

Právní rozbor pro e-learningový modul v rámci projektu „Strategie integrované spolupráce Česko – polské příhraničí“

Zpracovali:
Mgr. Damian Czudek
Mgr. Michal Koziet

Centrum Prawa Polskiego / Centrum polského práva
Veveří 70, 602 00 Brno, Czech Republic
info@centrumpp.org, www.centrumpp.org

Obsah

1. Úvod	3
2. Pojem veřejné správy v České republice a Polsku	4
3. Organizace veřejné správy v České republice a Polsku	6
3.1 Výkon státní správy v ČR	7
3.1.1 Ústřední orgány státní správy	7
3.1.2 Územní orgány veřejné správy se všeobecnou působností	8
3.1.3 Územně dekoncentrované (specializované) orgány státní správy	8
3.1.4 Orgány zájmové samosprávy	9
3.2. Výkon státní správy v Polsku	9
3.2.1 Prezident	9
3.2.2 Rada ministrů (vláda) a Premiér	10
3.2.3 Ministři jakožto vedoucí jednotlivých rezortů	10
3.2.4 Centrální úřady	11
3.2.5 Netypické orgány státní správy	11
3.2.6 Správní orgány vojvodství na úrovni vojvodství jakožto orgány se všeobecnou působností	12
3.2.7 Specializované inspekce, služby a bezpečnost (Hasiči, Policie...)	12
3.2.8 Dekoncentrované územní orgány státní správy	13
3.2.9 Orgány územní samosprávy (pověřovány úkoly státní správy – více v kapitole 4)	13
4. Organizace veřejné správy – samospráva a výkon přenesené působnosti	13
4.1 Územní samospráva v České republice a Polsku	13
4.2 Orgány územních samosprávných celků	15
4.2.1 Obec – Česká republika	15
4.2.2 Gmina - Polsko	21
4.2.3 Kraj – Česká republika	25
4.2.4 Powiat – Polsko	28
4.2.5 Województwo – Polsko	30
5. Zásadní schvalovací procedury	31
5.1 Česká republika	31
5.2 Polsko	33
6. Shrnutí zásadních rozdílů právních úprav České republiky a Polské republiky v uvedených oblastech	33
7. Zdroje	36

1. Úvod

Česko-polské vztahy představují nedílnou součást každodenního života, a to v dnešní sjednocující se Evropě bez ohledu na převažující humanitní či přírodovědný charakter daného oboru zájmu jednotlivce nebo na to zda se pohybujeme v příhraniční oblasti či budeme hovořit o celorepublikovém měřítku.

Není tomu jinak ani v právu a jeho disciplínách. Polsko, jeho legislativa a polská právní věda představují důležitý zdroj poznání, a to jednak s ohledem na blízkost sousedskou, geografickou, ale rovněž blízkost osudovou, historickou, s níž je spojená podobnost národní zkušenosti, cílů i hodnot. Intenzivní a koordinované sledování vývoje tohoto prostředí, jakož i účast na společných projektech a vzájemná výměna zkušeností jsou jednoznačně oboustranně prospěšné.

Nesmíme ale ani zapomenout na to, že ačkoli se některé věci zdají na první pohled stejné, vzhledem k určitým odlišnostem je nutné je třeba interpretovat jinak a proto je zapotřebí znát podrobně zkoumanou oblast, aby ji bylo možné dobře zanalyzovat a následně správně interpretovat.

Takovýmto příkladem, ale především nezbytností, než ještě přistoupíme k samotnému výkladu týkajícího se veřejné správy v České a Polské republice, kompetencí jednotlivých stupňů veřejné správy (jak státní správy, tak samosprávy), zásadních schvalovacích procedur a činnosti zejména orgánů samosprávných celků, je potřeba objasnění problematiky pojetí orgánu (úřadu).

Na rozdíl od České republiky je v Polsku orgánem (úřadem) osoba - jednatel, a ne instituce. Tzn. že „úřadem“ zde není ministerstvo, ale ministr, není jim ani obecní úřad (urząd gminy), ale starosta, ne finanční úřad, ale vedoucí finančního úřadu (u nás ředitel).

V případě neznalosti tohoto základního rozdílu v koncepci pojetí orgánu veřejné správy pak vznikají chyby a někdy i úsměvné situace při analýze sousedního právního řádu či jeho dílčí části. Příkladem necht' bude zmocnění příslušného zaměstnance starostou k provedení daňové kontroly u daňového subjektu. Z českého pohledu zde vidíme dvě nejasnosti.

Zprvé to, že je zapotřebí individuálního zmocnění, které je v podstatě nutností a jedinou reálnou možností, v opačném případě by musel starosta, vedoucí finančního úřadu, atd., provádět daňovou kontrolu sám, neboť jen on sám, je příslušným orgánem, kterému je nadána pravomoc.

Druhou nejasnost může způsobit fakt, že i starosta, maršálek vojvodství, atd. zmocňuje (opět proto, že jinak by to musel dělat sám v rámci své pravomoci) k provedení daňové kontroly –

v zákoně to je uvedeno proto, že v Polsku je jiná organizační struktura správců daní, např. správcem daně u nemovitostních daní je právě místně příslušný starosta (v České republice by odpovídajícím kolegiálním orgánem byl místně příslušný obecní úřad), proto je zde uveden a je tím myšlen starosta v pozici správce daně (v České republice náleží správa nemovitostních daní do gesce finančních úřadů).

Na tomto příkladu jsem se snažil demonstrovat nutnost podrobné znalosti základních východisek, na kterých je veřejná správa vybudovaná a místních poměrů ve zkoumané zemi před tím, než přistoupíme k popisu a analýze dílčích částí. V opačném případě vracejíce se k výše uvedenému příkladu bychom mohli dojít jako někteří k závěru, že institut zmocnění k provedení daňové kontroly se z českého pohledu zdá být zajímavý a u nás jej nenajdeme (jak bylo řečeno výše je nutný a potřebný), a že mezi osoby udělující toto povolení patří finanční a celní úřad, respektive jeho zaměstnanci, ale překvapující je, že zde figuruje starosta a maršál vojvodství.

2. Pojem veřejné správy v České republice a Polsku

Průcha chápe veřejnou správu jako projev realizace veřejné moci ve státě, která se projevuje prostřednictvím správy společnosti, správy státu jako celku ale i jeho územních jednotek (tu označuje jako správu veřejných záležitostí zorganizovaných ve stát) a dále také prostřednictvím tzv. veřejnoprávní samosprávné moci. Již z výše uvedeného vyplývá, veřejná správa v sobě zahrnuje jednak tzv. **státní správu** a jednak tzv. **samosprávu**.

Pod pojmem moc chápeme schopnost vnutit jinému určitý způsob chování, a je-li tento způsob chování porušen, požadované chování vynutit, případně porušitele potrestat. Veřejná moc, jejíž výkon je právě veřejnou správou se dělí na moc státní a na zbývající veřejnou moc v užším slova smyslu. Státní moc je veřejná moc, kterou disponuje sám stát a prostřednictvím státního mechanismu ji zabezpečuje. V případě veřejné moci v užším slova smyslu se jedná o moc svěřenou státem v příslušném rozsahu subjektům nestátního charakteru, aby spravovaly veřejné záležitosti. Bude se jednat zejména o subjekty územní samosprávy.

Stejně tak polská literatura chápe **veřejnou správu** jako veškerou organizovanou činnost směřující k dosažení určitého cíle. Správa je činností trvalou, plánovanou a cílenou. Veřejná správa je vykonávána státem v nejširším slova smyslu, tj. prostřednictvím jeho orgánů (státního aparátu), ale také prostřednictvím veřejnoprávních korporací (samosprávné svazy) a jiných správních subjektů (určených zákonem k provádění úkolů z oblasti veřejné správy).

Jak polská tak česká věda správního práva rozlišuje veřejnou správu v:

- tzv. **organizačním** pojetí - orgány veřejné správy, resp. správní orgány,
- tzv. **funkčním** pojetí – jedná se o výkon veřejné správy jakožto výkon podzákoně

a nařizovací činnosti těchto orgánů.

V polské literatuře najdeme ještě jeden pohled na veřejnou správu, a to tzv. **formální pojetí**. V takovémto případě se veřejnou správou rozumí celá činnost vykonávaná orgány veřejné správy bez ohledu na to, zda má správní charakter nebo jej nemá. Toto pojetí je tak širší než pojetí funkční nebo organizační.

Kromě **veřejné správy** rozlišujeme také **správu soukromou** a tyto dva pojmy je třeba odlišovat. Veřejná správa je správou veřejných záležitostí, ve veřejném zájmu, kterou vykonávají subjekty k tomu danou pravomocí, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů. Kdežto když bude řeč o správě soukromé, ta je správou soukromých záležitostí směřující k vlastnímu cíli stanovenému na základě svobodné vůle subjektů a soukromými subjekty realizovaná.

To, že rozlišujeme správu veřejnou a soukromou, je významné zejména s ohledem na funkční pojetí veřejné správy. Totiž za určitých okolností mohou výkon veřejné správy vykonávat také subjekty se soukromoprávním postavením.

Z výše uvedeného vyplývá, že pojetí organizační je tedy nejužším, neboť veřejnou správu zde představují subjekty jejího primárního výkonu, tj. především stát prostřednictvím svých orgánů a také tzv. veřejnoprávní subjekty.

Shrnutí - veřejná správa může být vykonávaná prostřednictvím následujících subjektů:

- **státem (státní správa)**: v rovině státní činnosti lze také veřejnou správu vymezit negativně. Veřejná správa jsou ty činnosti, které zůstanou po odečtení zákonodárných a soudních činností. Stejně tak vymezuje činnosti veřejné správy i polská věda správního práva. Činnosti jsou vykonávány přímo prostřednictvím svých vlastních orgánů – správních úřadů. Tyto činnosti mohou být charakteru
 - **výkonného a nařizovacího** – zajišťuje se provádění norem a v jejich mezích se cíleně stabilizuje chování;
 - **podzákonného charakteru** - dovoleno je pouze to, co umožňuje zákon. O právech a povinnostech osob lze rozhodovat pouze na základě zákona a v jeho mezích.
- **veřejnoprávními korporacemi**: jejich posláním je spolu zabezpečovat výkon správy státu jakožto nestátní činnosti výkonného charakteru. Rozlišujeme územní členění (obce, kraje, země, vojvodství...) a zájmové (komory, svazky, grémia...) – pak hovoříme o **územní samosprávě a zájmové samosprávě**. V tomto případě jde o přenášení výkonu veřejné správy tam, kde to zákon umožňuje či přímo stanoví (tzv. přenesená působnost). Jedná se o doplňkovou činnost územně samosprávních celků k výkonu samosprávních činností. V současnosti v souladu s trendem decentralizace dochází stále častěji k přenosu úkolů veřejné správy na veřejnoprávní korporace.

- *soukromoprávními subjekty*: jedná se o okamžiky, kdy si veřejnoprávní subjekty zadají výkon veřejných služeb, které by měly samy vykonávat u soukromoprávních subjektů. Takováto činnost je pak také veřejnou správou, neboť je vykonávána ve veřejném zájmu a díky veřejným financím. Navíc se takovýto poskytovatel služeb musí řídit veřejnoprávními podmínkami.

3. Organizace veřejné správy v České republice a Polsku

Pod pojmem organizace veřejné správy rozumíme hlavně celou organizační soustavu a strukturu veřejné správy. Pokud mluvíme o organizaci veřejné správy, budeme mít na mysli veřejnou správu v jejím organizačním pojetí.

Mezi základní subjekty řadíme stát a veřejnoprávní korporace, které realizují svoje úkoly navenek prostřednictvím tzv. správních orgánů.

V rámci veřejné správy se také uplatňují určité organizační principy. Na základě toho můžeme rozlišit tzv. organizačně technické systémy veřejné správy.

- *Systém centralizované, decentralizované, koncentrované, dekoncentrované veřejné správy*
Pokud hovoříme o centralizaci a decentralizaci budeme mít na mysli rozdělení rozhodovacích pravomocí. Centralizace a decentralizace je úzce spjatá se strukturou moci v příslušných organizačních soustavách. O centralizaci jde v případě, že pravomoc je soustředěna hlavně u organizačně nejvyššího článku. Decentralizovaná bude činnost, pokud vyšší organizační jednotka relativně natrvalo pověřuje nižší jednotku rozhodováním určitých otázek. Pro správné fungování veřejné správy je samozřejmě nutné najít správné rozdělení pravomocí, neboť oba modely mají jak svá pozitiva, tak ale i negativa.
- *Systém územní a rezortní veřejné správy*
Územní princip nám vymezuje působnost určitého orgánu k vymezenému území, přičemž tento princip je typický pro územní samosprávu. Odvětvový princip je založený na tzv. lineárních útvarech a struktuře.
- *Systém monokratický a kolegiální veřejné správy*
Zde bude záležet na tom, zda je orgán navenek představován jednou osobou (typické pro státní správu) nebo k rozhodnutí je potřeba určitá souhlasná společná vůle (typicky samospráva).

- *Systém volební a jmenovací veřejné správy*
Toto rozdělení reflektuje způsob ustanovování správních orgánů, a to volbou nebo jmenováním.

3.1 Výkon státní správy v ČR

V celé organizační soustavě subjektů české veřejné správy lze rozlišit následující subsystemy:

- Ústřední orgány státní správy
- Územní orgány veřejné správy se všeobecnou působností
- Územně dekoncentrované (specializované) orgány státní správy
- Orgány zájmové samosprávy

Kromě výše uvedeného nesmíme opomenout prezidenta republiky, který je hlavou státu a ústředním subjektem veřejné správy. Jeho postavení je upraveno v Ústavě v rámci moci výkonné.

Dalším vrcholným orgánem moci výkonné je vláda, která se skládá z předsedy, místopředsedů a ministrů. Jedná se o kolegiální orgán, který rozhoduje formou usnesení, k jejichž přijetí je třeba nadpoloviční většiny členů kabinetu. Je oprávněna vydávat obecně závazné normativní správní akty, jakožto možnost přímé regulace vůči subjektům stojícím vně veřejné správy. Vláda je také nadána zákonodárnou iniciativou.

3.1.1. Ústřední orgány státní správy

Postavení ústředních orgánů státní správy vyplývá především z ústavy, která s jejich vznikem počítá a dále jsou specifikovány v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

a) V České republice působí tyto ústřední orgány státní správy, v jejichž čele je člen vlády:

1. Ministerstvo financí,
2. Ministerstvo zahraničních věcí,
3. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy,
4. Ministerstvo kultury,
5. Ministerstvo práce a sociálních věcí,
6. Ministerstvo zdravotnictví,
7. Ministerstvo spravedlnosti,
8. Ministerstvo vnitra,
9. Ministerstvo průmyslu a obchodu,
10. Ministerstvo pro místní rozvoj,
11. Ministerstvo zemědělství,

12. Ministerstvo obrany,
13. Ministerstvo dopravy,
14. Ministerstvo životního prostředí.

b) V České republice působí tyto další ústřední orgány státní správy:

1. Český statistický úřad,
2. Český úřad zeměměřický a katastrální,
3. Český báňský úřad,
4. Úřad průmyslového vlastnictví,
5. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,
6. Správa státních hmotných rezerv,
7. Státní úřad pro jadernou bezpečnost,
8. Národní bezpečnostní úřad,
9. Energetický regulační úřad,
10. Úřad vlády České republiky,
11. Český telekomunikační úřad.

3.1.2 Územní orgány veřejné správy se všeobecnou působností

O těchto orgánech bude blíže pojednáno v následující kapitole zabývající se postavením a činností samosprávy.

3.1.3 Územně dekoncentrované (specializované) orgány státní správy

Jedná se o územně dekoncentrované orgány státní správy, které působí v jednotlivých územních jednotkách na základě ustanovení zvláštních zákonů. Jsou to specializované orgány, které jsou přímo odvozené od některých ústředních orgánů státní správy. Specializují se na určitou výseč státní správy či vykonávají zvláštní funkci (např. inspekce). Jejich územní působnost se většinou však nekryje s územním členěním státu, či nejsou zřízeny na všech jeho úrovních.

Mezi takovéto orgány státní správy řadíme např.:

- Území vojenské správy a velitelství územní obrany,
- Krajské správy, okresní ředitelství a obvodní oddělení Policie České republiky,
- Zeměměřičské a katastrální inspektoráty (území krajů) a katastrální úřady (území okresů),
- Krajské, regionální a oblastní orgány specializovaných státních inspekcí (energetická, obchodní, zemědělská, potravinářská...),
- Krajské hygienické stanice,
- Obvodní báňská správa,
- Okresní správa sociálního zabezpečení,
- Úřady práce.

- Finanční ředitelství a finanční úřady
- a další.

3.1.4 Orgány zájmové samosprávy

Jedná se o nejrůznější komory, svazky, grémia... Mezi nejznámější subjekty zájmové samosprávy patří advokátní komora, lékařská komora, stomatologická komora, lékárnická komora, komora patentových zástupců, komora veterinárních lékařů, notářská komora, komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, komora architektů, komora daňových poradců, komora auditorů, hospodářská komora, agrární komora.

3.2. Výkon státní správy v Polsku

V Polsku v rámci systému orgánů plní úkoly státní správy můžeme rozlišit:

- **Centrální (ústřední) správní orgány**
 - Prezident,
 - Rada ministrů (vláda) a Premiér,
 - Ministři jakožto vedoucí jednotlivých rezortů,
 - Centrální úřady,
 - Netypické orgány státní správy.
- **Územní orgány státní správy**
 - vládní orgány správy vojvodství na úrovni vojvodství jakožto orgány se všeobecnou působností,
 - specializované inspekce, služby a bezpečnost (Hasiči, Policie...),
 - dekoncentrované územní orgány státní správy,
 - orgány územní samosprávy (pověřovány úkoly státní správy – více v kapitole 4).

3.2.1 Prezident

Tak jako v případě českého prezidenta, také činnosti polského prezidenta vyplývající z Ústavy (Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej - Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483) a činnosti vykonávané v rámci veřejné správy jsou jejich pouhou výsečí. Je reprezentantem moci výkonné. Plní 3 základní správní funkce:

- **Tvorba a vydávání normativních aktů**

Jedná se především o vydávání **prováděcích nařízení – rozporządzenia**, na základě zákonného zmocnění, která jsou všeobecně závazná; nebo **nařízení – zarządzenia**, vydávané v souladu se zákony, které mají charakter vnitřních normativních aktů. Má také zákonodárnou iniciativu. Má také speciální pravomoci k vydávání nařízení s mocí zákona v případě ohrožení nebo válečného stavu...

- **Obsazování základních pozic ve státě**
Jedná se např. o návrh na jmenování guvernéra centrální banky Poslanecké sněmovně; jmenování a odvolání ministrů na návrh předsedy vlády, jmenuje také vedoucího prezidentské kanceláře...
- **Vydávání individuálních aktů ve stanovených oblastech**
Tyto akty jsou správními rozhodnutími. Jedná se např. o udělení občanství nebo souhlasu se vzdáním se občanství, udělování vědeckých titulů...

3.2.2 Rada ministrů (vláda) a Premiér

Nejdůležitější místo v systému orgánů státní správy patří vládě (Radě ministrů). Je také součástí moci výkonné a plní dvě základní funkce, a to politickou a nejdůležitějšího správního orgánu. Kromě politických funkcí, jako realizace vládního programu v jednotlivých rezortech plní také funkce správní a má tzv. generální kompetenci – řídí celou správu. Úpravu nalezneme v čl. 146 polské Ústavy a také v zákoně o Radě ministrů (Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów – Dz. U. z 2003 r. nr 24, poz. 199 z późn. Zm.)

Složení vlády upravuje čl. 147 polské Ústavy, kde stěžejními jsou předseda vlády a ministři. Její součástí mohou být také vicepremiéři, ale není to podmínkou, a také členové jednotlivých komitétů. Premiér má také svého tajemníka vlády, který mu pomáhá ji organizačně řídit, tj. především svolávat zasedání vlády...

Ministři mají povinnost se účastnit zasedání vlády a v případě jejich nepřítomnosti se místo nich účastní tajemníci nebo jinak určení zástupci. Zasedání vlády je neveřejné.

Premiér kromě jiného plní také kontrolní funkci, tj. dozoruje územní samosprávu. Tato kompetence je upravena v jednotlivých zákonech upravujících územní samosprávu – ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym i samorządzie wojewódzkim.

Při plnění premiérských úkolů pomáhá Kancelář předsedy rady ministrů a její činnost je specifikována v čl. 29 zákona o Kanceláři předsedy rady ministrů (Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów - Dz. U. z 2001 r. Nr 154, nr 1800)

3.2.3 Ministři jakožto vedoucí jednotlivých rezortů

Z čl. 149 polské Ústavy vyplývá, že mohou plnit dvě základní role (funkce) – jsou vedoucími jednotlivých rezortů a také plní úkoly přidělené premiérem. Pod pojmem rezort je nutné chápat určitou oblast státní správy. Jednotlivé rezorty jsou určeny v zákoně o jednotlivých částech státní správy (ustawa z dnia 4 września o działach administracji rządowej - Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943). Z citovaného zákona vyplývá, že zákon určuje 27 oblastí. Ministr může řídit jednu nebo i více oblastí. Např. ve věcech rozpočtů, financí a orgánů finanční správy je příslušný jeden ministr. V čl. 6 – 33 nalezneme přesnější charakteristiku pravomocí toho kterého ministra.

Ministři řídí své rezorty prostřednictvím **prováděcích nařízeních – rozporządzenia a nařízeních – zarządzenia**.

Ministr je monokratickým orgánem. Může se ale stát, že část rezortu bude řídit i kolegiální orgán – např. Akreditační komise (Ministr školství).

Z výše citovaného zákona vyplývá, že ministr vykonává své činnosti s pomocí tajemníka a jejich zástupců a také politického kabinetu ministra. Především nápomocno je ministerstvo, jakožto úřad.

3.2.4 Centrální úřady

Jedná se o orgány státní správy, které jsou podřízeny přímo premiérovi nebo příslušnému ministrovi a jejich činnost má charakter mezirezortní. Mohou se nazývat různě. Kromě pojmu „urząd” - úřad (Główny Urząd Statystyczny) se objevují také pojmy jako „komendant“ (Główny Komendant Policji), „naczelný dyrektor“ – vrchní ředitel (Naczelný Dyrektor Archiwów Państwowych), „główný inspektor” – generální inspektor (Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego), atd.

Stejně jako ministři, vedoucí centrálních úřadů jsou také monokratickými orgány. Výjimečně se může jednat i o kolegiální orgány, jako např. Centrální komise rozhodující ve věcech vědeckých titulů a vědeckých hodností. Pokud bude centrální úřad součástí jiného orgánu, znamená to pouze to, že je věcně – meritorně na něm nezávislý, neboť sám je centrálním úřadem.

3.2.5 Netypické orgány státní správy

Mezi orgány na centrální úrovni se objevují také netypické orgány, o kterých se zmiňuje polská Ústava nebo obyčejné zákony a které plní specifické funkce. Příkladem takového orgánu může být Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (ekvivalent české Rady pro rozhlasové a televizní vysílání). Ačkoli Rada vydává správní rozhodnutí – vysílací koncese. Z pohledu Ústavy není však tento orgán správním orgánem. Kromě toho Rada vydává také prováděcí nařízení.

Dalšími atypickými orgány mohou být Komitet Integracji Europejskiej (Komise pro evropskou integraci) a Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (Vládní centrum strategických studií).

3.2.6 Správní orgány vojvodství na úrovni vojvodství jakožto orgány se všeobecnou působností

Stěžejním pro úpravu vojvodství jakožto správního orgánu je zákon o státní správě na území vojvodství (Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie - Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206). Jmenování a odvolávání vojvody (Wojewoda) náleží do pravomoci premiéra. Koná tak na návrh ministra veřejné správy. Tato funkce je funkcí politickou a většinou se změnou vlády se mění i osoba zastávající tuto funkci. Akt jmenování je správním aktem s dvojitými důsledky. V první řadě je to pověření určitou funkcí a nadání pravomocí, za druhé tento akt je rovněž zásadní z pohledu pracovního práva a pracovněprávního vztahu, neboť jej zakládá.

Vojvoda je podřízen premiérovi, kterému také předkládá hlášení, jakožto projev kontrolní pravomoci premiéra. Vojvoda je při své práci a ve své samostatnosti omezen nařízenými – obecné akty, nebo individuálními akty, příkazy.

Vojvoda je nejdůležitějším orgánem státní správy ve vojvodství. Reprezentuje vládu na daném území, je jakby její prodlouženou rukou a také má široké pravomoci dokonce překračující rámec jednotlivých rezortů.

Své pravomoci realizuje především prostřednictvím vydávání individuálních, správních aktů (nejčastěji správní rozhodnutí ve smyslu správního řádu). Nejčastěji jsou individuální správní akty vydávány na první úrovni v obcích – gminach, vojvoda je však často druhou instancí. Pokud tak zákon stanoví, může být i orgánem I. instance – např. vyvlastnění v případě dálnic.

Kromě toho vydává také prováděcí a pořádková nařízení s obecnou závazností na území vojvodství.

Z čl. 7 citovaného zákona vyplývá, že vojvoda je:

- a) Zástupcem vlády ve vojvodství,
- b) Nadřízeným centrální státní správy,
- c) Kontrolním orgánem vůči územně samosprávným celkům,
- d) Odvolacím orgánem ve smyslu správního řádu, pokud to zákon stanoví,
- e) Představitelem Státní pokladny (v České republice neexistuje institut státní pokladny) v rozsahu a způsobem stanoveným v příslušných zákonech.

3.2.7 Specializované inspekce, služby a bezpečnost (Hasiči, Policie...)

Vojvoda není pouze orgánem se všeobecnou působností, ale v určitých oblastech vystupuje jakožto specializovaný orgán. Toto postavení vyplývá ze zvláštních zákonů – např. o policii. Vojvoda má právo řídit a koordinovat jejich činnost. Má také částečnou personální pravomoc, neboť jmenuje a odvolává ředitele inspekcí, služeb, a bezpečnostních složek (s výjimkou

komandantů vojvodské policie a státních hasičů).

3.2.8 Dekoncentrované územní orgány státní správy

Výčet dekoncentrovaných orgánů státní správy najdeme v zákoně o okresní samosprávě a mohou být jimi:

- velitelé oblastních vojsk, velitelé vojvodských vojenských štábů,
- ředitelé finančních ředitelství (Izba Skarbowa), ředitelé finančních úřadů, ředitelé úřadů daňové kontroly,
- ředitelé celních úřadů,
- ředitelé mořských úřadů,
- ředitelé statistických úřadů,
- oblastní inspektoři pozemní dopravy,
- oblastní inspektoři mořského rybolovu,
- atd.

3.2.9 Orgány územní samosprávy (pověřovány úkoly státní správy – více v kapitole 4)

4. Organizace veřejné správy – samospráva a výkon přenesené působnosti

4.1 Územní samospráva v České republice a Polsku

Územní samospráva je prostorově vymezený funkční celek, který má právo sám rozhodovat o svých záležitostech. Základním prvkem územní samosprávy v České republice je obec, vyšším územním samosprávným celkem je kraj. Toto rozdělení vyplývá z ústavního zakotvení (čl. 99 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky): „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Následně Ústava dále říká, že územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu a obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku.

Základním prvkem územní samosprávy v Polsku je „gmina“, která by se dala přirovnat k obci v České republice, nicméně je zde několik rozdílů. Hlavní a nejdůležitější rozdíl mezi gminou a obcí je ten, že obec vždy odpovídá nějaké jednotce (1 vesnice, město = 1 obec), zatímco v Polsku je gmina územním vymezením samosprávy a v rámci jedné gminy může být začleněno i více „českých“ obcí, resp. obcí v českém pojetí. V Polsku rozlišujeme 3 typy gmin – gminy wiejskie (gminy vesnické), gminy wiejsko-miejskie (gminy smíšené, vesnicko-

městské) a gminy miejskie (gminy městské).

Kromě gminy předpokládá polská ústava vytvoření dalších územních samosprávných celků, nicméně ty již budou zřízeny zákonem. Polský zákonodárce se rozhodl, že vytvoří dva vyšší stupně územních samosprávných celků, kterými jsou „powiat“ (srov. okres v ČR), jako vyšší územní samosprávný celek, a „województwo“ (srov. kraj v ČR), jako nejvyšší územní samosprávný celek.

Základní východiska právní regulace postavení obcí a krajů v České republice, včetně pravomocí, rozhodovacích procesů a vymezení kompetencí najdeme dále v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), a v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“). Zvláštní postavení v rámci územní samosprávy má hlavní město Praha. Aby zákonodárce odlišil jeho pozici vůči ostatním, upravil jeho postavení jako hlavního města v samostatném zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Polský zákonodárce se vydal stejnou cestou, když se rozhodl, že každý jednotlivý prvek územní samosprávy zakotví v samostatném zákoně. Postavení a bližší vymezení gminy je tedy zachyceno v ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ze zmianami (zákon o obecní samosprávě), powiaty jsou vymezeny v ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, ze zmianami (zákon o okresní samosprávě) a województwa jsou vymezena v ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (zákon o krajské samosprávě).

V Polsku se v současné době nachází 2479 gmin všech druhů, z toho 1571 gmin wiejskich, 602 gmin wiejsko-miejskich a 306 gmin miejskich. Pokud jde o powiaty, najdeme jich v Polsku celkem 314 powiatów a 65 měst, které plní funkce powiatów. Nakonec v Polsku najdeme celkem 16 województw (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, łubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie). Toto administrativní členění Polska je platné od 1. ledna 1999.

Nové územní členění Polska, které zavedlo územní samosprávu, bylo zavedeno ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Tento zákon zavedl třístupňové členění území Polska na gminy, powiaty a województwa.

Pokud jde o Českou republiku, je možné její území rozdělit na 6245 obcí (i toto evokuje rozdíl mezi polskou gminou a českou obcí, kdy Polsko, které je téměř 4x rozlohou a počtem obyvatel větší oproti České republice, má více než dvakrát méně základních územních samosprávných celků) a 14 krajů.

4.2 Orgány územních samosprávných celků

4.2.1 Obec – Česká republika

Mezi orgány obce v České republice řadíme zastupitelstvo obce, radu obce, starostu, obecní úřad, zvláštní orgány obce, orgány zastupitelstva obce a rady obce (výbory, komise) a obecní policii.

Zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo obce je kolektivním orgánem složeným z členů volených v přímých volbách občany obce. Zastupitelstvo obce je nejvyšším orgánem obce, kterému náleží rozhodující oprávnění v oblasti samostatné působnosti. Zastupitelstvo rozhoduje v těch věcech, které jsou svěřeny zákonem (viz § 83 odst. 2 zákona o obcích), a dále si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti obce mimo pravomoci vyhrazené radě obce. Zastupitelstvu nepřísluší až na výjimky rozhodování v přenesené působnosti obce. Výjimkou je vydávání nařízení obce v případech, kdy se rada obce nevolí. Stejně tak mohou být některé pravomoci obce v přenesené působnosti svěřeny zastupitelstvu na základě zvláštního zákona.

Zastupitelstvu je ze zákona vyhrazeno:

- Schvalovat program rozvoje obce,
- Schvalovat rozpočet obce a závěrečný účet obce,
- Zřizovat trvalé a dočasné peněžní fondy obce,
- Zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvalovat jejich zřizovací listiny,
- rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách,
- delegovat zástupce obce na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast,
- navrhopvat zástupce obce do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, a navrhopvat jejich odvolání,
- vydávat obecně závazné vyhlášky obce,
- rozhodovat o vyhlášení místního referenda,
- navrhopvat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí,
- určovat funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni,
- zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce,
- volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolávat je z funkce, stanovit počet členů rady obce, jakož i počet dlouhodobě uvolněných členů tohoto zastupitelstva, zřizovat a zrušovat výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce,

- stanovit výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce,
- zřizovat a zrušovat obecní policii,
- rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce,
- rozhodovat o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranství,
- udělovat a odnímat čestné občanství obce a ceny obce,
- stanovit zásady pro poskytování cestovních náhrad členům zastupitelstva obce,
- rozhodovat o peněžitých plněních poskytovaných fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, za výkon funkce členů výborů,
- rozhodovat o zřízení, sloučení, splynutí, rozdělení a zrušení veřejného neziskového ústavního zdravotnického zařízení, navrhopvat zástupce do jeho dozorčí rady a rozhodovat o převodu vlastnického práva k majetku, s nímž hospodaří veřejné neziskové ústavní zdravotnické zařízení nebo o jeho pronájmu v případech, kdy to stanoví zvláštní právní předpis,
- plnit úkoly stanovené zvláštním právním předpisem.

Zastupitelstvo obce je složeno z členů zastupitelstva obce, jejichž počet na každé volební období stanoví v souladu se zákonem zastupitelstvo obce. Mandát člena zastupitelstva obce vzniká zvolením. Člen zastupitelstva obce skládá na začátku prvního zasedání zastupitelstva obce, jehož se po svém zvolení zúčastní, slib. Člen zastupitelstva obce vykonává svůj mandát osobně a v souladu se svým slibem a není přitom vázán žádnými příkazy. Funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí.

Člen zastupitelstva obce má při výkonu své funkce právo:

- předkládat zastupitelstvu obce, radě obce, výborům a komisím návrhy na projednání,
- vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejich zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila,
- požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce.

Člen zastupitelstva obce je povinen zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, popřípadě zasedání jiných orgánů obce, je-li jejich členem, plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží, hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce. V případě členů zastupitelstva přichází v úvahu jejich tzv. „uvolnění“. Uvolněnými členy zastupitelstva jsou ti, kteří jsou pro výkon veřejné funkce dlouhodobě uvolněni z hlediska předpisů pracovního práva. Uvolněným členům zastupitelstva náleží za výkon jejich funkce

odměna. Neuvolněným členům zastupitelstva, kteří jsou v pracovním poměru, je povinen jejich zaměstnavatel poskytnout pro výkon funkce pracovní volno s náhradou mzdy. V případě neuvolněných členů zastupitelstva, kteří nejsou v pracovním poměru nebo jiném obdobném poměru, poskytne obec náhradu výdělku ušlého v souvislosti s výkonem jejich funkce.

Zastupitelstvo vykonává svou působnost na svých zasedáních. Tato se konají podle potřeby, nejméně však jedenkrát za 3 měsíce. Zasedání svolává a zpravidla řídí starosta. Zasedání zastupitelstva jsou veřejná. Nesejde-li se zastupitelstvo obce po dobu delší než 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, Ministerstvo vnitra je rozpustí. Stejně tak v případě, že zastupitelstvo nebo jiný orgán obce nepostupoval v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum a přes výzvu Ministerstva vnitra zastupitelstvu obce, aby sjednalo nápravu. Po rozpuštění zastupitelstva, do doby, než bude zvoleno nové zastupitelstvo nebo určen správce obce, vykonává působnost zastupitelstva rada obce. Správce obce jmenuje Ministerstvo vnitra z řad zaměstnanců státu zařazených do Ministerstva vnitra. Správce obce zabezpečuje výkon přenesené působnosti, jde-li o obec, kde není tajemník obecního úřadu, a dále některé činnosti v samostatné působnosti obce.

Zastupitelstvo je usnášeníschopné, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů. K platnému usnesení zastupitelstva je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce. O průběhu zasedání obecního zastupitelstva se pořizuje zápis, který podepisuje starosta nebo místostarosta a zastupitelstvem určení ověřovatelé. Členové zastupitelstva mají proti tomuto zápisu právo podávat námítky v případě, že s ním nesouhlasí.

Rada obce

Rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon. V obci, kde se rada obce nevolí, vykonává její pravomoc starosta. Rada obce je kolektivní orgán a tvoří jej starosta, místostarosta (popř. místostarostové) a další členové rady volení z řad členů zastupitelstva obce. Počet členů rady obce je lichý a činí nejméně 5 a nejvýše 11 členů, přičemž nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva obce. Rada obce se nevolí v obcích, kde má zastupitelstvo obce méně než 15 členů. V případě, že je starosta nebo místostarosta odvolán z funkce nebo se této funkce vzdal, přestává být i členem rady obce. Tak, jako zastupitelstvo členy rady volí, je oprávněno je také odvolat. Rada obce vykonává své pravomoci i po ukončení funkčního období zastupitelstva až do zvolení nové rady nebo do zvolení starosty v případě, že se rada nevolí.

Rada obce se schází ke svým schůzím podle potřeby. Tyto schůze jsou neveřejné. Rada obce může k jednotlivým bodům svého jednání přizvat dalšího člena zastupitelstva obce a jiné osoby. Rada je usnášení schopná, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů. K platnému usnesení nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. Rada obce pořizuje ze své schůze zápis, který podepisuje starosta spolu

s místostarostou nebo jiným radním. V zápise se vždy uvede počet přítomných členů rady obce, schválený pořad schůze rady obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Proti zápisu mohou členové rady obce podávat námitky. Zápis ze schůze rady obce musí být uložen u obecního úřadu k nahlédnutí členům zastupitelstva obce.

Základním úkolem rady obce je příprava návrhů pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečení plnění usnesení přijatých zastupitelstvem. Radě obce je dále vyhrazeno:

- zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce,
- plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce,
- rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti,
- vydávat nařízení obce,
- projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva obce nebo komisemi rady obce, stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu,
- na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem,
- zřizovat a zrušovat podle potřeby, komise rady obce, jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy,
- kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce,
- stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce,
- ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu zcela nebo zčásti,
- přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi,
- rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu nebo příspěvkové organizaci obce zcela nebo zčásti.
- stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností,
- schvalovat organizační řád obecního úřadu,
- plnit úkoly stanovené zvláštním zákonem.

Rada obce zabezpečuje dále rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo. Je-li rada obce odvolána jako celek a není-li současně s tím zvolena nová rada obce, vykonává dosavadní rada obce svou pravomoc až do zvolení nové rady obce.

Starosta

Starosta zastupuje obec navenek. Ve statutárních městech vystupuje místo starosty primátor. Níže uvedené tedy platí i pro postavení primátora. Starosta je představitelem obce, vystupuje jejím jménem ve vnějších právních vztazích. Starostu jako orgán obce volí zastupitelstvo obce z řad svých členů. Starosta musí být zároveň i občanem České republiky. Za výkon své funkce odpovídá starosta zastupitelstvu. Starosta jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem a stanoví jeho plat podle zvláštních předpisů. Bez souhlasu ředitele krajského úřadu je jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu neplatné.

Starosta:

- odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok,
- plní úkoly zaměstnavatele, pokud není v obci tajemník (tzn. uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů),
- může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěžit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech,
- může požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku,
- odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce,
- zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu,
- rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce,
- plní další úkoly stanovené zákonem o obcích a zvláštními zákony,
- plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu.

Starosta dále svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva obce a rady obce, podepisuje spolu s ověřovateli zápis z jednání zastupitelstva obce a zápis z jednání rady obce. V případě, že je starosta ze své funkce odvolán nebo se funkce vzdal a není-li současně zvolen nový starosta, vykonává jeho pravomoc až do zvolení starosty místostarosta (resp. jiný člen rady obce), kterého určilo zastupitelstvo obce k zastupování starosty.

Starostu zastupuje místostarosta. Zastupitelstvo obce může zvolit více místostarostů a svěžit jim některé úkoly. Starosta spolu s místostarostou podepisují právní předpisy obce. Starosta je oprávněn pozastavit výkon usnesení obce, má-li za to, že je nesprávné.

Obecní úřad a tajemník obce

Obecní úřad tvoří starosta, místostarostové, tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V čele obecního úřadu je starosta. Rada obce může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení, v nichž jsou začlenění zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu.

Mezi činnosti obecního úřadu v rámci samostatné působnosti patří:

- plnění úkolů, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce,
- pomoc výborům a komisím v jejich činnosti,
- rozhodování v případech stanovených zákonem o obcích nebo zvláštními zákony.

V rámci přenesené působnosti plní obecní úřad všechny ostatní úkoly podle zákona o obcích kromě úkolů, které patří do působnosti jiného orgánu obce. Výkon přenesené působnosti orgány obcí spočívá v zajišťování úkolů státní správy, které na vrcholné úrovni realizují centrální orgány, a to ústřední správní úřady pod politickým vedením vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci. Mezi orgány zajišťujícími úkoly státní správy na různých úrovních se uplatňuje princip hierarchie a subordínace mezi vyššími a nižšími orgány.

Všechny písemnosti vyhotovené orgánem obce v samostatné působnosti obce se v záhlaví označují uvedením slova „obec“ (resp. „město“, „městys“) a názvem obce, městyse nebo města s uvedením orgánu, který písemnost vyhotovil. Všechny písemnosti vyhotovené orgánem obce v přenesené působnosti orgánu obce, s výjimkou nařízení obce, se v záhlaví označují slovy „Obecní úřad“ (resp. „Městský úřad“, „Úřad městyse“) s uvedením názvu obce, městyse nebo města.

V obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností se zřizuje funkce tajemníka obecního úřadu obligatorně, který je zaměstnancem obce. Ostatní obce mohou zřídit funkci tajemníka obecního úřadu fakultativně. Tajemníka obecního úřadu jmenuje a odvolává starosta, a to se souhlasem ředitele krajského úřadu.

Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti. Za plnění těchto úkolů se tajemník zodpovídá starostovi. Není-li v obci zřízena funkce tajemníka obecního úřadu nebo není-li tajemník obecního úřadu ustanoven, plní jeho úkoly starosta.

Tajemník obecního úřadu:

- zajišťuje výkon přenesené působnosti s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny radě obce nebo zvláštnímu orgánu obce,
- plní úkoly uložené mu zastupitelstvem obce, radou obce nebo starostou,
- stanoví podle zvláštních právních předpisů platy všem zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu,
- plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu,
- vydává spisový řád, skartační řád a pracovní řád obecního úřadu a další vnitřní směrnice obecního úřadu, nevydá-li je rada obce.

Tajemník obecního úřadu se dále zúčastňuje zasedání zastupitelstva obce a schůzí rady obce s hlasem poradním. Tajemník obecního úřadu však nesmí vykonávat funkce v politických stranách a v politických hnutích.

Zvláštní orgány obce

V případech stanovených zvláštními zákony zřizuje starosta pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce a jmenuje a odvolává jejich členy. V případech stanovených zvláštními zákony vykonávají zvláštní orgány obce s rozšířenou působností státní správu pro správní obvod obce s rozšířenou působností.

V čele zvláštního orgánu obce může být jen osoba, která, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti, pro jejíž výkon byl zvláštní orgán zřízen. V čele orgánu může podle ustanovení zvláštního zákona stát i starosta (např. v případě povodňové komise obce).

Příkladem zvláštního orgánu obce může být Komise pro projednávání přestupků zřízená podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů nebo Rada obcí pro udržitelný rozvoj území.

Orgány zastupitelstva obce a rady obce

Zastupitelstvo obce může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Svá stanoviska a návrhy předkládají výbory zastupitelstvu obce. Zastupitelstvo obce zřizuje vždy finanční a kontrolní výbor. Obec, v jejímž územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české, zřizuje výbor pro národnostní menšiny. Předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva obce. Výbory plní úkoly, kterými je pověřilo zastupitelstvo obce. Ze své činnosti odpovídá výbor zastupitelstvu obce. Počet členů výboru je vždy lichý. Výbor se schází podle potřeby. Usnesení výboru se vyhotovuje písemně a podepisuje je předseda výboru. Usnesení výboru je platné, jestliže s ním vyslovila souhlas nadpoloviční většina všech členů výboru.

Rada obce může zřídit jako své iniciativní a poradní orgány komise. Svá stanoviska a náměty předkládají komise radě obce. Komise je též výkonným orgánem, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti. Předsedou komise může být jen osoba, která, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti komisi svěřené přenesené působnosti. Komise se usnází většinou hlasů všech svých členů. Komise je ze své činnosti odpovědná radě obce. Ve věcech výkonu přenesené působnosti na svěřeném úseku odpovídá starostovi.

Obecní policie

Za orgán obce označuje zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, i obecní (resp. městskou) policii. Obec tento orgán zřídit může a ke zřízení dochází formou obecně závazné vyhlášky obce. Více o tomto orgánu viz výše uvedený zákon o obecní policii.

4.2.2 Gmina - Polsko

Občané gminy mohou rozhodovat o záležitostech týkajících se jejich gminy ve všeobecném hlasování (volby, referendum) nebo prostřednictvím orgánů. Mezi orgány gminy v Polsku

řadíme „radę gminy“ a „wójtą“. Jednání orgánů gminy je veřejné a neveřejná jednání mohou probíhat pouze v případech, kdy tak stanoví zákon. Veřejností se rozumí právo občanů účastnit se jednání rady a jejích komisí, právo občanů na přístup k informacím, včetně zápisů z jednání apod. Průběh voleb do rady stanoví zvláštní zákon, stejně tak průběh referenda je regulován ve zvláštním zákoně.

Rada gminy

Rada gminy je orgánem gminy, který může rozhodovat o všech záležitostech v působnosti obce kromě otázek, k jejichž rozhodnutí je potřeba uskutečnit referendum. Volební období rady je čtyřleté a počítá se ode dne, kdy proběhly volby. Počet radních se odvíjí od počtu obyvatel na území gminy, nejméně však 15 a nejvíce 45 radních.

K platnosti usnesení rady gminy je třeba nadpoloviční většiny přítomných členů rady. Rada je usnášeníschopná, pokud se na zasedání rady dostaví alespoň polovina všech členů rady. Hlasování o usneseních probíhá veřejně. Zákon může stanovit odlišné podmínky pro přijetí usnesení ve zvláštních případech.

Mezi výlučné pravomoci rady patří:

- schvalování statutu gminy
- stanovení výše odměny pro wójta, určování směrů jeho činnosti a schvalování zpráv o jeho činnosti,
- jmenování a odvolávání pokladníka gminy, který je zároveň hlavním účetním – na návrh wójta,
- schvalování rozpočtu gminy a zprávy o plnění rozpočtu,
- schvalování územních plánů v rámci území gminy,
- schvalování hospodářských programů,
- určování činnosti pomocných jednotek,
- vydávání usnesení v souvislosti se stanovením daní a poplatků v rámci zákonného zmocnění,
- vydávání usnesení v souvislosti s nakládáním majetku gminy,
- určování výše částky, do které může wójt bez souhlasu rady poskytovat závazky jménem gminy,
- jednání v oblasti spolupráce s jinými gminami, včetně přeshraniční spolupráce
- udělování čestného občanství gminy,
- rozhodování o stipendiích pro studenty a žáky,
- rozhodování o dalších záležitostech, které stanoví zvláštní zákony.

Rada gminy dále kontroluje činnost wójta, organizačních jednotek a pomocných jednotek a za tímto účelem zřizuje revizní komisi. Pravidla jednání revizní komise určuje statut gminy. Rada volí ze svého středu předsedu a 1-3 místopředsedy nadpoloviční většinou za přítomnosti alespoň poloviny všech členů rady. Tato volba je tajná. Úkolem předsedy je organizace práce rady a vedení zasedání rady.

Rada gminy jedná na zasedáních, která svolává předseda rady vždy podle potřeby. Jednání

rady gminy se musí uskutečnit nejméně jednou za tři měsíce. První zasedání nově zvolené rady svolává volební komisař, a to nejpozději 7 dní po oznámení výsledků voleb. Rada je povinná projednat návrh wójta na nejbližším zasedání rady.

Statut gminy musí být publikován ve wojewódzkim úředním věstníku.

Radní jsou povinni jednat ve prospěch gminy, jsou povinni přijímat podněty od občanů gminy a prezentovat je na zasedáních rady gminy. Skupina radních může vytvořit klub radních, který působí podle pravidel určených ve statutu gminy. Před zahájením činnosti radní musí složit slib. Radní je povinen účastnit se jednání rady a komisí, jichž je členem, a také jiných samosprávných institucí, do kterých byl zvolen nebo přidělen. Radní nemůže mít pracovní právní vztah k úřadu gminy, ve které získal mandát. Radní dále nemohou obdržet dary, které by mohly zpochybnit důvěru v nich.

Wójt

Wójt je monokratickým výkonným orgánem gminy. Kromě pojmu wójt se můžeme setkat ještě s pojmy „burmistrz“ a „prezydent miasta“ (použití je odvislé od počtu obyvatel gminy a jejího charakteru, pro zjednodušení budeme dále používat pouze pojem wójt, i když se vše dále uvedené vztahuje na všechny tři instituce). Wójt je volen přímo ve volbách, což bylo zavedeno ustawą z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Do té doby byl wójt volen radou gminy. Wójt je volen ve všeobecných, rovných, bezprostředních a tajných volbách. Zvolen může být každý občan Polska, který dosáhl věku 25 let. Po volbách musí wójt získat tzv. absolutorium (nebo také svolení či vyslovení důvěry), které mu uděluje rada gminy. V případě, že rada gminy wójtovi neudělí absolutorium, nedojde automaticky k jeho odvolání, ale následuje referendum o otázce odvolání wójta z jeho funkce. Rada gminy může schválit usnesení o uskutečnění referenda v otázce odvolání wójta i z jiných důvodů než neudělení absolutoria, avšak musí se k tomuto vyslovit dostatečný počet radních (3/5 všech členů rady).

Wójt nařízením povolává své zástupce (jejich počet závisí na počtu obyvatel gminy). Wójt je veřejným činitelem a náleží mu z tohoto titulu zvláštní ochrana podle trestněprávních předpisů, ale také určitá omezení spočívající v zamezení výkonu jiných činností.

Wójt realizuje usnesení rady gminy a vykonává další činnosti stanovené zákonem. Mezi tyto činnosti patří zejména:

- příprava návrhů usnesení rady gminy,
- určení způsobu realizace těchto usnesení,
- hospodaření s majetkem gminy,
- realizace schváleného rozpočtu,
- uzavírání a rozvazování pracovní právního poměru s řediteli organizačních jednotek.

Při realizaci těchto úkolů podléhá wójt výlučně radě gminy.

Mezi ostatní činnosti wójta patří např. příprava návrhu rozpočtu, vydávání pořádkových předpisů, poskytování informací občanům gminy ohledně realizace rozpočtu apod.

Wójt rozhoduje o běžných záležitostech gminy a je jejím reprezentativním orgánem. Co se skrývá pod pojmem „běžné záležitosti gminy“ není nikde blíže určeno, ale bude se jednat zejména o veškerou činnost spadající do kompetence wójta jako výkonného orgánu gminy. Wójt má rovněž právo vydávat rozhodnutí v individuálních věcech z oblasti veřejné správy.

Tajemník a pokladník (sekretarz i skarbnik)

Tajemník a pokladník je jmenován a odvoláván radou gminy na návrh wójta. Statut gminy může určit, že tajemník a pokladník jsou povinni se účastnit jednání rady, a to jako poradní orgány. Hlavním úkolem tajemníka je organizačně zaštit'ovat úřad gminy a fakticky jej řídit. K tomuto je samozřejmě primárně oprávněn právě wójt, nicméně ten může část svých pravomocí delegovat právě na tajemníka.

Pokladník, jak již bylo uvedeno výše, je hlavním účetním gminy. V případě, že by z jednání wójta měl vzniknout peněžitý závazek gminie, vyžaduje se kontrasignace právě pokladníka. Pokud pokladník odmítne kontrasignovat takový úkon, musí o tom informovat radu gminy a další instituce uvedené v zákoně.

Zvláštní orgány gminy

Rada gminy může ze svého středu zřizovat stálé komise a komise ad hoc pro plnění vymezených úkolů. Komise podléhají radě, předkládají jí plán činnosti a také zprávu o své činnosti. Jednání komisí se mohou účastnit radní, kteří nejsou členy komise, mohou se účastnit diskuse a podávat návrhy, avšak nemají oprávnění hlasovat. Činnost komisí, včetně jejich organizačního členění určuje blíže statut gminy.

Úřad gminy (urząd gminy)

Wójt má k výkonu jemu svěřených úkolů k dispozici úřad gminy. Úřad gminy je tedy pomocným orgánem wójta, a je možné jej tedy definovat jako souhrn osob a materiálních prostředků k zabezpečení výkonu činnosti orgánů gminy. Není tedy vyloučeno, aby byl úřad gminy k dispozici i radě gminy.

Zaměstnanci úřadu nemají své vlastní kompetence, jednají pouze jménem a na základě zmocnění wójta. Organizační strukturu a zásady fungování úřadu stanoví organizační řád, který vydává wójt formou nařízení. Každá gmina si může tedy sama zvolit, jaké bude organizační rozdělení úřadu, proto je velmi obtížné stanovit nějaké základní rozdělení. Samozřejmě existují organizační jednotky typické pro většinu úřadů gmin, avšak s ohledem na výše uvedené neexistuje jednotné pravidlo.

Vedoucím úřadu gminy je ze zákona wójt. Wójt je tedy, podobně jako starosta v České

republice, v pozici zaměstnavatele vůči zaměstnancům úřadu. Jak bylo uvedeno výše, může své pravomoci týkající se vedení úřadu delegovat na tajemníka.

4.2.3 Kraj – Česká republika

Mezi orgány kraje v České republice řadíme zastupitelstvo kraje, radu kraje, hejtmana kraje, krajský úřad, zvláštní orgány kraje a orgány zastupitelstva kraje a rady kraje (výbory a komise). Organizace krajské samosprávy svým rozdělením odpovídá organizaci obecní samosprávy. Proto následující text bude obsahovat pouze významné rozdíly oproti obecní samosprávě.

Zastupitelstvo kraje

Zákon o krajích určuje počet členů zastupitelstva v závislosti na počtu obyvatel kraje. Zastupitelstvo tak může mít 45, 55 nebo 65 členů. Postavení člena zastupitelstva kraje je obdobné jako postavení člena zastupitelstva obce.

Zastupitelstvo je nejvyšším orgánem kraje a rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti, ve věcech přenesené působnosti rozhoduje jen, stanoví-li tak zákon. Činnost zastupitelstva lze rozdělit do dvou kategorií, na záležitosti veřejnoprávní povahy a na rozhodování o majetkoprávních úkonech kraje.

Zastupitelstvu je vyhrazeno:

- předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně,
- předkládat návrhy Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů,
- vydávat obecně závazné vyhlášky kraje,
- koordinovat rozvoj územního obvodu, schvalovat programy rozvoje územního obvodu kraje podle zvláštních zákonů, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění,
- schvalovat koncepce rozvoje cestovního ruchu na území kraje,
- volit zástupce kraje do regionálních rad regionů soudržnosti,
- stanovit rozsah základní dopravní obslužnosti pro území kraje,
- rozhodovat o spolupráci kraje s jinými kraji a o mezinárodní spolupráci,
- schvalovat rozpočet kraje a schvalovat závěrečný účet kraje,
- zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky kraje; k tomu schvalovat jejich zřizovací listiny,
- rozhodovat o založení a rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakladací smlouvy a stanovy, rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách,
- delegovat zástupce kraje na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má kraj majetkovou účast,
- navrhopvat zástupce kraje do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má kraj majetkovou účast, a navrhopvat jejich odvolání,

- volit a odvolávat hejtmana, náměstka (náměstky) hejtmana a další členy rady z řad svých členů a odvolávat je z funkce,
- stanovit počet uvolněných členů rady, jakož i funkce, pro které budou členové zastupitelstva uvolněni a od kterého dne,
- zřizovat a zrušovat výbory, volit a odvolávat jejich předsedy a členy,
- rozhodovat o odměnách neuvolněným členům zastupitelstva a o odměnách,
- stanovit zásady pro poskytování cestovních náhrad členům zastupitelstva,
- rozhodovat o peněžitých plněních spojených s výkonem funkce členů výborů, komisí a zvláštních orgánů fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva,
- udělovat ceny kraje,
- rozhodovat o vyhlášení krajského referenda,
- plnit další úkoly stanovené zákonem.

Stejně jako zastupitelstvo obce i zastupitelstvo kraje jedná na svých zasedáních. Která se musí uskutečnit nejméně jednou za tři měsíce. K platnému usnesení, rozhodnutí nebo volbě zastupitelstva je potřeba nadpoloviční většina hlasů všech členů zastupitelstva. Jestliže se zastupitelstvo nesejde po dobu delší než 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, nebo nezvolí-li hejtmana do 6 měsíců ode dne, kdy byl odvolán nebo se funkce vzdal, nebo do 6 měsíců ode dne ustavujícího zasedání, Ministerstvo vnitra je rozpustí a ministr vnitra vyhlásí nové volby. V tomto případě zákon nezná institut „správce kraje“, jako je tomu analogicky u obcí, a po rozpuštění zastupitelstva by své pravomoci nadále vykonávala rada kraje.

Rada kraje

Rada kraje je výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti. Při výkonu své působnosti odpovídá rada zastupitelstvu. Rada může rozhodovat ve věcech přenesené působnosti, jen stanoví-li tak zákon (např. vydávání nařízení kraje). Radu tvoří hejtman, náměstci hejtmana a další členové rady. Počet členů rady je odvislý od počtu obyvatel kraje činí do 600 000 obyvatel 9 členů, a nad 600 000 obyvatel 11 členů.

K jednání rady kraje lze znovu obdobně použít to, co bylo řečeno k jednání rady obce. K platnému usnesení, volbě nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů rady. Rada vykonává své pravomoci i po ukončení funkčního období zastupitelstva až do zvolení nové rady.

Rada kraje je oprávněna:

- připravovat návrhy a podklady pro jednání zastupitelstva a zabezpečovat plnění jím přijatých usnesení,
- zabezpečovat hospodaření podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu svěřeném zastupitelstvem,
- stanovit počet zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu apod.

- na návrh ředitele krajského úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů krajského úřadu,
- zřizovat a zrušovat podle potřeby komise rady,
- přezkoumávat opatření přijatá krajským úřadem v samostatné působnosti,
- vyřizovat návrhy, připomínky a podněty obcí a právnických osob z územního obvodu kraje,
- stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností,
- vykonávat zakladatelské a zřizovatelské funkce ve vztahu k právnickým osobám, organizačním složkám, které byly zřízeny nebo založeny krajem,
- rozhodovat ve věcech kraje jako jediného společníka obchodní společnosti,
- vydávat nařízení kraje,
- rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce,
- projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva nebo komisemi rady,
- plnit úkoly stanovené zvláštním právním předpisem,
- rozhodovat o některých majetkoprávních úkonech kraje.

Hejtman kraje

Hejtmana volí zastupitelstvo z řad svých členů. Hejtman musí být občanem České republiky a odpovídá za výkon své funkce zastupitelstvu. Rada může ukládat úkoly hejtmanovi jen v rozsahu své působnosti. To stejné platí i pro náměstký hejtmana. Na rozdíl od starosty obce hejtman nestojí v čele krajského úřadu.

Hejtman

- zastupuje kraj navenek,
- s náměstkem hejtmana podepisuje právní předpisy kraje,
- se souhlasem ministra vnitra jmenuje a odvolává ředitele krajského úřadu a stanoví mu jeho plat,
- zřizuje v souladu se zákonem pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány,
- odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok,
- odpovídá za informování občanů o činnosti kraje,
- vykonává další úkoly v samostatné nebo přenesené působnosti, pokud jsou mu svěřeny,
- plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele vůči uvolněným členům zastupitelstva a řediteli,
- svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva a rady.

Krajský úřad a ředitel krajského úřadu

Krajský úřad je tvořen ředitelem krajského úřadu a zaměstnanci kraje zařazenými do krajského úřadu. Krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a radou a napomáhá činnosti výborů a komisí. Rada může ukládat úkoly

krajskému úřadu jen v rozsahu své působnosti svěřené jí zákonem. Krajský úřad dále vykonává přenesenou působnost s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny zastupitelstvu a radě nebo zvláštnímu orgánu. Krajský úřad se člení na odbory a oddělení.

Krajský úřad tedy:

- přezkoumává rozhodnutí vydaná orgány obce v řízení podle zvláštních předpisů,
- ukládá sankce podle zákona,
- poskytuje odbornou a metodickou pomoc obcím,
- zabezpečuje koordinaci výstavby a provozu informačního systému kompatibilního s informačními systémy veřejné správy,
- provádí kontrolu výkonu přenesené působnosti obcí,
- zřizuje funkci koordinátora pro romské záležitosti,
- vykonává další působnosti svěřené mu zákonem.

V čele krajského úřadu stojí ředitel, který je zaměstnancem kraje, odpovídá za plnění úkolů svěřených krajskému úřadu v samostatné a přenesené působnosti hejtmanovi. Ředitel je oprávněn zúčastňovat se zasedání zastupitelstva a schůzí rady s hlasem poradním.

Zvláštní orgány kraje

V případech stanovených zvláštním zákonem zřizuje hejtman pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány kraje. V čele zvláštního orgánu může být jen osoba, která prokázala odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti, pro jejíž výkon byl zvláštní orgán zřízen, toto neplatí pro případy, kdy v čele zvláštního orgánu stojí na základě ustanovení zákona hejtman. Zvláštním orgánem je např. bezpečnostní rada kraje (podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů) nebo povodňová komise uceleného povodí (podle zákona č. 254/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Orgány zastupitelstva kraje a rady kraje

Mezi orgány zastupitelstva kraje a rady kraje řadíme obdobně jako v případě obcí komise a výbory. Zastupitelstvo může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Zastupitelstvo je povinno vždy zřídit výbor finanční, výbor kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost. Tyto výbory jsou nejméně pětičlenné. Pokud na území kraje podle posledního sčítání lidu žije alespoň 5 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české, musí být zřízen výbor pro národnostní menšiny.

Rada zase může jako své iniciativní a poradní orgány zřídit komise. Ty předkládají svá stanoviska a náměty radě. Komise se usnází většinou hlasů všech svých členů a ze své činnosti je odpovědná radě.

4.2.4 Powiat – Polsko

Polský zákon o okresní samosprávě řadí mezi orgány powiatu především radu powiatu a zarząd powiatu. Jednání těchto orgánů je veřejné a veřejnost může být vyloučena jen na

základě zákona.

Zvláštním typem jednotky samosprávy v Polsku jsou města, kterým jsou přiznána práva jako powiatu. Těmito městy jsou města s počtem obyvatel větším než 100 000. Funkce orgánů v těchto městech-powiatách plní rada města (rada miasta) a prezident města (prezydent miasta). Tyto města jsou primárně regulována zákonem o obecní samosprávě, avšak s ohledem na výše uvedené a po splnění určitých podmínek jim mohou být přiznána zvláštní práva podle zákona o okresní samosprávě.

Rada powiatu

Rada powiatu je zákonodárným a kontrolním orgánem. Jako zákonodárny orgán může stanovit práva a povinnosti občanům powiatu, orgánům powiatu a jiným subjektům působícím na území powiatu, to vše prostřednictvím usnesení.

Mezi výlučné pravomoci rady powiatu patří např. (většina z pravomocí je shodná s pravomocemi rady gminy):

- schvalování lokálních právních aktů, včetně statutu powiatu,
- jmenování a odvolávání na návrh starosty tajemníka a pokladníka powiatu,
- schvalování rozpočtu powiatu,
- schvalování usnesení ve věcech daní a poplatků v mezích stanovených zákonem apod.

Jako kontrolní orgán může rada kontrolovat činnost zarządu a powiatowych organizačních jednotek. Volební období rady trvá 4 roky. Počet radních je odvozen od počtu obyvatel. Radních může být nejméně 15, nejvíce však 29. Radní jsou voleni bezprostředně.

Usnesení rady jsou přijímána nadpoloviční většinou hlasů přítomných radních, rada je usnášenischopná, je-li přítomna alespoň polovina radních. Zákon může, podobně jako v případě rady gminy, stanovit případy, kdy se vyžadují jiné podmínky pro přijetí usnesení. V případě, že se rovná počet hlasů pro a proti je třeba hlasování opakovat. Radní jsou povinni účastnit se jednání orgánů powiatu, avšak neplnění této povinnosti není spojeno s žádnou sankcí. Ve zbytku je postavení radního rady powiatu shodná s pozicí radního rady gminy. Stejně tak rada powiatu volí ze svého středu předsedu rady a 1 nebo 2 místopředsedy. Rada jedná na svých zasedáních, která mohou být řádná nebo mimořádná. Řádná zasedání se konají nejméně jednou za 3 měsíce.

Zvláštní orgány powiatu

Zvláštními orgány rady jsou komise. Všechny podrobnosti týkající se jednání v komisích, včetně jejich ustanovení, jsou určeny ve statutu powiatu. Zvláštní postavení zaujímá revizní komise, která je obligatorním orgánem v každém powiatu. Úkolem této komise je kontrolovat činnost zarządu a powiatowych organizačních jednotek, včetně vyslovení doporučení ohledně vyslovení absolutoria zarządu. Ke komisím více viz komentář ohledně zvláštních orgánů gminy.

Zarząd powiatu

Zarząd je kolektivní výkonný orgán powiatu. Členy zarządu jsou starosta, místostarosta a ostatní členové. Rada powiatu volí starostu a na jeho návrh ostatní členy zarządu powiatu. Počet členů zarządu se pohybuje od 3 do 5, včetně starosty a místostarosty. K jednání zarządu, včetně udělení, resp. neudělení absolutoria viz obdobně komentář k wójtowi. Odvoláním starosty nebo jeho rezignací se odvolává celý zarząd, resp. celý zarząd rezignuje. V případě, že bude odvolán jiný člen zarządu, je rada povinna jmenovat na jeho místo nového člena, a to znovu na návrh starosty.

Starosta

Starosta organizuje práci zarządu, rozhoduje o běžných záležitostech powiatu a je jeho reprezentativním orgánem. Co se skrývá pod pojmem „běžné záležitosti gminy“ není nikde blíže určeno, ale bude se jednat zejména o veškerou činnost spadající do kompetence starosty, resp. zarządu jako výkonného orgánu gminy. Starosta má rovněž právo vydávat rozhodnutí v individuálních věcech z oblasti veřejné správy na úrovni powiatu.

Tajemník a pokladník (sekretarz i skarbnik)

Tajemník a pokladník je jmenován a odvoláván radou powiatu na návrh starosty. Statut powiatu může určit, že tajemník a pokladník jsou povinni se účastnit jednání rady, a to jako poradní orgány. Hlavním úkolem tajemníka je organizačně zaštiťovat úřad powiatu a fakticky jej řídit, včetně výkonu dalších úkolů, které na něj budou svěřeny starostou nebo radou.

Pokladník zase, jak již bylo uvedeno výše, je podobně jako v případě gminy hlavním účetním powiatu. V případě, že by z jednání orgánů powiatu měl vzniknout peněžitý závazek powiatu, vyžaduje se kontrasignace právě pokladníka. Pokud pokladník odmítne kontrasignovat takový úkon, musí o tom informovat radu powiatu a další instituce uvedené v zákoně.

Starostwo powiatowe

Zarząd vykonává svou činnost pomocí starostwa powiatowego, které má de facto stejnou pozici jako úřad gminy. Organizaci a zásady fungování starostwa určuje organizační řád schválený radou na návrh zarządu. Struktura starostwa je odvislá od typu powiatu a měla by reflektovat jeho konkrétní potřeby a požadavky podle různých kritérií.

4.2.5 Województwo – Polsko

Podobně jako předchodí dvě úrovně samosprávy – gmina a powiat – má i województwo svůj zákonodárný orgán (sejmik województwa) a výkonný orgán (zarząd województwa). Většinu z toho, co bylo řečeno již výše, je možné vztáhnout i na tyto orgány. Sejmik volí ze svého středu předsedu a ne více než 3 místopředsedy. Stejně tak jedná sejmik na zasedáních, která se konají alespoň jednou za 3 měsíce. Sejmik může povolat k výkonu předem stanovených činností stálé komise a komise ad hoc, povinně povolávanou komisí je revizní komise. Zarząd województwa je kolektivním výkonným orgánem, jehož počet omezil zákon na počet 5 členů, mezi které se počítá marszałek województwa, wicemarszałek (nebo dva wicemarszałcy)

a ostatní členové. Mezi úkoly zarządu województwa patří zejména realizace usnesení sejmiku, hospodaření s majetkem województwa, příprava a realizace rozpočtu, příprava strategie rozvoje województwa, uzavírání dohod o mezinárodní spolupráci, schvalování organizačního řádu úřadu marszałka (obdoba úřadu gminy a úřadu powiatu) apod. Veškeré ostatní záležitosti, včetně jednání zarządu województwa stanoví statut województwa.

Urząd marszałkowski je wojewódzka organizační jednotka, která nemá právní subjektivitu, ale má samostatnou kapitolu v rozpočtu województwa. Urząd je pomocným orgánem pro výkon pravomocí zarządu województwa a zároveň zajišťuje organizačně a funkčně výkon činností zvláštních orgánů województwa. V čele tohoto úřadu stojí marszałek województwa.

Zákon dále rozlišuje pozici marszałka wojewódzkiego, který má za úkol reprezentovat województwo, starat se o běžné záležitosti województwa a zároveň řídit úřad marszałka. Nedochozí zde tedy k rozdělení těchto kompetencí na dvě osoby (na wójta, resp. starostu, a tajemníka), jako je tomu v případě gminy a powiatu, ale dochází ke kumulaci v jedné osobě. Pozice sekretarza województwa ale může být dle potřeby ustanovena. Pokladník (skarbnik województwa) má pak stejnou pozici a úkoly jako pokladník gminy a pokladník powiatu. Kromě marszałka wojewódzkiego zná polský právní řád dále institut wojewody, který působí na úrovni województwa coby reprezentant vlády. Jeho úkolem je tedy zajišťovat ve województwie státní správu. Wojewoda kontroluje výkon státní správy orgány územní samosprávy a odpovídá za výkon politiky polské vlády.

5. Zásadní schvalovací procedury

5.1 Česká republika

Ve stručnosti se dá legislativní proces na úrovni obcí a krajů popsat následovně:

Návrh právního předpisu zpracovává věcně příslušný odbor daného úřadu. V případech stanovených zvláštním zákonem se na zpracování návrhu podílejí i státní orgány. Návrh musí být zpracován v souladu s legislativně technickými pravidly, který vydává vláda usnesením. Návrh může případně obsahovat i alternativní řešení konkrétních problémů. Součástí návrhu je dále důvodová zpráva, která obsahuje zejména zhodnocení platného stavu a uvedení důvodů nové úpravy, vysvětlení navrhované právní úpravy s vysvětlením cílů, které sleduje, finanční a hospodářský dopad, dopad na počet pracovních sil a na občana apod.

Následně návrh přechází do tzv. připomínkového řízení. Připomínkové řízení zajišťuje podle konkrétní situace vedoucí věcně příslušného odboru, tajemník obecního úřadu, starosta obce

atd. Návrh se dále zasílá k věcnému posouzení a k zaujetí stanoviska útvarem úřadu, jejichž působnosti se věcně dotýká a dále orgánům určeným zvláštními právními předpisy. K zaujetí stanoviska se určí lhůta, zpravidla 15 dní. Dožádaný orgán posuzuje návrh nejen z věcného hlediska ve vztahu k vlastní působnosti, ale i z hlediska obecného souladu s právními předpisy a rovněž z hlediska požadavků kladených na tvorbu právních předpisů. V případě, že dožádaný orgán k návrhu zaujme odchylné stanovisko, je potřeba toto s ním projednat. Průběh a výsledky připomínkového řízení uvádí zpracovatel návrhu v předkládací zprávě.

Před předložením návrhu na jednání zastupitelstva je návrh zpravidla předběžně projednán v radě s tím, že rada seznámí zastupitelstvo na začátku projednávání návrhu se svým stanoviskem. Pokud jsou v obci nebo kraji zřízeny poradní orgány (komise, výbory, legislativní rada apod.), vyžádá se sdělení jejich stanoviska v předstihu.

Zastupitelstva obou dvou úrovní samosprávy, tedy jak obce, tak kraje, jsou povinny ze zákona schválit a vydat jednací řády, které obsahují podrobnosti o jednání zastupitelstva a výborů. Jak již bylo řečeno výše, zastupitelstvo je usnášeníschopné, je-li přítomna alespoň polovina všech členů zastupitelstva. Pro schválení usnesení je potřeba, aby pro usnesení hlasovala nadpoloviční většina přítomných zastupitelů. Jednotlivé zákony pak stanoví případy, kdy je pro schválení usnesení potřeba jiný počet hlasů zastupitelů (např. 3/5 většina, absolutní většina apod.) Podklady pro jednání zastupitelstva připravuje starosta v případě obce, resp. hejtman v případě kraje. Tyto osoby také svolávají jednání zastupitelstva a zpravidla je i řídí. Návrh programu jednání zastupitelstva kraje připravuje a předkládá zastupitelstvu kraje ke schválení rada kraje.

Rada obce je usnášeníschopná, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů. K platnému usnesení nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. Rada obce pořizuje ze své schůze zápis, který podepisuje starosta, resp. hejtman, spolu s jiným radním. Stejně jako v případě zastupitelstva, i v případě rady obce svolává a řídí starosta, resp. hejtman, zasedání rady obce.

V případě výborů, jako iniciativních a kontrolních orgánů zastupitelstva, je počet jejich členů, pro předcházení případných problémů, vždy lichý. Usnesení výboru je platné, jestliže s ním vyslovila souhlas nadpoloviční většina všech členů výboru. Stejně tak komise, které působí jako iniciativní a poradní orgány rady, se usnáší většinou hlasů všech svých členů.

Nařízení obce nebo kraje vydává rada. V obcích, kde pravomoc rady vykonává starosta, vydává nařízení obce zastupitelstvo. Obecně závaznou vyhlášku obce vydává zastupitelstvo obce nebo kraje. Právní předpis obce nebo kraje podepisuje starosta obce spolu s místostarostou, primátor a náměstek primátora nebo hejtman spolu s náměstkem hejtmana.

5.2 Polsko

V případě polských orgánů je situace poněkud odlišná. Zákon pouze stanoví základní pravidla pro schvalování právních aktů, nicméně všechny ostatní procedury jednání v radě a v ostatních orgánech jsou vždy stanoveny pro jednotlivé územní samosprávné celky ve statutu, který obsahuje základní pravidla jednání těchto orgánů. Zákon blíže nespecifikuje, co vše má být ve statutu obsaženo. Jednotlivé statuty tak budou reflektovat vždy specifické podmínky konkrétních územních samosprávných celků (např. jejich velikost, počet obyvatel, specifické demografické prvky apod.)

Statut je dokumentem o charakteru právního aktu. Jedná se o nástroj, kterým se regulují úkoly a činnosti určených subjektů, v tomto případě gminy, powiatu a województwa. Tento dokument zároveň obsahuje i popis organizační struktury subjektu, včetně vztahů mezi jednotlivými orgány, popř. mezi jednotlivými organizačními jednotkami. Potřebu schválit statut stanoví jednotlivé zákony. V případě, že je statut schvalován radou gminy, radou powiatu nebo sejmikiem województwa, má charakter právního předpisu vydávaného těmito orgány, tedy vyhlášky. Statut je časově neomezený, pokud v něm není určeno jinak. Je však možné jej stejným způsobem, jakým byl schválen, i změnit. Jelikož má statut formu vyhlášky, je jeho závaznost a vymahatelnost stejná, jako v případě vyhlášky s tím, že ve statutu jsou primárně obsaženy práva a povinnosti orgánů jednotlivých územních samosprávných celků, a bude tedy závazný především pro tyto orgány.

Statut schvaluje rada gminy, resp. rada powiatu nebo sejmik województwa na svém zasedání. K platnosti usnesení těchto orgánů je třeba nadpoloviční většiny přítomných členů. Tyto orgány jsou usnášeníschopné, pokud se na jejich zasedání dostaví alespoň polovina všech jejich členů. Jednání rady gminy, rady powiatu nebo sejmiku województwa svolává a řídí jejich předseda. Návrhy k projednání může předkládat také wójt, starosta nebo marszałek województwa. Podmínkou platnosti a účinnosti právních předpisů je jejich vyhlášení (publikace) ve wojewódzkém úředním věstníku. Více informací o procedurách je možné najít právě ve statutech jednotlivých samosprávných celků, které se v důsledku absence zákonné úpravy mohou od sebe v jednotlivých bodech značně lišit.

6. Shrnutí zásadních rozdílů právních úprav České republiky a Polské republiky v uvedených oblastech

Pojem veřejné správy v České republice a v Polsku je chápán podobně. Rozlišuje se jak formální, tak její organizační hledisko. V obou státech kromě veřejné správy se rozlišuje také správa soukromá, a to s ohledem na její funkci, kde na rozdíl od cíle veřejné správy – správa veřejných záležitostí, je u správy soukromé sledován vlastní individuální cíl svobodně stanovený na základě vlastní vůle.

Také výkon správy je ve svých základech podobný, a je vykonáván především státem, dále pak veřejnoprávními subjekty a v určitých momentech i subjekty soukromoprávními, u kterých si veřejnoprávní subjekty zadají výkon veřejných služeb.

Při velkém zjednodušení lze říci, že i organizace výkonu veřejné správy je podobná, pouze s tím, jak je nazíráno na subjekt – orgán, který ji vykonává – viz. úvod.

V zásadě tak v obou státech vykonávají veřejnou správu ústřední orgány veřejné správy a územní orgány veřejné správy se všeobecnou působností.

K tomu samozřejmě ještě s ohledem na nutnost řešení určitých specializovaných a komplikovanějších problémů se objevují územně dekoncentrované orgány státní správy – specializující se a rozlišující se podle oboru své působnosti – různé inspekce (energetická, potravinářská), bezpečnostní služby (hasiči), dozorčí orgány (hygiena, báňské úřady), úřady (práce, finanční).

V Polsku, dá se říci, že prezident má větší výkonnou moc nežli je tomu v České republice, kde je jeho role spíše reprezentativní.

Zásadním rozdílem v organizaci územní samosprávy v Polsku a v České republice je to, že v České republice je územní samospráva pouze dvoustupňová (obec, kraj), zatímco v Polsku je územní samospráva tříступňová (gmina, powiat, województwo). Specifické postavení pak zaujímá hlavní město Praha, které je regulováno zvláštním právním předpisem (zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů). V Polsku je počet územních samosprávních celků menší (gminy – obce) nebo přibližně stejný (województwa – kraje) ve srovnání s Českou republikou, nicméně s ohledem na rozlohu a počet obyvatel jsou větší.

ČESKÁ REPUBLIKA	POLSKO
Obec	Gmina
Zastupitelstvo	Rada gminy
Rada obce	-
Starosta	Wójt
Obecní úřad	Urząd gminy
Tajemník obce	Sekretarz
-	Skarbnik (pokladník)
Zvláštní orgány obce	-
Orgány zastupitelstva obce a rady obce (výbory, komise)	Zvláštní orgány rady gminy (komisje)
-	Powiat
-	Rada powiatu
-	Zarząd powiatu
-	Starosta
-	Starostwo powiatowe
-	Sekretarz
-	Skarbnik
-	Zvláštní orgány rady powiatu (komisje)
-	
Kraj	Województwo
Zastupitelstvo	Sejmik województwa
Rada kraje	Zarząd województwa
Hejtman	Marszałek województwa
(nelze jednoznačně určit ekvivalent v ČR)	Wojewoda
Krajský úřad	Urząd marszałkowski
Ředitel krajského úřadu	Sekretarz
-	Skarbnik
Zvláštní orgány kraje	-
Orgány zastupitelstva kraje a rady kraje (výbory, komise)	Zvláštní orgány sejmiku województwa (komisje)

Pokud jde o základní schvalovací procedury, dovolíme si pro bližší informace odkázat na popis uvedený v příslušné kapitole. Základním rozdílem mezi Českou Republikou a Polskem je v tomto případě úloha statutu. Zatímco v České republice jsou základy pro schvalovací procedury obsaženy již v zákoně, případně jiných právních aktech (jednací řády apod.), v Polsku je situace odlišná. Zákon v případě schvalovacích procedur neobsahuje popis těchto procedur, ale odkazuje na úpravu obsaženou ve statutech jednotlivých územních samosprávných celků. Je tedy zcela na těchto celcích, jakým způsobem si budou vztahy mezi jednotlivými orgány a s tím související schvalovací procedury regulovat.

7. Zdroje

Zákony:

Zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej - Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów – Dz. U. z 2003 r. nr 24, poz. 199 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów - Dz. U. z 2001 r. Nr 154, nr 1800

Ustawa z dnia 4 września o działach administracji rządowej - Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym - Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa - Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1590 zm

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie - Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206.

Literatura:

Kopecký, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, xii, 377 s

Ondruš, R. *Správní právo*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005, 234 s.

Průcha, P. *Správní právo: obecná část*. 6. dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 1.). Brno: Masarykova univerzita, 2004, 356 s.

Průcha, P. *Veřejná správa a samospráva*. Vyd. 1. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004, 241 s.

Ruśkowski, E., Dolnicki, B., *Władze i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Oficyna wydawnicza Branta, Bydgoszcz - Białystok - Katowice: 2007, 370 s,

Dolnicki, B., *Samorząd terytorialny*. Wyd. 2. popr. i uzup. Zakamycze: Kantor wydawniczy

Zakamycze, 2003, 351 s.

Leoński, Z., Hauser, R., a Skoczylas, A., *Zarys prawa administracyjnego*. Wyd. 2. Warszawa: LexisNexis, 2006, 502 s.

Ochendowski, E. *Prawo administracyjne: część ogólna*. Wyd. 7. - zaktualizowane. Toruń: Dom organizatora, 2006, 498 s. ISBN 8372853037.

Ministerstvo vnitra: Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy, metodická pomůcka Ministerstva vnitra ČR, Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/pravidla-pro-vydavani-prav-predp-obci-a-kraju-pdf.aspx>