



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Policy Paper 5/2014

Hranice v dobách Schengenu:
příležitosti a výzvy česko-polské přeshraniční spolupráce

—
Říjen 2014

Hranice v dobách Schengenu: příležitosti a výzvy česko-polské přeshraniční spolupráce

—
Vít Dostál, Dariusz Kałan

Říjen 2014

PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Tento policy paper vznikl v rámci projektu „Na granicy/Na hranici“ k česko-polské přeshraniční spolupráci, na kterém participovaly PISM (jako vedoucí partner) a AMO (jako partner). Projekt byl spolufinancován Odborem kulturní a veřejné diplomacie Ministerstva zahraničních věcí Polské republiky v rámci výzvy „Polsko-české fórum 2014: podpora rozvoje polsko-českých vztahů 2014“.

© 2014 Asociace pro mezinárodní otázky. Všechna práva vyhrazena. Názory vyjádřené v textu vyjadřuje názory autorů a nezaujímá oficiální stanovisko Ministerstva zahraničních věcí Polské republiky.



Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo
Spraw Zagranicznych



Forum Polsko-Czeskie



Shrnutí a doporučení

- Ačkoli se území podél hranic Polska a České republiky vyznačuje podobnou úrovní hospodářského rozvoje a kulturní a jazykovou blízkostí, stále existují četná omezení, která brání dohodě mezi oběma sousedy. Problémem nejsou pouze překážky v oblasti infrastruktury, ale také odlišná mentalita či výklad dějinných událostí. Experti Polského institutu pro mezinárodní otázky (PISM) a Asociace pro mezinárodní otázky (AMO), kteří analyzovali nejdůležitější příležitosti a výzvy spojené s přeshraničním dialogem, naznačují, že odhodlání ústředních a místních orgánů zapojit se do překonávání bariér mezi zeměmi může být větší než doposud.¹
- Ve věci českého hraničního dluhu se obě strany shodují, že pravděpodobně nikdy dříve nebyly tak blízko k dojednání uspokojivého řešení. Proto je třeba pokračovat v současném úsilí v rámci Vyjednávací skupiny pro záležitost hraničního dluhu bez ohledu na politickou situaci. Česká strana by měla vybrat chybějící hektary vhodné ke splacení dluhu v přírodní podobě a vzít na sebe břímě s právně-vlastnickými otázkami. Nezávisle na tom je třeba na obou stranách usilovat o to, aby se tato citlivá záležitost normalizovala bez vyvolání předsudků a stereotypů.
- Aby se zmírnily negativní důsledky vyplývající z odlišného vnímání minulosti, je vhodné udržovat dialog s druhou stranou a zároveň oddělovat historická témata od současných politických a hospodářských výzev. Již nyní by se mělo začít s přípravami na 80. výročí obsazení Záolží Polskem (1938) v roce 2008 a 100. výročí vypuknutí Sedmidenní polsko-československé války (1919) v roce 2019. Vzhledem k tomu, že mohou výročí vzbuzovat silné emoce v Polsku i v České republice, je třeba zvážit, v rámci politické vůle a technických možností, přípravu společného připomenutí těchto událostí. Nezávisle na tom by měly úřady obou zemí investovat do propagování kladných hrdinů i příběhů ze společné historie sousedících národů.
- Jako nezbytné se jeví zvýšení počtu tzv. „partnerských měst“. Pomohlo by to posílení mezilidských vztahů (například skrze sportovní akce a kulturně-umělecká setkání) i kontaktů mezi policií, hasiči a lékaři. Vzhledem k silné integraci polského a českého pracovního trhu v pohraničí by byla příhodná lepší spolupráce mezi pracovními úřady, včetně výměny informací a nabídek práce. Nevyužitým polem pro vzájemný dialog je stále turistický ruch, který by se měl stát jednou z hlavních oblastí kooperace mezi místními úřady. Jedná se nejen o to vytvořit z pohraničí atraktivní oblast pro využití volného času, ale také o organizování turistických výletů pro školy a podniky s cílem lépe porozumět místním obyvatelům na druhé straně hranice.

¹ Analýza byla připravena po studijní cestě realizované v červenci 2014, která vedla po hlavních centrech česko-polského pohraničí (Liberec – Frýdlant v Čechách – Kunratice – Horní Řasnice – Náchod – Olomouc – Ostrava – Karviná – Těšín).



Východiska

796 km dlouhá česko-polská hranice je nejdelší polskou hranicí a druhou nejdelší – po německé – pro Českou republiku. Podobná úroveň hospodářského rozvoje, kulturní a jazyková blízkost a společné výzvy spojené s infrastrukturou, vzděláváním nebo cestovním ruchem by mohly pozitivně povzbuzovat nejenom vztahy v pohraničí, ale také dialog mezi ústředními orgány obou států. Přesto nejsou příležitosti, které tak dlouhá hranice nabízí, zcela využívány. Kromě toho, kontroverzní otázky, jako jsou český hraniční dluh, postavení polské menšiny, bariéry v dopravě nebo obchodní spory, jsou občas využívány jako záminka k podněcování politických sporů. Způsob jejich prezentace v celostátní debatě se často vyznačuje nedostatkem znalosti této problematiky a dokonce osobními předsudky.

Potíže při posilování přeshraničního dialogu mezi Polskem a Českou republikou jsou způsobeny především dvěma faktory.

Zprvé, česko-polská hranice je velmi rozmanitá. Dialog je v příhraničních regionech různorodý, a to jak z hlediska témat, tak i intenzity, což je důsledkem skutečnosti, že hranice byla v západních a středních částech příhraničních oblastí ustanovena až v roce 1945. Jinak tomu bylo na východě, zejména v Těšínském Slezsku, kde se polská a česká komunita prolínala již od středověku.

Zadruhé, navzdory zrušení fyzické hranice v důsledku přistoupení obou zemí k Schengenské smlouvě v roce 2007, existuje nadále – a možná vytváří největší výzvu v polsko-českých vztazích – patrná duševní hranice, spojená s neustále živými historickými předsudky a také se společenskými stereotypy či celkovým nedostatkem znalostí o historii a současnosti souseda.

Polská menšina

Navzdory příležitostné kritice objevující se v polských médiích, která se týká zacházení s polskou menšinou v ČR, je celková situace považována za dobrou. Oproti diaspoře v Litvě mají Poláci – kterých je v České republice podle posledního sčítání lidu provedeného v roce 2011 okolo 39 tisíc (hlavně na Záolží) – poměrně značná privilegia a podporu ze strany českého státu: mají právo na dvojjazyčné nápisy v místech obydlených minimálně 10 % obyvatel polské národnosti, na vlastní organizace, média a také na vzdělávací instituce (například polské gymnázium v Těšíně). Školství nepředstavuje v česko-polském dialogu problém, právě naopak – v této oblasti je možné pozorovat nestandardní příklady spolupráce, mimo jiné otevření velkého počtu českých základních a středních škol pro polské děti. Zajištěn je také přístup k informacím v rodném jazyce: na území Záolží vycházejí nejen noviny v polském jazyce (největšími jsou „Głos Ludu“), ale také se vysílají polské rádiové



(v Českém rozhlase Ostrava) a televizní relace (jednou týdně v ostravské televizi). V Těšíně pak působí česko-polská divadelní scéna.

Výzvy, s jakými se Poláci v České republice setkávají, nejsou politického charakteru, ale týkají se rozdílů v mentalitě a zahořklosti při vnímání historie. Navzdory politickým gestům, včetně omluvy pronesené prezidentem Lechem Kaczyńským v roce 2009 za polské obsazení Záolží v roce 1938, je v regionu stále přítomný silný pocit křivdy spojený s polsko-československými hraničními konflikty v letech 1918-1920 a v roce 1938. Příkladem je místní kult generála Josefa Šnejdárka, vrchního velitele v době okupace Záolží Československem, kterého Poláci viní z válečných zločinů. Protesty menšiny vyvolalo především odkrytí pomníku Šnejdárkovi v Bystřici v roce 2012. Není na místě bagatelizovat tyto problémy, přesto je nicméně nutné konstatovat, že se jedná spíše o jednotlivé incidenty, které ožívají hlavně u příležitosti historických výročí. Jejich příčinou je ve velké míře ohraničená znalost dějin obou národů a také všeobecný nedostatek důvěry v severní sousedy (podle průzkumu Inštituce pro veřejné záležitosti z roku 2014 63 % Čechů sympatizuje s Poláky, zatímco podobné pocity k Čechům má 86 % Poláků). Jiným druhem výzvy pro Poláky v ČR je dlouhotrvající konflikt – spíše personální než programový – mezi dvěma největšími organizacemi reprezentujícími menšiny: Kongresem Poláků v České republice a (formálně pod něho spadajícím) Polským kulturně-osvětovým svazem.

Český hraniční dluh

Téměř šedesát let trvající otázka českého hraničního dluhu je výsledkem poválečných úprav hranice, které byly dohodnuty mezi Polskem a Českou republikou až v roce 1958. Obě strany se snažily o zmenšení a narovnání více než 800 km dlouhé hranice, shodly se na odstranění umělých zákrut a na přizpůsobení hraniční čáry potřebám obydlených míst položených podél hranice. Hranice se sice zkrátila o 80 km, ale vytvořila nový problém: jako součást úpravy Polsko poskytlo svým jižním sousedům 1205 hektarů země, ale na oplátku obdrželo pouze 837 hektarů. Mnoho let, také s ohledem na začlenění obou států do komunistického východního bloku, nebyla otázka hraničního dluhu o velikosti 368,44 hektarů vládami probírána. Téma se vrátilo až po systémových změnách. V roce 1992 se touto záležitostí zabývali ministrové zahraničních věcí, Krzysztof Skubiszewski a Jiří Dienstbier, kteří podepsali dohodu o vyrovnání závazků. Ve stejném roce byla vytvořena – do dnes působící – Stálá česko-polská hraniční komise a krátce poté Vyjednávací skupina pro záležitost hraničního dluhu (momentálně při Ministerstvu zahraničních věcí v Polsku a Ministerstvu vnitra v ČR).

V průběhu více než dvaceti let vyjednávání byla rozpracována dvě řešení, ale žádné z nich nebylo realizováno. První možností bylo připojit k Polsku území o velikosti dluhu. Mnoho let končil tento projekt už ve vstupní fázi, neboť česká strana nebyla schopná vybrat



příslušné oblasti (patřící hlavně Lesům České republiky a Pozemkovému fondu České republiky). Bylo to způsobené odporem příhraničních obcí, které by kvůli zmenšení katastru utrpěly finanční ztráty (v ČR je jedním z kritérií pro výpočet rozpočtového určení daní pro obce jejich velikost) a také by riskovaly právní spory spojené s otázkami vlastnictví a žádostmi o odškodnění. V některých případech ztrácely přístup k přírodním zdrojům, například ke zdrojům pitné vody. Druhé řešení, nastíněné českou stranou, navrhovalo ukončení sporu bez hraničních úprav výměnou za finanční náhradu. Polská strana tento návrh jednoznačně zamítla v roce 2012 s argumentem, že by bylo obtížné stanovit odpovídající částku a vyjádřila také celkovou neochotu k výměně státních pozemků za peníze.

Více než dvě dekády přetrvávající zablokování mělo vliv na zhoršení obrazu obou zemí (hlavně Polska) v malých příhraničních městech a v médiích, ale také na činnost místních politických organizací – například v roce 2011 starostové třinácti obcí, kterých se hraniční dluh týkal, napsali dopis vládám, ve kterém se domáhali respektování jejich názorů a finanční náhrady. Tato záležitost se ve velké míře začala znovu projednávat v letech 2010-2014; tehdy Polsko prosadilo návrh přenést diskuzi na úroveň náměstků ministra, a tak dluh nabyl většího významu v politických jednáních. Obě strany prokázaly vůli nalézt řešení (shodly se na první variantě – „přírodním vyrovnání“) a ve výsledku se české straně podařilo do konce léta 2014 vybrat více než 200 hektarů území, které již polská vláda akceptovala. Podle vyjádření Prahy i Varšavy poslední dohoda, ukončující téměř šest dekad trvající spor, může být podepsána na jaře 2015.

Hospodářské vztahy

Polsko-české hospodářské vztahy se v příhraničních oblastech vyznačují velkou rozmanitostí: v řídce osídlených horských oblastech na západě hranice jsou omezené, zatímco v průmyslové části (oblast Náchodu a Lázně Chudoba a také na východě) – jsou intenzivnější vzhledem k podobné hospodářské struktuře a srovnatelným požadavkům na trhu práce. Rozvoj obchodních vztahů a investic Polska a České republiky je třeba hodnotit kladně (v roce 2012 byla ČR čtvrtým největším příjemcem polských výrobků a Polsko třetím obchodním partnerem ČR). Příhraniční oblasti plní nejenom tranzitní roli pro velké společnosti působící v hlavních a větších městech, ale zdají se atraktivní také pro malé a střední podnikatele z obou zemí, hlavně z oblastí stavebního a potravinářského průmyslu. Na uspokojivé úrovni funguje spolupráce okresních hospodářských komor. Dalším potenciálně důležitým nástrojem pro kooperaci je Evropské seskupení pro územní spolupráci TRITIA zahrnující slezské a opolské vojvodství, Moravskoslezský kraj a Žilinský kraj na Slovensku. Využitím lokálních i evropských fondů se snaží stimulovat hospodářské vztahy, mimo jiné podporou podnikatelských inkubátorů. Je příznačné, že v příhraničních regionech je prakticky neznámý problém kvality polských zemědělsko-potravinářských výrobků, který



se – i z důvodu antipolské kampaně v českých médiích – stal v posledních letech jedním z podstatných sporů mezi hlavními městy obou zemí. Obyvatelé příhraničí z ČR ochotně nakupují v obchodech na polské straně vzhledem k nižším cenám. Mezi obtíže, které vyjmenovávají podnikatelé, patří vysoká míra byrokracie na opačné straně hranice a také omezení pohybu nákladních vozidel nad 6 nebo 9 tun na přeshraničních cestách, které zavedly místní úřady v obavě před nadměrným přetížením dopravy a s ohledem na komfort obyvatel. Omezení však postihla nejenom tranzitní dopravu, ale také přímo místní firmy.

Infrastruktura

Hmotnostní limity nejsou jedinou výzvou v oblasti infrastruktury. Na česko-polské hranici se nachází mnoho silničních přípojek krajského a okresního charakteru, které však nemají vždy své protějšky na druhé straně hranice. Naopak není mnoho tranzitních spojení vysoké kvality: dálnice A1, rychlostní silnice S1 a v budoucnu S3. Obzvláště významná je výstavba dálnice A1 započatá v 70. letech 20. století spojující Gdaňsk s Gorzyczkami na české hranici a dále s dálnicí D1 (Ostrava-Brno-Praha); po několika letech prostojů se díky uvedení do provozu více než 400 metrů dlouhého mostu na dálnici A1 v Mszaně podařilo otevřít spojení z Ostravy do Katovic, které ukončilo objížďky při cestě do ČR. Význam dálnice A1 je značný: díky tomuto i dalším spojeníům na trase sever-jih budou obraty polských námořních přístavů vzrůstat a v důsledku toho bude Polsko v budoucnu hrát větší roli na mezinárodním dopravním trhu.

Úspěchem v přeshraničních dopravních vztazích Polska a České republiky je dohoda na téměř třicet let nevyřešené záležitosti plánovaného česko-německého spojení Hrádku nad Nisou a Žitavy, jehož úsek dlouhý 4,5 kilometru bude vést po polské straně. Navzdory velkým rozdílům ve významu této silnice pro jednotlivé země (malý užitek pro Polsko, velký dopravní význam pro Německo a ČR) byla vyjednána trojstranná dohoda o rozdělení nákladů na její výstavbu a údržbu. Tím se zvýšila šance na dokončení realizace projektu, zvláště proto, že byl zahrnut do Transevropské dopravní sítě (TEN-T). Dalším úspěchem stojícím za zmínku je postupné zlepšení kvality silnic II. a III. třídy.

Všeobecnou prioritou obou zemí jsou investice do silniční dopravy, proto také určitým problémem zůstává otázka přeshraničních železničních spojení, která se po II. světové válce začala uzavírat, včetně tras Mieroszów-Meziměstí, Lázně Chudoba-Náchod nebo ještě fungující, ale nedostatečně financované spojení Jeseník-Krnov přes Glucholazy. Většinou byla neekonomická, avšak jejich absence působí potíže nejenom obyvatelům příhraničních oblastí, ale také podnikatelům (zejména neexistence dostatečného propojení mezi průmyslovými oblastmi slezského vojvodství a Královehradeckým krajem). Přestože se opětovné uvedení zavřených spojení do chodu váže se zahájením komplikovaných, zdoluhavých a nákladných procedur (studie uskutečnitelnosti, právní analýzy týkající se



životního prostředí či vlastnických práv atd.), příklad znovuotevření železničního spojení Sklářská Poruba-Harrachov v roce 2010 ukazuje, že při společenské poptávce to možné je.

Pracovní migrace

Pracovní migrace byla mezi oběma zeměmi všeobecně rozšířeným jevem již před rokem 1989, ale velký rozvoj nastal až s odstraněním právních překážek při práci v zahraničí po přístupu obou států do Evropské unie. Vzhledem k vyšší úrovni bohatství i většímu ekonomickému rozvoji proudí migrace spíše směrem do ČR než obráceně. Pro českou stranu jsou pak Poláci žádanými zaměstnanci z důvodu nižších platových očekávání a nezřídka lepší odborné přípravy. Podle dat Českého statistického úřadu z roku 2011 byli Poláci (po Slovácích, Vietnamcích a Ukrajincích) čtvrtou největší národnostní skupinou pracující v České republice (více než 21 tisíc osob). V příhraničních oblastech byla zaznamenána největší poptávka po nekvalifikovaných pracovnících (hlavně do automobilových továren), ale i těch kvalifikovaných, zejména horníků a inženýrů, což podporuje, vzhledem k podobné hospodářské struktuře (investice do těžkého průmyslu a hornictví), i vysoká integrace pracovních trhů v Moravskoslezském a žilinském kraji se slezským vojvodstvím. Migraci ulehčuje podobnost jazyka a blízkost domova – zaměstnanci se často vracejí po skončení směny do Polska. S tím souvisí také problém omezení přeshraniční veřejné dopravy, konkrétně zavedení nákladných licencí pro mezinárodní dopravu, což odrazuje oficiální dodavatele a podporuje rozšíření černého trhu. Jinou výzvou jsou emoce nabývající s mediálními kampaněmi, zvláště patrné v době hospodářské krize, ve kterých se často opakuje slogan o „Polákovi, který bere práci Čechovi“. Takové hlasy ožívají hlavně v souvislosti s poklesem těžby uhlí v největších dolech v Moravskoslezském kraji, jež vede k propouštění nebo snížení mezd.



ASOCIACE PRO MEZINÁRODNÍ OTÁZKY (AMO)

Asociace pro mezinárodní otázky je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Základním posláním AMO je přispívat k hlubšímu porozumění mezinárodnímu dění. Díky svým aktivitám doma i v zahraničí a dlouholeté historii je AMO vnímána jako čelní nezávislá instituce svého druhu v České republice.

K dosažení svých cílů AMO:

- formuluje a vydává studie a analýzy;
- pořádá mezinárodní konference, expertní semináře, kulaté stoly, veřejné diskuse;
- organizuje vzdělávací projekty;
- prezentuje kritické názory a komentáře k aktuálnímu dění pro domácí a zahraniční média;
- vytváří příznivější podmínky pro růst nové generace expertů;
- podporuje zájem o disciplínu mezinárodních vztahů mezi širokou veřejností;
- spolupracuje s řadou dalších domácích i zahraničních institucí.

VÝZKUMNÉ CENTRUM AMO

Výzkumné centrum Asociace pro mezinárodní otázky je předním českým think-tankem, který není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskuzi. Hlavním cílem Výzkumného centra je systematické sledování, analýza a komentování mezinárodního dění se zvláštním zaměřením na zahraniční politiku České republiky.

Výzkumné centrum bylo založeno v říjnu 2003 jako analytický útvar Asociace pro mezinárodní otázky se zaměřením na mezinárodní vztahy a zahraniční, bezpečnostní a obrannou politiku. Jádrem VC AMO je [tým analytiků](#), jejichž prostřednictvím nabízíme odbornou expertízu v hlavních problémech světových regionů a klíčových otázkách současné mezinárodní politiky. Výzkumné centrum zpracovává [vlastní odborné studie](#), analytici poskytují [komentáře](#) k aktuálnímu dění prostřednictvím médií. Dedikovanou platformou pro hodnocení mezinárodní politiky je [blog AMO](#).

www.amo.cz

