalizace České republiky 2018, Ministerstvo zemědělství, Praha 2019

Výsledky zdravotnických účtů ČR - 2010 – 2017, Český statistický úřad, 2018.

Wydatki JST na ochronę zdrowia – raport 2017, Wspólnota, Warszawa 2018.

Wytrązek W., *Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym*, Prawo – Administracja – Kościół, nr. 3, 2004, s. 1 – 15.

Právní dokumenty:

V Polsku

Smlouva mezi Českou republikou a Polskou republikou o údržbě silničních hraničních mostních objektů a společných úseků silnic na česko-polských státních hranicích (Sbírka zákonů PR 2001 č. 143 pol. 1600)

Zákon ze dne 17. května 1989 o zeměměřictví a kartografii (*Ustawa z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne*) (Sbírka zákonů z r. 1989 č. 30 pol. 163 ve znění pozdějších předpisů).

Zákon ze dne 1. července 2011 o změně zákona o udržování čistoty a pořádku v obcích a některých dalších zákonů (*Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*) (Sbírka zákonů z r. 2011 r. č. 152, pol. 897).

Zákon ze dne 10. dubna 1997 o energetice (*Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*) (Sbírka zákonů z r. 1997, č. 54, pol. 348).

Zákon ze dne 12. března 2004 o sociální pomoci (*Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*) (Sbírka zákonů č. 64, pol. 593 ve znění pozdějších předpisů).

Zákon ze dne 15. března o organizaci hlavního města Varšava (*Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*) (Sbírka zákonů z r. 2002 č. 41 pol. 361).

Zákon ze dne 18. ledna 1996 o tělovýchově (*Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej*) (Sbírka zákonů z r. 1996, č. 25, pol. 113)

Zákon ze dne 20. dubna 2004 o propagaci zaměstnanosti a institucích trhu práce (*Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku*) (Sbírka zákonů 2008 č. 69 položka 415 ve znění pozdějších předpisů)

Zákon ze dne 21. března 1985 o veřejných komunikacích (*Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*) (Sbírka zákonů z r. 2020 r. pol. 470 ve znění pozdějších předpisů)

Zákon ze dne 24. dubna 2003 o veřejně prospěšné činnosti a dobrovolnické službě (*Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*) (Sbírka zákonů z r. 2003 č. 96 pol. 873)

Zákon ze dne 24. srpna 1991 o požární ochraně (*Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*) (Sbírka zákonů z r. 2018 pol. 620)

Zákon ze dne 24. srpna 1991 o Hasičském záchranném sboru (*Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej*) (Sbírka zákonů z r. 2019 pol. 1499).

Zákon ze dne 26. dubna 2007 o krizovém řízení (*Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym*) (Sbírka zákonů z r. 2007 č. 89 pol. 590, ve znění pozdějších předpisů)

Zákon ze dne 5. června 1998 o samosprávě okresů (*Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*) (Sbírka zákonů z r. 1998 č. 91 pol. 578, z ve znění pozdějších předpisů)

Zákon ze dne 5. června 1998 o samosprávě vojvodství (*Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*) (Sbírka zákonů z r. 1998 č. 91 pol. 576, ve znění pozdějších předpisů)

Zákon ze dne 7. července 1994 – stavební zákon (*Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*) (Sbírka zákonů z r. 1994 č. 89 pol. 414)

Zákon ze dne 8. března 1990 o samosprávě obcí (*Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*) (Sbírka zákonů z r. 1990 r. č. 16, pol. 95 ve znění pozdějších předpisů)

v České republice

Zákon č.128/2020 Sb., o obcích

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

Zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

Zákon č. 254/2014 Sb., o sociálních službách

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Internetové zdroje:

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics&oldid=391805

<http://rzeczpospolitasamorzadna.pl/>

<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>

https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/home_en

<https://ec.europa.eu/eurostat>

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics/pl

<https://monitor.statnipokladna.cz/2018>

<https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne>

https://pl.wikipedia.org/wiki/Referendum_lokalne

<https://pravdaovode.cz/formy-priority/>

<https://pravdaovode.cz/formy-priority/>

<https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/443543,do-zadan-samorzadow-naleza-rozwoj-i-popularyzacja-kultury-fizycznej.html>

<https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/instytucje-rynku-pracy>

<https://vdb.czso.cz/mos/>

<https://wspolnota.org.pl/>

<https://www.gov.pl/web/finanse/informacja-rocna>

<https://www.gov.pl/web/rodzina/rynek-pracy>

<https://www.hzscr.cz/web-krizove-rizeni.aspx>

<https://www.moderniobec.cz/>

<https://www.oecd.org/health/health-systems/health-at-a-glance-19991312.htm>

<https://www.rio.gov.pl/print.php?sid=408>

<https://www.smocr.cz/>

<https://www.zakonyprolidi.cz/obor/samosprava>

Seznam obrázků

Obrázek 1. Index autonomie územní samosprávy v evropských zemích	19
Obrázek 2. Průměrná velikost obcí (dle populace) v evropských státech	21
Obrázek 3. Struktura příjmů českých obcí v r. 2018 (%)	41
Obrázek 4. Struktura výdajů českých obcí v r. 2018 (%)	43
Obrázek 5. Struktura příjmů obcí v Polsku (2018)	44
Obrázek 6. Struktura výdajů obcí v Polsku (2018).	44
Obrázek 7. Struktura příjmů okresů v r. 2018	57
Obrázek 8. Struktura výdajů okresů v r. 2018	58
Obrázek 9. Struktura příjmů vojvodství w 2018 r.	70
Obrázek 10. Struktura výdajů vojvodství w 2018 r.	71
Obrázek 11. Struktura příjmů Královéhradeckého kraje v r. 2019	73
Obrázek 12. Struktura výdajů Královéhradeckého kraje v r. 2019.....	73
Obrázek 13. Počet bytů na 1000 osob v zemích Evropské unie v roce 2017	86
Obrázek 14. Bytový fond dle formy vlastnictví v Evropské unii v roce 2017	87
Obrázek 15. Průměrná cena čtverečního metru nemovitosti v zemích Evropské unie v roce 2017 [EUR/ m ²]	97
Obrázek 16. Organizační schéma resortu zeměměřičství a katastru v České republice	100
Obrázek 17. Organizační schéma resortu zeměměřičství a katastru v Polské republice.....	101
Obrázek 18. Schéma krizového řízení v Polsku	106
Obrázek 19. Schéma krizového řízení v České republice	109
Obrázek 20. Schéma systému vzdělávání v České republice a v Polsku.....	113
Obrázek 21. Výdaje per capita (tis. USD) na ochranu zdraví (2018).....	116
Obrázek 22. Počet praktických lékařů na 1000 obyvatel v roce 2000 a 2016	118
Obrázek 23. Ukazatel pro udržitelný rozvoj zdravotnického systému v Evropě	119
Obrázek 24. Míra nezaměstnanosti dle BAEI (2018)	128
Obrázek 25. Vlastnická struktura podniků provozujících vodovody a kanalizace v České republice.....	139

Seznam tabulek

Tabulka 1. Základní údaje o krajích v České republice	61
Tabulka 2. Základní údaje o vojvodstvích v Polsku	62
Tabulka 3. Pravomoci stavebních úřadů v České republice	91
Tabulka 4. Výdaje sektoru vládních a samosprávných institucí na sociální záležitosti v letech 2009-2013 (mil. Kč)	122

Seznam příloh – schémata pravomocí

Plakát 1. Samospráva v České republice a v Polsku – způsob jmenování vedoucích

Plakát 2. Volby zastupitelů a výkonných orgánů

Plakát 3. Systém právního a finančního dozoru

Plakát 4. Sociální péče

Plakát 5. Správa silnic

Plakát 6. Vzdělávání

Plakát 7. Působnost správy v oblasti stavebnictví