

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

SAMORZĄD TERYTORIALNY NA ŚWIECIE

OPINIA nr 2/2022

SAMORZĄD TERYTORIALNY W REPUBLICIE CZESKIEJ. KWESTIE USTROJOWE I SPOŁECZNY ODBIÓR FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU

dr hab. Sebastian Kubas, prof. UŚ

Odrodzenie współczesnego czeskiego samorządu terytorialnego nastąpiło po upadku socjalizmu, podobnie jak w innych państwach tzw. Bloku Wschodniego. W okresie podporządkowania Związkowi Radzieckiemu w ustroju państwowym panowała bowiem zasada centralizmu, która uniemożliwiała istnienie nie pochodzących z nadania władz krajowych samodzielnych struktur rządzenia.

Rozpoczęcie w 1990 roku przemian ustrojowych, których celem było wprowadzenie demokracji, wiązało się z decentralizacją władzy. Aby tę zasadę zrealizować, należało oddać w ręce społeczeństwa zdecydowanie większy zakres możliwości decydowania o własnych sprawach niż miało to miejsce przez ponad czterdzieści wcześniejszych lat. Dzisiaj, gdy za dekadę zrównamy się z okresem panowania socjalizmu w Czechosłowacji, w którym nie było samorządności, warto bliżej przyjrzeć się temu, jak wygląda ustrój i struktura samorządu w Republice Czeskiej. Jego prawidłowe funkcjonowanie jest bowiem jednym z filarów dojrzałej demokracji. Jeżeli przyjrzymy się globalnej ocenie zarówno demokracji, jak i samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej, to możemy zauważyć, że w porównaniu do innych państw regionu i biorąc pod uwagę rozpoczętą czwartą dekadę procesu demokratyzacji, nie wypada ona najgorzej. Należy jednak podkreślić, że obydwie oceny notują pewien spadek w porównaniu do oceny okresu drugiej dekady przemian, czyli lat 2000-2010.

Powyższe tezy odnoszą do wyników indeksu demokracji score, oceniającego przemiany w państwach dawnego Bloku Wschodniego, odnotowywane w raportach Nations in Transit przez organizację Freedom House. Jest on prezentowany w skali siedmiopunktowej, w której 7 jest oceną oznaczającą idealną demokrację liberalną, a 1 oznacza jej brak. Czechy w 2021 roku zanotowały 5,57 punktów, a ocena samorządu, która jest jedną z siedmiu ewaluowanych dziedzin wchodzących do indeksu demokracji score, wyniosła 6,00. Zatem przewyższa ocenę innych sfer życia publicznego u naszych południowych sąsiadów. Zresztą, we wcześniejszych latach 2016-2020 funkcjonowanie samorządu terytorialnego oceniano na 6,25 punktów. Dla porównania, Polska demokracja w 2021 roku uzyskała 4,57 punktu, a działania samorządu oceniono na 5,5 punktu. Warto dodać, że w 2021 roku Czechy zajmowały piąte miejsce na 29 państw ocenianych przez Nations in Transit w zakresie oceny demokracji (co oznacza uznanie ich za demokrację skonsolidowaną) oraz drugie w ocenie funkcjonowania samorządu terytorialnego (Nations in Transit 2022).

Myślę, że na tak dobrą ocenę czeskiego samorządu wpływ ma kilka czynników, z których normatywny oraz praktyczny wysuwają się na czoło. Pierwszy wiąże się z takim charakterem prawa i ustroju samorządu, których rozwiązania przystają do aktualnej sytuacji społeczno-politycznej. Drugi odnosi się do społecznej akceptacji demokratycznych norm kształtujących samorząd terytorialny oraz do udziału obywateli w jego instytucjach. Dojrzałość obecnych rozwiązań ustrojowo-politycznych w Czechach jest wynikiem długiego rozwoju idei demokracji oraz samorządności na tych ziemiach. Zarówno pierwsza, jak i druga idea mają swoje bezpośrednie nowoczesne korzenie w drugiej połowie XIX wieku, kiedy monarchia habsburska zaczęła przechodzić poważne zmiany i oparła się na zasadach prymatu konstytucji oraz ówczesnie rozumianego państwa prawa. Z tych to założeń późniejsza Czechosłowacja w okresie międzywojennym, a potem Czechy po 1992 roku, czerpały wiele.

1. Geneza nowoczesnego samorządu terytorialnego w Czechach

Aby niepotrzebnie nie przytaczać w sposób szczegółowy kolejnych etapów rozwoju idei czeskiego samorządu, chciałbym wyłącznie wskazać, że nowoczesny czeski samorząd terytorialny powstał w drugiej połowie XIX wieku, gdy ziemie Bohemii należały do monarchii habsburskiej. W 1867 roku, po zawarciu ugody między Austrią i Węgrami i uchwaleniu nowej państwowej Konstytucji w grudniu tegoż roku, we wszystkich siedemnastu krajach koronnych, w tym Czechach, wprowadzono zasadę autonomii, która przenosiła z Wiednia na kraj wiele z dotychczasowych zadań. Wśród nich były m.in. sprawy z zakresu rozwoju gospodarczego i przemysłowego, oświaty czy kwestie kościelne. Na poziomie krajowym w Czechach powołano wybierany Sejm o charakterze legislacyjnym oraz Wydział o charakterze wykonawczym. Nadzór nad działaniami władz krajowych sprawował namiestnik, będący reprezentantem cesarza. Poniżej znajdował się powiat, który pełnił podwójną rolę. Z jednej strony rezydował w nim starosta, będący reprezentantem administracji rządowej. Z drugiej, działała rada o charakterze stanowiącym, wyłaniana w wyborach kurialnych, która z kolei wybierała wykonawczy zarząd z marszałkiem na czele. Starosta nadzorował działalność samorządowego powiatu oraz gmin. Natomiast rada i zarząd powiatu zajmowały się sprawami z zakresu oświaty, komunikacji, zdrowia i bankowości. Najniższym szczeblem samorządu była gmina, która mogła mieć charakter miejski lub wiejski. Obszary dworskie także miały status gminy. W gminie wiejskiej funkcje uchwałodawcze sprawowały rady, a wykonawcze zwierzchności z przysiężnymi i wójtami na czele. Wójt był jednocześnie jednoosobowym naczelnikiem gminy. Odpowiadał on za realizację zadań rządowych w gminie. Każda gmina realizowała zarówno zadania własne (m.in. szkolnictwo, utrzymywanie dróg, wykonywanie budżetu), jak i zlecone (m.in. organizowanie wyborów, pobór podatków). W gminach miejskich funkcjonowały stanowiące rady oraz wykonawcze magistraty z burmistrzami na czele. Zakres zadań gminy miejskiej był podobny do tych, jakie wykonywała gmina wiejska (Kozioł 2010, 43).

Po I wojnie światowej Czechosłowacja w pierwszej dekadzie tj. do 1927 roku przechodziła przez proces ujednolicania rozwiązań administracyjno-terenowych, gdyż inna była struktura na ziemiach czeskich, a inna na słowackich. Ostatecznie ustawa z 1927 roku wprowadziła ujednolicone rozwiązania. Państwo podzielono na cztery kraje: Czechy, Kraj Morawsko-Śląski, Słowacja i Ruś Zakarpaska. Każdy kraj miał swoją samorządową reprezentację polityczną, czyli organ stanowiąco-kontrolny, który w 2/3 był wybierany, a w 1/3 mianowany przez różne rady społeczne. Okres kadencji wynosił 6 lat. Na czele reprezentacji stał prezydent kraju. Uchwały reprezentacji wymagały zatwierdzenia przez ministra spraw wewnętrznych. Reprezentacje wybierały organy wykonawcze w postaci wydziałów krajowych, które składały się zarówno z członków stałych, jak i ich zastępców. Na czele wydziałów również postawiono prezydenta kraju. Poniżej kraju ustanowiono powiat, w którym funkcje organu uchwałodawczo-kontrolnego sprawowała reprezentacja powiatu, wyłaniająca organ wykonawczy w postaci wydziału. Wybory odbywały się co 6 lat. Na czele reprezentacji i wydziału występował starosta. Liczba powiatów wynosiła ok. 240 (Starzyński 2010, 179-183). Jeżeli chodzi o gminy, to organem uchwałodawczo-stanowiącym pochodzącym z wyboru była reprezentacja gminna. Do 1933 roku wybory odbywały się co 4 lata, potem co 6 lat. Reprezentacja wyłaniała organ wykonawczy w postaci rady gminy z wójtem na czele. Poza gminami wiejskimi były też miejskie i miasta, gdzie funkcję wójta przejmował burmistrz (Janák, Hledíková 1989, 443-444).

Jak zostało powiedziane wcześniej, reżim socjalistyczny nie opierał się na istnieniu samorządu terytorialnego. Władza lokalna i regionalna była sprawowana przez system rad narodowych, które reprezentowały interesy państwa, a nie społeczeństwa, a podstawowym zadaniem radnego było zaznajamianie obywateli z postanowieniami organów państwowych. Wielokrotnie nowelizowana Konstytucja Czechosłowacji z 1960 roku, która obowiązywała do końca istnienia tego państwa, wprowadzała trójstopniowy podział terenowo-administracyjny: regiony, powiaty i gminy. Duże miasta stanowiły odrębne jednostki (Szymczak 1988, 444-445).

2. Samorząd terytorialny w Republice Czeskiej

Przywołanie rozwiązań samorządowych z okresu drugiej połowy XIX wieku, które de facto z kilkoma zmianami obowiązywały także i w międzywojennej Czechosłowacji jest o tyle istotne, że nie tylko stanowią o długotrwałym rozwoju samorządności na ziemiach czeskich, ale także dlatego, że to do nich odwoływali się decydenci polityczni odtwarzający samorząd w Republice Czeskiej po upadku socjalizmu i rozwiązaniu Czechosłowacji (Czyż 2010, 49; Czyż, Rduch-Michalik 2009, 50).

Podstawy prawne samorządu terytorialnego Republiki Czeskiej określa Konstytucja z 16 grudnia 1992 roku, która w art. 8 zapewnia trwałość istnienia samorządności jednostek samorządu terytorialnego. Rozdział siódmy w artykułach od 99 do 105 został w całości poświęcony instytucji samorządu terytorialnego (Konstytucja). Za podstawową jednostkę uznano gminę. Zasady jej działania dodatkowo określają przepisy ustawy o gminach z 12 kwietnia 2000 roku (Zákon č. 128/2000). Konstytucja z 1992 roku przewiduje powołanie innych niż gmina jednostek, ale w pierwotnym tekście nie precyzowała, czy będą to kraje, czy ziemie. Nazwa kraj została wprowadzana dopiero przepisami ustawy konstytucyjnej z 1997 roku (Zákon č. 347/1997). Widać tutaj podobieństwo do rozwiązań Konstytucji RP, która także w swoim oryginalnym tekście wskazuje jedynie na gminę, jako podstawową jednostkę. Umożliwia powstanie innych jednostek, ale nie nazywa ich. Polskie i czeskie zabiegi twórców Konstytucji pozostawiały czas do namysłu ekspertom z zakresu samorządu, aby dookreślili nie tylko semantykę, ale przede wszystkim kompetencje organów i zakres zadań pozostałych jednostek samorządowych.

W Czechach w 1997 roku, ostatecznie powołano kraje, jako wyższe jednostki czeskiego samorządu terytorialnego, ale zmiany te weszły w życie dopiero w 2000 roku, wraz z uchwaleniem ustawy o krajach (Zákon č. 129/2000). Podobnie jak w Polsce w przypadku województw, także i w Czechach w owym czasie trwała batalia o liczbę oraz granice przyszłych krajów. Czesi wybrali wariant pośredni, gdyż spośród trzech najbardziej popularnych rozwiązań, czyli 7, 14, 17 krajów, zdecydowano się na to środkowe, dzielący państwo na 13 krajów oraz Pragę (Zákon č. 131/2000).

Co stało się z powiatami? Otóż, istniały jeszcze w Czechosłowacji po aksamitnej rewolucji, jako jednostki samorządu terytorialnego. Ale w wyniku reform samorządowych, które prowadzono już w Republice Czeskiej, w 2000 roku zniesiono organy władzy powiatowej, a 1 stycznia 2003 roku zlikwidowano 73 urzędy powiatowe. Ich funkcje podzielono między gminę i kraj w ten sposób, że gminy otrzymały zadania powiatu w formie zadań zleconych, a kraje w formie zadań własnych. Od początku XXI wieku czeski system administracji samorządowej przybrał ostatecznie dwuszczeblowy charakter: gmina i kraj.

Mimo, że tematyka niniejszego opracowania wiąże się z samorządem terytorialnym, należałoby chociaż w kilku słowach odnieść się do struktury administracji państwowej w terenie, która wraz z samorządem terytorialnym tworzy administrację publiczną. W Czechach do 1 stycznia 2003 roku zadania władzy państwowej w terenie wykonywały powiaty oraz wyspecjalizowane działy instytucji centralnych. Obecnie natomiast zadania te wykonują kraje oraz gminy z rozszerzonymi uprawnieniami. Co ciekawe, czeski ustawodawca postanowił wykorzystać nieco rachityczną strukturę zlikwidowanych powiatów, a ich obszar przeznaczyć na działanie sądów powiatowych, prokuratury powiatowej, policji powiatowej oraz urzędów katastralnych. Zaznaczmy, że obszary te nie stanowią odrębnych jednostek administracji terenowej.

2.1 Gmina

W Czechach występują trzy rodzaje gmin: gminy typu podstawowego (6253), czasem zwane gminami I stopnia; gminy z urzędem nadzoru (393), czyli gminy II stopnia i gminy z rozszerzonym zakresem uprawnień (205), zwane gminami III stopnia. Gminę zamieszkuje średnio ok. 1.700 mieszkańców, co powoduje, że czeskie gminy są małe i rozdrobnione. Koszt utrzymania i funkcjonowania gminy jest stosunkowo wysoki, dlatego ustawodawca powołał do życia poza gminami podstawowymi, gminy z rozszerzonym zakresem uprawnień oraz z urzędem nadzoru, które pomagają tym pierwszym zapewnić prawidłową obsługę techniczną i infrastrukturalną.

Gminy z urzędem nadzoru wykonują część zadań w ramach administracji państwowej działającej w terenie, jak np. rejestr urodzeń, zgonów i małżeństw w ramach prowadzenia ksiąg stanu cywilnego. Poza tym kontrolują sprawy dotyczące budownictwa. Urząd nadzoru takiej gminy działa jak instancja I stopnia w zakresie postępowania administracyjnego dotyczącego praw i obowiązków osób prawnych.

Gminy z rozszerzonym zakresem uprawnień mają urzędy, które pośredniczą pomiędzy szczeblem gminy podstawowej i kraju. W ten sposób tworzą pewnego rodzaju obwód, który łączy gminy podstawowe. Wymogiem stworzenia gminy z rozszerzonym zakresem uprawnień jest liczba mieszkańców, których musi być ponad 15.000. To właśnie te gminy przejęły w większości zadania, które do początku XXI wieku wykonywały powiaty. Są to m.in. rejestr mieszkańców i wydawanie dowodów osobistych, a także paszportów, wydawanie prawa jazdy, rejestracja pojazdów samochodowych, wydawanie uprawnień technicznych, prowadzenie rejestru handlowego i przedsiębiorców rolnych, gospodarka wodna, gospodarka odpadami i ochrona środowiska.

Ciekawe jest to, że gminy stopnia II i III wykonują zadania, zarówno w imieniu wspólnot samorządowych gmin, które wybrały ich władze, jak i tych, które nie wybrały organów władzy takich gmin (gminy I stopnia).

Kończąc wątek podziału gmin trzeba jeszcze dopowiedzieć, że istnieje możliwość wyróżnienia miast wśród gmin. Status miasta otrzymuje gmina licząca co najmniej 3.000 mieszkańców i spełniająca wymogi infrastrukturalne. Organami władzy w mieście są: przedstawicielstwo i burmistrz. Urząd miasta pełni rolę wykonawczą. Wykonuje decyzje organów władzy i zadania nałożone na miasto. Decyzję o powołaniu miasta podejmuje Rada Ministrów. Poza miastem typu zwykłego (578) mogą powstać miasta statutowe (jest ich 27). W odróżnieniu do gmin i miast mogą być one wewnętrznie dzielone na dzielnice z ich własnymi organami władzy: rada i starosta oraz urząd dzielnicy, jako instytucja pomagająca w wykonywaniu zadań, np. Ostrawa, Pilzno, Ústí nad Labem. Pardubice podzieliło teren miasta na dzielnice, ale Liberec wydzielił tylko jedną miejską dzielnicę z jej własnymi organami, a pozostałą częścią miast zarządzają organy miejskie. Takie rozwiązania przypominają polskie prawo samorządowe odnoszące się do jednostek pomocniczych. Czeskie miasto statutowe jest administrowane samodzielnie przez przedstawicielstwo i burmistrza oraz urząd miasta.

Pod względem ustrojowym organem stanowiąco-kontrolnym w gminie jest przedstawicielstwo gminne, które w mieście zwie się przedstawicielstwem miejskim. Wybierane jest w wyborach powszechnych co cztery lata, a liczba radnych uzależniona jest od liczby mieszkańców gminy (do 500 mieszkańców – od 5 do 15 przedstawicieli; do 3.000 mieszkańców – od 7 do 15 przedstawicieli; do 10.000 mieszkańców – od 11 do 25 przedstawicieli, do 50.000 mieszkańców – od 15 do 35 przedstawicieli; do 150.000 – od 25 do 45 przedstawicieli; powyżej 150.000 mieszkańców – od 35 do 55 przedstawicieli).

Wybory są zwoływane przez Prezydenta Republiki Czeskiej i odbywają się najpóźniej do 90 dnia przed upływem kadencji przedstawicielstw, przez dwa dni: w piątek i sobotę. Osoba, która ukończyła 18 rok życia i mieszka na terenie gminy korzysta z czynnego i biernego prawa wyborczego. Obywatele głosują na listy z nazwiskami kandydatów, a obliczanie wyników odbywa się w systemie proporcjonalnym z wykorzystaniem metody d'Hondta. Próg zaporowy dla listy wynosi 5%. W przypadku, gdy liczba przedstawicieli z różnych powodów zmniejszy się o połowę w trakcie trwania kadencji, wówczas organizuje się wybory przedterminowe. Dochodzi do nich także w przypadku odwołania przedstawicielstwa w referendum, organizowanym z inicjatywy mieszkańców gminy. Do czasu wyboru nowego przedstawicielstwa jego zadania wykonuje administrator powołany przez ministra spraw wewnętrznych. Administrator pełni swoją funkcję również w sytuacji, gdy do wyborów przedterminowych nie zgłosił się żaden kandydat, gdy nie uda się wybrać deputowanych i gdy wybrane przedstawicielstwo nie wybierze starosty do 6 miesięcy po zakończeniu wyborów. Wybory do organów stanowiących przedstawicielstwa gminnego określa ustawa z 2001 roku (Zákon č. 491/2001 Sb.). Pierwsze posiedzenie przedstawicielstwa zwoływane jest przez poprzedniego burmistrza do 15 dni po ogłoszeniu wyników wyborów, a przewodniczy mu deputowany najstarszy wiekiem. Na tym posiedzeniu wybiera się organ wykonawczy, którym jest rada ze starostą na czele (w miastach burmistrzem). Starosta zwołuje późniejsze posiedzenia przedstawicielstwa nie rzadziej niż raz na kwartał. Robi to z własnej inicjatywy, na wniosek hejtmana kraju lub na wniosek 1/3 członków przedstawicielstwa.

Do zadań przedstawicielstwa gminy należą typowe czynności charakterystyczne dla kolegiального organu stanowiąco-kontrolnego, m.in.: uchwalanie aktów prawa miejscowego, zatwierdzanie programów rozwoju gminy i jej zagospodarowania przestrzennego, tworzenie i likwidacja jednostek organizacyjnych, decyzje w sprawach zmian terytorialnych gminy, wyrażanie zgody na przystępowanie gminy do różnych międzygminnych form współpracy, decydowanie o zarządzaniu własnością i majątkiem gminy.

Organami wewnętrznymi przedstawicielstwa są komitety, które tak jak rada i każdy deputowany mogą zainicjować proces uchwałodawczy. Każde przedstawicielstwo musi powołać co najmniej trzy komitety: ds. mniejszości narodowych (jeżeli takowe żyją w danej gminie i stanowią co najmniej 10% ogółu mieszkańców), finansowy i kontrolny. Jeżeli chodzi o członka przedstawicielstwa to nie może on łączyć swojej funkcji z pracą w urzędzie gminy, w której został wybrany, stanowiskiem deputowanego dzielnicy (jeśli gmina taką stworzyła), pracą w urzędzie administracji samorządowej oraz funkcją starosty lub burmistrza.

Organem wykonawczym gminy jest rada o charakterze kolegialnym. Jej członkami mogą być zarówno deputowani przedstawicielstwa gminnego, jak i osoby spoza jego składu. Rada jest odpowiedzialna przed przedstawicielstwem, które może ją odwołać. Jeżeli jednak przedstawicielstwo liczy mniej niż 15 członków, wówczas nie powołuje się rady, a funkcje wykonawcze pełni jednoosobowo starosta.

Do zadań rady należy m.in.: realizowanie budżetu, zarządzanie środkami finansowymi gminy, podejmowanie decyzji w imieniu gminy jako główny lub jedyny udziałowiec przedsiębiorstwa, wydawanie i wykonywanie gminnych rozporządzeń, mianowanie i odwoływanie szefów jednostek organizacyjnych gminy, kontrola działalności jednostek organizacyjnych gminy. Natomiast starosta jest reprezentantem zarówno rady, jak i całej gminy. Jest szefem urzędu gminy, podpisuje protokoły z posiedzeń przedstawicielstwa i rady, może zawiesić wejście w życie uchwały przedstawicielstwa, jeśli uzna ją za wadliwą, informuje mieszkańców o działalności organów gminy. Aparatem pomocniczym gminy jest przez urząd gminy (miasta), który wykonuje zadania własne i zlecone nałożone na gminę. Poza starostą, który stoi na czele urzędu, powołuje się sekretarza, który pełni funkcje administracyjne. Zadania urzędników określa odrębna ustawa z 2002 roku (Zákon č. 312/2002 Sb.).

W kwestii zadań wykonywanych przez gminę należy wskazać, że czeski ustawodawca przyjął zasadę domniemania kompetencji na jej rzecz, co oznacza, że wszystkie sprawy lokalne, które nie są prawem przyznane jakiemuś innemu organowi władzy, są przekazane gminie. Do zadań własnych każdej gminy należą m.in.: zarządzanie gminą, jej własnościami, środkami finansowymi i podatkami lokalnymi, realizacja gminnego budżetu, zarządzanie urzędem gminy, wydawanie i wykonywanie aktów lokalnych, nakładanie kar administracyjnych, ochrona zdrowia obywateli, ochrona przeciwpożarowa i inne. Natomiast zadania zlecone realizuje się na podstawie delegacji ustawowej i po przekazaniu przez administrację państwową środków finansowych. W tym zakresie każda gmina utrzymuje drogi lokalne, chroni środowisko i gospodarkę wodną. W gminie z urzędem nadzoru zadaniem zleconym jest np. organizowanie i przeprowadzenie wyborów. Gminy z rozszerzonymi uprawnieniami przejęły w zakresie zadań zleconych m.in. wydawanie prawa jazdy, dokumentów tożsamości, utrzymywanie dróg II i III kategorii, zapewnianie ochrony prawno-socjalnej dzieci. Gminy mogą także zawierać między sobą umowy publiczne w celu przekazania zadań zleconych na inną lub inne gminy.

Jeżeli chodzi o finanse gminy, to czeski ustawodawca przyznał jej autonomię, która umożliwia pozyskiwanie środków własnych. W zakresie zadań zleconych fundusze przeznaczone są z budżetu państwa. Dochody gminne określa ustawa z 2000 roku o podziale dochodów z niektórych podatków pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego i niektórych państwowych funduszy (Zákon č. 243/2000 Sb.). Gminy mogą zarządzać własnymi majątkami, określają przeznaczenie środków własnych, nakładają i określają wysokość podatków, prowadzą działalność gospodarczą, tworzą jednostki budżetowe i osoby prawne w celu wykonywania zadań, mają prawo do inwestowania własnych środków, wydawania obligacji, zaciągania kredytów i pożyczek na realizację zadań publicznych. Wyżej wymienione dochody stanowią w myśl ustawy dochody własne. Natomiast pozostałe zwane są dochodami innymi: subsydia, kapitałowe i nie kapitałowe i są wykorzystywane na pokrycie zobowiązań wynikających z realizacji zadań zleconych.

Ministerstwo spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością gmin. Urzędy krajowe dodatkowo nadzorują wykonywanie przez gminę zadań zleconych. Organy nadzorcze sprawdzają zgodność aktów wydawanych przez gminy z obowiązującym w Republice Czeskiej prawem. W przypadku, gdy gmina nie poprawi lub nie anuluje niewłaściwego aktu, ministerstwo spraw wewnętrznych ma prawo wszczęcia postępowania przed sądem lub Sądem Konstytucyjnym w celu jego unieważnienia. Również gmina może wystąpić do sądu lub Sądu Konstytucyjnego w przypadku gdy uzna, że organ nadzoru naruszył jej samodzielność.

2.2 Kraj

Republika Czeska podzielona jest na czternaście krajów: środkowoczeski, morawskośląski, południowomorawski, południowoczeski, ujski, ołomuniecki, pilzneński, karłowowski, liberecki, karlowohradecki, pardubicki, žiliński, Wysoczyzna i Praga.

Organem stanowiąco-kontrolnym kraju jest przedstawicielstwo, które – jako jedyny organ kraju – wyłaniane jest w sposób bezpośredni, w wyborach co cztery lata. Ich termin nie pokrywa się z wyborami do przedstawicielstw gminnych. Prezydent Republiki Czeskiej rozpisuje wybory do 90 dnia przed terminem ich przeprowadzenia, a samo głosowanie odbywa się w przeciągu dwóch dni: piątek i sobota. Czynne i bierne prawo wyborcze posiada każdy obywatel, który mieszka na stałe na terenie kraju głosowania i ma 18 lat. W kraju liczba wybieranych przedstawicieli zależy od liczby mieszkańców. I tak, w krajach liczących do 600000 mieszkańców wybiera się 45 deputowanych, do 900.000 – 55, a powyżej 900.000 – 65. Partie i organizacje wystawiają listy kandydatów, na które w dniu elekcji głosują wyborcy. Następnie dochodzi do alokacji mandatów na podstawie systemu proporcjonalnego w wariacie d'Hondta. Aby partia lub organizacja mogła otrzymać mandaty w kraju, musi zdobyć co najmniej 5% głosów poparcia.

Pierwsze posiedzenie przedstawicielstwa zwołuje poprzedni hejtman, a przewodniczy mu najstarszy przedstawiciel. W jego trakcie przedstawiciele wybierają nowego hejtmana i radę, czyli organ wykonawczy. Hejtman pełni jednocześnie rolę przewodniczącego przedstawicielstwa, jak i rady. Zwołuje kolejne posiedzenia z własnej inicjatywy, co najmniej raz na kwartał, lub z inicjatywy 1/3 przedstawicieli. Organami wewnętrznymi przedstawicielstwa są komitety. Przedstawicielstwo jest prawnie zobligowane do wyłonienia co najmniej czterech komitetów: finansów, kontroli, edukacji i zatrudnienia, a w przypadku, gdy kraj zamieszkuje co najmniej 5% osób z danej mniejszości narodowej, to również komitet ds. mniejszości. Wśród przykładowych zadań przedstawicielstwa kraju można znaleźć: przedkładanie projektów ustaw Izbie Poselskiej, kierowanie wniosków do Sądu Konstytucyjnego o sprawdzenie legalności ustaw, uchwalanie aktów kraju, uchwalanie programu rozwoju kraju i planu zagospodarowania przestrzennego kraju, wybór przedstawicieli do rad regionalnych, decydowanie o rozwoju usług transportowych na obszarze regionu, decydowanie o międzynarodowej współpracy na poziomie regionu, uchwalanie budżetu kraju, tworzenie i znoszenie jednostek organizacyjnych, wybór ich szefów, decydowanie w sprawach majątkowych kraju.

Jeżeli liczba członków przedstawicielstwa spadnie o połowę, wówczas przeprowadza się wybory uzupełniające. Jest to jedyny warunek, który może przyczynić się do przeprowadzanie wyborów przedterminowych.

Władzę wykonawczą w samorządowym kraju sprawuje rada. Jest to organ kolegialny wybierany przez przedstawicielstwo i przed nim odpowiedzialny. W skład rady wchodzi hejtman, jako jej przewodniczący, który jest równocześnie przewodniczącym przedstawicielstwa oraz pozostali członkowie. Ich liczba jest uzależniona od liczby mieszkańców kraju. Jeżeli wynosi ona do 600.000 to rada ma 9 członków, a jeżeli powyżej 600.000 to 11. Posiedzenia zwoływane są przez hejtmana w razie zaistnienia takiej potrzeby i mają charakter zamknięty dla opinii publicznej. Rada ma prawo zaprosić osoby spoza swojego grona w roli gości.

Rada podejmuje decyzje większością ponad połowy wszystkich członków, a podpisuje je hejtman i jego zastępca. Kadencja rady jest bezpośrednio związana z kadencją przedstawicielstwa i wynosi 4 lata. Rada może być odwołana przez przedstawicielstwo większością głosów deputowanych w sytuacji, gdy utraci polityczne poparcie.

Do zadań rady należy: przygotowanie uchwał zgłaszanych przedstawicielstwu, wykonywanie budżetu kraju samorządowego, zarządzanie środkami finansowymi kraju, określanie liczby pracowników urzędu krajowego i wysokości ich pensji, mianowanie dyrektorów departamentów urzędu krajowego, tworzenie komisji będących organami doradczymi rady, powoływanie przewodniczących i członków komisji, sprawowanie kontroli nad osobami prawnymi powołanymi przez samorządowy kraj, mianowanie i odwoływanie jednostek podległych krajowi, wydawanie zarządzeń. Hejtman reprezentuje kraj na zewnątrz. Pełni podwójną rolę, będąc przewodniczącym zarówno organu stanowiącego, jak i wykonawczego samorządowego kraju. Jego kandydatura po wyborze przez przedstawicielstwo musi być zatwierdzona przez ministra spraw wewnętrznych. Hejtman mianuje i odwołuje dyrektora urzędu krajowego i określa wysokość jego wynagrodzenia, jest także odpowiedzialny za politykę informacyjną urzędu krajowego. Hejtman ma prawo zawieszenia wykonania zarządzenia rady kraju, gdy uważa je za sprzeczne z prawem. W takiej sytuacji przekazuje je przedstawicielstwu, aby ono na najbliższym posiedzeniu wydało ostateczną decyzję.

Instytucją, która zajmuje się bieżącymi sprawami kraju samorządowego jest urząd kraju. Urząd wykonuje zarówno zadania własne, jak i zlecone. Na jego czele stoi dyrektor, który jest mianowany i odwoływany przez hejtmmana po uzyskaniu zgody przez ministra spraw wewnętrznych. Dyrektor nie może należeć do partii politycznej, nie może być posłem, senatorem oraz pełnić funkcji deputowanego i radnego żadnego kraju. Ma doradczy głos w trakcie posiedzeń przedstawicielstwa i rady kraju. Do jego zadań należy, m.in. wnoszenie spraw do ministra spraw wewnętrznych w zakresie stwierdzenia nieważności uchwały gminy, sprawowanie nadzoru nad działaniami pracowników urzędu, określanie poziomu ich wynagrodzeń oraz przyznawanie im nagród i kar.

Podobnie jak w gminie, także zadania kraju dzielą się na własne i zlecone. Przy ich wykonywaniu kraj ma autonomię – interwencja państwa jest zabroniona. Do zadań własnych wyższej jednostki czeskiego samorządu terytorialnego można przykładowo zaliczyć: zarządzanie sprawami regionu, w tym jego własnościami, uchwalanie i wykonywanie budżetu kraju, uchwalanie aktów prawa krajowego, tworzenie krajowych jednostek organizacyjnych i osób prawnych, możliwość składania wniosków ustaw Izbie Poselskiej, określanie strategii rozwoju regionu i rozwoju turystyki regionu, prowadzenie polityki transportowej. Wśród zadań zleconych znajdują się m.in.: sprawy wyznaczania obszarów chronionych i łowieckich, ochrona zabytków, ochrona zasobów naturalnych, realizacja zadań wynikających z sytuacji kryzysowych. Samorządowy kraj pełni też funkcję nadzoru nad gminami, w zakresie wykonywania zadań zleconych.

W zakresie finansowania zadań kraj korzysta zarówno z własnych dochodów (np. udział w podatkach państwowych oraz dochody z majątku i praw majątkowych przyznanych krajom, dochody z prowadzenia działalności gospodarczej osób prawnych założonych przez samorządowy kraj, darowizny), jak i zewnętrznych (np. dotacje z budżetu państwa, pożyczki, kredyty i spadki). Należy dodać, że kraj ma udział w takich podatkach jak: VAT, podatek dochodowy od osób fizycznym i podatek dochodowy od osób prawnych.

Nadzór nad zadaniami wykonywanymi przez kraj sprawują ministerstwo spraw wewnętrznych oraz organy administracji centralnej. W przypadku stwierdzenia uchybień w aktach uchwalanych przez samorządowy kraj, organ nadzoru wzywa do korekty w terminie do 3 miesięcy. A jeżeli to nie skutkuje, zawiesza wadliwy akt.

Organ nadzoru ma także prawo wszczęcia postępowania przed sądem lub Sądem Konstytucyjnym w celu unieważnienia wadliwego aktu. Podobnie, jak w przypadku gminy, organ nadzoru może wszcząć postępowanie przed sądem lub Sądem Konstytucyjnym, aby unieważnić wadliwy akt, ale także i kraj może wystąpić do sądu lub Sądu Konstytucyjnego w celu wykazania naruszenia samodzielności przez działania organu nadzoru.

3. Samorząd terytorialny: praktyczna strona funkcjonowania

W globalnym ujęciu postrzeganie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej możemy odnieść do dwóch poziomów. Pierwszy stanowią oceny i opinie obywateli na temat czeskiego samorządu. Tutaj posłużę się badaniami opinii publicznej, która wyraża swoje zaufanie do instytucji samorządowych oraz miernika zaangażowania w postaci frekwencji elektoratu w wyborach samorządowych. Drugim poziomem jest polityczny wymiar funkcjonowania czeskiego samorządu, tj. zdolność organizowania się partii politycznych i obywateli do udziału w sprawowaniu władzy i kontroli nad lokalnymi i regionalnymi procesami decyzyjnymi.

Badania opinii publicznej z ostatnich dziesięciu lat ujawniają, że organy władzy samorządowej cieszą się największym zaufaniem Czechów wśród wszystkich naczynych organów administracji publicznej. Przede wszystkim władze gminne, ale także i krajowe. Poprzez realizację zadań oraz staranie się o zaspokojenie innych potrzeb obywatelskich znajdują większe uznanie niż władze ogólnopaństwowe: Izba Poselska, Senat, rząd, prezydent. Jedynie zaufanie do prezydenta zbliża się do zaufania do władz kraju i wynosi ono w latach 2013-2022 średnio 41,7% (Centrum pro výzkum).

Tabela 1. Poziom zaufania Czechów do organów władzy samorządowej w dekadzie 2013-2022

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Przedstawicielstwo krajowe	44%	41%	44%	43%	44%	28%	34%	44%	41%	48%
Hejtman	43%	37%	41%	40%	42%	44%	41%	41%	40%	44%
Przedstawicielstwo gminne	58%	65%	64%	64%	61%	61%	64%	61%	58%	65%
Burmistrz	64%	61%	63%	63%	60%	62%	66%	61%	60%	63%

Źródło: Centrum pro výzkum veřejného mínění. Tisková zpráva, <https://cvm.soc.cas.cz/cz/29.08.2022>.

Wysokie uznanie władz samorządowych przez Czechów i wiara w to, że są one w stanie najpełniej zabezpieczać ich interesy i realizować ich potrzeby nie pokrywa się z poziomem partycypacji w wyborach do organów przedstawicielskich. Okazuje się bowiem, że Czesi chętniej uczestniczą w wyborach do Izby Poselskiej oraz Senatu niż do Przedstawicielstwa krajowego, czy gminnego. Taka postawa nie powinna jednak dziwić i ma charakter globalny. Od wielu lat badania potwierdzają tezę o drugorzędowości wyborów samorządowych w różnych państwach na świecie w porównaniu do pierwszorzędowego traktowania wyborów do państwowych parlamentarnych ciał kolegialnych (Wojtasik 2010, 254-268). Spójrzmy na poniższą tabelę (2), w której przedstawiono procentowy udział elektoratu w wyborach samorządowych do gminnych i krajowych ciał przedstawicielskich oraz do Izby Poselskiej i Senatu od 2010 do 2022 roku.

Tabela 2. Frekwencja czeskiego elektoratu w czterech ostatnich wyborach do organów kolegialnych obradujących w państwie (Izba Poselska, Senat, Przedstawicielstwo krajowe, Przedstawicielstwo gminne).

Wybory i rok ich przeprowadzenia	2022 (G.) 2020 (K.) 2021 (I.P.) 2022 (S.)	2018 (G.) 2016 (K.) 2017(I.P.) 2020 (S.)	2014 (G.) 2012 (K.) 2013(I.P.) 2018 (S.)	2012 (G.) 2008 (K.) 2010(I.P.) 2016 (S.)
Przedstawicielstwo krajowe	37,95%	34,6%	36,9%	40,3%
Przedstawicielstwo gminne	-	47,3%	48,5%	44,5%
Izba Poselska	65,4%	60,8%	59,5%	62,5%
Senat	-	36,3%	41,4%	33,2%

G. – gmina, K. – kraj, I.P. – Izba Poselska, S.-Senat (tylko 1 tura)

Źródło: Volby.Cz (2022). <https://volby.cz/>, 25.08.2022.

Jeśli chodzi o polityczny wymiar funkcjonowania wspólnot lokalnych i regionalnych, to kolorytu czeskiemu systemowi partyjnemu dodaje istniejąca od 2004 roku na poziomie państwa organizacja polityczna Burmistrzowie i Niezależni (czes. Starostové a nezávislí, STAN) skupiająca samorządowców. W 2009 roku przyjęła ona formę partii. Formacja nie ma określonego profilu politycznego, chociaż ze względu na koalicje jakie tworzyła w przeszłości można ją umieścić w obszarze centrowym i centro-prawicowym (w wyborach do Izby Poselskiej w 2013 roku stworzyła koalicję z konserwatywnym TOP 09, w 2017 roku z chadeckim KDU-ČSL, którą kilka miesięcy przed wyborami rozwiązano, a w 2019 roku z Czeską Partią Piratów, której program ma charakter eklektyczny, trudny do jednoznacznego zaklasyfikowania). Głównym celem STANu jest promocja lokalnych i regionalnych interesów na arenie krajowej oraz zasad transparentności w polityce. W wyborach do Izby Poselskiej w 2017 roku STAN uzyskał 5,2% głosów co dało mu 6 mandatów na 200, ale w 2021 roku już 15,6% (włącznie z Piratami), co samej partii samorządowców dało aż 33 mandaty. Dzięki temu sukcesowi premier Petr Fiala pod koniec grudnia 2021 roku zaprosił STAN do koalicji rządowej, a Vítowi Rakušanowi, liderowi ugrupowania, powierzył stanowisko ministra spraw wewnętrznych i wicepremiera. Na dwadzieścia stanowisk w rządzie członkowie STANu zajmują aż 8 (Starostové a nezávislí 2022). Jest to niewątpliwie ogromna szansa na prawidłowe i z korzyścią dla samorządu prezentowanie potrzeb i podejmowanie decyzji przez władze centralne. Jeszcze nigdy w historii Czech przedstawiciele samorządu nie byli tak blisko państwowego procesu decyzyjnego.

Na poziomie lokalnym od ponad trzydziestu lat i regionalnym od dwudziestu lat Czesi biorąc udział w wyborach wskazują swoje preferencje dotyczące reprezentantów, którzy następnie w imieniu obywateli decydują o losach wspólnot. Od chwili powstania Republiki Czeskiej wybory do gminnych przedstawicielstw odbyły się ośmiokrotnie (od 1994 roku co cztery lata), natomiast do przedstawicielstw krajowych sześciokrotnie (od 2000 roku co cztery lata). Wyniki elekcji potwierdzają tezę o tym, że im niższy szczebel wyborów, tym poziom reprezentacji ogólnokrajowych partii politycznych jest niższy. Jednocześnie zwiększa się udział w lokalnych władzach gminnych organizacji społecznych i politycznych. We wszystkich odbytych do tej pory wyborach gminnych odsetek mandatów, jakie zdobyły ogólnokrajowe partie nigdy nie przekroczył 40%, przy czym z wyborów na wybory systematycznie spada; w 2010 roku przekroczył próg 30%, a w 2018 roku osiągnął 12%. Oznacza to, że Czesi preferują w swoich gminach lojalnych lokalnym wartościom polityków, którzy są skupieni nie na sprawach państwowych, ale najbliższych obywatelom poszczególnych samorządów.

Tabela 2. Odsetek miejsc w czeskich przedstawicielstwach gminnych po wyborach lokalnych, jakie przypadały ogólnokrajowym partiom (np. ODS, ČSSD, KDU-ČSL, ANO 2011, TOP 09) oraz organizacjom samorządowym

	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Partie ogólnokrajowe	36,98%	37,51%	35,38%	33,79%	29,16%	23,52%	12%
Lokalne organizacje i niezależni kandydaci	63,02%	62,49%	64,62%	66,21%	70,84%	76,48%	88%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Źródło: M. Barański, A. Czyż, S. Kubas, R. Rajczyk, Wybory, prawo wyborcze, systemy wyborcze w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Katowice 2016, s. 64-67; Volby.Cz (2022). <https://volby.cz/>, 25.08.2022.

Pomimo, że udział przedstawicieli partii ogólnokrajowych jest znacznie większy na poziomie regionalnym tj. w krajowych przedstawicielstwach niż gminnym tj. w gminnych przedstawicielstwach, to jednak kolejne krajowe elekcje cechuje podobny trend obserwowany w gminnych wyborach. Chodzi o zmianę proporcji mandatów posiadanych przez krajowe partie, w stosunku do tych, o charakterze regionalnym. Stopniowo wzrasta udział reprezentantów partii regionalnych kosztem partii ogólnokrajowych.

Tabela 4. Odsetek miejsc w czeskich przedstawicielstwach krajowych po wyborach regionalnych, jakie przypadały ogólnokrajowym partiom (np. ODS, ČSSD, KDU-ČSL, ANO 2011, TOP 09) oraz organizacjom samorządowym.

	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Partie ogólnokrajowe	93,03%	92,6%	91,4%	85,18%	83,11%	79,4%%
Regionalne organizacje i niezależni kandydaci	6,97%	7,4%	8,6%	14,82%	16,89%	21,6%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Źródło: M. Barański, A. Czyż, S. Kubas, R. Rajczyk, Wybory, prawo wyborcze, systemy wyborcze w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Katowice 2016, s. 68-70; Volby. Cz (2022). <https://volby.cz/>, 25.08.2022.

Podsumowanie

Wyposażenie współczesnego czeskiego samorządu w prawidłowe rozwiązania ustrojowe oraz szczegółowe przepisy prawa umożliwia sprawne funkcjonowanie lokalnych i regionalnych wspólnot. Należy podkreślić, że owe rozwiązania i przepisy są wynikiem odniesienia do zasad demokratycznego państwa prawa, ale i rodzimych tradycji samorządowych sięgających czasów sprzed II wojny światowej. Sprawne funkcjonowanie władz gminnych i krajowych jest w dużej części możliwe dzięki wysokiemu poziomowi zaufania, jakim są one darzone przez obywateli. Ta pozytywna ocena, która wyłania się z powyższego artykułu, oczywiście nie przesłania mankamentów i problemów, z którymi borykają się samorządy. Chodzi tu przede wszystkim o stosunek państwa do wagi spraw lokalnych i regionalnych. Co ciekawe jednak, samorządowa partia STAN od 2021 jest członkiem koalicji rządowej, co w pozytywny sposób wpływa na rozpatrywanie spraw samorządowych przez władze ogólnopaństwowe.

Bibliografia

- Barański, Marek, Czyż, Anna, Kubas, Sebastian, Rajczyk, Robert (2016). Wybory, prawo wyborcze, systemy wyborcze w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Katowice: Uniwersytet Śląski.
- Centrum pro výzkum veřejného mínění. Tisková zpráva. <https://cvm.soc.cas.cz/cz/>. 29.08.2022.
- Czyż, Anna (2010). Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Dąbrowa Górnicza: Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej.
- Czyż, Anna, Rduch-Michalik, Teresa (2009). Samorząd terytorialny w Republice Czeskiej. Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej. Red. Marek Barański. Toruń-Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Janák Jan, Hledíková Zdenka (1989). Z. Dějiny státní správy – Územní samospráva. Praha: Nakladatelství Lidové noviny.
- Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 roku (2000). W: Konstytucja Czech. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kozioł, Ryszard (2010). Czechy. "Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica" 4, s. 42-60.
- Nations in Transit 2022. Freedom House. <https://freedomhouse.org/country/czech-republic/nations-transit/2022>. 16.09.2022.
- Starostové a nezávislí (2022). <https://www.starostove-nezavisli.cz/>. 12.09.2022.
- Starzyński, Stanisław (2010). Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Szymczak, Tadeusz (1988). Ustrój europejskich państwa socjalistycznych. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Volby. Cz (2022). <https://volby.cz/>. 25.08.2022.
- Wojtasik, Waldemar (2010). Drugorzędność wyborów samorządowych w teorii i badaniach empirycznych. W: Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski. Red. Marek Barański, Anna Czyż, Sebastian Kubas. Katowice: Wydawnictwo Naukowe Śląsk.
- Zákon č. 128/2000 Sb. ze dne 12. dubne 2000 o obcích (obecní zřízení).
- Zákon č. 129/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o krajích (krajské zřízení).
- Zákon č. 131/2000 Sb. ze dne 13. dubna 2000 o hlavním městě Praze.
- Zákon č. 243/2000 Sb. Zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)
- Zákon č. 312/2002 Sb. Zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 347/1997 Sb. Ústavní zákon ze dne 3. prosince 1997 o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb. Ústava České Republiky.
- Zákon č. 491/2001 Sb. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

O AUTORZE

Sebastian Kubas, dr hab. prof. UŚ w Katowicach. Zainteresowania naukowe koncentrują się wokół spraw ustrojowych, funkcjonowania systemów politycznych państw Europy Środkowej, reżimów politycznych, w tym współczesnych odstępstw od demokracji liberalnej oraz samorządu terytorialnego. Autor i redaktor jedenastu książek oraz kilkudziesięciu artykułów naukowych. Opiekun i promotor prac licencjackich, magisterskich i doktorskich z zakresu nauk o polityce. Były prezes, obecnie wiceprezes Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych oddział Katowice.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, grudzień 2022

www.frdl.org.pl

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa