

Mapa kompetencji polskiego i czeskiego samorządu terytorialnego

Mapa kompetencji
polské a české samosprávy

Ekspertyza wykonana w ramach projektu:

Wspólnie rozwiązujemy problemy



Společně řešíme problémy

Autorzy:
Marian Kachniarz,
Jan Janeček

za wyjątkiem podrozdziałów:
2.1.5. Olgierd Kempa
2.1.6. Zbigniew Piepiora

Redakcja:
Marian Kachniarz

Specjalne podziękowania dla:

Miroslava Kociána - starosty gminy Bílá Voda
Miroslava Vlasáka – byłego starosty Zaclerza
Jaroslava Štefka – sekretarza Euroregionu Glacensis
Marcina Czerniec – wójta gminy Kamieniec Ząbkowicki,
Patryka Strausa – wójta gminy Kamienna Góra,
Juliana Golaka – byłego wiceprzewodniczącego Sejmiku Województwa Dolnośląskiego
Piotra Słowińskiego – dziennikarza Radia Wrocław

za konsultacje w zakresie praktycznych aspektów współpracy polsko-czeskiej, które
posłużyły do udoskonalenia tego tekstu.

Spis treści

| | |
|--|-----------|
| Część I Ogólna charakterystyka szczebli samorządu terytorialnego w Polsce i Republice Czeskiej | 5 |
| 1.1. Ewolucja struktury samorządowej w PL i RCz | 5 |
| 1.1.1. Kształtowanie się struktur samorządowych w PL | 5 |
| 1.1.2. Kształtowanie się struktur samorządowych w RCz | 11 |
| 1.2. Charakterystyka jednostek stopnia gminnego w PL i RCz | 22 |
| 1.2.1. Terytorium, ludność | 22 |
| 1.2.2. Kompetencje i zadania | 27 |
| 1.2.3. Organizacja i zarządzanie | 34 |
| 1.2.4. Finanse, | 44 |
| 1.2.5. Nadzór nad działalnością | 50 |
| 1.3. Charakterystyka jednostek stopnia powiatowego | 56 |
| 1.3.1. Terytorium, ludność | 56 |
| 1.3.2. Kompetencje i zadania | 57 |
| 1.3.3. Organizacja i zarządzanie | 60 |
| 1.3.4. Finanse, | 62 |
| 1.3.5. Nadzór nad działalnością | 64 |
| 1.4. Charakterystyka jednostek stopnia wojewódzkiego | 65 |
| 1.4.1. Terytorium, ludność | 65 |
| 1.4.2. Kompetencje i zadania | 69 |
| 1.4.3. Organizacja i zarządzanie | 71 |
| 1.4.4. Finanse, | 76 |
| 1.4.5. Nadzór nad działalnością | 80 |
| 1.5. Współpraca między jednostkami oraz z organizacjami pozarządowymi | 83 |
| Część II Sektorowa charakterystyka wykonywania poszczególnych zadań w Polsce i Republice Czeskiej | 87 |

| | |
|--|------------|
| 2.1. Organizacja zadań administracyjnych | 87 |
| 2.1.1. Ewidencja ludności | 87 |
| 2.1.2. Administracja komunikacyjna | 89 |
| 2.1.3. Administracja architektoniczno-budowlana..... | 91 |
| 2.1.4. Administracja ochrony środowiska..... | 101 |
| 2.1.5. Administracja geodezyjna | 107 |
| 2.1.6. Służby, inspekcje i straże, zarządzanie kryzysowe | 111 |
| 2.2. Organizacja zadań społecznych | 121 |
| 2.2.1. Oświata i wychowanie | 121 |
| 2.2.2. Ochrona zdrowia | 126 |
| 2.2.3. Opieka społeczna | 132 |
| 2.2.4. Przeciwdziałanie bezrobociu..... | 138 |
| 2.2.5. Kultura..... | 144 |
| 2.2.6. Sport | 146 |
| 2.3. Organizacja zadań technicznych..... | 148 |
| 2.3.1. Wodociągi i kanalizacja | 148 |
| 2.3.2. Energia elektryczna, gaz, telekomunikacja | 151 |
| 2.3.3. Utrzymanie czystości, gospodarka odpadami | 153 |
| 2.3.4. Drogownictwo i transport publiczny..... | 156 |
| 2.3.5. Mieszkania komunalne..... | 158 |
| 2.3.6. Opieka nad zabytkami | 160 |
| 2.3.7. Utrzymanie zieleni, zadrzewienia, cmentarze..... | 162 |
| Spis literatury | 165 |
| Spis rysunków | 170 |
| Spis tabel..... | 172 |
| Spis załączników – schematów kompetencji | 173 |

Część I Ogólna charakterystyka szczebli samorządu terytorialnego w Polsce i Republice Czeskiej

1.1. Ewolucja struktury samorządowej w PL i RCz

1.1.1. *Kształtowanie się struktur samorządowych w PL*

Samorząd terytorialny w Polsce międzywojennej

Idee wolnej gminy i wolności mieszkańców miast do samostanowienia rozprzestrzeniały się w Europie po Rewolucji Francuskiej. Skodyfikowane w uchwale z dnia 17 grudnia 1789 roku o wolnej samorządowej gminie, były wzorem dla zmian ustrojowych w innych państwach (np. w Stanach Zjednoczonych). Wpływy te dotyczyły też Polski, gdzie dwa lata później w Konstytucji 3 maja 1791 roku pojawiły regulacje dotyczące praw i zadań stopnia miejskiego. Niestety, rozbiór Polski pomiędzy Rosję, Prusy i Austrię a w konsekwencji utrata państwowości na 123 lata, spowodowała, że w każdej części wdrażano odmienne systemy. Pod zaborem rosyjskim idee samorządności były bardzo ograniczone, wprowadzono co prawda gminy z wójtem na czele, ale był on reprezentantem władzy centralnej. W zaborze pruskim i austriackim utworzono samorządowe gminy oraz sejmiki powiatowe, w formie związków gmin. Do końca zaborów, największa samodzielność struktur administracji terytorialnej była w Galicji (zabór austriacki) i to tam należy upatrywać polskich tradycji samorządowej.

Na terenach polskich, dłuższą tradycję niż gminy ma instytucja powiatu. Powstały one już w drugiej połowie XIV wieku jako wynik konsolidacji kasztelani. W tytularzach książęcych jednostki te były nazywane po łacinie *districtus* (dystrykt). Opierał się na jurysdykcji sądów ziemskich. Dlatego polski termin "powiat" wywodzi się od "dnia wietnego" czyli "wiecu", zgromadzenia sądowego o z góry wyznaczonym terminie. Powiat

był także jednostką zarządu majątkiem władcy, obowiązki te spoczywały w rękach specjalnych rządców (łac. *procuratores*), zwanych od połowy XV wieku starostami. Starostowie posiadali rozległą władzę administracyjno-sądową; sądzili wszystkich, którzy dopuścili się przestępstw zagrażających spokojowi publicznemu. Do starosty należała również piecza nad wykonywaniem wyroków sądowych oraz ogólny nadzór nad aparatem skarbowym. Powiaty, jako jednostka administracyjna, choć z różnym zakresem władzy, istniały we wszystkich zaborach. W zaborze pruskim, jako odpowiednik niemieckiego *kreis*. W zaborze rosyjskim odpowiednikiem powiatów były *ujazdy*, a w Galicji jako wpierw *dystrykty*, a od 1867 powiaty.

Po I Wojnie Światowej i rekonstrukcji państwa polskiego w 1918 roku, odżyła dyskusja o podziale terytorialnym kraju i o samorządzie. Zdecydowano się na konstituowanie samorządu w oparciu o tzw. model bodeński (południowoniemiecki). Choć łatwiejsze byłoby rozciągnięcie na obszar całego kraju, obecnego w zaborze wielkopolskim modelu pruskiego, to jednak uznano, że ten model będzie lepiej dopasowany do naszych uwarunkowań. Model pruski był bardziej technokratyczny a południowoniemiecki podporządkowywał gminną biurokrację żywiołowi obywatelskiemu. Warto dodać, że model bodeński był uważany za jedną z najlepiej rozwiniętych i ukonstytuowanych form samorządu w ówczesnej Europie. Widać zatem wyraźnie, że polscy reformatorzy mieli dobre rozeznanie w tych modelach i starali się przeszczepić na nasz grunt wiodące pod względem funkcjonalności rozwiązania. Reforma wprowadzała samorząd na trzech stopniach - w województwach, powiatach i gminach. Kształtujące ją regulacje uchwalono 4 lutego 1919 r., więc w roku 2019 przypadło 100-lecie polskiej samorządności. Warto przypomnieć tę datę, bo choć powszechnie się uważa, że samorząd terytorialny w Polsce funkcjonuje od 1990 roku to w istocie była to jego restytucja. Wybiegając nieco w przyszłość, należy w tym miejscu dodać, że inspiracje tym dorobkiem można dostrzec u „ojców założycieli” współczesnego kształtu administracji lokalnej. Zrozumieli oni konieczność zmian w systemie sprawowania władzy już za czasów PRL-u i potrafili ją sformułować podczas „karnawału Solidarności”, nadać jej kształt, przeforsować w czasie „Okrągłego Stołu” i potem, za rządów Tadeusza Mazowieckiego oraz Jerzego Buzka ująć w paragrafy reformy samorządowej i wdrożyć w życie¹.

¹ Za „ojców założycieli” uważa się powszechnie prof. Michała Kuleszę, prof. Jerzego Regulskiego oraz sędziego Jerzego Stępnia, choć pamiętać należy zasługi także szerszego grona osób zaangażowanych w przygotowywanie i przeprowadzenie reform.

Wracając jeszcze do okresu międzywojennego, debaty nad kierunkiem reform modelu samorządowego były bardzo zaawansowane i zabarwione walką polityczną ówczesnych stronnictw. W efekcie samorząd terytorialny podlegał silnemu wpływowi centralnej władzy politycznej. Ograniczeniu ulegała rola rad na rzecz stopniowego wzmocnienia roli organów wykonawczych. Zmiany te wieńczyła w 1933 roku tzw. reforma „scaleniowa”, określana przez jej adversarzy jako „centralizacja, unifikacja i biurokracja”². Można zatem w uproszczeniu przyjąć, że w okresie II RP, przyjęty na wstępie bodeński model samorządu, był konsekwentnie przekształcany w kierunku modelu pruskiego - z mniejszą autonomią i silniejszą kontrolą polityczną centrum.

Po II wojnie światowej na mocy postanowień z Jałty, zgodnie z oczekiwaniami Stalina, grupa krajów Europy Środkowej wraz z Polską i ówczesną Czechosłowacją dostała się w strefę bezpośrednich politycznych wpływów Związku Radzieckiego. Konsekwencją było wdrożenie we wszystkich tych krajach wzoru radzieckiego, opartego na systemie rad narodowych, będących formą terenowych organów władzy centralnej. Samorząd ze swoimi niezbędnymi przymiotami jak autonomia prawna, polityczna, finansowa i majątkowa został zlikwidowany. Określano go jako przeżytek ustrojowy na tle zasady jednolitości władzy państwa. Umocnieniem tego poglądu była ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Według Konstytucji Polski Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku, rady narodowe gmin, miast, powiatów i województw posiadały status terenowych organów władzy państwowej odpowiedzialnej za realizację zadań administracyjnych i poleceń władzy centralnej.

To był dziwaczny system, atrapa władzy, który nie miał nic wspólnego ani z polską tradycją ani z racjonalnością zarządzania publicznego w skali lokalnej. Rolę instytucji dbającej o podstawową tkankę społeczną stał się zakład pracy. Państwo było zorganizowane w układzie resortowym a nie terytorialnym. Podstawa identyfikacja mieszkańców polegała na tym gdzie pracują a nie gdzie mieszkają.

W okresie powojennym przeprowadzono kilka zasadniczych reform podziału terytorialnego na wszystkich stopniach. W 1954 r. w miejsce 3 001 gmin utworzono 8 789 gromad, jako mniejszych jednostek administracyjnych, obejmujących kilka wsi. Miało to stworzyć wrażenie przybliżenia władzy ludowej do obywateli. Tak rozdrobnioną strukturę

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.

uznано jednak za niewydolną i stopniowo gromady konsolidowano w większe jednostki. Zmiany te były kroczące ale jednak zasadnicze, skoro po 20 latach liczba gromad została zmniejszona o połowę. Pomimo tego, uzyskana struktura administracyjna nie zadowalała rządzących, bo w 1972 roku, zdecydowano się na bardziej fundamentalną reformę – likwidację gromad i przywrócenie gmin. W ten sposób, 1 stycznia 1973 w miejsce 4313 gromad utworzono 2365 znacznie większych gmin. Kolejna fala procesów konsolidacyjnych nastąpiła w 1976 roku, a więc zaledwie 3 lata później. Można ją określić jako korektę wdrożonej wcześniej reformy. Korekta ta jednak była dość wyraźna – zlikwidowano w ten sposób kolejnych 10% gmin stabilizując ich liczbę na poziomie 2 129 (wobec dzisiejszych 2 477).

Zwiększanie skali gmin, było skoordynowane z reformami pozostałych szczebli administracyjnych. W 1975 roku zlikwidowano jednostki II stopnia, czyli powiaty. Znacząco za to zwiększono liczbę województw - z 17 aż do 49. Oficjalną motywacją tych zmian, jak wcześniej w przypadku gromad, była chęć zbliżenia władzy do ludu. Nieoficjalnie zmianom tym przyświecały cele polityczne - rozdrobnienie korpusu wojewodów, którzy mogli wcześniej wywierać silny wpływ na władzę centralną. Finał był podobny jak w przypadku gromad, pomimo polityki władz wspierającej nowe ośrodki wojewódzkie, naturalne strefy ciśnienia zmierzały ku większym ośrodkom miejskim. Te strefy funkcjonalne zostały poszatkokwane granicami administracyjnymi co zmniejszało wydolność takiego układu. Z drugiej strony, nie udało się także próba konsolidowania administracji powiatowej na poziomie wojewódzkim. Wiele zadań było bowiem nadal wykonywanych w dotychczasowym układzie (szczególnie zadania związane z inspekcjami, służbami, strażami, sądownictwem i prokuraturą ale także w zakresie geodezji, oświaty, komunikacji itp.). Pomimo zatem formalnej likwidacji, wiele administracji zachowało układ powiatowy.

Po transformacji ustrojowej w 1989 r. nastąpiła dwuetapowa rekonstrukcja samorządu terytorialnego. Najpierw w 1990 roku utworzono samorząd gminny, a niemalże dekadę później, w 1999 r. dopełniono ten układ szczeblem powiatowym i wojewódzkim. Jak już wcześniej wspomniano, zawdzięczać to należy dostrzeżeniu roli ustrojowej i koncepcyjnemu przygotowaniu przez niewielką w sumie grupę ekspertów. Projekty te jednak dalej zalegałyby w szufladach gdyby nie poparcie polityczne ruchów wywodzących się z Solidarności. W dość zgodnej opinii wielu ówczesnych reformatorów, mitu założycielskiego współczesnego samorządu terytorialnego należy szukać dekadę wcześniej, w I-szym Zjeździe Solidarności w Hali Oliwii w Gdańsku (w 1980 r.). Przyjęto na nim program Rzeczypospolitej Samorządnej,

w którym samorząd był postulowany jako podstawa nie tylko stosunków pracowniczych ale także organizacji terytorialnej.

Początkowe założenia stopniowego wdrażania stopnia powiatowego i wojewódzkiego, zostały wstrzymane przez kolejne ekipy rządowe. Konsekwencje ustrojowe tego zaniechania odczuwamy do dnia dzisiejszego. Wielu autorów zauważa bowiem, że elastyczniejszym rozwiązaniem była koncepcja stopniowego dopasowywania się kompetencji poszczególnych szczebli. Zwłaszcza uzupełnianie stopnia lokalnego przez samorząd powiatowy po dekadzie funkcjonowania gmin, budziło obawy tych pierwszych o odebranie okrzepłych już zadań. Skutkiem była zasada jednostronności wertykalnej zadań - jedynie ze stopnia powiatowego do gmin. Nawet w drodze porozumienia nie można było czynić odwrotnie. Nic dziwnego zatem, że w analizach oceniających reformy, wyraźnie diagnozowany jest deficyt współpracy zarówno w układzie wertykalnym jak i horyzontalnym (pomiędzy jednostkami tego samego stopnia).

W przyjętym w 1990 roku modelu ustrojowym gmin, wyraźny akcent położono na aspekt organizacji społecznej. Definicja legalna gminy konstituuje ją jako wspólnotę samorządową (a nie jako jednostkę administracji lokalnej), która posiada kompetencję określania ważnych dla tej wspólnoty zadań własnych (domniemana kompetencja). Już jednak od drugiej kadencji samorządu rozpoczął się proces erozji tej zasady i stopniowego przesterowywania jego funkcjonowania w granicach prawa ku literalnemu wykonywaniu prawa. Od liberalnej zasady „co nie zabronione jest dozwolone”, ku zasadzie legalizmu „co w prawie zapisane – tylko to i nic ponadto”. W orzecznictwie administracyjnym ustalił się nawet trend ograniczający kompetencję ogólną samorządu (domniemaną) czy kwestionujący swobodę organizatorską wykonywania zadań.

Druga fala reform decentralistycznych i wdrożenie samorządów powiatowych oraz wojewódzkich, owe trendy na moment zahamowała. Rządząca ówczesnie ekipa polityczna zdecydowanie prezentowała postawy zbliżone do tych z przełomu lat 80. i 90. Inne były już jednak uwarunkowania - opozycja oraz przekształcane instytucje nie były już w takiej defensywie jak przed dekadą. Opór przed wdrażanymi zmianami był większy a także procesy dekompozycji wdrożonej reformy - szybsze. Na szczeblu powiatowym wdrożono ideę zespolenia administracji, która dawała możliwość wpływu poziomu lokalnego na sposób funkcjonowania służb inspekcji i straży (poza tym komendanci i inspektorzy powiatowi stali się dysponentami środków budżetowych). Bardzo szybko jednak, podlegające temu resorty „wyzwalały się” spod tych regulacji, koncentrując decyzyjność na szczeblu wojewódzkim, w rękach administracji rządowej. Podobny proces obrony swoich pozycji nastąpił na szczeblu

wojewódzkim, gdzie nigdy nie udało się wdrożyć pierwotnie zaplanowanej zasady dualizmu. Zakładała ona wycofanie się wojewody i jego administracji do spraw nadzoru legalnego nad samorządami, oraz koordynacji działań służb, inspekcji i straży. Podmiotem gospodarującym na terenie województwa miał być Marszałek. Od początku opór administracji państwowej doprowadził do zdublowania administracji (np. w zakresie ochrony środowiska, opieki społecznej, geodezji) i walki tych instytucji o kompetencje. Niezreformowana, resortowa administracja centralna stawiała oczywiście w tym oporze po stronie administracji państwowej (województwa), widząc w tym szansę utrzymania swego stanu posiadania.

W istocie zatem, pierwotny koncept oddania zadań lokalnych na szczeblu powiatów i województw w ręce odpowiednich samorządów nie został w pełni zrealizowany. Ucierpiał na tym zwłaszcza powiaty, których funkcjonowanie do dzisiaj opiera się na konstrukcji finansowej, która miała być w założeniu epizodyczna. Zmiana władzy centralnej i przerwanie ciągłości konceptu reformatorskiego, oraz brak zainteresowania tym problemem następnych ekip spowodował nawarstwienie się wielu dysfunkcji. Przykładem jest zupełnie nie przemyślana (i przez wielu polityków do dzisiaj nieuświadamiana) relacja zadłużenia w szpitalach powiatowych do możliwości ich obsługi przez budżety powiatowe. Skutki finansowe regulacji prawnych w zakresie ochrony zdrowia (programów restrukturyzacyjnych) tylko w latach 2004-2012 wyniosły w sumie 10,7 mld zł., z czego na samorząd (głównie powiatowy i wojewódzki) przypadło niemalże 75% tej kwoty (skarbu państwa wyasygnował tylko 3,4 mld zł)³. To chyba najbardziej jaskrawy przykład pogwałcenia zasady adekwatności środków do przekazywanych zadań, określonej w art. 167 konstytucji RP. Tak duże obciążenie, zwłaszcza wąskiego finansowo stopnia powiatowego, musi prowadzić do znaczącego ograniczenia wykonywania innych zadań. Nic dziwnego zatem, że debaty o zmianach systemu samorządowego w Polsce dotyczą głównie powiatów. Rzecz w tym, że koncentrują się głównie na skutkach ich relatywnie słabego funkcjonowania a nie na przyczynach.

Dość istotna modyfikacja systemu samorządowego nastąpiła w 2002 roku, kiedy to zmieniono funkcjonowanie i zasady wyboru organu wykonawczego w gminach. Zarząd stał się jednoosobowy (wójt, burmistrz, prezydent) a jego wybór powierzony bezpośrednio mieszkańcom. Wzmocniło to charakter władzy wykonawczej, uniezależniając od decyzji

³ Więcej na ten temat w: 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.

organów uchwałodawczych (rad). Z jednej strony ocena tego ruchu jest pozytywna, bo usprawniła zarządzanie i odpowiedzialność bezpośrednio wybranego organu wykonawczego. Z drugiej jednak strony spowodowało to postępującą marginalizację rady i erozję jej funkcji kontrolnych. Utrzymywanie tego stanu może powodować sprowadzenie roli radnego do funkcji podobnej do ławnika w sądzie, który samą swą bierną obecnością legitymizuje działanie władzy. Może to wzbudzić proces negatywnej selekcji radnych, nie według kryteriów kompetencji i honoru a możliwości dysponowania czasem, co wyklucza najbardziej aktywne jednostki.

Reasumując, przepisy konstytucyjne dotyczące samorządu terytorialnego w Polsce zostały rozwinięte w ustawach samorządowych, do których należą kolejno: ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, oraz z ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa. Zatem samorząd terytorialny obejmuje każdy stopień zasadniczego podziału terytorialnego państwa, przy czym między poszczególnymi stopniami nie występuje jakiejkolwiek podporządkowanie hierarchiczne. Przykładowo samorząd województwa nie ma żadnych kompetencji władczych w stosunku do powiatów czy gmin znajdujących się na jego terenie. Reforma samorządowa w Polsce często przedstawiana jest jako przykład udanych zmian wdrożonych po transformacji ustrojowej⁴. Jak w okresie II RP, tak i obecnie, trudno wyobrazić sobie proces modernizacji kraju, bez tego rozproszonego co do istoty, ale istotnego co do efektów zaangażowania samorządów. Tak wtedy jednak jak i dziś, dyskusja nad kierunkami ewolucji systemu nie jest wolna od zapędów centralizacyjnych, zmierzających do utopii kontrolowania całości spraw zza jednego biurka.

1.1.2. Kształtowanie się struktur samorządowych w RCz

Początki kształtowania się nowoczesnego systemu samorządowego na ziemiach czeskich sięgają pierwszej połowy XIX w. i związane są bezpośrednio z procesem transformacji ustrojowej z administracji szlacheckiej do samorządu terytorialnego. Ziemie czeskie (Czechy, Morawy i Śląsk Cieszyński – określane jako kraje Korony św. Wacława) znajdowały się wówczas w Cesarstwie Austriackim, a po tzw. Kompromisie (Ausgleich) z lutego 1867 roku - w Cesarstwie Austro-Węgierskim. Aktem wprowadzającym samodzielne

⁴ Szczegółowe odniesienie do analiz oceniających wprowadzone reformy zostało przedstawione w rozdziale 6. Z tego względu w tym miejscu je pominięto.

gminy oraz regiony (Landy) była Konstytucja Cesarstwa Austriackiego (zwana Stadionową), ustanowiona w 1849 roku w Ołomuńcu przez Cesarza Franciszka Józefa I. Według § 33, gminy dostały prawo do swobodnego wyboru swoich przedstawicieli, własności, emitowania obligacji komunalnych itp. Wydana w ślad za tym regulacja ustawowa zawierała bardzo ważną fundamentalną zasadę że „fundamentem wolnego państwa jest wolna gmina”. Prawo to wyróżniło trzy szczeble samorządów: tzw. gminy lokalne, gminy powiatowe (okresni) oraz gminy regionalne (krajské). Ustawa także definiowała zasady władzy wykonawczej, podział zadań na naturalne (własne) i delegowane (zlecone), stosunki między różnymi instancjami rządu a także status kadr urzędniczych.⁵

Pomimo różnych zawirowań politycznych i prób przywrócenia absolutyzmu cesarskiego, ustrój wewnętrzny Cesarstwa, został ugruntowany w konstytucji z 21 grudnia 1867 r. Akty te nie tylko wprowadzały elementy państwa prawa, umożliwiały stosunkowo szeroki zakres autonomii krajów koronnych oraz konstituowały na nowo autonomiczny samorząd powiatowy, miejski i gminny. Zlikwidowany został tylko stopień regionalny. Samodzielność ta dotyczyła stanowienia prawa lokalnego, dysponowania częścią dochodów oraz majątku wspólnotowego.

Ustrój powiatu był klasycznym przykładem administracji dualistycznej. W każdym powiecie funkcjonowały struktury administracji rządowej reprezentowane przez starostę (Bezirkshauptmann), pełniącego jednocześnie funkcje zwierzchnie i nadzorcze nad gminami (w zakresie zadań poruczonych). Organem uchwałodawczo-kontrolnym była rada powiatowa wybierana w systemie kurialnym na sześcioletnią kadencję. Z grona radnych wyłaniano organ wykonawczy – wydział powiatowy, na czele którego stał marszałek powiatu, zatwierdzany przez cesarza. Samorząd odpowiadał głównie za oświatę, komunikację, zdrowie i bankowość. Sprawował również nadzór nad funkcjonowaniem gmin (w zakresie realizowanych przez nie zadań własnych), a sam nadzorowany był przez namiestnika koronnego.⁶

Na terenie Królestwa Czech ukształtowały się gminy miejskie i wiejskie. Gminami były także wydzielone obszary dworskie. W miastach funkcje samorządowe sprawowały rady miejskie jako organy uchwałodawczo-kontrolne oraz magistraty jako organy wykonawczo-zarządzające z burmistrzem na czele (a w większych miastach z prezydentem). Kadencja obu organów trwała sześć lat. W gminach wiejskich natomiast funkcje uchwałodawcze i kontrolne pełniły rady gminne wybierane na trzyletnie kadencje w dwóch lub trzech okręgach

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

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

wyborczych na podstawie cenzusu majątkowego lub wykształcenia. Organem wykonawczo-zarządzającym były powoływane zwierzchności gminne, składające się z przysiężnych oraz wójta. Wójt, posiadający uprawnienia do podejmowania decyzji jednoosobowo, pełnił funkcje naczelnika gminy, kierował zarządem, przewodniczył radzie i odpowiadał za wykonywanie na terenie gminy zadań z zakresu administracji rządowej. Każda gmina realizowała dwojakiego rodzaju zadania: własne i poruczone. Do zadań własnych gminy należał przede wszystkim zarząd majątkiem, z czym związane było wykonywanie budżetu, sprawy komunikacji i utrzymywania dróg, sprawy szkolnictwa, dobroczynności, wydawanie przepisów porządkowych w zakresie policji miejscowej. Poruczony z administracji rządowej zakres spraw obejmował natomiast: ściąganie podatków, organizowanie wyborów, udzielanie ślubów cywilnych, statystyki ludności i pobór do wojska⁷.

Choć wdrożenie tych rozwiązań przyspieszyło procesy modernizacyjne Królestwa Czech i całego cesarstwa, to nie obyło się bez problemów i trudności. Brak wcześniejszych wzorców powodował, że początkowo nie ustanowiono wyraźnych rozgraniczeń kompetencji pomiędzy poszczególnymi stopniami, a także między samorządem a administracją koronną. Powodowało to częste spory kompetencyjne.⁸ Niepoddana kontroli obywatelskiej administracja miała tendencje do zrutynizowania oraz narzucania sobie tylko wygodnych interpretacji prawa. Pomimo jednak tych dysfunkcji, wprowadzenie taki szerokiej autonomii sprzyjało nie tylko rozwojowi samorządności terytorialnej, ale także wzrostowi gospodarczemu oraz kształtowaniu się czeskiej tożsamości narodowej i odrębności kulturowej⁹. Można jednocześnie uznać, że wprowadzone zmiany determinowały kształt późniejszej administracji publicznej w całej Europie Środkowej. Ten model budował bowiem tradycje podziałów terytorialnych nie tylko na ziemiach czeskich ale także i polskich. Poważna ich część – kraj koronny Galicji i Lodomerii, wchodziła przecież w skład ówczesnego Cesarstwa Austro-Węgierskiego.

Po zakończeniu I wojny światowej i proklamowaniu 28 października 1918 r. niepodległości Czechosłowacji, przejęto niemalże w całości dotychczasowy system podziałów terytorialnych. Znalazło to odpowiednie zapisy w podstawie ustrojowej nowego państwa, którą stanowiła konstytucja z 29 lutego 1920 r. Taki układ terytorialny przetrwał zasadniczo cały okres I Republiki Czechosłowackiej. Podejmowano jednak kilka prób w

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.

zakresie zmian kompetencji jednostek. Nasiliły się one w drugiej połowie lat 30 w obliczu rosnącego wpływu faszyzmu i zagrożenia militarnego Czechosłowacji ze strony Niemiec. Wprowadzono m.in. wiele zmian w zarządzaniu gminami, które generalnie zmierzały do wzmocnienia kontroli państwa nad ich działalnością. Ostatecznie oznaczało to, że burmistrzowie działali bardziej jak władze państwowe niż przedstawiciele samorządu miejskiego. Specyfiką wydanych tym czasie regulacji było także narzucenie gminom zadań w zakresie bezpieczeństwa Republiki. Stanowiły one poważną ingerencję w kompetencje gmin, które np. zobowiązane były do współpracy w zakresie szkolenia wojskowego, zapewnienia niezbędnej liczby publicznych schronów, masek gazowych itp. Z tego tytułu, gminy zmuszone były do ponoszenia znacznych kosztów finansowych.¹⁰ Działania te były podejmowane w kontekście nasilających się postaw separacyjnych mniejszości niemieckiej w tzw. Sudetenlandzie, oraz zagrożenia militarnego faszystowskich Niemiec. W obronie przed spodziewaną ich bezpośrednią agresją, podjęto w latach 1935-1938 program budowy czechosłowackich fortyfikacji. Budowę prowadziła powołana 20 marca 1935 roku Dyrekcja Prac Fortyfikacyjnych (*Ředitelství opevňovacích prací*), do udziału w pracach angażowano także lokalne samorządy. Budowa czechosłowackich fortyfikacji została przerwana w związku z naciskami rządów Francji i Anglii i przyjęciem przez prezydenta Beneša ultimatum układu monachijskiego (29 września 1938 roku).¹¹

Dyktat monachijski i aneksja Sudetów (*Sudetenlandu*)¹², czyli terenów zamieszkałych przez mniejszość niemiecką, doprowadziła do istotnych zmian w samorządzie terytorialnym. Niemcy przystępowali energicznie do demontażu struktur samorządowych na zajętych terenach i podporządkowywaniu ich centralnej władzy wykonawczej. Podobne zmiany zostały zapoczątkowane na pozostałych ziemiach Czech, po zajęciu ich w marcu 1939 roku

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 Termin „Sudety” jest różnie rozumiany po obu stronach granicy. Dla Polaków jest to prowincja górską ciągnąca się od Bramy Morawskiej na wschodzie po trójstyk granic polsko-czesko-niemieckiej w okolicach Hradka Královéhradeckého/Nisou, Bogatyni i Zittau na zachodzie. W Czechach obszar ten jest określany jako „Karkonosko-jesionická subprowincja” (*Krkonošsko-jesenická subprovincie*). Termin Sudety w Czechach używany jest rzadko i kojarzony z regionem kulturowym (a nie z regionem fizyczno-geograficznym - jak w Polsce). Region ten, częściej nazywany jako Kraj Sudetów (*Sudetenland*) obejmuje całe pogranicze czesko-niemieckie i czesko-austriackie w Sudetach, Rudawach, Smreczanach, Lesie Czeskim, Szumawie i Morawach południowych. Ich kulturowa odrębność wynikała z fakty zamieszkania przez mniejszość niemieckojęzyczną – tzw. Niemców sudeckich (*Sudetendeutsche*).

przez Niemcy i utworzeniu Protektoratu Czech i Moraw (1939-1945). Chociaż status prawny Protektoratu był teoretycznie autonomiczny, wszystkie jego suwerenne prawa musiały być wykonywane zgodnie z ekonomicznymi, wojskowymi i politycznymi potrzebami imperium. Cała władza wykonawcza podlegała administracji niemieckich władz wojskowych.

Po II wojnie światowej w Czechosłowacji próbowano odbudować system samorządu terytorialnego, nawiązując do wzorów i rozwiązań przedwojennych. Określał to dekret konstytucyjny wydany na uchodźstwie w 1944 r. przez prezydenta Benesza. Według jego zapisów władza samorządowa, miała powrócić zarówno na stopień lokalny (gminy, miasta i powiaty), jak na regionalny (kraje). Chociaż system ten był przejmowany stopniowo przez partię komunistyczną to jeszcze do 1948 roku samorządy miały własne dochody, gospodarzyły na własnym mieniu. Dopiero po zamachu stanu w 1948 roku i przejęciu pełni władzy przez komunistów (koniec III Republiki), zaczęto wprowadzać system rad, wzorowany na rozwiązaniach z ZSRR, a likwidowane ziemie (*země*) zostały zastąpione krajami, których granice nie respektowały historycznych uwarunkowań. Mienie samorządów zostało znacjonalizowane, finanse komunalne upaństwowiono, a rady narodowe stały się terenowymi organami jednolitej władzy państwowej. Stopniowo utwierdzano ten system w kolejnych dokumentach prawnych konsolidując w jednych organach, w myśl leninowskich zasad, władzę uchwałodawczą i wykonawczą. Zwieńczeniem tego było umieszczenie w Konstytucji Czechosłowackiej Republiki Ludowej w art. 86 ust. 1, a także w Ustawie o radach narodowych z 25 maja 1960 r. jednoznacznych zapisów, że do rad należy wykonywanie administracji państwowej na ich terenie. Przedstawicielski charakter rad miał gwarantować jedynie formalny zapis w konstytucji stwierdzający, że rady narodowe to najszersza organizacja ludzi pracy. W praktyce zamiast demokratycznych wyborów stosowano dobór według politycznego klucza. Radni nie reprezentowali zatem interesów mieszkańców, lecz interesy aparatu partyjno-państwowego. Symbolicznie ilustruje to ustawowe określenie obowiązków radnego, wśród których pojawia się powinność zaznajamiania wyborców z nowymi ustawami, rozporządzeniami rządu i z uchwałami Komunistycznej Partii Czechosłowackiej¹³.

W 1968 r. konstytucyjną ustawą o Federacji Czechosłowackiej wprowadzono podział na Republikę Czeską i Republikę Słowacką. Ogólne zasady podziału terytorialnego nie uległy istotnej zmianie. W dalszym ciągu obowiązywały postanowienia konstytucji z 1960 r. (art. 86), na mocy których Czechosłowacja podzielona została na regiony (19), powiaty (270) i

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

gminy, z tym że na Słowacji przejściowo funkcjonował podział dwustopniowy na powiaty i gminy, a regiony wprowadzone zostały ustawą Słowackiej Rady Narodowej z 28 grudnia 1970 r. o podziale terytorialnym SSR. Status dużych miast Czechosłowacji (pełniących funkcje powiatowe i gminne równocześnie) określany był osobnymi kodyfikacjami dotyczącymi problematyki danego miasta i jego organów.

Fala dyskusji i postulatów usamorządowania systemu rad towarzyszyła pracom nad przygotowaniem nowej ustawy o radach narodowych z 1967 r. Przekonywano, że samorządowy charakter rad nie tylko nie osłabia, ale nawet wzmacnia kierownictwo centralne. Upatrywano w radach narodowych załączków samorządu socjalistycznego. Twierdzono, że mają one podwójny charakter: są organami państwa i równocześnie posiadają cechy organizacji społecznej¹⁴. W efekcie doprowadziło to do kolejnych modyfikacji systemowych i uznania rad narodowych w nowej ustawie za państwowe organy o charakterze samorządowym¹⁰. Zmiany te nie wprowadzały jednak instytucji samorządu terytorialnego, ponieważ system rad narodowych nie był formą organizacji społeczności lokalnych, lecz pozostał elementem scentralizowanej władzy i administracji państwowej w terenie. System rad narodowych kraju, powiatu i gmin tworzył rozbudowany aparat: organy przedstawicielskie, ich komisje, kolegialne organy wykonawczo-zarządzające, aparat administracji resortowej, przedsiębiorstwa, zakłady i inne jednostki organizacyjne. Funkcjonowanie systemu opartego na ideologicznej zasadzie centralizmu demokratycznego powodowało podwójny rodzaj podległości. Rady niższych szczebli podlegały radom szczebli wyższych, a pozostałe organy formalnie w pełni podlegały poziomo radom, a w układzie pionowym – analogicznym organom wyższego stopnia. Powstawał w ten sposób rozbudowany system hierarchicznej podległości, dublowany przez struktury partii komunistycznej, które tworzyły ośrodki władzy politycznej sprawujące (wspólnie z organami bezpieczeństwa) faktyczne rządy w terenie¹⁵.

W samej strukturze administracji rad narodowych dominującą rolę odgrywała nie rada, ale odpowiednik polskiego prezydium rady narodowej, czyli komitet wykonawczy (rada národního výboru). Był to organ kolegialny¹⁶, wyłaniany przez radę z grona radnych,

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

¹⁵ Koziół R. Czechy... op. cit..

¹⁶ W Czechosłowacji komitet wykonawczy kraju mógł liczyć od 15 do 18 członków, komitet wykonawczy powiatu od 12 do 15 członków, a w gminach od 5 do 15 członków.

formalnie od niej zależny, a jednocześnie podległy komitetowi wykonawczemu wyższego stopnia. Jego znacząca pozycja wynikała z powszechnej wówczas praktyki obsadzania składu komitetów wykonawczych członkami lokalnych władz partyjnych. Funkcje przewodniczącego komitetu zwyczajowo piastował sekretarz odpowiedniego szczebla KPCz.¹⁷

Po Praskiej Wiośnie w 1968 roku, system finansowania rad uległ nieznacznej modyfikacji. Odseparowano ich budżety od budżetu państwa. Państwo zachowało co prawda monopol w ich finansowaniu, ale poprzez określone dotacje i subsydia. Miało to wywołać wrażenie, że krajowe komitety były niezależnymi i samorządnymi jednostkami. W rzeczywistości nadal dominowały priorytety określone przez KPCz.

O fasadowości samorządowego charakteru rad świadczył również sposób określenia ich zadań. Po pierwsze, sfera samodzielnego działania była stosunkowo wąska i enumeratywnie wyliczona w ustawie (np. sprawy mieszkaniowe, polepszenie warunków bytowych ludności), a po drugie, konstytucja jednoznacznie określała, iż w przypadku kolizji interesów rady zobligowane są kierować się zasadą prymatu, nadrzędności interesu całego narodu nad interesami częściowymi i lokalnymi.¹⁸

Od połowy lat 60. podjęto wysiłki zmierzające do konsolidacji struktury gmin.. Reżim komunistyczny, podobnie jak rządy krajów Europy Zachodniej, uznał rozdrobnioną strukturę miejską za nieefektywną ekonomicznie i starał się połączyć gminy na mocy odgórnych dyrektyw. Czyniono to bez uwzględniania opinii lokalnych społeczności, które najczęściej sprzeciwiała się tym reformom, traktując nowo powstałe jednostki jako wynik opresji komunistycznej. Dano temu wyraz po zmianach zapoczątkowanych aksamitną rewolucją, kiedy to na fali reaktywacji samostanowienia, społeczności lokalne wyrażały swoje poczucie tożsamości poprzez przywrócenie własnej jednostki samorządowej. W ten sposób większość skonsolidowanych wcześniej gmin została przywrócona do życia. Miało to charakter dość żywiołowego procesu dezintegracji. O ile 1 stycznia 1990 r. w Republice Czeskiej było „tylko” 4 100 gmin, to już w pierwszym roku nowego demokratycznego ustroju (1990), liczba ta wzrosła o 1668 nowych jednostek. Jeszcze w dwóch kolejnych latach (1991 i 1992) przyrost liczby gmin wynosił odpowiednio 329 i 99 jednostek. W następnych latach proces

¹⁷ Kozioł R. Czechy... op. cit..

¹⁸ Kozioł R. Czechy... op. cit..

usamodzielniania gmin był znacznie wolniejszy. W 2001 r. został on praktycznie zatrzymany wprowadzeniem regulacji ustawowych znacznie zaostrzających warunki odłączenia.¹⁹

Po aksamitnej rewolucji, w Czechosłowacji, na mocy porozumień opozycji z władzą socjalistyczną w 1990 r. zdecydowano o powstaniu samorządowych gmin. Demontaż systemu komunistycznego przebiegał stosunkowo szybko, budowa nowych instytucji następowała jednak etapami. Podstawowe reformy systemu administracji publicznej przeprowadzono już w 1990 r. Nowelizacją konstytucji z 18 lipca 1990 zniesiono system rad narodowych, skracając przy tym ich kadencje i zapowiadając wybory samorządowe w gminach. W gminach, w miejsce rad narodowych powołano samorząd terytorialny, na podstawie nowej ustawy przegłosowanej w Czechach w sierpniu, a na Słowacji we wrześniu 1990 r. W tym samym roku, na jesieni odbyły się pierwsze demokratyczne wybory samorządowe.²⁰

Początkowo podstawą ustrojową samorządowej gminy w Republice Czeskiej była ustawa uchwalona 4 września 1990 roku, która następnie podlegała wielokrotnym nowelizacjom. Zastąpiła ją ustawa o gminach z 12 kwietnia 2000 roku²¹. Ustrojowe gwarancje samodzielności gmin wprowadziła Konstytucja Republiki Czeskiej uchwalona 16 grudnia 1992 roku. Uznała ona gminy za podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, oraz kraje jako stopień regionalny. Podmiotem jednostek samorządu terytorialnego są terytorialne społeczności obywateli, którzy wybierają swoje organy przedstawicielskie do administrowania tymi jednostkami. Wybory są tajne, powszechne, równe oraz bezpośrednie i odbywają się raz na cztery lata. Jednostki samorządu terytorialnego kształtują prawo lokalne, mają własny majątek i budżet. Państwo ma ograniczone prawa ingerencji do działalności jednostek samorządu terytorialnego, wyłącznie w przypadku, gdy zagrożone jest prawo Republiki Czeskiej²².

Nowelizacja ustawy o gminach z 2002 roku postanowiła wyodrębnić w strukturze gmin trzy różne jej typy: podstawowy (I stopień), z upoważnionym urzędem (II stopień) i z poszerzonymi uprawnieniami (III stopień). Było to konieczne w związku z drugim etapem reformy samorządowej, które wprowadzała kraje, oraz likwidowała urzędy okresowe.

¹⁹ *Městská a obecni statistika*, Český statistický úřad (<https://vdb.czso.cz/vdbvo2/> probrano 15 grudnia 2019 r.)

²⁰ Kozioł R. Czechy... op. cit..

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

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

Podobnie jak w Polsce, na kolejne szczeble samorządu trzeba było czekać ponad dekadę. Założenia reformy dotyczącej wyższych stopni samorządu terytorialnego (okresów i krajów) pojawiły się już w 1993 roku, ale przekuto je na ustawy dopiero w 2000 roku. W międzyczasie, w 1997 roku parlament czeski przyjął zmiany w konstytucji, w postaci wprowadzenia zapisów o wyższych szczeblach jednostek samorządu terytorialnego, która określała wyłącznie ich granice, delegując określenie zasad ich działania, zakresu kompetencji oraz organizacji wewnętrznej specjalnym ustawom. Okres między przyjęciem konstytucji a wejściem jej w życie (2 lata), miał umożliwić debaty publiczne służące wypracowaniu tych szczegółowych zasad, oraz nowym podziale zadań. Co do liczby krajów ścierały się ty dwie koncepcje: ograniczonej liczby dużych jednostek (około 7), oraz deglomracji na kilkanaście mniejszych jednostek. W ramach kompromisu powstało ostatecznie 14 krajów, wraz z wyodrębnionym miastem stołecznym Pragą. Drugi etap tej reformy wiązał się z likwidacją 73 urzędów powiatowych (okresów) i przeniesieniem ich zadań na gminy i kraje, co nastąpiło w dniu 1 stycznia 2003 roku. Powiaty były jednostkami terenowej administracji państwowej, na jej czele stał powoływany przez premiera naczelnik (*přednosta*). Odtąd zadania państwowej administracji terenowej są wykonywane przez urzędy gmin z rozszerzonymi uprawnieniami (III stopnia) oraz urzędy krajów²³. Ocenia się, że około 80% zadań wykonywanych jest przez urzędy III stopnia (zlokalizowane z reguły w miastach, które były stolicami dotychczasowych powiatów), zaś 20% przejęły urzędy regionalne (krajские úřady). Efektem tej reformy jest więc wprowadzenie gmin, które wykonują zadania nie tylko na swoim obszarze – w zakresie zadań zleconych obejmują także swoją jurysdykcją obszary innych jednostek. To swojego rodzaju czeski ewenement, nieznan w tym zakresie w Polsce, gdzie każda gmina jest sobie równa. Jak już wcześniej wspomniano, od 2003 r. zlikwidowano urzędy powiatowe (*okresní úřady*), jednak jednostki terytorialnie pozostawiono jako obszary działania sądów, policji, prokuratur, archiwów, urzędów pracy, urzędów katastralnych itp. Są one również wykorzystywane jako jednostka statystyczna (LAU 1), czasem jako wyróżnik nazwy gminy i niektórych organizacji pozarządowych.

Czeski samorząd terytorialny, zgodnie ze standardami europejskimi, jest nie tylko formą zdecentralizowanej administracji publicznej, ale również polityczno-prawną instytucją demokracji lokalnej, gwarantującą różnorodne formy partycypacji obywatelskiej. Wpływ obywateli Republiki Czeskiej na samorząd traktowany jako formę administracji publicznej

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.

gwarantują ogólne zasady konstytucyjne: prawo dostępu na równych zasadach do stanowisk wybieralnych i do innych funkcji publicznych, prawo do petycji, możliwość występowania do organów samorządu terytorialnego z żądaniem, wnioskami i skargami w sprawach interesu społecznego lub publicznego, prawo do oporu wobec działań odrzucających demokratyczny porządek praw człowieka i wolności podstawowe, jeśli działalność organów konstytucyjnych i skuteczne zastosowanie środków ustawowych okażą się niemożliwie²⁴.

Ustrój wewnętrzny samorządu terytorialnego w Czechach, niezależnie od odrębnych podstaw prawnych i zróżnicowanych typów jednostek, oparty został na podobnych jak w Polsce zasadach. Trzon aparatu władzy i administracji samorządowej konstituują zawsze trzy elementy: organy stanowiące (przedstawicielskie), organy wykonawcze oraz urzędy obsługi administracyjnej. Szczególne uregulowania przewidziano dla tzw. miast statutowych oraz miasta stołecznego.²⁵ Proces ewolucji systemu samorządowego w Republice Czeskiej doprowadził do ugruntowania mocnej pozycji samorządów gminnych, które posiadają konstytucyjne gwarancje domniemania kompetencji. Charakterystyczne dla tego kraju rozdrobnienie gmin, jest efektem dużego przywiązania do lokalnej autonomii, wyrastającego z uwarunkowań historycznych. Czesi uznają, że niewielka gmina znajduje się najbliżej obywatela i najpełniej może realizować jego potrzeby. Wyższa jednostka czeskiego samorządu terytorialnego, czyli region (*kraj*), jest drugim i zarazem ostatnim samorządowym szczeblem. Stał się nim po dekadzie od reaktywacji samorządu terytorialnego i stanowił dopełnienie reform samorządowych²⁶.

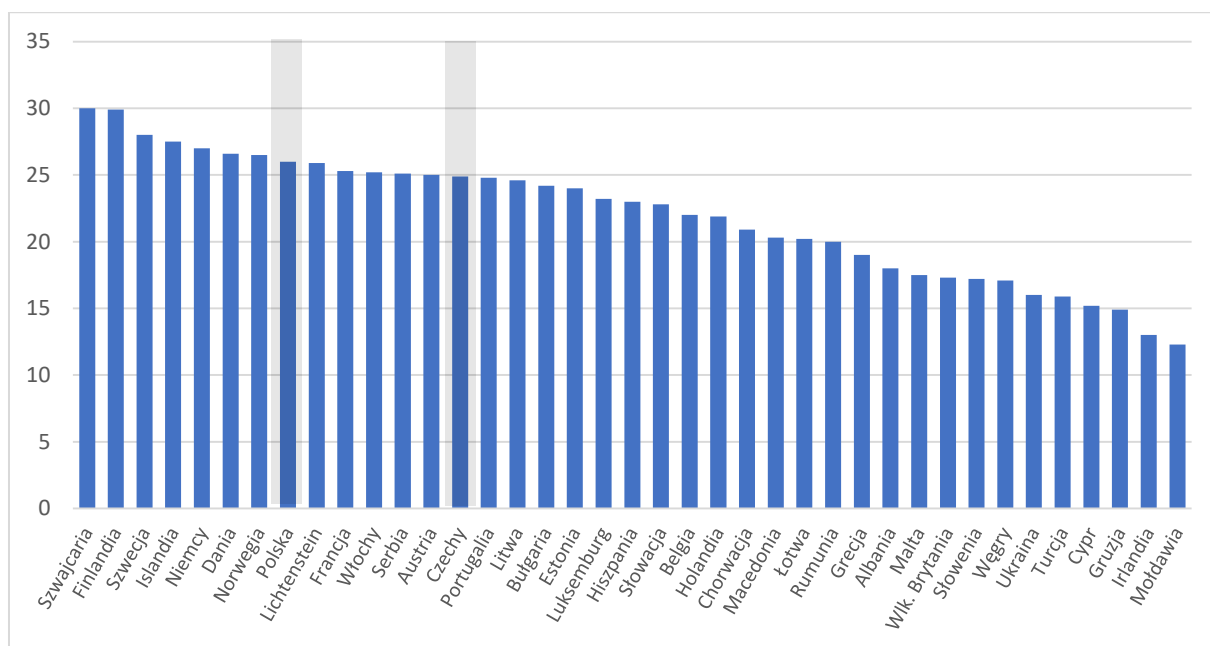
Porównując stopień samodzielności samorządów w Polsce i Czechach, można uznać, że jest on na podobnym poziomie. Dobrze to prezentuje monitoring prowadzony przez Radę Gmin i Regionów Europy (CEMR), którego efekty możemy zobaczyć w corocznych rankingach (rys. 1). Uwzględniają one zakres autonomii samorządów różnych stopni w zakresie stanowienia prawa, elastyczności kompetencyjnej, samodzielności finansowej (w zakresie dochodów własnych i decyzyjności wydatkowej), czy w końcu wyposażenia w mienie komunalne.

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

²⁵ Koziół R. Czechy... op. cit.

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

Rysunek 1. Indeks autonomii samorządu terytorialnego w krajach europejskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Council of European Municipalities and Regions, 2013, *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*, Bruksela.

1.2. Charakterystyka jednostek stopnia gminnego w PL i

RCz

1.2.1. Terytorium, ludność

Podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego zarówno w Polsce jak i w Czechach pozostają gminy (*obce*). W obu przypadkach mają one konstytucyjne gwarancje funkcjonowania. Oznacza to, że zamiar likwidacji gmin wiązałby się wpierw z koniecznością zmian w ustawach zasadniczych. Podstawową różnicą pomiędzy tymi krajami, która rzuca się w oczy to odmienna wielkość jednostek. Wg stanu na koniec 2018 r. w Republice Czeskiej było 6258 gmin, z czego 605 to miasta (26 statutowych), a 226 to miasteczka (*městys*). W tym samym czasie w Polsce było 2477 gmin, w tym 1537 gmin wiejskich, 638 gmin miejsko-wiejskich, oraz 302 gmin miejskich (66 gmin będących jednocześnie miastami na prawach powiatu). Uwzględniając wielkość obu krajów oznacza to, że przeciętna liczba mieszkańców gminy w Czechach wynosi 1 690 osób, a średnia powierzchnia to 13 km². Skaleę rozdrobnienia pokazuje fakt, że około 25% gmin ma mniej niż 200 mieszkańców. Najmniejszą gminą jest Vysoká Lhota w kraju Vysočina, która w 2015 roku miała jedynie 17 mieszkańców. Gminy czeskie są statystycznie najmniejszymi jednostkami w całej Europie (rys. 2).²⁷

Tymczasem w Polsce liczba mieszkańców przeciętnej gminy to 15 507 osób a powierzchnia 126 km². Nie ma żadnej gminy poniżej 1 tys. mieszkańców a tylko 44 jednostek ma mniej niż 2,5 tys. osób. Najmniejszą gminą w Polsce pod względem liczby ludności jest Krynica Morska, która w 2019 r. miała 1 302 mieszkańców.²⁸ Tak mała wielkość gminy jest uwarunkowana położeniem na wyodrębnionym cyplu otoczonym wodami Bałtyku i Zalewu Wiślanego. Oznacza to, że polskie gminy są ponad 10-cio krotnie większe od gmin czeskich (zarówno w zakresie liczby ludności jak i powierzchni) i należą pod tym względem do europejskich „średniaków”. Co ciekawe, polskie gminy są dużo większe, pomimo funkcjonowania tu drugiego stopnia samorządu – powiatów, które w Czechach zostały zlikwidowane.

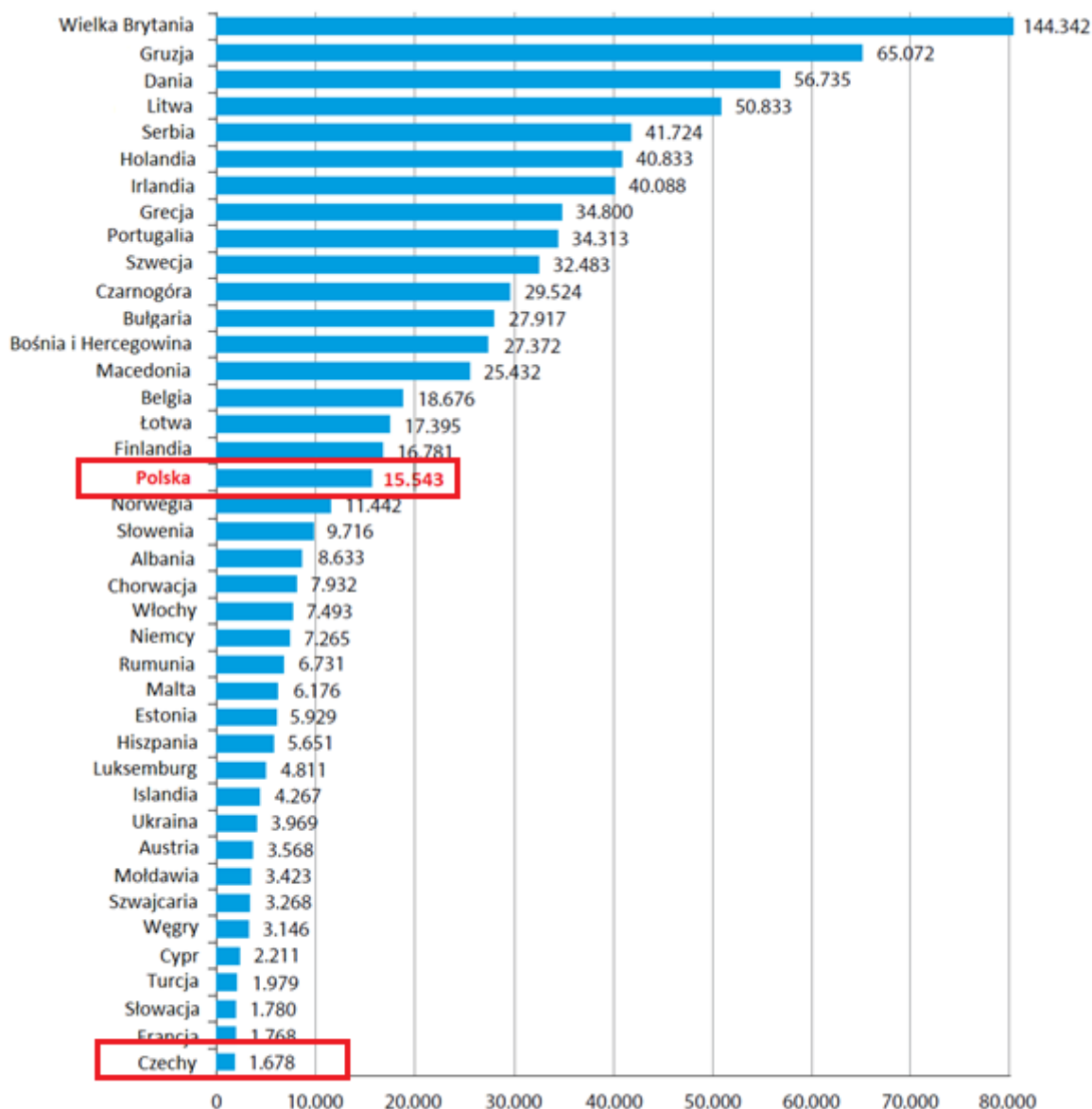
Można zatem obrazowo założyć, że w Republice Czeskiej gminę stanowi każda większa wieś z kilkoma ciężącymi ku niej przysiółkami lub mniejszymi osadami. Poszukując analogii

²⁷ *Městská a obecni statistika*, Český statistický úřad (<https://vdb.czso.cz/vdbvo2/> pobrano 15 grudnia 2019 r.)

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

wielkościowej w Polsce można wskazać na sołectwo. Ze względu na podobne uwarunkowania, duże rozdrobnienie gmin występuje również na Słowacji, a także na w Austrii i na Węgrzech (Monarchia Austro-Węgierska). Poza tą grupą krajów, tradycje „wolnych miejscowości”, kultywowane są we Francji, co skutkuje podobną wielkością gmin jak w Czechach.

Rysunek 2. Średnia wielkość gmin (według populacji) w państwach europejskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Council of European Municipalities and Regions, 2013, *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*, Bruksela.

Zarówno w Polsce jak i w Czechach występuje kategoryzacja gmin, która ma swoje odzwierciedlenie w nazwach samych jednostek jak i ich stanowisk kierowniczych. Jest ona dość skomplikowana i na dodatek odmienna w obu krajach. Może to być przyczyną wielu nieporozumień po obu stronach granicy. Dlatego należy ją w tym miejscu szczegółowo omówić.

W Czechach, gmina z podstawowym zakresem administracji przyjmuje tradycyjną nazwę *obec* na którego czele stoi wójt (*starosta*). Stanowią one 87% wszystkich gmin w Czeskiej Republice, obejmując co do zasady obszary wiejskie. Status miasta (*město*) ma 605 gmin, co stanowi niecałe 10% ich ogólnej liczby.²⁹ Są to z reguły gminy, których liczba ludności jest większa niż 3 tys. mieszkańców (do 2006 r. był to warunek nadania praw miejskich – obecnie takich ograniczeń już nie ma). Status jest odwzorowany w nazwie gminy – nie nazywa się ona *obec* lecz *mesto*. Podobnie jednak jak w przypadku gmin wiejskich na czele miasta również stoi starosta. Wyjątkiem od tej reguły są miasta statutowe (*statutární město*). Jest to 26 największych miast w Republice Czeskiej, które mają prawo do stanowienia swojej wewnętrznej struktury administracyjnej w postaci jednostek pomocniczych (dzielnic). Z reguły mają one ponad 40 tys. mieszkańców. Dzielnic zarządzane są przez rady dzielnic, mogą mieć także odrębne urzędy dzielnicowe, są jednak jednostkami nieposiadającymi osobowości prawnej. Dzielnice mogą przejąć wykonywanie zadań własnych i zleconych gminy, jednakże bez prawa uchwalania własnych regulacji. Głównym aktem regulującym ten wewnętrzny ustrój jest statut, stąd nazwa tej kategorii gmin. Na czele miasta statutowego stoi burmistrz (*primátor*). Miastami statutowymi są m.in.: Liberec, Jablonec nad Nysą, Hradec Králové, Pardubice, Olomuniec, Opawa, Ostrawa, Hawírzów, Frydek-Místek, Karwina i Trzyniec.

Od 2006 roku przywrócono historyczną kategorię miasteczka (*městys* lub *městečko*). Została ona zlikwidowana przez komunistów po zamachu stanu w 1948 roku. Są to z reguły miejscowości o miejskim typie zabudowy, liczące jednak mniej niż 3 tys. mieszkańców (co stanowiło granicę nadania statutu miasta). W 2019 r. status taki posiadało 227 gmin. Nazwa *městys* wskazuje jedynie na charakter gminy i nie wiąże się z żadnymi dodatkowymi kompetencjami, ani z innym nazewnictwem starosty.

Osobną pozycję ma Praga, której status jest uregulowany odrębną ustawą z 2000 r.³⁰ Według tych przepisów Praga jest jednocześnie stolicą Republiki Czeskiej, regionu (*kraje*)

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

³⁰ Ustawa nr 131/2000 o mieście stołecznym Pradze z 13 kwietnia 2000.

oraz gminy. Z tego powodu urzędowa nazwa tej jednostki administracyjnej brzmi: Hlavní Mesto Praha. Podobnie jak miasta statutowe Praga posiada w swej strukturze wyodrębnione władze i urzędy 57 dzielnic (*městské části*), które de facto realizują zadania samorządu gminnego. Z tej grupy, 22 urzędy dzielnic posiada jednocześnie poszerzone kompetencje, wykonując szereg uprawnień dawnych powiatów (*okres*). Całością zarządza burmistrz (*primátor*), który jednocześnie posiada status szefa regionu - hetmana (*hejtman*).

Na taką strukturę gmin, która opiera się głównie na nazewnictwie, nakłada się ważniejsza w skutkach kategoryzacja, dotycząca kompetencji jakie poszczególne rodzaje gmin wykonują. Podział ten zostanie jednak przedstawiony w następnym podrozdziale dotyczącym kompetencji.

W przypadku Polski, jak już wcześniej wspomniano gminy dzielą się na trzy główne kategorie – gminy wiejskie, miejsko-wiejskie oraz miejskie. Nazwa gminy zależy od obszarów, które obejmuje, oraz statusu stolicy gminy.

Najliczniejsze są gminy wiejskie, które stanowią 62% ogólnej liczby jednostek. Obejmują one takie obszary na których nie ma żadnych osiedli o statusie miejskim. Siedzibą urzędu jest zazwyczaj największa wieś w gminie. Na czele gminy stoi wójt. Najmniejszą gminą miejską jest Cisna (powiat leski) - 1,7 tys. mieszkańców, największą zaś gmina Chełmiec (powiat nowosądecki) – 25 tys. mieszkańców.³¹

Istnieje jednak grupa gmin wiejskich, które mają siedzibę urzędu poza swoim terytorium, w nienależącym do niej mieście. Popularnie są one nazywane gminami obwarzankowymi, ponieważ zazwyczaj otaczają one miasto stanowiące odrębną gminę miejską. W takim przypadku obie gminy mają taką samą nazwę (od nazwy miasta) z tym że jedna określana jest jako gmina wiejska a druga gmina miejska. Obecnie funkcjonuje 157 takich jednostek.

Gminy miejsko-wiejskie to jednostki w której skład wchodzi miasto oraz otaczający je obszar wiejski. Są to z reguły mniejsze kilku- lub kilkunastotysięczne miasta, z ciężącym do nich obszarem funkcjonalnym. Ponieważ siedziba urzędu znajduje się w mieście, taką gminą kieruje burmistrz. Pod względem liczebności zajmują one drugie miejsce po gminach wiejskich (26% ogółu jednostek).

Gminy miejskie, jak sama nazwa wskazuje, tożsame są z granicami administracyjnymi jednego miasta. Z reguły gminami miejskimi są jednostki przekraczające 20 tys. mieszkańców. Zaznaczyć należy, że nie jest to jednak kryterium formalne do ich

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

ustanowienia. Zdarzają się liczne wyjątki od tej reguły będące skutkiem specyficznego położenia (np. licząca 1,4 tys. mieszkańców Krynica Morska – najmniejsza gmina w Polsce). Na czele miast stoi burmistrz, który jednak w większych miastach nazywany jest formalnie prezydentem. Kryterium ludnościowym dla tzw. miast prezydenckich jest co najmniej 50 tys. mieszkańców. Spadek liczby ludności poniżej tego progu nie oznacza automatycznie utraty statusu, więc w praktyce wiele miast mniejszych jest także rządzonych przez prezydenta. Największą gminą miejską jest oczywiście stolica kraju – Warszawa (1 703 tys.), najmniejszą zaś wspomniana już Krynica Morska (1,4 tys.).

Część miast, oprócz funkcji gminnych, pełni jednocześnie funkcję wyższego rzędu – powiatów. Są to tzw. miasta na prawach powiatu nazywane także powiatami grodzkimi. Struktura władzy na ich terytorium jest zatem dwustopniowa (a nie trzystopniowa jak na pozostałym terytorium). W roku 2019, było 66 takich miast. Zasadniczo miały to być miasta, w których liczba ludności przekracza 100 tys. mieszkańców. Status ten jednak przyznano także mniejszym miastom, które w wyniku reformy w 1999 r. utraciły funkcję stolic województw (np. Jelenia Góra, Legnica), oraz jednostkom o specyficznej lokalizacji (Sopot, Świnoujście).³²

Miastem – powiatem grodzkim jest także Warszawa, która inaczej niż to jest w przypadku Czech, nie stanowi jednocześnie wyodrębnionego regionu (województwa). Podobnie jak w przypadku Pragi status administracyjny Warszawy jest określony specjalną ustawą³³. Ma ona charakter obligatoryjnego związku dzielnic, o statusie zbliżonym do gmin. Mają one swoje rady, burmistrzów oraz urzędy, jednak podporządkowane są organizacyjnie i finansowo radzie miasta i prezydentowi.

Jednostkami pomocniczymi gmin w Polsce są sołectwa (w miastach dzielnice lub osiedla). Na obszarach wiejskich przypada średnio 18 takich jednostek na gminę. Na obszarach miejskich liczba dzielnic i osiedli jest z reguły niższa, a w mniejszych miastach nie powołuje się ich w ogóle. Są to z reguły pojedyncze miejscowości lub jednostki osadnicze w miastach. Organem stanowiącym i kontrolnym jest zebranie ogółu mieszkańców (zebranie wiejskie lub dzielnicy/osiedla), wykonawczym sołtys (przewodniczący zarządu dzielnicy/osiedla), który ma prawo do brania udziału i występowania na forum rady gminy (nie ma on jednak tam prawa głosu). Organem doradczym jest zaś rada sołecka. Zebranie wiejskie lub osiedla jest przykładem realizacji idei demokracji bezpośredniej podczas którego

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

³³ Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy.

artykułowane są najważniejsze problemy mieszkańców jednostki. Jednostki nie posiadają osobowości prawnej – są strukturami przejmującymi na swoim terytorium realizację zadań publicznych, ułatwiając gminie wykonywanie jej zadań. Są to z reguły zadania z zakresu aktywizacji lokalnej społeczności, utrzymania porządku i estetyki itp. Na realizację tych zadań gmina może przekazać poszczególnym sołectwom środki w ramach tzw. funduszu sołeckiego.

1.2.2. Kompetencje i zadania

Zarówno w Polsce jak i w Republice Czeskiej ogólne zasady dotyczące kompetencji samorządu terytorialnego określone zostały w konstytucjach tych krajów. Zarówno gminy, jak i jednostki pozostałych stopni samorządu, administrowane są samodzielnie przez organy przedstawicielskie, którego zadania określone mogą być jedynie drogą ustawową. Gminne organy przedstawicielskie posiadają zarówno w Polsce jak i w Czechach domniemanie kompetencji w zakresie spraw lokalnych, przyznano im bowiem możliwość podejmowania wszystkich decyzji w sprawach samorządu, o ile nie zostały one przekazane ustawą organowi wyższego stopnia. Takie rozstrzygnięcie wyklucza możliwość powielania decyzji i zadań przez różne stopnie samorządu, pomiędzy którymi nie istnieje stosunek zwierzchnictwa. Ustawy zasadnicze zagwarantowała również organom przedstawicielskim wydawanie powszechnie obowiązujących zarządzeń w granicach ich kompetencji. Konstytucje przewidują ponadto przekazanie organom samorządowym w drodze ustawowej obowiązku wykonania zadań z zakresu administracji rządowej. Ustawowe regulacje powodują, iż kompetencje samorządu terytorialnego stopnia gminnego, różnią się od kompetencji pozostałych stopni (w Polsce powiatów i województw, w Czechach - krajów). Nie mają one bowiem tzw. kompetencji domniemanych – mogą wykonywać tylko te zadania, które na mocy poszczególnych ustaw zostały im przypisane³⁴.

Gminy w zakresie zadań własnych posiadają dużą samodzielność. Obejmuje ona wszelkie działania (niezastrzeżone dla innych podmiotów) na rzecz zaspakajania potrzeb mieszkańców i rozwoju społeczno-gospodarczego terenu. W celu ich realizacji gminie powierzono kompetencje w zakresie: opracowania i przyjmowania budżetu gminy, podejmowania decyzji o alokacji zasobów pozostających w jej dyspozycji, zarządzania

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

majątkiem ruchomym i nieruchomym, określania wysokości podatków i opłat lokalnych, tworzenia stałych lub doraźnych funduszy, wydawania powszechnie obowiązujących przepisów gminnych, organizowania lokalnych referendów, wyborów itp.³⁵

Zadania własne samorządu gminnego ustawy dzielą na dwie grupy: obligatoryjne oraz fakultatywne. Do najważniejszych zadań obligatoryjnych należy zaliczyć: zarządzanie instytucjami gminnymi świadczącymi usługi edukacyjne, zapewnianie usług socjalnych (włączając w to opiekę nad osobami w podeszłym wieku oraz niepełnosprawnymi), podstawową opiekę zdrowotną, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego (poprzez policję municypalną, funkcjonującą w dużych miastach lub poprzez współpracę z policją państwową), ochronę przeciwpożarową, zagospodarowanie odpadów, zaopatrzenie w wodę pitną, oczyszczanie ścieków, utrzymanie ulic i dróg, transport publiczny, utrzymanie parków. Najczęstszymi zadaniami fakultatywnymi realizowanymi przez gminy są zadania dotyczące usług w zakresie komunikacji publicznej czy zarządzania infrastrukturą rekreacyjną. Gminy podejmują działalność w tych sferach przy pomocy własnych jednostek organizacyjnych (np. przedsiębiorstw komunalnych), mogą też realizować je we współpracy z gminnymi związkami celowymi lub wykorzystywać instrumenty prywatyzacji zadań publicznych i kontraktowania usług publicznych³⁶. Tak określony zakres ogólnych kompetencji gmin w zakresie zadań własnych dotyczy zarówno Polski jak i Republiki Czeskiej. Różnice pojawiają się dopiero w szczegółach i wynikają z odmiennej organizacji niektórych usług publicznych w poszczególnych państwach, a także innego ich rozdysponowania pomiędzy administracją rządową i samorządową.

Zacznijmy zatem od tego drugiego segmentu, czyli zadań zleconych gminom z zakresu administracji rządowej. Zadania te wykonują nie w imieniu własnym, ale w imieniu administracji rządowej. W Polsce katalog tych zadań jest jednakowy dla wszystkich gmin, należą do nich w szczególności: prowadzenie ewidencji ludności, rejestracja małżeństw i zgonów, wydawanie dowodów osobistych, prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej (jednoosobowej), zadania z zakresu bezpieczeństwa, przeprowadzania wyborów itp. Każda z gminy wykonuje te zadania jedynie w stosunku do swojego terytorium, otrzymując na ich realizację dotację z budżetu państwa.

³⁵ Koziół R., Czechy... op. cit.

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

W Republice Czeskiej, każda lokalna jednostka terytorialna ma przydzielone w niewielkim stopniu zadania zlecone, ale zróżnicowanie gmin powoduje gradację zadań. Dodatkowo w Polsce szereg zadań z zakresu zadań zleconych wykonują jednostki drugiego stopnia samorządu – czyli powiaty, które w Czechach zostały zlikwidowane. W Czechach dominują małe wspólnoty, 26% wszystkich gmin liczy poniżej dwustu mieszkańców. Tylko 20% gmin to jednostki mające ponad tysiąc obywateli³⁷, które dysponują odpowiednim potencjałem instytucjonalnym by świadczyć dodatkowe zadania (m.in. z zakresu budownictwa i ewidencji ludności). Dopiero zatem miasta wykonują tzw. administrację zleconą, czyniąc to nie tylko w stosunku do swojego terytorium i mieszkańców ale także dla kilku innych gmin. Taka asymetria zadań nie występuje w Polsce, gdzie każda gmina wykonuje przypisane jej zadania we własnym zakresie. Zakres upoważnień w czeskich gminach jest różny i doprowadził, jak już wcześniej wspomniano, do ich kategoryzacji na trzy różne typy: podstawowy (I stopień), z upoważnionym urzędem (II stopień) i z poszerzonymi uprawnieniami (III stopień).

Typ I podstawowy to gminy z podstawowym zakresem administracji państwowej, który został określony w art. 61 ust. 1 lit. a) ustawy nr 128/2000 (ustawa o gminach). Dotyczy wszystkich jednostek jako podstawowych organizacji terytorialnej obywateli. Władze państwowe i władze regionalne mogą interweniować w ich niezależne kompetencje tylko wtedy, gdy wymaga tego ochrona prawa i tylko w sposób określony przez prawo. Dodatkowe obowiązki mogą być nakładane na gminę na mocy specjalnych ustaw. Gmina I typu wykonuje te zadania jedynie na swoim terytorium.

Typ II to gminy z upoważnionym urzędem (POU). Oprócz delegowanych kompetencji w zakresie podstawowym, upoważniony urząd gminy wykonuje inne delegowane uprawnienia z zakresu administracji państwowej, określone w specjalnych ustawach. Najczęściej są to zadania związane z administracją budowlaną oraz urzędy stanu cywilnego. Zadania te gmina z upoważnionym urzędem wykonuje w stosunku do swojego terytorium, jak i dla innych gmin w swoim sąsiedztwie, które mają tylko podstawowy zakres administracji. Tworzy się w ten sposób rejon administracyjny dla upoważnionego urzędu. Poza kilkoma wyjątkami, gminy posiadające upoważnione urzędy to kilkutysięczne miasta i miasteczka, stąd też zazwyczaj używa się określenia upoważnione urzędy miejskie. Jest ich w sumie 395 (razem z rejonami wojskowymi).

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

Typ III to gminy o rozszerzonych kompetencjach (ORP). Tak jak każda gmina wykonuje kompetencje z zakresu podstawowego. Posiada także uprawnienia upoważnionych urzędów miejskich. Każda zatem gmina III typu wykonuje jednocześnie zadania I i II typu. To co decyduje o przynależności do najwyższego stopnia w hierarchii to pakiet zadań z zakresu administracji publicznej, który w większości był wykonywany przez zlikwidowane urzędy powiatowe (okresowe). Są więc efektem reformy administracyjnej, której celem było przeniesienie procesu decyzyjnego pierwszej instancji na najniższy możliwy poziom administracji publicznej, do rejonów administracyjnych liczących średnio 50 tys. mieszkańców. W miejsce 77 okresów powstało w ten sposób 205 gmin o rozszerzonych uprawnieniach. Ocenia się, że przejęły one około 80% zadań powiatowych, pozostałe 20% zostało przekazanych na poziom regionalny (do krajów). W praktyce najczęściej funkcje gmin III typu wypełniają miasta, które były stolicami dotychczasowych powiatów, oraz ośrodki miejskie zamieszkane przez co najmniej 10 tysięcy mieszkańców. Gminy o rozszerzonych uprawnieniach wykonują w szczególności następujące powierzone kompetencje z zakresu administracji państwowej³⁸:

- ewidencja ludności i urzędy stanu cywilnego,
- wydawanie dowodów osobistych i paszportów, wydawanie praw jazdy,
- ewidencja pojazdów samochodowych, wydawanie dowodów rejestracyjnych, rejestr punktów za wykroczenia drogowe,
- prowadzenie rejestru handlowego, licencjonowanie handlu,
- ewidencja przedsiębiorców rolnych,
- opieka społeczna i prawna dzieci,
- gospodarka wodna, gospodarka odpadami i ochrona środowiska,
- administracja w dziedzinie lasów, łowiectwa i rybołówstwa,
- administracja dróg - oznakowanie dróg II. i III. kategorii (lokalnych),
- koncesje dotyczące komunikacji miejskiej i taksówek.

Władze miejskie gmin o rozszerzonych uprawnieniach mają zatem pewne obszary kompetencji nad władzami innych gmin, nie tylko dla własnego, podstawowego okręgu administracyjnego, ale zwykle także dla innych gmin w tym obszarze (średnio na gminę III typu przypada 30 gmin I typu, oraz 2 gminy II typu).

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

Zarówno zakres administracji państwowej zleconej poszczególnym typom gmin, jak i przynależność gmin do konkretnej kategorii, określone są w specjalnie dedykowanych ustawach. Decyzje zatem o tym podejmuje parlament Czeskiej Republiki. Pomimo tego jednak, warto zwrócić uwagę na problem z zakresu kontroli społecznej i odpowiedzialności za jakość realizowanych usług, jaki może w takim modelu występować. Gminy III typu wykonują jednocześnie zadania zlecone zarówno dla swojego terytorium, którego mieszkańcy mają wpływ na wybór władz, jak i też dla terytorium nie mającego wpływu na ich elekcję. Może to prowadzić, w skrajnych przypadkach do konfliktu interesów, czy faworyzowania przez władzę gminy III typu, swojego terytorium. W Polsce takie rozwiązanie nie występuje – gminy co do zasady posiadają kompetencje prowadzenia zadań publicznych jedynie na swoim terytorium. Istnieje tylko jeden wyjątek od tej reguły – gdy jednostki zawrą między sobą porozumienie o wspólnym prowadzeniu pewnych zadań. Dotyczyć to jednak może tylko zadań fakultatywnych.

Jak już wspomniano wcześniej, polskie gminy nie są skategoryzowane, co oznacza że wszystkie mają jednakowe kompetencje. Artykuł 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy oraz konstruuje otwarty katalog takich zadań. Zgodnie z tym przepisem w szczególności zadania własne gminy obejmują następujące sprawy:³⁹

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- edukacji publicznej,

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.)

- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- targowisk i hal targowych,
- zieleni gminnej i zadrzewień,
- cmentarzy gminnych,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- wspierania i upowszechniania idei samorządowej,
- promocji gminy,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Niezależnie od tego, czy gminę zamieszkuje 100 tys. czy 2 tys. mieszkańców, zakres zadań jednostki jest taki sam, mimo że specyfika wykonywanych zadań, czy ich koszty są diametralnie inne. Za przykład można podać chociażby lokalny transport zbiorowy. Zgodnie z ustawą jest to zadanie gminne. W rzeczywistości jednak to zadanie wykonywane jest tylko w największych jednostkach (przeważnie tych powyżej 50 tys. mieszkańców). Wynika to z podziału zadań na obligatoryjne, które muszą być wykonywane przez wszystkie jednostki, oraz fakultatywne – realizowane w zależności od wielkości gminy, jej charakteru i specyficznych uwarunkowań. W przypadku jeśli gmina nie realizuje zadań o charakterze obowiązkowym wtedy jej mieszkańcy mogą dochodzić swoich praw na drodze sądowej. Katalog tych zadań został enumeratywnie wymieniony w specjalnych ustawach i dotyczy obszarów pomocy społecznej, utrzymania czystości i porządku w gminach, organizowania i prowadzenia działalności kulturalnej, oraz systemu oświaty. Narzucają one m.in. instytucjonalną organizację świadczenia usług publicznych w tych dziedzinach (każda gmina musi mieć swój ośrodek pomocy społecznej, jednostkę kultury, szkołę itp.). W przeciwieństwie do tego, przy świadczeniu zadań fakultatywnych, gminy mają dużą swobodę organizacyjną.

Katalog zadań własnych gmin w Polsce jest szerszy niż w Republice Czeskiej. Widać to szczególnie w zadaniach z zakresu opieki społecznej, oświaty oraz ochrony zdrowia, które w Polsce w dużej części należą do kompetencji własnych gmin, zaś w Czechach stanowią część zadań z zakresu administracji rządowej, częściowo zleconych gminom II i III stopnia. Przykładowo, część świadczeń z zakresu pomocy społecznej jest zadaniem własnym gminy i pokrywana jest z jej dochodów. Podobnie w oświacie, nie tylko utrzymanie i prowadzenie szkół, ale także i wynagrodzenia dla nauczycieli są zadaniem własnym gminy i pokrywane są w całości z budżetu gminy. Zadania z zakresu kultury w Republice Czeskiej są dla gmin fakultatywne podczas gdy w Polsce każda gmina jest zobowiązana do posiadania co najmniej jednej jednostki kultury, prowadzenia biblioteki publicznej itp. Szczegóły na temat tych rozwiązań zostaną omówione w dalszej części książki, w rozdziałach poświęconym poszczególnym usługom publicznym.

Reasumując, można uznać, że podstawy ustrojowe gmin jak i całego systemu samorządowego są podobne w obu krajach. Układ kompetencyjny jest w Polsce jednakowy dla wszystkich gmin, podczas gdy w Czechach została wdrożona ich kategoryzacja. Obrazowo rzecz ujmując, można w dużym uproszczeniu uznać, że przeciętna Polska gmina posiada kompetencje lokujące ją pomiędzy II a III typem gmin czeskich.

1.2.3. Organizacja i zarządzanie

System władzy i administracji gminnej zarówno w Polsce, jak i w Czechach tworzą: rada gminy (*zastupitelstvo obce*), zarząd gminy (*rada obce*), wójt, burmistrz, prezydent (*starosta*). Warto zwrócić tu uwagę na semantykę, która w praktyce rodzi we współpracy polsko-czeskiej wiele nieporozumień. Czeska rada gminy jest polskim zarządem a nie radą. Odpowiednikiem polskiej rady gminy jest czeskie przedstawicielstwo (*zastupitelstvo*). Schemat ten powiela się także na innych stopniach samorządu. Struktura zarządu gminy (*rady obce*) i sposób jego powołania w Czechach jest analogiczny do polskich regulacji, które funkcjonowały do 2003 roku. Wdrożona po tym okresie reforma spowodowała, że polski wójt, burmistrz, prezydent pełni jednocześnie funkcję jednoosobowego zarządu gminy.

Inna sytuacja jest także z urzędem gminy (*obecním úřadem*) – w Czechach ma on status organu, podczas gdy w Polsce jest on jedynie jednostką pomocniczą organów gminy. W Polsce, samorządową osobą prawną jest gmina, która nałożone na nią zadania wykonuje za pośrednictwem urzędu gminy. Zdolność prawną, jak i zdolność do wykonywania czynności prawnych ma gmina, nie zaś urząd gminy. Urząd jest jedynie aparatem pomocniczym gminy (służy zarządowi do wykonania zadań gminy oraz do obsługi techniczno-organizacyjnej gminy). Rodzi to wiele niejasności w prostej korespondencji (kiedy w korespondencji stroną jest gmina a kiedy urząd gminy?) ale też w dużo poważniejszych sprawach (np. kto jest podatnikiem VAT). W Czechach nie ma tego dualizmu (gmina i urząd gminy), ponieważ urząd jest jednocześnie organem i osobą prawną.

Katalog organów gminy jest w Czechach poszerzony o tzw. specjalne organy gminne (*zvláštní organ obce*). Należą do nich np. komisja ds. wykroczeń (*komise k projednávání přestupků*), komisja ochrony socjalno-prawnej dzieci (*komise pro sociálně-právní ochranu dětí*), rada zrównoważonego rozwoju (*rada pro udržitelný rozvoj území*), czy komisja powodziowa (*povodňová komise*). Część z nich może być powoływana fakultatywnie, dodatkowo niektóre z nich dotyczą tylko II i III kategorii gmin. W Polsce powoływane są podobne komisje, nie posiadają one jednak statusu organów gminy.

Władzą uchwałodawczą w gminie jest wybierana w wyborach powszechnych rada gminy (*zastupitelstvo obce*). Radni w Czechach wybierani są na czteroletnią kadencję, a w Polsce od 2018 roku kadencje są pięcioletnie (w latach 1990–2017 kadencje również były

czteroletnie). Liczba warunkowana jest populacją gminy, jednak w Czechach zależy także od decyzji rady gminy w określonych ustawą granicach:

- do 500 mieszkańców liczba radnych wynosi od 5 do 9,
- od 501 do 3000 mieszkańców – od 7 do 15 radnych,
- od 3001 do 10 000 – od 11 do 25 radnych,
- od 10 001 do 50 000 – od 15 do 35 radnych,
- od 50 001 do 150 000 – od 25 do 45 radnych,
- od 150 001 – od 35 do 55 radnych.

W Polsce liczebność radnych jest ściśle określona przez prawo i rady nie mają w tym względzie decyzyjności. Wynosi ona w gminach:

- do 20 000 mieszkańców – 15 radnych
- od 21 000 do 50 000 mieszkańców – 21 radnych
- od 50 000 do 100 000 mieszkańców – 23 radnych
- od 100 000 do 200 000 mieszkańców – 25 radnych

oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęcie 100 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż czterdziestu pięciu radnych. Wyjątkowo w Warszawie radnych jest 60.

Rada gminy realizuje zadania własne gminy, samodzielnie określa tryb działania i wewnętrzne procedury posiedzeń. Posiedzenia rady muszą się odbywać nie rzadziej niż raz na kwartał i zwołuje je przewodniczący rady. W Czechach jeśli posiedzenie nie odbędzie się dłużej niż przez 6 miesięcy, rada zostaje rozwiązana decyzją organu nadzorczego (Minister Spraw Wewnętrznych). W Polsce sankcji za przedłużenie tego terminu nie przewidziano.

Inaczej konstituuje się skład prezydium rady. W Czechach, przewodniczącym rady jest z mocy prawa wójt gminy (*starosta, primator*), który zwołuje i prowadzi posiedzenia rady. W Polsce, gdzie wójt pochodzi z wyborów bezpośrednich i nie jest jednocześnie radnym, powołuje się przewodniczącego i zastępców z grona radnych. Kompetencje przewodniczącego rady ograniczają się wyłącznie do organizacji jej prac i nie obejmują np. funkcji reprezentacji gminy w stosunkach zewnętrznych. Na wniosek wójta, albo $\frac{1}{4}$ składu radny (w Czechach – $\frac{1}{3}$), przewodniczący ma obowiązek zwołać posiedzenie rady w ciągu 7 dni. Na wniosek wójta musi także umieścić w programie sesji odpowiednie punkty. W Czechach inicjatywę zwołania rady gminy ma ponadto hetman regionu (kraju).

Rady gminy w Polsce i Czechach mają prawo powoływania swoich organów wewnętrznych, tj. komisji, które są organami inicjującymi i kontrolnymi. W Czechach ustawa obliuguje do powołania komisji finansowej (*finanční výbor*) i rewizyjnej (*kontrolní výbor*), ponadto w gminach, zamieszkałych przez mniejszości narodowe, które stanowią minimum

10% mieszkańców, musi być powołany komitet ds. mniejszości narodowych (*výbor pro národnostní menšiny*). Może być także powołany komitet osady (*osadní výbor*), jeśli tworzyła ona w przeszłości odrębną gminę. Komitet osady ma nieco inny charakter niż pozostałe. Orientowany jest katastralnie, może przedkładać projekty zmian zagospodarowania terenu w części, którą reprezentuje⁴⁰.

W Polsce obligatoryjne jest powołanie komisji rewizyjnej (kontrolnej) oraz komisji skarg, wniosków i petycji. Komisja rewizyjna jest powoływana przez radę w celu kontroli działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta), gminnych jednostek organizacyjnych i jednostek pomocniczych gminy (np. sołectw). Opiniuje ona wykonanie budżetu gminy oraz występuje z wnioskiem do rady w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi (wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez zewnętrzny organ kontroli finansowej - regionalną izbę obrachunkową). Poza tym, w obu krajach rady mogą powoływać różne komisje według własnego uznania.

Kompetencje rad gminy w analizowanych krajach są w dużej mierze podobne, ale warto zaakcentować dość istotne szczegóły. Pierwsza dotyczy wpływu na organ wykonawczy gminy. W Polsce, wójt (burmistrz, prezydent) jest powoływany w wyborach bezpośrednich, rada zatem nie ma wpływu na obsadę tego stanowiska ani na jego odwołanie. Nie ma także osobowej integracji między organem uchwałodawczym a wykonawczym w postaci przewodniczącego rady. Rada zatem może kontrolować wójta, ale nie ma kompetencji do usunięcia go ze stanowiska. Może jedynie wyrazić wobec niego wotum nieufności i zainicjować referendum na rzecz jego odwołania. Pozycja ustrojowa rady wobec wójta jest zatem w Polsce dużo słabsza niż w Czechach. Mniejsze są także jej kompetencje w zakresie organizacji sposobu wykonywania zadań gminy. W Czechach np. to rada ma kompetencje delegowania przedstawicieli gminy do rad nadzorczych spółek komunalnych, w Polsce jest to wyłączna kompetencja wójta. Pełni on jednoosobowo funkcję zgromadzenia wspólników takich spółek.

Kolejnym, wymienianym na wstępie organem gminy, jest jego zarząd (*rada obce*). W przeciwieństwie do rady jest to organ wykonawczy. Jak już wcześniej wspomniano, w Polsce funkcję tę pełni jednoosobowo wójt (burmistrz, prezydent). W Czechach w jego skład wchodzi: starosta, wicestarosta i radni (w liczbie od 5 do 11), wybierani przez radę gminy ze

⁴⁰ Ustawa o gminach z 12 kwietnia 2000, Rozdział 1, Dział 1, paragraf 3, ustęp 1, Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej – Sbírka zákonů 2000, nr 128.

swojego grona. Zarządu nie powołuje się w gminach, w których organ uchwałodawczy liczy mniej niż 15 członków (w gminach poniżej 3 000 mieszkańców), jej kompetencje przejmuje wówczas starosta i rada. Zarząd gminy odpowiada za swoje decyzje i działania przed radą gminy, która może go rozwiązać. Zarząd gminy pracuje na sesjach, które są zwoływane przez starostę. Sesje zarządu są zamknięte, ale sprawozdania z ich przebiegu mają charakter dokumentów publicznych.

Zarząd gminy realizuje funkcje wykonawczo-zarządzające w zakresie zadań własnych gmin, ale mogą być jej powierzane również zadania zlecone. Jej najważniejsze kompetencje określone ustawowo obejmują: zapewnienie funkcjonowania gminy w zgodzie z uchwalonym budżetem, pełnienie wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych gminy zadań organu założycielskiego, wydawanie postanowień gminnych, omawianie oraz rozstrzyganie projektów i wniosków zgłaszanych przez radnych, zapewnienie realizacji uchwał przyjętych przez przedstawicielstwo gminne, rozstrzyganie spraw związanych z funkcjonowaniem i strukturą wewnętrzną urzędu gminy, nakładanie kar w ramach realizacji zadań własnych, wypełnianie zadań określonych w ustawach itp.

W zakresie kompetencji zarządu gminy leży m.in. powoływanie komisji. W ich skład wchodzi zarówno radni, jak i osoby spoza rady, posiadające profesjonalne przygotowanie lub doświadczenie. Przykładami często powoływanych komisji są: komisja przeciwpowodziowa (*povodňová komise*) i komisja ds. wykroczeń (*komise k projednávání přestupků*).

Szczególną pozycję w systemie samorządu gminnego zajmuje starosta, który jest odpowiednikiem polskiego wójta. Jak już wspomniano, wybierany jest wraz z zastępcą (lub zastępcami) na pierwszym posiedzeniu rady gminy z grona radnych. Jest reprezentantem gminy w stosunkach zewnętrznych, pełni też bardzo istotne funkcje wewnętrzne, głównie organizowanie i przewodniczenie pracom rady gminy⁴¹. W obszarze jego szerokich kompetencji znajduje się także: kierowanie urzędem gminy, pełnienie roli pracodawcy (jeśli nie powołano w gminie sekretarza), powoływanie i odwoływanie sekretarza urzędu gminnego, powoływanie i odwoływanie na wniosek sekretarza kierowników wydziałów urzędu, zapewnienie porządku publicznego, pełnienie funkcji szefa policji municypalnej (obecni policie), jeśli taka została utworzona, informowanie obywateli o działaniach gminy. Posiada też pewne uprawnienia w stosunku do organu stanowiącego. Przygotowuje on

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

posiedzenia przedstawicielstwa, zwołuje i przewodniczy tym posiedzeniom. Może wstrzymać wykonanie uchwały rady i przedłożyć ją radzie do ponownego rozpatrzenia na najbliższej sesji, jeśli uzna ją za sprzeczną z prawem. Ponadto w celu realizacji zadań zleconych starosta może powołać specjalne organy gminy, mianując i odwołując ich członków, a we wspomnianym wcześniej przypadku małych gmin, w których nie powołuje się zarządu gminy, starosta przejmuje jego obowiązki.⁴²

W Polsce, wójt jest monokratycznym organem wykonawczym gminy. Oprócz terminu wójt możemy spotkać się jeszcze z pojęciem „burmistrz“ i „prezydent miasta“ (zastosowanie pojęcia zależy od ilości mieszkańców gminy i jej charakteru, dla uproszczenia będziemy dalej używać tylko terminu wójt, chociaż poniższa część tekstu będzie dotyczyła wszystkich trzech instytucji). Wójt wybierany jest bezpośrednio w wyborach, co zostało wprowadzone przez ustawę z dnia 20 czerwca 2002 r., o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Do tego czasu wójt był wybierany przez radę gminy. Wójt wybierany jest w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych. Na stanowisko wójta wybrany może być każdy obywatel Polski, który ukończył 25 lat. Po wybraniu wójt musi uzyskać tzw. absolutorium (lub zgodę albo wotum zaufania), które udziela mu rada gminy. W przypadku, gdy rada gminy nie udzieli wójtowi absolutorium, nie prowadzi to automatycznie do jego odwołania, ale odbywa się referendum dotyczące odwołania wójta z jego funkcji. Rada gminy może zatwierdzić uchwałę o realizacji referendum dotyczącego odwołania wójta również z innych przyczyn niż jest nieudzielenie absolutorium, jednak na dany temat musi się wypowiedzieć wystarczająca liczba radnych (tzn. 3/5 wszystkich członków rady).⁴³

Wójt na podstawie zarządzenia powołuje swoich zastępców - ich maksymalna liczba zależy od liczby mieszkańców gminy. Zastępcy mogą być powołani spoza składu rady. Wójt jest funkcjonariuszem publicznym i w związku z tym ma na podstawie przepisów prawa karnego prawo do szczególnej ochrony, ale również obowiązują go pewne ograniczenia dotyczące zakazu wykonywania innych czynności.⁴⁴ Szczególne ograniczenia dotyczą prowadzenia działalności gospodarczej, która na czas sprawowania funkcji musi zostać zawieszona. Takiej sytuacji nie ma w Czechach, gdzie obrazowo rzecz ujmując, wójt może być jednocześnie właścicielem sklepu zlokalizowanym w ratuszu bądź innych lokalach

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

⁴³ Czudek 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.

komunalnych. Nieco łagodniejsze tylko ograniczenia dotyczą radnych, mogą oni co prawda prowadzić działalność gospodarczą ale nie na mieniu gminy, nie mogą też utrzymywać żadnych stosunków handlowych z jednostkami gminy. Obrazuje to przypadek właściciela jedynej w mieście gazety lokalnej, który będąc radnym, przyjął od jednej z jednostek miasta zlecenie publikacji ogłoszenia urzędowego. Choć sprawa dotyczyła niewielkiej stosunkowo kwoty opłaty za to ogłoszenie, właściciel gazety został sądowo pozbawiony funkcji radnego. W Polsce takie sytuacje są traktowane jako zarzewie korupcji polityczno-gospodarczej i są zabronione systemowo, podczas gdy w Czechach ocenę takich relacji pozostawiono wyborcom.

Wójt realizuje uchwały rady gminy oraz wykonuje dalsze czynności przewidziane przez ustawę. Do tych czynności należy głównie:⁴⁵

- przygotowanie projektu uchwał rady,
- określenie sposobu realizacji danych uchwał,
- zarządzanie nieruchomościami gminy,
- wdrożenie zatwierdzonego budżetu,
- zawieranie i rozwiązywanie stosunku pracy z kierownikami jednostek organizacyjnych.

Do innych czynności wójta należy np. przygotowanie projektu budżetu, wydawanie przepisów porządkowych, udzielanie informacji obywatelom gminy w zakresie wykonania budżetu itp. W realizacji swoich kompetencji wójt podlega radzie gminy.

Wójt decyduje również w bieżących sprawach gminy i reprezentuje ją na zewnątrz. Posiada także prawo do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach administracyjnych.

Do kierownictwa gminy należy także sekretarz (*tajemník obecního úřadu*), jeżeli został powołany. W gminach II i III typu stanowisko to jest obligatoryjne, natomiast w mniejszych gminach nie musi być powołany (ale może) - wtedy jego funkcje przejmuje starosta. W Polsce sekretarz musi być powołany w każdej gminie, przy czym jego rola i sposób delegowania na to stanowisko jest odmienne. Zatrudnienie takiej osoby należy do kompetencji wójta, kandydat musi jednak spełniać określone w ustawie kryteria dotyczące wykształcenia i doświadczenia w zarządzaniu zespołami ludzkimi (niekoniecznie związane z administracją). W Czechach o powołaniu decyduje również wójt (starosta), ale funkcjonuje tu, nieznaną w Polsce, instytucja uzgodnienia z kierownikiem urzędu krajowego (*ředitelém krajského úřadu*). Jest to sposób na zapewnienie odpowiednich kwalifikacji w pionie służb

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

odpowiedzialnych za funkcjonowanie administracji publicznej (sekretarz urzędu krajowego podlega z kolei uzgodnieniu z ministerstwem spraw wewnętrznych). Ponadto kandydat na sekretarza musi mieć co najmniej trzyletnie doświadczenie kierownicze w administracji publicznej. Takiego wymogu nie ma w Polsce, co ma w założeniu pomagać w przejściu niektórych managerów z sektora rynkowego do pracy w administracji publicznej. W obu krajach, sekretarz gminy nie może być członkiem partii lub ruchów politycznych, co ma zapewnić jego bezstronność w realizacji zadań.

Sekretarz zajmuje się sprawami mieszczącymi w tzw. bieżącym zarządzie, z reguły rolę koordynatora funkcjonowania urzędu. W Polsce, zakres jego obowiązków zależy w dużej mierze od woli wójta. Może on *de facto* zajmować tylko pozycję jednego z kierowników i nadzorować jedynie pion spraw organizacyjnych urzędu, może także pełnić realną funkcję kierownika gminnej administracji. Delegacja upoważnień nie może jednak dotyczyć uprawnień pracodawcy, które jest niezbywalnie związane ze stanowiskiem wójta. Tylko on ustawowo wypełnia funkcję kierownika jednostki, on także odpowiada za wszystkie wydawane decyzje administracyjne.

W Czechach za te dwie role odpowiada sekretarz. Spełnia on rolę pracodawcy wobec pracowników gminy, oraz odpowiada za decyzje administracyjne. Przy czym w granicach kompetencji własnych gminy podlega wójtowi. Zaś w granicach zadań zleconych z zakresu administracji publicznej, podlega kontroli urzędu wojewódzkiego (*krajskiego*). Jednak w tym drugim przypadku, w razie stwierdzenia uchybień, ewentualne konsekwencje mogą być nałożone jedynie przez burmistrza, a nie przez dyrektora urzędu wojewódzkiego. Zaakcentowany tu jest wyraźniejszy podział tych dwóch rodzajów zadań, wykonywanych przez gminę. W Polsce odpowiedzialność za wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej jest zintegrowane z jednostką samorządu terytorialnego. Odpowiedzialność urzędnika (nawet sekretarza) jest zawsze tylko przed wójtem, jako kierownikiem urzędu w którym jest zatrudniony. Takie „podwójne” podporządkowanie może być konfliktogenne – na przykład przy różnicach zdań na sposób wykonywania zadań zleconych między wójtem a kierownikiem urzędu wojewódzkiego (*krajskiego*). Warto zaznaczyć jednak, że w praktyce czeskiej do takich konfliktów dochodzi niezwykle rzadko.

Sekretarz w obu krajach ma prawo do udziału, z głosem doradczym, w posiedzeniach rady gminy, a w Czechach także zarządu gminy.

O ile pozycja sekretarza w Czechach wydaje się być szersza o tyle odwrotnie jest z głównym odpowiedzialnym za gminne finanse. W Polsce jest on bliższy stanowisku dyrektora finansowego, który oprócz księgowania buduje strategię finansową firmy, zaś w

Czechach odpowiada bliżej funkcji głównego księgowego, czuwającego nad prawidłowym zakwalifikowaniem rachunków. Pokazuje to pozycja skarbnika, które w Polsce jest nawet wyższa od sekretarza, podczas gdy w Czechach jest odwrotnie – to sekretarz ostatecznie odpowiada za zgodność z prawem gospodarki budżetowej. Skarbnik należy do ścisłego grona najwyższego kierownictwa urzędu, to on ponosi także bezpośrednią odpowiedzialność za realizację budżetu. Ustawa daje mu np. prawo tzw. kontrasygnaty – wójt nie może poczynić żadnego wydatku bez jego akceptacji. Jeżeli skarbnik odmówi kontrasygnaty musi o zaistniałej sytuacji powiadomić radę gminy oraz inne instytucje wymienione w ustawie.

Dlatego przy zatrudnianiu wójt proponuje osobę na to stanowisko, jednak decyzję o jego powołaniu i odwołaniu podejmuje rada. W ten sposób rada gwarantuje sobie lepszą współpracę przy uchwalaniu budżetu, sprawozdań z realizacji czy wieloletniego planu finansowego. W Czechach jest to oczywiście funkcja także istotna, w hierarchii urzędowej jednak występuje na równi z kierownikami innych działów.

Skarbnik, jak już wspomniano wyżej, jest głównym księgowym gminy. W sytuacji, gdy działania podejmowane przez wójta wywołują zobowiązania finansowe, na odpowiednich dokumentach wymagana jest kontrasygnata skarbnika.

Najważniejszą jednostką gminy, służącą wykonywaniu jej zadań jest urząd gminy. Urząd gminy jest więc organem pomocniczym wójta i można go określić jako sumę osób i środków materialnych przeznaczonych do zabezpieczenia działalności organów gminy. Pracownicy urzędu nie mają swoich własnych kompetencji, działają jedynie w imieniu wójta i na podstawie jego pełnomocnictwa. Struktura organizacyjna urzędu oraz zasady jego funkcjonowania są określone w regulaminie organizacyjnym, który w formie rozporządzenia zatwierdza wójt.

W Czechach urząd gminy odpowiada za wykonanie decyzji organów gminnych oraz ich obsługę administracyjną. Jego struktura organizacyjna określana jest przez zarząd gminy. Do najczęściej tworzonych wydziałów należą: budżetowy, planowania przestrzennego i rozwoju gospodarczego, organizacyjny, przedsiębiorczości, zasobów ludzkich oraz public relations. Urzędy gminne w zakresie realizacji zadań własnych gminy podlegają radzie i zarządowi gminy, zaś w zakresie realizacji zadań zleconych są kontrolowane przez urzędy wojewódzkie (*krajские*).

W Polsce, gminy mają swobodę organizacyjną, tzn. kształtują samodzielnie strukturę organizacyjną urzędu, stąd nie ma tu wzorcowych formalnie regulacji. Pomimo tego, wiele komórek organizacyjnych jest typowych dla większości urzędów gmin (wydziały, działy, biura itp). Nie istnieje zależność urzędu wobec innych jednostek, wykonujących np., zadania

administracji państwowej. Kierownikiem urzędu gminy jest z ustawy wójt, podobnie jak w Czechach starosta. Jednak w Czechach funkcję kierownika urzędu może także pełnić sekretarz, jeśli funkcja ta jest ustanowiona w gminie (w niewielkich gminach sekretarz często nie jest powoływany).

W polskich gminach mających do 20 000 mieszkańców rada gminy jest wybierana w jednomandatowych okręgach wyborczych, a w pozostałych (w tym miastach na prawach powiatu) stosuje się ordynację proporcjonalną. Wybory wójta mają charakter bezpośredni – zwycięzcą zostaje kandydat, który uzyska ponad 50% głosów. Jeśli w I turze żaden z nich nie zbierze takiego poparcia, organizowana jest II tura, w której rywalizuje dwóch pretendentów o najwyższych wynikach z I tury. Akt elekcyjny odbywa się jednocześnie do wszystkich stopni samorządu (gmin, powiatów i województw), trwa jeden dzień i jest to zawsze niedziela – dzień wolny od pracy. Specyfiką polskich wyborów do gmin jest to, że większość mandatów radnych (ale także i stanowisk wójtów), zdobywają kandydaci nie związani z komitetami partyjnymi (około 65%).

Wybory samorządowe w Czechach oparte są na systemie proporcjonalnym, przy czym w małych jednostkach cała gmina stanowi jeden okręg wyborczy, w przypadku większych miast wprowadza się wewnętrzny podział na wiele okręgów. Wybory do krajów (regionów) przeprowadzane są co do zasady w regionach wielomandatowych. W odróżnieniu od systemu polskiego nie ma tu więc wyborów w okręgach jednomandatowych – nawet, gdy cała gmina stanowi jeden okręg, wybory przeprowadzane są metodą proporcjonalną. Głosowanie na daną listę, oraz konieczność pokonania 5% procentowego progu wyborczego, powoduje że w Czechach praktycznie nie zdarzają się jednoosobowe komitety, zazwyczaj są to grupy kandydatów których liczebność odpowiada ilości miejsc w danej radzie. W Polsce, w gminach do 20 tys. mieszkańców (okręgi jednomandatowe), inicjatywy jednego kandydata dominują w całej strukturze komitetów wyborczych.

W Czechach, mimo czteroletniej kadencji wybory samorządowe w gminach i krajach odbywają się naprzemiennie co dwa lata, gminy funkcjonują bowiem od 1990 roku, a kraje od 2000 roku. Mieszkańcy gmin i krajów wybierają ponad 63 tysiące swoich przedstawicieli do władz samorządowych. Przykładowo w 2006 r. w wyborach gminnych kandydowało ponad 200 tysięcy osób, z czego ponad połowa to kandydaci niezależni, niezwiązani formalnie z partiami politycznymi. Wybory trwają od piątku po południu do soboty po południu, przy czym w nocy z piątku na sobotę urny są plombowane. Wielu Czechów głosuje w piątek w drodze z pracy do domu, aby móc cały weekend spędzić poza miastem. Po wyborach w 1990 r., w których wzięła udział rekordowa liczba głosujących (74%), frekwencja w kolejnych

wyborach samorządowych spadła, lecz ustabilizowała się na dość wysokim poziomie (1994 r. – 62%, 1998 r. – 58%).⁴⁶ Wszelkie informacje dotyczące zasad i przebiegu wyborów samorządowych (dane dotyczące kandydatów, komitetów wyborczych, frekwencji, wyników głosowania, rozdziału mandatów etc.) przeprowadzonych w gminach od 1990 r. oraz w krajach od 2000 r. zamieszczone są na stronie internetowej: www.volby.cz.

Referendum lokalne w Czechach nie ma podstawy konstytucyjnej. Zasady i tryb jego przeprowadzania określone są ustawą z 23 stycznia 2004 r. o lokalnym referendum⁴⁷. W referendum mieszkańcy rozstrzygają o sprawach mieszczących się w zakresie zadań własnych gminy, z wyjątkiem: budżetu gminy, podatków lokalnych, wyboru i odwołania starosty (zastępcy starosty), zarządu gminy i członków innych organów wybieranych przez radę gminy, spraw rozstrzyganych w trybie postępowania administracyjnego, oraz w sprawach sprzecznych z prawem.

Z inicjatywą jego przeprowadzenia może wystąpić każdy uprawniony do głosowania obywatel, jeśli jego wniosek zyska odpowiednie poparcie mieszkańców. W gminach do 3000 podpisy powinno złożyć 30% uprawnionych i analogicznie: do 20 tys. – 20%, do 200 tys. – 10%, powyżej 200 tys. – 6% uprawnionych. Aby referendum było ważne, musi w nim uczestniczyć 50% uprawnionych do głosowania, a do rozstrzygnięcia potrzebna jest większość bezwzględna (ponad 50% głosujących). Referenda są jednodniowe, lecz w praktyce stosuje się je rzadko. Zwykle dotyczą kwestii rozwiązywania problemów łączenia i podziału gmin. W przypadku zmian granic terytorialnych gminy ma ono bowiem charakter obligatoryjny⁴⁸. Referendum o podziale gminy nie może być zorganizowane, jeśli w jego wyniku powstałaby nowa jednostka licząca mniej niż 1000 mieszkańców (przed 2000 rokiem było to tylko 300 mieszkańców).

W Polsce, podstawą prawną przeprowadzania referendum lokalnego w Polsce są art. 4 i 170 Konstytucji RP. Postanowienia Konstytucji precyzuje ustawa z 15 września 2000 o referendum lokalnym. Zgodnie z jej brzmieniem ustalonym w 2013, mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w nim swoją wolę:⁴⁹

- w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki,

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

⁴⁷ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

⁴⁸ Kozioł R. Czechy, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica* 4/2010, s. 42-60.

⁴⁹ https://pl.wikipedia.org/wiki/Referendum_lokalne

- co do sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki,
- w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.

Przedmiotem referendum gminnego może być również:

- odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
- samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

W przypadku referendum w sprawie odwołania władz lokalnych wynik głosowania jest wiążący (czyli musi być wcielony w życie), jeżeli w referendum wzięło udział nie mniej niż $\frac{3}{5}$ liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Na przykład, jeśli w wyborach samorządowych do rady powiatu wzięło udział 5000 mieszkańców, to aby referendum było ważne, musi wziąć w nim udział $\frac{3}{5}$ tej liczby, czyli min. 3000 głosujących. W przypadku referendum dotyczącego samoopodatkowania, projekt musi zostać zaakceptowany przez co najmniej $\frac{2}{3}$ osób, które oddały ważne głosy. W przypadku pozostałych lokalnych plebiscytów decyduje większość głosów.

W Polsce instytucja referendum lokalnego cieszy się dość dużym zainteresowaniem. W latach 2006-2014 przeprowadzono 222 takie plebiscyty, przy czym najczęstszą przyczyną rozpisania referendum była chęć odwołania władz terenowych, bądź też formułowano kilka zarzutów jednocześnie. Duża liczba referendów nie oznacza jednak ich wysoką skuteczność. Wręcz przeciwnie, jak podaje Państwowa Komisja Wyborcza w latach 2010-2014 w wyniku powszechnego głosowania odwołano zaledwie: 2 rady, 2 wójtów, 4 burmistrzów i 1 prezydenta. W pozostałych przypadkach inicjatywy referendalne spaliły na panewce.⁵⁰

1.2.4. Finanse,

Czeskie jednostki samorządu terytorialnego są korporacjami publiczno-prawnymi, posiadają własny majątek i budżet, mogą także prowadzić działalność gospodarczą. W obrocie majątkiem i środkami finansowymi zagwarantowano im szeroką samodzielność. Każdy samorząd musi przygotować roczny budżet, jedynie najbogatsze samorządy ($\frac{1}{3}$ wszystkich) stać na przygotowywanie budżetu wieloletniego, który przewiduje kierunek

⁵⁰ <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne>

rozwoju i wielkie inwestycje. Z powodu znacznych dysproporcji w liczbie mieszkańców poszczególnych jednostek, również ich dochody znacznie się różnią⁵¹. Składają się na nie przede wszystkim dotacje oraz podatki, z tym że samorządy regionalne utrzymują się głównie z dotacji (84%), a samorządy lokalne z podatków (68,2%) i dotacji (17,1%)⁵². W przeciągu ostatniej dekady rola udziału w podatkach wyraźnie wzrosła, zaś dotacji - zmalała. Świadczy o tym struktura dochodów lokalnych w 1998 r. kiedy to udziały w podatkach stanowiły 46%, a dotacje – 25% dochodów gmin.

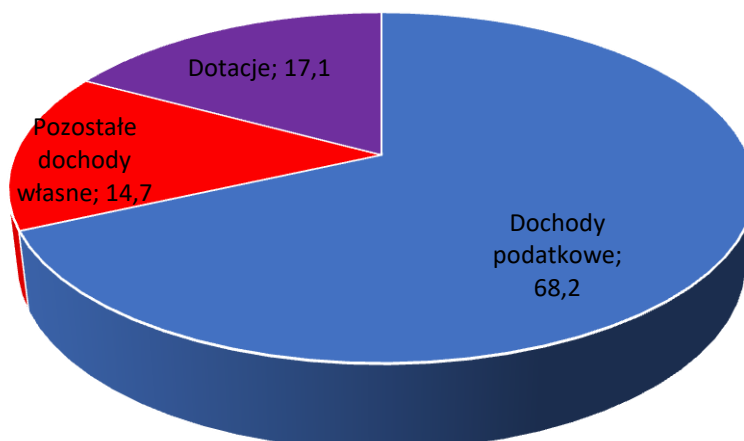
Najbardziej znaczącą częścią dochodów gmin czeskich jest udział we wpływach z podatków od dochodów osobistych, wynosi on 60%, a w przypadku największych miast, takich jak Praga, Brno, Ostrawa i Pilzno, jest to 70%. Republika Czeska wyróżnia się na tle innych krajów bardzo niskim udziałem dochodów własnych, które stanowią tylko 14,7%. Warto jednak zaznaczyć, że kwalifikacja dochodów jest nieco inna niż w Polsce. Podstawową grupę stanowią dochody podatkowe. Za dochody własne uznaje się jedynie wąską grupę dochodów z majątku (sprzedaż i wynajem). Dotacje obejmują transfery z budżetu państwa na realizację zadań zleconych. Najważniejszą kategorię dochodów lokalnych stanowią udziały w podatkach. Gminy czeskie otrzymują po 25,84% z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT - DPFO), podatku dochodowego od osób prawnych (CIT - DPPO), oraz z podatku od wartości dodanej (VAT - DPH). Marginalne znaczenie mają natomiast podatki od posiadania psów, gier hazardowych, opłaty turystyczne oraz podatki od wykorzystania przestrzeni publicznej.⁵³

⁵¹ 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.

⁵² Vybrané aspekty hospodaření obcí v roce 2018, *Obec a finance* 1/2019

⁵³ Daňové příjmy rozpočtů krajů a obcí dle zákona o rozpočtovém určení daní, *Finanční správa* 1/02/2021

Rysunek 3. Struktura dochodów gmin czeskich w 2018 r (%).



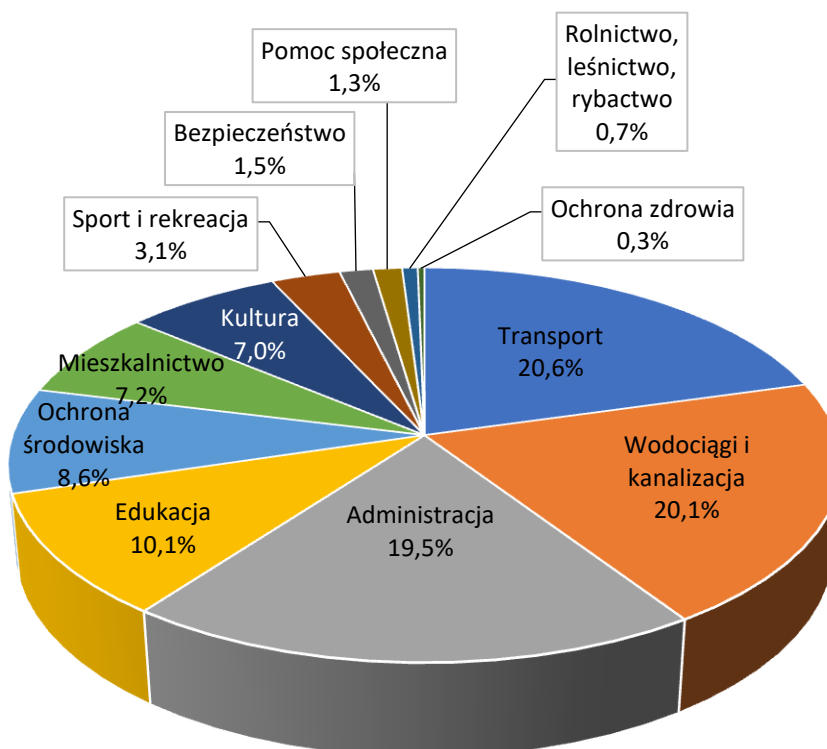
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Vybrané aspekty hospodaření obcí v roce 2018*, Obec a finance 1/2019

W ogólnym woluminie środków, najważniejszą rolę pełni strumień podatku z VAT. Stanowi on aż 39% dochodów podatkowych gmin. Podatki od osób fizycznych i prawnych stanowią odpowiednio 22 i 24% dochodów podatkowych.

Warto w tym miejscu zaznaczyć podstawowe różnice w porównaniu z Polską – gminy polskie nie są uprawnione w partycypacji w podatku VAT, stanowi on w całości dochód skarbu państwa. W Czechach jest to podstawowe źródło dochodów samorządów. W Polsce dochody te oparte są na przede wszystkim na 39,34% udziale w PIT (DPFO), oraz na 6,71% udziale w CIT (DPPO). W Czechach, odmiennie niż to jest w Polsce, gmina nie posiada uprawnień organu podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości. Należności podatkowe są pobierane przez administrację finansową Republiki Czeskiej, które następnie w całości przekazywane są odpowiednim gminom. Inna jest także zasada dystrybucji kwoty podatków do budżetów odpowiednich gmin. W Polsce gminy partycypują w wielkości podatków PIT i CIT (bez VAT) zebranych na ich terytorium, podczas gdy w Czechach te 25,84% kwoty odliczane jest najpierw od ich ogólnokrajowej sumy. Przekazanie odpowiednich kwot do gmin odbywa się za pomocą algorytmu uwzględniającego liczbę mieszkańców, liczbę zatrudnionych w przedsiębiorstwach oraz liczbę dzieci w szkołach. Taki mechanizm podziału wpływów podatkowych ma jednocześnie funkcję wyrównawczą - gminy bowiem otrzymują równe udziały z ogólnoczeskiej kwoty podatków.

Wydatki dzielą się na dwie podstawowe grupy – bieżące i inwestycyjne. Udział inwestycji kształtował się w 2018 roku na poziomie 25%, pozostałe 75% gminy przeznaczały na wydatki bieżące. Wydatki inwestycyjne koncentrują się głównie na mieszkalnictwie (27%), oraz transporcie i komunikacji (17%).⁵⁴

Rysunek 4. Struktura wydatków gmin czeskich w 2018 r (%).



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://monitor.statnipokladna.cz/2018> (pobrano dn. 15 lipca 2019 r.)

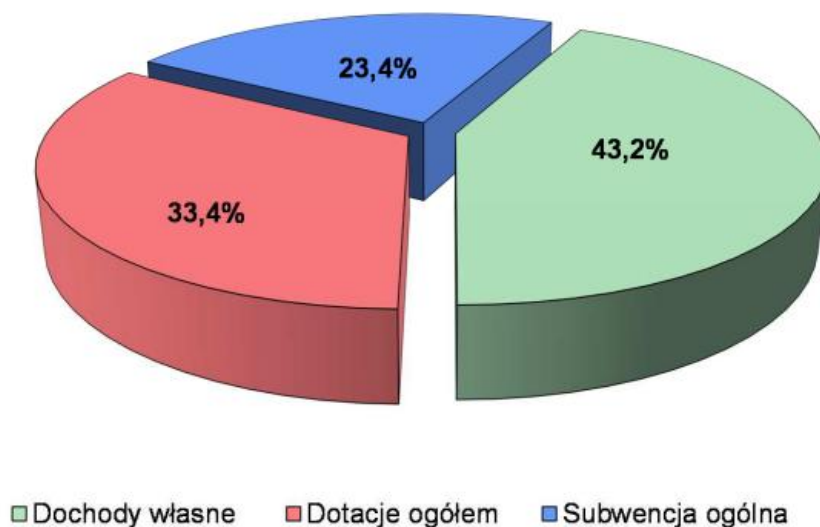
Największą pozycją wydatkową jest transport (20,6%) obejmujący zarówno utrzymanie dróg jak i transport publiczny. Na drugim miejscu znajduje się zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków (20,1%). Trzecią grupę wydatkową stanowi administracja publiczna (19,5%). Te porównywalne do siebie działy wyraźnie dystansują pozostałe, wśród których znajdują się edukacja (10,1%), ochrona środowiska (8,6%), mieszkalnictwo (7,2%), kultura (7%), oraz sport i rekreacja. Niewielkie relatywnie znaczenie mają pozostałe grupy wydatków, które oscylują wokół wartości 1%. Co ciekawe, znajduje się tutaj pomoc społeczna (1,3%), której znikomy udział ilustruje stopień wyłączenia gmin czeskich w

⁵⁴ <https://monitor.statnipokladna.cz/2018> (pobrano dn. 15 lipca 2019 r.)

świadczeniu tej kategorii usług. Realizowane są one przede wszystkim przez specjalne agendy państwowe.⁵⁵

Porównując powyższe dane z sytuacją gmin polskich warto zwrócić uwagę na relatywnie mniejszy udział klasycznych dochodów własnych. W Czechach było to około 70% a w Polsce nieco powyżej 43%. Dotacje w Polsce mają średnio niemal dwukrotnie większe znaczenie niż w Czechach (odpowiednio 33,4% i 17,1%).⁵⁶ Nie należy jednak wyciągać z tego daleko idących wniosków, gdyż nazwa tej samej kategorii dochodowych po obu stronach granicy może być myląca. Podchodząc funkcjonalnie do niektórych instrumentów można np. odnieść wrażenie, że niektóre subwencje w Polsce, mają podobny w istocie charakter jak niektóre dochody podatkowe w Czechach. Ich dystrybucja jest oparta na podobnych zasadach algorytmowych. Gdyby zatem potraktować subwencje jako dochody parapodatkowe, wartość strumienia tak rozumianych dochodów własnych byłaby po obu stronach granicy podobna.

Rysunek 5. Struktura dochodów gmin w Polsce (2018 r.).



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

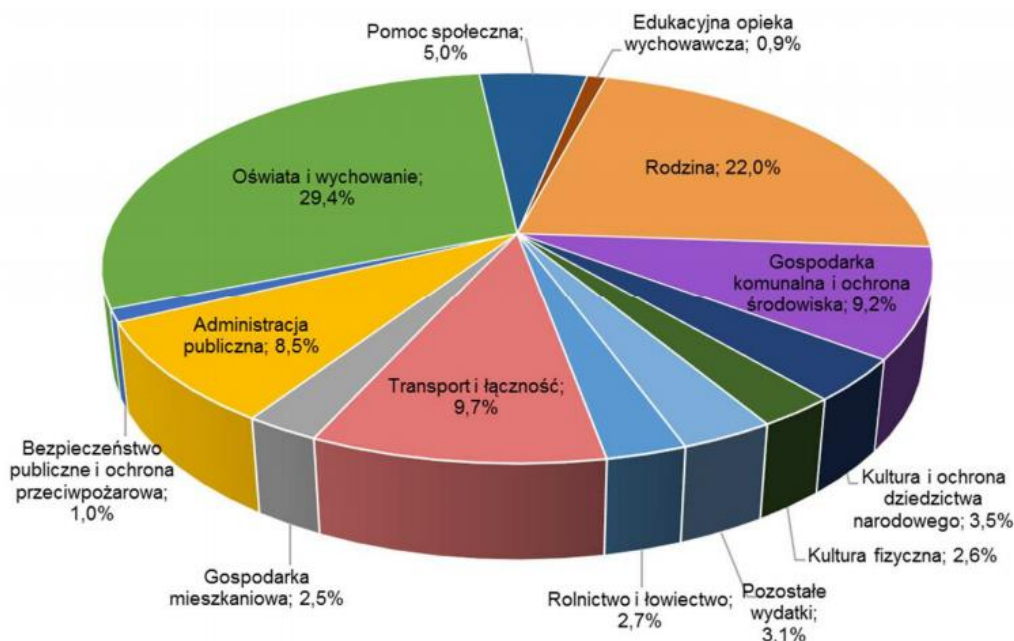
Spore różnice można dostrzec w strukturze wydatków gmin. Pierwsze co rzuca się w oczy po polskiej stronie to rozbudowana kategoria wydatków socjalnych, zgrupowanych w kategorii Rodzina. Pomoc socjalna (w tym obsługa programu 500+, czyli wypłata miesięcznej

⁵⁵ <https://monitor.statnipokladna.cz/2018> (pobrano dn. 15 lipca 2019 r.)

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

kwoty 500 zł na każde dziecko) stanowi 22% ogółu wydatków gmin.⁵⁷ Analogicznie w Czechach pomoc społeczna stanowi jedynie 1,3% wydatków. Nie świadczy to generalnie o mniejszym znaczeniu wydatków socjalnych w państwie czeskim – jest to efekt innego sposobu dystrybucji wszelkiego rodzaju instrumentów pomocy społecznej. W Polsce jest to przede wszystkim kompetencja gmin, stąd i instrumenty państwowe realizowane są via samorząd terytorialny. W Czechach obsługuje to specjalnie wyodrębniony pion administracji państwowej, stąd wydatki te nie przepływają przez budżety gmin.

Rysunek 6. Struktura wydatków gmin w Polsce (2018 r.).



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

Kolejną rzucającą się w oczy różnicą jest rola wydatków na edukację (oświatę i wychowanie). Znowu gminy polskie są nimi bardziej obciążone (stanowią one średnio niemalże 30% a w niektórych gminach przekraczają nawet 70% ich wydatków). W Czechach ich udział w strukturze wydatków gmin jest trzykrotnie mniejszy (ok. 10%). Również wynika to z odmiennych kompetencji, i co za tym idzie, innego przepływu strumieni środków finansujących ten rodzaj usług publicznych. W Polsce całość zadań oświatowych finansowana jest z subwencji oświatowej i z dochodów własnych gminy. W Czechach zaś do zadań gmin należy przede wszystkim utrzymanie bazy materialnej szkół i obiektów towarzyszących

⁵⁷ *Informacja roczna z wykonania budżetów gmin za 2018 r.*, Ministerstwo Finansów
(<https://www.gov.pl/web/finanse/informacja-roczna>, pobrano 16 lipca 2019)

(zaplecze sportowe itp.). Finansowanie wynagrodzeń nauczycieli pozostaje zadaniem państwa i bezpośrednio z budżetu państwa jest realizowane (bez pośrednictwa budżetu gmin).

Wspomniane wyżej grupy wydatkowe, po stronie polskiej znacząco „przytłaczają” pozostałe kategorie wydatków. Stąd wydaje się, że np. wydatki na transport mają w Polsce niemalże dwukrotnie mniejsze znaczenie niż w Czechach. W rzeczywistości jednak średni wolumin wydatków, w przeliczeniu na populację, jest bardzo podobny po obu stronach granicy. Podobnie sytuacja się kształtuje z wydatkami komunalnymi oraz wydatkami na administrację. Można zatem uogólnić, że struktura strumieni wydatków na poszczególne zadania w polskich i czeskich gminach są podobne, z wyjątkiem środków na oświatę oraz opiekę społeczną, które po polskiej stronie są znacząco wyższe niż po stronie czeskiej.

1.2.5. Nadzór nad działalnością

W obu krajach ustawy dają dużą samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego, która podlega ochronie sądowej, ale jednocześnie ustanawiają mechanizmy kontroli działalności i wykonywania zadań przez samorządy.

Zarówno w Polsce jak i w Czechach pierwszym stopniem jest system kontroli wewnętrznej, który działa w ramach każdej organizacji administracji publicznej, jako integralna część jego zarządzania. System kontroli wewnętrznej składa się z mechanizmów zarządzania i kontroli oraz audytu wewnętrznego. Kontrola zarządzania obejmuje wszelkie środki lub procedury realizowane w celu zapewnienia legalności i efektywności gospodarowania środkami publicznymi. Należą do niej procedury zatwierdzania operacji, bieżącego monitoringu oraz sprawozdawczości. W tym pierwszym przypadku jest to np. procedura podwójnej akceptacji (kontrasygnaty) decyzji o wydatkowaniu środków finansowych.

Drugim filarem kontroli wewnętrznej jest audyt wewnętrzny, który jest niezależnym i obiektywnym przeglądem i oceną działania gminy. Jego celem jest potwierdzenie, że regulacje prawne, podjęte środki i ustalone procedury w działaniach gminy, są przestrzegane i podejmowane są odpowiednie środki w celu wyeliminowania ewentualnych nieprawidłowości.

Drugim stopniem kontroli gmin jest zewnętrzna ocena działalności, podejmowana w dwóch nurtach: prawnym i finansowym. Nadzór nad samorządem terytorialnym obejmuje przestrzeganie prawa, prawidłowość procedur administracyjnych, celowość wydatków

finansowych i racjonalność gospodarowania. Podstawowe rodzaje ingerencji nadzorczej w Czechach to:

- nadzór realizacji zadań własnych samorządów (tylko kontrola zgodności z prawem)
- nadzór nad wykonywaniem zadań zleconych (kryteria: zgodności z prawem, celowości, efektywności, zgodności z normami etyki oraz rzeczowej słuszności).

Nadzór nad zadaniami własnymi gminy jest wykonywany przez odpowiednie urzędy krajowe, zadania zlecone zaś podlegają kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Z kolei nadzór nad krajami wykonywany jest przez odpowiednie resorty administracji centralnej. Nadzór nad wykonywaniem zadań własnych gminy ogranicza się jedynie do kontroli zgodności z prawem. Z konstytucyjnie zagwarantowanego prawa gmin do samodzielności wynika jednak, że ani władze regionalne, ani Ministerstwo Spraw Wewnętrznych nie mogą wprost anulować żadnego z aktów gminnych. W pierwszej fazie władze nadzorcze mogą wezwać gminę do usunięcia uchybień. Jeśli gmina tego nie robi, władze regionalne lub centralne mają prawo zawieszenia skuteczności takiego aktu i skierowania propozycji jego unieważnienia do odpowiedniego sądu:

- w przypadku zadań własnych – do Sądu Konstytucyjnego (*Ústavní soud*),
- w przypadku zadań powierzonych - do Sądu Okręgowego.

Ponieważ samorząd jest beneficjentem środków z budżetu państwa, osobnym rodzajem nadzoru jest nadzór finansowy. Prowadzi on systemowe kontrole w zakresie spraw finansowych (realizowanych według ordynacji podatkowej, zasad budżetowych, programów finansowania itp.). W jego ramach gminy i kraje mogą być nadzorowane i kontrolowane przez Ministerstwo Finansów i jego Regionalne Biura Finansowe. Ponadto sposób realizacji wydatków z dotacji publicznych może podlegać doraźnym kontrolom przeprowadzanym przez dostawców subsydiów, a także przez Najwyższy Urząd Kontroli w przypadku dotacji z budżetu państwa. Natomiast kontrola nad dochodami własnymi pozostawiona jest komisjom finansowym gmin. Poza tym całość jest kontrolowana przez audyt zarządzania finansami gmin (coroczny), który może być wykonywany przez regionalne biuro finansowe lub przez audytora (kraje nie mają możliwości wyboru audytora). W 2017 roku była przygotowana reforma kontroli finansowej gmin, mająca na celu większą ingerencję w wydatki na zadania własne, jednak została odrzucona przez parlament.

Władze regionalne pełnią funkcję kontrolną wobec gmin w obszarze zadań zleconych z zakresu administracji państwowej. Przeprowadzając tę kontrolę, urzędy regionalne lub ich agendy sprawdzają tylko sposób wykorzystania środków z budżetu państwa lub innych

funduszy państwowych lub krajowych, przygotowując roczne sprawozdania z wyników kontroli finansowej.

Gmina nie płaci za audyt przeprowadzony przez organ regionalny, natomiast w przypadku kontroli przeprowadzonej przez audytora musi wydzielić środki z budżetu i opłacić usługę audytu.

Organy nadzorcze korzystają ze środków prawnych i sankcji. Można je podzielić na trzy grupy: informacyjne, korygujące i przymusowe. Organy nadzorcze mają zatem prawo do: wglądu i żądania niezbędnych informacji, korekty ujawnionych nieprawidłowości, wstrzymania wykonania decyzji, wstrzymania obowiązujących postanowień, zlecenia wykonania określonego ustawą zadania, rozwiązania przedstawicielstwa gminnego lub krajowego. W przypadku wystąpienia niezgodnej z ustawą ingerencji nadzorczej państwa, samorządom przysługuje prawo skargi do Sądu Konstytucyjnego. Również w przypadku sporów kompetencyjnych między organami państwowymi i organami samorządu terytorialnego orzeka Sąd Konstytucyjny.

W Polsce, organami sprawującymi nadzór są Prezes Rady Ministrów oraz wojewodowie (kontrola legalna), natomiast w zakresie spraw finansowych, specjalnie powołane do tego instytucje - regionalne izby obrachunkowe (RIO). W celu odizolowania od wpływów politycznych oraz dominacji interesów władzy centralnej, RIO są instytucjami częściowo niezależnymi. Powołanie kierowników izb odbywa się na zasadzie konsensualnej między przedstawicielami samorządu i rządu. RIO przeprowadza kontrole kompleksowe (raz na 4 lata) oraz doraźne (problemowe). Nadzór finansowy polega jednak tylko na badaniu zgodności z prawem finansowym, z wyłączeniem kontroli zasadności, celowości i efektywności działań samorządu (ta ocena jest zarezerwowana dla organów uchwałodawczych – rad).

Działalność samorządu może być kontrolowana także przez wiele innych instytucji. Do najważniejszych należy Najwyższa Izba Kontroli (NIK) ale także zakłady ubezpieczeń społecznych (ZUS) i inspekcje pracy (PIP) w zakresie spraw pracowniczych, urzędy skarbowe (US) w zakresie spraw podatkowych itp. Choć teoretycznie zakresy tych kontroli powinny być rozłączne, to w praktyce często zachodzą na siebie. Przykładowo, co do zasady uchwały finansowe nadzoruje RIO, jednak nadzór prawny wojewody także czasem rości sobie do nich pretensje. Jak już wspomniano, jedynym kryterium nadzoru nad samorządem jest legalność; ustawodawca zrezygnował z celowości, choć do niedawna była ona kryterium nadzoru wykonania zadań zleconych. Rezygnacja z tego kryterium w polskim porządku prawnym jest motywowana przekonaniem o konieczności zapewnienia samorządowi

terytorialnemu większej samodzielności. Celem nadzoru jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem jeżeli zostało ono naruszone. Ustawy przewidują różne środki ingerencji nadzorczej, które można podzielić na kilka grup⁵⁸:

- informacyjne (obowiązek przedkładania rozstrzygnięć władz samorządowych organom nadzoru),
- ostrzegawcze i prewencyjne (obowiązek organu nadzoru wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały gminy),
- represyjne (stwierdzenie nieważności uchwały organu samorządowego, rozwiązanie organu, zarząd komisaryczny).

Wojewoda w ramach nadzoru bieżącego kontroluje zgodność uchwał z prawem, każdorazowo ma na to 30 dni od otrzymania uchwały. Po upływie tego terminu traci swoje uprawnienie, ale może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Nadzór prawny obejmuje całą działalność gminy, bez uwzględnienia podziału na zadania własne i powierzone. W przypadku stwierdzenia naruszenia organ ocenia czy naruszenie prawa jest istotne czy nieistotne. Istotne naruszenie prawa powoduje zastosowanie dotkliwego represyjnego środka nadzoru, jakim jest stwierdzenie nieważności uchwały. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że jest to według ustawodawcy podstawowy środek nadzoru. W przypadku stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa wojewoda ogranicza się do zalecenia poprawek⁵⁹.

Regionalne izby obrachunkowe (RIO) są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej. Są to jednak instytucje niezależne od bieżących wpływów politycznych, bowiem nie podlegają bezpośredniej jurysdykcji ministerstw, a sposób powoływania członków władz zapewnia duży udział przedstawicieli samorządów. Pomimo kilku prób podporządkowania tej instytucji politykom, jak do tej pory nie zostały one zakończone powodzeniem. Sprawują one nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych. Bieżący nadzór, podobnie jak w przypadku wojewody, wykonują poprzez kontrolę uchwał finansowych. Nadzór kompleksowy polega na opiniowaniu projektów rocznych budżetów, planów finansowych a także sprawozdań z ich wykonania.

⁵⁸ Niewiadomski Z.(red), *Samorząd terytorialny – urząd i gospodarka*, Wyd. Branta, Bydgoszcz – Warszawa 2001, s. 207

⁵⁹ Wytrążek W., Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym, *Prawo – Administracja – Kościół*, nr. 3, 2004, s. 1 – 15.

Raz na 4 lata każda jednostka samorządowa musi zostać objęta kompleksowym audytem finansowym (z reguły 3 miesięcznym). RIO może także przeprowadzać doraźne kontrole problemowe.

Podstawowe różnice w systemach nadzoru polegają przede wszystkim na dużo bardziej rozbudowanym systemie nadzoru finansowego w Polsce. Wynika on po pierwsze z dużo większej szczegółowości polskiej klasyfikacji budżetowej. Jej struktura podporządkowana jest raczej potrzebom detalnej sprawozdawczości na poziomie państwa niż do zarządzania finansami gminy. W tym zakresie szczególnie rzuca się w oczy dużo prostsza forma budżetów gmin po stronie czeskiej, która ogranicza się w zasadzie do klasyfikacji wydatków według działów. Po stronie polskiej budżet (a więc i jego sprawozdawczość oraz nadzór nad realizacją), oprócz działów, uszczegóławia się na rozdziały oraz paragrafy. Tak rozbudowana struktura powoduje, że nadzór finansowy skupia się nie tyle nad faktyczną prawidłowością wydatkowania środków, co na prawidłowej jej klasyfikacji w paragrafach. Większość wskazań naruszeń dyscypliny finansów publicznych w Polsce dotyczy właśnie tych kategorii. Stąd wynika także dużo większa rola skarbnika po polskiej stronie, niż głównego księgowego po stronie czeskiej.

Drugim elementem odróżniającym system nadzoru finansowego jest jego epizodyczność. Po stronie czeskiej system ten opiera się tylko na kontroli rocznych sprawozdań oraz na kontrolach doraźnych. W Polsce dodatkowo ważną funkcję pełni element kontroli stałej, mającej charakter prewencyjny. Każda uchwała samorządu, które dotyczy spraw finansowych musi być przesyłana w trybie bieżącego nadzoru do Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO). Organowi temu przysługuje prawo uchylenia uchwały, która jego zdaniem narusza regulacje. Samorząd może się odwołać do sądu administracyjnego ale okres oczekiwania na orzeczenie jest bardzo długi. Jest to więc element bieżącej ingerencji w wykonywanie zadań samorządowych, której nie ma po stronie czeskiej.

Wspólną cechą kontroli nad działalnością samorządu w obu krajach, szczególnie w zakresie celowości i efektywności, pozostawiono lokalnej społeczności i działających w ich imieniu organów przedstawicielskich. Corocznie w obu krajach podejmowane są uchwały przyjmujące sprawozdania z realizacji budżetów (absolutorium). Tryb procedowania nad tymi uchwałami daje możliwość partycypacji społecznej. W obliczu jednak dużego skomplikowania struktury budżetów po stronie polskiej, stają się one dla przeciętnego obywatela (ale też i radnego) dokumentami dużo bardziej „zamglonymi” niż po stronie czeskiej. Trudno więc o skuteczny nadzór społeczny, jeśli dokumenty będące jego podstawą są niezrozumiałe.

W podsumowaniu należy zwrócić uwagę, że znaczenie samorządu terytorialnego wyraża się stopniem zaufania mieszkańców. Cyklicznie przeprowadzane badania, zarówno w Polsce jak i w Czechach wskazują, że samorządy lokalne cieszą się wyższym zaufaniem niż administracja rządowa czy parlament. Poziom zaufania do samorządów w Czechach przekracza od lat 60%.⁶⁰ W Polsce, wg badań GUS – zaufanie do samorządu terytorialnego deklaruje bardzo podobna grupa Polaków (60,7%), podczas gdy do rządu oraz Sejmu i Senatu jest to odpowiednio 31,1 i 27,4%. Różnica jest w tym względzie bardzo istotna. Jeszcze wyższy odsetek mieszkańców, zarówno po stronie czeskiej jak i polskiej deklaruje zainteresowanie sprawami lokalnymi – opinie takie wyraża około 75% respondentów⁶¹. W obu więc krajach dominuje pogląd, że władze lokalne działają bardziej w interesie wszystkich mieszkańców niż administracja państwowa. Samorządy lokalne identyfikowane są jako instytucje zdecydowanie bliższe obywatelowi niż inne instytucje publiczne, lepiej niż parlament i rząd wyrażające poglądy obywateli.

⁶⁰ *Důvěra občanů v krajské a obecní/městské úřady*, STEM, Praha 2015.

⁶¹ *Oceny działalności parlamentu, prezydenta i władz lokalnych*, CBOS, styczeń 2020.

1.3. Charakterystyka jednostek stopnia powiatowego

1.3.1. Terytorium, ludność

W zakresie jednostek szczebla powiatowego sytuacja w obu krajach jest skrajnie odmienna. W Czechach bowiem funkcjonuje dwustopniowy system samorządu, który pozbawiony jest tego elementu. W Polsce zaś powiaty są uznawane czasem za mocniej ugruntowane historycznie niż gminy.

Nie zawsze jednak tak było, bowiem w Czechach w latach 1990–2002 istniało 76 powiatów (*okres*), jako szczebli pośrednich, które jednak były strukturami administracji państwowej. Ich wielkość przypominała strukturę polskich powiatów. Na ich czele stał *přednosta* wyznaczany i odwoływany przez rząd. Instytucje powiatowe zakończyły swą działalność w tym kształcie 31 grudnia 2002 r. Od 1 stycznia 2003 r. powiaty pozostały jedynie obwodami administracji specjalnych - sądów, prokuratury, organów władzy rządowej, niektórych jednostek organizacyjnych policji i innych instytucji. Kompetencje urzędów powiatowych przejęły regiony i gminy z rozszerzoną działalnością (III stopnia).

W roku 1998 zakończył się w Polsce II etap reformy decentralizacji administracji państwa. Jego konsekwencją było utworzenie samorządu terytorialnego na szczeblu powiatów i województw. Warto podkreślić, iż było to poprzedzone trwającą przez całe lata dziewięćdziesiąte ożywioną dyskusją, zmierzającą w kierunku dalszej decentralizacji państwa. Ostatecznie powiatom w systemie organów terenowych nadano samorządowy charakter, pomimo, że w praktyce powiat jest płaszczyzną wykonywania wielu zadań z zakresu administracji rządowej.

Utworzono w ten sposób 314 powiatów oraz 66 miast na prawach powiatu, które są gminami (miastami), ale realizują także zadania powiatów. Razem zatem jest 380 takich jednostek.⁶² Podstawowymi kryteriami podziału powiatowego były założenia, że będzie on miał co najmniej 50 tys. mieszkańców, w jego skład wejdzie co najmniej 5 gmin, a miasto - stolica powiatu będzie miało co najmniej 10 tys. mieszkańców. W efekcie średni powiat w Polsce posiada ok. 80 tys. mieszkańców a w jego skład wchodzi 7 gmin. W statystyce Unii Europejskiej powiaty należą do poziomu NUTS 4. Dodatkowo w mieście stanowiącym

⁶² Bank Danych Lokalnych, Główny Urząd Statystyczny (<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/> pobrano 3 czerwca 2019)

siedzibę władz powiatu powinny funkcjonować takie instytucje jak m.in. sąd, prokuratura, urząd skarbowy, komenda policji państwowej, rejon dróg publicznych, komenda państwowej straży pożarnej, terenowy inspektorat sanitarny, oddział ZUS, szpital, stacjonarne placówki pomocy społecznej, placówki terenowej Kasy Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych itp.

1.3.2. Kompetencje i zadania

Zadania powiatu mają charakter uzupełniający i wyrównawczy w stosunku do gminy a zadania publiczne określone są ustawowo jako ponadgminne. Relacje między powiatem a gminą zostały oparte na zasadzie uzupełnienia (komplementarności) a nie zależności hierarchicznej. Powiat stanowi nadbudowę lokalnego samorządu, którego podstawy tworzy gmina. Funkcje powiatu powinny być komplementarne i wyrównawcze w stosunku do funkcji publicznych samorządu gminnego. Przekazanie określonych zadań na poziom wojewódzki stanowiłoby znaczne oddalenie tych spraw od społeczności lokalnych.

Zakres zadań publicznych powiatu jest ściśle określony są przez ustawodawstwo, głównie w ramach przepisów prawa materialnego. Zadania własne powiatu można ująć w następujących kategoriach:⁶³

- ponadgminna infrastruktura społeczna (edukacja publiczna wychodząca poza obowiązek szkolny (szkolnictwo ponadgimnazjalne), pomoc społeczna i opieka zdrowotna, prowadzenie szpitali, domów opieki społecznej, przeciwdziałanie bezrobociu, prowadzenie polityki prorodzinnej, ochrona dóbr kultury),
- ponadgminna infrastruktura techniczna (transport i drogi publiczne)
- porządek publiczny, bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpowodziowa i przeciwpożarowa,
- administracja i nadzór budowlany, zagospodarowanie przestrzenne, gospodarka nieruchomościami,
- ochrona środowiska i przyrody, rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe w wymiarze ponadgminnym.

Bardziej szczegółowo rozpatrując, do zadań powiatu należą określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:⁶⁴

⁶³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578, z późn. zm.

⁶⁴ Ibidem, art. 4

- edukacji publicznej
- promocji i ochrony zdrowia
- pomocy społecznej
- wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej
- polityki prorodzinnej
- wspierania osób niepełnosprawnych,
- transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- kultury fizycznej i turystyki,
- geodezji, kartografii i katastru,
- gospodarki nieruchomościami,
- administracji architektoniczno-budowlanej,
- gospodarki wodnej,
- ochrony środowiska i przyrody,
- rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- ochrony praw konsumenta,
- utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- obronności,
- promocji powiatu,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Podobnie jak gminy, powiaty wykonują zadania własne oraz zlecone z zakresu administracji rządowej. Funkcjonalnie, funkcję uzupełniającą wobec gminy można opisać kilkoma przykładami. O ile gminy zajmują się np. edukacją na poziomie podstawowym, to powiaty odpowiadają za edukację na poziomie średnim (szkoły zawodowe, technika i licea ogólnokształcące). Podobnie w ochronie zdrowia, o ile gmina zajmuje się organizowaniem podstawowej opieki zdrowotnej (ambulatoryjna opieka rodzinna i pediatryczna), o tyle powiat

odpowiada za ambulatoryjne lecznictwo specjalistyczne oraz za leczenie szpitalne w zakresie podstawowych oddziałów (interna, chirurgia, ginekologia i pediatria).

Bardzo ważnymi kompetencjami powiatu są zadania administracyjne związane z rejestracją pojazdów, wydawaniem praw jazdy, administracją budowlaną (wydawanie pozwoleń na budowę), czy prowadzeniem zasobu geodezyjno-kartograficznego (wydawanie wypisów i wyrysów z map zasadniczych i ewidencji budynków).

Powiat jest stopniem na którym usiłowano zespolić funkcjonowanie służb, inspekcji i straży. W pierwotnym zamiarze funkcjonowanie państwowej policji, straży pożarnej, inspekcji sanitarnej, inspekcji weterynaryjnej oraz inspekcji nadzoru budowlanego miało być poddane częściowej kontroli samorządu powiatowego. Miało to polegać na tym, że przepływ środków na funkcjonowanie tych służb, inspekcji i straży odbywał się via budżety powiatów, starostowie mieli także wpływ na powoływanie szefów tych służb, a rady powiatów mogły ustalać roczne priorytety ich działania. Niestety, te wdrożone w trakcie reformy regulacje podlegały stopniowemu rozregulowaniu, skutkiem czego można obecnie powiedzieć, że idea zespolenia na poziomie powiatów pozostała jedynie wspomnieniem. Zmiany legislacyjne przeprowadzane przez kolejne rządy po 1999 roku, realizowały lobbying poszczególnych resortów, by kompetencyjnie podporządkować te służby w układzie wertykalnym (pod poszczególne resorty) i nie dzielić się wpływem na ich funkcjonowanie z poziomem powiatowym.

Najbliższym odpowiednikiem powiatów po czeskiej stronie są gminy III stopnia, które wykonują wiele podobnych zadań. W stosunku do liczby okresów jest ich niemalże trzykrotnie więcej. Stąd, pojawia się często zwyczajowe określenie gmin III stopnia jako „małych powiatów”. Są to głównie zadania z zakresu planowania przestrzennego, administracji architektoniczno-budowlanej, geodezji, ochrony środowiska oraz komunikacji. Wszystkie one wykonywane są w Czechach w trybie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Część zadań które po polskiej stronie wykonują powiaty, w Czechach przypisane są także do kompetencji krajów. Są one jednak traktowane jako zдания zlecone z zakresu administracji rządowej, podczas gdy w powiatach stanowią one już zadania własne (np. oświata średnia, szpitale powiatowe, drogi powiatowe itp.). Stopień zatem usamorządowienia zadań na tym szczeblu jest większy po stronie polskiej.

1.3.3. Organizacja i zarządzanie

Polska ustawa o polskim samorządzie powiatowym do organów powiatu zalicza przede wszystkim radę powiatu i zarząd powiatu. Posiedzenia obu organów są publiczne, publiczność może być wyłączona z obrad jedynie na podstawie ustawy.

Specjalnym typem jednostki samorządowej w Polsce są miasta, które mają takie same prawa jak powiaty. Do tych miast należą miasta z liczbą mieszkańców większą niż 100 000. Funkcję organów w tych miastach-powiatach pełni rada miasta oraz prezydent miasta. Miasta te prymarnie podlegają regulacjom ustawy o samorządzie gmin, ale w związku z powyższym i po spełnieniu pewnych warunków mogą im być na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym przyznane specjalne prawa⁶⁵.

Rada powiatu, podobnie jak rada gminy, jest organem stanowiącym i kontrolnym. Jako organ stanowiący może ustanowić prawa i obowiązki obywatelom powiatu, organom powiatu oraz innym podmiotom działającym na terenie powiatu, i to na mocy uchwały. Do wyłącznych kompetencji rady powiatu np. należy (większość kompetencji odpowiada kompetencjom rady gminy):⁶⁶

- zatwierdzanie lokalnych aktów prawnych, w tym statutu powiatu,
- na podstawie wniosku starosty powoływanie i odwoływanie skarbnika powiatu,
- zatwierdzenie budżetu powiatu,
- zatwierdzanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych prawem itp.

Jako organ kontrolny rada może kontrolować działalność zarządu i powiatowych jednostek organizacyjnych. Okres kadencji trwa 5 lat. Liczba radnych zależy od ilości mieszkańców. Radnych może być najmniej 15, nie więcej jednak niż 29. Radni są wybierani bezpośrednio. Uchwały rady muszą być zatwierdzone większością głosów obecnych radnych, rada ma kworum w chwili obecności przynajmniej połowy radnych. Ustawa, tak samo jak w przypadku rady gminy, określa sytuacje, kiedy do przyjęcia uchwały są wymagane inne warunki. W sytuacji kiedy jest równa liczba głosów za i przeciw, trzeba głosowanie powtórzyć. Radni są zobowiązani do udziału w postępowaniu organów powiatu, ale niespełnienie tego obowiązku nie jest powiązane z żadnymi sankcjami. W pozostałej części

⁶⁵ Czudek D., Kozieł M., Analiza prawna modułu e-learningowego w ramach projektu „Strategia zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza”, Centrum Prawa Polskiego, Brno 2013.

⁶⁶ Ibidem s. 33

stanowisko radnego rady powiatu odpowiada stanowisku radnego rady gminy. Rada powiatu wśród swoich członków wybiera przewodniczącego oraz 1 lub 2 wiceprzewodniczących. Rada obraduje na swoich posiedzeniach, które mogą być zwyczajne lub nadzwyczajne. Regularne posiedzenia odbywają się co najmniej raz w ciągu trzech miesięcy. Poza posiedzeniami plenarnymi radni tworzą także komisje. Wszystkie informacje dotyczące posiedzenia komisji, łącznie z ich uchwałami, są określone w statucie powiatu. Szczególną pozycję zajmuje komisja rewizyjna, której powołanie jest obligatoryjne w każdym powiecie. Zadaniem danej komisji jest monitorowanie działalności zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, w tym opiniowanie absolutorium zarządu.⁶⁷

Zarząd jest kolektywnym organem wykonawczym powiatu. Członkami zarządu są starosta, wicestarosta oraz inni członkowie. Rada powiatu wybiera starostę i na jego wniosek wybierani są inni członkowie zarządu powiatu. Liczba członków zarządu waha się od 3 do 5, łącznie ze starostą i wicestarostą. Więcej informacji dotyczących posiedzeń zarządu, łącznie z udzieleniem lub nieudzieleniem absolutorium, jest adekwatny jak w przypadku wójtów w gminach. Poprzez odwołanie starosty lub jego rezygnację zostanie odwołany automatycznie cały zarząd. W sytuacji, kiedy zostanie odwołany inny członek zarządu, rada musi na jego miejsce powołać nowego członka i to znów na podstawie wniosku starosty. Starosta organizuje pracę zarządu, decyduje o sprawach bieżących powiatu i jest jego organem reprezentacyjnym. Co oznacza pojęcie "sprawy bieżące powiatu" nie jest nigdzie bliżej określone, ale chodzi głównie o wszystkie czynności wchodzące w zakres kompetencji starosty jako organu wykonawczego powiatu. Starosta ma również prawo do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych dotyczących administracji publicznej na poziomie powiatu⁶⁸.

Skarbnik jest mianowany i odwoływany przez radę powiatu na wniosek starosty. Sekretarza zaś jest powoływany przez starostę, jednak po przeprowadzeniu procedury konkursowej na to stanowisko. Do 31 grudnia 2008 roku sekretarze byli powoływani na stanowisko odpowiednio przez radę gminy (miasta) i powiatu oraz sejmik województwa. Obecnie są zatrudniani na podstawie umowy o pracę. Statut powiatu może ustalić, że sekretarz i skarbnik są zobowiązani do uczestnictwa w posiedzeniach rady w roli organów doradczych. Głównym zadaniem sekretarza jest organizacyjnie zarządzać i kierować urzędem powiatowym, łącznie z wykonywaniem innych zadań, które powierzy mu starosta lub rada.

⁶⁷ Ibidem, s. 33

⁶⁸ Ibidem, s. 34

Skarbnik, jak już wspomniano wyżej, jest tak samo jak w przypadku gminy głównym księgowym powiatu. W sytuacji, gdy działania podejmowane przez organy powiatu wywołują zobowiązania finansowe dla powiatu, wymagana jest kontrasygnata skarbnika. Jeżeli skarbnik odmówi kontrasygnaty, musi o zaistniałej sytuacji powiadomić radę powiatu oraz inne instytucje wymienione w ustawie.

Zarząd wykonuje swoje działania za pośrednictwem starostwa powiatowego, które ma de facto taką samą pozycję jak urząd gminy. Organizacja i zasady funkcjonowania starostw określa regulamin organizacyjny zatwierdzony przez radę na wniosek zarządu. Struktura starostwa jest uzależniona od rodzaju powiatu i na podstawie różnych kryteriów powinna odzwierciedlać jego konkretne potrzeby i wymogi.

1.3.4. Finanse,

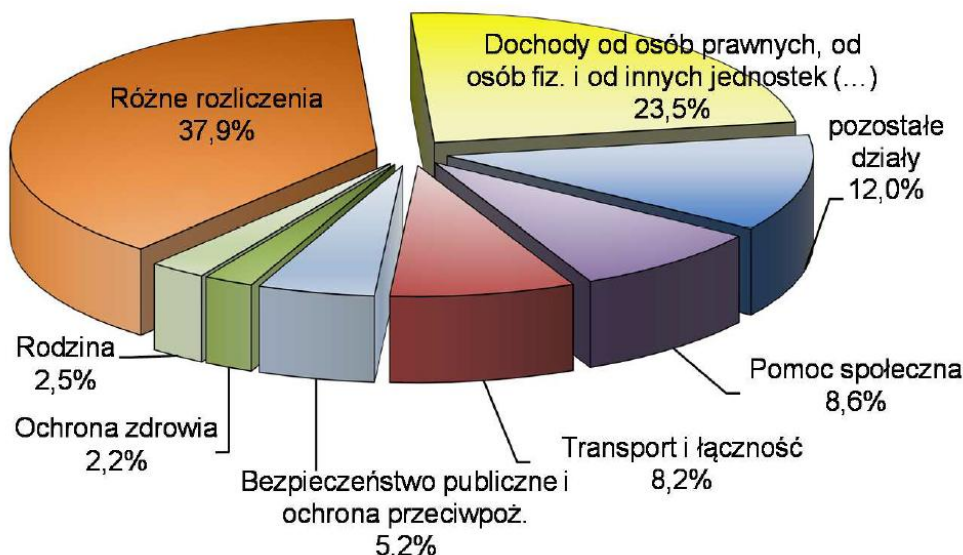
Czeskie okresy, po likwidacji urzędów okresowych w 2003 r. nie mają osobowości prawnej – są jedynie jednostkami statystycznymi oraz rejonami funkcjonowania niektórych rodzajów administracji. Nie posiadają więc tym samym praw majątkowych ani tym samym samodzielnego budżetu. Jednak po stronie polskiej powiaty są pełnoprawnym elementem struktury samorządowej, podobnie jak gminy wyposażonym w samodzielność majątkową i finansową.

Powiaty mają jednak nieco odmienną sytuację finansową niż gminy. Generalnie cechują się one mniejszą bazą dochodów własnych, co przekłada się także na mniejszą elastyczność ich budżetów. Zdecydowana większość wydatków jest zdeterminowana odpowiednimi ustawami (tzw. „wydatki sztywne”), margines samodzielności finansowej jest tu zatem zdecydowanie mniejszy niż na poziomie gmin.

Jak wynika z rys. 7, w 2018 r. w strukturze dochodów ogółem zrealizowanych przez powiaty, najwyższy udział miały dochody w następujących działach: różne rozliczenia (37,9%), dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej (23,5%), pomoc społeczna (8,6%). Dochody zrealizowane w tych działach stanowiły 70,0% łącznej kwoty dochodów ogółem zrealizowanych przez powiaty. W kategorii różne rozliczenia mieszczą się dotacje i subwencje z budżetu państwa (niemalże 40% dochodów). Dochody od osób prawnych i osób fizycznych to głównie udział powiatów w dochodach podatkowych państwa z tytułu PIT i CIT. Trafia tu 10,25% podatku dochodowego od mieszkańców powiatu oraz 1,4% podatku

dochodowego od firm które mają siedzibę na terenie powiatu. Powiaty, podobnie jak i polskie gminy nie mają udziałów w podatku VAT.

Rysunek. 7. Struktura dochodów powiatów w 2018 r.

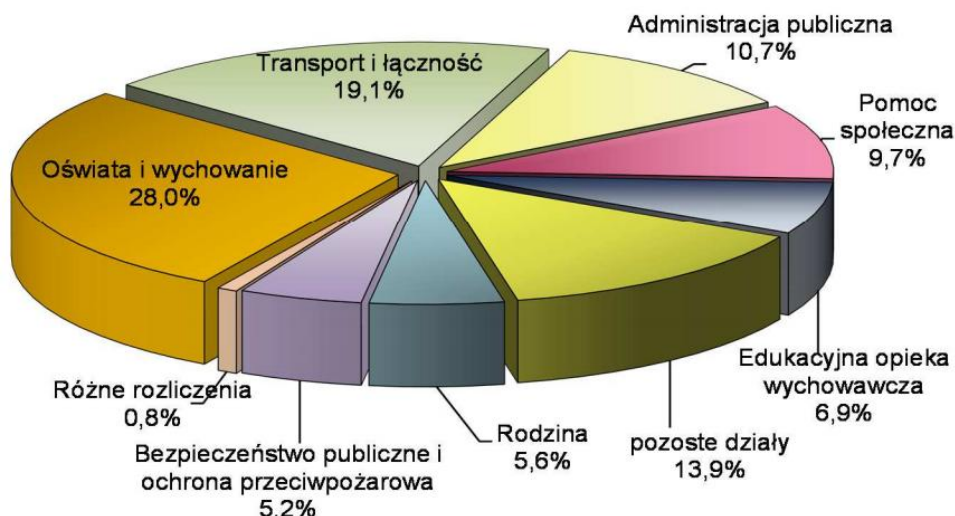


Źródło: Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2018 r., Rada Ministrów, Warszawa 2019.

Sumując zatem transfery z budżetu państwa (dotacje, subwencje, dochody z podatków państwowych), stanowią one ponad 60% dochodów powiatu.

W strukturze wydatków ogółem powiatów przeważały wydatki w dziale oświata i wychowanie (28,0%), transport i łączność (19,1%), administracja publiczna (10,7%), pomoc społeczna (9,7%), edukacyjna opieka wychowawcza (6,9%), rodzina (5,6%), bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (5,2%). Łącznie wydatki w tych działach stanowiły 85,2% wydatków ogółem. Dominacja oświaty w strukturze wydatków wynika z odpowiedzialności powiatów za szkoły średnie (licea, technika i szkoły zawodowe). Drugą pozycję zajmuje transport i łączność co jest efektem odpowiedzialności za sieć dróg powiatowych stanowiących podstawową bazę połączeń międzygminnych.

Rysunek. 8. Struktura wydatków powiatów w 2018 r.



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

W 2018 r. udział wydatków majątkowych i wydatków bieżących w wydatkach powiatów ogółem wynosił odpowiednio 20,9% i 79,1%. Ze względu na wąską bazę dochodów własnych, małą elastyczność budżetowa a przede wszystkim niewłaściwa kalkulacja dochodów powiatów do kosztów wykonywanych zadań powoduje, że są one „budżetowo upośledzonym” poziomem samorządu. Pojawiają się wręcz częste opinie, by tak jak w Czechach, zlikwidować powiaty i rozdysponować ich zadania między gminy i województwa. Zdaniem wielu specjalistów, ta dysfunkcja jednak wynika z braków systemowych i wymaga lepszego dostosowania finansów powiatu do jego roli w systemie samorządowym kraju.

1.3.5. Nadzór nad działalnością

Podobnie jak w przypadku gmin, Nadzór nad działalnością powiatu sprawuje prezes rady ministrów oraz wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa (RIO). Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność powiatu tylko w przypadkach określonych ustawami. Nadzór nad wykonywaniem zadań powiatu sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania powiatu, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych. Starosta zobowiązany jest do

przedłożenia wojewodzie uchwał rady w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Uchwały organów powiatu w sprawie wydania przepisów porządkowych podlegają przekazaniu w ciągu dwóch dni od ich podjęcia. Starosta przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu oraz inne uchwały objęte zakresem nadzoru izby. Wojewoda oraz RIO (przy uchwałach finansowych) są zobowiązane do zajęcia stanowiska w ciągu 30 dni od podjęcia uchwały przez radę powiatu. Uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. Organ nadzoru, wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub w toku tego postępowania, może wstrzymać wykonanie uchwały. Nie stwierdza się nieważności uchwały organu powiatu po upływie 1 roku od dnia jej podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie, albo jeżeli uchwała jest aktem prawa miejscowego.⁶⁹

W razie powtarzającego się naruszenia przez radę powiatu konstytucji lub ustaw, sejm, na wniosek prezesa rady ministrów (premiera), może w drodze uchwały rozwiązać radę powiatu. Rozwiązanie rady równoznaczne jest z rozwiązaniem wszystkich organów powiatu. Prezes rady ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej wyznacza wówczas osobę, która do czasu wyborów nowych organów powiatu pełni funkcję tych organów. Jeżeli powtarzającego się naruszenia konstytucji lub ustaw dopuszcza się zarząd powiatu, wojewoda wzywa radę powiatu do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku - za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej - występuje z wnioskiem do prezesa rady ministrów o rozwiązanie zarządu powiatu. W razie rozwiązania zarządu, do czasu wyboru nowego zarządu, funkcję zarządu pełni osoba wyznaczona przez prezesa rady ministrów.⁷⁰

1.4. Charakterystyka jednostek stopnia wojewódzkiego

1.4.1. Terytorium, ludność

Regionalnym szczeblem podziału terytorialnego w Czechach są kraje a w Polsce województwa. W obu przypadkach ich powstanie było drugim etapem reform

⁶⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (**Dz.U.** 1998 nr 91 **poz.** 578 z późn. zm.)

⁷⁰ Ibidem

samorządowych, po wcześniejszym utworzeniu samorządowych gmin. W obu krajach reformie przyświecały podobne cele. Głównym zamiarem było stworzenie wydajnych struktur, które po pierwsze będą świadczyły ponadlokalne usługi publiczne, a po drugie, będą podmiotem krajowej i europejskiej polityki regionalnej. Cele te warunkowały odpowiednią skalę tych podmiotów, dlatego zarówno w Polsce, jak w Czechach reformy te toczyły się w atmosferze dyskusji dotyczących ilości i wielkości tych jednostek.

W Czechach, utworzenie krajów wiązało się ze zmianą znaczenia dotychczasowych regionów, oraz z likwidacją urzędów okresowych (powiatów). Wcześniej funkcjonował podział na siedem większych regionów z Pragą jako miastem na prawach regionu. Został on utrzymany jedynie do celów statystycznych jako poziom NUTS 2. Nie posiadają one tym samym ani swoich organów, ani tym bardziej urzędów. Choć rzadko występują w różnych zestawieniach statystycznych, warto przytoczyć ich związane z krainami historycznymi nazwy, by nie mylić je później z nazwami krajów. Są to regiony: Środkowoczeski, (ze stolicą w Pradze), Południowoczeski (Czeskie Budziejowice), Zachodnioczeski (Pilzno), Północnoczeski (Usti nad Labem), Wschodnioczeski (Hradec Kralove), Południowomorawski (Brno), oraz Północnomorawski (Ostrawa). Terytorium stolicy Pragi jest niezależną jednostką terytorialną, która pod pewnymi względami jest równa tym regionom.

W 1997 r. przyjęto ustawę o ustanowieniu wyższych jednostek samorządu terytorialnego oraz znowelizowano konstytucję, określając wyraźnie, że jednostkami samorządu terytorialnego wyższego stopnia są kraje. Usunięto więc alternatywne nazewnictwo *kraje* bądź *ziemie*. Zmieniono również zapis art. 103 konstytucji, który stanowił, że „o nazwie jednostki samorządu terytorialnego wyższego stopnia decyduje jego organ przedstawicielski”. Ustawa określiła bowiem nazwy i zasięg terytorialny utworzonych jednostek wyższego stopnia. W konsekwencji tych zmian przygotowano również wiele aktów prawnych określających szczegółowe zasady i formy działania samorządu regionalnego, a następnie je powołało. Ostatecznie z dniem 1 stycznia 2000 r. rozpoczęło funkcjonowanie 14 krajów (w tym Praga), aktywizując czeską politykę regionalną w dobie akcesji do UE.⁷¹ Średni statystycznie kraj jest zamieszkały przez około 760 tys. mieszkańców i posiada powierzchnię 5,6 tys. km². Charakterystykę tych krajów zawiera tabela 1.

⁷¹ Kozioł R. Czechy.. op. cit. .

Tabela 1. Podstawowe dane o krajach w Republice Czeskiej

| Nazwa Kraju | Skrót CZSO | Stolica | Ludność (2017 r.) | Powierzchnia km ² | Gęstość zaludn./ km ² | PKB/ mieszk. (mld CZK) |
|--|------------|----------------------|-------------------|------------------------------|----------------------------------|------------------------|
| Stolica Praga (<i>Hlavní město Praha</i>) | PHA | Praga | 1 286 399 | 496 | 2 360 | 937 542 |
| Środkowoczeski (<i>Středočeský</i>) | STČ | Praga | 1 352 795 | 11 015 | 104 | 414 379 |
| Południowoczeski (<i>Jihočeský</i>) | JHČ | Czeskie Budziejowice | 637 460 | 10 057 | 62 | 373 833 |
| Pilzneński (<i>Plzeňský</i>) | PLK | Pilzno | 574 694 | 7 561 | 73 | 422 251 |
| Karlowarski (<i>Karlovarský</i>) | KVK | Karlovy Vary | 310 245 | 3 314 | 92 | 300 894 |
| Ustecki (<i>Ústecký</i>) | ULK | Usti nad Labem | 830 371 | 5 335 | 154 | 333 521 |
| Liberecki (<i>Liberecký</i>) | LBK | Liberec | 439 262 | 3 163 | 135 | 352 313 |
| Hradecki (<i>Královéhradecký</i>) | HKK | Hradec Králové | 555 683 | 4 759 | 115 | 401 056 |
| Pardubicki (<i>Pardubický</i>) | PAK | Pardubice | 505 285 | 4 519 | 112 | 360 372 |
| Ołomuniecki (<i>Olomoucký</i>) | OLK | Ołomuniec | 639 946 | 5 267 | 123 | 346 789 |
| Morawsko-Śląski (<i>Moravskoslezský</i>) | MSK | Ostrawa | 1 236 028 | 5 427 | 227 | 385 247 |
| Południowomorawski (<i>Jihomoravský</i>) | JHM | Brno | 1 169 788 | 7 195 | 159 | 436 043 |
| Zliński (<i>Zlínský</i>) | ZLK | Zlín | 590 459 | 3 964 | 149 | 391 336 |
| Wysoczyna (<i>Vysočina</i>) | VYS | Jihlava | 512 727 | 6 796 | 75 | 373 421 |
| | | średnio | 760 082 | 5 633 | 281 | 416 357 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Czeskiego Urzędu Statystycznego (ČSÚ).

Po reformie wdrażającej samorządowe kraje, także i administracja państwowa stopniowo dostosowała się do tej nowej organizacji terytorialnej. Przykładowo w dniu 1 stycznia 2010 r., w miejsce dotychczasowych ośmiu regionalnych dyrekcji policji, zostało wdrożonych czternaście, odpowiadających terytorialnemu podziałowi administracyjnemu

Republiki Czeskiej. Jedynie organizacja sądów regionalnych i regionalnych prokuratur nadal odpowiada poprzedniej sytuacji, ale w nowo powstałych miastach regionalnych (z wyjątkiem Karlowych Warów i w przypadku prokuratury również Pardubic) uruchomiono ich oddziały.

W Polsce, reforma województw została przyjęta przez parlament w 1998 roku, a od 1 stycznia 1999 roku, kraj zaczął funkcjonować już w nowych strukturach. Prace nad przygotowaniem reform trwały kilka lat, w których pojawiało się wiele koncepcji dotyczących ilości nowych regionów. Dotychczasowa struktura 49 województw była bardzo rozdrobniona i nie przystawała do potrzeb polityki regionalnej. Rząd proponował utworzenie 12 regionów, ostatecznie w wyniku konsensusu politycznego zawartego w parlamencie, powołanych zostało 16 województw. Przeciętne województwo jest zamieszkane przez 2,4 mln. mieszkańców i zajmuje 19,5 tys. km². Szczegóły zostały zestawione w tabeli 2.

Tabela 2. Podstawowe dane o województwach w Polsce

| Województwo | Stolica | Obszar (km ²) | Ludność (2017) | Gęstość zaludn. /km ² |
|---------------------|-----------------------------|---------------------------|----------------|----------------------------------|
| dolnośląskie | Wrocław | 19 947 | 2 902 365 | 146 |
| kujawsko-pomorskie | Bydgoszcz i Toruń | 17 972 | 2 082 935 | 116 |
| lubelskie | Lublin | 25 122 | 2 129 260 | 85 |
| lubuskie | Gorzów Wlkp. i Zielona Góra | 13 988 | 1 016 652 | 73 |
| łódzkie | Łódź | 18 219 | 2 479 962 | 137 |
| małopolskie | Kraków | 15 183 | 3 386 162 | 222 |
| mazowieckie | Warszawa | 35 558 | 5 372 579 | 150 |
| opolskie | Opole | 9 412 | 991 161 | 106 |
| podkarpackie | Rzeszów | 17 846 | 2 127 687 | 119 |
| podlaskie | Białystok | 20 187 | 1 185 174 | 59 |
| pomorskie | Gdańsk | 18 310 | 2 319 735 | 126 |
| śląskie | Katowice | 12 333 | 4 552 627 | 371 |
| świętokrzyskie | Kielce | 11 711 | 1 249 710 | 107 |
| warmińsko-mazurskie | Olsztyn | 24 173 | 1 434 783 | 60 |
| wielkopolskie | Poznań | 29 826 | 3 484 975 | 117 |
| zachodniopomorskie | Szczecin | 22 892 | 1 706 579 | 75 |
| | średnio | 19 542 | 2 401 397 | 129 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Dane te pokazują, że polskie województwa są ponad trzykrotnie większe od czeskich krajów. Jest to efektem trójstopniowego podziału terytorialnego w Polsce, w którym powiat wypełnia lukę między stopniem lokalnym a dużymi regionami. W Czechach, wobec dużego rozdrobnienia gmin i braku samorządu II stopnia, naturalną konsekwencją są nieco mniejsze, bliższe obywatelom regiony.

1.4.2. Kompetencje i zadania

Ustawowe regulacje powodują, iż kompetencje samorządu terytorialnego na stopniu regionalnym różnią się od kompetencji stopnia lokalnego. W obu krajach kompetencje te są określone specjalnymi ustawami. W Czechach, w myśl art. 1 ustawy o regionach: „region jest geograficznie określoną wspólnotą obywateli, posiadających prawo do samorządzenia, wykonywane w ramach prawa i zgodnie z potrzebami regionu”⁷². Regiony powołano zatem w celu dbania o wszechstronny rozwój własnego terytorium oraz zapewnienia jak najlepszych warunków egzystencjalnych obywateli poprzez realizację zadań własnych (w takich sferach, jak: szkolnictwo średnie, sieć dróg, pomoc społeczna, środowisko, transport publiczny, rozwój i zdrowie regionalne). Konstrukcja ta powoduje, że regiony stanowią klasyczny podmiot polityki rozwoju intraregionalnego, i jako takie, wyposażone zostały ustawą w szereg stricte regionalnych kompetencji: uchwalanie planu i programu rozwoju, koordynowanie i zapewnianie realizacji jego postanowień, a także kontrolowanie działań w tym zakresie, uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalanie koncepcji rozwoju ruchu drogowego na obszarze kraju, zapewnianie jego realizacji i kontrolowanie działań w tym zakresie⁷³.

Regiony, oprócz zadań przypisanych samorządowi regionalnemu, wykonują również zadania z zakresu administracji rządowej. Posiadają także specyficzne kompetencje w postaci prawa do inicjatywy ustawodawczej w parlamencie oraz do składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o rozpatrzenie zgodności konstytucyjnej przepisów prawa. Takich możliwości nie posiadają polskie województwa. Z drugiej strony kompetencje województw są większe w zakresie programowania rozwoju i realizacji zadań związanych z rozwojem regionalnym. Podstawową różnicę można zobaczyć w sposobie zarządzania

⁷² Ustawa o krajach z 2000 roku (Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej – Sbírka Zákonů 2000, nr 129).

⁷³ T. Rduch-Michalik, *Czechy...*, s. 69.

środkami unijnymi. W Polsce, każde województwo ma osobno dedykowany regionalny program operacyjny (RPO). Każdy polski region pełni rolę instytucji zarządzającej (IZ) takim programem. Utworzenie 16 RPO (po jednym w każdym województwie) w ramach systemu wdrażania NSRO jest przejawem częściowej decentralizacji polityki rozwoju w Polsce. Zarządzanie RPO (a więc zarówno przygotowanie, jak i wdrażanie) zostało powierzone zarządom poszczególnych województw – w odróżnieniu od programów krajowych (m.in. PO Inteligentny Rozwój, PO Wiedza, Edukacja, Rozwój, PO Infrastruktura i Środowisko itp.), które są zarządzane przez ministerstwo rozwoju. Także jednak w przypadku programów krajowych, wiele elementów jest w ramach tzw. komponentów regionalnych zdecentralizowana, w których województwa pełnią rolę instytucji pośredniczących (IP).

W Republice Czeskiej, zarządzanie projektami regionalnymi IROP (Integrovaný regionální operační program) jest wykonywane przez administrację rządową. Instytucją zarządzającą (RO) jest ministerstwo rozwoju regionalnego, a funkcję instytucji pośredniczącej (ZS) pełni rządowe Centrum Rozwoju Regionalnego Republiki Czeskiej.

Doszukując się różnic w kompetencjach tego szczebla można zwrócić uwagę na wypełnianie przez polskie województwa zadań, które w Czechach są realizowane przez administrację państwową. Dotyczy to chociażby transportu zbiorowego, pomocy społecznej, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy. Te pierwsze zadanie pozwala województwom na pełnienie funkcji organizatora i operatora regionalnych przewozów kolejowych, które łamią monopol kolei państwowych. W niektórych regionach przyczyniło się to do zatrzymania zapaści i odwrócenia trendów w komunikacji publicznej. Przykładem jest chociażby rozwój spółki Koleje Dolnośląskie. Podobnie jeśli chodzi o przeciwdziałaniu bezrobociu, które województwa realizują przez należące do nich urzędy pracy.

Samorząd województwa nie jest organem nadrzędnym i kontrolnym nad działalnością samorządu powiatowego i gminnego, nie wkracza zatem w sferę samodzielności powiatu i gminy. Dlatego też organy samorządu województwa, takie jak: zarząd, czy sejmik nie są organami wyższego szczebla wobec organów powiatu czy gminy – nie sprawują nadzoru nad tymi samorządami. W Czechach kraje mają takie kompetencje w zakresie nadzoru nad wykonywaniem zadań zleconych.

1.4.3. Organizacja i zarządzanie

W Czechach, przedstawicielstwo jest organem stanowiącym samorządowego regionu. Wybory do tego organu odbywają się w cyklu czteroletnim i mają charakter tajny, bezpośredni, równy i powszechny. Wybory są zarządzane przez prezydenta Republiki Czeskiej do 90 dnia przed terminem ich przeprowadzenia, a samo głosowanie odbywa się w przeciągu dwóch dni: piątek i sobota. Partie polityczne, ruchy, organizacje i koalicje zgłaszają kandydatów na deputowanych. Nie ma możliwości zgłaszania kandydatów niezależnych. Wyborcy oddają głosy na listy. Mandaty przydzielane są tym listom, które w skali samorządowego regionu zdobywają co najmniej 5% poparcia. Alokacja mandatów prowadzona jest na podstawie systemu proporcjonalnego w wariacie d'Hondta. Wyborcy dokonują elekcji deputowanych w liczbie proporcjonalnie odpowiadającej liczbie mieszkańców danego regionu, ale ogółem deputowanych może być pomiędzy 45 a 65. W krajach liczących do 600 000 mieszkańców wybiera się 45 deputowanych, do 900 000 – 55, powyżej 900 000 – 65. Obecnie liczba radnych w poszczególnych regionach przedstawia się następująco: po 65 deputowanych mają: kraje środkowoczeski, morawsko-śląski, południowomorawski, po 55 kraje południowoczeski, ustecki, ołomuniecki, a po 45 kraje pilzneński, karłowarski, liberecki, hradecki, pardubicki, zliński i Wysoczyna. Praga ma 70 deputowanych ze względu na to, że pełni ona jednocześnie rolę miasta statutowego.⁷⁴

W Polsce, organem stanowiącym i kontrolnym samorządu regionalnego jest sejmik województwa, który tworzą radni, wybierani w wyborach bezpośrednich. Zasady wyborów oraz ustalanie ich wyników są podobne jak w Czechach. Różnic polega jednak na tym, że w Polsce nie tylko partie polityczne mogą zgłaszać kandydatów – uprawnienia do rejestracji mają także społeczne i niezależne komitety wyborcze. Dłuższa jest także kadencja, która trwa 5 lat, licząc od dnia wyborów (w latach 1998–2017 kadencja trwała 4 lata). Liczba radnych zależy od liczby ludności i wynosi trzydziestu w województwach liczących do 2 000 000 mieszkańców, oraz po trzech radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 000 mieszkańców. Relatywnie zatem liczebność sejmików jest mniejsza niż przedstawicielstw regionów czeskich.

⁷⁴ Kubas S., Struktura ustrojowa samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej, *Zeszyty Myszkowskie*, 2015, nr. 2, s. 118 – 137.

W Polsce nie można wiązać jednoczesnego kandydowania do organów różnych stopni samorządu (np. do przedstawicielstwa gminy i regionu). W Czechach możliwość sprawowania funkcji burmistrza miasta oraz jednocześnie radnego przedstawicielstwa w regionie jest dopuszczona. W podobny sposób można także wiązać np. funkcje burmistrza z pełnieniem mandatu parlamentarzysty.

Posiedzenia przedstawicielstwa regionu jak i sejmiku województwa muszą się odbywać nie rzadziej niż raz na kwartał. Z reguły jednak odbywają się one przynajmniej raz w miesiącu. W Czechach zwołuje je hetman, który pełni jednocześnie funkcję przewodniczącego rady. W Polsce sejmik województwa wybiera ze swojego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczących (nie więcej niż 3), którzy nie mogą wchodzić w skład zarządu województwa, a więc w skład organu wykonawczego. Przewodniczący sejmiku województwa organizuje pracę tego sejmiku i prowadzi jego obrady. Może on powierzyć wykonywanie tych czynności jednemu z wiceprzewodniczących sejmiku. Przewodniczący sejmiku nie ma uprawnień do reprezentowania województwa na zewnątrz. Pełniona przez niego oraz przez wiceprzewodniczących funkcja ma charakter społeczny.⁷⁵

Inicjatywa zwołania przedstawicielstwa i sejmiku należy także do grupy radnych. Wniosek taki musi być podpisany przez co najmniej 1/3 radnych. W takim układzie hetman i przewodniczący są zobowiązani zwołać posiedzenie w ciągu 7 dni od złożenia wniosku. Organami wewnętrznymi przedstawicielstwa są komisje. Każde przedstawicielstwo regionu jest zobowiązane do powołania komitetów finansowego, kontrolnego, a także edukacji regionu i zatrudnienia. W ich składzie musi znaleźć się co najmniej pięciu członków przedstawicielstwa. Do zadań komitetu finansowego należy nadzór nad zarządzaniem środkami budżetowymi, natomiast komitet kontroli zajmuje się weryfikacją uchwał przyjmowanych przez przedstawicielstwo i zarządzeń wydanych przez radę regionu. Komitet edukacji i zatrudnienia sprawdza działalność szkół i funkcjonowanie systemu edukacji w regionie oraz monitoruje rynek pracy. W przypadku, gdy w samorządowym regionie mieszka co najmniej 5% populacji mniejszości narodowej, wówczas przedstawicielstwo tworzy odrębny komitet do spraw danej mniejszości⁷⁶.

W Polsce, sejmik może powołać komisje stałe lub krótkookresowe, obowiązkowo powoływaną komisją jest komisja rewizyjna. Pozostałe komisje - ich nazwy, obszar działania

⁷⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576, z późn. zm.)

⁷⁶ Art. 39-41, 76-78. Zákon č. 129/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 *o krajích* (krajские зřízení).

i skład – sejmiki mogą kształtować samodzielnie. Nie ma także, jak w przypadku Czech, powoływania komisji do spraw mniejszości narodowych.

Do zadań przedstawicielstwa kraju (*zastupitelstva*) należy: przedkładanie projektów ustaw parlamentowi, przedkładanie wniosków o sprawdzenie konstytucyjności ustaw do Sądu Konstytucyjnego, uchwalanie aktów prawa miejscowego, koordynacja działań na rzecz rozwoju regionu, uchwalanie programu rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego regionu, wybór przedstawicieli do rad regionalnych, decydowanie o rozwoju usług transportowych na obszarze regionu, podejmowanie decyzji w sprawie współpracy między regionami o współpracy z regionami innych państw, uchwalanie budżetu regionu, tworzenie i znoszenie jednostek pomocniczych i organizacyjnych regionu oraz regionalnych osób prawnych, mianowanie i odwoływanie przedstawicieli regionu w przedsiębiorstwach z udziałem samorządowego regionu i inne w tym podejmowanie decyzji w sprawach majątkowych reionu.⁷⁷ Rada czeskiego regionu decyduje w sprawach należących do zadań własnych, w sprawach dotyczących uprawnień delegowanych decyduje tylko w sytuacji, jeżeli tego wymaga ustawa. Działalność zarządu można podzielić na dwie kategorie, na sprawy o charakterze publicznym i na sprawy dotyczące praw własnościowych regionu. Jest to dość istotna różnica w stosunku do sytuacji w Polsce, gdzie zarząd województwa ma decyzyjność w stosunku do ogółu spraw wykonywanych przez województwo, bez względu na ich podział na zadania własne i zlecone. W Polsce katalog zadań jest poszerzony o adekwatnie szersze kompetencje, dotyczące chociażby większej samodzielności w programowaniu i wykonywaniu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Samorządowe prawo Republiki Czeskiej nie przewiduje możliwości przedterminowego odwołania rady regionu. Jedynym przypadkiem, kiedy ustawodawca dopuszcza sytuację przeprowadzenia przedterminowych wyborów jest ta, gdy liczba członków rady spadnie o połowę i nie można jej uzupełnić. W takim przypadku minister spraw wewnętrznych zarządza przeprowadzenie nowych wyborów. Z tym, że jeżeli do końca kadencji przedstawicielstwa zostało mniej niż sześć miesięcy, wówczas wyborów się nie przeprowadza. W Polsce sejmik może być odwołany jedynie w drodze referendum. Ze względu na wymóg frekwencji jest to jednak możliwość teoretyczna, jak dotychczas w ciągu już dwóch dekad funkcjonowania tych organów, nie pojawiła się ani jednak taka inicjatywa.

⁷⁷ Kubas S., Struktura ustrojowa samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej, *Zeszyty Myszkowskie*, 2015, nr. 2, s. 118 – 137.

Władzę wykonawczą po obu stronach granicy sprawuje zarząd województwa (PL) lub rada regionu (CZ). Podobnie jak w przypadku gmin, nazewnictwo organów w oryginalnych językach może być dla przeciętnego czytelnika mylne. Czeska rada regionu jest odpowiednikiem polskiego zarządu. Tymczasem w Polsce rada (powiatu, gminy) jest nazwą organów uchwałodawczych, czyli odpowiednikiem czeskiego przedstawicielstwa (*zastupitelstva*). Są to organy kolegialne wybierane przez sejmik (PL) i przedstawicielstwo (CZ) i przed nimi są odpowiedzialne. W razie utraty politycznego zaufania zarówno przedstawicielstwo, jak i sejmik mogą odwołać swoje organy wykonawcze.

W skład czeskiej rady regionu wchodzi hetman, jako jej przewodniczący, który jest równocześnie przewodniczącym przedstawicielstwa kraju oraz pozostali członkowie. Ich liczba jest uzależniona od liczby mieszkańców kraju. Jeżeli wynosi ona do 600 000, to rada ma 9 członków, a jeżeli powyżej 600 000 to 11. Zarówno hetmana jak i pozostałych członków rady, wybiera się spośród radnych przedstawicielstwa. Nie ma możliwości powołania na tę funkcję osób z zewnątrz, które nie przeszły pozytywnej weryfikacji wyborczej. Posiedzenia zwoływane są przez hetmana w razie zaistnienia takiej potrzeby i mają charakter zamknięty dla opinii publicznej, która ma jednak dostęp do publikowanych protokołów posiedzeń.⁷⁸

Zarząd polskiego województwa jest mniej liczny, może bowiem liczyć maksymalnie 5 członków, do których należą marszałek województwa, wicemarszałek (lub dwóch wicemarszałków) oraz inni członkowie. Członkowie zarządu a nawet marszałek mogą być wybrani spoza grona radnych sejmiku województwa. Takie rozwiązanie ma służyć możliwości postawienia na czele władz województwa osoby o zdolnościach menadżerskich, niekoniecznie zaangażowanej w działalność polityczną. W praktyce jednak radni sejmiku rzadko wybierają taką opcję jeśli chodzi o stanowisko marszałka, częściej za to zdarza się to w stosunku do członków zarządu. W Czechach rada kraju ma prawo zaprosić osoby spoza swojego grona ale tylko w roli gości.

Do kompetencji czeskiego zarządu i rady regionu należą wszystkie sprawy wykonawcze oraz związane z bieżącym zarządzaniem regionem, w tym w szczególności: przygotowanie uchwał zgłaszanych przedstawicielstwu, wykonywanie budżetu regionu samorządowego, zarządzanie środkami finansowymi, określanie liczby pracowników urzędu regionalnego i wysokości ich pensji, mianowanie dyrektorów departamentów urzędu regionalnego na wniosek dyrektora urzędu, tworzenie komisji będących organami doradczymi rady, powoływanie przewodniczących i członków komisji, sprawowanie kontroli nad osobami

⁷⁸ Zákon č. 129/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o krajích (krajské zřízení).

prawnymi powołanymi przez samorządowy region, mianowanie i odwoływanie jednostek podległych regionowi, wydawanie zarządzeń⁷⁹.

Warto podkreślić jeszcze różną pozycję przewodniczących organów wykonawczych – hetmana i marszałka. Oboje są wybierani, odpowiednio przez przedstawicielstwo regionu i sejmik województwa, kierują bieżącymi zadaniami regionu i województwa i reprezentują region/województwo na zewnątrz. W Czechach hetman pełni podwójną rolę będąc jednocześnie przewodniczącym organu stanowiącego (przedstawicielstwo) i wykonawczego (rada). W Polsce funkcje przewodniczącego sejmiku oraz marszałka – przewodniczącego zarządu województwa są rozdzielone.

Podobnie jak w przypadku gmin i powiatów w Polsce, sejmik województwa dokonuje wyboru skarbnika województwa. Podanie kandydatury należy do wyłącznej kompetencji marszałka - sejmik może kandydaturę odrzucić, ale nie ma uprawnień do wyboru innej osoby, nie wskazywanej przez marszałka. W Czechach odpowiedzialność za zarządzanie finansami spoczywa na dyrektorsze urzędu, który samodzielnie dobiera sobie dyrektora wydziału finansowego.

Dyrektora urzędu regionalnego w Czechach mianuje i odwołuje hetman oraz określa wysokość jego wynagrodzenia. Wybór ten jednak musi być uzgodniony z ministrem spraw wewnętrznych. Pamiętać należy, że tak powołany dyrektor uzgadnia zmiany na stanowiskach sekretarzy (*tajemníků*) wszystkich gmin należących do regionu. W Polsce marszałek samodzielnie powołuje i odwołuje sekretarza, który może zarządzać organizacją urzędu marszałkowskiego, ale nie ma on kompetencji pracodawcy, organu wydającego decyzje, ani tym bardziej uzgadniającego zmiany na stanowiskach samorządów innych stopni.

Różne są także kompetencje hetmana i marszałka względem podejmowanych przez organy regionu i województwa uchwał. Hetman ma prawo zawieszenia wykonania takich zarządzeń, gdy uważa je za sprzeczne z prawem. W takiej sytuacji przekazuje je tym organom do ponownego rozpatrzenia. Decyzja w tej sprawie musi być podjęta na najbliższym posiedzeniu. W Polsce marszałek ma prawo skierować taką uchwałę do organów nadzoru – to one decydują o jej zgodności lub niezgodności z prawem.

Instytucją, która zajmuje się bieżącymi sprawami regionu i województwa jest odpowiednio urząd regionu (*krajský úřad*), oraz urząd marszałkowski województwa. Wykonują one zarówno zadania własne, jak i zlecone. W Czechach, na czele urzędu regionu stoi wspomniany już wcześniej dyrektor urzędu. W Polsce niezbywalnie funkcję tę może

⁷⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576, z późn. zm.)

pełnić jedynie marszałek. W konsekwencji tylko on może być formalnie pracodawcą i kierownikiem wszystkich urzędników. Sekretarz województwa pełni tu tylko rolę pomocniczą. Zarówno sekretarz jak i dyrektor nie mogą należeć do partii politycznej, nie mogą być posłami, senatorami oraz pełnić funkcji deputowanego i radnego kraju. Mają doradczy głos w trakcie posiedzeń organów regionu i województwa. W Czechach dyrektor ma prawo m.in. wnoszenia spraw do ministra spraw wewnętrznych w zakresie stwierdzenia nieważności uchwały gminy, sprawowanie nadzoru nad działaniami pracowników urzędu, określanie poziomu ich wynagrodzeń oraz przyznawanie im nagród i kar.

Zarówno urząd krajowy, jak i urząd marszałkowski nie mają osobowości prawnej. W Polsce urząd jest wojewódzką jednostką organizacyjną, która ma samodzielny rozdział w budżecie województwa. Urząd jest organem pomocniczym do wykonywania uprawnień zarządu województwa zapewniając działanie specjalnych organów województwa po stronie organizacyjnej i funkcyjnej. Na czele danego urzędu stoi marszałek województwa. W Czechach urząd krajowy pełni funkcje organu kraju, choć sam nie ma osobowości prawnej.

1.4.4. Finanse,

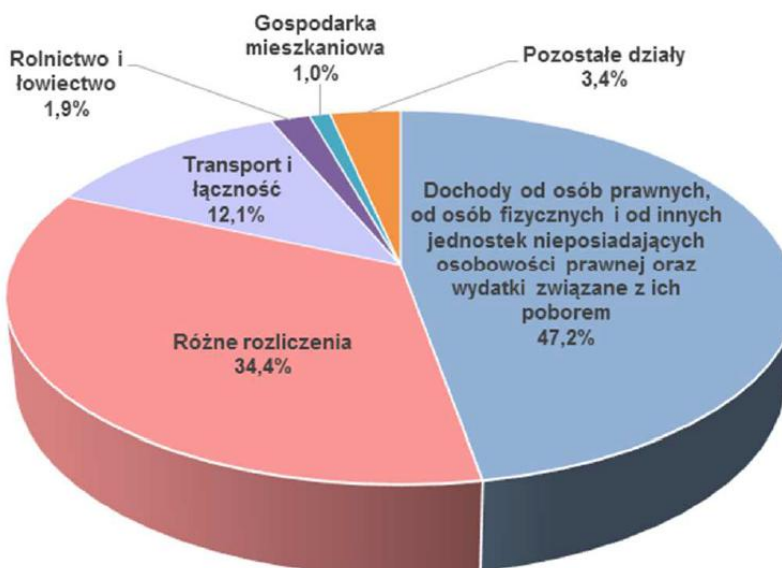
W czeskim samorządowym regionie dochodami własnymi są te, które stanowią udział w podatkach państwowych oraz dochody z majątku i praw majątkowych przyznanych krajom, dochody z prowadzenia działalności gospodarczej osób prawnych założonych przez samorządowy kraj oraz przyjęte darowizny. Dochodami zewnętrznymi regionu są: dotacje z budżetu państwa, pożyczki, kredyty i spadki. Regiony mają udziały w podatkach: VAT, podatku dochodowym od osób fizycznym i podatku dochodowym od osób prawnych (po 9,78%). Region nie może nakładać dodatkowych podatków na swoich mieszkańców. Nadzór nad zadaniami własnymi i zleconymi wykonywanymi przez region sprawują pod względem legalności ministerstwo spraw wewnętrznych oraz organy administracji centralnej. W przypadku stwierdzenia uchybień w aktach uchwalanych przez samorządowy region, organ nadzoru wzywa do korekty w terminie do 3 miesięcy. A jeżeli to nie skutkuje, zawiesza wadliwy akt. Organ nadzoru ma także prawo wszczęcia postępowania przed sądem lub Sądem Konstytucyjnym w celu unieważnienia wadliwego aktu. Podobnie, jak w przypadku gminy,

także kraj i jego organy mogą wystąpić do sądu lub Sądu Konstytucyjnego w celu wykazania naruszenia samodzielności przez działania organu nadzoru.⁸⁰

W 2018 r., w strukturze dochodów polskich województw najwyższy udział miały następujące działy: dochody podatkowe, od osób prawnych, od osób fizycznych – 47,2%, dotacje i subwencje – 34,4%, transport i łączność – 12,1%, rolnictwo i łowiectwo – 1,9% i gospodarka mieszkaniowa – 1,0%. Dochody zrealizowane w tych działach stanowiły 96,6% dochodów (rys. 7).

W strukturze dochodów podatkowych w 2018 r. dominującym źródłem dochodów był udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (69,3%). Drugim, mniej istotnym źródłem dochodów własnych były udziały we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (18,1%). Wynika to z tego, że odmiennie niż to w przypadku gmin województwo ma większy udział w CIT niż w PIT. Udział we wpływach z PIT, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze województwa wynosi 1,60%. Udział we wpływach z CIT, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze województwa, wynosi 14,75%.

Rysunek. 9. Struktura dochodów województw w 2018 r.



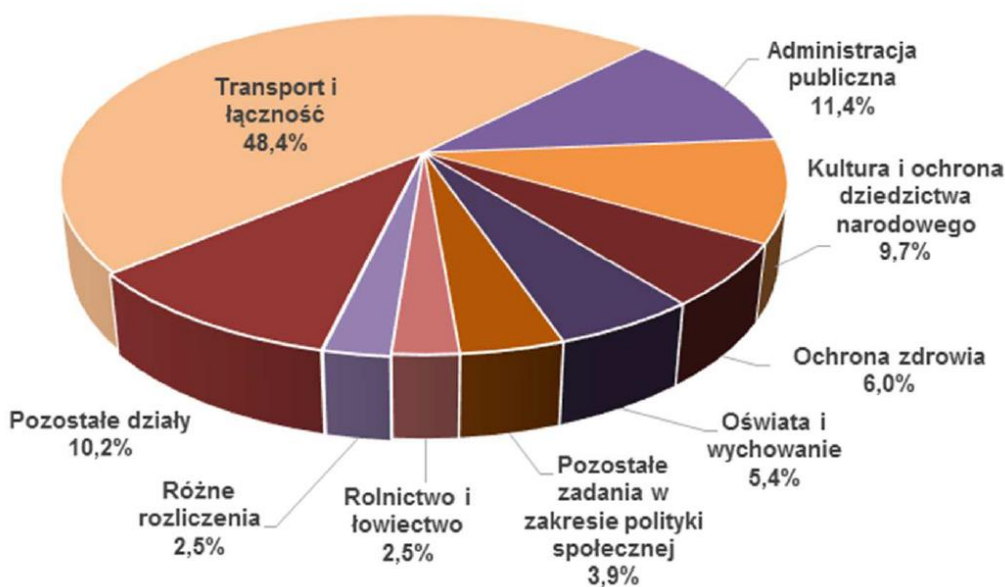
Źródło: *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2018 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2019.

⁸⁰ Kubas S., *Struktura ustrojowa samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej, Zeszyty Myszkowskie*, 2015, nr. 2, s. 118 – 137.

W ogólnej kwocie dotacji, znaczącą rolę stanowią dotacje celowe przekazane w ramach programów europejskich. 80,7% tych środków przekazano na realizację Regionalnych Programów Operacyjnych 2014-2020, dla których samorząd województwa jest Instytucją Zarządzającą. Podobną rolę pełni także dla części programów finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Po stronie polskiej, w odróżnieniu od czeskich krajów, województwa posiadają znaczące kompetencje w programowaniu i dystrybuowaniu środków europejskich.

W strukturze wydatków województwa, widać dominującą rolę działu transport i łączność. Wynika to z relatywnie dużych kompetencji w tym zakresie. Około 57,4% tego działu stanowiły wydatki na drogi publiczne wojewódzkie, 30,7% na krajowe pasażerskie przewozy kolejowe, a 8,0% na krajowe pasażerskie przewozy autobusowe. Podkreślenia wymaga fakt odpowiedzialności za transport kolejowy. Większość województw posiada własne spółki kolejowe, które są organizatorami przewozów regionalnych a nawet pełnią funkcję właściciela niektórych linii kolejowych. Tak zdecentralizowana struktura odróżnia Polskę od Czech, gdzie zadania te stanowią domenę administracji państwowej.

Rysunek. 10. Struktura wydatków województw w 2018 r.



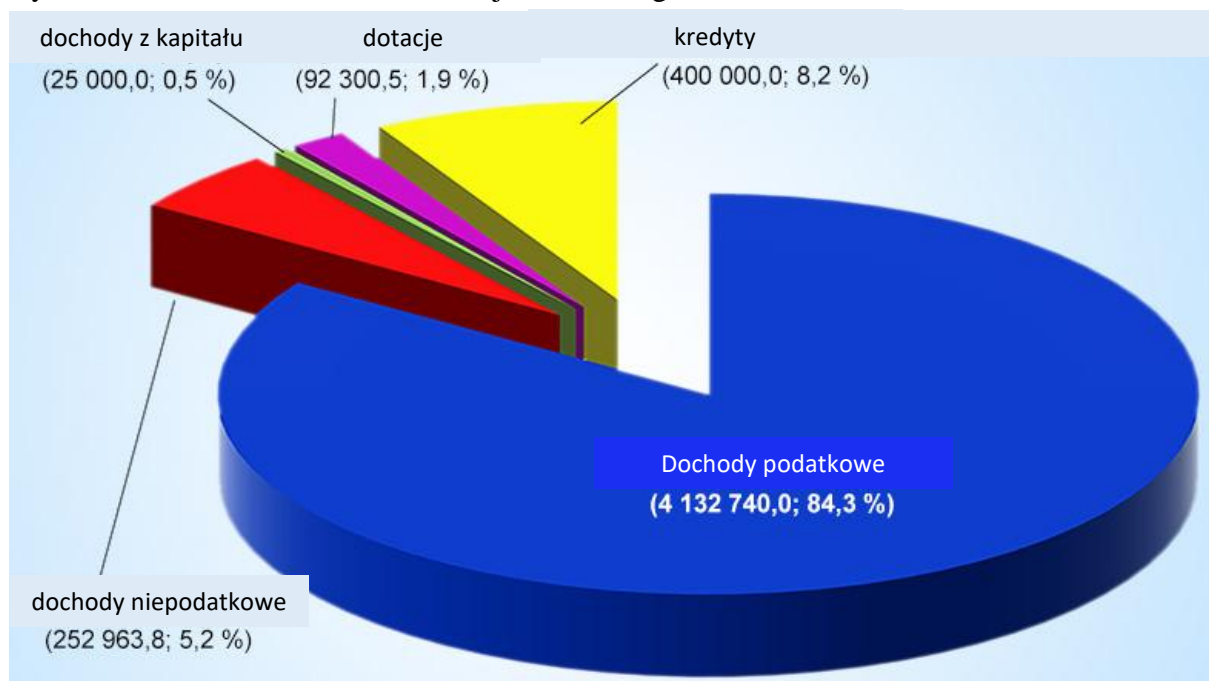
Źródło: Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2018 r., Rada Ministrów, Warszawa 2019.

Czeskie regiony partycypują w identycznej proporcji w podatkach stanowiących dochód państwa. Trafia do nich 9,78% z podatku VAT (DPH), jak również z podatków dochodowych

od osob fizycznych (PIT) oraz od osob prawnych (CIT). W odróżnieniu od polskiej strony zatem czeskie samorządy mają udział w podstawowym podatku stanowiącym dochód państwa – podatku VAT. Na pierwszy rzut oka samodzielność finansowa czeskich regionów nie wydaje się zbyt wysoka – udział dochodów własnych stanowi około 26% ich dochodów. Jest to wartość znacząco niższa niż w przypadku polskich województw. Pozostałe 84% stanowią transfery (dotacje) z budżetu państwa. Pozostałe rodzaje dochodów (np. dochody z majątku krajów oraz innych danin i opłat) stanowią zaledwie kilka procent dochodów. Jednakże jest to wynikiem odmiennego klasyfikowania udziału w podatkach krajowych (PIT, CIT i VAT). W Czechach przekazywane są one w formie dotacji z budżetu państwa, a po stronie polskiej jako dochód własny samorządu.

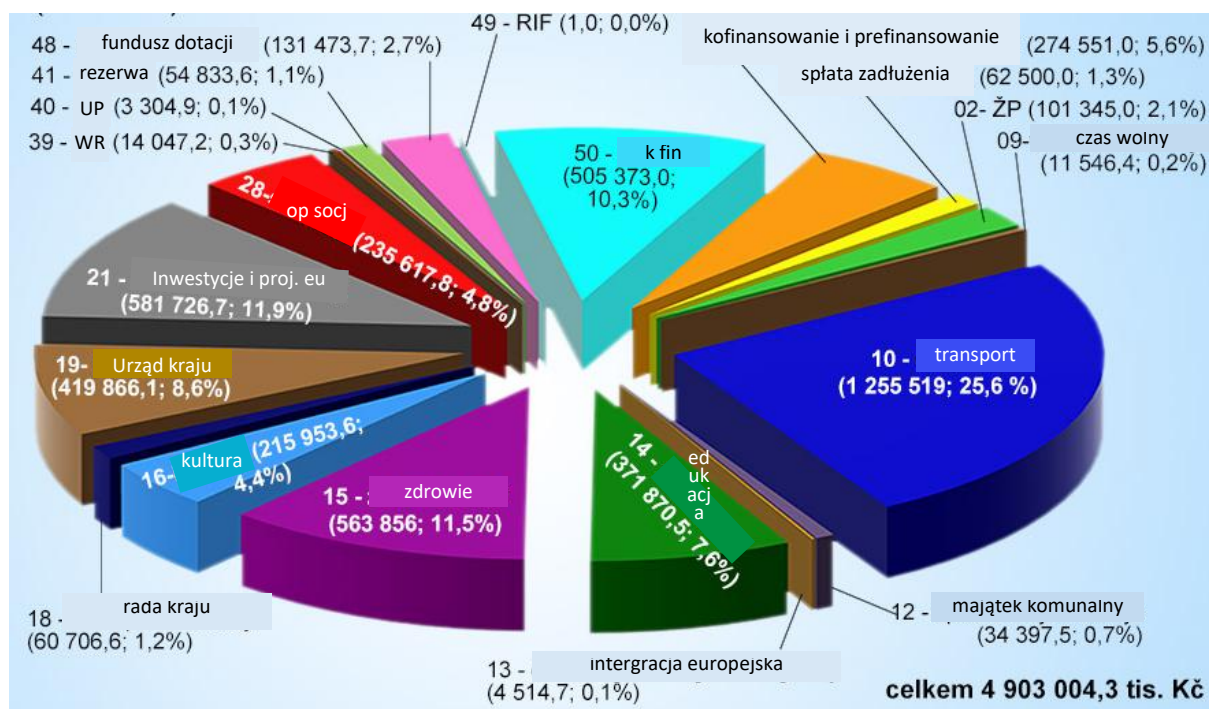
Podobnie jak w przypadku gmin klasyfikacja budżetowa według której rejestrowane i rozliczane są operacje finansowe krajów jest dużo mniej rozbudowana i skomplikowana niż to ma miejsce w Polsce. Przekłada się to na dużo bardziej zrozumiałą dla przeciętnego odbiorcy formę budżetu regionu. Nie epatuje się tu terminologią działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej - nazwy grup dochodów, a zwłaszcza wydatków formułowane są jak w budżecie zadaniowym. Czytelność i struktura budżetu podporządkowana jest potrzebom danej jednostki administracyjnej a nie wymogom sprawozdawczości na poziomie całego państwa.

Rysunek. 11. Struktura dochodów kraju hradeckiego w 2019 r.



Źródło: *Rozpočet Královéhradeckého kraje na rok 2019*. Krajský Úrad, Hradec Králové 2019.

Rysunek. 12. Struktura wydatków kraju hradeckiego w 2019 r.



Žródło: Rozpočet Královéhradeckého kraje na rok 2019. Krajský Úrad, Hradec Králové 2019.

1.4.5. Nadzór nad działalnością

Podobnie jak w przypadku gmin, regiony objęte są systemem kontroli działalności i wykonywania zadań. Składa się on z dwóch stopni: kontroli wewnętrznej oraz zewnętrznej. W tym pierwszym przypadku, każdy region, a w Polsce województwo, zobowiązane jest do ustalenia procedur kontroli wewnętrznej, obejmującej nadzór bieżący oraz audyt wewnętrzny. Nadzór bieżący ma charakter kontroli wyprzedzającej i bieżącej podejmowanych czynności. Przykładem takiej procedury jest zasada akceptacji przez głównego księgowego (skarbnika) każdej czynności finansowej podejmowanej przez hetmana, marszałka czy jego pracowników merytorycznych. Podobnie sytuacja wygląda przy kontroli zgodności z prawem, poprzez potwierdzenie przez radcę prawnego projektów uchwał czy podejmowanych czynności.

Drugim filarem kontroli wewnętrznej jest audyt wewnętrzny, który jest niezależnym i obiektywnym przeglądem i oceną działania regionu czy województwa. Jego celem jest potwierdzenie, że regulacje prawne, podjęte środki i ustalone procedury w działaniach samorządu, są przestrzegane i podejmowane są odpowiednie środki w celu wyeliminowania ewentualnych nieprawidłowości.

Nadzór nad samorządem terytorialnym obejmuje przestrzeganie prawa, czynności administracyjnych, finansów i sposobu gospodarowania. Podstawowe rodzaje ingerencji nadzorczej w Czechach to:

- nadzór w zakresie zadań własnych samorządów, przeprowadzany pod względem legalności;
- nadzór nad wykonywaniem zadań zleconych, przeprowadzany pod względem legalności, celowości, efektywności, zgodności z normami etyki oraz rzeczowej słuszności, jeżeli takie kryteria wynikają z innych przepisów prawa, uchwał rządu, dyrektyw centralnych organów administracji, a także środków podejmowanych przez właściwe organy administracji publicznej w toku kontroli wykonywania przekazanych kompetencji.

Nadzór merytoryczny nad sposobem wykonywania zadań regionów jest sprawowany przez właściwe resortowo ministerstwa i urzędy administracji centralnej, przekrojowa kontrolę działalności regionu bada ministerstwo finansów. W związku z otrzymywaniem środków z budżetu państwa, wyróżnia się też specjalny rodzaj nadzoru nad samorządem, w zakresie spraw finansowych (realizowanych według ordynacji podatkowej, zasad budżetowych, programów finansowania itp.). W jego ramach regiony mogą być nadzorowane i kontrolowane przez Najwyższy Urząd Kontroli, Generalną Dyрекcję Finansów i Terytorialne Urzędy Skarbowe.

Organy nadzorcze korzystają ze środków prawnych i sankcji. Można je podzielić na trzy grupy: informacyjne, korygujące i przymusowe. Organy nadzorcze mają zatem prawo do: wglądu i żądania niezbędnych informacji, korekty ujawnionych nieprawidłowości, wstrzymania wykonania decyzji, wstrzymania obowiązujących postanowień, zlecenia wykonania określonego ustawą zadania, rozwiązania przedstawicielstwa gminnego lub krajowego. W przypadku wystąpienia niezgodnej z ustawą ingerencji nadzorczej państwa samorządom przysługuje prawo skargi do Sądu Konstytucyjnego. Również w przypadku sporów kompetencyjnych między organami państwowymi i organami samorządu terytorialnego orzeka Sąd Konstytucyjny. Ustawa zasadnicza zawiera także przepis mówiący o Najwyższym Sądzie Administracyjnym, ale nie określono jeszcze w trybie ustawy organizacji i właściwości tego sądu.

W przypadku województwa w Polsce, nadzór nad działalnością sprawuje prezes rady ministrów oraz wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa (RIO). Jest to nadzór legalny, tzn. dotyczy kontroli czy działalność samorządu województwa jest zgodna z prawem. Także kontrola finansowa ogranicza się jedynie do stwierdzenia

legalności wydatków. W obu przypadkach, zewnętrzne organy kontrolne nie mają prawa do oceny celowości i efektywności działań czy wydatków finansowych. Ten element bowiem został systemowo zarezerwowany dla sejmiku samorządowego. Jest to element samodzielności samorządu województwa, który strzeżony jest przed zewnętrzną ingerencją, która może opierać się na politycznych, a nie tylko prawnych ocenach.

Organy nadzoru mają prawo żądania informacji o organizacji i funkcjonowaniu województwa, które są niezbędne do wykonywania kontroli i działań nadzorczych. Marszałek zobowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Uchwały organów województwa w sprawie wydania przepisów porządkowych podlegają przekazaniu w ciągu dwóch dni od ich podjęcia. Podobnie rzecz się kształtuje w przypadku uchwał finansowych. Marszałek przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu województwa oraz inne uchwały objęte zakresem nadzoru izby. Wojewoda (przy uchwałach merytorycznych) oraz RIO (przy uchwałach finansowych) są zobowiązane do zajęcia stanowiska w ciągu 30 dni od podjęcia uchwały przez sejmik województwa. Oba te organy mogą stwierdzić sprzeczność uchwał z prawem lub zasadami finansowymi (w ciągu 30 dni). Każdorazowo od wszystkich orzeczeń nadzorczych, organom województwa przysługuje prawo odwołania do sądu administracyjnego.

1.5. Współpraca między jednostkami oraz z organizacjami pozarządowymi

W celu efektywniejszego wykonywania zadań publicznych samorządy mogą podejmować formalną lub nieformalną współpracę z innymi jednostkami. Prawo dopuszcza możliwość zrzeszania się, podejmowania trwałego lub okazjonalnego współdziałania z innymi jednostkami samorządowymi, jednostkami administracji państwowej i sektorem prywatnym.

W Czechach, na podstawie umów publicznoprawnych gminy mogą kojarzyć i stosować różne formy, jakie przewidziano w czeskim porządku prawnym. Obejmuje to nawiązanie współpracy między gminami w formie zawarcia umowy w celu wykonania określonego zadania, umowy o utworzenie dobrowolnego stowarzyszenia gmin na mocy ustawy o gminach lub ustanowienia podmiotu prawnego na podstawie innych przepisów prawnych.

Najczęstszą formą współpracy gmin w Republice Czeskiej jest tak zwane dobrowolne stowarzyszenie gmin. Podstawowym celem organizowanych przez gminy związków celowych (*svazek obcí*) jest współpraca w zakresie rozwiązywania wspólnych problemów oraz tworzenie struktur służących wspólnemu świadczeniu usług publicznych. Gminy sąsiadujące ze sobą mogą także połączyć się z inną, z reguły większą gminą. W przypadku połączenia pozostają nazwa i organy jednostki nielikwidowanej. Porozumienie o połączeniu gmin zatwierdza MSW⁸¹. Gminy mogą również zakładać stowarzyszenia. Do największych stowarzyszeń grupujących gminy należą: Unia Miast i Gmin Republiki Czeskiej, Stowarzyszenie Osad Historycznych oraz Stowarzyszenie Miast Uzdrowiskowych. W ramach realizacji swoich zadań własnych gminy mogą podejmować również współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego innych państw i uczestniczyć w międzynarodowych stowarzyszeniach samorządowych. Współpraca samorządowa dotyczy również krajów, z tym że przewidziano tu pewne ograniczenia (np. kraje nie mogą tworzyć ani przystępować do istniejących celowych związków komunalnych)⁸².

Współpraca gminna jest zalecana w obliczu znacznego ich rozdrobnienia. Władze upatrują tu szansy na uzyskanie efektu skali w świadczeniu usług publicznych i zwiększenia ich efektywności. Ponieważ projekty konsolidacji gmin budzą znaczny opór polityczny,

⁸¹ Ustawa o gminach z 12 kwietnia 2000, Rozdział 1, Dział 3, paragraf 1–6, Dziennik Ustaw Republiki Czeskiej – Sbíрка zákonů 2000, nr 128.

⁸² V. Novotný, *Územní samospráva České republiky*, Praha 2007, s. 26 i 49.

bardziej akceptowalną formą jest upowszechnienie projektów współpracy. W Czechach funkcjonuje 550 mikroregionów, 720 dobrowolnych związków gmin i 181 Lokalnych Grup Działania (LGD), które funkcjonują w formule stowarzyszeń. Z reguły związane one są ze współpracą jednostek w zakresie działań miękkich, np. w zakresie działań promocyjnych, rozwoju wspólnej oferty turystycznej itp. Rzadziej niestety udaje się zorganizować trwałe związki w zakresie wykonywania wspólnych zadań infrastrukturalnych czy z zakresu istotnych usług społecznych (oświaty, ochrony zdrowia itp.).

W Polsce, w zapisach ustawowych, dotyczących wszystkich szczebli samorządu, zawarto możliwość zawierania przez JST różnych form porozumień, stowarzyszeń i związków czy w końcu tworzenia wspólnych podmiotów komunalnych.⁸³

Porozumienie pomiędzy jednym lub wieloma JST polega na powierzeniu jednej z nich wykonywania wobec pozostałych określonych zadań publicznych. Jednostka samorządu wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych JST, związane z powierzonymi jej zadaniami. Jednostki przekazujące zadania mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. W ślad zatem za porozumieniem samorządy przekazują sobie odpowiednie dotacje, które mogą być ustalone na stałym poziomie lub też mogą podlegać corocznym ustaleniom. Istnieje tu zasadniczo jedno ograniczenie - gmina nie może przekazać zadania własnego do realizacji organowi wyższego szczebla tj. do powiatu czy do województwa. Przy dysponowaniu zadaniami gminy możliwa jest zatem jedynie współpraca horyzontalna.

Kolejną formą współpracy samorządów są stowarzyszenia. W tym przypadku gminy nie są już skrupowane, jak w przypadku porozumień, klauzulą horyzontalną. Oprócz przepisów zawartych w ustawach samorządowych, tworzenie i działalność stowarzyszeń JST oparte są na zasadach określonych w ustawie o stowarzyszeniach. Stowarzyszenia JST mogą prowadzić działalność gospodarczą w zakresie, w jakim dopuszczone jest prowadzenie działalności gospodarczej przez same samorządy, z tym że cały dochód z takiej działalności musi służyć realizacji statutowych celów stowarzyszenia i nie może być dzielony między jego członków. Nadzór nad stowarzyszeniami JST sprawują wojewodowie, właściwi ze względu na siedziby tych stowarzyszeń.

⁸³Przybyła 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.

Do wykonywania konkretnie określonych zadań, gminy oraz powiaty mogą tworzyć między sobą związki. Obowiązująca do 2015 roku klauzula horyzontalna została zniesiona, zatem gminy i powiaty mogą w tej formule współdziałać. Z możliwości tworzenia związków wyłączono samorządy wojewódzkie. Ważnym elementem tej konstrukcji formalnej jest fakt, że powoływana ona jest do wykonywania ściśle określonych w statucie zadań, stąd powszechnie stosowana nazwa związków celowych. Związki JST posiadają osobowość prawną. Do gospodarki finansowej związku JST stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin, lub gospodarce finansowej powiatów. Rejestr związków prowadzi minister właściwy do spraw administracji. W 2018 roku zarejestrowanych było 313 związków międzygminnych, 7 powiatowych oraz 8 o charakterze gminno-powiatowym. Niestety, jedynie niewielka ich część (około 30%) prowadzi realną działalność, głównie w zakresie gospodarki wodno-kanalizacyjnej oraz gospodarki odpadami.⁸⁴

Współpraca z organizacjami pozarządowymi może mieć dwa wymiary. Pierwszym jest doraźne dotowanie wykonywania przez organizację zadań, które mieszczą się w zakresie kompetencji gmin. W drugim wymiarze jest to trwała instytucjonalna współpraca przy świadczeniu usług publicznych.

W pierwszym przypadku samorządy mogą wspierać organizacje pozarządowe merytorycznie, organizacyjnie i finansowo. Mogą to czynić poprzez udzielanie dotacji bądź organizowanie programów grantowych.

W wielu zakresach swoich zadań, samorządy czeskie i polskie mają swobodę organizatorską w świadczeniu usług publicznych, która pozwala m.in. na zlecenie swoich zadań organizacjom zewnętrznym (społecznym, podmiotom prywatnym itp.). Z reguły są to zadania społeczne, kulturalne, sportowe, komunalne, z zakresu zdrowia czy ochrony środowiska. Należy jednak pamiętać, że tego typu projekty będą oceniane pod kątem zgodności z zasadami skuteczności, oszczędności i wydajności. Jeśli istnieje porównywalna oferta zdolności wykonania usługi publicznej w danym samorządzie przez zewnętrzny podmiot, należy zawsze przeprowadzić poważną ocenę efektywności ekonomicznej i analizę ryzyka ewentualnej „eksternalizacji” usługi w porównaniu z jej wewnętrznym świadczeniem. Jednocześnie jednak konieczne jest oszacowanie ryzyka trwałości danych zdolności pod względem prawnym, finansowym, materialnym technicznym, kadrowym, politycznym itp.

⁸⁴ Kachniarz M., Kooperatywność samorządów lokalnych, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 339, 2012, s. 36 – 48.

W Polsce, samorządy mają obowiązek konstruowania programów współpracy z organizacjami społecznymi, ustalony ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸⁵. Programy te mają charakter dokumentów oficjalnie przyjmowanych uchwałą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (np. rady miasta, gminy, powiatu, sejmiku wojewódzkiego). Są podstawowym dokumentem, który opisuje zasady współpracy pomiędzy władzami samorządowymi a działającymi na danym terenie organizacjami pozarządowymi. Przepisy wymagają, aby przed uchwaleniem program był konsultowany z organizacjami pozarządowymi. Innym wymogiem, który również ma wpływ na powstawanie programu współpracy jest możliwość tworzenia rad działalności pożytku publicznego. W przypadku istnienia takiej rady w województwie, powiecie lub gminie program współpracy z organizacjami społecznymi musi być obowiązkowo przez nią zaopiniowany.

W Czechach programy współpracy z organizacjami samorządowymi są traktowane jako fakultatywne, nie ma obowiązku ich uchwalania. W praktyce elementy współpracy i zasad dofinansowania znajdują się zwykle w programach rozwoju danego samorządu. Szczególne znaczenie mają one w programach rozwoju reionów, gdzie zwykle ustala się programy grantowe dla organizacji pozarządowych na realizację zadań w różnych sektorach (np. w zakresie turystyki, oświaty, opieki społecznej, ochrony środowiska itp.). Wsparcie organizacji pozarządowych zorientowane jest także na system Lokalnych Grup Działania (LGD).

Podsumowując, współpraca jednostek w Polsce jak i w Czechach, pomimo wielu form prawnych nie jest zbyt rozpowszechniona. Uwzględniając LGD średnia gmina w Polsce uczestniczy tylko w jednej instytucjonalnej formie współpracy. W Czechach ten wskaźnik jest wyższy – przeciętna gmina uczestniczy w 1,8 instytucjonalnych formach. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę wartość wydatków instytucjonalnych form współpracy, w stosunku do wydatków samorządów ogółem, to jest ona porównywalna po obu stronach granicy i wynosi niecałe 3%. Wartość ta jest szczególnie mała w Czechach, przy tak rozdrobnionej strukturze gmin. Dla porównania, we Francji, która ma nieco tylko większe gminy, wydatki instytucji współpracy samorządowych wynoszą ponad 30% wydatków samorządów ogółem. W wielu krajach europejskich jak Holandia czy Portugalia ten odsetek także jest wyższy (10-20%)⁸⁶.

⁸⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dz. U. 2003 Nr 96 poz. 873

⁸⁶ 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

Część II Sektorowa charakterystyka wykonywania poszczególnych zadań w Polsce i Republice Czeskiej

2.1. Organizacja zadań administracyjnych

2.1.1. Ewidencja ludności

Zadania związane z rejestrem ludności w obu krajach należą do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. W Polsce, zadania te są zlecone każdej gminie, które prowadzi je w formie tzw. urzędu stanu cywilnego. W Republice Czeskiej są to tzw. urzędy metrykalne (*matriční úřad*), które zlokalizowano w gminach z powierzonymi kompetencjami (II stopnia). Układ zadań jest bardzo podobny po obu stronach granic. Zarówno polskie urzędy stanu cywilnego, jak i czeskie urzędy metrykalne, wykonują całość zadań związanych z ewidencją ludności (urodzenia, zgony, rejestracją mieszkańców i prowadzeniem metryk) rejestrem małżeństw, zmian nazwisk itp. W szczególności należą do nich :

- pełne wykonanie ewidencji ludności (małżeństwa, zgony, urodzenia) - rejestracja w księgach rejestrowych,
- wydawanie kopii i wyciągów z rejestrów,
- weryfikacja dokumentów i podpisów,
- pośrednictwo wpisów w centralnych rejestrach państwowych,
- rejestracja (meldunek) mieszkańców i prowadzenie metryk,
- podejmowanie decyzji o anulowaniu danych stałego pobytu na wniosek osoby upoważnionej,
- zgłoszenie utraty dowodu osobistego lub kradzieży, uszkodzenia, zniszczenia, wygaśnięcia,
- wydawanie zaświadczeń z rejestrów ludności,
- udzielanie ślubów, wydawanie aktów zawarcia małżeństwa,
- zgłaszanie i przygotowywanie innych ceremonii cywilnych (śluby jubileuszowe, powitanie obywateli),
- wydanie zaświadczenia o zdolności prawnej do zawarcia małżeństwa za granicą,

- podjęcie decyzji o zmianie imienia lub nazwiska,
- wydawanie aktów urodzenia,

Dość istotnym wyjątkiem, który różnicuje sposób załatwienia spraw w Polsce i w Czechach jest kwestia dowodów osobistych (*občanský průkaz*). W Polsce dowody wydaje każda gmina (jako organ prowadzący rejestr ludności). W Czechach ta kompetencja nie jest przypisana do gmin prowadzących urząd metrykalny (II stopnia) – została ona skoncentrowana jedynie na najwyższym szczeblu gmin o rozszerzonych uprawnieniach (III stopnia). Oprócz prowadzenia standardowego zakresu urzędu metrykalnego, zarezerwowane mają dodatkowo prawo do wydawania dokumentów. Tylko na tym poziomie gmin w Czechach uzyskamy dowód osobisty, ale także paszport oraz prawo jazdy. W Polsce, każdy z tych dokumentów wydawany jest przez inny urząd – dowody osobiste w gminie, prawo jazdy w powiecie a paszport w urzędzie wojewódzkim i jego delegaturach. Co prawda paszporty wydawały na początku powiaty (w latach 1999-2003), ale potem kompetencje te scentralizowano w urzędach wojewódzkich.

W Polsce obowiązek posiadania dowodu osobistego mają osoby powyżej 18 lat życia. Wcześniej jest to prawo fakultatywne. Dowody osobiste w obu krajach wydawane są na 10 lat. Okres ten jest skrócony (5 lat) dla osób młodszych. W Czechach obowiązek legitymowania się dowodem osobistym mają osoby powyżej 15 lat. Podobnie jak w Polsce wcześniej jest to prawo fakultatywne.

W obu krajach, dąży się do deterytorializacji niektórych usług. W Czechach obywatel może złożyć wniosek o wydanie dowodu tożsamości w każdym urzędzie gminy II stopnia w całym kraju, bez względu na stałe miejsce jego zamieszkania. Podobna zmiana nastąpiła w Polsce. Co ciekawe, w obu krajach zniesienie lokalnej jurysdykcji nastąpiło równocześnie (od 2015 r.). W innych sprawach z zakresu urzędów stanu cywilnego w Czechach, wnioski o wpisy jak i wypisy można także składać w urzędzie regionalnym (*krajským úřade*). W Polsce odpisy aktów wydają dowolne urzędy stanu cywilnego, bez względu na miejsce zamieszkania wnioskującego (od 2015 r.). Ponadto w obu krajach można załatwić wiele spraw przez internet. W Polsce służy temu portal mObywatel, a w Czechach system CzechPOINT.

W przypadku obcokrajowców, właściwym organem w Polsce jest wojewoda (urząd wojewódzki), zaś w Czechach ministerstwo spraw wewnętrznych, które ma przynajmniej jeden oddział w każdym kraju (np. w hradeckim kraju funkcjonują dwa oddziały - w Hradec Kralove i Trutnovie).

2.1.2. Administracja komunikacyjna

Podobnie jak w przypadku ewidencji ludności, rejestracja pojazdów jak i wydawanie praw jazdy w obu krajach stanowi zadanie z zakresu administracji państwowej, zleconej do wykonywania odpowiednim samorządom. Jak już wcześniej wspomniano, w Czechach zadania te powierzone zostały urzędowi III stopnia, w Polsce zaś prowadzą je powiaty, a konkretnie urzędy powiatowe, które mają nazwę starostw powiatowych. Zakres kompetencji w obu krajach jest bardzo podobny i obejmuje w szczególności:

- wydawanie praw jazdy,
- rejestracja pojazdów samochodowych, wydawanie technicznych dowodów rejestracyjnych,
- wydawanie koncesji dla komunikacji publicznej oraz taxi.

Obecnie w obu krajach wydawane są prawa jazdy według europejskich wzorów, które przyjmują formę plastikowej karty o wymiarach 85,5 x 54 mm, którego przednia strona zawiera dane osobowe posiadacza (imię, nazwisko, data i miejsce urodzenia, miejsce wydania, numer identyfikacyjny posiadacza, podpis, zdjęcie, miejsce zamieszkania), kategoria prawa jazdy, flaga Unii Europejskiej i zabezpieczenia. Na odwrocie są daty ważności każdej autoryzacji i inne uwagi. Wydawane od 2019 prawa jazdy w Polsce pozbawione są adresu zamieszkania. Zmiana ma na celu ujednolicenie posiadanych dokumentów – prawa jazdy i dowodu osobistego. Ponadto brak adresu na prawie jazdy to brak konieczności wymiany tego dokumentu po przeprowadzce.

W obu przypadkach prawo jazdy może być cofnięte gdy kierujący przekroczy dopuszczalny limit punktów karnych. W Czechach punkty są rejestrowane w rejestrze kierowców przez władze miejskie gminy o rozszerzonej kompetencji w ciągu 5 dni roboczych od daty doręczenia odpowiedniej decyzji lub powiadomienia o ostatecznej sankcji za naruszenie wybranych obowiązków ruchu drogowego przez kierowcę pojazdu silnikowego. Jeśli kierowca popełni więcej niż jedno wykroczenie lub przestępstwo w jednym akcie, tylko punkty przyznaje się za najpoważniejsze z nich. W Polsce obowiązuje zasada sumowania takich punktów. Zasady punktowania wykroczeń na drogach oraz liczba punktów jest podobna, jednak limit jest dużo surowszy w Czechach – 12 pkt, niż w Polsce – 24 pkt (20 pkt dla kierowców, którzy otrzymali prawo jazdy w ciągu ostatnich 12 miesięcy).

Kierowca ma prawo ubiegać się o zwrot prawa jazdy po upływie roku od dnia, w którym nałożenie kary za wykroczenie lub przestępstwo weszło w życie, chyba że nadal obowiązuje kara zakazu prowadzenia pojazdów w postępowaniu karnym lub o

wykroczenie. Warunkiem zwrotu prawa jazdy jest sprawdzenie kompetencji zawodowych, zaliczenie badania lekarskiego i badania psychologicznego kierowcy. W dniu powrotu kierowca otrzymuje nowy limit: oryginalne 12 punktów jest odejmowane, a punkty są ponownie liczone od zera. W Polsce, kierowca, który przekroczył dopuszczalny limit 24 punktów karnych, nie traci automatycznie prawa jazdy. W takim wypadku otrzymuje on od organu, który prawo jazdy wydał (starosty) wezwanie na egzamin kontrolny: ma obowiązek w określonym terminie stawić się w WORD (Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego) i umówić się na egzamin. Egzamin wygląda tak samo jak ten, który zdają kandydaci na kierowców, przeprowadzany jest przez WORD i składa się z części teoretycznej i praktycznej. Jeśli kierowca go zda, to zachowuje prawo jazdy, a jego konto zostaje wyzerowane. Jeśli jednak w pierwszym podejściu nie zda tego egzaminu to traktowany jest jak każdy inny kandydat na kierowcę: musi on zaliczyć kurs na prawo jazdy (teoretyczny i praktyczny) i dopiero potem może zapisać się na kolejny egzamin.

W Czechach, jeżeli w ciągu 12 miesięcy od ostatniej kary, kierowca nie uzyska nowych punktów od całkowitej ich liczby odlicza się mu 4 punkty. W Polsce obowiązuje zasada, że nałożone na kierowcę punkty karne mają ważność tylko przez rok. Po tym czasie automatycznie ulegają anulacji. Jeśli w różnych odstępach czasu, za równe przekroczenia otrzymał on różne kary punktowe, to każde z nich osobno ma roczny limit ważności. Zatem eliminacja tych punktów będzie następowała również w adekwatnych okresach.

Od 1 września 2008 roku, kierowcy czescy mają szansę na odliczenie 3 pkt. gdy zaliczą szkolenie w specjalnym centrum bezpiecznej jazdy. Punkty można jednak odliczyć nie więcej niż raz w roku kalendarzowym. Nie można jednak zaliczyć szkolenia bezpiecznej jazdy kierowcom, którzy przekroczyli 10 pkt. lub jednorazowo otrzymali karę wyższą niż 5 punktów. W Polsce można w ten sposób pomniejszyć konto o 6 pkt., a takie szkolenie można odbyć raz na pół roku. Szkolenia te organizowane są przez Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego (w których zdaje się także egzaminy na prawo jazdy).

Oprócz utraty prawa jazdy za punkty karne, w obu krajach taki skutek może przynieść przekroczenie limitów prędkości. W Polsce traci się prawo jazdy za dwukrotne przekroczenie dozwolonej prędkości na obszarze zabudowanym. W Czechach, jeśli przekroczenie wynosi od 20 do 39 km/h, traci się prawo jazdy na okres 1-6 miesięcy, jeśli było to jednak 40 km/h i więcej, zakaz prowadzenia pojazdów wynosi 6-12 miesięcy.

W obu krajach prawo jazdy może także zostać cofnięte na skutek nie płacenia alimentów. W takim przypadku prawo jazdy jest zwracane dopiero po zapłaceniu należnego świadczenia alimentacyjnego.

W Czechach dodatkowo, w urzędach III stopnia prowadzony jest rejestr punktów za wykroczenia drogowe, który w Polsce jest administrowany centralnie przez ministerstwo spraw wewnętrznych, a wpisami zajmują się bezpośrednio uprawnione służby (policja, inspekcja transportu drogowego).

W Polsce z kolei starosta wykonuje dodatkowo nadzór nad stacjami kontroli technicznej pojazdów, prowadzącymi przeglądy okresowe. W Czechach to zadanie wykonuje urząd regionalny. Inne są terminy obowiązkowych kontroli pojazdów. W Czechach, właściciele nowych pojazdów dokonują pierwszego przeglądu po 4 latach, podczas gdy w Polsce takie badanie musi nastąpić już po 2 latach. Także dalsze przeglądy w Czechach wykonywane są co 2 lata, podczas gdy w Polsce są one coroczne.

2.1.3. Administracja architektoniczno-budowlana

Budownictwo, a w szczególności gospodarka mieszkaniowa, jest gałęzią gospodarki przez niektórych określaną jako jeden z „motorów gospodarki”. Przemysł budowlany, obejmujący zarówno produkcję materiałów budowlanych jak i proces samej budowy jest bardzo złożony. Angażuje on zarówno szeroką gamę specjalistów jak i osób z wykształceniem zawodowym. Człowiek większość swojego życia spędza w mieszkaniu, biurze lub innym budynku. Mieszkanie stało się podstawową potrzebą ludności, która wpływa na jakość życia i zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych.

Budowa budynków jest silnie powiązana z geodezją. Dotyczy to zarówno prac przygotowawczych – podziały nieruchomości, mapy, wytyczanie punktów głównych obiektu, jak i końcowych – pomiary powykonawcze. Rejestracja nieruchomości w katastrze jest w Czechach elementem potwierdzającym prawo do nieruchomości. W Polsce, ujawnienie budynku w katastrze jest elementem kończącym czynności geodety po budowie.

Zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych jest jednym z głównych czynników podnoszących wskaźnik jakości życia, wpływa na ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego. *„Mieszkanie wpływa na jakość życia gospodarstwa domowego na wiele sposobów: zapewnia schronienie, bezpieczeństwo, prywatność oraz przestrzeń do odpoczynku, nauki i życia. Mieszkanie można postrzegać również w kontekście lokalnego otoczenia. Finansowanie mieszkania, własnego lub wynajmowanego, jest istotną kwestią dla*

wielu gospodarstw domowych i często wiąże się z jakością mieszkalnictwa.”.⁸⁷ Chęć posiadania własnego lokalu jest jedną z głównych potrzeb ludzkich, nieruchomości jest również jednym z najdroższych dóbr konsumenckich. Podobnie należy patrzeć na budownictwo komercyjne, gdzie własne biura świadczą o pozycji i prestiżu firmy.

Ponieważ aby wybudować lub zakupić nieruchomość często należy na to przeznaczyć wieloletnie oszczędności gospodarstwa domowego lub wieloletnie dochody firmy, proces budowlany został otoczony przez Państwo szczególną opieką. Ten segment gospodarki każdego kraju poddawany jest kontroli państwowej oraz wspomagany i kontrolowany przez organy państwa (w postaci programów wsparcia budownictwa oraz ingerencji państwa w procesy administracyjne).

Proces budowlany zaczyna się (wydawane są pozwolenia na budowę, opiniowane zgłoszenia prac budowlanych...) i kończy (kontrolne odbiory budynków) w procesie administracyjnym. Proces ten rozpoczynają i kończą geodeci. To oni przygotowują (dzielą działki, przygotowują mapy do celów projektowych, wytyczają obiekty w terenie) i kończą każdą inwestycję (wykonując pomiary powykonawcze, którymi uzupełniają państwowe rejestry). Ich praca koordynowana jest przez segment administracji geodezyjnej. Praca geodety jest więc nieodłącznym elementem procesu budowlanego. Sytuacja Polski i Czech jest w tych zakresach zbliżona. Różnią się jednak poszczególne szczegółowe rozwiązania wypracowane w naszych krajach.

Przed omówieniem podziału kompetencji w Polsce i Republice Czeskiej, warto zarysować szerszy kontekst – pozycję charakteryzowanych krajów na tle Unii Europejskiej. Budownictwo w krajach Unii jest bardzo zróżnicowane. Różnice pomiędzy poszczególnymi krajami wynikają z podejścia mieszkańców do własności mieszkań (w części krajów – np. w Niemczech, znaczącym segmentem rynku jest wynajem). W części dominuje chęć posiadania własnego mieszkania – (np. w Polsce i Czechach). Różny jest też zasób mieszkaniowy oraz ceny nieruchomości.

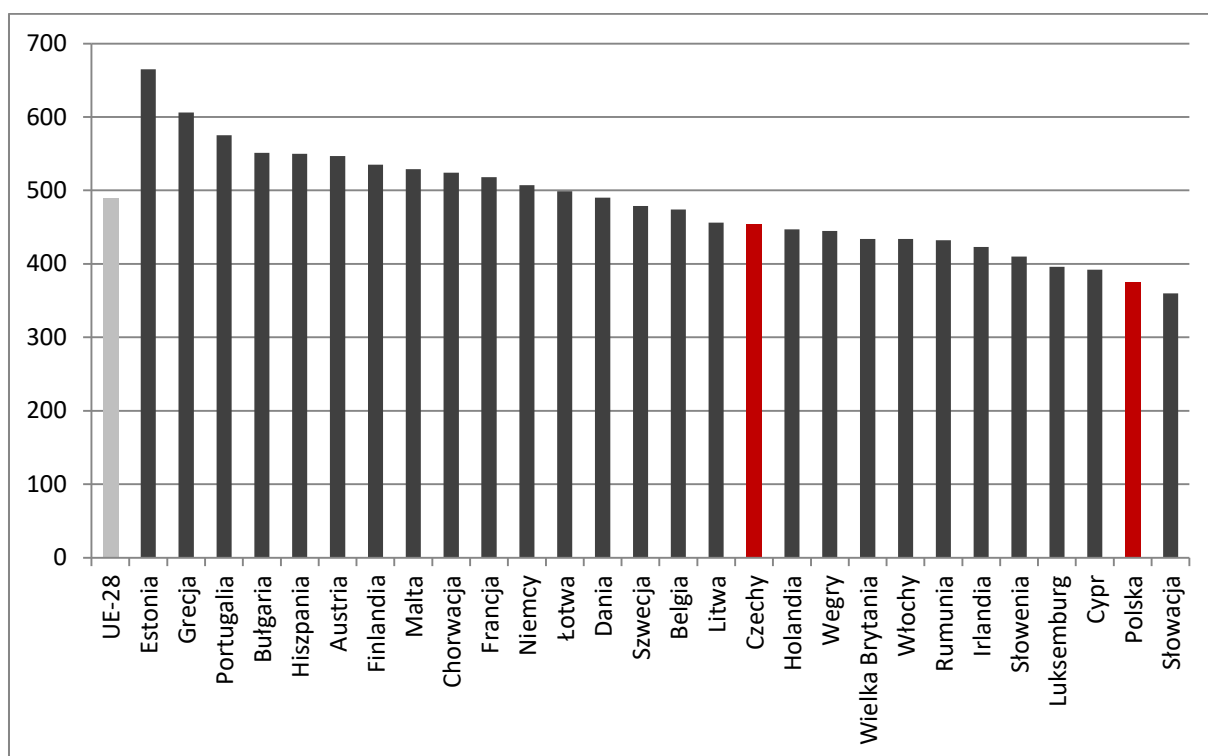
Zasób mieszkań w krajach unijnych zależy w dużej mierze od prowadzonej przez państwo polityki w zakresie gospodarki mieszkaniowej. Kryzysy gospodarcze w Europie doprowadziły do osłabienia rynku i działalności budowlanej. Jednak od kilku lat można już zauważyć wzrost fazy cyklu koniunkturalnego. W całej Unii Europejskiej w 2017 roku do dyspozycji mieszkańców było 249,7 miliona mieszkań.

⁸⁷Living Conditions in Europe, Eurostat, Luxembourg 2018, s. 54

Analizując liczbę mieszkań w poszczególnych krajach Unii Europejskiej należy zauważyć, że najwięcej mieszkań posiadają kraje największe - Niemcy 40 723 tys. Polska, jako jeden z największych krajów Unii posiada ich 14 466 tys. Czechy, podobnie jak inne kraje podobnej wielkości posiada 4 698 tys. mieszkań. Najmniej mieszkań posiadają najmniejsze kraje.

Zestawiając ilość mieszkań z ilością mieszkańców należy zauważyć, że Polska posiada ich bardzo mało (375/1000 mieszkańców). Jest to znacząco mniej niż przeciętna Unii Europejskiej (489,4/1000 mieszkańców). Czechy wprowadzie również mają mniej mieszkań na 1000 mieszkańców – 454/1000 mieszkańców, jednak położone są blisko średniej europejskiej. Najwięcej mieszkań na 1000 mieszkańców jest w Estonii i Grecji.

Rysunek.13. Liczba mieszkań przypadająca na 1000 osób w krajach Unii Europejskiej w 2017 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie:

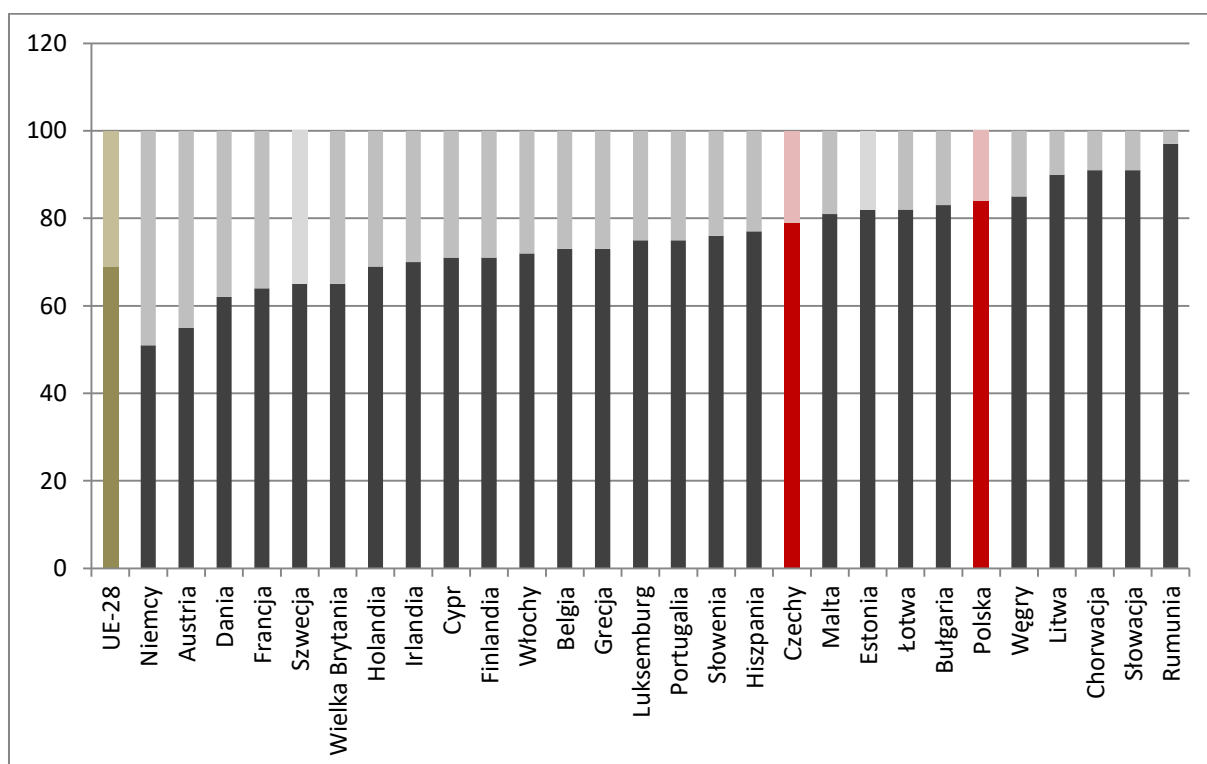
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics&oldid=391805

W Unii Europejskiej struktura władania nieruchomością jest dość zróżnicowana. Forma własności nieruchomości w krajach europejskich częściej zależy od tradycji niż od majątności kraju. Niektóre kraje należące do grupy krajów zamożnych np. Niemcy lub Szwecja odznaczają się niskim odsetkiem mieszkań własnościowych. Tymczasem inna grupa

krajów z dobrą sytuacją materialną mieszkańców np. Hiszpania i Luksemburg charakteryzuje się wysokim odsetkiem własnych mieszkań. W całej Unii Europejskiej mieszkania na własność posiadało średnio około 70% mieszkańców, a pozostałe 30% stanowili najemcy.

Polacy i Czesi są przywiązani do własności. Procent mieszkań posiadanych na własność przekracza średnią europejską (Polska 84,2%, Czechy 78,5%).

Rysunek.14. Zasób nieruchomości ze według formy władania w Unii Europejskiej w 2017 roku.

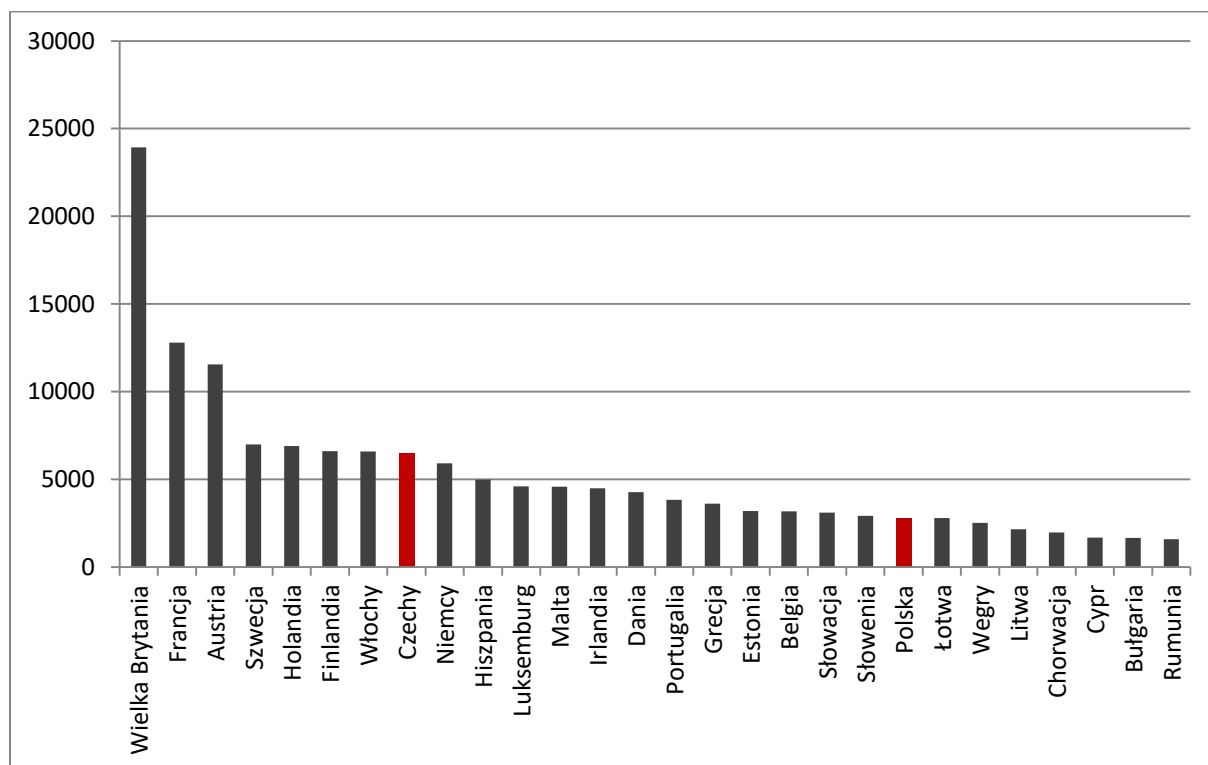


Źródło: opracowanie własne na podstawie:

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

Na rysunku 15 ukazano, jak w 2017 roku kształtowały się ceny mieszkań w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Ceny mieszkań w dużej mierze zależą od ich lokalizacji i sytuacji gospodarczej na rynku nieruchomości w poszczególnych państwach Unii. Zarobki w krajach Europy Zachodniej są o wiele wyższe niż w krajach Europy Środkowej, co przekłada się na ceny mieszkań. Ceny za 1m² utrzymywały się w przedziale od 1 591 € w Rumunii do 23 932 € w Wielkiej Brytanii. Według danych Eurostatu, w 2017 r. przeciętne ceny mieszkań w Czechach wynosiły 6 505€/m². W Polsce ceny te były o ponad połowę tańsze (2793 €/m²).

Rysunek. 15. Przeciętna cena metra kwadratowego nieruchomości w krajach Unii Europejskiej w 2017 roku [EUR/ m²].



Źródło: opracowanie własne na podstawie:

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

Po dokonaniu tego szerszego przeglądu można skupić się na omówieniu konkretnych kompetencji urzędów. Administracja budowlana ma w Polsce i Czechach wspólne zadanie - koordynację działań mających na celu uzyskania zgód na budowę. W Polsce dodatkowo zadaniem administracji budowlanej jest kontrola nad produktami wykorzystywanymi w budownictwie.

Administracja publiczna zajmująca się budownictwem działa w dwóch obszarach:

- administracji architektoniczno – budowlanej;
- nadzoru budowlanego.

Natomiast w układzie pionowym administracja publiczna w budownictwie wykonywana jest na szczeblach centralnym, wojewódzkim i , w Polsce, powiatowym.⁸⁸

Centralnym organem administracji rządowej w Polsce jest Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Wykonuje on swoje zadania przy pomocy Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego. Do zadań Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego należą zadania z

⁸⁸ Art. 80 ustawy *Prawo budowlane* (Dz. U. 1994 Nr 89 poz. 414)

zakresu kontroli organów niższego szczebla, prowadzenie rejestrów osób posiadających uprawnienia budowlane. Jest również organem właściwym w sprawach wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu lub udostępnianych na rynku krajowym (w tym kontrola tych wyrobów).

Administrację w zakresie budownictwa na szczeblu wojewódzkim w Polsce można podzielić na administrację geodezyjną oraz organy kontrolne – nadzór budowlany. Administracja architektoniczno – budowlana na szczeblu wojewódzkim prowadzona jest przez wojewodę. Obejmuje swoim zakresem funkcje administracyjno - prawne, związane przede wszystkim z wydawaniem pozwoleń na budowę. Realizując swoje obowiązki, wojewoda ma szeroko zakrojone uprawnienia w tym kontroli dokumentacji budowlanej oraz nakładania (w drodze postanowienia) obowiązku dostarczenia w określonym terminie odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz.

Nadzór budowlany w Polsce wykonuje wojewoda przy pomocy Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Pełni on funkcje inspekcyjno-kontrolne oraz wykonuje zadania związane z użytkowaniem obiektów budowlanych. Nadzór budowlany ma obowiązki kontrolne w zakresie przestrzegania prawa budowlanego oraz kontroli materiałów budowlanych. Realizując swoje obowiązki posiada szeroki wachlarz uprawnień w tym wstępu do obiektu budowlanego oraz na teren budowy lub zakładu pracy, wglądu do dokumentacji budowlanej oraz może orzekać (na wniosek producenta) o uznaniu danego wyrobu budowlanego za regionalny wyrób budowlany.

Administracja w zakresie budownictwa na szczeblu powiatowym jest również podzielona na część architektoniczno - budowlaną za którą odpowiada starosta, oraz nadzór budowlany, który prowadzi powiatowy inspektor nadzoru budowlanego.

Starosta w zakresie administracji architektoniczno – budowlanej wydaje (lub odmawia) pozwolenia na budowę.

Nadzór budowlany wykonuje funkcje inspekcyjno - kontrolne oraz zadania związane z użytkowaniem obiektów budowlanych. Realizując swoje obowiązki powiatowy inspektor nadzoru budowlanego przyjmuje zawiadomienia inwestora o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które jest wymagane pozwolenie na budowę oraz oświadczenia kierownika budowy, bada zgodność planowanej inwestycji z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń, przeprowadza obowiązkową kontrolę budowy. To on jest również odpowiedzialny za wydawanie zarządcom nakazów ewakuacji w razie stwierdzenia potrzeby opróżnienia

budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem, bądź wyłączenia budynku z użytkowania, przyjmuje zawiadomienia o katastrofie budowlanej oraz prowadzi postępowanie wyjaśniające w sprawie przyczyn katastrofy budowlanej.

Administracja budowlana w Czechach zajmuje się oprócz wydawania zgód na budowę również planowaniem miejscowym. Po zmianach wdrożonych w 2020 r. centralnym organem administracji budowlanej w Czechach jest Naczelny Urząd Budowlany. Powierzono mu wykonywanie zadań administracji państwowej w zakresie postępowań terytorialnych. W ramach zadań z zakresu budownictwa został powołany system biur budowlanych składający się z:

- ogólnych biur budowlanych;
- specjalnych biur budowlanych;
- wojskowych biur budowlanych;
- innych biur budowlanych.

Biura budowlane są podstawowymi elementami systemu administracji i nadzoru budowlanego. Mają one status organów administracji państwowej o „uniwersalnych” kompetencjach w sprawach dotyczących podejmowania decyzji terytorialnych, przepisów budowlanych, sankcji i innych spraw. Ograniczeniem są kompetencje innych organów budowlanych (wojskowych, kolejowych, lotniczych...).

Ogólne biura budowlane prowadzą zadania z zakresu budownictwa na różnych szczeblach czeskiej administracji. Można je podzielić na:

- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego;
- urząd regionalny (Krajski);
- Magistrat Miasta Stołecznego Praga oraz Urząd Dzielnicy Miasta Stołecznego Praga powołany na mocy statutu;
- magistrat podzielonego terytorialnie miasta statutowego i urząd jego dzielnicy lub okręgu
- magistrat miasta statutowego
- upoważniony urząd gminy II. stopnia
- urząd miasta i gminy, który wykonywał tę kompetencję na dzień 31.12.2006.

Specjalnymi urządami budowlanym są urzędy związane z poszczególnymi resortami (Urzędem Lotnictwa Cywilnego, administracją kolejową ...). Specjalne urzędy budowlane wykonują kompetencje Urzędu Budowlanego, z wyjątkiem jurysdykcji w sprawach

dotyczących decyzji lokalizacyjnych i o warunkach zabudowy. Postępują zgodnie z ustawą Prawo budowlane, chyba że specjalne przepisy dotyczące ich jurysdykcji stanowią inaczej. Pozwolenia na budowę mogą być wydawane przez te organy tylko w zgodzie z decyzją o warunkach zabudowy.

W wyniku przeprowadzonej reformy w zakresie budownictwa liczba miejskich biur budowlanych zmieniła się, ponieważ każda gmina z upoważnioną władzą miejską (gmina typu II) jest organem budowlanym. Działalność Urzędu Budowlanego jest również związana z publicznymi sieciami łączności. W przypadku sporu dotyczącego zakresu zezwolenia między właścicielem nieruchomości a przedsiębiorcą świadczącym publiczną sieć łączności (w Polsce służebność przesyłu), na wniosek jednej ze stron tego sporu, właściwy organ budowlany podejmuje decyzję w sprawie..

Do zadań Urzędu Budowlanego zalicza się również prowadzenie rejestru identyfikacji terytorialnej adresów i nieruchomości. Władze budowlane wprowadzają do systemu informacji o identyfikacji terytorialnej dane identyfikacyjne budynku i dane dotyczące jego powiązań z innymi elementami terytorialnymi i jednostką rejestracji terytorialnej gminy, a także atrybut techniczno-ekonomiczny budynku, dane o adresie definicji budynku, typ obiektu budowlanego i jego wykorzystaniu.

Otrzymanie zgody na budowę zależy od typu planowanej inwestycji. Jest on uproszczony (w porównaniu z podobnym postępowaniem w Polsce) jeśli dotyczy budownictwa indywidualnego. W postępowaniu miejscowym organ budowlany ocenia, czy zamiar wnioskodawcy jest zgodny z:

- z wydaną dokumentacją planowania przestrzennego
- z wymaganiami przepisów budowlanych, w szczególności ogólnych wymagań dotyczących użytkowania gruntów,
- z wymaganiami dotyczącymi transportu publicznego i infrastruktury technicznej,

W zakresie pozwoleń na budownictwo zbiorowe i komercyjne uzyskanie zgód i pozwoleń w Czechach (w porównaniu z Polską) jest dużo bardziej złożone. Kompetencje poszczególnych organów administracji budowlanej zaprezentowano w tabeli 3.

Tabela 3. Kompetencje organów administracji budowlanej w republice Czeskiej

| | Podjęmowanie decyzji przestrzennych | Pozwolenie na budowę |
|-----------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| Ogólne biuro budowlane | TAK dla wszystkich typów budynków | TAK w budynkach ogólnych |
| Specjalne biuro budowlane | NIE | TAK do specjalnych konstrukcji |
| Military Building Authority | TAK tylko na terytorium wojska | TAK tylko na terytorium wojska |
| Inne biuro budowlane | NIE | TAK dla innych konstrukcji |

Źródło: opracowanie własne

Obecnie urzędnicy władz budowlanych w Republice Czeskiej są pracownikami gminy. Pomimo zależności od władz lokalnych ich obowiązkiem jest między innymi zapobieganie nadmiernej ingerencji tej władzy w procedurę budowlaną. W Ministerstwie Rozwoju Regionalnego planowane było stworzenie scentralizowanej super-administracji budowlanej, której zadaniem miało być ograniczenie lub wręcz pozbawienie zależności urzędników od wpływów gminy i lokalnych polityków. Jednocześnie ministerstwo przygotowywało kroki mające na celu przyspieszenie wydawania pozwoleń na budowę (rozstrzygnięcie nie powinno trwać dłużej niż rok).

Reasumując, można podkreślić najważniejsze różnice w administracji budowlanej pomiędzy dwoma krajami:

- administracja budowlana w Polsce jest podzielona na zadania rządowe (organy nadzoru budowlanego) oraz samorządowe (organy wydające decyzje administracyjne);
- w Czechach administracja budowlana jest związana w całości z zadaniami administracji rządowej;
- zadania administracji budowlanej w Czechach obejmują również procedury planowania przestrzennego (w odróżnieniu od Polski);
- administracja architektoniczna – budowlana w Polsce ma szersze zadania niż w Czechach i obejmują dodatkowo kontrole terenowe, kontrole materiałów budowlanych itp.
- procedura pozwolenia na budowę przy prostych obiektach (np. budynek jednorodzinny) jest w obu krajach podobna, jednak przy większych budowlach procedura jest bardziej skomplikowana i długotrwała w Czechach.

W raporcie Doing Business z 2020 roku, pod względem procedur pozwolenia na budowę Polska zajęła 39 miejsce (na 190 sklasyfikowanych krajów), Czechy zaś ulokowały się dopiero na 157 miejscu. Średni czas trwania procedury oszacowano w Polsce na 137 dni wobec 246 dni w Czechach.

Osobnym problemem są obiekty transgraniczne. Nie ma tu rozgraniczenia wielkości, co powoduje, że zarówno budowa dużej autostradowej estakady jak i niewielkiego mostku podlega takiej samej procedurze. Musi się ona rozpocząć od ratyfikowanej przez parlamenty obu krajów umowy międzyrządowej. Przykładem takich inwestycji była budowa niewielkiego mostu granicznego na drodze lokalnej Mostowice – Orlické Záhory, która musiała być wpięrow przedmiotem międzynarodowej umowy między Polską a Czechami, ratyfikowaną przez parlamenty i prezydentów obu krajów (sic!). Podobna sytuacja dotyczyła mostu w Kořenove (Góry Izerskie). Ta niewielka budowla stanowiła nie lada wyzwanie. Wystarczy przypomnieć, że do uzyskania zgody na jej odtworzenie należało przed laty uzyskać 17 decyzji z urzędów centralnych Pragi i Warszawy (z wymianą not dyplomatycznych między rządami RP i CR włącznie). Także utrzymanie istniejących obiektów transgranicznych wymaga międzynarodowych umów podejmowanych na szczeblu międzyrządowym. W dniu 9 marca 1998 r. została sporządzona w Warszawie Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską w sprawie utrzymania drogowych granicznych obiektów mostowych i wspólnych odcinków dróg na polsko-czeskiej granicy państwowej. Określono w niej, że oprócz dużych mostów, jak np. estakada w Cieszynie, strona Polska odpowiada za utrzymanie np.⁸⁹

- przepustu o długości 0,8 m przez potok bez nazwy między miejscowościami Kocioł – Olešnice.
- mostku o długości 1,75 m przez potok bez nazwy między miejscowościami Czerniawa-Zdrój – Nové Město p. Smrkem.

Strona czeska odpowiada zaś za utrzymanie np.:

- mostku o długości 2,3 m przez rzekę Lubotę (Oldřchovský potok) między miejscowościami Porajów – Hrádek n. Nisou.

Czas już w tym względzie „zejść na ziemię” i przekazać część tych kompetencji przynajmniej na stopień regionalny. Nic złego w stosunkach międzypaństwowych by się nie

⁸⁹ Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską w sprawie utrzymania drogowych granicznych obiektów mostowych i wspólnych odcinków dróg na polsko-czeskiej granicy państwowej (Dz.U. 2001 nr 143 poz. 1600)

wydarzyło, gdyby o budowie mostków, przepustów i trans-granicznych kładek pieszych, rowerowych, a nawet drogowych, zdecydowano na poziomie współpracujących gmin czy regionów.

2.1.4. *Administracja ochrony środowiska*

W obu krajach administrację ochrony środowiska cechuje dualizm oznaczający wykonywanie części zadań w formie zleconej przez jednostki samorządu terytorialnego, druga część realizowana jest w sposób bezpośredni przez administrację państwową. Zadania te można podzielić na organizatorskie, bezpośrednio-wykonawcze, zobowiązująco-reglamentacyjne oraz nadzorczo-kontrolne.

W obrębie zadań o charakterze bezpośrednio-wykonawczym wyróżnić można⁹⁰:

- zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków,
- zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach oraz gospodarowania odpadami komunalnymi,
- zadania w zakresie ochrony terenów zieleni i zadrzewień,
- zadania w zakresie ochrony powierzchni ziemi.

W Polsce, gminy odpowiadają przede wszystkim za sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej i ściekowej, (wodociągów i zaopatrzenia w wodę, usuwanie i oczyszczania ścieków komunalnych), utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, zieleni gminnej i zadrzewień.⁹¹

Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie m.in.: gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego oraz zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom środowiska.⁹²

⁹⁰ Barczak A., *Rola samorządowych organów ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska* (w:) Korzeniowski P. (red) *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 219 – 230.

⁹¹ Art. 7 ustawy o samorządzie gminnym... op. cit.

⁹² Art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym... op. cit.

Z kolei samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie m.in.: zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska oraz gospodarki wodnej.⁹³

W Czechach, podstawowym instrumentem regulowania spraw związanych z ochroną środowiska jest planowanie przestrzenne w postaci planu przestrzennego (*územního plánu*) oraz planu regulacyjnego (*regulačního plánu*). W Polsce odpowiednikiem tych planów jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Znajdują się w nich zapisy dotyczące zabudowy, ochrony krajobrazu, sposobu gospodarowania w obszarach chronionych itp.

Gmina w Czechach ma stosunkowo ograniczone uprawnienia w zakresie środowiska, najczęściej uczestniczy w postępowaniach, wydaje opinię w danej sprawie lub informuje o poważnych zagrożeniach. Np. jest stroną w postępowaniu w sprawie określenia obszaru górniczego, oraz pozwolenia na wydobywanie. Nie ma jednak takich kompetencji jak gminy w Polsce, które tworzą dla obszarów górniczych miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a ponadto czerpią dochody z wydobywania kopalin w postaci tzw. opłaty eksploatacyjnej. Tzw. gminy górnicze w Polsce należą z tego względu do najbogatszych gmin w Polsce. Opłata eksploatacyjna jest formą rekompensaty dla miejscowej społeczności z tytułu uciążliwości wydobywania i transportu kopalin.

Zarówno w Polsce jak i w Czechach gminy mogą opracować lokalny program redukcji emisji zanieczyszczeń, lub ich określonych grup na swoim terytorium, w celu poprawy jakości powietrza, w szczególności poprzez osiągnięcie wartości granicznych poszczególnych zanieczyszczeń lub ich określonych grup. Gmina może ustalić warunki spalania różnych grup materiałów (łącznie z całkowitym zakazem). Gminy są zobowiązane w obszarach o słabej jakości powietrza powiadamiać o zagrożeniach i zaleceniach dot. ograniczeń w spalaniu poszczególnych grup paliw.

W Czechach gminy III stopnia, a w Polsce powiaty, prowadzą ewidencję, wydają decyzje oraz rejestrują opłaty za zanieczyszczenie powietrza z małych i średnich źródeł stacjonarnych. Dochód z opłat jest dochodem gminy i musi być wykorzystany do ochrony środowiska. Na obszarach szczególnie chronionych, w miejscach uzdrowiskowych lub w przypadku przekroczenia jakichkolwiek wartości granicznych określonych w przepisach wykonawczych gmina może, poprzez swoje regulacje lub przepisy, ustanowić strefę z

⁹³ Art. 14 ustawy o samorządzie województwa... op. cit.

ograniczeniem eksploatacji zmotoryzowanych pojazdów drogowych (tzw. strefa niskoemisyjna). Gminy mają obowiązek udzielania informacji o stanie środowiska oraz wszystkich decyzjach jego dotyczących. Systemowo dane są dostępne i za pośrednictwem odpowiednich portali internetowych. W Czechach jest to krajowy geoportal (<http://geoportal.gov.cz>), a w Polsce strona ekoportalu (<https://www.ekoportal.gov.pl>).

Wszystkie gminy zarówno w Polsce jak i w Czechach, są zobowiązane do wspierania edukacji ekologicznej, edukacji i świadomości w oparciu o zasady zrównoważonego rozwoju zapewniane przez organizacje państwowe i pozarządowe. W tym celu mogą uczestniczyć we wdrażaniu koncepcji regionalnych a także tworzyć własne programy w tym obszarze.

W zakresie gospodarowania odpadami, polskie gminy mają status podmiotów, które planują i organizują cały proces segregowania, zbierania i unieszkodliwiania odpadów. Organizację regionalnych instalacji przerabiania odpadów organizuje samorząd województwa, podstawowym instrumentem jest uchwalany przez sejmik województwa regionalny plan gospodarki odpadami. Na szczeblu krajowym, za regulacje systemowe odpowiada ministerstwo środowiska (przygotowuje krajowy program gospodarki odpadami).

W Czechach, plany gospodarki odpadami są tworzone przez ministerstwo środowiska Republiki Czeskiej, który określa regiony jurysdykcji i producentów odpadów, dla których powinny powstać lokalne plany gospodarki odpadami. Do tej kategorii należą kraje, podmioty, które wytwarzają ponad 1000 ton odpadów rocznie lub 10 ton niebezpiecznych odpadów rocznie, a także niektóre gminy, które wraz ze swoimi jednostkami przekraczają te limity. Plan gospodarki gminy musi być zgodny z krajowym i regionalnym planem. Niezależnie od tego każda gmina planuje przegląd wytworzonych odpadów, ich całkowitą ilość, ilość odpadów komunalnych i niebezpiecznych. Ponadto w planach musi się wskazywać na metodę gospodarowania odpadami, jaka część odpadów jest wykorzystywana i przetwarzana, jaka ilość odpadów trafia do spalarni lub na składowisko odpadów lub jest przekazywana upoważnionej osobie, należy również określić sposób postępowania z takimi odpadami. Ponadto gmina podsumowuje ilość i skład odpadów, które są sortowane, oraz czy wykorzystuje jakiegokolwiek urządzenia do ich przetwarzania.

Bardzo istotnym elementem jest to, że po zmianach legislacyjnych w ostatnich latach, to gminy stają się właścicielami zebranych odpadów komunalnych. Mają obowiązek udostępnić osobom fizycznym miejsca przeznaczone do zbioru tych odpadów, pobierając opłaty za ich zbieranie, przerabianie oraz deponowanie. Sytuacja taka jest bardzo podobna zarówno w Polsce, jak i w Czechach.

W zakresie gospodarki leśnej i utrzymania parków, jeśli gminy są właścicielami lasów, powinny wykonać dla nich plany gospodarki leśnej (w Polsce plany urządzeniowe lasów). Do 50 ha takie dokumenty są zalecane, a powyżej tej wartości – obligatoryjne. Wszystkie gminy (zarówno w Polsce jak i w Czechach) wydają pozwolenia na wycinkę drzew i są upoważnione do zawieszenia, ograniczenia lub zakazania wycinki drzew. W Czechach decyzje te są wydawane dla roślin drzewiastych rosnących poza lasem o obwodzie pnia większym niż 80 cm, mierzonym na wysokości 1,3 m nad ziemią, o średnicy około 25 cm. Zezwolenie w Czechach jest bezpłatne. W Czechach dodatkowo gminy dokonują przeglądu gruntów nadających się do sadzenia zastępczego.

Zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym polegają na wydawaniu decyzji administracyjnych, które są prawnie wiążące wobec osób prywatnych i podmiotów gospodarczych, mających wpływ na środowisko lub z niego korzystających. Wspomniane zadania dotyczą przede wszystkim uprawnień administracji samorządowej do nakładania na podmioty korzystające ze środowiska określonych prawnie obowiązków w zakresie ochrony i kształtowania środowiska oraz ustanawiania dozwolonego zakresu i form korzystania ze środowiska. Zadania te można podzielić przedmiotowo – może ona dotyczyć reglamentacji korzystania z zasobów środowiska (eksploatacji wód, powierzchni ziemi, przyrody i złóż kopalin) oraz reglamentację emisji (określającą np. dopuszczalne poziomy emisji poszczególnych rodzajów gazów i pyłów do atmosfery)

W tym zakresie występuje wiele problemów, które ograniczają skuteczność uprawnień gmin. Teoretycznie np. gminy (w Polsce i Czechach) mają dbać o ochronę jakości powietrza (emisje i zapach), w stosunku do operatorów małych źródeł stacjonarnych (do 50 kW). W praktyce jednak nie ma możliwości interweniowania w przypadku podejrzenia, że osoba fizyczna, obywatel gminy, w swoim kotle spala szkodliwe nielegalne substancje, ponieważ gmina nie ma możliwości przeprowadzania kontroli bezpośrednio w mieszkaniu. Prawo nie przewiduje uprawnień władz do wejścia do prywatnego domu osoby fizycznej, ponieważ naruszałoby to prywatność i wolność. Z drugiej strony małe źródła zanieczyszczeń przyczyniają się w dużej mierze do stale pogarszającego się poziomu czystości powietrza, zarówno przez rodzaj spalanych materiałów, jak i przez ich często złą jakość.

Większość z zadań reglamentacyjnych w Czechach wykonywanych jest przez gminy III stopnia i regiony, w Polsce podzielone to jest między gminy, powiaty oraz agendy administracji rządowej. Np. zadania z zakresu gospodarki wodnej zostały w Polsce niedawno

scentralizowane do państwowej jednostki Wody Polskie. W Czechach gminy III stopnia wydają decyzję na:⁹⁴

- pobór wód powierzchniowych (mniej niż 6 000 m³/rok, jeśli ta wartość jest większa to pozwolenie wydaje urząd kraju),
- pobór wód podziemnych,
- zezwolenie na odprowadzanie ścieków do wód powierzchniowych lub podziemnych,
- zezwolenia na niektóre rodzaje działalności w strefach zalewowych i strefach ochrony zasobów wodnych,
- pozwolenie na budowę dla prac wodnych wykorzystywanych do poboru wód podziemnych,
- pozwolenie na budowę kanalizacji, zaopatrzenie w wodę lub kanalizację lub zaopatrzenie w wodę,
- budowa studni dla pompy ciepła, wody gruntowej.

Zadania kontrolno-nadzorcze dotyczą badań stanu środowiska i przestrzegania obowiązków ochronnych nałożonych prawem na określone osoby bądź podmioty. Polegają one na ustalaniu stanu poszczególnych komponentów środowiska i porównaniu ich do norm i dopuszczalnych standardów. W przypadku ich przekroczenia, powinny być podejmowane odpowiednie procedury nadzorcze i egzekucyjne.

Największe uprawnienia w tym zakresie w Czechach mają władze kraju (regionu):⁹⁵

- przygotowują, we współpracy z ministerstwem środowiska, prognozy, koncepcje i strategie ochrony przyrody w swojej jurysdykcji terytorialnej (za wyjątkiem parków narodowych, obszarów chronionego krajobrazu, narodowych rezerwatów przyrody, narodowych pomników przyrody i stref ochronnych tych obszarów, oraz obszarów wojskowych.
- przygotowują, koordynują i aktualizują regionalne koncepcje edukacji ekologicznej, edukacji i szkoleń w oparciu o program państwowy i wspierają rozwój doradztwa środowiskowego. Region pozwala gminom uczestniczyć we wdrażaniu regionalnych koncepcji i tworzyć własne programy we

⁹⁴ Ustawa o wodach i zmianie niektórych ustaw Sb. 2001, nr 254 (zákon o vodách a o změně některých zákonů {vodní zákon})

⁹⁵ Jelínková J., *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí: praktický průvodce*, GRADA Publishing, Praha, 2017.

własnych kompetencjach. Może ustanowić specjalne fundusze wspierające edukację ekologiczną i podnoszenie świadomości,

- tworzą rezerваты przyrody i ograniczają możliwości gospodarowania na ich obszarze,
- wydają wiążące opinie w sprawie lokalizacji, budowy i eksploatacji stacjonarnych źródeł emisji do atmosfery,
- nakładają opłatę za zanieczyszczenie powietrza na operatora źródła zanieczyszczenia powietrza.
- przygotowują regionalny plan gospodarki odpadami,
- udzielają zgody na eksploatację urządzeń do odzysku, unieszkodliwiania, zbierania lub zakupu odpadów, przeprowadzają wobec nich czynności inspekcyjne,
- udzielają zgody na gospodarowanie odpadami niebezpiecznymi w ilości ponad stu ton niebezpiecznych odpadów rocznie,
- decydują o wniosku na wydanie OOS oraz pozwolenia zintegrowanego, z wyjątkiem obiektów, których funkcjonowanie może znacząco wpłynąć na środowisko danego państwa,
- dokonują przeglądu wiążących warunków pozwolenia zintegrowanego, z wyjątkiem pozwolenia zintegrowanego dla instalacji, których eksploatacja może znacząco wpłynąć na środowisko danego państwa,
- oceniają stosowanie najlepszych dostępnych technik i przekazuje ich rozwój odpowiednim organom administracyjnym i uczestniczą w systemie wymiany informacji na temat najlepszych dostępnych technik,
- wydają decyzję w sprawie ograniczenia lub zaprzestania eksploatacji obiektu, lub jego części, zgodnie z ustawą o zintegrowanym zapobieganiu.

Władze regionalne nadzorują, czy interesy ochrony przyrody i krajobrazu nie są zagrożone w ramach ich jurysdykcji, nadzorują zgodność z ustawami i przepisami wykonawczymi oraz nakładają środki w celu wyeliminowania zidentyfikowanych wad w zakresie ich kompetencji. W szczególności kraje nadzorują przestrzeganie wydanych decyzji i wiążących opinii w dziedzinie ochrony przyrody i krajobrazu, wypełnianie obowiązków osób fizycznych i prawnych wynikających z przepisów o ochronie przyrody i krajobrazu, ochronę szczególnie chronionych części przyrody oraz poszanowanie ochrony ważnych elementów

krajobrazu, oraz wdrożenia planów, projektów i środków mających na celu przywrócenie systemu stabilności ekologicznej.

W zakresie ocen oddziaływania na środowisko, władze kraju zapewniają ocenę projektów, zapewniają ocenę koncepcji w przypadkach, gdy obszar oddziaływania zawiera się wyłącznie w terytorium jednego regionu (dla obszarów większych, lub o oddziaływaniu transgranicznym właściwym organem jest ministerstwo środowiska). Regiony prowadzą ewidencję wydanych przez nich opinii i przesyłają kopię każdego wniosku i decyzji do ministerstwa środowiska, które dokonuje zestawień podsumowujących.

Regiony, tak jak i gminy mają obowiązek udzielania informacji o środowisku, w zakresie ich kompetencji. Ponadto w ich kompetencjach mieści się przetwarzanie, koordynacja i aktualizacja regionalnych koncepcji edukacji ekologicznej, edukacji i szkoleń w oparciu o program państwowy i wspieranie rozwoju doradztwa środowiskowego.

Kraje mogą wydawać dla swoich okręgów administracyjnych, (za wyjątkiem obszarów szczególnie chronionych i ich stref oraz obszarów wojskowych), przepisy dotyczące ustanowienia lub zniesienia rezerwatów przyrody i pomników przyrody, wraz z ograniczeniami użytkowania w nich gruntów i gospodarowania, oraz regulacjami dotyczącymi ich pielęgnacji.

2.1.5. Administracja geodezyjna

Organizacja służby geodezyjnej w Polsce i w Czechach opiera się o podział administracyjny kraju. Służba geodezyjna i kartograficzna w Polsce składa się z organów nadzorujących oraz organów administracyjnych. Każdy z tych organów posiada swoje zadania i kompetencje nadane w ustawach. W Czechach administracja ta jest bardziej złożona.

W Polsce głównym organem państwa, odpowiedzialnym za całą służbę geodezyjną jest jedna osoba - Główny Geodeta Kraju. Wykonuje on swoje zadania przy pomocy Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii.⁹⁶ Oprócz typowych dla organów centralnych funkcji reprezentacyjnych i nadzorczych prowadzi on centralny zasób geodezyjny i kartograficzny oraz ewidencjonuje systemy informacji o terenie o znaczeniu ogólnopaństwowym (w tym

⁹⁶ Art. 6 ustawy z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz. U. 1989 Nr 30 poz. 163 z późn. zm.)

wszystkie opracowania fotogrametryczne). Najbardziej znanym zadaniem Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii jest zasilanie i utrzymywanie Geoportalu Infrastruktury Informacji Przestrzennej. Główny Geodeta Kraju nadaje uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii, prowadzi rejestr osób uprawnionych.

Struktura władz centralnych w Czechach jest dużo bardziej złożona. Składa się ona z:

- Czeskiego Urzędu Geodezyjno – Katastralnego;
- Urzędu Geodezyjnego
- inspektoratów geodezji i katastru
- regionalnych urzędów katastralnych;
- terenowych biur katastralnych;
- Instytutu badawczego geodezyjno-topograficzno-kartograficznego.

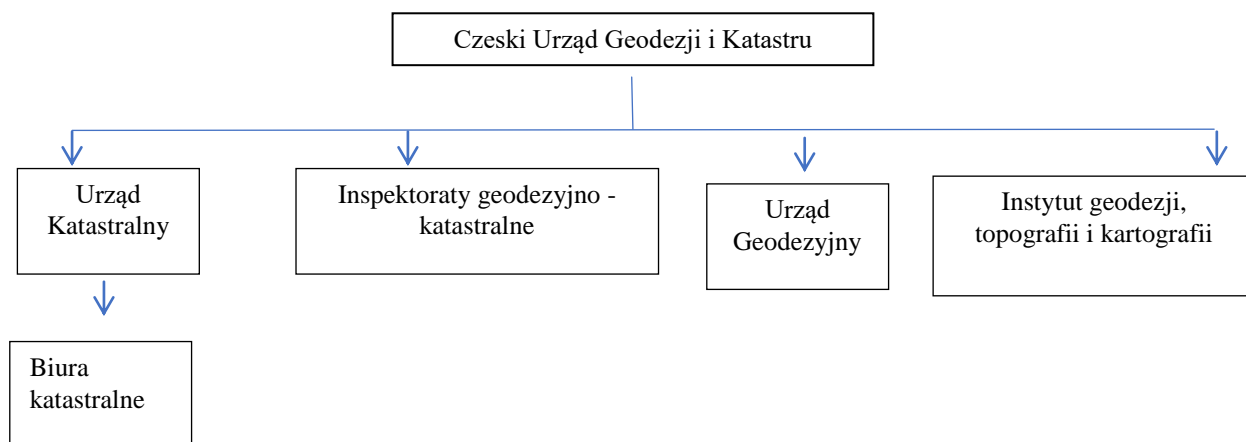
Zadania jakie nałożone są na organy administracji geodezyjnej są dużo bardziej rozbudowane niż w Polsce. Zasady funkcjonowania katastru nieruchomości można porównać do ogólnych zasad odnoszących się do ksiąg wieczystych w innych krajach (np. w Polsce).

Organem odpowiedzialnym za kwestie dotyczące katastru nieruchomości w Republice Czeskiej jest Czeski Urząd Geodezyjny i Katastralny. W obrocie prawnym kataster nieruchomości odgrywa decydującą rolę w stosunku do konstytucyjnych praw rzeczowych. Ze względu na fakt, że prawa rzeczowe wpisywane do ewidencji nieruchomości mają w Republice Czeskiej taki właśnie charakter, rejestr ten pełni kluczową funkcję w odniesieniu do prawa własności nieruchomości, zastawu, szeroko rozumianych służebności oraz prawa pierwokupu ze skutkiem rzeczowym. Ich powstanie jest uzależnione bowiem od dokonania odpowiedniego wpisu w katastrze. Dane zebrane w katastrze nieruchomości są jawne.⁹⁷

Urzędy katastralne zostały ustanowione jako inny organ administracyjny w zakresie pomiarów geodezyjnych i katastralnych Republiki Czeskiej. Administrują one państwowym katastrem Republiki Czeskiej oraz podstawowymi mapami stanu posiadania opracowanych przez Czeskie Biuro Geodezji, Kartografii i Katastru, w tym zatwierdza zmiany granic katastralnych;

⁹⁷ Ustawa nr 359/192 Sb. *o organach geodezyjnych i katastralnych*, (Zákon o zeměměřických a katastrálních orgánech).

Rysunek.16 Schemat organizacyjny działu geodezji i katastru w Republice Czeskiej



Źródło: opracowanie własne

Część działalności Czeskiego Urzędu Geodezji i Katastru można, pod względem kompetencji, porównać częściowo do Polskiego Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii. Ma on zadanie reprezentować politykę państwa w zakresie geodezji, kieruje centralną bazą danych katastru nieruchomości. Podobnie jak polski odpowiednik organizuje egzaminy kwalifikacyjnych dla geodetów z resortu i geodetów prywatnych

Działalność Urzędu Geodezyjnego związana jest z częścią usługową administracji geodezyjnej. Prowadzi on podstawową mapę urzędową, jest odpowiedzialny za osnowy geodezyjne. Podobnie jak Polski Główny Urząd Geodezji i Kartografii prowadzi i administruje podstawową bazę danych geograficznych.

Instytut geodezji, topografii i kartografii został założony w 1954 r. i jest bazą naukowo-badawczą Czeskiego Biura Geodezji, Kartografii i Katastru. Od 2007 r. działa jako publiczna instytucja badawcza. Misją instytutu jest wdrażanie i podstawowe badania w dziedzinie geodezji, geodezji i katastru nieruchomości, opracowywania i testowania nowych metod, procedur i narzędzi programowych oraz profesjonalnych konsultacji w zakresie systemów geodezyjnych (katastralnych, geodezyjnych i geodynamicznych), tworzenie i konserwacji opracowań kartograficznych oraz działalność edukacyjna.

Na szczeblu wojewódzkim w Polsce organem nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jest wojewoda (jako przedstawiciel rządu w terenie), który wykonuje swoje zadania przy pomocy wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Do jego najważniejszych zadań należy kontrola przestrzegania i stosowania przepisów (kontrola prac geodezyjnych oraz kontrola uprawnień zawodowych) zarówno w zakresie działalności administracji geodezyjnej jak i wykonawstwa geodezyjnego (geodetów uprawnionych). Do

jego zadań należy również zabezpieczenie kopii zabezpieczających baz danych, w szczególności katastralnych bazy danych.

W Czechach szczebel wojewódzki przejął na siebie zasadniczy ciężar kontaktów z petentem. Jest on dużo bardziej złożony niż w Polsce.

Inspektoraty geodezyjno – katastralne skupiają się zasadniczo na prowadzeniu działalności nadzorczej i kontrolnej w stosunku do urzędów katastralnych i geodetów prywatnych, dotycząc katastru nieruchomości i map urzędowych. Ich zadaniem jest administracja bazą katastralną (lokalnymi bazami danych). One też są odpowiedzialne za prowadzenie i aktualizację map katastralnych i map urzędowych w skali 1:5000. Dokumentują wyniki prac geodezyjnych związanych z katastrem nieruchomości.

Podstawowymi miejscami, gdzie można otrzymać informację o danych dotyczących katastru nieruchomości oraz dokumenty wyjściowe dla prac geodezyjnych są placówki Urzędu Geodezyjnego. Działają one w układzie siedmiu okręgów terytorialnych, które zostały określone przez Czeskie Biuro Geodezji Kartografii i Katastru.

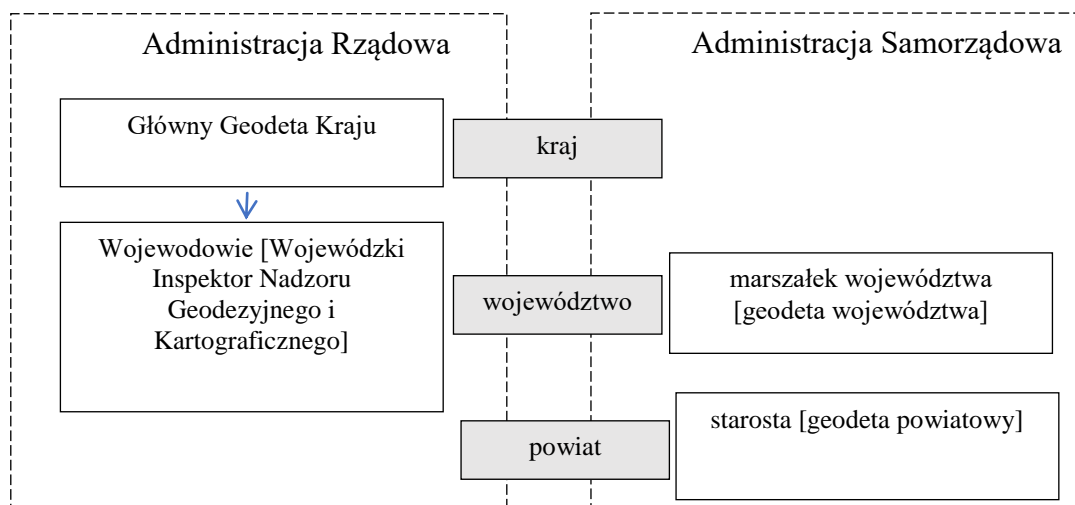
W Polsce administracja geodezyjna na szczeblu województwa odpowiedzialna jest za prowadzenie wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz wykonywanie i udostępnianie kartograficznych opracowań tematycznych dla obszaru województwa (w tym map sozologicznych i hydrograficznych). Bazy danych prowadzone są w skali standardowych opracowań kartograficznych 1:10 000.⁹⁸ Na szczeblu wojewódzkim prowadzi się i koordynuje prace urządzeniowo-rolne, analizuje zmiany w strukturze agrarnej.

W Czechach, po reformie administracji, nie ma obecnie powiatów. W Polsce w powiatach uzyskuje się większość, niezbędnych potencjalnemu petentowi, informacji geodezyjnych. Zadania te wykonuje starosta przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego. W powiatowych ośrodkach geodezyjno – kartograficznych prowadzi się i udostępniania się informacje z zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym:

- ewidencji gruntów i budynków,
- geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu,
- gleboznawczej klasyfikacji gruntów,

⁹⁸ Art. 7 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne...* op. cit.

Rysunek.17 Schemat organizacyjny działu geodezji i katastru w Rzeczypospolitej Polskiej



Źródło: opracowanie własne

Na szczeblu powiatu tworzy się i udostępnia standardowe opracowania kartograficzne w skalach: 1:500, 1:1000, 1:2000, 1:5000 (Baza Danych O Terenie, Geodezyjna Ewidencja Sieci Uzbrojenia Terenu, Ewidencja Gruntów Budynków i Lokali). Tutaj również koordynuje się usytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia terenu (wyklucza się kolizje w przebiegu sieci infrastruktury technicznej).

Schemat organizacyjny działalności administracji geodezyjnej w Rzeczypospolitej Polskiej zaprezentowany został na rysunku 5.

2.1.6. Służby, inspekcje i straże, zarządzanie kryzysowe

Zarządzanie kryzysowe można zdefiniować jako: „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”.⁹⁹

Zarządzanie kryzysowe w Republice Czeskiej opiera się w głównej mierze o następujące ustawy: o zarządzaniu kryzysowym, o zintegrowanym systemie ratownictwa, o ochronie przeciwpożarowej, oraz o państwowej straży pożarnej.

⁹⁹ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U.2017.209).

Podobnie wygląda to w Polsce, gdzie obok głównej ustawy o zarządzaniu kryzysowym, odpowiednie regulacje znajdują się jeszcze w ustawach szczegółowych: o ochronie przeciwpożarowej, o państwowej straży pożarnej, oraz o stanie klęski żywiołowej.

Ustawy o zarządzaniu kryzysowym w obu krajach regulują procedury postępowania dla sytuacji kryzysowej, która nie spowodowała konieczności wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Za zarządzanie kryzysowe na poziomie regionu, w Czechach odpowiada hetman (*hejtman*), zaś w Polsce – wojewoda, a nie marszałek. W ich kompetencjach znajdują się także działania prewencyjne – dostosowują oni do miejscowych warunków cele polityki rządów. Ponadto wojewoda (w Polsce) i hetman (w Czechach) zajmują się koordynacją i kontrolą wykonania zadań - zapewniają współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających na ich terenie i kierują ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia, oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Do kompetencji tych organów należą także działania planistyczno-kontrolne polegające na dokonywaniu ocen stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowaniu planów operacyjnych ochrony przed powodzią, oraz ogłaszaniu pogotowia i alarmów przeciwpowodziowych.

Przygotowanie opiera się na prowadzeniu na całym obszarze województwa monitoringu hydrologiczno-meteorologicznego, geologicznego, środowiska, pożarowego, chemicznego i biologicznego, radiologicznego, sanitarno-epidemiologicznego, edukacji, szkoleniach i ćwiczeniach oraz na planowaniu. Edukacja prowadzona jest w liceach, głównie na lekcjach z przysposobienia obronnego, szkołach policealnych oraz wyższych. Szkolenia i ćwiczenia przygotowujące na wypadek sytuacji kryzysowej obejmują zarówno służby mundurowe, jak i ludność cywilną. Planowanie polega na opracowywaniu planów przez urząd wojewódzki/krajski, w tym planu zarządzania kryzysowego województwa/kraju. W tym planie urząd wojewódzki/krajski wypracowuje procedury, mające na celu optymalne wykorzystanie dostępnych sił i środków podczas sytuacji kryzysowych, w zakresie zapobiegania im, przygotowania do przejmowania nad nimi kontroli, reagowania oraz odtwarzania infrastruktury i przywracania jej pierwotnego charakteru. Planowanie dotyczy także wspierania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej/Sił Zbrojnych Republiki Czeskiej w razie ich użycia oraz wykorzystania do przezwyciężania sytuacji kryzysowych. Analogicznie,

po obu stronach granicy, w planowaniu uczestniczą m.in. kierownicy regionalnych służb, inspekcji i straży. .

Proces reagowania prowadzony jest przez organ administracji, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Instytucja ta niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu jednostki odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach. Najczęściej w pierwszej kolejności reaguje wójt/starosta gminy, rozdysponowując do akcji odpowiednie jednostki. W przypadku gdy sytuacja kryzysowa dotyczy grupy gmin lub przekracza możliwości władz gminy związane z reagowaniem, koordynację przejmuje w przypadku Polski – starosta, a w przypadku Republiki Czeskiej – hetman. W Polsce istnieją powiaty zaś w Czechach gminy z rozszerzonymi uprawnieniami (*obce s rozšířenou působností*), w związku z tym, gdy sytuacja kryzysowa dotyczy grupy powiatów, lub przekracza możliwości reagowania władz powiatu, koordynację przejmuje wojewoda/hetman, który wykonuje zadania związane z reagowaniem przy pomocy Wojewódzkiego/Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz regionalnych służb, inspekcji i straży .

W Polsce, organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, powoływany przez Wojewodę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Skład WZZK określa ustawa o zarządzaniu kryzysowym, w praktyce najczęściej tworzą go osoby, które uczestniczyły w przygotowywaniu planu zarządzania kryzysowego danego województwa.¹⁰⁰

W przypadku gdy sytuacja kryzysowa dotyczy grupy gmin lub przekracza możliwości władz gminy związane z reagowaniem, koordynację przejmuje starosta wykonuje zadania z zakresu monitorowania, planowania, reagowania i usuwania skutków zagrożeń przy pomocy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego (PCZK) i powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego (PZZK) powołanego przez starostę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy.

Powiatowe centrum zarządzania kryzysowego podlega staroście i zapewnia przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz wykonuje zadania przewidziane dla centrów wojewódzkich i zostały omówione we wcześniejszej części pracy .

Powiatowy zespół zarządzania kryzysowego tworzą ludzie powołani spośród: osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590, z późn. zm.)

jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespołonych służb, inspekcji i straży powiatowych; przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych. W skład PZZK mogą także wchodzić inne osoby zaproszone przez starostę. Najczęściej do zespołu należą: kierownik powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej, komendant powiatowy (miejski) policji, powiatowy inspektor ochrony środowiska, państwowy powiatowy inspektor sanitarny, powiatowy lekarz weterynarii, powiatowy inspektor transportu drogowego, powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, przedstawiciel Wojska Polskiego, dyrektor Wód Polskich, dyrektorzy oddziałów Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej. PZZK wykonuje na obszarze powiatu zadania przewidziane dla zespołu WZZK.¹⁰¹

Finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego przedstawionych powyżej odbywa się z budżetów powiatów. Na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej powiaty otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. W budżecie powiatu tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu powiatu, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. Na dofinansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego powiaty mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa.¹⁰²

Ustawa o ochronie przeciwpożarowej wraz z ustawami o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Prawo telekomunikacyjne, określa także funkcjonowanie administracji rządowej w ramach Sytemu Państwowe Ratownictwo Medyczne w zakresie wykonywania zadań systemu oraz jego jednostek zapewniających utrzymanie gotowości ludzi, zasobów i jednostek organizacyjnych. Centra powiadamiania ratunkowego organizowane są odpowiednio przez komendantów powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej i są finansowane z budżetu państwa w formie dotacji celowej na zadania z zakresu administracji rządowej, w przypadku gdy wojewoda w drodze porozumienia, powierza organizowanie centrów powiadamiania ratunkowego starostom lub prezydentom miast na prawach powiatów.

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Do jego

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Ibidem

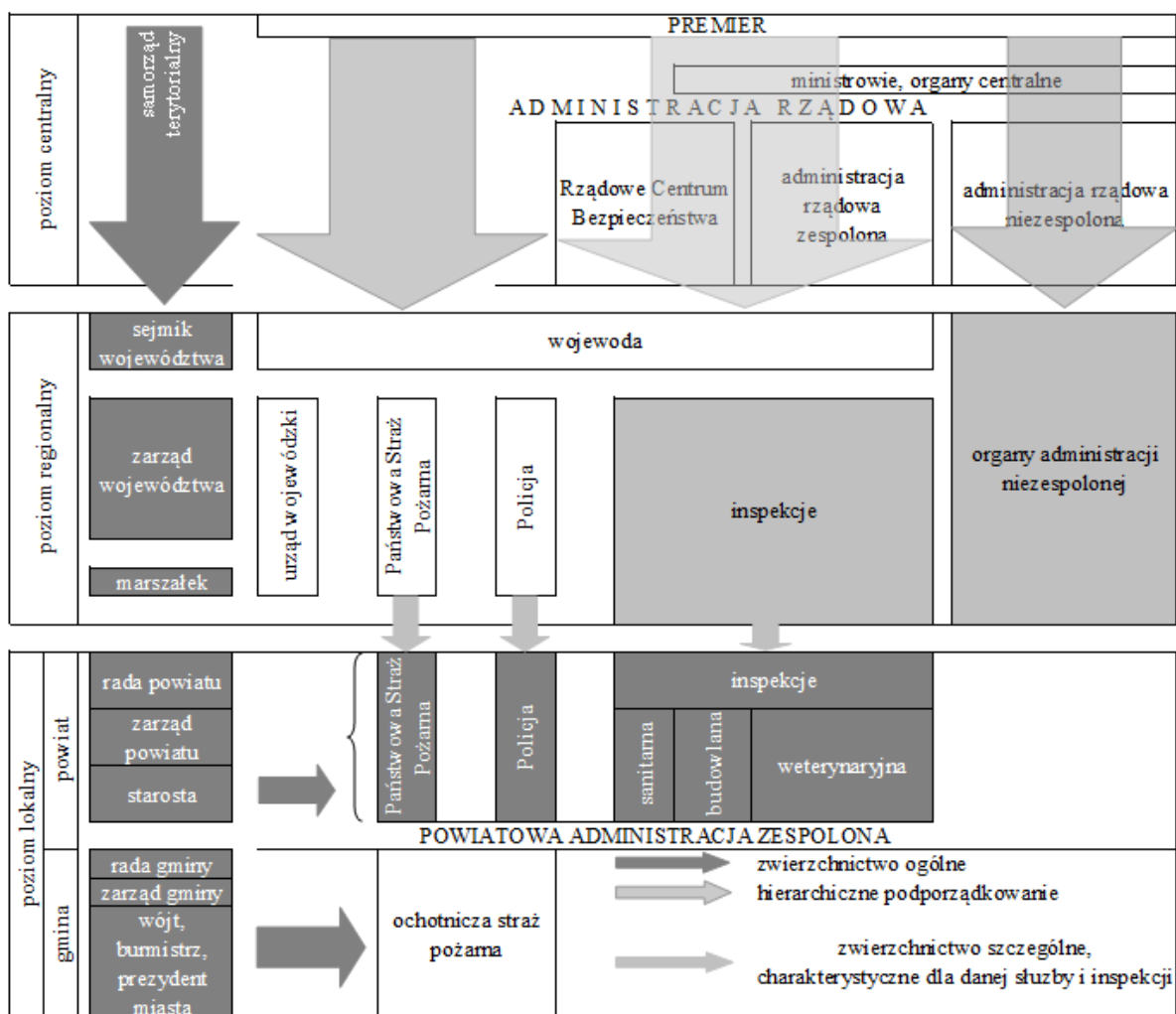
zadań w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in.: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy i realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego. Powyższe zadania wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Organem pomocniczym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego (GZZK) powoływany przez niego. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) określa także jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. GZZK wykonuje na obszarze powiatu zadania przewidziane dla WZZK, które zostały omówione w poprzednim rozdziale.

GZZK tworzą ludzie powołani spośród: osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych; pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta); przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych. W skład zespołu gminnego mogą wchodzić także inne osoby zaproszone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Najczęściej tworzą GZZK osoby należące do PZZK powiatu, do którego należy dana gmina oraz przedstawiciele instytucji go wspierających, przedstawionych we wcześniejszej części pracy.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zapewnia na obszarze gminy (miasta) realizację następujących zadań: całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnianie całodobowego dyżuru w celu umożliwienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności; współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współpracę z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; realizację zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa. W celu realizacji powyższych zadań wójt (burmistrz, prezydent miasta) może tworzyć gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego, mogą być one wspólne dla siedzib powiatów i miast na prawach powiatu.¹⁰³

¹⁰³ Ibidem

Rysunek 18. Schemat zarządzania kryzysowego w Polsce



Źródło: opracowanie własne

Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej¹⁰⁴ stanowi, że w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, wójt (burmistrz, prezydent miasta), podobnie jak starosta, może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) Państwowej Straży Pożarnej polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości Państwowej Straży Pożarnej, zmierzających do usunięcia tego zagrożenia. Komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej niezwłocznie przedkłada sprawę komendantowi wojewódzkiemu Państwowej Straży Pożarnej, jeżeli nie jest w stanie wykonać polecenia.

¹⁰⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 2019 poz. 1499).

W ustawie o ochronie przeciwpożarowej¹⁰⁵ stwierdzono, że osoba fizyczna, osoba prawna, organizacja lub instytucja korzystające ze środowiska, budynku, obiektu lub terenu są obowiązane zabezpieczyć je przed zagrożeniem pożarowym lub innym miejscowym zagrożeniem. Właściciel, zarządca lub użytkownik budynku, obiektu lub terenu, a także inne podmioty wymienione powyżej ponoszą odpowiedzialność za naruszenie przepisów przeciwpożarowych, w trybie i na zasadach określonych w innych przepisach. Korzystanie przez właściciela, zarządcę lub użytkownika budynku, obiektu lub terenu z usług z zakresu ochrony przeciwpożarowej jest dobrowolne. Jeśli osoba, zauważy pożar, klęskę żywiołową lub inne miejscowe zagrożenie, jest zobowiązana niezwłocznie zawiadomić osoby znajdujące się w strefie zagrożenia oraz: centrum powiadamiania ratunkowego lub jednostkę ochrony przeciwpożarowej albo Policję bądź wójta albo sołtysa.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) koordynuje funkcjonowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to może być wykonywane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, jeżeli komendant taki został zatrudniony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), albo przy pomocy komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych.

Ochotnicza Straż Pożarna jest jednostką umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami. Ochotnicza straż pożarna i związek ochotniczych straży pożarnych funkcjonują w oparciu o przepisy ustawy prawo o stowarzyszeniach. Podobny status i zasady działania mają jednostki ochotniczej straży w Czechach (*hasičský sbor*).

W działaniach ratowniczych mogą brać bezpośredni udział tylko dorośli członkowie ochotniczych straży pożarnych (między 18 a 60 lat), którzy posiadają specjalne poświadczenie lekarskie dopuszczające do udziału w takich akcjach, oraz odbyli odpowiednie szkolenie pożarnicze. Zasady działalności operacyjnej oraz organizacja ochotniczej straży pożarnej na danym terenie musi być uzgodniona z komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej właściwym ze względu na teren działania lub Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej w przypadku związku ochotniczych straży pożarnych działającego na terenie całego kraju.

W Czechach zarządzanie kryzysowe oznacza działania zarządcze organów zarządzania kryzysowego mających na celu analizę i ocenę ryzyka dla bezpieczeństwa oraz planowanie, organizowanie, wdrażanie i kontrolowanie działań prowadzonych w odniesieniu do:

¹⁰⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 2018 poz. 620)

- przygotowywania się i reagowania na sytuacje kryzysowe, oraz
- ochrony infrastruktury krytycznej.

Organami zarządzania kryzysowego w Czechach są:¹⁰⁶

- rząd,
- ministerstwa i inne centralne organy administracyjne,
- Czeski Bank Narodowy,
- władze regionalne i inne władze właściwe w regionie,
- władze miejskie o rozszerzonych uprawnieniach (zwane dalej „ORP”),
- władze gminne..

Szczegółowy schemat systemu zarządzania kryzysowego przedstawia rysunek 17.

Na poziomie ogólnokrajowym, podstawowym organem zarządzania kryzysowego jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego (zwana dalej „RBN”). Jest ona stałym organem roboczym rządu ds. koordynacji kwestii bezpieczeństwa w Republice Czeskiej i przygotowywania projektów środków w celu jej zapewnienia. Składa się z premiera i innych członków rządu.

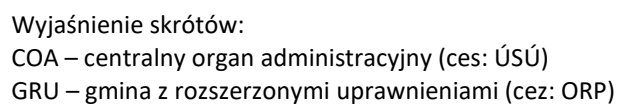
W ramach RBN istnieją cztery stałe komitety robocze:

- Komisja Koordynacji Polityki Bezpieczeństwa Zagranicznego (pod nadzorem ministra spraw zagranicznych)
- Komitet Planowania Obrony (pod nadzorem ministra obrony)
- Komisja Planowania Cywilnego na Wypadek Awarii (pod nadzorem ministra spraw wewnętrznych)
- Komisja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (pod nadzorem ministra spraw wewnętrznych)
- Komitet Wywiadowczy (pod nadzorem premiera)
- Komitet ds. Cyberbezpieczeństwa (pod nadzorem premiera)

Centralny Sztab Kryzysowy (CSK) jest organem roboczym rządu zajmującym się sytuacjami kryzysowymi. W skład CSK wchodzi 17 członków - szefa w zależności od sytuacji mianuje premier (są to z reguły minister spraw wewnętrznych lub minister obrony).

¹⁰⁶ Ustawa o zarządzaniu kryzysowym Sb 2000, nr 240 (zákon o krizovém řízení)

Rysunek 19. Schemat zarządzania kryzysowego w Republice Czeskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.hzscr.cz/web-krizove-rizeni.aspx>

Regionalna Rada Bezpieczeństwa i Rada Bezpieczeństwa Gminy o Rozszerzonych Kompetencjach (ORP) są organami doradczymi władzy regionalnej i lokalnej ds. przygotowań do sytuacji kryzysowych. Przewodniczącym Regionalnej Rady Bezpieczeństwa jest hetman, który mianuje członków Regionalnej Rady Bezpieczeństwa. Przewodniczącym Rady Bezpieczeństwa ORP jest burmistrz ORP, który powołuje członków Rady Bezpieczeństwa ORP. Rady bezpieczeństwa powołują odpowiednie sztaby, które są ciałami roboczymi zajmującymi się sytuacjami kryzysowymi.

Sprawy dotyczące porządku publicznego są jedną z najważniejszych kwestii zadań własnych gmin. Podstawowa kompetencja leży w gestii gminy lub policji miejskiej, jeśli działa ona w gminie. Tylko w przypadkach, gdy nie ma siedziby policji miejskiej, a gmina nie jest w stanie zapewnić porządku publicznego w inny sposób, jest to policja Republiki Czeskiej lub inne podmioty.

Oprócz policji podstawową formacją, która wspomaga gminę w działaniach kryzysowych jest straż pożarna, która podobnie jak w Polsce składa się z sekcji zawodowej (jako służba państwowa) oraz jednostek ochotniczych. Te pierwsze jednostki, składające się z etatowych pracowników, posiadają siedziby w głównych ośrodkach miejskich, oraz z reguły w miastach będących gminami III stopnia. W mniejszych ośrodkach i na obszarach wiejskich znajdują się jednostki ochotniczych straży pożarnych (SDH), które uzupełniają działalność profesjonalnych straży pożarnych. W Czechach istnieje kilka stowarzyszeń grupujących ochotników (Stowarzyszenie Strażaków Czech, Moraw i Śląska, Czeska Straż Pożarna, Morawska Straż Pożarna). Działalność stowarzyszeń jest dotowana przez gminy. Należy jednak rozróżnić *Ochotniczą Straż Pożarną* (SDH) jako stowarzyszenie społeczne, oraz *Ochotnicze Jednostki Straży Pożarnej* (JSDH), które są tworzone przez gminy, jako zespoły ratowniczo-gaśnicze.

Oprócz gaszenia pożarów strażacy, w tym wolontariusze, zwykle również interweniują w powodziach, innych klęskach żywiołowych, wypadkach środowiskowych, pomagają w wypadkach drogowych i innych sytuacjach awaryjnych, udzielają innej pomocy technicznej. Strażacy są często stowarzyszeniem ważnym dla życia społecznego społeczności, podobnie jak lokalne kluby piłkarskie itp.

2.2. Organizacja zadań społecznych

2.2.1. Oświata i wychowanie

W Czechach, tak jak i w Polsce, obowiązek kształcenia obejmuje ostatni rok opieki przedszkolnej i szkolnictwo podstawowe. Opieka przedszkolna obejmuje wiek 3-5 lat (w Polsce do 6 lat). Szkolnictwo podstawowe w obu krajach prowadzone jest przez szkoły podstawowe. W Czechach nauka w nich trwa 9 lat, w Polsce jest o rok krótsza – 8 lat. Jednak w Czechach edukacja rozpoczyna się w wieku 6 lat, a w Polsce od 7 lat, zatem w obu krajach szczebel podstawowy kończy się wieku 15 lat. Zarówno w Polsce, jak i w Czechach organami odpowiedzialnymi za organizację systemu przedszkolnego oraz podstawowego są gminy.

Kształcenie średnie (ponadpodstawowe) w Polsce obejmuje:

- 4-letnie liceum ogólnokształcące,
- 5-letnie technikum,
- 3-letnią branżową szkołę I stopnia,
- 3-letnią szkołę specjalną przysposabiającą do pracy,
- 2-letnią branżową szkołę II stopnia (kontynuacja kształcenia w 3-letniej branżowej szkole I stopnia),
- maksymalnie 2,5-letnią szkołę policealną dla osób posiadających wykształcenie średnie lub wykształcenie średnie branżowe.

Za kształcenie ponadpodstawowe (średnie) w Polsce odpowiedzialne są generalnie powiaty.

W obecnie wdrażanym ustroju szkolnym będą istniały dwa egzaminy zewnętrzne: egzamin ósmoklasisty i egzamin maturalny. Funkcje tych egzaminów nie ulegną zmianom w porównaniu odpowiednio do egzaminu gimnazjalnego i egzaminu maturalnego w poprzednim ustroju szkolnym.

W Czechach szkolnictwo podstawowe i średnie I stopnia (kształcenie podstawowe) jest zorganizowane głównie w ramach jednolitej struktury w dziewięcioletnich szkołach podstawowych, które są podzielone na pierwszy (5 lat) i drugi etap (4 lata). Wiek uczniów wynosi zazwyczaj od 6 do 15 lat. Również wieloletnie licea ogólnokształcące i ośmioletnie konserwatoria mogą prowadzić szkołę podstawową I stopnia. Mogą one obejmować cały drugi etap szkolnictwa podstawowego (4 lata), lub tylko jego połowę (ostatnie 2 lata). Dlatego

nauka w czeskich liceach (gymnázium) i szkołach artystycznych (konzervatoř) może trwać 4, 6 lub nawet 8 lat.

W Polsce, po ostatnich reformach przywrócono system 8-letniej jednolitej szkoły podstawowej. Podobnie jak w przypadku Czech, niektóre szkoły podstawowe (zwykle w mniejszych miejscowościach) mogą mieć jedynie 4 klasy – dalszą edukację dzieci muszą odbywać w szkołach zbiorczych.

Małe szkoły, które mają bardzo małą liczbę uczniów (mniej niż 15 na rok), muszą w Czechach wystąpić do ministerstwa o zezwolenie na funkcjonowanie. Jeśli takiej decyzji szkoła nie otrzyma, musi być zamknięta. Wyjątek stanowią szkoły wiejskie, w których dojazdy uczniów do najbliższej większej szkoły byłyby nadmiernym obciążeniem. Zwykle wyjątek jest przyznawany tylko do pierwszego poziomu. Jeśli szkoła otrzyma wyjątek, zazwyczaj łączy kilka klas w jedną klasę. W Polsce za sieć szkół odpowiada w całości gmina, jedynie przy likwidacji jednostki, musi otrzymać pozytywną opinię od wojewódzkiego kuratora oświaty (jednostka oświatowej administracji rządowej).

Kształcenie średnie II stopnia (szkoły średnie) zapewniają szkoły ponadgimnazjalne w dziedzinach ogólnych i zawodowych. Wiek uczniów wynosi zazwyczaj 15-19 lat. Uczniowie kończący naukę uzyskują jeden z trzech poziomów edukacji:

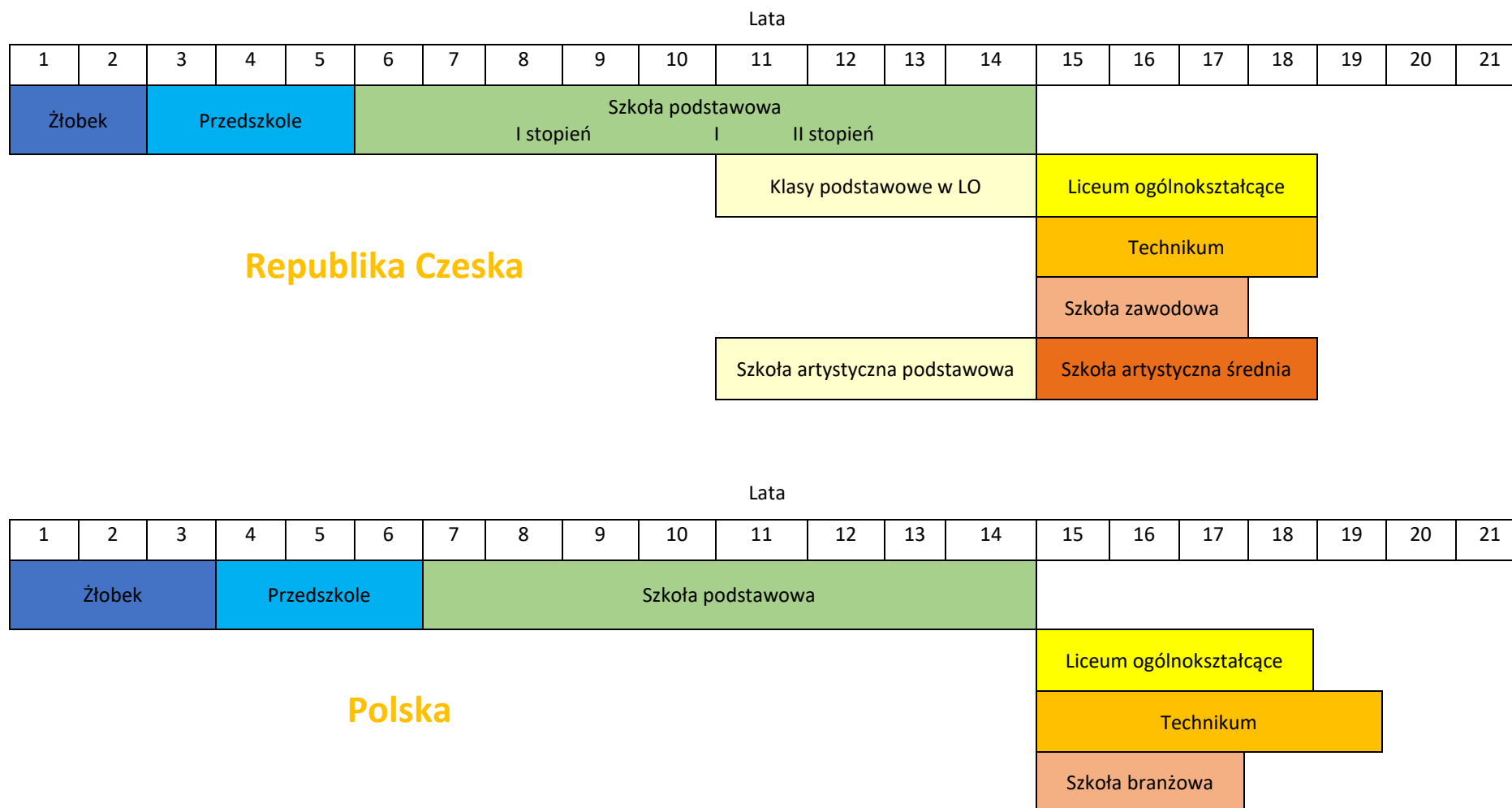
- wykształcenie średnie z egzaminem maturalnym;
- wykształcenie średnie z certyfikatem praktyk zawodowych;
- wykształcenie średnie.

Wykształcenie średnie z egzaminem maturalnym można uzyskać zarówno na poziomie ogólnym, jak i zawodowym, co stanowi warunek wstępny do podjęcia studiów wyższych. Szkoły średnie zapewniają również kształcenie uzupełniające, umożliwiające posiadaczom świadectwa przyuczenia do zawodu zdobycie wykształcenia średniego z egzaminem kończącym naukę.

Konserwatorium to specyficzny typ szkoły zapewniającej wykształcenie podstawowe i ponadgimnazjalne, a także szkolnictwo wyższe zawodowe w określonej dziedzinie sztuki.

W Czechach, za wszystkie jednostki zaliczone do II stopnia kształcenia, odpowiedzialne są regiony.

Rysunek 20. Schemat systemu oświaty w Republice Czeskiej i w Polsce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice>

Założycielami publicznych przedszkoli i szkół podstawowych mogą być gminy, dobrowolne związki gmin i regiony. W Polsce uprawnienia takie mają jedynie gminy. Prawa do utworzenia takich placówek mają także niektóre ministerstwa (np. ministerstwo spraw zagranicznych w placówkach dyplomatycznych, czy ministerstwo obrony narodowej na terytoriach administrowanych przez armię). W Polsce, tereny wojskowe nie mają statusu wyłączonych z terytorium gmin, zatem także i na ich obszarach, za sieć szkół odpowiadają gminy.

W Czechach regiony, a w Polsce powiaty odpowiadają za organizacje edukacji specjalnej, od poziomu przedszkola, poprzez szkoły podstawowe aż po szkolnictwo średnie. Kraje także są odpowiedzialne za szkoły w placówkach służby zdrowia i szkoły średnie z językiem mniejszości narodowych. W Polsce te rodzaje szkolnictwa nie są wyłączone z jurysdykcji gmin. Gminy i kraje prowadzą swoje szkoły w specjalnie dedykowanej dla oświaty formie - szkolnej osoby prawnej, zaś w Polsce szkoły prowadzone są w formie gminnych jednostek budżetowych, bez osobowości prawnej i finansowej. Całość kosztów funkcjonowania szkół pokrywa się z budżetu gminy. Do tej grupy należą także wynagrodzenia dla nauczycieli. Gminy w Polsce otrzymują na funkcjonowanie oświaty subwencję oświatową. W praktyce jednak pokrywa ona nieco ponad 60% wszystkich wydatków. Pozostałe 40% polskie gminy muszą pokryć z dochodów własnych. Jest to podstawowa różnica między systemem polskim i czeskim. W Czechach gminy są odpowiedzialne za utrzymanie bazy szkolnej (budynki, zaplecze sportowo-rekreacyjne, ogrzewanie, wyżywienie itp.), zaś wynagrodzenia nauczycieli płacone są z budżetu państwa.

Oprócz placówek publicznych, zarówno w Polsce jak i w Czechach możliwe jest tworzenie i prowadzenie placówek prywatnych (przez podmioty prywatne, organizacje samorządowe, związki wyznaniowe itp.). Chociaż liczba szkół podstawowych i przedszkoli utworzonych przez osoby prywatne lub kościoły w ostatnich latach powoli rośnie, nadal przewaga publicznych placówek jest wysoka. W Czechach odsetek prywatnych szkół przekracza 10% na terytorium tylko dwóch regionów, tj. Miasta Praga i kraju środkowoczeskiego. W Pradze ta koncentracja takich placówek jest wyraźna, zwłaszcza w kształceniu przedszkolnym, gdzie stanowią już 30% całej sieci. W przypadku przedszkoli, w całej Czeskiej Republice udział prywatnych przedszkoli rośnie wraz z koncentracją ludności w miastach i wielkością tych miast. Chociaż udział prywatnych przedszkoli w regionie południowomorawskim jest mniejszy niż 4%, odsetek w samym mieście Brno jest radykalnie wyższy - stanowi prawie 15% ich całkowitej liczby. W Polsce prywatne przedszkola są popularne nie tylko na obszarach miejskich, coraz więcej takich placówek powstaje także na

wsiach. W sumie prywatnych jest już 42% placówek. Gminy bowiem zamiast prowadzić własne placówki, chętnie przekazują subwencje podmiotom prywatnym, by te zabezpieczały w ten sposób potrzeby w zakresie tych usług.

Jednostki prywatnej szkoły mogą również zostać utworzone w formie prawnej szkolnych podmiotów prawnych. Założycielami będą osoby fizyczne lub prawne (w celu prowadzenia działalności gospodarczej) lub podmioty z prywatnego sektora non-profit lub kościoły i związki wyznaniowe.

Podstawowa procedura finansowania edukacji regionalnej i gminnej na 2018 r. w Czechach opiera się na normatywnej metodzie finansowania uwzględniającej normy krajowe wydajności edukacji. Normy stanowią podstawowe narzędzie do podziału środków budżetu państwa na edukację regionalną w budżetach poszczególnych regionów. Normy są wskaźnikami ustalonymi na podstawie liczby uczniów i ich kategorii wiekowych. Jest to więc typowy mechanizm finansowania na 1 ucznia. Ministerstwo przekazuje środki krajom, te zaś na podstawie norm regionalnych, dzielą środki bezpośrednio na poszczególne szkoły. Normy regionalne obejmują takie kategorie jak: wskaźnik wydajności nauczyciela (liczba dzieci i godzin nauczania), średnia liczba uczniów na 1 pracownika niebędącego nauczycielem, średnie wynagrodzenie pracownika edukacyjnego, średnie wynagrodzenie pracownika nieedukacyjnego, średnia roczna kwota innych wydatków nie inwestycyjnych z budżetu państwa na jednostkę.

W Polsce finansowanie opiera się na mechanizmie subwencji oświatowej, liczonej według bardzo skomplikowanego mechanizmu wskaźników i wag, próbujących określać nie tylko koszty kształcenia w poszczególnych typach szkół, ale także na poszczególnych obszarach. W ten sposób np. zapewniony jest dodatek wiejski – dla nauczycieli pracujących w szkołach znajdujących się na obszarach wiejskich. Algorytm wyliczany jest dla każdej gminy osobno, pieniądze przesyłane są od ministerstwa finansów do budżetu jednostek samorządu terytorialnego (gmina, powiat i w mniejszym stopniu – województwo). Samorząd decyduje o podziale środków pomiędzy różne, prowadzone przez niego placówki. Jak już wspomniano, środki z subwencji pokrywają nieco ponad 60% ogółu kosztów placówek oświatowych, resztę muszą dołożyć samorządy z dochodów własnych. Rodzi to ustawiczne napięcia pomiędzy sektorem samorządowym i rządem. Zwłaszcza, że gminy nie mają zbyt dużej swobody działania, płace nauczycieli są np. ściśle określone w ustawie Karta Nauczyciela i to parlament decyduje o tych regulacjach. Może to prowadzić do takiej sytuacji, gdy parlament decyduje o podwyżkach płac dla nauczycieli, ale nie przekazuje

wystarczających środków na pokrycie tych wydatków. Gminy zobowiązane prawem, muszą jednak te zwiększone wynagrodzenia wypłacić.

W Czechach budżet gmin zapewnia środki na pokrycie potrzeb finansowych szkoły poza ramami norm regionalnych. Władze gmin mogą również przyczynić się do zwiększenia puli środków, które są zapewniane przez państwo. Ponadto władze miejskie (a także władze regionalne) zapewniają „swoim” szkołom wkład w celu sfinansowania inwestycji. Co do zasady więc, nakłady inwestycyjne szkół i obiektów szkolnych oraz koszty operacyjne, które nie są bezpośrednimi wydatkami edukacyjnymi, ponoszą ich organy założycielskie. Budżet państwa przekazuje zaś środki finansowe na bezpośrednie wydatki edukacyjne, zwłaszcza na wynagrodzenia nauczycieli i innych pracowników oraz na pomoce dydaktyczne.

Dojazdy do szkół w Polsce są organizowane i finansowane przez gminy. W tym celu gminy często wykonują przewozy specjalnie zakupionymi autobusami, albo zlecają to zadanie na zasadzie przetargowej. W Czechach dojazdy ma zapewnić w ramach komunikacji ogólnej kraj. Obowiązek ten powstaje jeśli odległość miejsca zamieszkania ucznia od szkoły przekracza 4 km.

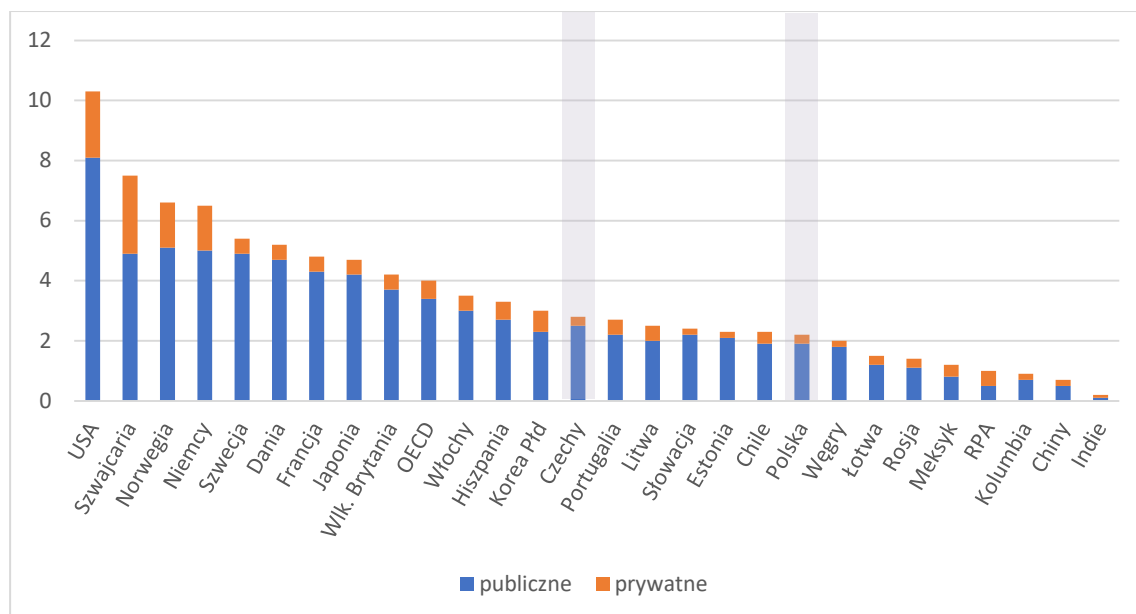
2.2.2. *Ochrona zdrowia*

W Republice Czeskiej usługi zdrowotne świadczone są głównie na podstawie obowiązkowego publicznego ubezpieczenia zdrowotnego. W przypadku zatrudnienia pracodawca płaci 13,5% podstawy wymiaru ubezpieczenia zdrowotnego (w Polsce 9%), z czego 1/3 jest wypłacana przez pracownika, a 2/3 przez pracodawcę. W niektórych przypadkach płatnikiem ubezpieczenia jest państwo (na przykład dzieci na utrzymaniu, emeryci i renciści itp.). Efektem jest lepsze wyższe finansowanie systemu czeskiego w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

W Czechach finansowanie ochrony zdrowia opiera się na systemie kilku płatników. Kontraktują oni usługi ze szpitalami i przychodniami, płacąc im określone stawki za wykonywanie procedur. Największą rolę w systemie pełni Powszechny Zakład Ubezpieczeń Zdrowotnych (*Všeobecná zdravotní pojišťovna*). Ponadto funkcjonują jeszcze cztery zakłady o charakterze branżowych kas chorych, np. bankowa czy wojskowa. Zakłady tworzą system konkurencyjny a pacjent może zmieniać swoją przynależność corocznie. Ten elastyczny

system tworzy presję na ubezpieczycieli, by tworzyli system zachęt do pozostania w określonej kasie.

Rysunek 21. Wydatki per capita (tys. USD) na ochronę zdrowia (2018)



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

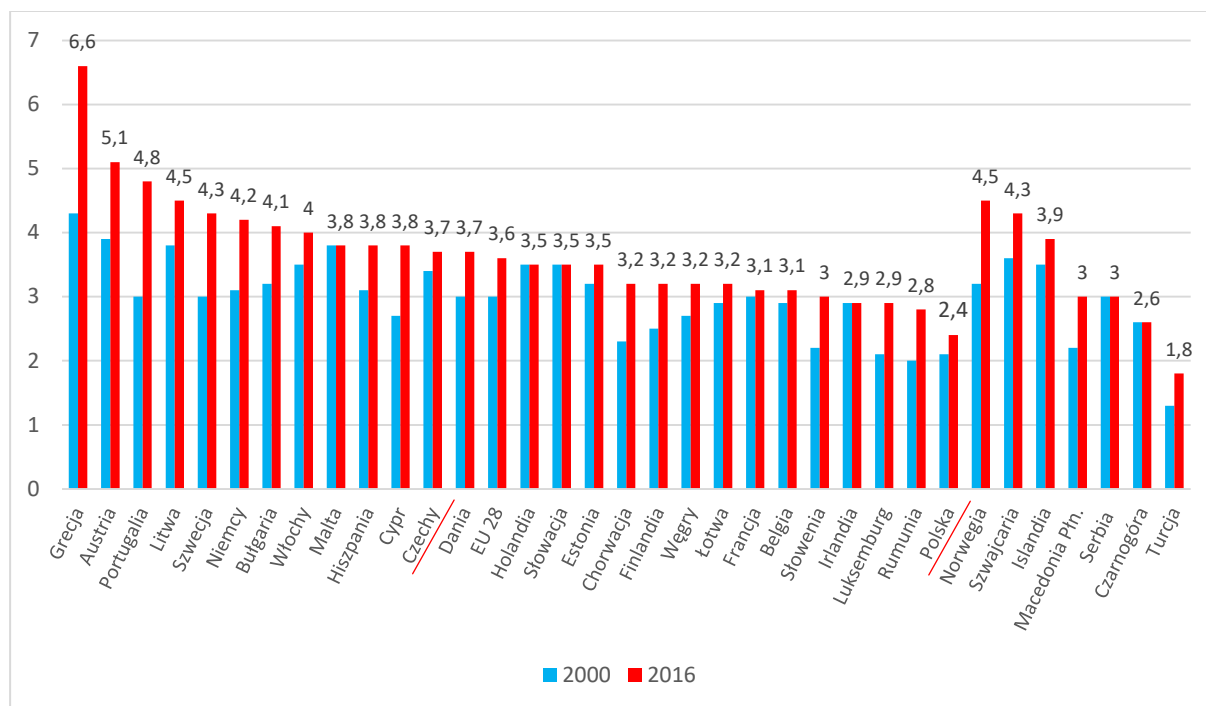
W Polsce, po początkowym etapie reformy gdzie funkcjonowało w sumie 17 Kas Chorych, system zcentralizowano i odtąd funkcjonuje tylko 1 państwowy ubezpieczyciel – Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ). W przeciwieństwie zatem do systemu czeskiego, w Polsce pacjent nie ma wyboru między ubezpieczycielami. Wyeliminowano zatem z systemu element konkurencji.

Badania społeczne wykazują, że 80 proc. społeczeństwa czeskiego wykazuje zadowolenie ze sposobu funkcjonowania opieki zdrowotnej. Średni czas oczekiwania do lekarzy specjalistów nie przekracza tu kilku tygodni od momentu zapisu. Zatem kolejki należą do integralnej części tego systemu, ale są znacząco krótsze niż w przypadku Polski. Ponieważ sprawność publicznego systemu jest wyższa, Czesi nie są skłonni do korzystania z systemu prywatnego – czynią to w zdecydowanie mniejszym zakresie niż Polacy, dopłacający z własnej kieszeni za sporą część usług prywatnych. Wydaje się zatem, że konkurencyjny układ płatników, oraz większe niż w Polsce nakłady na służbę zdrowia prowadzą do sprawniejszego działania czeskiego systemu ochrony zdrowia.

Inaczej też wygląda praca lekarzy. W Polsce powszechne jest łączenie pracy w placówkach publicznych i komercyjnych gabinetach. Grozi to bardzo często konfliktem

interesu gdy np. pacjenci odwiedzający prywatny gabinet lekarza, są później lepiej traktowani na szpitalnym oddziale w którym lekarz ów pracuje.

Rysunek 22. Liczba praktykujących lekarzy na 1000 mieszkańców w roku 2000 i 2016.



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

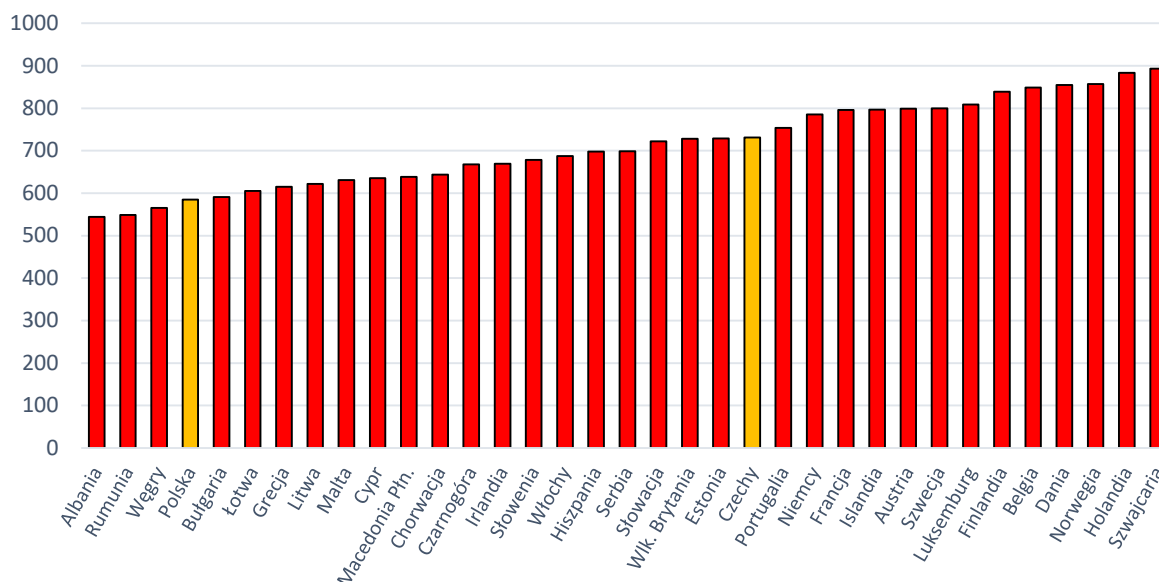
W Czechach, oprócz zatrudnienia w szpitalu publicznym, lekarze niechętnie podejmują pracę w prywatnych gabinetach, rzadko łączą zatem pracę w systemie publicznym i prywatnym. Dodatkowym zajęciem są tylko dyżury nocne, których mają około 3-4 w miesiącu. Wynika to także z braku popytu na gabinety prywatne - Czesi są nie przyzwyczajeni do tego, aby płacić dodatkowo za leczenie ponad to co odprowadzają w ramach składki zdrowotnej.

Pomimo tego zarówno Czesi jak i Polacy zaczynają się borykać z problemem braku lekarzy. W Czechach nie jest on jeszcze tak dotkliwy jak w Polsce, ale trendy są niepokojące. Na 1000 mieszkańców w Polsce, według OECD, przypada 2,4 lekarza podczas, gdy w Czechach 3,7. Narasta także problem braku pielęgniarek w szpitalach, bo np. domy seniora oferują im lepsze wynagrodzenia.

W efekcie opieka zdrowotna w Czechach uzyskuje dużo wyższe oceny. W publikowanym przez Indeksach Zrównoważonego Rozwoju Systemów Ochrony Zdrowia Polska zajęła 32 miejsce na 35 badanych państw w Europie. Za nią znalazły się tylko Węgry,

Rumunia i Albania. Tymczasem Czechy zajęły 14 miejsce. Ranking ten został zaprezentowany na rysunku 23.

Rysunek 23. Indeks Zrównoważonego Rozwoju Systemu Ochrony Zdrowia w Europie.



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

Czeskie ministerstwo zdrowia standaryzuje maksymalny czas oczekiwania na wizytę, badania lub zabieg. Te placówki, które go przekroczą, narażają się na utratę w przyszłości kontraktów z ubezpieczalnikami. Czas oczekiwania na wizytę w przychodni na lekarza pierwszego kontaktu czy ginekologa nie może tu być większy niż 35 minut, a na wizytę u chirurga – 45 minut. Najdłuższy, bo 3-godzinny dopuszczalny czas oczekiwania, obowiązuje w przypadku kardi- i neurochirurgów. Rozporządzenie ministra zdrowia reguluje także maksymalne czasy oczekiwania na planowe procedury medyczne. Przykładowo na operację zaćmy, pacjent nie może oczekiwać dłużej niż 30 tygodni od momentu zapisu. Wobec długiego okresu oczekiwania na taki zabieg po polskiej stronie, polscy klienci często korzystają w tym względzie z zabiegów w Czechach. Dłuższy czas oczekiwania – do jednego roku - obowiązuje w przypadku zabiegów wszczepienia endoprotezy stawu biodrowego. Dla porównania w Polsce na tego typu zabieg oczekuje się nawet kilka lat.

Podobnie jak w Polsce, czeski system opieki zdrowotnej opiera się na czterech głównych filarach:

- opiece ambulatoryjnej,
- opiece stacjonarnej

- opiece doraźnej (pogotowie ratunkowe)
- opiece długoterminowej

Podstawowy program opieki ambulatoryjnej opiera się głównie na lekarzach pierwszego kontaktu (rodzinnych), a także gabinetach stomatologicznych, poradniach pediatrycznych oraz ginekologicznych. Cechą charakterystyczną systemu polskiego jest niemalże całkowita prywatyzacja opieki stomatologicznej. Polacy w 90% finansują leczenie swoich zębów z własnych kieszeni. Cechą charakterystyczną zaś czeskiego systemu są opłaty regulacyjne. Za każdą wizytę u lekarza ogólnego, dziecięcego, ginekologa czy dentysty pacjent płaci 30 CZK. Za wizytę na pogotowiu opłata ta wynosi 90 CZK. To zmniejsza kolejki na SOR-ach, które w Polsce są zmorą.

W Polsce za organizację systemu opieki ambulatoryjnej odpowiedzialne są gminy. W Czechach funkcje gmin są wspomagające względem kraju, który jest głównym odpowiedzialnym za cały system ochrony zdrowia na swoim terenie. Dlatego w Polsce gminy dużo częściej wykonują te zadania bezpośrednio – będąc organem założycielskim dla podmiotów leczniczych i właścicielem obiektów przychodni. Nierzadko także dopłacają z dochodów własnych, gdy kontrakt z NFZ nie pokrywa wszystkich kosztów funkcjonowania. Przeciętna gmina w Polsce przeznaczyła na ten cel ok. 200 tys. PLN (2018 r.). Ogólnie z budżetów samorządów jest tu finansowane ok. 5% wydatków na ochronę zdrowia, podczas gdy w Czechach jest to wartość dwukrotnie mniejsza i skupia się przede wszystkim na poziomie krajów¹⁰⁷.

Dużą rolę w ochronie zdrowia wypełniają także powiaty. Są one organami założycielskimi podmiotów leczniczych, które zapewniają ambulatoryjną opiekę specjalistyczną, oraz lecznictwo szpitalne w zakresie podstawowych oddziałów. Typowy program szpitala powiatowego składa się z czterech oddziałów – interny, chirurgii, pediatrii i ginekologii z położnictwem. Dodatkowo mogą oczywiście funkcjonować oddziały specjalistyczne ale nie jest to regułą.

Samorząd województwa odpowiada wprost za segment szpitali specjalistycznych oraz za prowadzenie polityki zrównoważonego zabezpieczenia usług zdrowotnych na swoim terenie. Prowadzi zarówno duże szpitale w głównych miastach regionu z pełnym profilem

¹⁰⁷ *Wydatki JST na ochronę zdrowia – raport, Wspólnota 2018; Výsledky zdravotnických účtů ČR - 2010 – 2017, Český statistický úřad, 2018.*

oddziałów specjalistycznych, a także jednostki jednoprofilowe jak np. szpitale rehabilitacyjne, psychiatryczne, pulmonologiczne itp.

Finansowanie większości świadczeń w szpitalach powiatowych i wojewódzkich pochodzi oczywiście ze środków ubezpieczeniowych (NFZ), lecz w przypadku, gdy koszty szpitala są wyższe od dochodów kontraktowych, organ założycielski (powiat, województwo) musi pokryć ujemny wynik finansowy. To samo dotyczy wszystkich innych stopni samorządu, które są założycielami podmiotów leczniczych (gmina, województwo). Odpowiedzialność zatem za finansowanie placówek ochrony zdrowia jest w Polsce dużo wyższa niż w Czechach, gdzie placówki nadzorowane przez samorządy mają mniejsze zadłużenie.

Najwyższy segment w systemie ochrony zdrowia w Polsce stanowią szpitale kliniczne. Organem założycielskim dla większości z nich są uczelnie medyczne, które z kolei podlegają ministrowi ochrony zdrowia. Są to zatem jednostki znajdujące się w całości pod jurysdykcją administracji rządowej. Znajdują się w największych miastach, które są jednocześnie ośrodkami akademickimi.

W Czechach jak już wspomniano, za organizację usług zdrowotnych na swoim terytorium odpowiedzialny jest kraj (region). Obejmuje to przede wszystkim usługi specjalistyczne, stomatologię, ratownictwo medyczne oraz leczenie ambulatoryjne i szpitalne. Władza regionalna, w swoim okręgu administracyjnym, jest regulatorem - decyduje o udzieleniu zezwolenia na świadczenie usług zdrowotnych. Opieka zdrowotna może być świadczona w Republice Czeskiej tylko na podstawie upoważnienia do świadczenia usług zdrowotnych. O udzieleniu zezwolenia na świadczenie usług zdrowotnych decyduje właściwy terytorialnie organ regionalny, w którego okręgu administracyjnym znajduje się placówka medyczna. Można zatem uznać, że czeskie kraje mają silniejszą pozycję w zakresie kształtowania polityki zdrowotnej niż polskie województwa. W Polsce faktycznym kreatorem jest NFZ, który sam decyduje z kim ma podpisać kontrakt na świadczenia zdrowotne.

W Polsce występują trzy poziomy szpitale (powiatowe, wojewódzkie i kliniczne), w Czechach ten system jest spłaszczony do dwóch szczebli – podlegających ministerstwu zdrowia szpitali klinicznych (*fakultni*) oraz pozostałych szpitali pod kuratelą regionu. Dobrą praktyką jest, że bieżącą koordynację działań szpitali regionalnych zapewnia formuła konsorcjum, którego rada składa się z ich kierowników.

2.2.3. Opieka społeczna

Pomoc społeczna jest udzielana potrzebującym i ma na celu pomoc ludziom w bardzo trudnej sytuacji społecznej, aby mogli rozwiązać sytuację lub złagodzić jej konsekwencje. Świadczenia z pomocy społecznej są zapewniane w postaci zasiłków na utrzymanie, dodatków mieszkaniowych lub pomocy w nagłych wypadkach. Ostatnia korzyść jest wypłacana na przykład osobom dotkniętym pożarem lub powodzią.

Oprócz wypłaty świadczeń finansowych, pomoc społeczna obejmuje również doradztwo zawodowe, zapobieganie zjawiskom patologicznym lub świadczenie usług socjalnych.

Warunkiem skuteczności systemu pomocy społecznej jest świadczenie usług blisko swoich podopiecznych, dlatego z natury rzeczy rola samorządu terytorialnego jest w obu krajach duża. W Polsce i Czechach system ten jest jednak zbudowany na nieco innych zasadach. O ile w Polsce duża część zadań jest zakwalifikowana do zadań własnych samorządu, przede wszystkim gminnego i powiatowego, o tyle w Czechach stanowią one głównie zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Dominuje tu przeświadczenie, że polityka społeczna jest jedną z najważniejszych funkcji administracji publicznej i dlatego charakteryzuje się absolutnie dominującą rolą państwa. Nawet z punktu widzenia gmin - co do zasady wszystko związane z obszarem społecznym postrzegane jest jako „sprawa państwowa”. Takie podejście utrzymało się po kilkukrotnych reformach przenoszących programy społeczne z władz państwowych na lokalne i z powrotem.

W latach 90. dominującą rolę odgrywały urzędy powiatowe (*okresní*). Były one odpowiedzialne za funkcjonowanie systemu państwowego wsparcia społecznego, ochronę zagrożonych dzieci i pełniły funkcje założycielskie dla wielu placówek opieki społecznej. W obrębie władz powiatowych utworzono również departamenty profilaktyki społecznej, który można określić jako załączek systematycznej pracy społecznej na poziomie lokalnym. Zasadnicza zmiana nastąpiła w związku ze zniesieniem urzędów powiatowych w 2002 r. Gminy o rozszerzonych kompetencjach przejęły programy socjalno-prawnej ochrony dzieci zaś opiekę nad osobami niezaadaptowanymi, świadczeniami opieki społecznej, opiekę nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi itp. przeniesiono do nowo utworzonych regionów samorządowych. W następnych latach nastąpiły jednak dalsze reformy, które stopniowo ograniczały zadania gmin w obszarze społecznym. W związku z tym wydatki budżetów samorządu lokalnego w obszarze społecznym również się zmniejszyły (patrz tabela). W roku 2013 stanowiły one jedynie 2% wydatków rządowych.

Tabela 4. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sprawy społeczne w latach 2009-2013 (mln CZK)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 r |
|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Wydatki budżetu centralnego | 486 083 | 489 881 | 500 880 | 511 926 | 522 804 |
| Wydatki budżetu lokalnego | 35 191 | 37 400 | 37 804 | 12 296 | 11 355 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów, statystyki finansów publicznych

Odpowiedzialność za zarządzanie i finansowanie podstawowych narzędzi pomocy społecznej (praca socjalna, usługi socjalne, świadczenia społeczne) jest podzielona między różne organy działające na różnych szczeblach administracji publicznej. Gminy odgrywają marginalną rolę w procesach decyzyjnych.

Obecnie władze miejskie gmin o rozszerzonych kompetencjach (III stopnia) realizują program ochrony socjalnej i prawnej dzieci oraz wykonują zadania delegowane w dziedzinie pracy socjalnej. Upoważnione organy są również zaangażowane w zadania w zakresie pomocy w zaspokajaniu potrzeb materialnych. O ile program ochrony socjo-prawnej jest w pełni objęty dotacją rządową, finansowanie usług socjalnych i zaspokajanie potrzeb materialnych odbywa się w ramach ogólnej subwencji na funkcjonowanie administracji rządowej. Lista zadań gmin z zakresu opieki społecznej jest oczywiście szersza, ale pozostają one deklaratywne w obliczu braku wspierających je instrumentów finansowych.

Dużo większe kompetencje posiadają władze regionalne. W zakresie zadań zleconych z zakresu administracji państwowej wykonują następujące czynności:¹⁰⁸

- działają na rzecz ujednolicenia sposobu i metod pracy socjalnej na jego terytorium, analizują i oceniają poziom pracy socjalnej, jak i skuteczność doradztwa;
- w ramach działań metodycznych, kontrolnych i ewentualnie nadzorczych, zapewniają procesy koordynacji rozwoju pracowników socjalnych w gminach, a także działania mające na celu zapobieganie „syndromowi wypalenia” (syn. *burnout*) pracowników socjalnych;
- zarządzają i nadzorują wykonywanie zadań administracji państwowej w zakresie pracy socjalnej;

¹⁰⁸ Ustawa o służbach socjalnych Sb. 2014, nr 254 (zákon o sociálních službách)

- realizują państwowy program integracyjny w zakresie zapewniania mieszkań dla uchodźców ze środków państwowych i współpracują w zakresie integracji cudzoziemców;
- zarządzają i koordynują wypełnianie zadań polityki państwa, ułatwiając integrację członków społeczności romskiej ze społeczeństwem;
- prowadzą działania w zakresie pracy socjalnej prowadzące do integracji społecznej;
- koordynują doradztwo społeczne i nadzór nad poziomem jego świadczenia przez pracowników socjalnych w gminach we wszystkich obszarach ochrony socjalnej ludności.
- koordynują i metodycznie prowadzą działania mające na celu zbadanie sytuacji obywateli gminy (np. dorosłych i nieletnich),
- wykonują badania środowiskowe w zakresie sytuacji życiowej klientów, definiujące metody pracy socjalnej w celu zapobiegania wykluczeniu społecznemu;
- przeprowadzają analizy danych gmin w celu opracowania koncepcji na poziomie regionalnym, koncentrując się na formach świadczenia pomocy społecznej w regionie w odniesieniu do państwowych programów społecznych, w tym zgodności z krajowymi planami społecznymi, skierowanymi do różnych grup docelowych;
- stwarzają warunki do koordynacji i komplementarności działań w dotyczących resocjalizacji lub opieki długoterminowej;
- zapewniają jednolite standardy dla gmin, na przykład przy podpisywaniu umów o świadczenie usług socjalnych;

Urzędy regionalne (*krajské*) koordynują zatem działania socjalnych służb (także w gminach), wykonując to w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zatem system opieki społecznej w Czechach należy uznać za mocno scentralizowany. Zapewnia on z jednej strony jednolite zasady działania na terytorium państwa i regionów, ale jego mankamentem jest bardzo ograniczony wpływ samorządów gminnych na sposób realizacji zadań.

Sytuacja wygląda odmiennie w Polsce, gdzie to gmina jest podstawową jednostką prowadzącą zadania z zakresu opieki społecznej. O randze gminy w tym systemie niech świadczy fakt, że wydatki tego stopnia samorządu stanowią 90% wydatków ogółem na opiekę

społeczną w Polsce. Nieco poniżej 10% przypada na powiaty, a jedynie niecały procent to wydatki województw. Część z zadań gmin należy do kompetencji administracji rządowej, zleconej do wykonywania na tym najniższym poziomie, ale poważna ich część zakwalifikowana została do zadań własnych gminy. W celu wykonywania tych czynności, każda gmina musi powołać ośrodek pomocy społecznej (OPS), który jest jednostką budżetową gminy. Ośrodek zatrudnia pracowników socjalnych, asystentów rodzinnych i inną niezbędną kadrę do wypełniania zadań z zakresu opieki społecznej. W zakresie zadań zleconych gminie znajdują się m.in.:¹⁰⁹

- opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka;
- udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym;
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych;
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych;
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego;
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych;
- opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem;
- praca socjalna;
- organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
- prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych;
- dożywianie dzieci;

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. nr 64, poz. 593 ze zm.).

- sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym;
- kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu;
- pomoc osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego;
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną;
- realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia (np. 500+);
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych, a także udzielanie schronienia, posiłku oraz niezbędnego ubrania cudzoziemcom;

Ponadto gminy wykonują także zadania własne które obejmują m.in.:

- przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych, pożyczek, lub pomocy w naturze;
- opracowanie i realizacja projektów socjalnych;
- podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych;
- współpraca z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach, oraz realizacji Programu Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

W ślad za zadaniami zleconymi, z budżetu państwa przekazywane są środki na ich realizację. Wiele instrumentów opartych jednak na dotacji państwowej, zakłada a priori współudział gminy w ich finansowaniu. Gminy muszą partycypować w wysokości 20% ich ogólnych kosztów. Wydatki na opiekę społeczną stanowią istotny element ogólnej struktury wydatków gmin. Z reguły pozycja ta zajmuje drugie miejsce za oświatą i wynosi około 30% wydatków ogółem.

Szczególnym programem rządowym, który został w ostatnich latach wprowadzony, jest program 500+, zakładający wypłatę rodzinom świadczenia wychowawczego w wysokości 500 PLN miesięcznie na każde dziecko (do 18 lat). Także i w tym przypadku środki przekazywane są do budżetu gminy, które poprzez swoje OPS przyjmują wnioski oraz obsługują transfery do beneficjentów końcowych. W tym przypadku świadczenia te są w

100% pokrywane przez budżet państwa. O wadze tego programu świadczy fakt, że podwoił on wydatki gmin na opiekę społeczną.

Powiaty pełnią funkcję uzupełniającą wobec gmin. Ich zakres kompetencji jest już dużo mniejszy, a skala przekazywanych środków, jak już wcześniej wspomniano, stanowi 10% wydatków w systemie opieki społecznej. Zadania z zakresu pomocy społecznej są prowadzone przy pomocy powiatowych centrów pomocy rodzinie (PCPR), które są jednostkami budżetowymi powiatów. Do zadań własnych powiatów należą m.in.:¹¹⁰

- opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami;
- prowadzenie specjalistycznego poradnictwa;
- przyznawanie pomocy pieniężnej na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki osobom opuszczającym domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze;
- pomoc w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, młodzieży opuszczającej domy pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, specjalne ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii zapewniające całodobową opiekę lub młodzieżowe ośrodki wychowawcze, mających braki w przystosowaniu się;
- prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób;
- prowadzenie mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy oraz powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, z wyłączeniem środowiskowych domów samopomocy i innych ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
- prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej;

¹¹⁰ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. nr 64, poz. 593 ze zm.).

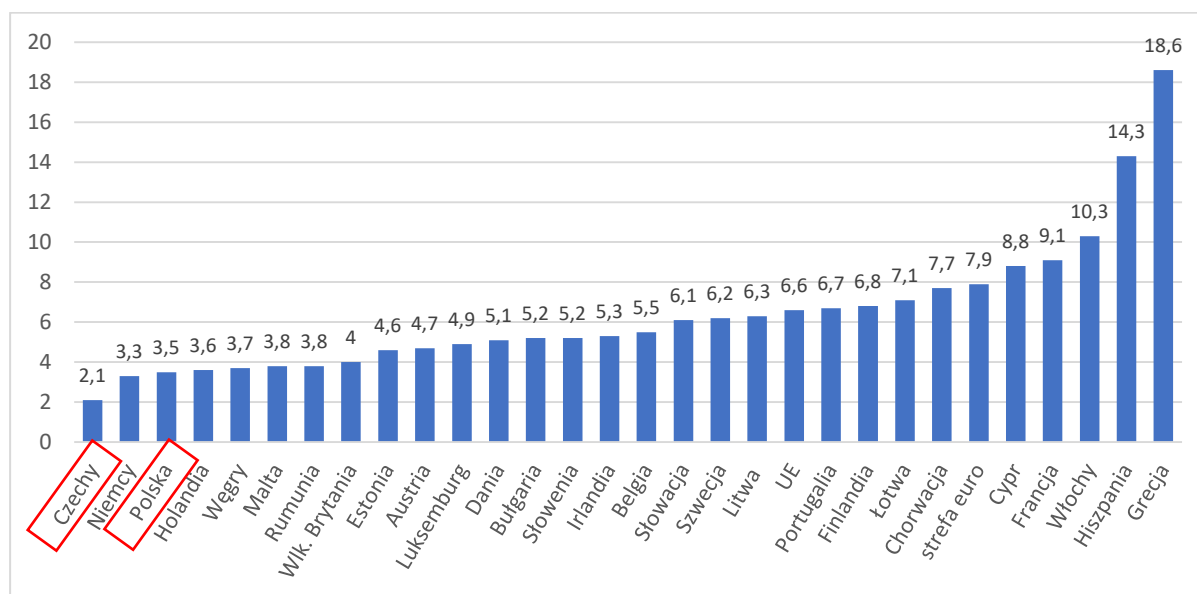
Na tym tle zadania województwa samorządowego ograniczają się do programowania działań w skali regionu, koordynacji zadań, prowadzenia szkoleń itp. Jedną z ważniejszych kompetencji jest opracowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa, obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Zadaniem wojewody jest nadzór prawny nad realizacją wykonywanych zadań, wydawanie pozwoleń formalno-prawnych na prowadzenie domów opieki społecznej, kontrola standardów w placówkach pomocy społecznej.

2.2.4. Przeciwdziałanie bezrobociu

Z danych Eurostatu wynika, że w Czechach występuje najniższa stopa bezrobocia w całej Unii Europejskiej (2018 r.). Wynosi obecnie 3,7% i jest to lepszy wynik niż np. w Polsce, Niemczech, na Węgrzech czy w Wielkiej Brytanii. Czescy pracodawcy już od kilku lat zmagają się z rosnącymi deficytami kadrowymi, ale ubiegły rok okazał się przełomowy. Skalę problemu może oddawać liczba ponad 100 tysięcy nieobsadzonych miejsc pracy w gospodarce.

Rysunek 24. Stopa bezrobocia wg. BAEL (2018)



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

Sytuacja zmieniła się zwłaszcza w Polsce, która jeszcze w połowie ubiegłej dekady należała do grupy krajów o najwyższej stopie bezrobocia w całej UE. Pomimo tej dobrej sytuacji, obszary przygraniczne cechują się znacząco wyższym bezrobociem niż średnia krajowa, np. w maju 2019 w niektórych powiatach stopa bezrobocia pozostawała ciągle kilkunastoprocentowa (w Polsce – wałbrzyski, kłodzki, głubczycki, prudnicki, a w Czechach - okres Bruntal i Jeseník).

Podobnie jak w przypadku systemu opieki społecznej, instytucje rynku pracy wyglądają odmiennie po obu stronach granicy W Czechach jest to w całości system administracji rządowej, podczas gdy w Polsce został on w dużej mierze zdecentralizowany, z przekazaniem zadań poszczególnym stopniom samorządu terytorialnego.

Centralną instytucją rynku pracy w Czechach jest podległy ministerstwu pracy i spraw społecznych Urząd Pracy Republiki Czeskiej. Jego główną działalnością jest dostarczanie informacji o rynku pracy, poszukujących pracy i wolnych miejscach pracy nie tylko w Republice Czeskiej, ale także w Unii Europejskiej. W każdym regionie znajdują się oddziały regionalne (*krajské*) a w okresach jego oddziały terenowe. Ponadto sieć tą uzupełniają biura kontaktowe, z reguły w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców. Struktura tych placówek nie pokrywa się jednak z gminami II stopnia. To pokazuje, że system instytucji pracy należy w całości do kompetencji administracji państwowej i w żaden sposób nie jest zespolony z działalnością samorządów. Ani regiony, ani gminy nie posiadają w tym względzie żadnych szczególnych kompetencji.

Urząd Pracy rejestruje osoby bezrobotne i osoby poszukujące pracy, zapewnia zasiłki dla bezrobotnych, rejestruje oferty pracy, prowadzi aktywną politykę zatrudnienia, upoważnia agencje zatrudnienia, zapewnia pomoc osobom z niepełnosprawnością (rehabilitacja zawodowa), zapewnia składki pracodawcom osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej, decyduje o pozwoleniach na pracę dla cudzoziemców z krajów trzecich (jeśli nie mają tak zwanych podwójnych zezwoleń) i rejestruje pracowników z krajów UE.

W zakresie ochrony pracowników w przypadku niewypłacalności pracodawcy Urząd Pracy zapewnia pracownikom odszkodowanie z tytułu niezapłaconych roszczeń płacowych od pracodawców na warunkach i granicach określonych przez prawo. Warunkiem złożenia wniosku o zaspokojenie roszczeń o wynagrodzenie w Urzędzie Pracy jest niewypłacalność pracodawcy, tj. złożenie go do właściwego sądu okręgowego w postępowaniu upadłościowym. Wszystkie wymienione tu czynności są podobne do zakresu działań służb zatrudnienia w Polsce.

W Czechach urzędy pracy wykonują ponadto szereg zadań z zakresu wsparcia społecznego, co po stronie polskiej wykonują placówki opieki społecznej. W dziedzinie państwowego wsparcia społecznego urząd pracy zapewnia świadczenia rodzinne: zasiłek rodzicielski, zasiłek pogrzebowy, zasiłek na dziecko, zasiłek mieszkaniowy i zasiłek porodowy.

W zakresie świadczeń rentowych urząd pracy zapewnia zasiłki dla niepełnosprawnych i specjalne zasiłki pomocowe. Jednocześnie decyduje o zaświadczeniach inwalidztwa dla osób niepełnosprawnych. W ramach zasiłku opiekuńczego urząd pracy zapewnia zasiłek opiekuńczy dla osób zależnych od pomocy innych osób, zgodnie z ustawą o usługach społecznych. W obszarze pomocy materialnej urząd pracy zapewnia zasiłki na życie, dodatki mieszkaniowe i nadzwyczajną pomoc natychmiastową.

W zakresie świadczeń zastępczych urząd pracy zapewnia zasiłki na dziecko, rodzica zastępczego, dodatki na dziecko, dodatki na zakup samochodu osobowego i zasiłki na opiekę zastępczą. Zgodnie z ustawą o społecznej i prawnej ochronie dzieci, urząd pracy przeprowadza również kontrole ochrony społeczno-prawnej osób upoważnionych.

W Polsce instytucje rynku pracy realizują zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, ale czynią to poprzez system zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego. Celem działań podejmowanych przez instytucje rynku pracy jest dążenie do:¹¹¹

- pełnego i produktywnego zatrudnienia;
- rozwoju zasobów ludzkich;
- osiągnięcia wysokiej jakości pracy;
- wzmacniania integracji oraz solidarności społecznej;
- zwiększenia mobilności na rynku pracy.

Organami w tym zakresie są:

- minister właściwy do spraw pracy,
- wojewodowie,
- marszałkowie województw,
- starostowie.

To oni podejmują decyzje administracyjne (np. rejestrację bezrobotnego), oni także powołują i odwołują wojewódzkich i powiatowych dyrektorów urzędów pracy, które są

¹¹¹ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku (Dz.U.2008.69.415)

odpowiednio: powiatowymi i wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi. Organizacyjnie podlegają więc JST a nie ministerstwu. Co ciekawe, w polskim systemie, w odróżnieniu od czeskiego, nie ma centralnej instytucji, która byłaby jednostką wykonawczą ministerstwa. Spełniający takie funkcje Krajowy Urząd Pracy, został po reformach samorządowych zlikwidowany (w 2002 r.). Obecnie, całość zadań koordynacyjnych wykonuje właściwy departament znajdujący się wewnątrz struktury ministerstwa.

W obecnym więc kształcie publiczne służby zatrudnienia w Polsce tworzone są przez:

- ministerstwo ds. pracy,
- wojewódzkie urzędy pracy (WUP)
- powiatowe urzędy pracy (PUP)

Do głównych zadań ministerstwa w zakresie rynku pracy należy kształtowanie kierunków polityki rynku pracy (m.in. przygotowywanie i monitorowanie strategii i planów), tworzenie programów przeciwdziałania bezrobociu, w tym wsparcia dla osób pracujących poprzez działania Krajowego Funduszu Szkoleniowego, oraz koordynowanie publicznych służb zatrudnienia. Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane przez podległe starostom i marszałkom województw powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, których działania koordynuje minister. W zakresie rynku pracy resort przygotowuje także rozwiązania w zakresie warunków pracy oraz bezpieczeństwa i higieny pracy.¹¹²

Na szczeblu regionalnym i lokalnym urzędy pracy są jednostkami organizacyjnymi (podległymi) odpowiednio samorządom województwa i powiatu. Urzędy te kierowane są (zarządzane) przez dyrektorów wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy powoływanych przez odpowiednio marszałków województwa i starostów.

Do zadań WUP należy m.in.:¹¹³

- określanie i koordynowanie regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich w odniesieniu do krajowej polityki rynku pracy;
- podział posiadanych środków Funduszu Pracy, w tym realizacja zadań związanych z KFS, w szczególności podział środków KFS pomiędzy powiatowe urzędy pracy;

¹¹² <https://www.gov.pl/web/rodzina/rynek-pracy>

¹¹³ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz.U. 2008 nr 69 poz. 415, późn. zm.)

- opracowywanie badań i analiz rynku pracy, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych;
- programowanie i wykonywanie zadań realizowanych przy współfinansowaniu Europejskiego Funduszu Społecznego;
- koordynowanie na terenie województwa realizacji programów aktywizacji zawodowej finansowanych z rezerwy Funduszu Pracy pozostającej w dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy;
- inicjowanie i realizowanie przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy;
- realizowanie zadań związanych z międzynarodowym przepływem pracowników, wynikających z odrębnych przepisów, umów międzynarodowych i innych porozumień zawartych z partnerami zagranicznymi;
- współpraca na terenie województwa z powiatowymi urzędami pracy w zakresie organizacji szkoleń, poradnictwa zawodowego, przygotowania zawodowego dorosłych i staży;
- współdziałanie z właściwymi organami oświatowymi, szkołami i szkołami wyższymi w harmonizowaniu kształcenia i szkolenia zawodowego z potrzebami rynku pracy;
- prowadzenie rejestru agencji zatrudnienia oraz wydawanie certyfikatów o dokonaniu wpisu do rejestru agencji zatrudnienia;

Zadania szczebla wojewódzkiego polegają więc głównie na koordynacji działań jednostek szczebla powiatowego (PUP), które wykonują zasadniczą pracę na szczeblu lokalnym. Do ich zadań bowiem należy całość spraw związanych z rejestrowaniem i obsługą osób poszukujących pracy, oraz z usługami pośrednictwa pracy. W szczególności należą do nich:

- opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych;
- pozyskiwanie i gospodarowanie środkami finansowymi na realizację zadań z zakresu aktywizacji lokalnego rynku pracy, w tym udzielanie informacji o możliwościach i zakresie pomocy określonej w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
- udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu pracy przez pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe;

- udzielanie pomocy pracodawcom w pozyskiwaniu pracowników przez pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe;
- rejestrowanie bezrobotnych i poszukujących pracy oraz ustalanie profili pomocy dla bezrobotnych;
- inicjowanie, organizowanie i finansowanie usług i instrumentów rynku pracy;
- inicjowanie, organizowanie i finansowanie szkoleń i przygotowania zawodowego dorosłych;
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków oraz innych świadczeń z tytułu bezrobocia;
- badanie i analizowanie sytuacji na lokalnym rynku pracy w związku z postępowaniem o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca;
- realizowanie projektów w zakresie promocji zatrudnienia, w tym przeciwdziałania bezrobociu, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych, wynikających z programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Pracy;

System ten uzupełniają ochotnicze hufce pracy (OHP), agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego oraz instytucje partnerstwa lokalnego. OHP są państwową jednostką wyspecjalizowaną w działaniach na rzecz młodzieży, w szczególności młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym, oraz bezrobotnych do 25 roku życia.¹¹⁴ Agencje zatrudnienia są niepublicznymi jednostkami organizacyjnymi świadczącymi usługi w zakresie pośrednictwa pracy, pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych, poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego i pracy tymczasowej. Instytucje szkoleniowe – są to publiczne i niepubliczne podmioty prowadzące na podstawie odrębnych przepisów edukację pozaszkolną. Instytucje dialogu społecznego - są to organizacje i instytucje zajmujące się problematyką rynku pracy: organizacje związków zawodowych, pracodawców i bezrobotnych oraz organizacje pozarządowe współpracujące z publicznymi służbami zatrudnienia i Ochotniczymi Hufcami Pracy w zakresie realizacji zadań określonych ustawą. W końcu instytucjami partnerstwa lokalnego są jednostkami realizującymi inicjatywy partnerów rynku pracy, tworzonymi na rzecz realizacji zadań określonych ustawą i wspieranymi przez organy samorządu terytorialnego.¹¹⁵

¹¹⁴ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2008 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz.U. 2008 nr 69 poz. 415, późn. zm.)

¹¹⁵ <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/instytucje-ryнку-pracy>

2.2.5. Kultura

W obu analizowanych krajach prawo zobowiązuje władze do stwarzania warunków do upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, obywatele natomiast mają prawo do artystycznej wolności twórczej i wolności korzystania z dóbr kultury. Dlatego też państwo, zarówno w Polsce jak i w Czechach, ma obowiązek sprawować mecenat nad działalnością kulturalną. Polega on na wspieraniu i promocji twórczości, edukacji i oświaty kulturalnej, działań i inicjatyw kulturalnych oraz opieki nad zabytkami. Państwa wykonują te zadania bezpośrednio (przy pomocy swoich agend), bądź pośrednie poprzez jednostki samorządu terytorialnego.

Przeciętna gmina w Polsce jak i w Czechach prowadzi swoje instytucje a także dotuje działalność organizacji pozarządowych w zakresie działalności kulturalnej. Do standardowych jednostek kultury występujących niemalże w każdej gminie należą biblioteki publiczne. W Polsce do takich jednostek należą także domy kultury. W Czechach prowadzone są one głównie przez większe gminy, wiele małych gmin wiejskich takich jednostek nie posiada. Podobna sytuacja występuje w przypadku lokalnych muzeów, które są prowadzone z reguły przez większe miasta.

Zadania kulturalne powiatów są dość ograniczone. Nie prowadzą one z reguły zbyt wielu jednostek kultury. Do obowiązków tego szczebla należy jednak prowadzenie bibliotek pedagogicznych. W Czechach wyróżnienie takich bibliotek nie występuje, takim mianem jest określona jedynie Narodowa Biblioteka Pedagogiczna J. A. Komeńskiego w Pradze.

Wśród zadań samorządu województwa można wyszczególnić takie zadania w zakresie kultury jak tworzenie, organizowanie, administrowanie i nadzorowanie regionalnych jednostek organizacyjnych (m.in. bibliotek, muzeów, teatrów, filharmonii, centrów kultury i sztuki) oraz prowadzenie ich rejestru, ochrona zabytków i opieka nad zabytkami oraz dotowanie instytucji kultury, wspieranie innych jednostek samorządu terytorialnego czy organizacji pozarządowych. W celu realizacji tych zadań województwo współpracuje z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, samorządem gospodarczym i zawodowym, administracją rządową, kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, z organizacjami pozarządowymi, szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi. Samorząd województwa może zawierać także umowy z innymi podmiotami, tworzyć stowarzyszenia i sam w nich uczestniczyć.

Każde z tych szczebli odpowiada za aktywizację życia kulturalnego na poziomie lokalnym (gmina, powiat) oraz regionalnym (województwo). Jednostki samorządu

terytorialnego realizują te zadania nie tylko poprzez prowadzenie własnych instytucji, ale przede wszystkim poprzez dofinansowanie różnego rodzaju aktywności czy wydarzeń kulturalnych.

Działalność kulturalna gmin w Czechach, ze względu na ich rozdrobnienie, ma głównie charakter fakultatywny. Niewielkie gminy (15% ogólnej liczby jednostek) ograniczają się do dofinansowania lokalnych wydarzeń. Większe gminy rozwijają sieć bibliotek, w największych miastach występują także domy kultury, muzea i teatry. Przykładowo struktura własności placówek muzealnych wygląda następująco: państwo jest właścicielem 31 muzeów, 91 należy do regionów a aż 250 instytucji muzealnych (z reguły o charakterze lokalnym) jest prowadzonych przez gminy.

W Polsce, najwięcej środków z budżetu samorządów w ramach finansowania kultury otrzymały samorządowe oraz państwowe instytucje kultury (81%). Pozostałe 19% środków, przeznaczone było przede wszystkim na finansowanie dotacji/projektów realizowanych przez organizacje non-profit (16%).¹¹⁶

Biorąc pod uwagę różnorodność usług publicznych realizowanych i finansowanych przez samorządy największą część (mierzoną wielkością wydanych środków) stanowiła organizacja wydarzeń kulturalnych (35% wszystkich działań). W dalszej kolejności była ochrona i opieka nad dobrami kultury (19%) oraz kształcenie artystyczne i edukacja, a także zapewnienie dostępu do infrastruktury kultury (po 11%). Obszarami, na które wydawano relatywnie mniej środków były: animacja kulturalna (5%), tworzenie dóbr kultury oraz upamiętnianie historycznych miejsc i wydarzeń (po 2%). Patrząc natomiast poprzez pryzmat liczby dotacji/projektów, najwięcej było związanych z organizacją wydarzeń kulturalnych (49% wszystkich) oraz animacją kulturalną (18%). Zapewnienie dostępu do dóbr kultury stanowiło 7% projektów, a upamiętnianie historycznych miejsc i wydarzeń 6%. Najmniej dotacji/projektów i najmniej środków wiązało się z usługami digitalizacji dóbr kultury oraz udostępniania zbiorów.¹¹⁷

Zarówno w Polsce, jak i w Czechach samorządy regionalne są zobowiązane do tworzenia strategii rozwoju, która ma realizować m.in. cele związane z szeroko pojętą kulturą, m.in. pielęgnowanie dziedzictwa narodowego, kształtowanie świadomości kulturowej i tożsamości lokalnej mieszkańców województwa oraz zachowanie wartości środowiska

¹¹⁶ *Usługi publiczne w obszarze kultury finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, GUS, Warszawa 2018.

¹¹⁷ Ibidem

kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu przyszłych pokoleń. Kultura jest tym samym wpisana w politykę rozwoju regionów, szczególnie jeśli chodzi o wspieranie rozwoju samej kultury, opiekę nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalnym wykorzystywaniem.

2.2.6. Sport

Każda gmina zarówno w Polsce jak i w Czechach ma obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkańców związanych z kulturą fizyczną i sportem oraz zapewnieniem terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych. Podobne kompetencje i możliwości wspierania sportu mają także powiaty i województwa, a w Czechach regiony. Im wyższy stopień samorządu, tym mniejsze zaangażowanie w rozwój infrastruktury a większe w programowanie działań na swoim terytorium i wspieranie dotacyjne imprez, klubów sportowych czy konkretnych sportowców (stypendia).

Jednostki samorządu terytorialnego, po obu stronach granicy, realizują zadania w zakresie kultury fizycznej jako zadania własne. W tym celu gminy zobowiązane są do współdziałania z organami administracji rządowej i innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Współpraca ta ma szczególne znaczenie przy tworzeniu warunków prawnych organizacyjnych i ekonomicznych dla rozwoju kultury fizycznej. Dodatkowo gminy – we współdziałaniu z organami administracji rządowej, klubami sportowymi oraz stowarzyszeniami kultury fizycznej i ich związkami – zobowiązane są także do organizowania działalności w dziedzinie rekreacji oraz tworzenia odpowiednich warunków materialno-technicznych dla jej rozwoju.¹¹⁸ Zadania te realizowane są w szczególności poprzez:¹¹⁹

- popularyzację walorów rekreacji ruchowej,
- organizowanie zajęć, zawodów i imprez sportowo-rekreacyjnych,
- szkolenie kadry instruktorów i kierowanie ich do prowadzenia zajęć rekreacyjnych,
- tworzenie, utrzymywanie i udostępnianie bazy sportowo-rekreacyjnej.

Każda gmina zobowiązana jest także do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców. Zadania te dotyczą również sprawy kultury fizycznej i sportu oraz zapewnienia terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych. W Polsce powiaty wykonują określone

¹¹⁸<https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/443543,do-zadan-samorzadow-naleza-rozwoj-i-popularyzacja-kultury-fizycznej.html>

¹¹⁹ art. 42 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej)

zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Najczęstszą formą zaangażowania jest finansowanie międzyszkolnej rywalizacji sportowej na poziomie powiatowym. Ponadto to one prowadzą ewidencję uczniowskich klubów sportowych oraz sprawują nadzór nad działalnością stowarzyszeń kultury fizycznej i ich związków. Obowiązkiem polskiego województwa samorządowego jest z kolei przyjęcie i uchwalenie wojewódzkiego wieloletniego programu rozwoju bazy sportowej, na podstawie którego dofinansowane są inwestycje sportowe ze środków pochodzących z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.¹²⁰

W Czechach, zadania gmin i regionu zostały określone bardzo podobnie – należą do nich stwarzanie warunków do uprawiania sportu, w szczególności zapewnienie rozwoju sportu powszechnego, przygotowanie talentów sportowych, w tym niepełnosprawnych, wspieranie budowy, przebudowy, utrzymania i obsługi obiektów sportowych. Gminy mają także obowiązek przygotowywania planów rozwoju sportu na swoim terenie. Takie plany, ale fakultatywnie przygotowują także regiony. W Polsce odpowiednikiem takiego planowania są strategie współpracy z organizacjami pożytku publicznego, przygotowywane przez gminy, powiaty i województwa. Obowiązki w zakresie kultury fizycznej i sportu, nałożone na jednostki samorządu terytorialnego, wykonywane są zazwyczaj we współpracy z organizacjami pozarządowymi i klubami sportowymi. Samorządy bardzo rzadko tworzą w tym celu własne formy organizacyjne. W praktyce zatem zadania samorządu ograniczają się do utrzymywania i rozwoju infrastruktury sportowej, oraz dofinansowania organizacji prowadzących działalność w zakresie kultury fizycznej i sportu.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą również przyznawać wyróżnienia, stypendia i nagrody dla zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym oraz trenerów i działaczy sportowych. Zawodnicy nieposiadający licencji zawodnika, którzy osiągnęli wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym, mogą otrzymywać wyróżnienia i nagrody ze środków budżetu państwa i budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

¹²⁰<https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/443543,do-zadan-samorzadow-naleza-rozwoj-i-popularyzacja-kultury-fizycznej.html>

2.3. Organizacja zadań technicznych

2.3.1. Wodociągi i kanalizacja

Kwestie związane z wodociągami, kanalizacją, zaopatrzeniem w wodę oraz odprowadzaniem ścieków, należą do zadań własnych gmin zarówno po polskiej jak i czeskiej stronie. Inne jednostki samorządu terytorialnego mają tu jedynie zadania wspierające. W tym celu gminy ustalają kierunki rozwoju sieci w studium (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) i w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, to działalność polegająca odpowiednio na: ujmowaniu, uzdatnianiu i dostarczaniu wody lub odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków.

Gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Jest to szczególnie istotne w Czechach w związku z rozdrobnieniem terytorialnym.

Regiony w Czechach, w ramach swoich niezależnych kompetencji, zapewniają przygotowanie i zatwierdzenie planów rozwoju systemów zaopatrzenia w wodę i kanalizacji (dla całego regionu lub jego części). Plan jest elementem wykonawczym planu terytorialnego regionu i obejmuje koncepcję rozwiązań w zakresie zaopatrzenia w wodę pitną, oraz koncepcję oczyszczania ścieków na danym obszarze. W ramach uprawnień powierzonych z zakresu administracji państwowej, regiony prowadzą rejestr danych dotyczących gospodarki wodno-kanalizacyjnej na swoim terenie. Wydają również pozwolenia na eksploatację systemów wodno-kanalizacyjnych.

Jak już wspomniano, po obu stronach granicy gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. Gminy mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Przykładem takiego zbiorowego działania gmin po polskiej stronie jest Karkonoski Związek Gmin, który zajmuje się zadaniami związanymi z zaopatrzeniem w wodę, odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków a także gospodarką odpadami.

Bardziej dokładny przegląd sposobu świadczenia usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, pokazuje jednak duże różnice po obu stronach granicy. Dotyczą one, po pierwsze przeciętnej wielkości przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych, a po drugie ich struktury własnościowej. W Polsce, zdecydowana większość gmin organizuje samodzielnie zadania z tego zakresu, będąc wyłącznym właścicielem tworzonych do tego celu podmiotów (spółek, zakładów budżetowych itp.). Tylko w niewielkiej części gmin funkcjonują przedsiębiorstwa obejmujące swoim zasięgiem więcej niż jedną jednostkę. W dużej mierze więc zadania te prowadzone są w rozdrobniony sposób. Inaczej jest w Czechach, gdzie przedsiębiorstwa mają wymiar subregionalny a wiele z nich obejmuje swym zasięgiem nawet całe regiony. W większości są to więc duże firmy, zarządzające znacznymi zasobami materialnymi.

Pod względem form organizacyjnych, w Polsce działalność ta jest prowadzona głównie przez podmioty należące do gmin. W około 61% gmin są to spółki komunalne, 34% to zakłady budżetowe i jednostki budżetowe. W mniejszych gminach działalność bywa wykonywana bezpośrednio poprzez wydziały urzędu gminy. W bardzo ograniczonym zakresie podejmowane są próby nawiązywania współpracy z przedsiębiorcami prywatnymi. W całym kraju funkcjonuje jedynie kilka spółek akcyjnych, w których większościowy pakiet należy do podmiotów prywatnych. Model ten odpowiada działalności o szczególnym charakterze, zaspokajającej elementarną potrzebę dostępu do wody, prowadzonej w warunkach monopolu naturalnego.

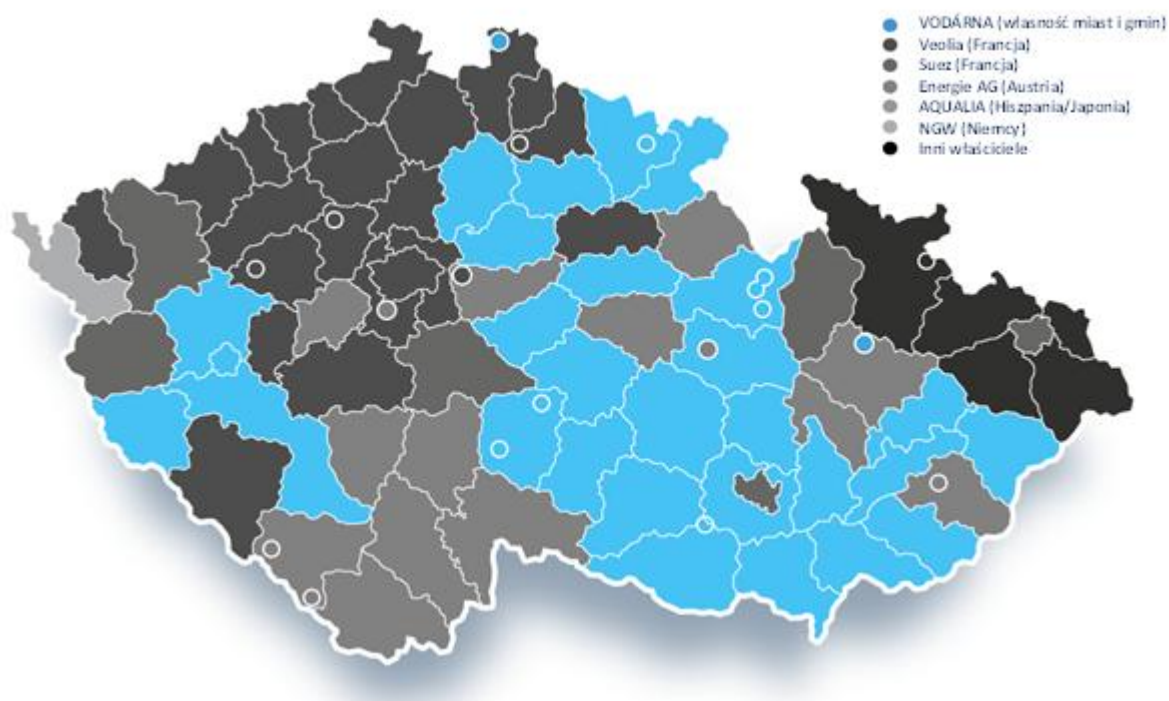
W Czechach już w latach 90. rozpoczęto procesy prywatyzacyjne, czego skutkiem jest bardzo duży udział firm prywatnych w świadczeniu tych usług technicznych. W około 70% przedsiębiorstw większościowy pakiet posiadają podmioty prywatne. Spółki te wykonują funkcje operatorskie, na bazie infrastruktury pozostającej w posiadaniu gmin. Największe tego typu przedsiębiorstwo w Czechach – SVS (*Severočeská vodárenská společnost, a. s.*) z siedzibą w Teplicach – była do niedawna kontrolowana przez koncern Veolia, pozostałymi udziałowcami jest 458 gmin. Firma administruje niemalże 9 tys. km wodociągów oraz 3,7 tys. km kanalizacji (około 10% w Czechach).¹²¹ W 10% przedsiębiorstw, samorządy ograniczyły swą rolę tylko do regulatora systemu oddając na własność spółek także infrastrukturę.¹²² W takiej formule funkcjonuje trzecia co do wielkości firma w Czechach - *Severomoravské*

¹²¹ *Vodovody a kanalizace České republiky 2018*, Ministerstvo Zemědělství, Praha 2019

¹²² <https://pravdaovode.cz/formy-priority/> (pobrano 15 grudnia 2019)

vodovody a kanalizace Ostrava, a.s. (która dostarcza wodę także do polskiego Jastrzębia Zdrój).

Rysunek 25. Struktura właścicielska przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych w Czechach.



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

W obu krajach funkcjonują mechanizmy regulacyjne dotyczące taryf opłat za wodę. W Czechach opiera się na ustalonych na poziomie centralnym, wiążących zasadach obliczania cen. Opierają się one na ustalonej liście możliwych pozycji kosztów kwalifikowalnych i zalecanej metodzie obliczania rozsądnego zysku. Tak skalkulowany poziom cen podlega na końcu negocjacji na poziomie miast i gmin. W Polsce mechanizm ten funkcjonuje odwrotnie – najpierw przedsiębiorstwo kalkuluje cenę i negocjuje ją z samorządem, by na końcu procedury poddać zatwierdzeniu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie - centralnej agencji odpowiedzialnej za gospodarkę wodną w kraju. Pomimo odmiennego sposobu stanowienia taryf, średnie ceny za m² wody pozostawały w 2018 roku na zbliżonym poziomie.

2.3.2. *Energia elektryczna, gaz, telekomunikacja*

W zakresie infrastruktury sieciowej, po obu stronach granicy występują znaczne różnice kompetencyjne. W Polsce, według prawa energetycznego, kreatorem i koordynatorem polityki energetycznej na swoim obszarze jest gmina. Planowanie i realizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe zostało umieszczone w katalogu zadań własnych gminy. Ustawa określa także podmioty odpowiedzialne za planowanie rozwoju tej infrastruktury: gminę i sieciowe przedsiębiorstwo energetyczne.¹²³

Sieciowe przedsiębiorstwa energetyczne odpowiedzialne są za przygotowywanie planów rozwoju i utrzymania sieci, zaś gminom nadano kompetencje w zakresie planowania i organizowania zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. W obu przypadkach proces planowania musi być zgodny z:

- polityką energetyczną państwa,
- zapisami dokumentów planistycznych (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego).

Ponadto, wymagana jest koordynacja działań pomiędzy tymi podmiotami, bowiem plan rozwoju sieci powinien być zgodny z gminnym planem zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Procedura uchwalania planu zaopatrzenia przewiduje pracę w dwóch etapach. Kolejno więc rada gminy przyjmuje:

- założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe,
- plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Przy czym, przyjęcie założeń jest obligatoryjne, zaś uchwalenie planu jest konieczne jeśli założenia znacząco różnią się od planów przedsiębiorstw energetycznych.

Projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe powinien określać:

- ocenę stanu aktualnego i przewidywanych zmian zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe,
- przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych,

¹²³ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* (Dz.U. 1997. 54. 348).

- możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem skojarzonego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych,
- zakres współpracy z innymi gminami.

Przepisy dopuszczają możliwość opracowania projektów założeń do planów zaopatrzenia, odrębnie dla poszczególnych nośników energii. Głównym ich zadaniem jest ustalenie czy planowany przez przedsiębiorstwa energetyczne rozwój infrastruktury będzie adekwatny do potrzeb mieszkańców gminy.

Projekt założeń jest opiniowany przez marszałka w zakresie koordynacji współpracy z innymi gminami oraz przez wojewodę w zakresie zgodności z założeniami polityki energetycznej państwa. Przedsiębiorstwa energetyczne mają obowiązek nieodpłatnego udostępnienia zarządowi gminy swoich planów rozwoju dla danych terenów, oraz wniesienia swoich propozycji. Projekt założeń, jest udostępniony mieszkańcom i innym interesariuszom do wglądu przez 21 dni, dając im możliwość składania wniosków i uwag. Rada gminy uchwała założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, rozpatrując indywidualnie każdy wniosek i uwagę zgłoszone w czasie wyłożenia projektu założeń do publicznego wglądu.

Celem tego procesu planowania jest minimalizacja kosztów rozwoju infrastruktury, a w konsekwencji ceny nośnika energii dla mieszkańców. Zaleca się przede wszystkim dywersyfikację dostaw poprzez propagowanie energetyki prosumenckiej i wykorzystywania lokalnych źródeł energii. Jednym z instrumentów jest tworzenie klastrów energetycznych, wykorzystujących efekt synergii między lokalnymi producentami oraz konsumentami energii.

Brak takich planów zaopatrzenia, prowadzi do przypadkowych inwestycji i modernizacji (w tym związanych ze zmianą paliwa), co skutkuje nie tylko ich mniejszą efektywnością, ale przekłada się w konsekwencji na wyższe stawki opłat (w tym za przesył energii).¹²⁴

O ile więc po polskiej stronie, gmina jest istotnym podmiotem wpływającym na rozwój infrastruktury energetycznej, o tyle w Czechach te kompetencje są mocno ograniczone. Oddziaływanie gminy w zakresie dostaw energii, gazu oraz telekomunikacji, sprowadza się tu do przyjęcia wskazań operatorów sieci do planów zagospodarowania przestrzennego. Gminy

¹²⁴ 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> (pobrano 19.08.2019 r.).

w żaden sposób nie kontrolują w tym względzie działalności firm państwowych, które samodzielnie kształtują rozwój swojej infrastruktury.

2.3.3. Utrzymanie czystości, gospodarka odpadami

W Polsce, ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określają obowiązki gminy związane z tworzeniem warunków do zapewnienia czystości i porządku na jej terenie. Pod pojęciem tym kryje się szereg czynności oraz działań, mających na celu:

- bezpieczeństwo dla środowiska, zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt,
- działania z odpadami komunalnymi.

Ta druga czynność rozumiana jest jako proces zbierania, transportu, utylizacji oraz unieszkodliwiania odpadów, gdzie każda z tych działalności może mieć różnić się zakresem i formą.

Wszystkie omawiane obowiązki gmin można podzielić na dziewięć grup:

- organizacja i planowanie,
- organizacja selekcji odpadów komunalnych,
- odbiór odpadów komunalnych,
- pobieranie opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów,
- organizacja i prowadzenie regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych,
- organizacja przetargów na odbiór odpadów,
- prowadzenie deklaracji, rejestrów i ewidencji,
- nadzór i sprawozdawczość,
- informacja i edukacja.

Wdrożenie nowej ustawy spowodowane było małą skutecznością dotychczasowych regulacji w zakresie spełnienia wymagań UE, szczególnie ograniczania składowania odpadów biodegradowalnych, uzyskania odpowiedniego stopnia odzysku odpadów, upowszechnienia (objęcie wszystkich mieszkańców) selektywnej zbiórki i składowania. Poprzednie przepisy pozostawiały zbyt dużą swobodę przedsiębiorcom którzy odbierali odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w zakresie ostatecznego ich zagospodarowania. Brak było także skutecznych instrumentów kontrolnych dotyczących sposobu tego zagospodarowania, szczególnie w zakresie egzekucji odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych. Przepisy nie gwarantowały również powszechności systemu zbiórki – nie

wszyscy mieszkańcy musieli uczestniczyć w zorganizowanej zbiórce. Trudno także było wyegzekwować prawidłowość sposobu gromadzenia (selektywnego) odpadów i przekazywania ich uprawnionym podmiotom.

Dlatego w Polsce, w ciągu ostatnich lat przeprowadza się reformy, które przez samorządy są określane mianem rewolucji śmieciowej. Nowe regulacje przeniosły ciężar odpowiedzialności za zagospodarowanie odpadów komunalnych z przedsiębiorstw zajmujących się zbiórką od mieszkańców na gminy. Zmieniono także zasady opłat za gospodarowanie odpadami oraz systemu zezwoleń na prowadzenie działalności w tym obszarze. Nowy system zaczął funkcjonować od 1 lipca 2013 r. i był już wielokrotnie nowelizowany. W Czechach system ewoluował stopniowo ale jego cechy są podobne do obecnej sytuacji w Polsce.

Obowiązkiem gminy jest organizacja oraz objęcie wszystkich mieszkańców gminy systemem zbiórki odpadów komunalnych, który zapewni odbiór wszystkich rodzajów odpadów, począwszy od odpadów biodegradowalnych (zielonych), przez odpady takie jak: papier, szkło, plastik itp., kończąc na odpadach niebezpiecznych, wielkogabarytowych czy porozbiórkowych. W tym celu, gmina musi dokonywać regularnej analizy aktualnego stanu gospodarki odpadami, potrzeb mieszkańców w tym zakresie, ilości powstających odpadów, stanu infrastruktury, kosztów funkcjonowania systemu itp. Obowiązkiem gminy jest wybór – w drodze przetargu – przedsiębiorstwa bądź przedsiębiorstw, które na jej zlecenie będą zajmowały się odbiorem odpadów od mieszkańców, zaplanowanie systemu opłat, które pokryją koszty organizacji usług, a także rozwoju niezbędnej infrastruktury¹²⁵.

Przed nowelizacją UCPG z 2011, gminy obowiązkowo przygotowywały coroczne gminne plany gospodarki odpadami, które musiały być zgodne z planami powiatowymi, a te z kolei – z wojewódzkimi planami gospodarki odpadami. Obecnie, zgodnie z art. 34 ustawy o odpadach, plany te przygotowywane są wyłącznie na szczeblu krajowym i wojewódzkim, przy czym te drugie dodatkowo są zatwierdzane przez władze samorządowe niższych szczebli, związki międzygminne funkcjonujące na danym terenie oraz inne zainteresowane nimi podmioty; plany te muszą być aktualizowane nie rzadziej niż co 6 lat¹²⁶.

¹²⁵ 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.

¹²⁶ Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897.

Wojewódzkie plany gospodarki odpadami regulują m.in.:¹²⁷

1) granice regionów gospodarki odpadami komunalnymi wraz z przynależnymi do nich gminami (w skład regionu gospodarki odpadami komunalnymi wchodzi sąsiadujące ze sobą gminy, liczące łącznie co najmniej 150 tys. mieszkańców, które obsługiwane są przez instalacje, o których mowa poniżej; regionem gospodarki odpadami komunalnymi może być także gmina licząca powyżej 500 tys. mieszkańców),

2) lokalizację regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach oraz instalacji zastępczych przewidzianych do obsługi tych regionów, w przypadku awarii instalacji głównej, lub jej niewydolności z innych przyczyn.

3) plan unieruchomienia wysypisk i zakładów unieszkodliwiania odpadów niespełniających standardów ochrony środowiska, które nie mogą być zmodernizowane z przyczyn technicznych lub ekonomicznych.

Zarówno w Polsce jak i w Czechach obowiązkiem gminy jest zapewnienie mieszkańcom możliwości selektywnej zbiórki odpadów komunalnych obejmujących co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło, opakowania wielomateriałowe oraz odpady biodegradowalne. Dla pozostałych kategorii odpadów, wytwarzanych w domach i mieszkaniach, takich jak np.: przeterminowane leki, zużyte baterie, akumulatory, sprzęt elektroniczny i elektryczny a także opony, meble i inne odpady wielkogabarytowe, odpady budowlane i rozbiórkowe, gminy muszą utworzyć stacjonarne punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK). Co najmniej jeden na terytorium gminy. Dostęp do takiego punktu mają mieć wszyscy mieszkańcy gminy, zaś przywożone przez nich odpady muszą być odbierane bezpłatnie. W Republice Czeskiej gminy mogą również zapewnić alternatywne usuwanie odpadów niebezpiecznych i wielkogabarytowych poprzez mobilne zbiórki organizowane co najmniej dwa razy w roku, a niektóre rodzaje odpadów są również zarządzane w ramach specjalnych systemów, w które gminy nie są bezpośrednio zaangażowane.

Gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. W celu wyboru podmiotu, któremu powierzone zostanie zadanie tylko odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub odbioru i zagospodarowania tych odpadów, gmina jest obowiązana zorganizować przetarg (w Polsce i Czechach).

¹²⁷ Ibidem

Po obu stronach granicy opłaty za wywóz i unieszkodliwianie odpadów stanowią dochód gmin i mogą być przeznaczone wyłącznie na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Do kosztów tych wlicza się: odbiór, transport, odzysk oraz unieszkodliwianie odpadów, tworzenie i utrzymanie punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, obsługę administracyjną systemu, edukację ekologiczną w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi. Obowiązek wnoszenia opłat za odbiór i unieszkodliwianie odpadów komunalnych dotyczy zarówno nieruchomości zamieszkałych, jak i niezamieszkałych.

2.3.4. Drogownictwo i transport publiczny

Zadania związane z budową, eksploatacją i utrzymaniem dróg, a także zarządzanie ruchem na drogach, są podzielone pomiędzy różne stopnie samorządu. W Polsce istnieje duże zróżnicowanie kategorii dróg.

Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym, niezaliczone do innych kategorii (tj. dróg powiatowych, dróg wojewódzkich i dróg krajowych), stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy, po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie zarządu powiatu, a ustalenie przebiegu dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy. Zgodnie z ustawą Prawo o ruchu drogowym oraz rozporządzeniem ministra infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach, oraz wykonywania nadzoru nad tym ruchem, organem zarządzającym ruchem na drogach gminnych jest starosta, a organem sprawującym nadzór nad zarządzaniem ruchem – wojewoda, z wyjątkiem dróg położonych w granicach administracyjnych miast na prawach powiatu, gdzie zarządcą ruchu na wszystkich drogach publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta.

Do dróg powiatowych zalicza się drogi stanowiące własność właściwego samorządu powiatowego, które łączą miasta będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. Zaliczenie do kategorii dróg powiatowych oraz ustalenie ich przebiegu następuje w drodze uchwały rady powiatu w porozumieniu z zarządem województwa, po zasięgnięciu opinii wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) gmin, na obszarze których przebiega droga, oraz zarządów sąsiednich powiatów.

Do dróg wojewódzkich zalicza się drogi stanowiące połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa i drogi o znaczeniu obronnym niezaliczone do dróg krajowych. Zaliczenie do kategorii dróg wojewódzkich oraz ustalenie ich przebiegu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa. Na drogach wojewódzkich ruchem zarządza marszałek województwa, z wyjątkiem dróg położonych w miastach na prawach powiatu, gdzie zarządza nimi prezydent miasta. Sejmiki wszystkich województw powołały własne jednostki organizacyjne – zarządy dróg wojewódzkich, wykonujące obowiązki zarządcy dróg wojewódzkich na terenie danego województwa.¹²⁸

Droga krajowa – najwyższa kategoria dróg publicznych, umożliwiających płynny krajowy i międzynarodowy transport kołowy między dużymi miastami oraz ogólnodostępnymi przejściami granicznymi, rekomendowanych zwłaszcza dla ruchu długodystansowego i tranzytowego. W ich skład wchodzi między innymi drogi szybkiego ruchu oraz autostrady. Zarządzanie drogami krajowymi prowadzone jest przez administrację rządową poprzez specjalnie powołaną do tego Generalną Dyрекję Dróg i Autostrad.

W Czechach wyróżnia się cztery kategorie dróg:

- autostrady oznaczone są czerwonym znakiem w czerwonym polu znakiem drogowym, poa tym numer ten jest zwykle używany w rejestrach (nie na znakach drogowych) w połączeniu z literą D.
- drogi
 - drogi klasy I (*silnice I třídy*) są oznaczone znakiem drogowym z jednym lub dwucyfrowym numerem w niebieskim polu,
 - drogi klasy II (*silnice II třídy*) oznaczone są trzycyfrowym znakiem drogowym w niebieskim polu,
 - drogi klasy III (*silnice III třídy*) mają czterocyfrowe lub pięciocyfrowe numery w rejestrze, które nie są oznaczone na znakach drogowych, zazwyczaj nie są uwzględniane w powszechnych mapach dla ogółu, ale są wymienione na numerach obiektów na drodze (mosty, tunele itp.).
- Do tego wyróżnia się jeszcze kategorię komunikacji lokalnej, mającej osobną kategoryzację od I do IV, przy czym kategoria IV oznacza drogi dla pieszych.

Zarządzaniem autostradami oraz drogami szybkiego ruchu zajmuje się Generalna Dyrekcja Dróg i Autostrad, która jednak często zleca zadania bieżącego i zimowego utrzymania jednostkom podległym województwom.

¹²⁸ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470 z późn. zm.)

Województwa (kraje) zarządzają drogami II i III klasy, które możemy uznać za polski odpowiednik dróg wojewódzkich i powiatowych. Wykonują swe zadania za pomocą specjalnie do tego powołanych zarządów dróg (*Správa a údržba silnic – SUS*).

Kompetencje gmin w zakresie dróg sprowadzają się więc do administrowania i utrzymania najniższej kategorii – dróg lokalnych. Oprócz dróg przeznaczonych do ogólnego użytku, znajdują się w tej kategorii także ciągi piesze, drogi rowerowe, parkingi, schody, przejścia podziemne itp. Odpowiednikiem w Polsce są drogi gminne i osiedlowe.

Podobnie jak w Polsce starosta, tak w Czechach hetman jest organem zarządzającym ruchem na wszystkich klasach dróg z wyjątkiem autostrad i dróg szybkiego ruchu.

W zakresie komunikacji władze regionalne decydują o przyznaniu, zmianie i cofnięciu zezwolenia na prowadzenie stacji kontroli technicznej pojazdów. W Polsce te kompetencje ma starosta.

W zakresie transportu kolejowego regiony lub władze regionalne w Czechach nie mają zleconych kompetencji organów państwowych. Mogą jednak, w ramach swoich autonomicznych kompetencji, subsydiować ten rodzaj transportu na swoim terytorium. Inna sytuacja występuje po polskiej stronie, gdzie zarząd województwa może powoływać podmioty prowadzące regionalne przewozy kolejowe. Przykładem są Koleje Dolnośląskie, które bardzo dynamicznie rozwijają swoją działalność.

2.3.5. Mieszkania komunalne

Na całokształt polityki mieszkaniowej państwa składają się dwie płaszczyzny – centralna realizowana na poziomie rządowym, oraz lokalna realizowana na poziomie samorządów, głównie gminnych. Zarówno w Polsce, jak i w Czechach państwo kreuje politykę mieszkaniową mającą na celu udostępnienie mieszkań dla swoich obywateli. Oprócz centralnego organu administracji państwowej gminy jednak odgrywają niezastąpioną rolę. Państwo nie może jednak ingerować w swoją niezależną kompetencję. Zgodnie z czeską ustawą o gminach „w niezależnej jurysdykcji tego samorządu leży dbałość oraz tworzenie warunków, zgodnie z lokalnymi założeniami, dla opieki społecznej i zaspokajania potrzeb jej obywateli. Jest to przede wszystkim zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, edukacji, ochrony zdrowia ... Mienie gminy musi być wykorzystywane sprawnie i ekonomicznie, zgodnie z jego

interesami i zadaniami wynikającymi z zakresu ustawowego. Gmina ma obowiązek dbać o zachowanie i rozwój swojej nieruchomości. Gmina prowadzi ewidencję swojej własności”¹²⁹.

W obu krajach to gminy mają obowiązek zapewnić mieszkania komunalne i lokum socjalne dla osób o niskich dochodach, które nie mogą sobie pozwolić na samodzielny zakup takiego mieszkania. Takich kompetencji nie posiadają inne stopnie samorządu.

Po polskiej stronie, zdecydowaną większość zadań z zakresu mieszkalnictwa, gminy finansują z dochodów własnych budżetu gminy, a także ze środków uzyskiwanych przez gminne spółki kapitałowe oraz gminne zakłady i jednostki budżetowe. Władze centralne praktycznie wycofały się z dotowania gminnych przedsięwzięć mieszkaniowych. Do 2003 roku państwo częściowo rekompensowało wydatki ponoszone przez gminy na wypłaty dodatków mieszkaniowych. Ponadto do 1998 roku, samorządy gminne otrzymywały dotacje na uzbrojenie terenów pod budownictwo mieszkaniowe. Obecnie państwo wspiera w niewielkim stopniu gminne budownictwo socjalne i komunalne ze środków, ulokowanego w Banku Gospodarstwa Krajowego, Funduszu Dopłat. Środki przeznaczone na wsparcie budowy, adaptacji lub remontów mieszkań komunalnych, lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych są jednak wielokrotnie mniejsze od istniejącego popytu.

Wydatki samorządów gminnych związane z prowadzeniem polityki mieszkaniowej mogą być wyodrębnione w kilku miejscach klasyfikacji budżetowej i generalnie dzielą się na trzy grupy. Po pierwsze są to wydatki na gospodarkę mieszkaniową, rozumiane głównie jako dotowanie gminnych przedsiębiorstw mieszkaniowych (spółki prawa handlowego, zakłady budżetowe, jednostki budżetowe) oraz wydatki na gospodarkę nieruchomości. Ponadto gminy w ramach prowadzonej polityki społecznej wydają pieniądze na wypłat dodatków mieszkaniowych. Trzecia grupa to wydatki na gospodarkę komunalną, które częściowo są powiązane z wydatkami na mieszkalnictwo.

Tak obliczone wydatki budżetowe gmin na wspieranie budownictwa mieszkaniowego, stanowią od 2001 roku, dość stabilną wielkość wynoszącą ok. 9-10% wydatków ogółem. Podobne wielkości zaangażowania można zaobserwować także w budżetach gmin czeskich, z tym, że w większości pochodzi ono z dotacji socjalnych z budżetu państwa. To państwo, a nie gmina (jak w przypadku Polski) ponosi koszty wypłacania świadczeń mieszkaniowych, w tym dodatków mieszkaniowych, które stanowią tu element kompleksowego systemu pomocy społecznej. Ponadto kwota wsparcia finansowego na mieszkanie, odzwierciedla rzeczywiste

¹²⁹ § 35 ust. 2, ustawa nr 128/2000 o gminach (zákon o obcích)

kosztach jego utrzymania. Większy jest także zakres dotacji z budżetu państwa na budownictwo lub remonty mieszkań komunalnych. Dotacje są realizowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego za pośrednictwem Państwowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa (SFRB). Instytucje te zapewniają gminom nie tylko pomoc finansową, ale także metodologiczną.

Mieszkania komunalne, mimo że nie zawsze wiążą się z wysokim standardem lokalu, są pożądanym dobrem ze względu na stosunkowo niskie czynsze (w Polsce ich poziom jest regulowany). Prawdopodobnie nie ma ani w Polsce ani w Czechach samorządu, który nie zmagalby się z kolejką oczekujących na lokal gminny – według szacunków rocznie mieszkania otrzymuje zaledwie 16% oczekujących.

W Polsce większość samorządów zarządza tym zasobem w sposób defensywny, bowiem wysokość czynszów nie pokrywa tzw. wartości odtworzeniowej lokali. Wiąże się to z dalszą degradacją techniczną tego zasobu, który przez gminy jest traktowany jako konieczne obciążenie a nie element polityki socjalnej. Widać to także po danych statystycznych, które jednoznacznie wskazują na minimalne zaangażowanie gmin po obu stronach granicy w budowanie nowych mieszkań komunalnych.

2.3.6. Opieka nad zabytkami

Odrębną sferą aktywności samorządów, zarówno w Polsce jak i w Czechach, jest ochrona i opieka nad zabytkami. Działania te obejmują między innymi: zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych, umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie, uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska oraz zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków. Będąc właścicielem lub posiadaczem obiektów zabytkowych, jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do dokumentowania i badania obiektu oraz popularyzowania wiedzy na jego temat, prowadzenia prac mających na celu ochronę i restaurację obiektu oraz utrzymanie otoczenia w dobrym stanie, a także korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości. Sprawowanie opieki nad zabytkami, w tym finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, do którego określony tytuł prawny posiada jednostka samorządu terytorialnego, jest jej zadaniem własnym.

Ponadto gminy w Czechach posiadają uprawnienia podstawowych organów opieki nad zabytkami i wykonują administrację państwową w dziedzinie opieki nad zabytkami, chyba że jest kompetentny inny organ. W tym zakresie gminy czeskie posiadają większe kompetencje niż gminy polskie, gdzie funkcje organu zachowuje wojewódzki konserwator zabytków. Inaczej zatem niż w Polsce, czeskie gminy nadzorują prace budowlano-konserwatorskie zabytków kultury, mogą także ingerować w sposób prowadzenia takich prac w nieruchomościach, które nie są zabytkiem kultury, ale znajdują się w strefie ochrony zabytków.

Jedną z form ochrony zabytków jest objęcie ich ewidencją. W Polsce prowadzony jest państwowy centralny rejestr zabytków z jego wojewódzkimi oddziałami, za który odpowiadają urzędy ochrony zabytków (administracja państwowa). W Czechach taki rejestr jest również prowadzony przez agendę ministerstwa kultury – Narodowy Instytut Dziedzictwa. W Polsce jednak istnieje obowiązek prowadzenia gminnych i wojewódzkich ewidencji zabytków. Mają one charakter poszerzający względem podstawowej listy konserwatora zabytków. O wpisie dodatkowych obiektów decyduje zarząd województwa (w rejestrze wojewódzkim) oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. W Czechach obowiązek takich dodatkowych rejestrów nie występuje.

Nadzór nad zabytkami, wydawanie decyzji w sprawie ich utrzymania, remontów i inwestycji oraz planowanego przeznaczenia, realizowany jest nieco inaczej w obu krajach. W Polsce wykonują go służby ochrony zabytków (w randze rządowej inspekcji ze swoimi wojewódzkimi oddziałami). W Czechach natomiast, zakres tych kompetencji wykonują organy samorządowe, w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Na poziomie regionalnym uprawnienia w zakresie ochrony zabytków wykonuje urząd krajowy, a na poziomie lokalnym władze miejskie gminy o rozszerzonych uprawnieniach. Ekspertyzy, będące podstawą do podejmowania decyzji przez władze miejskie, wydawane są przez Narodowy Instytut Dziedzictwa..

Nieco inaczej jest sformalizowany reżim ochronny. W Polsce opiera się on w dużej mierze na indywidualnych i arbitralnych decyzjach wojewódzkiego konserwatora zabytków. W Czechach służby ochrony zabytków mają większą rolę doradczą wobec właściciela obiektu zabytkowego. W Polsce własność obiektu zabytkowego wiąże się ze sporymi obowiązkami, bez wydatnej pomocy państwa w jego utrzymaniu. W Czechach, ze względu na ograniczenia praw właściciela w stosunku do obiektu zabytkowego, państwo zapewnia szereg uprawnień, np. fachową pomoc przy konserwacji obiektu, która ma charakter bezpłatny. Przysługuje mu

także dofinansowanie, ze względu na zwiększone wydatki związane z pracami przy zabytku, oraz zwolnienie nieruchomości od podatku na okres 8 lat od roku następującego po wydaniu pozwolenia na przeprowadzenie w nim prac.

2.3.7. Utrzymanie zieleni, zadrzewienia, cmentarze

Zapewnienie zieleni mieszkańcom jest zadaniem własnym samorządów gmin, zaś urządzanie i utrzymanie tych terenów obciąża ich budżet. Sytuacja taka występuje zarówno po polskiej jak i czeskiej stronie.

Zielenią publiczną są zielone przestrzenie publiczne, place, uliczne rynki, chodniki, parki i inne powszechnie dostępne, to znaczy służące do ogólnego użytku, bez względu na własność tej przestrzeni.

W rzeczywistości zieleń komunalna może przybierać różne formy. Najczęściej rozumie się zieleń jako zbiór elementów roślinności i elementów nieożywionych, które je uzupełniają. Elementy roślinności obejmują drzewa, klomby, trawniki, krzewy itp. wraz z drobną infrastrukturą towarzyszącą (ścieżki, tarasy, schody, mury oporowe) oraz małą architekturą (altany, fontanny, ławki, place zabaw itp.). Prawo gminne nie definiuje bezpośrednio zieleni komunalnej, jednak możemy do niej zaliczyć publiczne dostępne tereny parków, lasów komunalnych, zieleńców, cmentarzy, alei i ogrodów przydomowych dla poszczególnych budynków.

Wszystkie gminy, zarówno w Polsce, jak i w Czechach, wydają decyzje związane z usuwaniem drzew leżących na terenach prywatnych. W Polsce dla terenów gminnych decyzje wydaje starosta, natomiast na terenach wpisanych do rejestru zabytków – odpowiedni konserwator zabytków. Po czeskiej stronie gmina wydaje decyzję także i dla terenów komunalnych, oraz objętych ochroną zabytków.

W Czechach wymagane jest zezwolenie jeśli obwód pnia drzewa jest większy niż 80 cm (co odpowiada 25,6 cm średnicy pnia) mierzonym na wysokości 130 cm nad ziemią, lub ciągłych stref krzewów o łącznej powierzchni przekraczające 40 m². O wycince należy powiadomić organ wydający co najmniej na 15 dni przed jej wykonaniem. Stosowana jest forma ekwiwalentu środowiskowego w postaci nasadzeń zastępczych.

W przypadku nieprawidłowości stosowane są następujące grzywny:

5 000 CZK (817 PLN), jeśli nie powiadomimy urzędu o dniu wycinki lub nie dokonano nasadzeń zastępczych,

do 10 000 CZK (1 635 PLN) jeżeli drzewo zostało uszkodzone lub usunięte bez pozwolenia,

do 50 000 CZK (8 170 PLN) w razie uszkodzenia lub usunięcia drzewa, które miało status pomnika przyrody oraz w przypadku nielegalnego usunięcia grupy drzew.

W Polsce, bez zgłaszania można usunąć drzewa znajdujące się na działkach stanowiących własność osób fizycznych (gdy usuwane są na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej), jeśli na wysokości 5 cm obwodu pnia nie przekraczają:

- 80 cm – dla topoli, wierzb, klonów;
- 65 cm – dla kasztanowców, platanów
- 50 cm – dla pozostałych gatunków

Wycinka krzewów i grup krzewów nie wymaga pozwolenia jeśli ich zwarta powierzchnia nie przekracza 25 m². Jeśli jednak drzewa przekraczają te wartości, wymagane jest zgłoszenie do urzędu gminy. Wtedy również nie ponosi się opłat, ale urząd zobowiązany jest do dokonania oględzin na działce zgłaszającego. Inaczej natomiast jest w przypadku terenów, na których jest prowadzona działalność gospodarcza. Jeśli np. właściciel działki chce wyciąć drzewo, gdyż w tym miejscu planuje postawić jakiś budynek, który ma związek właśnie z prowadzeniem działalności – musi oczywiście najpierw dostać zezwolenie na tę wycinkę a następnie uiścić odpowiednią opłatę. Procedura uzyskania takiego pozwolenia jest nieco bardziej skomplikowana niż w Czechach, ponieważ opłaty są zróżnicowane ze względu na grupy gatunków drzew. Ponadto stawka jest naliczana za każdy 1 cm obwodu pnia ściętego drzewa, który jest liczony na wysokości 130 cm. Przykładowo opłata w Polsce za buka pospolitego, który w Czechach nie wymagałby pozwolenia (80 cm), wyniesie aż 4 400 PLN (80 cm x 55 zł), co stanowi równowartość 27 000 CZK! Jeśli drzewo rośnie na terenie, na którym jest prowadzona działalność gospodarcza, ale musi być ono usunięte ze względu na zagrożenia jakie stwarza dla ludzi lub mienia, bezpieczeństwa ruchu drogowego (martwe, uszkodzone itp.), urząd odstępuje od wyznaczenia opłaty, a jedynie zleca nasadzenia zastępcze.

Specyficzną formą zieleni mogą być również cmentarze. Są to wyodrębnione działki przeznaczone na pochówki zmarłych, zorganizowanym według określonych reguł kulturowych, zapewniających możliwość rytualnych form pogrzebowych, oraz zapewnieniem pamięci o zmarłych.

Cmentarz w sensie prawno-administracyjnym jest wyodrębnionym terenem, przeznaczonym do pochówku zmarłych, z występowaniem zwyczajowych form grobów. Tereny te kształtowane są przez tradycję religijną, względy sanitarne, położenie geograficzne, skład lokalnej społeczności. Tradycyjnie obowiązek grzebania zmarłych spoczywa na barkach rodziny zmarłego, a jeśli zmarły rodziny nie ma, to na władzach lokalnych.

Utrzymanie cmentarzy należy do obowiązków gmin, choć w obu krajach wiele z tych obiektów jest w administracji kościołów i związków wyznaniowych. W Polsce z 15,5 tys. obecnie funkcjonujących obiektów cmentarnych, jedynie około 1,9 tys. to cmentarze komunalne. W Czechach, po II wojnie światowej, wszystkie cmentarze wyznaniowe zostały przejęte pod kuratelę rad narodowych. Jednak od 2012 roku, jeśli związek wyznaniowy wyrazi taką wolę, może mu zostać przywrócona własność takiego obiektu. Z drugiej strony, nawet jeśli cmentarz stanowi własność kościoła, a ten nie ma środków na jego utrzymanie, obowiązek ten spada na gminę.

Spis literatury

Barczak A., *Rola samorządowych organów ochrony środowiska w systemie prawa ochrony środowiska* (w:) 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.

Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 roku. Biblioteka sejmowa. Warszawa 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* (w:) 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, nr 4.

Mrkývka P., Władza i finanse lokalne w Republice Czeskiej, (w:) 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*, (w:) S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywódstwo 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 Úrad, Hradec Kralove 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.

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

Dokumenty prawne:

w Polsce

Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską w sprawie utrzymania drogowych granicznych obiektów mostowych i wspólnych odcinków dróg na polsko-czeskiej granicy państwowej (Dz.U. 2001 nr 143 poz. 1600)

Ustawa z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz. U. 1989 Nr 30 poz. 163 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. *o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* (Dz.U. 1997, nr 54, poz. 348).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej* (Dz.U. nr 64, poz. 593 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. *o ustroju miasta stołecznego Warszawy* (Dz.U. 2002 nr 41 poz. 361).

Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. *o kulturze fizycznej* (Dz.U. 1996, nr 25, poz. 113)

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku* (Dz.U. 2008 nr 69, poz. 415)

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz.U. z 2020 r. poz. 470 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*. Dz. U. 2003 Nr 96 poz. 873

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej* (Dz.U. 2018 poz. 620)

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej* (Dz.U. 2019 poz. 1499).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. 1994 Nr 89 poz. 414)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95 z późn. zm.)

w Czechach

Ustawa o gminach, (*zákon o obcích*) Sb. 2000, nr 128.

Ustawa o krajach (*zákon o krajích {krajské zřízení}*), Sb. 2000, nr 129.

Ustawa o mieście stołecznym Pradze (*zákon o hlavním městě Praze*), Sb. 2000, nr 131.

Ustawa o organach geodezyjnych i katastralnych (*zákon o zeměměřických a katastrálních orgánech*), Sb. 1992, nr 359.

Ustawa o przedszkolnej, podstawowej, średniej, wyższej, zawodowej i innej edukacji (*zákon o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání {školský zákon}*), Sb. 2004, nr 561.

Ustawa o referendum lokalnym i zmianie niektórych ustaw (*zákon o místním referendu a o změně některých zákonů*), Sb 2004, nr. 22.

Ustawa o służbach socjalnych (*zákon o sociálních službách*), Sb. 2014, nr 254.

Ustawa o ustanowieniu gmin z powierzonym urzędem gminy i ustanowieniu gmin z poszerzonymi kompetencjami (*zákon o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností*), Sb. 2002, nr 314.

Ustawa o wodach i zmianie niektórych ustaw (*zákon o vodách a o změně některých zákonů*) Sb. 2001, nr 254.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym (*zákon o krizovém řízení*), Sb. 2000, nr 240.

Ustawa o zmianie ustawy nr 183/2006 o planowaniu przestrzennym i przepisach budowlanych (*zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu {stavební zákon}*), Sb 2007, nr 68.

Źródła internetowe:

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-roczna>
<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>

Spis rysunków

| | |
|--|-----|
| Rysunek 1. Indeks autonomii samorządu terytorialnego w krajach europejskich | 21 |
| Rysunek 2. Średnia wielkość gmin (według populacji) w państwach europejskich | 23 |
| Rysunek 3. Struktura dochodów gmin czeskich w 2018 r (%) | 46 |
| Rysunek 4. Struktura wydatków gmin czeskich w 2018 r (%) | 47 |
| Rysunek 5. Struktura dochodów gmin w Polsce (2018 r.) | 48 |
| Rysunek 6. Struktura wydatków gmin w Polsce (2018 r.) | 49 |
| Rysunek. 7. Struktura dochodów powiatów w 2018 r. | 63 |
| Rysunek. 8. Struktura wydatków powiatów w 2018 r. | 64 |
| Rysunek. 9. Struktura dochodów województw w 2018 r. | 77 |
| Rysunek. 10. Struktura wydatków województw w 2018 r. | 78 |
| Rysunek. 11. Struktura dochodów kraju hradeckiego w 2019 r. | 79 |
| Rysunek. 12. Struktura wydatków kraju hradeckiego w 2019 r. | 80 |
| Rysunek.13. Liczba mieszkań przypadająca na 1000 osób w krajach Unii Europejskiej w 2017 r. | 93 |
| Rysunek.14. Zasób nieruchomości ze według formy władania w Unii Europejskiej w 2017 r. | 94 |
| Rysunek. 15. Przeciętna cena metra kwadratowego nieruchomości w krajach Unii Europejskiej w 2017 roku [EUR/ m ²] | 95 |
| Rysunek.16 Schemat organizacyjny działu geodezji i katastru w Republice Czeskiej | 109 |
| Rysunek.17 Schemat organizacyjny działu geodezji i katastru w Rzeczypospolitej Polskiej..... | 111 |
| Rysunek 18. Schemat zarządzania kryzysowego w Polsce | 116 |
| Rysunek 19. Schemat zarządzania kryzysowego w Republice Czeskiej | 119 |
| Rysunek 20. Schemat systemu oświaty w Republice Czeskiej i w Polsce | 123 |
| Rysunek 21. Wydatki per capita (tys. USD) na ochronę zdrowia (2018) | 127 |
| Rysunek 22. Liczba praktykujących lekarzy na 1000 mieszkańców w roku 2000 i 2016 | 128 |
| Rysunek 23. Indeks Zrównoważonego Rozwoju Systemu Ochrony Zdrowia w Europie... | 129 |

| | |
|--|-----|
| Rysunek 24. Stopa bezrobocia wg. BAEL (2018) | 139 |
| Rysunek 25. Struktura właścicielska przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych w Czechach | 151 |

Spis tabel

| | |
|---|-----|
| Tabela 1. Podstawowe dane o krajach w Republice Czeskiej | 67 |
| Tabela 2. Podstawowe dane o województwach w Polsce | 68 |
| Tabela 3. Kompetencje organów administracji budowlanej w republice Czeskiej | 99 |
| Tabela 4. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sprawy społeczne w latach 2009-2013 (mln CZK) | 133 |

Spis załączników – schematów kompetencji

Poster 1. Administracja samorządowa w Republice Czeskiej i w Polsce – sposób powoływania kierowników

Poster 2. Wybory radnych i organów wykonawczych

Poster 3. System nadzoru prawnego i finansowego

Poster 4. Opieka społeczna

Poster 5. Zarządzanie drogami

Poster 6. Edukacja

Poster 7. Administracja budowlana