

## MODUL 11

### **Polsko II: státní správa a samospráva – reformy veřejné správy – specifika polského veřejného sektoru**

#### **Cíl:**

Studenti se v následující kapitole seznámí se základními informacemi o struktuře a současném fungování územních samospráv na území Polska a dále budou alespoň v základních rysech informováni o průběhu reforem veřejné správy v posledních dvou, resp. třech desetiletích. Součástí kapitoly je i závěrečné pojednání o dvou významných nepolitických aktérech polského veřejného života.

#### **Klíčová slova:**

Státní správa a samospráva: administrativní úprava z roku 1975 – reformní změny z let 1990 a 1998/1999 – trojstupňové administrativní členění územní správy – obec a orgány obce – okres a orgány okresu – vojvodství a orgány vojvodství – volební systémy voleb do regionálních zastupitelstev.

Reformy veřejné správy: počátky reformního procesu v 80. letech – reformní a demokratizační změny z let 1980, 1987 a 1988 – reformní kroky kolem roku 1990 – soubor zákonů z roku 1998 – změny z roku 2002.

Specifika polského veřejného sektoru: odborové organizace a hnutí – role a význam římskokatolické církve v polském veřejném životě.

#### **Shrnutí:**

Administrativní členění Polska prošlo ve 20. století mnoha změnami. Po roce 1990 byla obnovena samospráva a demokratické komunální volby. S účinností od 1. 1. 1999 byla v roce 1998 přijata další administrativní reforma, jejímž výsledkem bylo zavedení trojúrovňového samosprávného administrativního uspořádání. Základní administrativní jednotkou je v obec, jediná ústavně zakotvená samosprávná instituce. V čele obce stojí rada obce, které ze svého středu volí správní radu obce v čele s předsedou, kteří jsou výkonnými orgány obce. V menších obcích stojí v jejich čele přímo volený starosta, ve statutárních městech primátor (prezident). Vyšší administrativní úroveň reprezentují okresy, jejichž nejvyšším orgánem je okresní rada, volená ve všeobecných volbách. Výkonným orgánem okresu je správní rada okresu, která ze svého středu volí předsedu a jeho náměstka. Nejvyšší administrativní úroveň v oblasti samosprávy i státní správy tvoří vojvodství, v jejichž čele stojí vojvodský parlament,

volení ve všeobecných volbách. V čele vojvodského parlamentu stojí předseda, reprezentantem státní moci je vojvoda, jmenovaný a odvolávaný ministerským předsedou. Zástupci vojvody jsou první a druhý vicevojvoda, jmenovaní na vojvodův návrh předsedou vlády. Od roku 1998 jsou v přímých a všeobecných volbách voleny tři typy zastupitelstev, obecní, okresní a vojvodská-parlamentní.

Zatímco počátky reformního procesu ve většině postkomunistických zemí je třeba hledat v událostech let 1989–1990, v případě Polska začaly přibližně o desetiletí dříve. Reformní proces byl zahájen hned v roce 1980 a přes ústavní změny z let 1987 a 1988 akceleroval počátkem 90. let. Zásadním reformním krokem 90. let byla obnova územní samosprávy, s níž se započalo hned v roce 1990. Dalším významným mezníkem v reformním procesu po roce 1989 bylo přijetí souboru zákonů z roku 1998 a s platností od 1. 1. 1999, které radikálně měnily územní členění státu a organizaci lokálních orgánů veřejné správy. V roce 2002 byl konečně prosazen i dlouholetý požadavek přímých a všeobecných voleb starostů a primátorů. V polském politickém systému a veřejném životě hrají vedle politických a ústavních subjektů a faktorů důležitou roli dva faktory, aktéři sociálně-ekonomických vztahů a římskokatolická církev.

### **Kontrolní otázky:**

1. Ve vztahu k územním samosprávám stručně interpretuj změny z let 1975, 1990 a 1998.
2. Stručně popiš volební systémy voleb do územně-samosprávných zastupitelstev.
3. Které nejvýznamnější změny s sebou přinesl soubor zákonů schválených v roce 1998 a s platností od 1. 1. 1999?
4. Popiš stručně vznik a význam polského odborového hnutí Solidarita.
5. Jakou roli hraje v polském veřejném životě římskokatolická církev a jaké jsou kořeny jejího současného postavení?

### **Literatura:**

[http://pl.wikipedia.org/wiki/Gminy\\_Polski](http://pl.wikipedia.org/wiki/Gminy_Polski).

Kubát, M.: Polské zkušenosti s reformami administrativního uspořádání. Parlamentní zpravodaj 2000, č. 2.

Kubát, M.: Polsko. In Kubát, M. (ed.): Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy. Praha: Eurolex Bohemia 2004, s. 283–285, 287–288, 292–294.

Kubát, M.: Regionalismus a komunální politika v Polsku po roce 1989. Politologická revue 1999, č. 1.

## 1. STÁTNÍ SPRÁVA A SAMOSPRÁVA

Administrativní členění Polské republiky prošlo ve 20. století mnoha změnami: od roku **1975** mělo Polsko **dvojúrovňovou strukturu místní státní správy** (nikoliv samosprávy, která neexistovala na žádné úrovni), jmenovitě 49 menších vojvodství, přibližně na úrovni našich předlistopadových krajů, a poměrně malý počet velkých obcí, jejichž nízký počet korespondoval s nerovnoměrnou hustotou obyvatel a mírou urbanizace v západovýchodním směru. Po roce **1990** byla v souvislosti s reformním zákonodárstvím **obnovena samospráva** a demokratické komunální volby. Samosprávná role však byla přiznána jen obcím, nikoliv vojvodstvím. **S účinností od 1. 1. 1999 byla v roce 1998 přijata další administrativní reforma**, jejímž výsledkem bylo zavedení trojúrovňového samosprávného administrativního uspořádání. Od roku 1999 je Polsko rozděleno na 16 vojevodství, 308 neměstských a 65 městských okresů a 2489 obcí. Dnes (2011) je v Polsku 2479 obcí (1576 venkovských, 601 venkovsko-městských, 307 městských).

Základní administrativní jednotkou je v Polsku **obec**, která je jedinou ústavně zakotvenou samosprávnou institucí. V čele obce stojí **zastupitelstvo** (rada obce), volené ve všeobecných komunálních volbách, které ze svého středu volí **obecní radu** (správní rada obce) v čele s předsedou, kteří jsou výkonným orgánem obce. V menších obcích stojí v jejich čele přímo volený **starosta**, ve statutárních městech přímo volený **primátor** (prezident). Obec na svém katastrální území zajišťuje bezpečnost (obecní policie), chrání životní prostředí, udržuje obecní komunikace, organizuje lokální ekonomiku, dopravu a zajišťuje zásobování vodou (vodovody) a likvidaci odpadů. Obec spravuje mateřské a základní školy, knihovny a kulturní domy. Disponuje vlastním rozpočtem.

Vyšší administrativní úroveň v Polsku reprezentují **okresy**, jejichž nejvyšším orgánem je **zastupitelstvo** (okresní rada), volené ve všeobecných volbách. Výkonným orgánem okresu je **okresní rada** (správní rada okresu), která ze svého středu volí předsedu a jeho náměstka. Členové okresní rady jsou voleni okresním zastupitelstvem, a to na návrh předsedy rady. Okresní zastupitelstvo rovněž jmenuje a odvolává tajemníka a pokladníka. V kompetenci okresů jsou lokální záležitosti nad možností a rámcem obcí: veřejný pořádek a bezpečnost,

protipožární a protipovodňová ochrana, nemocniční zdravotní péče, výstavba a údržba komunikací, boj s nezaměstnaností. Okresy, disponující vlastním rozpočtem s možností aktivní finanční politiky, dále zajišťují chod administrativních úřadů. Za obce nemohou přebírat jejich kompetence, ani finanční povinnosti.

Nejvyšší administrativní úroveň v oblasti samosprávy i státní správy tvoří **vojvodství**, v jejichž čele stojí vojvodský parlament, volený ve všeobecných volbách. V čele vojvodského parlamentu stojí předseda, reprezentantem státní moci je vojvoda, jmenovaný a odvolávaný ministerským předsedou. Zástupci vojvody jsou první a druhý vicevojvoda, jmenovaní na vojvodův návrh předsedou vlády. Ve vládních intencích vojvoda, odpovědný premiérovi, realizuje vládní politiku na úrovni vojvodství a disponuje finančními prostředky ze státního rozpočtu. V kompetenci vojvodství je zajišťování veřejných potřeb nad možnosti okresů. Samosprávný vojvodský parlament provádí regionální politiku v oblastech, které nelze obsáhnout ani z centra, ani z lokální úrovně (včetně okresní). Vojvodství dbá o rovnoměrný ekonomický rozvoj regionu, racionální vzdělávací politiku včetně univerzit a udržení konkurenceschopnosti se zahraničními regiony v oblasti získávání investic.

**Volební systémy voleb do regionálních zastupitelstev** prošly v uplynulých dvou desetiletích několika změnami v návaznosti na proměny administrativního uspořádání (1990, 1998, naposledy 2002). Od roku 1998 jsou v přímých a všeobecných volbách voleny tři typy zastupitelstev, obecní, okresní a vojvodská-parlamentní. Zatímco volební systémy okresních voleb a voleb do vojvodských parlamentů jsou od roku 1998 zcela nové, volební systém obecních voleb byl oproti roku 1990 jen pozměněn. Co se **obecních voleb** týče, v obcích do 20000 obyvatel platí volební systém prosté většiny, a to v jedno- až pětimandátových volebních obvodech. V obcích nad 20000 obyvatel jsou zastupitelé voleni ve vícemandátových obvodech proporčně, a to pětiprocentní volební klauzulí za použití d'Hondtovy metody přepočtu hlasů na mandáty. **Okresní zastupitelstva** jsou volena proporčně za použití d'Hondtovy metody, kandidující politická uskupení musí překonat pětiprocentní volební klauzuli a volební obvody jsou tří- až desetimandátové. Identicky, jen v pěti- až patnáctimandátových volebních obvodech, jsou voleny **vojvodské parlamenty**. V roce 2002 byla zavedena přímá a všeobecná volba starostů obcí a primátorů měst, v níž se používá volební systém absolutní většiny ve dvoukolové variantě.

## **2. REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY**

Zatímco **počátky reformního procesu** ve většině postkomunistických zemí je třeba hledat v událostech let 1989–1990, v případě Polska začaly přibližně o desetiletí dříve, pomineme-li zásadní změnu v roce 1975, jejímž následkem byla v sovětských intencích změna dosavadního třístupňového administrativního členění na dvoustupňové (okresy byly zrušeny a země byla rozdělena na 49 menších vojvodství a 2327 větších obcí). Reformní proces byl zahájen hned v roce **1980** (zavedeno správní soudnictví) a přes ústavní změny z let **1987** (vznikl institut ombudsmana) a **1988** (obnoveno drobné podnikání) akceleroval počátkem 90. let. Zásadním reformním krokem 90. let byla obnova územní samosprávy, s níž se započalo hned v roce 1990 přijetím zákona o zřízení územní samosprávy na úrovni obcí a územní státní správy na úrovni vojvodství. Současně byly zákonem umožněny první volby do samosprávných zastupitelstev.

Dalším významným mezníkem v reformním procesu po roce 1989 bylo **přijetí souboru zákonů z roku 1998 a s platností od 1. 1. 1999**, které radikálně měnily územní členění státu a organizaci lokálních orgánů veřejné správy. Podobně jako u nás ve věci vyšších územních samosprávných celků se i v Polsku vedla dramatická diskuse o počtu vojvodství, která definitivně přestala být jen subjektem státní správy a v počtu šestnácti vojvodství se stala i samosprávnými jednotkami. Paralelně byl vytvořen nový stupeň regionálního uspořádání – samosprávné okresy. Dvoustupňový systém regionální samosprávy tak byl definitivně nahrazen systémem trojstupňovým. V roce **2002** byl konečně prosazen i dlouholetý požadavek přímých a všeobecných voleb starostů a primátorů.

### **3. SPECIFIKA POLSKÉHO VEŘEJNÉHO SEKTORU**

V polském politickém systému a veřejném životě hrají vedle politických a ústavních subjektů a faktorů důležitou roli dva faktory, aktéři sociálně-ekonomických vztahů a římskokatolická církev. Patrně nejvýznamnějším sociálně-ekonomickým faktorem a veřejnou korporací mimo politické subjekty patří **odborová hnutí a svazy**, z nichž zvláště Nezávislý samosprávný odborový svaz Solidarita, který byl hlavním protikomunistickým hráčem 80. let a klíčovým aktérem demokratizace polského politického života na přelomu 80. a 90. let, dodnes zůstal důležitým aktérem veřejného a politického života. V roce 1994 byl ustaven **Trojstranný výbor pro sociálně-ekonomické otázky**, jehož disproportionální složení ve prospěch odborů a na úkor Konfederace polských zaměstnavatelů a vlády bylo od počátku napadáno a kritizováno.

Proto byl v roce 2001 výbor zákonem redefinován, jeho rozhodování decentralizováno (podíl samospráv na úrovni vojvodství na rozhodování) a nastolen tak současný a vyváženější korporativní model sociálně-ekonomických vztahů.

Druhým důležitým subjektem polského politického a veřejného života je **římskokatolická církev** coby reprezentant nejrozšířenější křesťanské denominace. Role římskokatolické církve má historické, kulturní, demografické a v neposlední řadě demografické kořeny, a to i ve druhém desetiletí 21. století, kdy sílí liberální kritika zasahování církve do veřejného života. Role církve v procesu tvorby moderního polského národa v 19. století, role církve v protinacistickém a protikomunistickém odboji a její početní převaha mezi polskými věřícími činí z římskokatolické církve silného partnera v politickém dění: církev se od roku 1989 angažuje ve volbách na straně pravicových a konzervativních stran, vstupovala do diskusí kolem přijetí Ústavy Polské republiky z roku 1997 a v podstatě při jakékoliv významnější politické události jsou slyšet zástupci římskokatolické církve, což se samozřejmě nesetkává jen s kladnou odezvou polské veřejnosti. Ačkoliv je postavení římskokatolické církve v Polsku regulováno konkordátem (1993, ratifikace 1998), řada výzkumů potvrzuje, že polská veřejnost dokáže striktně rozlišovat mezi politickou a náboženskou příslušností.