

POZNÁMKY K VYŠŠÍ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVĚ V ČR A POLSKU

MARTIN ŠMÍD

Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice

Abstrakt

Článek shrnuje a porovnává ústavní zakotvení vyšších územních samosprávných celků v Česku a v Polsku. Tento ústavní základ je velmi obdobný, ostatně jak Česká republika, tak Polsko jsou unitárními státy. Dále popisuje provedení reformy veřejné správy v Polsku a vytvoření vyšších samosprávných jednotek – okresů (powiaty) a vojvodstev (województwa). Závěrem je srovnání těchto jednotek se situací v ČR.

Klíčová slova

Veřejná správa, samospráva, kraje, Polsko

Abstract

The paper summarizes and compares the constitutional basis of high-level local government in Czech Republic and Poland. This constitutional basis is very similar, both Czech Republic and Poland are unitary states. Next topic is the description of the reform of public administration in Poland and creation of high-level units of local government there – districts (powiaty) and voivodships (województwa). Comparison with the situation in Czech Republic is the last statement.

Key words

Public administration, local government, regions, Poland

Ústavní zakotvení

Právní základ územních samosprávných celků v Česku a Polsku je obdobný. Stejně jako česká ústava říká v čl. 8, že samospráva územních samosprávných celků se zaručuje, Ústava Polské republiky ze dne 2. dubna 1997 (Dziennik ustaw Nr 78 z 16 lipca 1997 r., poz. 483) stanoví existenci územní samosprávy v úvodních ustanoveních o republice, konkrétně v čl. 15 a 16. Nutno podotknout, že polská ústava je v tomto ústavním zakotvení podrobnější a konkrétnější, než ústava česká. Především říká, že územní dělení zaručuje decentralizaci

veřejné moci. Ústava výslovně říká, že územní samospráva se podílí na výkonu veřejné moci; záležitosti svěřené zákonem vykonává vlastním jménem a na vlastní odpovědnost.

Územní samospráva je potom konkretizována v Oddílu VII polské ústavy (*Samorząd terytorialny*), opět je tu tedy podobnost s českou ústavní úpravou. Dále se ale zaměříme výhradně na vyšší územní samosprávné celky. Jejich existenci předpokládala česká ústava od začátku, realizace byla ale provedena až ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. o zřízení vyšších územních samosprávných celků. V polské ústavě je výslovně upravena jako základní jednotka územní samosprávy obec (*gmina*) s tím, že jiné jednotky regionální nebo místní samosprávy upraví zákon. Obci náleží všechny náležitosti samosprávy, nejsou-li svěřeny jiným jednotkám. Přestože tento text je v zásadě věnován vyšším jednotkám územní samosprávy, stojí za to na tomto místě připomenout, že pojetí samosprávné obce v Polsku je zejména svou velikostí odlišné od pojetí českého; v Polsku existuje 2 478 obcí, v Česku 6 249 obcí. Gmina tedy odpovídá vždy spíše městu nebo městečku, pod které spadají i okolní vesnice, které tedy nemají vlastní samosprávu.

Vyšší jednotky územní samosprávy nejsou tedy v Polsku výslovně zakotveny v ústavě. Zřízení těchto jednotek bylo ve své době – po přijetí polské ústavy v roce 1997 – předmětem mnoha diskuzí. Zřizování těchto jednotek se tedy časově přibližně shoduje se zřízením krajů v České republice. Je třeba připomenout čl. 236 polské ústavy, který říká, že návrhy zákonů k provedení ústavy musí Rada ministrů (vláda) předložit do dvou let od účinnosti ústavy.

Reforma veřejné správy v Polsku

Zatímco v Česku máme dvoustupňovou územní samosprávu (obce a kraje), polská územní samospráva je třístupňová. Kromě obcí (*gminy*) existují v Polsku dále samosprávné okresy (*powiaty*) a vojvodství (*województwa*). To je asi nejpodstatnějším rozdílem mezi územní samosprávou v Česku a Polsku. Ještě je třeba připomenout, že přestože každá vyšší jednotka územní samosprávy zahrnuje vždy určitý počet jednotek nižších (s výjimkou gmin se statusem powiatu), neexistuje mezi nimi vztah nadřízenosti a podřízenosti. Každá úroveň samosprávy má své nezávislé kompetence.

První etapou ve vytváření systému územní samosprávy bylo vytvoření samosprávy v gminách v roce 1990. Druhá etapa zahrnovala obnovení powiatů zrušených v roce 1975 a snížení počtu

vojvodství ze 49 na 16 v roce 1998. Třetí etapa znamenala vytvoření samosprávných orgánů na úrovni powiatů a wojvodství k 1. lednu 1999.

Příprava reformy veřejné správy na úrovni vyšších samospráv probíhala v Polsku prakticky již od roku 1993. Různé vládní týmy se zabývaly jednotlivými úrovněmi územní samosprávy. Panovala tedy již shoda – alespoň v odborných kruzích – na nutnosti vytvořit lokální (*powiaty*) a regionální (*województwa*) územní samosprávu. Gminy jakožto základní samosprávné jednotky existovaly již od počátku 90. let. Vládním programem se tato reforma stala až v roce 1997, po nástupu Jerzyho Buzka do úřadu Předsedy Rady ministrů (předsedy vlády). Provedení reformy se stalo součástí vládního programu koalice Volební akce Solidarita (AWS – Akcja Wyborowa Solidarność) a Unie Svobody (Unia Wolności).

Impulesem k realizaci reformy byla samozřejmě nová ústava přijatá v dubnu 1997. Nutno ještě zmínit, že v té době existovala určitá obava o jednotnost státu, proto je v čl. 3 výslovně definováno Polsko jako jednotný (unitární) stát, ostatně stejně jako Česká republika v čl. 1 Ústavy. Přesto polská ústava obsahuje poměrně silné garance územní samosprávy. Důležitý je v tomto ohledu především čl. 163, který stanoví, že územní samospráva plní úkoly, které nejsou ústavou nebo zákonem svěřeny do působnosti jiných orgánů veřejné moci.

Powiaty

Při tvorbě powiatů existovala v zásadě od počátku shoda na tom, že jejich počet by se měl pohybovat okolo 300, ostatně první návrh mapy powiatů s přibližně 300 jednotkami se objevil již v roce 1993. Tento počet vychází z tradičních historických regionálních center. Jediným protinávrhem byla koncepce profesora Jerzyho Kołodziejského (státního tajemníka pro veřejnou správu), která obsahovala 180 administrativních jednotek. Nicméně i on byl na základě tlaku jednotlivých tradičních center nucen zvýšit počet jednotek ve svém návrhu na 267. Zásadní změna počtu powiatů proto nebyla patrně ani možná, powiaty bylo třeba vytvořit kolem přirozených center s existencí a dostupností veřejných služeb. Samozřejmě, patrně při žádném počtu navržených powiatů by neustaly návrhy a stížnosti dalších míst. V současnosti tedy existuje 379 powiatů, včetně 64 městských gmin se statusem powiatu. Počet se v průběhu let měnil v řádu jednotek.

Právní úprava powiatů je provedena zákonem z 5. června 1998 o samosprávě powiatů (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578 z późm. zm.).

Województwa

Počet vojvodství vyvolával v Polsku při jejich vytváření větší emoce. Především proto, že do té doby existovala malá vojvodství, kterých bylo 49, proto celá řada větších či středních měst měla status vojvodského města. Cílem reformy veřejné správy bylo tento počet radikálně zredukovat a vytvořit velké, přirozené regiony, které budou schopny plnit všechny své funkce. Proto byl vypracován návrh na vytvoření 12 vojvodství.

Další velká centra si ale chtěla také udržet svůj vojvodský status. Proto byly vytvářeny protinávry obsahující vytvoření 14-17 vojvodstev. Protestů proti 12 vojvodstvím využila zejména levicová opozice (SLD – Sojusz Lewicjy Demokratycznej), která aktivně podporovala vytvoření dalších vojvodství. Šlo o vojvodství Kujawsko-Pomorskie (Bydgoszcz/Toruń), Lubuskie (Gorzów Wielkopolski/Zielona Góra), Świętokrzyskie (Kielce), Opolskie (Opole) a Środkowo-Pomorskie (Koszalin) O Parlamentem nakonec prošel návrh obsahující 15 vojvodství. S odvoláním na společenské protesty odmítl tehdejší prezident Alexander Kwaśniewski zákon podepsat. Na druhé straně existoval i politický odpor proti vytvoření 17 vojvodstev, a to ze dvou důvodů. Prvním by byl symbolický návrat k 17 vojvodstvím existujícím v časech Polské lidové republiky, druhým slabost „17. vojvodství“ – Středního Pomořanska se sídlem v Koszalinu a z toho plynoucí obava, že tato slabost by narušila celou regionální strukturu státu.

Nakonec bylo tedy v Polsku vytvořeno 16 vojvodství, a to zákonem z 5. června 1998 o samosprávě vojvodstev (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576 z późm. zm.).

Srovnání s ČR

Je zajímavé, že powiaty svou velikostí a počtem obyvatel přibližně odpovídají českým okresům. Ty však samosprávu a dnes již až na výjimky ani státní správu nevykonávají, přestože i v Česku lze okresní města považovat většinou za hospodářská a kulturní centra regionu. Osobně bych považoval výkon samosprávy (ale i státní správy) na této úrovni za vhodný. Způsob provedení reformy veřejné správy v České republice nepokládám za

povedený, už jen pro obrovskou nepřehlednost územního členění, a to v zásadě na všech úrovních. Na druhé straně je třeba vzít v úvahu, že územní členění státu z roku 1960 bylo vytvořeno především za účelem řízení ekonomiky a také nepředstavuje ideální řešení.

Z porovnání s českými kraji, kterých je 14, je patrné, že polské regiony jsou větší a tím i silnější. 16 polským regionům by velikostí odpovídalo spíše vytvoření 4-5 krajů v ČR, což lze asi jen těžko považovat za reálné. Na druhou stranu, jak v Polsku, tak v Česku existují velké rozdíly mezi počtem obyvatel jednotlivých regionů. To je nicméně nevyhnutelné.

Proto považuji reformu veřejné správy za ztracenou příležitost. Nejprve měla být vytvořeny nejnižší jednotky, tedy mikroregiony s přirozeným spádovým centrem, většinou městem, mohlo by jít o obdobu současných pověřených obcí. Teprve potom mohly být tyto jednotky integrovány do větších celků, přičemž na základě polských zkušeností bych považoval za vhodné dva stupně vyšší samosprávy – okresy s přibližně 100 000 obyvateli vytvářené kolem lokálních center a kraje. S tím související otázkou, která ale již přesahuje rámec tohoto článku, je otázka respektování či nerespektování zemské hranice při administrativním členění.

Literatura

- [1] Emilewicz, J., Wołek, A. (eds.): *Reformers and Politicians*, 3. vyd., Warszawa: Elipsa, 247 str., 2002, ISBN: 83-7151-493-X
- [2] Grospič, J., Vostrá, L. (eds.): *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*, Plzeň: Aleš Čeněk, 406 str., 2004, ISBN: 80-86473-71-6
- [3] Grospič, J., Louda, T., Vostrá, L. (eds.): *Územní samospráva v České republice a Evropě*, Plzeň: Aleš Čeněk, 423 str., 2007, ISBN: 978-80-7380-028-4
- [4] Grzybowski, M. et.al.: *Prawo konstytucyjne*, Białystok: Temida 2, 424 str., 2008, ISBN: 978-83-89620-8
- [5] Mates, P. (ed.): *Reforma veřejné správy – Sborník příspěvků*, Praha: ASPI, 380 str., 2007, ISBN: 978-80-7357-300-3

Kontaktní údaje na autora – email:

JUDr. Martin Šmíd

Fakulta ekonomicko-správní, Ústav veřejné správy a práva

Univerzita Pardubice, Studentská 95, 532 10 Pardubice

martin.smid@upce.cz