

# **SUKCESÍVNA GENÉZA TROJÚROVŇOVEJ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V POĽSKEJ REPUBLIKE S AKCENTOM NA DEFRAGMENTOVANÚ OBECNÚ KONFIGURÁCIU**

## **SUCCESSIVE GENESIS OF A THREE-TIER LOCAL GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF POLAND WITH THE EMPHASIS ON THE DEFRAGMENTED LOCAL CONFIGURATION**

**SIMONA KOVÁČOVÁ - NATÁLIA KOVÁČOVÁ**

### **ABSTRAKT**

Primárnym cieľom príspevku je vyzdvihnúť konsolidovanú konfiguráciu miestnej samosprávy v podmienkach Poľskej republiky, ktorá by sa mohla stať inšpiratívnym príkladom pre atomizované lokálne samosprávy, tzn. aj pre Slovenskú republiku, ktoré sa radí medzi fragmentované sídelné štruktúry. Príspevok tak v logickom slede akcentuje na najvýznamnejšie historické medzníky kreovania miestnej samosprávy v Poľsku a následne analyzuje trojúrovňovú realizáciu miestnej samosprávy s jej inherentnou organizáciou.

### **KLÚČOVÉ SLOVÁ:**

miestna samospráva, obec, okres, vojvodstvo, decentralizácia

### **ABSTRACT**

The primary aim of the article is to highlight the consolidated configuration of local government in the conditions of the Republic of Poland, which should become an inspiring example for the atomized local government - also for the Slovak Republic with the fragmented administrative structure. The article, in a logical sequence, emphasises on the most important historical milestones of creating the local government in Poland, and then analyzes the implementation of three-tier local government with its inherent organization.

### **KEY WORDS:**

Local Government, Community, District, Poland Voivodeship, Decentralization

### **Úvod**

Charakter lokálnej konfigurácie Poľska možno v porovnaní s veľkosťou miestnych samospráv ostatných európskych krajín definovať ako výrazne konsolidovaný, čím sa radí medzi inšpiratívne modely územnej organizácie pre krajiny s atomizovanou sídelnou štruktúrou, tzn. aj pre Slovenskú republiku. Demonštrovať to môžeme na veľkosti obcí, ktorá v priemere dosahuje úroveň 15 500 obyvateľov, z čoho rezultuje, že primárne jednotky

miestnych samospráv v Poľsku oprávnené spadajú do kategórie najväčších v európskom meradle a teda nie len v komparácii s krajinami V4, či krajinami bývalého socialistického bloku (Balík 2009). Nadväzujúc na krajiny niekdajšieho socialistického tábora je zaujímavé zdôrazniť istú absenciu živelných dezintegračných procesov v prípade Poľska, ktoré boli príznačné pre ostatné krajiny z uvedeného tábora. Práve rozrastajúcu sa sieť obcí vznikajúcu v dôsledku spontánnych dezintegračných aktivít je potrebné vnímať v kontexte spätnej reakcie na násilné integračné tendencie prejavujúce sa ako konzekvencie direktívnej správy a nedemokratického režimu. Poľsko sa vyhlo prudkému nárastu počtu obcí, čo potvrdzuje územná podoba s 2 478 obcami, ktorá je akosi kópiou lokálneho usporiadania už z r. 1973, kedy sa počet znížil na približne 2400 (Swianiewicz 2003). Pri dôslednom zmapovaní by sme však v danom kontexte mohli nájsť spoločnú črtu Poľska s Bulharskom, ktoré rovnako abstrahovalo od procesov extrémneho rozširovania lokálnej siete po r. 1990. Navyše ďalším uniformným znakom zmienych krajín bývalého socialistického bloku bola aj totožná cesta zlučovacieho procesu a to bez zániku pôvodných základných jednotiek miestnych samospráv.

### **Vývoj územnej samosprávy a pokusy o vágnu decentralizáciu**

Poľská územná samospráva si v rámci svojej genézy prešla, podobne ako iné krajiny, viacerými významnými modifikáciami, pričom výrazné zmeny v organizácii priniesol zákon z 20. marca 1950 o miestnych orgánoch štátnej moci, na základe ktorého bola územná samospráva suplovaná systémom preberajúcim vzory zo Sovietskeho zväzu (Rychlík 2007). Vyprofiloval sa tak systém národných výborov „ako miestnych orgánov jednotnej štátnej moci v obciach, mestách a mestských častiach väčších miest, v okresoch a vojvodstvách“ (Rychlík 2007, s. 70). Počas tohto obdobia bola pre lokálne jednotky príznačná silná centralizácia, keďže vo všeobecnosti podliehali rozhodnutiam ústrednej správy. Výbory boli volené priamo obyvateľstvom a ich výkonnými a riadiacimi orgánmi sa stali prezídiá.

Počet obcí v danom časovom horizonte zaznamenával stúpajúcu tendenciu, nakoľko po 2. sv. vojne sa na území Poľska nachádzalo takmer 5 000 základných jednotiek miestnych samospráv, ktorých počet ešte stúpol na prelome 60-tych/70-tych r. 20. st., kedy hovoríme o eskalácii fragmentačných procesov, o čom svedčí takmer 5 600 obcí evidovaných na území Poľska (Klimovský 2011).

Za istú reformu by sme mohli označiť aj obdobie 1972-1973, kedy došlo k reorganizácii systému miestnej štátnej správy a simultánne k zavedeniu monokratických orgánov, ktoré nahradili dovtedajšie prezídiá národných výborov so statusom výkonných zložiek národných výborov, pričom konkrétne napr. :

- na úrovni vojvodstva boli tieto orgány reprezentované vojvodom,
- vo vojvodstve hlavného mesta a v mestskom vojvodstve primátorom,
- v mestách, ktoré prevyšovali populačnú hranicu 50 000 obyvateľov prislúchala pozícia monokratického orgánu primátorovi mesta,
- v mestách, ktoré mali menej ako 50 000 obyvateľov náčelníkovi mesta a pod.

Uvedené zmeny však netendovali k prinavráteniu územnej samosprávy, nakoľko v pravom zmysle slova predstavovali len ďalšiu vlnu centralizácie.

Stav lokálnej konfigurácie nesúci sa v línii zvyšovania obcí, ktorý sa prejavil v podobe 40% nárastu ich počtu od konca druhej svetovej vojny, podnietil vládu k realizácii územne redukčných procesov a v roku 1973 bola implementovaná centralizačná reforma, ktorej výstupom bolo zoštíhlenie rámca obcí na úroveň 2 365 z už zmienených 5 600 územných jednotiek (Klimovský 2011). Teritoriálna konsolidácia sa nepozastavila a sukcesívnym spôsobom pokračovala ďalej, čo potvrdzuje aj 2 070 obcí evidovaných na prelome 70-tych/80-tych r. 20 st. (Klimovský 2011).

Ďalším medzníkom bol 20. júl 1983, kedy bol prijatý zákon o systéme národných výborov a o územnej samospráve, v súlade s ktorým boli národné výbory volené zastupiteľskými orgánmi štátnej moci, pričom vychádzajúc z logiky režimu mechanizmus voľby personálneho aparátu abstrahoval od demokratických princípov. Určitá ambícia revitalizovať územnú samosprávu sa prejavila aj v roku 1988, kedy Ústava Poľskej ľudovej republiky inkorporovala čl. 49 s obsahovým znením deklarujúcim, že „*národné výbory na základe zákona disponujú majetkom, ktorý je majetkom územnej samosprávy*“ (Rychlik 2007, s. 71). Dôležité je poznamenať, že dané ustanovenie nemalo žiadnu výraznejšiu normatívnu hodnotu.

Sumarizáciou uvedených skutočností možno dospieť k všeobecnému rezultátu, že 40 ročná genéza obcí vo vymedzenom období (1950-1990) podliehala vo výraznej miere štátnemu vplyvu a obce tak boli kompetenčne ako aj finančne v subalternom vzťahu voči politickému a administratívne centru. Napriek tomu sa objavovali isté signály decentralizácie. Kocon W. konštatuje, že „*poľský povojnový vývoj je charakterizovaný opakujúcimi sa politickými krízami vedúcimi k decentralizácii*“ (Kocon 1991, s. 361). Nadväzujúc na uvedené, profesor Regulski argumentoval, že „*po každej politickej kríze, Sejm schválil nový zákon o miestnej samospráve „s nálepkou“ decentralizácie a posilnenia občianskej participácie*“ (Kocon 1991, s. 361). Tento fenomén, tzn. tendencie decentralizácie nahradené vlnou centralizácie, sú konzekvenciou konfliktu medzi tlakmi na decentralizáciu a jej prekážkami.

Medzi spúšťače a tlaky na potrebu decentralizácie možno považovať nasledovné okolnosti (Kocon 1991):

- nespôsobilosť centrálnej vlády uspokojivým spôsobom reagovať a riešiť všetky problémy sprevádzajúce poľské obce (napr. nedostatočne rozvinutá infraštruktúra, silne znečistené životné prostredie,...),
- potreba podpory sociálnej a hospodárskej politiky spôsobila, že komunistický režim sa viac otvoril decentralizácii kompetencií a zdrojov za cieľom vytvoriť príležitosti pre priame zapojenie a kooperáciu miestnych komunít,
- množstvo štátnych podnikov sa netajilo sympatiami voči menšiemu centrálnemu vplyvu a vládnej kontrole.

Na druhej strane do pozície bariér decentralizácie možno stavať tieto skutočnosti:

- u mnohých politických reprezentantov prevládal strach zo straty kontroly a vplyvu,
- stupňujúci sa nedostatok financií v štátnom rozpočte: „*Hospodárska kríza, zahraničný dlh, nevyvážený štátny rozpočet, ako aj politický systém sám o sebe, to všetko volalo po potrebe reštriktívnej finančnej politiky, vrátane centrálnej kontroly nad miestnymi financiami*“ (Kocon 1991, s. 361),
- prevládajúca obava z absencie skúseností s činnosťou samostatne pôsobiacich samosprávnych jednotiek.

Požiadavka na reštitúciu územnej samosprávy sa stala aj súčasťou rokovaní za tzv. guľatým stolom. Výsledkom bolo prehlásenie pracovného tímu pre záležitosti územnej samosprávy o nevyhnutnosti profilovania územnej samosprávy a ústavného zakotvenia práva miestneho spoločenstva na samosprávu, ktorého podmienka naplnenia spočívala na „*pochopení územnej samosprávy ako subjektu verejnej moci a civilne právnych vzťahov*“ (Rychlik 2007 s.72). Významným dňom v počiatkových ambíciách bol 4. jún 1989, kedy sa po voľbách umocnili snahy politických elít viažucich sa na Solidaritu, formovať a hľadať vhodnú koncepciu, o ktorú by sa prestavba usporiadania a nový spoločenský poriadok opieral. Program Solidarity bol orientovaný na kompaktnú obnovu demokratickej samosprávy na lokálnej úrovni a obsahoval niekoľko požiadaviek pre nový systém miestnej samosprávy (Kocon, 1991) :

1. Zrušenie ústavného princípu centralizovanej štátnej moci
2. Nový demokratický volebný zákon
3. Právna subjektivita obcí a právo na majetok
4. Stabilný a kontrolovateľný systém napĺňania miestneho rozpočtu abstrahujúci od svojvoľných rozhodnutí štátnej správy

5. Obmedzenie štátnych zásahov do lokálnych záležitostí na kontrolu zákonnosti lokálnych rozhodnutí
6. Právo na medziobecnú spoluprácu, formovanie interkomunálnych združení
7. Súdna ochrana, právo na odvolanie sa proti rozhodnutiu štátnej správy.

Senát akceptoval uznesenie o územnej samospráve na konci júla 1989, v ktorom sa konštatovalo, že „*Senát vyjadruje presvedčenie o nutnosti existencie skutočnej samosprávy miest a obcí ako nevyhnutných prvkov reorganizácie politicko-právneho usporiadania v Poľsku. V záujme naplnenia vôle nositeľov moci sa Senát iniciatívne ujíma prípravy návrhu príslušných právnych úprav na základe predložených východísk systému územnej samosprávy a výsledkov rozpravy*“ (Rychlik 2007, s. 72). Nakoniec sa 8. marca 1990 novelou ústavy definitívne zrušil systém národných výborov, ktoré nahradila miestna samospráva. Poľská ústava tak od r. 1990 ústavne zakotvila územnú samosprávu a miestne samosprávy získali status plnohodnotnej súčasti politického systému. Rovnako sa do polovice mája prijal balíček 8 zákonov, ktoré priamo upravovali fungovanie a činnosť miestnej samosprávy. Len pre bližšiu predstavu môžeme selekciou z radu uvedených zákonov spomenúť Zákon o územnej samospráve (8.3.1990), o volebnom poriadku do obecných rád (8.3.1990), o miestnych orgánoch všeobecnej štátnej správy (22.3.1990), či napr. o zamestnancoch samosprávy (22.3.1990) (Kocon 1990).

Substanciálna zmena priniesla nové systémové zásady obsiahnuté v článku 1(bod 7) Ústavy, v ktorom bolo zahrnuté:

1. Územná samospráva je primárnou formou organizácie verejného života v obci
2. Obec má právnu subjektivitu, vo svojom mene vykonáva vlastné kompetencie v súlade so zákonnými princípmi ako aj štátom zverený okruh úloh vymedzený zákonom
3. Samostatnosť lokálnej jednotky podlieha súdnej ochrane
4. Právotvorným obecným orgánom je Rada obce, volená priamo svojimi obyvateľmi, ktorá si ďalej volí inherentné exekutívne orgány
5. Obec disponuje právom na majetok a jej príjmy sú podporované dotáciami v súlade so zákonnými zásadami.

Postavenie a fungovanie územnej samosprávy v ústavnom znení precizoval zákon z 27. mája 1990 o územnej samospráve, na základe ktorého sa obyvatelia vtedajších obcí stali súčasťou samosprávneho spoločenstva, tzn. územnej samosprávy. V konečnom dôsledku sa „*v miestnom merítku objavil dualistický spôsob štátnej správy, pričom otázka samostatnosti*

*obce bola nespochybniteľná, čo potvrdzuje aj čl. 2 odst. 1, podľa ktorého obec vykonáva verejné úlohy vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť“ (Rychlik 2007, s. 74).*

Koniec 90-tych rokov je z hľadiska reformy územnej samosprávy ako aj s aspiráciou na zhodnotenie a analýzu jej aktuálnej podoby markantný, nakoľko zatiaľ čo v kontexte zákona z 8. marca 1990 bola základnou jednotkou miestnej samosprávy len obec, vstúpením zákona o okresnej samospráve a zákona o samospráve vojvodstva do platnosti (1. júla 1999), ako aj následnou implementáciou zákona o 3-stupňovom územnom členení, vznikla z moci zákona okresná samospráva, t. j. druhý stupeň miestnej samosprávy a samospráva vojvodstva ako tretí stupeň, ktoré sa vyformovali vedľa už existujúcej obecnej samosprávy (Otoła 2008).

Územná samospráva je tak v Poľsku realizovaná na 3 úrovniach, čo je v komparácii s územno-správnym členením európskych krajín viac-menej zriedkavým javom, keďže väčšinou je vykonávaná v rámci dvoch rovín. Platí tu, že najdôležitejším aktérom sú obce, a preto možno podľa niektorých odborníkov skúmajúcich predmetnú problematiku poľský subsystém verejnej správy prirovnať k nordickému modelu, ktorý miestnu samosprávu považuje za nesmierne dôležitú inštitúciu a regióny sú skôr označované len za tzv. doplnkový fragment systému (Klimovský 2011).

Na záver podčiarkujeme, že teritoriálna konfigurácia a jej súčasné nastavenie je výsledkom reformy reflektujúcej potrebu zvýšenia efektivity administratívy a politiky na subnárodných úrovniach ako aj odrazom vyvíjajúcich sa tlakov zo strany Európskej únie. Jej výsledná podoba bola pri tom realizovaná za cieľom posilnenia demokratických princípov ako aj rešpektovania princípu (Regulski 2003):

- a) subsidiarity
- b) účinnosti
- c) transparentnosti, zodpovednosti
- d) flexibility pre potreby ďalšieho vývoja.

## **Obecná úroveň**

2 480 obcí - *gmín* je číselným vyjadrením súčasného počtu základných jednotiek miestnych samospráv, ktoré sú v poľských podmienkach kategorizované do nasledovných skupín:

1. mestské obce, pozostávajúce vyslovene len z jedného mesta (cca 12%)
2. mestsko-vidiecke, ktoré tvorí väčšinou jedno mesto so statusom centra a príslušné vidiek s niekoľkými ďalšími, z veľkostného aspektu malými sídlami (cca 24%)
3. vidiecke obce, kam spadajú obce inkorporujúce malé vidiecke sídla (cca 64 %).

Základným rozhodovacím orgánom je Rada gminy, čo je ekvivalent obecného zastupiteľstva v podmienkach Slovenskej republiky, ktorá je volená priamo obyvateľmi obcí na funkčné obdobie 4 rokov. Komunálny volebný systém prešiel určitými modifikáciami, pričom súčasný model platný od roku 1998 a upravený v roku 2002 rozlišuje dva typy volebných systémov v závislosti od populačného aspektu obce. Prvá kategória obcí do 20 000 obyvateľov uplatňuje pri voľbe reprezentantov do Rady obce volebný systém jednoduchej väčšiny. Volebné obvody sú malé, väčšinou jedno až päť mandátové, pričom kandidáta musí podporiť aspoň 25 oprávnených voličov, čo je podmienka pre jeho registráciu (Balík, 2009). Počet kandidátov na kandidátnej listine musí odpovedať počtu mandátov, ktoré sa majú v danom volebnom obvode prideliť. Voliči prostredníctvom volebného lístka vyjadrujú podporu jednotlivým kandidátom pričom *„každý volič disponuje najviac toľkými hlasmi, koľko mandátov sa rozdeľuje v jeho obvode a nemôže využiť inštitút kumulovania svojich hlasov (teda nemôže prideliť jednému kandidátovi všetky svoje hlasy)“* (Klimovský 2011, s. 50).

Na druhej strane väčšie obce, tzn. jednotky, ktoré prevyšujú hranicu 20 000 obyvateľov využívajú pomerný volebný systém. Vyznačujú sa väčšími volebnými obvody oscilujúcimi na úrovni 5-8 mandátov, na prepočet ktorých sa využíva D'Hondtov volebný deliteľ (Balík 2009). Prerozdeľovanie mandátov sa nevzťahuje na tie strany, ktoré získali menej ako 5 % platne odovzdaných hlasov, nakoľko platí uzatváracia klauzula. Kandidátky podávajú volebné výbory s podpismi minimálne 150 voličov, ktorí hlasujú výberom jednej z kandidátnych listín, pričom disponujú jedným preferenčným hlasom.

Rady obce si kreujú maximálne 7- členné obecné výbory, ktoré sú výkonným orgánom miestnej jednotky a za výkon svojej funkcie sa zodpovedajú Rade, disponujúcej právomocou ich odvolania. Pozícia predsedu obecného výboru automaticky pripadá na starostu obce, ktorý ako exekutívny orgán obce pripravuje rozpočet a participuje na realizácii miestnej politiky v medziach a v rozsahu, ktorý mu je priznaný Radou obce. V prípade mechanizmu volebného systému na post starostu došlo v roku 2002 k výraznej zmene, vychádzajúcej z tlakov na posilnenie prvkov priamej demokracie, kedy vtedajšiu nepriamu voľbu starostu z členov Rady obce nahradila priama voľba realizovaná na základe absolútneho väčšinového volebného systému (Kubát 2005). Jednoducho povedané, víťazom sa stáva kandidát, ktorý v prvom kole získa nadpolovičnú väčšinu platne odovzdaných hlasov. V prípade nesplnenia podmienky zisku absolútnej väčšiny v prvom kole sa do 14 dní uskutoční druhé kolo, v ktorom jednému z dvoch najúspešnejších aktérov z prvého kola postačuje k obsadeniu starostovského kresla už len jednoduchá väčšina.

Rozsah kompetencií pre obce je pomerne široko vymedzený, čo možno exemplifikovať na uvedených oblastiach (Otola 2008):

- Odpadové hospodárstvo
- Školstvo
- Zdravotná, sociálna starostlivosť
- Dopravná správa, verejné komunikácie
- Kultúra
- Ochrana životného prostredia
- Verejný poriadok a bezpečnosť
- údržba a správa verejných budov a zariadení, atď...

Z hľadiska komplexného zhodnotenia obecnej štruktúry možno konštatovať, že sa Poľsko svojou už vyššie zmienenou priemernou veľkosťou obcí pohybujúcou sa na úrovni 15 500 obyvateľov radí medzi krajiny s konsolidovanou lokálnou konfiguráciou. Defragmentácia obecného usporiadania bola konzekvenciou integračných procesov z obdobia nedemokratického režimu, po transformácii ktorého sa v porovnaní s ostatnými krajinami nespustila intenzívna vlna sídelnej atomizácie. Okrem zlučovania, legislatívna úprava umožňuje realizovať medziobecnú spoluprácu ako formu tlmenia záťaže malých obcí, vo forme vytvorenia zväzku gmín s právnou subjektivitou. Skúsenosti z praxe poukazujú, že združovanie gmín a následný vznik zväzku za cieľom spoločného výkonu kompetencií sa konkrétne viaže hlavne na „*vytváranie spoločných podnikov, kde ide o zásobovanie vodou, čistenie odpadových vôd, likvidáciu komunálneho odpadu a pod.*“ (Nižňanský 2009).

### **Okresná úroveň**

Okresy - *powiaty* sa znovuobnovili po 1. svetovej vojne, pričom ich existencia nebola stála. Okresy fungovali na území Poľska do roku 1975, kedy došlo v dôsledku administratívno-teritoriálnych modifikácií k ich zániku. Tento stav vydržal až do roku 1998, kedy bol 5. júla 1998 prijatý zákon o okresnej samospráve, ktorý vstúpil do platnosti v januári 1999. Od vtedy sú okresy opäť subsumované do poľského systému miestnej samosprávy. V súčasnosti (rok 2015) je v Poľsku evidovaných 378 okresov so statusom samosprávnych jednotiek tvoriacich medzistupeň obecnej samosprávy a samosprávy vojvodstiev. Disponujú právnou subjektivitou a podobne ako v prípade obcí je hlavným rozhodovacím orgánom Rada okresu, volená občanmi na 4-ročné funkčné obdobie, ktorá si ďalej zo svojich radov volí predsedu Rady powiatu s pomerne vysokou mierou kompetencií v oblasti výkonných záležitostí. Predseda nesie



zodpovednosť za exekutívnu agendu okresu, primárne za implementáciu rozhodnutí Rady a jej uznesení do praktickej roviny (Klimovský 2011).

V prípade typu volebného systému do Rady okresu, môžeme jednoducho konštatovať, že sa využíva rovnaký mechanizmus ako pri voľbe do Rady gminy prevyšujúcej 20 000 obyvateľov, z čoho vyplýva uplatnenie pomerného volebného systému, avšak s diferentnou veľkosťou volebných obvodov, ktorá sa pohybuje na úrovni od 3-10 mandátov (Kubát 2005).

Taktiež podobne ako v prípade obecnej samosprávy, ktorá do pozície výkonného orgánu nominuje predsedníctvo, resp. výbor gminy, aj okresná samospráva má svoje predsedníctvo, ktoré stelesňuje výkonný, väčšinou 5-členný orgán okresu, volený Radou okresu.

Aj napriek ich úloh v oblasti verejného vzdelávania, sociálnej pomoci, kultúry, ochrany kultúrnych pamiatok, turizmu, verejného poriadku, školskej politiky, verejnej dopravy a pod., sa okresy v porovnaní s obcami označujú za kompetenčne slabšie a tiež finančne závislejšie na štátnom rozpočte.

Financovanie späté s efektívnym chodom obecnej samosprávy je zabezpečené súborom zdrojov finančných prostriedkov. Príjmy tvoria financie z fixných daní a z daní vyberaných v súlade so špecifickými zákonmi, konkrétne (Ministerstvo financií Poľskej republiky, 2015)

- daň z nehnuteľností,
- poľnohospodárska daň,
- lesná daň,
- daň z motorových vozidiel,
- daň z dedičstva a darov (viažuca sa na bezplatné nadobudnutie majetku),
- daň z občianskoprávnych konaní,
- daň vyberaná formou daňovej karty (simplifikovaná metóda zdanenia hospodárskej činnosti).

Skupinu inherentných príjmov základných jednotiek miestnych samospráv predstavujú aj príjmy z „*miestneho a kúpeľného poplatku (súvisiaci s pobytom v obciach s pozitívnymi klimatickými a hodnotnými prírodnými podmienkami)*, z *trhového poplatku (súvisiaci s predajom na trhoviskách)*, z *správneho poplatku (za konanie orgánov verejnej správy, vyberaný v prípade individuálnych konaní)* z *poplatku za psa*“ Dostupné na: <http://hnporadna.hnonline.sk/investor-155/ako-je-financovana-samosprava-v-polsku-975616>

Vo veci preneseného výkonu kompetencii štátnej správy sú simultánne s rozsahom kompetencií na obce prenášané aj dotácie zo štátneho rozpočtu určené na vymedzený účel.

V neposlednom rade disponujú právom využívať prebytky z predchádzajúcich rokov, pôžičky, úvery, dary, ako aj rôzne účelové granty (Regulski 2003).

## Úroveň vojvodstva – województwa

Nestabilná historická genéza je vysoko citeľná aj v prípade vojvodstiev, keďže po skončení druhej svetovej vojny až do roku 1975 existovalo na území Poľska 17 vojvodstiev a 5 miest, konkrétne Warszawa, Łódź, Kraków, Poznań a Wrocław s postavením vojvodstva. Aj v danom období 1945-1975 dochádzalo k istým výkyvom, čo možno demonštrovať na prvotných 14 vojvodstvách a 2 mestách so statusom vojvodstiev, ktorých počet sa na uvedených 17 vojvodstiev a 5 miest z kompetenčného hľadiska dosahujúcich úroveň vojvodstiev, zvýšil až v roku 1950 a pretrval do polovice 70-tych rokov 20 st. V súčasnosti (rok 2015) sa na území Poľska nachádza 16 vojvodstiev s právnou subjektivitou.

Substanciálnym rozhodovacím orgánom je Sejmík, ktorý si možno jednoduchšie predstaviť ako zastupiteľstvo v našich podmienkach, resp., ako parlament na úrovni vojvodstva, ktorý je volený priamo obyvateľmi na 4 roky. Taktiež sa tu uplatňuje rovnaký typ volebného systému aký je zaužívaný v prípade miest, ktorých populačná veľkosť presahuje hranicu 20 000 obyvateľov ako aj v prípade Rady okresu, tzn. proporčný volebný systém, s veľkosťou obvodu na úrovni 5-15 mandátov, na prerozdelenie ktorých sa využíva D'Hondtov volebný deliteľ (Kubát 2005). Fundamentálnou úlohou Sejmíku je „*schvaľovanie rozvojových a strategických dokumentov vojvodstva, rozpočtu vojvodstva, ako aj všeobecne záväzných právnych aktov, ktorých miestna pôsobnosť sa vzťahuje na územie príslušného vojvodstva*“ (Klimovský 2011, s. 48).

Sejmík si kreuje výbor, čo je kolektívny výkonný orgán vojvodstva a rovnako sa podieľa na voľbe predsedu, t. j. Maršálek, ktorý disponuje značnými exekutívnymi kompetenciami, napr. nesie zodpovednosť za implementáciu rozhodnutí a uznesení Sejmíku v praxi, či prípravu rozvojových plánov, strategických dokumentov a pod.

Vrchným predstaviteľom štátnej správy na úrovni vojvodstva a simultánne zástupca záujmov vlády je vojvoda, menovaný (aj odvolaný) predsedom vlády, ktorej sa za svoju činnosť zodpovedá. Do okruhu jeho pôsobnosti spadá kontrola vojvodstva vo výkone úloh štátnej správy, monitoring situácie, tlmočenie záujmov centrálnej vlády na úrovni vojvodstva a ako štátny reprezentant koordinuje aj aktivity v oblasti verejnej bezpečnosti, obrany, či ochrany životného prostredia. Má rovnako dosah aj na odvolanie starostu, ktoré sa v súlade s poľskou ústavou realizuje prostredníctvom „*referenda z podnetu voličov, či Rady obce, alebo v prípade*

*opakovaného porušenia zákona vládou, ktorej to z iniciatívy vojvodu navrhuje minister vnútra“* (Balík 2009, s. 120).

Aj napriek už načrtnutému rozsahu právomoci samosprávy na úrovni vojvodstva, sumarizáciou možno konštatovať, že kompetenčný balík zahŕňa oblasť vysokého školstva, kultúrnej ochrany, sociálnej starostlivosti, verejnej bezpečnosti, pričom nosnými by sa mali stať hlavne rozvojové stratégie a zvyšovanie úrovne konkurencieschopnosti.

Z hľadiska finančného zabezpečenia platí pre vojvodstvá približne to, čo pre okresy, tzn., že sú finančne dosť závislé na centrálnej vláde a štátnom rozpočte. *„Hlavným príjmom sú podiely na daňových výnosoch, ďalej transfery zo štátneho rozpočtu, dary a výsledky hospodárenia s vlastným majetkom“* (Klimovský 2011, s.48).

## **Záver**

Poľská republika je inšpiratívnym príkladom postupného vytvorenia trojúrovňovej územnej samosprávy s akcentom na základné jednotky miestnej samosprávy - gminy, ktoré sú kompetenčne silné a v rámci administratívneho politického systému majú substanciálny význam, čo možno demonštrovať aj na percentuálnom vyjadrení výdavkov, ktoré sa pohybujú na úrovni približne 80%, zatiaľ čo okresná samospráva vynakladá cca 15% výdavkov a najmenej - 5% samosprávnych výdavkov pripadá na tretiu úroveň samosprávy, tzn. na vojvodstvá (Klimovský 2011). K statusu silných obcí a celkovo k fungujúcej obecnej samospráve nesporne dopomohli reformy, ktoré vyprofilovali konsolidovanú sídelnú štruktúru s racionálnym usporiadaním anticipujúcim vyššiu efektívnosť. Poľsko malo skúsenosti so zlučovacími procesmi ako aj s interkomunálnou kooperáciou, ktorá je jedným z riešení ako tlmieť kompetenčnú záťaž a finančnú náročnosť v prípade malých obcí. Práve táto skutočnosť, tzn. vysoký počet malých územných jednotiek a celkovo fragmentovaná lokálna konfigurácia otvára diskusie o potrebe implementácie komunálnej reformy, čo nie je síce novodobým problémom Slovenskej republiky, keďže v súvislosti s etablovaním demokratickej pluralitnej spoločnosti dochádzalo k postupnému nárastu obcí až na úroveň takmer 3 000 miest a obcí, čo jasne vypovedá o atomizovanej sídelnej štruktúre, ale tento problém je stále aktuálny a napriek určitým ambíciám nedoriešený. Preto s aspiráciou na vyprofilovanie silných územných jednotiek, ktoré by boli schopné efektívne vykonávať zákonom vymedzené kompetencie, odpovedať na potreby svojich obyvateľov, participovať na vytváraní podmienok pre trvalo udržateľný sociálno-ekonomický rozvoj, vypracovať kvalitné rozvojové územné plány aj prostredníctvom kvalifikovanej pracovnej sily, ktorú by mali byť schopné svojím potenciálom

prilákať, je viac než žiaduce uvažovať o modifikácii územnej organizácie v podmienkach Slovenskej republiky cestou úvah o profilovaní väčších, konkurencieschopnejších celkov a tým súbežne smerovať k zvýšeniu efektivity komplexného systému verejnej správy.

## ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

BALÍK, S. 2009. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2009. 250 s. ISBN 978-80-247-2908-4.

KLIMOVSKÝ, D. 2001. *Samosprávy v EÚ- Poľsko: Inšpirácie pre Slovensko*. In *Územná samospráva*. ISSN 1336-6475, 2011, s. 46-51.

KOCON, W. 1991. Local Government in Poland, Part I. The Reform. In: *Social Education*. ISSN-0037-7724, 1991, vol. 55, n. 6, s. 360-366. Dostupné na internete: <<http://www.socialstudies.org/system/files/publications/se/5506/550606.html>>.

KUBÁT, M. 2005. *Demokracie v Polsku - Politický systém Polské republiky (1989-2005)*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2005. 181s. ISBN 80-86429-46-6.

NIŽŇANSKÝ, V. a kol. 2009. *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku: výskumná štúdia*. Bratislava: Merkury, spol. s.r.o., 2009. 59 s.

OTOLA, I. 2008. Decentralization Processes of Local Government Sector in Poland. In *The 16th NISPACEE Annual Conference, Public Policy and Administration: Challenges and Synergies*. Bratislava, 2008. 1-11s. Dostupné na internete: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan045237.pdf>>.

REGULSKI, J. 2003. *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*. Budapest: Open Society Institute, 2003, 263 s. ISBN 963-9419-68-0. Dostupné na internete: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan012822.pdf>>.

RYCHLIK, J. 2007. Územní samospráva v Polsku. In *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-028-4, s. 65-78.

SWIANIEWICZ, P. 2003. *Konsolidácia alebo fragmentácia? Veľkosť miestnych samospráv v Strednej a Východnej Európe*. [online]. Bratislava: M.E.S.A. 10, 2003. [cit. 2015-12-10]. Dostupné na internete: <<http://www.komunal.eu/subory/LGPP.pdf>>.

## KONTAKT

**Mgr. Simona Kováčová, PhD.**

**Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, UMB  
Banská Bystrica**

**PhDr. Natália Kováčová, PhD.**

**FVP a VS**

**Vysoká škola Danubius  
Sládkovičovo**