

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Diplomová práce

Organizace veřejné správy v hlavním městě Praze

Jan Klečka

vedoucí práce: JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

září 2014

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 26.9.2014

1. Úvod	1
2. Vymezení základních pojmů.....	3
2.1. Správa, rozlišení správy soukromé a veřejné	3
2.2. Veřejná správa a její druhy, rozlišení státní správy a samosprávy	5
2.3. Subjekt veřejné správy a orgán veřejné správy	7
2.4. Organizace veřejné správy a její základní principy	8
3. Právní úprava organizace veřejné správy a komparace komunálních předpisů.....	12
3.1. Právní úprava organizace veřejné správy.....	12
3.2. Zákon o obcích a zákon o krajích vs. zákon o hlavním městě Praze.....	14
4. Organizace veřejné správy v Praze	16
4.1. Úvod do problematiky organizace veřejné správy v Praze.....	16
4.2. Vývoj veřejné správy v Praze v souvislostech	16
5. Právní úprava veřejné správy v Praze.....	21
5.1. Zákon o hlavním městě Praze	21
5.1.1. Zákon č. 85/1850 z. z., Obecní řád Pražský a předpisy související.....	21
5.1.2. Prvorepublikové zákony a jiné předpisy týkající se Prahy	23
5.1.3. Vládní nařízení č. 46/1945 Sb., o prozatímní organizaci správy hlavního města Prahy	26
5.1.4. Zákon č. 76/1949 Sb., o organizaci správy v hlavním městě Praze.....	27
5.1.5. Zákony týkající se Prahy vydané roku 1954	28
5.1.6. Vládní nařízení z roku 1960	30
5.1.7. Zákon č. 111/1967 Sb., o hlavním městě Praze	31
5.1.8. Zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze	32
5.1.9. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze	35
5.1.10. Zhodnocení platné právní úprava a úvahy de lege ferenda	47
5.1.11. Problematika městských částí.....	50
5.2. Statut hlavního města Prahy	58
5.2.2. Statut hlavního města Prahy (č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy)	60
5.2.3. Zhodnocení platného znění Statutu a úvahy de lege ferenda	68

6. Orgány hlavního města Prahy a městských částí	73
6.1. Orgány hlavního města Prahy	73
6.1.1. Zastupitelstvo hlavního města Prahy a jeho výbory	74
6.1.2. Rada hlavního města Prahy	75
6.1.3. Primátor hlavního města Prahy	76
6.1.4. Magistrát hlavního města Prahy	77
6.1.5. Jiné orgány hlavního města Prahy	79
6.2. Orgány městských částí	81
6.2.1. Zastupitelstvo městské části	81
6.2.2. Rada městské části	82
6.2.3. Starosta městské části	83
6.2.4. Úřad městské části	84
6.2.5. Jiné orgány městských částí	84
6.3. Úvahy de lege ferenda v oblasti orgánů hlavního města Prahy a orgánů městských částí.....	85
7. Závěr	91
8. Použitá literatura	93
Summary of the thesis “Organisation of public administration in the City of Prague“	97

1. Úvod

Praha je hlavním městem České republiky, sídelním městem mnoha důležitých orgánů naší země, největší obec v České republice a jediný územní celek, který má svůj vlastní zákon. Po dlouhá léta je Praha centrem správy českých zemí, pro což má ideální polohu. Také patří již po staletí k největším městům ve střední Evropě a je hospodářským i kulturním centrem.

V oblasti jurisprudence má ovšem Praha mnohem méně suverénní postavení. Na rozdíl od obcí a krajů, o kterých byla sepsána řada odborných článků a publikací, se největší obci v České republice odborníci spíše vyhýbají. Je s podivem, že se tímto tématem odborné práce doposud nijak komplexněji nezabývaly.

Je jen málo odborných prací, které věnují Praze více než jen několik odstavců. Patří mezi ně například práce JUDr. RNDr. Jiřího Exnera nazvaná *Obce, města, městské části – O místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. Zmínit můžeme též publikaci *Úspěch i zklamání: demokracie a veřejná politika v Praze 1990-2000* Martina Horáka.

Proto jsem se rozhodl, že se pokusím proniknout do této ne zcela probádané oblasti. Nejsem ovšem slovním odborníkem, proto v této práci spíše shrnuji řadu doposud rozdrobených poznatků. Ovšem tím není řečeno, že bych zcela rezignoval na utváření vlastních názorů a nezahrnul do práce své poznatky a svá vlastní hodnocení.

K samotnému tématu práce bych poznamenal, že organizace veřejné správy v hlavním městě Praze je tématem poměrně širokým. Jelikož je třeba rozsah omezit pro potřeby diplomové práce, nemohu se všem oblastem věnovat detailně. Ovšem problematiku postavení a charakteru městských částí považuji za poměrně zásadní, a proto se jí budu věnovat podrobněji.

V úvodu této práce si neodpustím drobný exkurz do teorie veřejné správy. Zde k abstraktním poznatkům uvedu příklady z oblasti hlavního města. Navíc tyto informace následně využiji při hodnocení platné právní úpravy a úvahách *de lege ferenda*.

Dále v této práci popíši obsah jednotlivých právních předpisů, které upravují nebo upravovaly veřejnou správu v hlavním městě. Zhodnotím platnou právní úpravu, a to právě v souvislosti s předchozími předpisy, které upravovaly tuto problematiku. Zaměřím se především na určitá klíčová ustanovení zákona o hlavním městě Praze a

na zákon jako celek. Mimo jiné se pokusím o porovnání zákona o hlavním městě Praze se zákonem o krajích a se zákonem o obcích, které spolu s ním tvoří jakési trio předpisů upravující územní samosprávu.

Podrobně se zaměřím na problematiku městských částí. Zejména proto, že na jejich charakter lze nalézt i zcela protichůdné názory. Konfrontovat budu nejen názory vyjádřené v jednotlivých judikátech, ale připojím i teoretické poznatky.

Kromě obsahu jednotlivých právních předpisů se budu zabývat i jednotlivými orgány hlavního města Prahy a orgány pražských městských částí. A neopomenu ani rozebrat a zhodnotit aktuální informace z médií týkající se voleb do zastupitelstva hlavního města Prahy.

Na závěr se pokusím shrnout postřehy získané hodnocením jednotlivých předpisů. Připojím i názor na systém orgánů hlavního města Prahy, jejich působnost a pravomoci k jejímu výkonu. A také se pokusím zhodnotit uplatnění principů veřejné správy v realitě hlavního města Prahy.

2. Vymezení základních pojmů

2.1. Správa, rozlišení správy soukromé a veřejné

Pojmem správa se zabývali čeští právní odborníci již na počátku minulého století a např. J. Pražák správou rozumí „*činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti*“¹. Jak ale uvádí F. Weyr „*Správa jako činnost určitého druhu bývá definována buď obsahově nebo formálně*“². Výše uvedená definice spadá do první kategorie. Formální vymezení správy vychází z teorie 3 druhů státní moci (zákonodárné, výkonné a soudní). Správa je pak vymezena negativně jako vše, co nespadá do moci zákonodárné nebo soudní.

Správu tedy můžeme chápat jako určitou činnost (soubor úkonů), které jsou činěny v úmyslu něčeho dosáhnout. Tento pojem je někdy nahrazován pojmy administrativa nebo management, avšak ty nelze s pojmem správa libovolně zaměňovat. Pojem management je hojně využíván v oblasti soukromé správy, ale jeho užití v oblasti správy veřejné není příliš vhodné v prostředí kontinentální právní kultury.

Poté co jsme identifikovali, co máme chápat pod pojmem správa, zaměříme se nyní na onen zmíněný cíl, účel k němuž záměrná činnost směřuje. Ten je klíčový pro diferenciaci správy soukromé a správy veřejné.

Správa soukromá je činnost, kterou se někdo stará o svůj nebo o cizí majetek nebo obstarává jiné záležitosti, které nejsou vedeny úmyslem péče o veřejné blaho. Zde je na místě uvažovat o tom, že vhodnějším termínem je management, který lépe vystihuje pružnost nástrojů a odpovědnost za výsledky činností dosažené.

Naopak veřejná správa, jak již její název napovídá je činností, která směřuje k uspokojování veřejných zájmů. Co chápat pod pojmem veřejný zájem je možné jen obtížně určit. Zjednodušeně řečeno jsou ve veřejném zájmu takové činnosti, které směřují k uspokojování zájmů určitého společenství. V odborné literatuře můžeme nalézt řadu definic veřejného zájmu. Například J. Hoetzel uvádí, že „*veřejný zájem je*

¹ Pražák, J. Rakouské právo veřejné. Díl druhý : právo správní. Praha, 1905, str. 1.

² Weyr, F. Československé právo ústavní, Praha, 1937,

dán podniká-li se dílo za tím účelem, aby bylo vyhověno životním potřebám nějakého širšího celku (státního, územního, sociálního a podobně)“³.

V aktuálním zákoně o hlavním městě Praze v § 16 odst. 1, který se věnuje vymezení samostatné působnosti hlavního města Prahy, se právě pomocí veřejného zájmu vymezuje, co spadá do samostatné působnosti města. Doslova je zde řečeno, že „do samostatné působnosti hlavního města Prahy patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu hlavního města Prahy a jeho občanů“. Veřejný zájem je tedy používán jako definiční kritérium samostatné působnosti. Tedy, že účelem činnosti i samotné existence Prahy, jakož i jiného územního samosprávného celku, je uspokojovat zájmy svých občanů a svého území. Na základě toho je možné samostatnou působnost vykládat poměrně široce (viz. rozsudek 4 AOs 1/2013-125 v kapitole Problematika městských částí). Podobné ustanovení lze nalézt i v zákoně o obcích a zákoně o krajích.

V některých případech nelze správu jasně identifikovat jako soukromou nebo jako veřejnou. Jak uvádí prof. Hendrych „Rozdíly mezi veřejnou a soukromou správou nejsou a nemohou být absolutní“⁴. Obtížně rozlišitelné mohou být například některé činnosti územních samosprávných celků.

Není to příliš dlouho, co se otázka charakteru úkonu územního samosprávného celku stala předmětem soudního rozhodnutí. Jednalo se o případ, kdy byla státem poskytnuta dotace ze státního rozpočtu statutárnímu městu Ústí nad Labem. Město následně v souladu s účelovým určením dotace uzavřelo smlouvu se společností, která měla realizovat určité stavební práce. Došlo ovšem k porušení smlouvy a následnému odstoupení od této smlouvy ze strany města. Město se následně domáhalo vyplacené dotace a stavebník se bránil. Spor proběhl přes několik soudů i správních úřadů a nakonec skončil u zvláštního senátu, zřízeného na základě zákona 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Ten řeší případy sporu soudů a správních úřadů o pravomoc rozhodnout ve věci. V tomto případě (Konf. 14/2010) rozhodoval senát o tom, jak má být posuzována smlouva o poskytnutí investiční

³ Hácha, E., Hoetzel, J., Laštovka, K., Weyr, Fr. Slovník veřejného práva československého. Svazek V. str. 487-502 a 577-578

⁴ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 5

dotace, kterou uzavřelo město Ústí nad Labem se společností realizující stavební práce. Otázka příslušnosti totiž závisela na posouzení charakteru této smlouvy. Senát řekl, že *„právní vztah vzniklý poskytnutím dotace, tj. v tomto případě právní vztah mezi Českou republikou a statutárním městem Ústí nad Labem týkající se poskytnutí dotace ve výši 800 000 Kč, je veřejnoprávním vztahem“*. Zatímco o charakteru smlouvy samotné řekl senát, že *„pokud však investor, jemuž byly peněžní prostředky podle zákona č. 576/1990 Sb. poskytnuty, tyto prostředky následně využívá k naplnění cíle schválené investiční akce, jedná se o soukromoprávní vztah mezi investorem a osobou, jež se na naplnění účelu investiční akce podílí (v tomto případě stavebník)“*.

Výše zmíněné usnesení zvláštního senátu bylo citováno v dalším soudním rozhodnutí, jež nám může sloužit jako ilustrace obtížné rozlišitelnosti charakteru úkonů územních samosprávných celků. Nejvyšší správní soud v rozsudku (č.j.: 2 As 52/2010 – 59) také charakterizoval neposkytnutí dotace (v tomto případě příspěvku na hospodaření v lesích) krajem jako veřejnoprávní úkon. Protože při rozhodování o dotacích kraj vystupuje v nerovném postavení. Soud se zabýval také otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí v závislosti na charakterem působnosti, v rámci které bylo vydáno. Pro posouzení charakteru úkonu je charakter působnosti irelevantní. Tedy nelze dovozovat veřejnoprávní charakter úkonu z toho, zda územní samosprávný celek koná v samostatné působnosti či přenesené působnosti. V obou je možné nalézt činnosti, kde celek vystupuje jako rovnocenný partner, nebo činnosti, kde územní samosprávný celek oplývá řadou oprávnění, jež jeho partner nemá.

2.2. Veřejná správa a její druhy, rozlišení státní správy a samosprávy

Veřejná správa je jeden z nejzásadnějších pojmů správního práva vůbec. Jak jsme již naznačili jedná se o záměrnou činnost směřující k uspokojování obecně prospěšných zájmů. To je ovšem pouze jeden ze způsobů, jakým lze tento pojem uchopit. Stejně jako samotný pojem správa, lze veřejnou správu chápat dvěma způsoby, a proto je obtížné ji pozitivně definovat.

Podle charakteru činností můžeme vymezit veřejnou správu v materiálním slova smyslu. Podle prof. Hendrycha se veřejnou správou rozumí *„činnost státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou*

ani soudní“⁵. Ne vždy se však zdaří nějak obecněji tyto činnosti popsat. Proto se častěji setkáme s definicí negativní, která vymezuje veřejnou správu jako činnosti, které nejsou zákonodárstvím ani soudnictvím.

Ve formálním slova smyslu je veřejná správa definována prostřednictvím orgánů, kterým je uloženo konat činnosti ve veřejném zájmu a jsou jim k tomu poskytnuty nástroje. Můžeme tedy za veřejnou správu označit činnost jež vykonávají orgány, které nejsou orgány moci zákonodárné nebo soudní. Veřejnou správou ve formálním slova smyslu rozumí J. Hoetzel „*činnost orgánů označených jako správní úřady*“⁶.

Rozdíl mezi těmito hledisky je zřejmý. Veřejnou správu může vykonávat i orgán, jehož hlavní činnost není správní povahy. Například Poslanecká sněmovna při projednávání a schvalování státního závěrečného účtu vykonává činnost jež má správní povahu. A naopak orgán vykonávající především správní úkony může vykonávat i činnost, kterou do veřejné správy nemůžeme zahrnout. Zde může být příkladem zákonodárná iniciativa krajů. Kraje včetně hlavního města Prahy mohou podat návrh zákona. Tato činnost nemá charakter správy, ale zákonodárství.

Jak jsme uvedli, veřejnou správu vykonávají určité orgány. Tyto orgány mohou, ale nemusejí být součástí státu. Právě podle povahy nositele rozlišuje prof. Sládeček správu státní a samosprávu. Mimo jiné prof. Sládeček uvádí že „*pro samosprávu je typické, že je vykonávána subjekty odlišnými od státu, tzv. veřejnoprávními korporacemi*“⁷. Jedním dechem dodává že „*stát je ovšem považován za veřejnoprávní korporaci nejvyššího řádu*“⁷. Kromě státní správy a samosprávy vymezuje prof. Sládeček ještě tzv. ostatní veřejnou správu, což je zbytková kategorie. Zjednodušeně tedy můžeme věc shrnout tak, že veřejná správa se skládá ze státní správy a samosprávy.

Hlavní město Praha je stejně jako ostatní samosprávné celky veřejnoprávní korporací. Vykonává tedy tu část veřejné správy, kterou označujeme jako

⁵ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 5-6

⁶ Hoetzel, J. Československé správní právo. 2. vyd. Praha : Melantrich, str. 13 a 14

⁷ Sládeček, V. Obecné správní právo. 3.,aktualizované a upravené vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 20

samosprávu. Stát ovšem sám nevykonává veškeré činnosti, které nazýváme státní správou. Z různých důvodů pověřuje výkonem některých činností jiné subjekty, a to formou zákona. I hlavní město Praha je na základě zákona pověřeno výkonem určitých činností, které by nebyť přenosu vykonávaly orgány státní správy.

2.3. Subjekt veřejné správy a orgán veřejné správy

Nelze si představit činnost, veřejnou správu nevyjímaje, která by nebyla někomu dána na starost a kterou by nikdo vykonával. A proto je třeba definovat dvojici pojmů, které by někomu mohly připadat podobné či dokonce synonymické. Takové představy jsou ovšem daleko od skutečnosti.

Subjekty veřejné správy jsou jak uvádí prof. Hendrych „*stát a ty právnické a fyzické osoby, o nichž tak stanoví Ústava nebo zákon*“.⁸ Kontinentální právní kultura vychází z teze, že originálním nositelem veřejné správy je stát a pouze z jeho vůle je možné, aby byl nositelem veřejné správy i někdo jiný. Vůli projevuje stát právě formou právních předpisů. Stát tedy může zákonem svěřit nějakou činnosti již existujícímu subjektu nebo jej může zákonem založit.

Když hovoříme o subjektech, nelze vynechat alespoň zmínku o subjektivitě. Subjektivita respektive dle terminologie současného občanského zákoníku právní osobnost vyjadřuje schopnost mít práva a povinnosti. Tedy dle JUDr. Matějky „*má-li být určitý útvar uznán za veřejnoprávní korporaci, musí mít subjektivitu vůbec*“.⁹ Bez subjektivity by dle JUDr. Matějky „*by nebylo opěrného bodu, na něž by právní řád své účinky navázal*“.⁹ Není však nutné, aby měla právnická osoba veřejného práva měla soukromoprávní subjektivitu. Obecně se tvrdí, že právnická osoba má tolik subjektivity, kolik postačuje k naplnění jejího účelu. Z toho vychází i zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen NOZ), který v § 20 říká, že „*právnická osoba je organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná*“ a „*právnické osoby veřejného práva podléhají*

⁸ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 102

⁹ Hácha, E., Hoetzel, J., Laštovka, K., Weyr, Fr. Slovník veřejného práva československého. Svazek III. str. 370-377

zákonům, podle nichž byly zřízeny; ustanovení tohoto zákona se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob“. Zákon tedy může a nemusí veřejnoprávní korporaci přiznat soukromoprávní subjektivitu, ale vždy jí přiznává veřejnoprávní subjektivitu. A to již tím, je jí svěřuje určité pravomoci.

Mluvíme-li o orgánech veřejné správy, máme na mysli toho, kdo správu skutečně vykonává. Proto někteří pojem orgán veřejné správy nahrazují pojmem vykonavatel veřejné správy. Orgány veřejné správy jsou orgány státní správy (někdy též správní úřady) a orgány subjektů od státu odlišných, které stát pověřil výkonem státní správy. Může jít o orgány právnické osoby i fyzické osoby. Ovšem nejsme v době před 25 lety, aby byla veřejná správa tvořena jen správou státní. Mezi orgány veřejné správy patří také orgány subjektů s právem samostatně spravovat své záležitosti. Takovými subjekty jsou zejména územní samosprávné celky, jejichž orgány vykonávají na vymezeném území působnost v oblasti veřejné správy. Ale působit v oblasti veřejné správy mohou i orgány profesní či zájmové samosprávy, například veřejné vysoké školy (viz. zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách) nebo Česká advokátní komora (viz. zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii).

2.4. Organizace veřejné správy a její základní principy

Abychom věděli, jak máme chápat pojem organizace veřejné správy pro účely této práce, je nejprve nutné uvést základní typové a druhové rozlišení. To nám umožní vymezit jinak mnohoznačný termín.

Rozlišujeme 4 typy organizace, a to organizaci univerzální, institucionální, strukturální a funkční. V této práci se omezím na užití organizace institucionálního typu, kterou prof. Hendrych vymezuje jako „*ucelenou jednotku, určitý trvale vytvořený řád*“.¹⁰

Druhy organizace známe pouze dva, a to organizaci formální a organizaci neformální. Neformální organizace je definovaná prof. Hendrychem jako „*v podstatě spontánně vznikající vztahový systém*“.¹⁰ Jako základní prvky tohoto druhu organizace prof. Hendrych uvádí „*osobní přání a očekávání, sympatie, neformální*

¹⁰ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 99-100

komunikace a neformální vytváření skupin“.¹⁰ Z výše zmíněného je zřejmé, že tento druh organizace nebude předmětem zájmu této práce. Naopak formální organizace spočívající v pevné a promyšlené struktuře, která je spojena stálými a obecně závaznými pravidly je druh organizace, který se uplatňuje ve veřejné správě.

V našem případě má organizace veřejné právy charakter formální institucionální organizace. Jedná se tedy o soustavu orgánů hlavního města Prahy a orgánů městských částí, která je vnitřně uspořádaná a řídí se předem danými pevnými pravidly. Pravidla představují zákon o hlavním městě Praze, Statut hlavního města Prahy a další právní předpisy.

Organizace veřejné správy se může velmi lišit podle toho, které z principů se u ní uplatňují. Nejvýznamnější principy jsou územní a věcný, centralizace a decentralizace, koncentrace a dekoncentrace. Který z těchto principů se prosadí závisí na právní úpravě toho kterého státu. Podíváme-li se na to z druhé strany, z uplatňovaných principů lze zjistit, na co se v daném státě klade důraz.

Územní a věcný princip sledují jak je rozdělena působnost orgánů veřejné správy. Uplatňuje-li se převážně územní princip, vykonává působnost na určitém území výhradně či zpravidla jeden orgán. Naopak při uplatňování věcného principu se dělí práce mezi více orgánů dle příbuznosti agendy.

Poté zde máme princip centralizace, který vyjadřuje úsilí vykonávat veškerou působnost na celostátní úrovni správními úřady. Decentralizace se naopak snaží přenášet agendu i na subjekty od státu odlišné a na úroveň, která je nejbližší problémům, které orgány řeší.

Pokud jde o princip koncentrace a dekoncentrace rozlišujeme rovinu horizontální a vertikální. Působí-li v horizontální rovině jeden orgán, v jehož rukou se soustředí veškerá působnost, jedná se o horizontální koncentraci. O horizontální dekoncentraci jde pokud na stejné úrovni působí orgánů více. Koncentrace a dekoncentrace na vertikální úrovni vyjadřuje, zda je působnost soustředěna na vyšší či nižší úrovni.

Byť principy centralizace a koncentrace respektive decentralizace a dekoncentrace mohou vypadat jako synonyma, opak je pravdou. Při decentralizaci je působnost subjektu přenášena na jiné subjekty, které mu však nejsou podřízeny a

¹⁰ opakovaná citace (viz. předchozí strana)

nelze proto vůči němu činit příkazy. Dekoncentrace spočívá v přenosu agendy na orgány na nižší úrovni, které ovšem spadají do struktury jako orgán nadřízený.

Dále zde máme principy zohledňující povahu orgánu z hlediska jeho složení. Rozeznáváme totiž řízení kolegiální a monokratické. V prvním případě je v čele sbor osob, který rozhoduje dle procedurálních pravidel. V druhém případě je orgán řízen monokraticky jedinou osobou. Samozřejmě často není možné, aby jediná osoba plnila veškeré úkoly které spadají do působnosti orgánu, a proto je obvyklá delegace některých úkolů na podřízené osoby. To však řídící osobu nezbavuje odpovědnosti za tyto činnosti, poněvadž delegace činností je pouze interní opatření k optimalizaci výkonu působnosti a jako takové nemá vliv na vnější vztahy orgánu s orgány jinými.

Pro příklady nemusíme chodit daleko. Kolegiálně je řízeno zastupitelstvo hlavního města Prahy. Byť to v zákoně o hlavním městě Praze není explicitně stanoveno, lze to dovodit ze způsobu rozhodování zastupitelstva upravenému v § 62 zákona o hlavním městě Praze. Magistrát hlavního města Prahy (dále jen Magistrát) je naopak řízen monokraticky. V jeho čele stojí ředitel Magistrátu. Ten vykonává jen zlomek činností Magistrátu, a přesto odpovídá za všechny zaměstnance primátorovi hlavního města Prahy.

Ještě můžeme zmínit princip vyjadřující způsob obsazování orgánů. Je zde princip volební, podle nějž jsou osoby ustanoveny do funkce volbou. Hlavní je zde tedy vůle většiny, ať je vytvořena volbami, nebo dohodou. A také je zde princip jmenovací. Při jeho uplatnění jsou osoby ustanoveny do funkce rozhodnutím jediné osoby respektive jediného orgánu.

Jak jsme zmínili v úvodu této části, je při organizování veřejné správy nutné vymezit čtyři základní kategorie.

První z nich je subjekt, který je povolán k určité činnosti a který zároveň nese za takovou činnost odpovědnost. Můžeme jej nazývat nositelem veřejné správy. Tento nositel vykonává činnost prostřednictvím svých orgánů, někdy též vykonavatelů veřejné správy.

Druhou klíčovou věcí je vymezení okruhu úkolů, které budou přiděleny k řešení danému orgánu. Tento okruh nazýváme působností. Působnost orgánů je zpravidla vymezena dvojím způsobem.

Územní působnost vymezuje území, na němž má orgán řešit své úkoly. Z tohoto hlediska rozlišujeme orgány s působností celostátní (ústřední orgány), s působností oblastní a s působností místní.

Na vymezených územích však zřídka vykonává veškeré úkoly jediný orgán, a proto je zapotřebí druhý způsob vymezení působnosti, kterým je působnost věcná. Ta vymezuje působnost orgánu z hlediska určité odborné příbuznosti agendy. Dle tohoto hlediska můžeme rozlišovat působnost všeobecnou, podle které se výkon veřejné správy na určitém území vlastně koncentruje v rukou jediného orgánu. V minulosti byly takovým orgánem okresní úřady. Po jejich zrušení se jejich působnost rozdělila mezi krajské úřady a úřady obcí s rozšířenou působností. Je ovšem třeba říci, že tento typ působnosti není zrovna častý. Jako působnost dílčí naopak charakterizujeme působnost orgánu, který vykonává pouze určitý věcně příbuzný výsek z celkové agendy.

Máme-li vymezenou působnost orgánu, je nutné mu přidělit také nástroje k jejímu výkonu. Těmito nástroji myslíme pravomoci, které jsou třetí ze čtyř základních náležitostí. Pravomoc je zajišťována pomocí právního zakotvení činnosti orgánu, poskytnutí finančních prostředků a jiných materiálních prostředků, které mu umožňují činnost a také personální zabezpečení vykonávané agendy.

Poslední náležitostí, je vymezení orgánů subjektu. Tedy je třeba určit, kdo bude jménem subjektu vykonávat pravomoc v místně a věcně vymezeném rozsahu (viz. kapitola 2.3. Subjekt veřejné správy a orgán veřejné správy).

3. Právní úprava organizace veřejné správy a komparace komunálních předpisů

3.1. Právní úprava organizace veřejné správy

Právní základ organizace veřejné správy v České republice tvoří zejména ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen Ústava), a Listina základních práv a svobod, která je dle ustanovení čl. 3 Ústavy součástí ústavního pořádku České republiky (dále jen Listina). Mezi základní předpisy dále patří ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků, nebo zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních úřadů státní správy České republiky (tzv. „kompetenční zákon“). Zapomenout nesmíme na zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, které upravují organizaci té části veřejné správy, která je vykonávána územními samosprávnými celky.

Ústava se věnuje veřejné správě v institucionálním slova smyslu zejména v hlavě třetí, která obsahuje úpravu moci výkonné. Tedy státní správu, kterou originárně vykonává stát, ale jejíž výkon může přenést na jiné orgány. V hlavě sedmé se věnuje druhé důležité součásti veřejné správy, kterou je územní samospráva.

Pokud veřejnou správu chápeme v materiálním slova smyslu, nalezneme některé její základní principy v základních i jiných ustanoveních Ústavy a Listiny. Například můžeme uvést zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, která ukládá orgánům veřejné správy jednat pouze na základě zákona, v jeho mezích a prostředky, které jim k tomu dává zákon (viz. čl. 2 odst. 3 Ústavy). Také můžeme uvést povinnost orgánů státní správy a samosprávy poskytovat přiměřeně informace o své činnosti a korelující právo občanů na informace (čl. 17 odst. 5 Listiny).

Ústava a Listina se zvláště věnují územní samosprávě. Zde lze zmínit ochranu územních samosprávných celků před nezákonnými zásahy státu do jejich činnosti, která je vyjádřena v čl. 101 odst. 4 Ústavy.

Dalším předpisem, který se vztahuje k organizaci veřejné správy je ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Tento

zákon změnil původní znění článku 99 Ústavy, které dělilo Českou republiku na obce, jako základní územní samosprávné celky, a kraje nebo země, jako vyšší územní samosprávné celky. V době, kdy vznikala Ústava, totiž nebylo jasné jakou podobu má mít vyšší úroveň územní samosprávy. Zákon vytvořil 13 krajů a vyšší územní samosprávný celek Hlavní město Praha. Praha sice v zákoně není explicitně označena za kraj, ale musíme ji za něj považovat. To proto, že čl. 99 Ústavy stanovuje, že vyšší územně samosprávné celky jsou kraje. Tedy zákonem vytvořené vyšší územně samosprávné celky jsou kraji, a to včetně Prahy.

Mezi předpisy upravující organizaci veřejné správy musíme nutně zahrnout zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Tento stále účinný zákon dělí území České republiky na hlavní město Prahu a 7 krajů (Středočeský, Jihočeský, Západočeský, Severočeský, Východočeský, Jihomoravský a Severomoravský), které jsou dále děleny na okresy. Hlavním problémem tohoto zákona je to, že se rozchází s výše zmíněným zákonem o vytvoření vyšších územně samosprávných celků. Řád se do tohoto zmatku snaží vnést vyhláška Ministerstva vnitra č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy. Ta přiděluje jednotlivá území obcí do krajů podle zákona č. 36/1960 Sb. i do krajů podle zákona č. 347/1997 Sb. a stanovuje které městské části spadají do kterého obvodu. Problémem je, že ani jedno z těchto dělení není důsledně dodržováno. Důkazem toho je například příloha č. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, která popisuje místní působnost jednotlivých soudů.

Tento stav není z pohledu běžného občana příliš přehledný. Na jednu stranu je zde relativně nové členění státu, které se díky pravidelným volbám dostává do povědomí občanů. A na druhou stranu zde přetrvávají různorodá členění území státu pro účely vymezení působnosti platící jen pro určité orgány. Některá připomínají členění dle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, který nadále zůstává v platnosti. Takovým předpisem je například zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Před jeho účinností se organizace soudů jakož i jejich působnost řídila zákonem o územním členění státu. Ten ale nevymezoval území okresů a obvodů hlavního města Prahy. Ústava České republiky ovšem v čl. 91 odst.2 požaduje, aby byla působnost a organizace soudů vymezena zákonem. To nebylo do roku 2002 splněno. To bylo vyřešeno zákonem o soudech a soudcích, jehož příloha tyto náležitosti obsahuje. Je ovšem otázkou, zda je přijaté řešení nejvhodnější.

Dle mého názoru by bylo vhodné postupnou transformací přizpůsobit působnost orgánů veřejné správy členění státu na územní samosprávné celky. Z pohledu běžného občana je nelogické, když se státní správa vykonávaná v přenesené působnosti orgánem územní samosprávy a státní správa vykonávaná správními úřady rozchází ve vymezení místní působnosti. Možná to vyvěrá z nevyporádání se s koncem okresních úřadů. Obzvláště proto, že některé správní úřady na tomto modelu nadále fungují. Naopak příkladem orgánu, který změnil svou organizaci tak, aby odpovídala novému krajskému uspořádání je Policie České republiky. Její krajská ředitelství vypočítává příloha k zákonu 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

Ovšem nejelegantnějším řešením je obecná právní úprava. Takovou úpravou mohl být vládní návrh zákona č. 1047 z roku 2005, který ovšem legislativním procesem neprošel. Oproti vyhlášce Ministerstva vnitra č. 564/2002 Sb. by se jednalo o zákonnou úpravu, která by vyhovovala požadavkům čl. 79 odst. 1 a čl. 91 odst. 2 Ústavy. Navíc rušila dvojaký pojem kraje dle ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a dle zákona o územním členění státu. Pojem kraj vyhradila územní samosprávě a pro kraje dle zákona o územním členění státu zaváděla nový pojem oblast. Přijetí této úpravy by umožnilo zákonodárcům vymezit územní působnost orgánů veřejné správy použitím termínů zavedených zákonem se současným odkazem na něj. Pro adresáty by byl tento postup nejspíše příznivější.

3.2. Zákon o obcích a zákon o krajích vs. zákon o hlavním městě Praze

V roce 1990 byl po letech neexistence samosprávy přijat zákon o obcích a také zákon o hlavním městě Praze. Tyto dva zákony však bylo třeba změnit poté, co byl přijat zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Proto byly přijaty 3 zákony, které tuto změnu reflektovaly, a to zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích a konečně také zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Oddělená úprava pro Prahu byla přijata již v roce 1990, protože bylo třeba zohlednit její zvláštní povahu. Praha, jako jediné české velkoměsto, byla příliš velká

na to, aby bylo možné ji celou řídit na jediné úrovni. Zákon o Praze proto rovnou svěřil městským částem některé oblasti ze samostatné působnosti. Přesto nebyla pražská úprava úplně oddělená od úpravy zbytku republiky. V tehdejší zákoně o hlavním městě Praze byla v § 1 Praha definována jako obec a v § 41 byla zakotvena subsidiarita zákona o obcích. Zákon o Praze byl koncipován jako lex specialis.

Nové zákony z roku 2000 již takovéto provázání neobsahují. V zákoně o obcích je v § 150 explicitně stanoveno, že se tento předpis na Prahu nevztahuje. Stejně ustanovení nalezneme i v § 95 zákona o krajích. Nový zákon o hlavním městě Praze je tedy pojat jako výlučná úprava poměrů v hlavním městě. Nic na tom nemění § 1 zákona, který definuje Prahu jako hlavní město, kraj i obec. Toto ustanovení nezakotvuje subsidiaritu zbylých dvou předpisů, ale vymezuje povahu Prahy pro potřeby jiných právních předpisů.

Byť se tyto předpisy na hlavní město Prahu nevztahují, mají pro ni význam. Lze nalézt soudní rozhodnutí, kterým porovnání úpravy obsažené v zákoně o hlavním městě Praze s úpravou v obecním nebo krajském zřízení posloužilo pro odůvodnění rozhodnutí.

Vzhledem k zaměření této práce jsou důležitá zejména ustanovení § 130 až §146 obecního zřízení, která se věnují statutárním městům. Byť není v možnostech této práce provést komplexní srovnání organizace veřejné správy v hlavním městě Praze s organizací ve statutárních městech, budou ustanovení obecního zřízení užitečná v kapitole věnující se problematice městských částí.

4. Organizace veřejné správy v Praze

4.1. Úvod do problematiky organizace veřejné správy v Praze

Hlavní město Praha je z hlediska organizace veřejné správy asi nejkomplikovanější územní celek v České republice. Podle ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků patří Praha mezi kraje a má také postavení obce, které si nese již po dlouhá staletí.

Pro tuto specifickou je Praha jediný územní celek, který má svůj zvláštní zákon. Samozřejmě ne vždy měla Praha všechny tyto funkce, a to se odráželo i v právní úpravě. Ze všech přepisů, které upravovaly veřejnou správu v Praze, je ovšem zřejmé, že Praha měla a má mimořádnou důležitost. Jak ale uvidíme, postavení Prahy se poměrně často měnilo.

4.2. Vývoj veřejné správy v Praze v souvislostech

Důkazy osídlení na území dnešního města Prahy máme již z období před tisíci lety. Ovšem o nějaké organizaci veřejné správy nemůže být v té době řeč. Přestože patřila Praha v období středověku k nejvýznamnějším městům Evropy, obývalo ji jen několik málo tisíc obyvatel. Spravovat takové město nevyžadovalo promyšlenou strukturu orgánů jako dnes. Navíc v období středověku souvisela správa s vlastnictvím půdy. Jednotliví vlastníci rozhodovali o všem, co se na jejich pozemcích dělo. Nejinak tomu bylo v Praze, která byla královským městem. Správu města tedy vykonával panovník respektive osoby jím pověřené.

Změny však nastaly reformami, které v našich zemích provedli rakouští císaři v období tzv. osvícenství. Došlo totiž ke zrušení poddanství a roboty, čímž byl vytvořen předpoklad pro vznik samosprávy. Do té doby existovaly náznaky samosprávy jen v tzv. královských městech, městech podřízených přímo králi. Ta byla řízena městskými radami, které měly některé pravomoci dnes typické pro obecní zastupitelstva, jako je ukládání místních daní a vydávání obecních předpisů. Rady byly jmenovány králem, nevolili je obyvatelé měst, a proto nelze tyto rady považovat za samosprávu v dnešním slova smyslu. Ale jelikož se mohly relativně samostatně rozhodovat, rozhodně je můžeme považovat za kořeny samosprávy.

Skutečný počátek samosprávy nastává v bouři revolucí, jež zasáhly Evropu v roce 1848. Požadavek samosprávy byl obsažen v petici, která byla sepsána na shromáždění ve Svatováclavských lázních. Tento požadavek se promítl do znění tzv. březnové ústavy. Na ní navazoval říšský prozatímní obecní zákon vztahující se na Předlitavsko. Ten můžeme označit za první předpis upravující u nás obecní samosprávu. Dokonce již rozlišoval samostatnou (přirozenou) a přenesenou působnost.

V padesátých letech se sice objevily snahy o návrat k absolutismu, ale vývoj již nezvratně směřoval jinam. Na počátku šedesátých let byl přijat rámcový říšský zákon, na který navazovala zemská obecní zřízení. Samospráva byla jak na úrovni obcí, tak zemí a v Čechách i na úrovni okresní. Navíc na okresní a zemské úrovni byla organizována i státní správa, vykonávaná politickými úřady v čele s hejtmanem resp. místodržitelem.

Tato dvoukolejná správa byla recepčním zákonem převzata po vzniku Československa. Je třeba připomenout, že výše zmíněný říšský zákon byl přijat pro Předlitavsko, a tak byl i recipován, proto se organizace správy na Slovensku řídila převzatými uherskými předpisy.

Reforma veřejné správy v Československu probíhala poměrně těžce. V roce 1919 vstoupil v platnost zákon, který zakotvil rovné a všeobecné volební právo. Ale organizaci samosprávy se nezdařilo unifikovat napříč Československem, jak se o to snažil tzv. župní zákon. Ten však začal platit jen na Slovensku, a tak zmatky v organizaci správy přetrvávaly. S větším úspěchem se setkal zákon o organizaci politické správy z roku 1927, který rozdělil Československo na čtyři země (Česko, Moravskoslezsko, Slovensko a Podkarpatská Rus) a sloučil výkon státní správy a samosprávy na úrovni okresů a zemí.

V roce 1920 byly k Praze připojeny některé okolní obce zákonem č. 114/1920 Sb., kterým se sousední obce a osady slučují s Prahou. V těchto obcích byly ponechány místní výbory, jako pomocné/poradní sbory pražského zastupitelstva. Představitelé těchto místních orgánů nemohli být zároveň členy pražského zastupitelstva. Integrační proces probíhal pod řízením ústřední správní komise pro sjednocenou obec pražskou (viz. nařízení vlády č. 629/1920 Sb.). Praha byla vládním nařízením č. 7/1923 Sb. rozdělena na 13 obvodů. Toto správní členění Prahy bylo

koncipováno jako provizorní, ale nově vypracovaný statut nebyl díky vývoji konce 30. let realizován. V roce 1939 bylo pražské zastupitelstvo rozpuštěno.

Po druhé světové válce potvrdil prezidentský dekret č. 121/1945 Sb. postavení statutárních měst. Zajímavostí je, že za statutární města uznal i Plzeň a Ostravu, které se staly takovými městy pro jejich průmyslový význam v letech nesvobody.

Praha měla však oproti ostatním statutárním městům poněkud odlišný vývoj. Zatímco pro ostatní města byl v roce 1946 přijat jednotný prozatímní organizační řád, Praha byla upravována zvlášť pomocí vládních nařízeních (nařízení č. 46/1945 Sb.).

V Praze byl vytvořen Ústřední národní výbor hlavního města Prahy, který byl přímo podřízen ministru vnitra respektive jednotlivým ministrům toho kterého odvětví. Tato přímá podřízenost byla realizována v okamžiku změny rozdělení Československa. V roce 1949 bylo definitivně zrušeno zemské uspořádání a nahradilo jej 13 krajů a hlavní město Praha. Pro Prahu byl v tomto roce přijat zvláštní zákon (č. 76/1949 Sb.), který provádělo nařízení vlády č. 80/1949 Sb.

K další změně došlo až o pět let později. Zákon o národních výborech z roku 1954 narovnal postavení Ústředního národního výboru s krajskými národními výbory a stanovil mu nově působnost s nimi shodnou. Zároveň obvodním národním výborům v Praze vymezil působnost jako působnost okresních a místních národních výborů. Pokud s tím vláda souhlasila, mohl si Ústřední národní výbor atrahovat vybrané agendy obvodních národních výborů.

Ani tato úprava však neměla příliš dlouhého trvání, neboť byla v roce 1960 v souvislosti s přijetím nové ústavy opět změněna. Zákon č. 65/1960 Sb., o národních výborech, přináší jednu kosmetickou změnu, když původní název Ústřední národní výbor hlavního města Prahy mění na Národní výbor hlavního města Prahy. Vymezení působnosti Národního výboru hlavního města Prahy a obvodních národních výborů zákon neřeší, ale ponechává to vládnímu nařízení, které je záhy vydáno. To kromě vymezení působnosti také vymezuje hlavní úkoly tohoto výboru a uvádí příkladný výčet celoměstsky řízených podniků a organizací.

Další důležitou normou roku 1960 byl zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Ten mimo jiné rozdělil Prahu na 10 obvodů. Tyto obvody měly být vymezeny vládním nařízením, které však nebylo vydáno. A to až do roku 2002, kdy bylo přijato nařízení vlády č. 564/2002 Sb. Přesto byla Praha rozdělena tak, že některé bohaté pražské čtvrti jako Vinohrady, Hradčany či Bubeneč byly cíleně rozděleny,

aby v nově vzniklých celcích byla převaha dělnictva. Hlavní novinka, kterou zákon přináší, je však emancipace Prahy z třístupňové soustavy územní správy. Praha získala zvláštní postavení, které si podržela až do současnosti.

V roce 1967 byl přijat poslední zákon o národních výborech, který se nevěnuje úpravě pražské územní správy, ale odkazuje na úpravu ve zvláštním zákoně. Praxe věnuje tento zákon jediné ustanovení a kromě výše zmíněného jen zakotvuje přímou podřízenost Národního výboru hlavního města Prahy vládě.

Předpokládaným zvláštním zákonem byl zákon č.111/1967 Sb., o hlavním městě Praze. Tento zákon navazoval na zákon o územním členění státu co do potvrzení Prahy jako samostatné územní jednotky. Dále zákon umožňoval, aby v některých částech městských obvodů působily místní národní výbory. Tato úprava byla přijata v souvislosti s plánem bytové výstavby na okrajích současné Prahy. Samotný zákon připojil mnoho okolních obcí k hlavnímu městu a těmto obcím mělo být ponecháno dosavadní vedení. Jedním z motivů tohoto kroku bylo i to, že tím byla podpořena iluze jisté nezávislosti. Jen pro ilustraci jsou to obce jako Řepy, Modřany, Chodov, Kyje, Kbely, Letňany, Ďáblice, Suchdol či Nebušice. V těchto nových částech Prahy tak vznikla třístupňová správa, protože zde byl místní národní výbor, obvodní národní výbor a Národní výbor hlavního města Prahy. Tato třístupňová soustava ale byla pouze v nově připojených částech a na starém území Prahy zůstala původní dvoustupňová. Proto obvodní národní výbory působily jako orgány prvního stupně na starých územích a jako orgány druhostupňové na nově připojených.

V roce 1974 došlo k další vlně připojování okolních obcí k Praze, a to dokonce ještě většího počtu než ve vlně první. V tomto roce získává Praha podobu, jak ji známe dnes.

Veřejná správa se nyní po bouřlivých změnách dostává do jisté stabilní fáze. Před téměř 25 lety skončilo období, kdy veškerou správu věcí obecného zájmu vykonával stát. Národní výbory byly původně zamýšlené jako orgány, které sjednotí výkon samosprávy a části státní správy. JUDr. Hoetzel napsal, že „*národní výbory obstarávají jednak správu státu, jednak správu příslušného autonomního svazku*“.¹¹

¹¹ Hácha, E., Hoetzel, J., Laštovka, K., Weyr, Fr. Slovník veřejného práva československého. Svazek V. str. 350-375

Nakonec se ovšem staly součástí státní správy po vzoru sovětského centralismu, a tím byla zlikvidována územní samospráva.

Po změně režimu zde byla obnovena esenciální součást každého moderního právního státu, samospráva. Došlo k tomu ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., který změnil dosavadní znění Ústavy ČSSR a ústavního zákona o československé federaci. Tím byl umožněn vznik obecní samosprávy. Samospráva větších celků byla ústavně vymezena až blanketovou normou nové Ústavy České republiky, která ponechávala jejich formu na zákonu.

5. Právní úprava veřejné správy v Praze

5.1. Zákon o hlavním městě Praze

Předpisy, které samostatně upravují postavení hlavního města dnešní České republiky, mají poměrně dlouhou historii. Tím prvním byl Obecní řád Pražský č. 85/1850 z. z. a v. v., který představoval samostatnou úpravu vedle prozatímního obecního zřízení. Potřeba upravovat organizaci veřejné správy v Praze jinak než jak je upravována ve zbytku země vychází jednak ze skutečnosti, že po celou dobu své existence patřila k poměrně velkým městům a také byla přirozeným centrem správy.

5.1.1. Zákon č. 85/1850 z. z., Obecní řád Pražský a předpisy související

Obecní řád Pražský, zákon č. 85 ze dne 27. dubna roku 1850 (dále jen Řád), byl prvním zákonem, který se věnoval výhradně úpravě poměrů v Praze. Samozřejmě před tímto předpisem se Prahou zabývaly i jiné právní předpisy. Příkladem můžeme uvést nařízení místodržícího ze dne 14.1.1850, které provizorně upravovalo politickou správu v Praze před vydáním statutu.

Tento předpis, ač je starý přes 150 let, má poměrně dost společného s dnešním zákonem o hlavním městě Praze. Například již v té době Řád rozlišoval působnost obce na přirozenou a přenesenou. A i jejich obsah chápal podobně.

Přirozenou působností Řád rozuměl „*vše, co se potřeb obce nejúžeji dotýče, a v mezích jejích úplna provésti se dá*“. Tedy do přirozené působnosti řadil uspokojování všech potřeb vztahujících se úzce k Praze a jejím obyvatelům. Jako příklad můžeme uvést právo Prahy samostatně hospodařit se svým majetkem, řídit obecní policii, vést matriční knihu, pečovat o chudé a zřizovat a řídit místní zdravotnická zařízení a podobně.

Přenesenou působnost vymezoval §78 Řádu jako „*obstarávání jistých veřejných prací, kteréž od státu se přikazují k obci způsobem přenášky*“. Pro představu v §87-94 Řádu se uváděl, že do přenesené působnosti Prahy patří

vyhlašování zákonů, vybírání přímých daní, vedení evidence obyvatel pro účely branné povinnosti a udělování souhlasu s uzavřením manželství.

Pokud jde o orgány Prahy, uváděl Řád na prvním místě sbor obecních starších, který můžeme chápat jako ekvivalent dnešního zastupitelstva. V čele sboru starších stál starosta. Dále Řád zmiňoval městskou radu a magistrát.

Sboru obecních starších věnoval Řád poměrně dost ustanovení. Zejména co do jejich volby. Aktivní volební právo přiznával Řád městským občanům mužského pohlaví a dále říšským občanům za určitých podmínek. Buď šlo o odvedení určité částky jako daně do městské pokladny nebo o výkon určité funkce (vojenský důstojník, katolický farář, první rabín či doktor z některé fakulty). Pasivní volební právo Řád přiznával osobám, jež měly aktivní volební právo a byly starší 30 let. Z nich však vylučoval například vojáky ve službě, městské úředníky či dlužníky.

Tento sbor měl 90 členů a z jejich středu byl volen starosta. Starosta byl volen na 3 roky, což bylo funkční období sboru starších. Ke starostovi se vždy na rok jmenoval náměstek, který ho zastoupil, bylo-li třeba. Sbor obecních starších byl vrcholným orgánem obce a volil ostatní volbou obsazované orgány. Mezi jeho pravomoci patřilo krom volby také kontrolování hospodaření městské rady a schvalování některých významných úkonů. Těmi bylo například zcizování nemovitostí, větší výdaje z městské poklady apod.

Na jeden rok se ze sboru obecních starších volilo 24 členů městské rady. V jejím čele stál starosta, který jednal za obec navenek a spolu s dvěma radními podepisoval veškeré listiny. Městská rada byla výkonným orgánem města. Měla rozhodovat ve všech záležitostech spadajících do samostatné působnosti, které nebyly vyhrazeny sboru starších. Zejména se starala o hospodaření obce.

Starosta stál jak v čele městské rady, tak v čele magistrátu. Magistrát byl složen ze starosty, jeho zástupce, který měl mít právnické vzdělání, a z potřebného počtu radních a pomocných osob. Zaměstnanci magistrátu měli splňovat kvalifikační předpoklady státních úředníků a nesměli být v žádném jiném služebním poměru. Magistrát byl orgánem, jež v obci vykonával přenesenou působnost. Také zajišťoval chod tzv. „čistotní policie“. Ta kontrolovala dodržování pravidel pořádku a hygieny ve městě (např. dodržování stavebních, tržních, požárních a jiných předpisů). Případné přestupky projednával a také trestal magistrát. Trestem byla pokuta a pro toho, kdo nemohl zaplatit, vězení.

Zajímavostí tohoto předpisu je, že k dosud čtyřem spojeným Pražským městům (Staré Město, Nové Město, Malá Strana a Hradčany) připojil Židovské město a nově jej nazval Josefovem.

K tomu můžeme doplnit, že ještě před vznikem Československa byly k Praze připojeny další 3 okolní obce. Zákonem č. 48/1883 z. z. byl připojen Vyšehrad, zákonem č. 48/1884 z. z. byly připojeny Holešovice-Bubny a zákonem č. 57/1901 z. z. byla připojena Libeň.

Z dostupné literatury není příliš zřejmý vztah mezi Obecním řádem Pražským a Říšským zákonem obecním (zákon č. 18/1862 ř. z.). Z pohledu znění říšského obecního zákona to vypadá, že se některá jeho ustanovení vztahují i na Prahu. Tento zákon totiž upravuje otázky obecného charakteru. Například jde o zásadu, že každý státní občan má mít domovské právo v některé obci nebo že každá nemovitost má náležet do území nějaké obce. Z posledně zmiňované zásady byly vyňaty sídla a zámky císaře, a tudíž i pozemky a objekty Pražského hradu, letohrádku Belveder nebo letohrádku Hvězdy.

5.1.2. Prvorepublikové zákony a jiné předpisy týkající se Prahy

Po skončení 1. světové války došlo k rozpadu rakousko-uherské monarchie. Na jejím základě vznikla řada nových států a mezi nimi i Československá republika. Ta z praktických důvodů recipovala právní předpisy, které dosud platily na jejím území. Mezi těmito předpisy byl i Obecní řád Pražský (dále jen Řád) a další předpisy vztahující se k Praze.

Do roku 1949 sice nedošlo k nahrazení Řádu, ale byla přijata řada norem, které ho novelizovaly, a těmi se zabývá tato kapitola.

Brzy po vzniku republiky, konkrétně 13. listopadu 1918, byl přijat zákon č. 39, kterým byl rozpuštěn sbor obecních starších, který se stal vlivem rezignací a úmrtí neusnášeníschopný. Namísto něj měl Prahu prozatímně řídit tzv. „správní sbor“ o 49 členech. Působnost správního sboru byla vymezena odkazem na působnost svěřenou sboru obecních starších Řádem. Tento sbor ze svého středu volil šestnáctičlennou „městskou správní radu“. Její působnost byla obdobně vymezena odkazem na působnost městské rady dle Řádu.

Tři hlavní zákony (č. 114, č. 115 a č. 116), které se vztahovaly k Praze, byly přijaty 6. února 1920. Nejdůležitějším z nich byl zákon č. 114/1920 Sb. z. a n., kterým se sousední obce a osady slučují s Prahou. Tímto zákonem bylo téměř 40 okolních obcí a osad připojeno k hlavnímu městu. Tuto změnu připravovala správní komise pod vedením Dr. Baxy. Původně byla stanovena účinnost předpisu dnem vyhlášení, ale postupně byla zákony odkládána až k 1.1.1922. Všechny obce a osady, které se staly součástí Velké Prahy, jak se v tehdejší době Praha po této změně nazývala, byly podřízeny všem právním předpisům v Praze platícím. Výjimkou byl pouze čelední řád. Praha také převzala majetek a závazky okolních obcí a osad. Z praktických důvodů byli převzati zaměstnanci obcí s tím, že nemají mít horší podmínky než pražští úředníci. Zákon uváděl některá pravidla pro budoucí slučování okolních obcí s Prahou, například jde o zásadu souhlasu zastupitelstev obou celků se sloučením, zákaz zavazování se přistoupičí obce po takovém usnesení a podobně.

Dále zde byl zákon č. 115/1920 Sb. z. a n., o volbách do ústředního zastupitelstva hlavního města Prahy. Ten upravoval některé otázky související s komunálními volbami v Praze a novelizuje Řád.

Volby dle tohoto předpisu však proběhly až v roce 1923. A to proto, že byli ještě v roce 1918 odvoláni vedoucí představitelé Prahy, kteří ztratili důvěryhodnost pro svou oddanost rakouskému císaři. V následujícím roce proběhly v Praze první obecní volby. V roce 1920 však již byly v plném proudu přípravy na realizaci „Velké Prahy“. Byl zapotřebí orgán, který by koncept „Velké Prahy“ uvedl v život. A tak byl přijat zákon, který dočasně řešil správu Prahy. Zákon ze dne 22.12.1920 (č. 692/1920 Sb. z. a n.) pověřil ministra vnitra, aby jmenoval šedesátičlennou ústřední správní komisi na dobu, než bude zvoleno zastupitelstvo. Tato komise měla vykonávat působnost zastupitelstva a co nejdříve připravit volby do ústředního zastupitelstva. Z ústřední komise se volila užší správní komise, která měla 17 členů a dočasně působila jako městská rada.

Zákon č. 116/1920 Sb. z. a n., o organizaci a působnosti ústředního zastupitelstva hlavního města Prahy a místních výborů, navazoval na předchozí zákony a upravoval postup po zvolení ústředního zastupitelstva dle zákona č. 115/1920 Sb. a obecního volebního řádu (č. 75/1919 Sb. z. a n.). I ten novelizoval znění Řádu.

Výše zmíněnými zákony byla v Řádu změněna většina ustanovení. Proběhlo zde několik terminologických změn, jako nahrazení pojmu sbor obecních starších pojmem ústřední zastupitelstvo nebo pojem starosta pojmem primátor. Ale důležitější bylo nové vymezení působnosti ústředního zastupitelstva (dřívějšího sboru obecních starších) a také úprava místních výborů, o kterých původně nebyla v Řádu ani zmínka.

Působnost ústředního zastupitelstva byla nově vymezena mnohem méně elegantním způsobem než v původním znění Řádu. Zákon č. 116/1920 Sb. přiznával zastupitelstvu právo kontrolovat hospodaření obcí a osad, které se mají připojit k Praze, řešit dopravu, bydlení, pečovat o chudé, nezaměstnané, kontrolovat jednotné užívání stavebního řádu a další záležitosti, které usnesením uzná za nezbytné. Usnesením dle § 9 mohl být jinak taxativní výčet rozšířen pouze za souhlasu dvoutřetinové většiny přítomných a zároveň potvrzením ministra vnitra. Ústřední zastupitelstvo bylo chápáno jako univerzální vykonavatel samostatné působnosti na území města. Ale dokud nebylo realizováno sloučení obcí s Prahou, vykonávaly většinu působnosti na svých územích místní výbory.

Obsazení místních výborů se určovalo volbou, která probíhala vždy týden po volbě do ústředního zastupitelstva. Zákon č. 116/1920 Sb. stanovoval, kolik členů se volí do místního výboru dle počtu obyvatel té části města. Konkrétní počet se pohyboval od 12 do 42 členů. Dočasnou funkcí místních výborů bylo pomáhat jednotnému vedení města v převzetí jejich majetku i agendy. Krom toho působily jako poradní, dozorčí a výkonné orgány ústředního zastupitelstva v oblasti hospodaření, spravovaly místní podniky a ústavy a podobně.

Blíže měl jejich působnost vymezit Jednací řád místních výborů. Ten vydalo ústřední zastupitelstvo a ministr vnitra jej schválil vyhláškou č. 5/1925 z. z., o jednacím řádu místních výborů sjednocené obce Pražské. Jednací řád místních výborů sjednocené obce Pražské vymezoval postavení a působnost místních výborů obcí, které byly zákonem č. 114/1920 Sb. z. a n. sloučeny s Prahou. Řád tak nově říkal, že místní výbory fungují jako poradní, dozorčí a výkonné orgány v samostatné i přenesené působnosti města. Při své činnosti byly místní výbory vázány usneseními ústředního zastupitelstva. Místní výbory zejména spravovaly místní ústavy, podniky a zařízení. Kromě toho vykonávaly dozor v oblasti stavebnictví podle stavebního řádu, jehož platnost na jejich území rozšířil zákon č. 114/1920 Sb. z. a n. a mnoho dalšího.

5.1.3. Vládní nařízení č. 46/1945 Sb., o prozatímní organizaci správy hlavního města Prahy

Ještě v průběhu 2. světové války probíhaly na půdě exilové československé vlády přípravy na budoucí zorganizování veřejné správy na území, jež bude osvobozeno od okupace nacistickým Německem. Tyto přípravy vyústily ve vydání prezidentského dekretu o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění ze dne 4.12.1944. Tento dekret mimo jiné zmocňoval vládu, aby svými nařízeními s právní silou zákona upravila poměry nově vzniklých národních výborů.

Jedním z nařízení se stalo nařízení vlády č. 46/1945 Sb., o prozatímní organizaci správy hlavního města Prahy, ze dne 7.8.1945. Toto nařízení v Praze zřídilo Ústřední národní výbor hlavního města Prahy. Zároveň stanovilo, že na území Prahy bude národní výbor vykonávat působnost přikázanou vládním nařízením č. 45/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů okresním a místním národním výborům.

Ústřední národní výbor hlavního města Prahy měl mít 100 členů, kteří měli vzejít z voleb. Pro naléhavost však byla vláda zmocněna ke jmenování členů na návrh politických stran do doby, než bude možné volbu provést. Orgány ústředního národního výboru byly plenární schůze, rada, předsednictvo a primátor. Krom toho mohl ústřední národní výbor na zasedání plenární schůze zřizovat komise, jejichž funkcí bylo zejména připravovat poklady pro jednání plenární schůze. Nařízení se výslovně zmiňovalo pouze o dvou komisích, a to komisi trestní, která projednávala přestupky a komisi finanční, která měla vykonávat kontrolu hospodaření města podle zákona č. 329/1921 Sb., o přechodné úpravě hospodaření obcí a měst.

Co se týče městských obvodů, zřízených předchozím zákonem č. 116/1920 Sb., o organizaci a působnosti ústředního zastupitelstva hlavního města Prahy a místních výborů, bylo stanoveno, že se zřizují obvodní rady s územní působností předchozích místních výborů.

K úkolům obvodních rad patřilo dle §13 nařízení č. 46/1945 Sb. zejména spravovat pozemky města na území městského obvodu nebo správa podniků, ústavů a jiných zařízení na území městského obvodu. Také vydávaly osvědčení o státní a národní spolehlivosti a vyplácely jednorázové okamžité sociální podpory.

5.1.4. Zákon č. 76/1949 Sb., o organizaci správy v hlavním městě

Praze

Tento zákon navazoval na jedno z ustanovení tzv. „lidově demokratické ústavy“. Jedná se konkrétně o §129 odst. 2 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky. Toto ustanovení ponechávalo organizaci národních výborů v Praze na zvláštním zákoně. Jinak rozlišovalo národní výbory na místní, okresní a krajské. Vlastní zákon o organizaci správy v Praze říkal, že Ústřední národní výbor hlavního města Prahy a obvodní národní výbory vykonávají působnost všech stupňů národních výborů.

Zákon o organizaci správy v hlavním městě Praze byl se svými necelými třiceti ustanoveními poměrně stručný. A oproti svému předchůdci byl mnohem méně propracovaný. Jako v mnohých jiných předpisech té doby se značná část úpravy nacházela v podzákoných předpisech, nejčastěji v nařízeních vlády. Jednalo se například o nařízení vlády č. 80/1949 Sb., o vnitřní organizaci pražských orgánů lidové správy, nebo nařízení vlády č. 79/1949 Sb., o rozdělení území hlavního města Prahy pro účely veřejné správy.

Další odlišností, kterou se tento zákon lišil od předchozí úpravy, je, že nerozlišoval samostatnou a přenesenou působnost, a že zakotvoval podřízenost orgánů hlavního města Prahy ministerstvům. Z toho můžeme dovodit, že zákon již s žádnou samostatnou působností nepočítá a pražské orgány byly organizační součástí státní správy.

Co se týče orgánů v hlavním městě, zákon uváděl, že Ústřední národní výbor hlavního města Prahy vykonává svou působnost prostřednictvím plenární schůze a jejích výkonných složek, kterými jsou rada, primátor, referenti a komise ústředního zastupitelstva. Plenární schůzi ústředního zastupitelstva můžeme připodobnit k dnešnímu zastupitelstvu hlavního města Prahy. Jednalo se o základní orgán, který následně volil členy orgánů ostatních, a řídil a usměrňoval jejich činnost. K jeho pravomocem patřilo zejména schvalování plánu hospodářského rozvoje města, vydávání právních předpisů a rozhodování o významných majetkových úkonech hlavního města. Dalším orgánem byla rada ústředního národního výboru. Ta se skládala z primátora, jeho náměstků a referentů ústředního národního výboru. Obdobně byly organizovány krajské národní výbory. K nim uvádí doc. Schelle :

„Zákon zaváděl tzv. referentský systém, podle něhož vlastní agendu národního výboru zajišťovaly referáty, v čele s volenými referenty, jimž byl přidělen potřebný počet podřízených zaměstnanců“.¹² Tento popis zákona o krajském zřízení byl použitelný i na situaci v Praze.

Provázání se státní správou se projevovalo velmi silně. Ministr vnitra stanovoval počet náměstků primátora a mohl primátorovi dávat příkazy. I referenti se museli řídit příkazy ústředních orgánů státní správy. A přestože primátora volila plenární schůze, musel jej dle § 11 odst. 1 potvrdit na návrh vlády prezident republiky. Vláda měla i právo schvalovat organizační strukturu a počet zaměstnanců orgánů „lidové správy“ v Praze a tyto zaměstnance přidělovat.

Zákon znal kromě orgánů s působností pro celé město i orgány obvodní. Jejich struktura kopírovala strukturu orgánů na „celopražské“ úrovni. Do působnosti obvodních orgánů patřilo dle § 1 odst. 2 záležitosti, které nepotřebovaly jednotný výkon. Konkretizace tohoto vágního ustanovení se nacházela opět v podzákoných právních předpisech. Zákon kromě stanovení, že má obvodní národní výbor 30 členů, nechával veškerou úpravu právě na vládních nařízeních.

Závěr zákona byl mimo jiné věnován zrušovacím ustanovením. Ta zrušovala předchozí předpisy upravující tuto problematiku jako Obecní řád Pražský z roku 1850 nebo vládní nařízení č. 46/1945 Sb., o prozatímní organisaci správy hlavního města Prahy, ze dne 7.8.1945

Tento zákon rozhodně nemá co poskytnout k inspiraci stávající úpravě. Lze jej zjednodušeně definovat jako soubor odkazovacích a derogačních norem. Jedná se o mimořádně nekvalitní předpis, který je v současné době demokracie, decentralizace a dekoncentrace absolutně nepoužitelný.

5.1.5. Zákony týkající se Prahy vydané roku 1954

V roce 1954 byly přijaty 3 normy týkající se národních výborů. Jednalo se o ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech a zákony č. 13/1954 Sb., o národních výborech a č. 14/1954 Sb., o volbách do národních výborů.

¹² Schelle, K. Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990. 2. vydání. Praha : EUROLEX BOHEMIA, 2005, str. 378

Ústavní zákon výslovně charakterizoval národní výbory jako „místní orgány státní moci pracujícího lidu Československa“ (viz. § 1 ústavního zákona) a v § 2 zakotvoval jejich podřízenost vládě. Z toho vyplývá, že byly nadále považovány za součást státní správy. Tomu odpovídalo i znění § 6, ve kterém byla zakotvena podřízenost národních výborů nižších stupňů národním výborům vyšších stupňů. Co se týče stupňů, rozlišoval ústavní zákon národní výbory krajské, okresní, městské, obvodní, místní, ústřední národní výbor hlavního města Prahy a ústřední národní výbor města Bratislavy.

Podrobnější úpravu nalezneme v zákoně č. 13/1954 Sb., o národních výborech. V tomto zákoně nalezneme i ustanovení věnující se konkrétně hlavnímu městu Praze. Jde o § 5, který postavil ústřední národní výbor na stejnou pozici jako krajské národní výbory a podřídil jej vládě. Také hlavní město vymezil jako samostatnou územní jednotku. Poslední odstavec tohoto ustanovení se věnoval změnám území hlavního města. Pro významné změny požadoval formu zákona, pro jiné postačovalo nařízení vlády.

Veškerá podrobnější úprava organizace správy v hlavním městě byla ponechána vládním nařízením (viz. § 33 zákona). Ostatně to bylo v této době zvykem. Jako příklad lze uvést nařízení vlády č. 23/1954 Sb., o organizaci výkonných orgánů národních výborů ze dne 7.5.1954.

Pro ilustraci kvality tehdejšího zákonodárství můžeme zmínit předposlední ustanovení zákona o národních výborech, které je věnováno derogacím. Tvůrci normy se neobtěžovali výslovným uvedením všech zrušovaných předpisů a prostě zrušili „*předpisy, které upravují organizaci a jednání národních výborů a poměry členů národních výborů a jejich složek*“ (viz. § 34 zákona 13/1954 Sb., o národních výborech). Mimo to můžeme nalézt v předpise větě o jejichž preskriptivním charakteru lze pochybovat. Tedy zda má věta normativní charakter, nebo je výrokem. Jak uvádí prof. Gerloch ve své publikaci Teorie práva, je „*pro posouzení charakteru jazykového výrazu není rozhodující jeho forma, ale jeho skutečný význam*“.¹³ Prof. Gerloch dále připojuje příklad z Ústavy, kde je stanoveno, že Praha je hlavním městem České republiky. Toto ustanovení hodnotí prof. Gerloch jako „*navenek deskriptivní s normativní povahou a významem*“.¹³ Tak je nejspíše třeba postupovat i

¹³ Gerloch, A. Teorie práva. 4. upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, str. 28

v tomto případě. Nicméně o normativním významu vět jako „*národní výbory pracují v nejužším spojení s pracujícími svého obvodu*“ nebo „*národní výbory jsou dobrými hospodáři*“ lze silně pochybovat.

Jako poslední zákon zmiňme zákon č. 14/1954 Sb., o volbách do národních výborů. Proti výše zmíněným zákonům byl se svými osmdesáti devíti ustanoveními poměrně rozsáhlý a propracovanější než jeho předchůdce. Ale ustanovení o kandidátech národní fronty nenechají nikoho na pochybách o svobodnosti voleb.

5.1.6. Vládní nařízení z roku 1960

Pokud hodnotíme předchozí právní předpisy z období nesvobody po právní stránce jako nezdařilé, těžko lze přiřadit nějaké adjektivum k vládnímu nařízení č. 79/1960 Sb., o pravomoci a odpovědnosti Národního výboru hlavního města Prahy a obvodních národních výborů v Praze. Tento právní předpis měl pouhých deset ustanovení, ve kterých byly velice obecně vymezeny hlavní úkoly orgánů hlavního města a městských obvodů.

Ve znění tohoto nařízení můžeme nalézt odkaz na nařízení vlády č. 71/1960 Sb., o rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a o uspořádání a činnosti jejich orgánů, které upravovalo působnost národních výborů v celém Československu. Odkaz nalezneme v § 9 nařízení č. 79/1960 Sb., kde bylo stanoveno, že národní výbor hlavního města Prahy vykonává působnost krajského národního výboru a obvodní národní výbory vykonávají působnost okresního národního výboru. Také zakotvoval možnost vyhrazení si určitých kompetencí spadajících do působnosti obvodních národních výborů národním výborem hlavního města Prahy.

Samotné nařízení vlády č. 71/1960 Sb., o rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a o uspořádání a činnosti jejich orgánů bylo již rozsáhlejším předpisem, který vymezoval působnost jednotlivých stupňů národních výborů. Působnost byla vymezena podle příbuznosti agendy. Například byly vymezeny úkoly na úseku zemědělství, školství a kultury, pracovních sil, zdravotnictví, vnitřní správy a podobně.

Dále byly v nařízení vymezeny kompetence jednotlivých orgánů národních výborů. Těmito orgány byly dle tohoto nařízení plenární schůze, rada, komise. Těm byly nápomocny odbory národního výboru, v jejichž čelech stáli vedoucí odborů.

6.1.7. Zákon č. 111/1967 Sb., o hlavním městě Praze

V roce 1967 byla přijata nová úprava organizace správy v hlavním městě (zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech), která zrušila předchozí nařízení. Respektive dle znění tehdejšího zákona byla přijata úprava socialistické státní moci a správy v hlavním městě Praze. Tento zákon navazoval na znění čl. 91 Ústavy (ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava československé socialistické republiky), který byl novelizován ústavním zákonem č. 110/1967 Sb. ze dne 30.11.1967. Na něj navazoval zákon č. 111/1967 Sb., o hlavním městě Praze.

Ze všech předpisů, kterými jsme se až doposud zabývali, je zákon č. 111/1967 Sb. nejvíce deformovaný tehdejší ideologií. Jako příklad můžeme uvést, že je zákon uvozen preambulí hovořící o klíčové úloze Prahy pro rozvoj národního hospodářství v socialistické vlasti. Mimo to je zákon plný nejednoznačných formulací proklamativního charakteru jako „obvodní národní výbory v souladu s plánovitým rozvojem města zabezpečují za nejširší účasti občanů rozvoj svých obvodů“.

Odhlédneme-li těchto prvků, které by dle standardů dnešní normotvorby byly považovány za nedostatky, je na tomto zákoně přece jen něco důležitého. V § 19 zákona nalezneme ustanovení připojující některé obce z okresů Praha-západ a Praha-východ k hlavnímu městu Praze. Šlo například o obce Háje, Chodov, Modřany, Řepy, Nebušice, Suchdol, Ďáblice, Letňany nebo Štěrboholy. Jednalo se o jedno z posledních připojování obcí k hlavnímu městu Praze. V roce 1970 byly připojeny části území obcí jako Kněževes, Dobrovíz nebo Hostivice v souvislosti s rozšiřováním ruzyňského letiště. K poslednímu připojování obcí k hlavnímu městu došlo v roce 1974 zákonem ČNR č. 31/1974 Sb., kdy bylo připojeno 30 obcí.

V připojených městských částech působily místní národní výbory. Ty byly řízeny obvodními národními výbory přilehlých obvodů hlavního města Prahy. Tyto obvodní národní výbory mohly po dohodě s místním národním výborem převzít některé jeho kompetence. Na návrh místního národního výboru a po projednání s občany mohlo dokonce dojít ke zrušení místního národního výboru a převzetí jeho působnosti obvodním národním výborem.

Dle ustanovení § 22 zákona o hlavním městě Praze bylo stanoveno, že pokud se k hlavnímu městu Praze v budoucnosti připojí nějaké další obce, použije se na ně úprava vztahující se k tomuto připojení.

5.1.8. Zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze

Po obnovení územní samosprávy ústavním zákonem 294/1990 Sb. byl na půdě České národní rady přijat zákon o obcích (č. 367/1990 Sb., dále jen obecní zřízení) a také zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, ze dne 9.10.1990. Tyto zákony se musely vypořádat s desítky let trvající neexistencí samosprávy

Zákon o hlavním městě Praze neměl ambice být výlučnou úpravou veřejné správy v hlavním městě Praze a tomu odpovídal i jeho rozsah. Ve srovnání se současným zákonem o hlavním městě Praze byl tento zákon poměrně stručný. Zákon o hlavním městě Praze proto vymezil v § 1 Prahu jako obec a záležitosti, které se řešily shodně pro všechny obce, ponechával ustanovením obecního zřízení. Jeho subsidiaritu zakotvoval § 41 zákona o hlavním městě Praze.

Území Prahy bylo v §2 definováno jako souhrn katastrálních území, jejichž výčet podávala příloha k zákonu. Tento seznam nedoznal od účinnosti tohoto zákona až po současnost žádných změn. Proto najdeme identickou přílohu k současnému zákonu.

Zákon sestával ze čtyř hlav. S první z nich jsme se již částečně seznámili. Její zbytek se zabýval územními změnami, užíváním znaku a praporu městských částí a právy občanů městských částí. Mezi tato oprávnění patřilo právo účastnit se zasedání zastupitelstva městské části, právo vyjadřovat svůj názor v místním referendu nebo právo podávat orgánům městských částí písemné návrhy a petice. Ovšem tím se výčet práv občanů městské části nevyčerpával, protože podle obecního zřízení stejná oprávnění měli jako občané hlavního města Prahy vůči orgánům hlavního města.

Nejdůležitější ustanovením celého předpisu je pro nás ovšem § 9 zákona o hlavním městě Praze. To totiž stanovuje, že ve rozsahu působnosti vymezené zákony a Statutem jednaly městské části vlastním jménem a na vlastní odpovědnost.

Druhá hlava zákona se zabývala působností hlavního města Prahy a městských částí. Zákon o hlavním městě Praze se ovšem věnoval převážně městským částem, proto chceme-li zjistit náplň samostatné působnosti, musíme hledat v obecním zřízení. Vymezení nalezneme v § 14 obecního zřízení. Podle § 8 zákona o hlavním městě Praze poté můžeme identifikovat, co z okruhu § 14 obecního zřízení patří do samostatné působnosti městských částí. Výsledná množina však ještě může být

rozšířena Statutem hlavního města Prahy (viz. § 8 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze).

V oblasti působnosti přenesené byla situace zkomplikovaná nutností návaznosti na předchozí předpisy. Předchozí desítky let zde působily národní výbory jako místní orgány státní moci a po změně režimu zde nebyl nikdo jiný, kdo by tyto činnosti zastal, proto bylo třeba navázat na organizaci veřejné správy vytvořenou před revolucí. Zákon o hlavním městě Praze se s tím vypořádal tak, že hlavnímu městu Praze přiřkl výkon státní správy v rozsahu, v jakém ji vykonával Národní výbor hlavního města Prahy a obvodní národní výbory jako odvolací orgány. Městským částem zákon přidělil výkon státní správy v rozsahu obvodního resp. místního národního výboru. To záviselo na tom, který z národních výborů měl sídlo na území které městské části.

V ustanoveních hlavy druhé nesmíme opominout § 12, který ukládal hlavnímu městu projednat návrh obecně závazné vyhlášky s dotčenými městskými částmi. K tomu nad rámec § 16 obecního zřízení stanovoval, že obecně závazné vyhlášky vydávané hlavním městem Prahou se musí zveřejňovat i na úředních deskách úřadů městských částí. Vyhlášeny však byly zveřejněním na úřední desce hlavního města.

Pomineme-li několik ustanovení, která se věnovaly pokutám ukládaným městskými částmi, zbývalo v hlavě druhé pouze ustanovení o Statutu hlavního města Prahy. Do roku 1993 hovořil zákon o obcích i zákon o hlavním městě Praze prostě o statutu. Uváděl k tomu pouze, že jej přijímá zastupitelstvo obce. Jelikož mezi pravomoci zastupitelstva patřilo přijímání obecně závazných vyhlášek, lze usuzovat, že i v této době má statut formu obecně závazné vyhlášky. Zejména proto, že obecně závazné vyhlášky představovaly jediný způsob jakým mohlo zastupitelstvo vytvářet obecně závazná pravidla neomezenému počtu osob. Až v roce 1993 bylo explicitně stanoveno, že se jedná o obecně závaznou vyhlášku.

Statut měl zejména upravit vztahy mezi orgány hlavního města a městských částí, vymezit majetek svěřený městským částem a podmínky jeho odnětí a způsob, jakým budou městským částem hrazeny náklady na výkon státní správy. Kromě toho mohly být nad rámec zákonného rozsahu do působnosti městských částí svěřeny další kompetence. A také mohlo být stanoveno, že určitá městská část bude vykonávat určitou část přenesené působnosti i na území jiné městské části. Přenesení výkonu přenesené působnosti na orgány městských částí Statutem i případné změny podléhaly

souhlasu vlády. První Statut hlavního města Prahy však nebyl koherentním, vnitřně strukturovaným předpisem, jak ho známe nyní, nýbrž shlukem obecně závazných vyhlášek. Nejpřehledněji zjistíme, co tvořilo Statut hlavního města Prahy před rokem 1.7.2001, podíváme-li se do derogačního ustanovení stávajícího Statutu hlavního města Prahy.

Třetí hlava zákona se věnovala místnímu referendu a orgánům hlavního města Prahy a městských částí. V městské části bylo možné podle zákona o hlavním městě Praze konat referendum o oddělení se od hlavního města Prahy nebo o zřízení nové městské části. O vyhlášení referenda o jiných otázkách rozhodovalo zastupitelstvo podle § 36 odst. 1 písm. c) zákona o obcích. Podle zákona č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, se mohlo konat referendum pouze o otázkách spadajících do samostatné působnosti města na celém území města a obdobně tak v případech městských částí. Jako orgány hlavního města uváděl zákon zastupitelstvo, radu zastupitelstva a magistrát. Podobně jako v případě vymezení samostatné působnosti i u pravomocí zastupitelstva hlavního města si nevystačíme pouze se zněním zákona o hlavním městě Praze, nýbrž je třeba nahlédnout i do obecního zřízení. V městských částech působily orgány obdobné orgánům ústřední úrovně. Kde dříve působil obvodní národní výbor, působil nově obvodní zastupitelstvo, a podobně, kde dříve působil místní národní výbor, vzniklo místní zastupitelstvo. Dále zde působily obvodní respektive místní rady a úřady.

Třetí hlava zákona se však úpravou orgánů nevyčerpává. V ustanoveních § 28, § 29 a § 30 nalezneme způsob nápravy nesprávných opatření. Šlo se o způsob, jakým bylo možné napravit nezákonnosti v obecně závazných vyhláškách hlavního města Prahy nebo v opatřeních orgánů hlavního města Prahy v oblasti samostatné působnosti. Orgánem, jehož úkolem bylo zákonnost uvedených aktů kontrolovat, byla vláda. Ta při zjištění nezákonnosti pozastavila výkon takového aktu a umožnila orgánům hlavního města Prahy zjednat do 10 dní nápravu. Nebylo-li dosaženo nápravy předložila vláda věc k rozhodnutí České národní radě. Obdobná ustanovení bylo možné nalézt i v zákoně o obcích. Přijetím Ústavy se však tak tato ustanovení stala díky derogační interpretačním pravidlům neaplikovatelná. Ústava totiž na rozdíl od předchozí úpravy nechápe zákonodárny sbor za tzv. „národní výbor nejvyššího stupně“. Nadále tedy nebylo možné, aby Poslanecká sněmovna zasahovala do

záležitostí náležejícím orgánům moci výkonné či soudní. Ke zrušení ustanovení zákona o obcích ovšem došlo až dne 5.4.2000 nálezem Pl.ÚS 1/2000.

Čtvrtá a také poslední hlava zákona byla věnována společným, přechodným a závěrečným ustanovením. Zde můžeme zmínit § 38, který upravil místní působnost orgánů hlavního města Prahy a orgánů městských částí v oblasti přenesené působnosti odkazem na zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.

5.1.9. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze je v současnosti účinný předpis, který upravuje poměry v hlavním městě. Tento zákon byl přijat dne 17.5.2000 a účinnosti nabyl dne 12.11.2000. Důvodem k jeho přijetí byla změna Ústavy, kterou provedl ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Tímto zákonem byla Praha vymezena jako vyšší územně samosprávný celek. Tuto změnu bylo třeba promítnout do znění zákona o hlavním městě Praze, ale dosavadní koncepce zákona to příliš neumožňovala. Bylo by sice možné nějakou masivnější novelizací zákon upravit, ale upřednostnilo se vypracování zcela nových zákonů upravujících územní samosprávu. Pro hlavní město Prahu byla zvolena ryze autonomní úprava, která reflektuje její zvláštní charakter obce a zároveň vyššího územně samosprávného celku. Opustil se tedy systém předchozího zákona, kde byla pro pražskou úpravu subsidiárně použitelná obecná úprava obsažená v zákoně o obcích.

Strukturu zákona tvoří 129 ustanovení uspořádaných ve třech částech. Druhá a třetí část obsahují přechodná, závěrečná a podobná ustanovení. Těžiště úpravy spočívá v části první, která je rozdělena na 12 hlav.

První hlava je tradičně věnována základním ustanovením. Je zde definováno hlavní město Praha, jeho postavení, jeho orgány a najdeme zde základní ustanovení týkající se městských částí. Zákon se věnuje Praze jako obci a zároveň jako vyššímu územnímu samosprávnému celku respektive jako kraji. Předchozí úprava, zákon č. 418/1990 Sb., vymezoval Prahu pouze jako obec. Na základě toho jí jiné zákony svěřovaly některé kompetence. V roce 2000 se však Praha stala i vyšším územně samosprávným celkem. A stávající zákon o hlavním městě Praze to reflektuje. I když zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků hlavní

město Prahu výslovně za kraj neoznačuje, podle čl. 99 Ústavy ČR jsou vyšší územně samosprávné celky kraji. Proto i Prahu musíme považovat za kraj. Výslovně je to zakotveno v § 1 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze. Proto hovoří-li jiné právní předpisy o kraji, vztahují se tato ustanovení i na hlavní město Prahu.

Co se týče formy, je Praha veřejnoprávní korporací. To zakotvuje Ústava v čl. 101 odst. 3 a reprodukuje zákon o hlavním městě Praze v § 1 odst. 2 a odst. 3.

Mezi orgány hlavního města Prahy řadí § 1 odst. 3 zákona zastupitelstvo hlavního města Prahy, radu hlavního města Prahy, primátora hlavního města Prahy, Magistrát hlavního města Prahy, zvláštní orgány hlavního města Prahy a městskou policii hlavního města Prahy.

Městské části jsou další záležitostí, kterou se zabývají úvodní ustanovení zákona. Z čl. 99 Ústavy ČR vyplývá, že městské části nejsou samosprávnými celky. Spíše mají postavení jakési nesamostatné samosprávy sui generis. Zákon sice stanovuje, že je městská část spravována zastupitelstvem, ale absentuje zde klíčové slovo samostatně. Ostatně „samostatně“ jsou spravovány územní celky zastupitelstvy obcí, krajů i hlavního města Prahy. Městské části nejsou ani veřejnoprávními korporacemi, protože u nich chybí některé základní znaky. Například nemohou mít vlastní majetek. Ovšem to neznamená, že mají postavení organizačních složek hlavního města, jak tomu je u městských částí územně členěných statutárních měst (viz. § 20 odst. 2 či § 134 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích). Zákon o hlavním městě Praze se s postavením městských částí nijak rozhodně nevypořádává. Působí to značné obtíže, ale z důvodu přehlednosti práce se jimi budeme zabývat v jiné kapitole. Nyní postačí, když si městskou část definujeme jako územně vymezený celek obývaný občany, který má vlastní orgány a v zákonem vymezených záležitostech je oprávněn samostatně jednat.

Druhá hlava zákona je věnována občanům hlavního města Prahy a jejich právům. Občanství v Praze mají čeští občané, kteří jsou zde přihlášení k trvalému pobytu. Ovšem práva občanů hlavního města Prahy náleží také zletilým vlastníkům nemovitostí na území hlavního města a cizincům starším 18ti let, kteří jsou hlášeni k trvalému pobytu v hlavním městě Praze. Vlastníkům nemovitostí však oproti těm, kteří ve městě opravdu žijí, nenáleží všechna práva. Konkrétně nemají aktivní ani pasivní volební právo ve volbách do zastupitelstva hlavního města Prahy a městských částí a nemají právo hlasovat v místním referendu. Stejně jako ostatní mohou vlastníci

nemovitostí žádat projednání určité záležitosti spadající do samostatné působnosti zastupitelstvem. Směřuje-li žádost k zastupitelstvu hlavního města Prahy, musí být podepsána alespoň tisícem pražských občanů. Pokud je žádost zaslána zastupitelstvu městské části, vyžadují se podpisy alespoň 0,5 % občanů městské části. Obě zastupitelstva mají na projednání věci 60 dní. Dalším společným právem je právo vyjadřovat se na zasedáních v rozsahu a způsobem, jež jsou stanoveny jednacím řádem. Zákon dává možnost nahlížet do dokumentů, které vytvářejí jednotlivé pražské orgány, a pořizovat z nich výpisy. Toto oprávnění však dlouho mohou vykonávat všichni, kdo navštěvují internetový portál hlavního města Prahy, kde se již několik let v zákoně zmíněné dokumenty vystavují. Dále můžeme zmínit právo vyjadřovat se k návrhu rozpočtu a k návrhu závěrečného účtu. A konečně je tu také oprávnění podávat orgánům hlavního města Prahy připomínky a podněty.

Území hlavního města Prahy je upraveno v hlavě třetí zákona o hlavním městě Praze. Co tvoří území hlavního města však nezjistíme z ustanovení této části, ale z jediné přílohy zákona o hlavním městě Praze. V ní nalezneme výčet katastrálních území, které tvoří území hlavního města Prahy. Proto v této hlavě najdeme zejména úpravu slučování městských částí a připojování okolních obcí k hlavnímu městu. Dále zde nalezneme úpravu názvů městských částí, ulic a veřejných prostranství a číslování budov. Názvy městských částí jsou určeny Statutem hlavního města Prahy. Co se týče názvů ulic a veřejných prostranství, jejich názvy určuje hlavní město Praha zpravidla na návrh městských částí.

Následující čtvrtá hlava první části obsahuje úpravu samostatné působnosti hlavního města Prahy a městských částí. Samostatnou působnost hlavního města Prahy vymezuje zákon v § 16 odst. 1 pomocí pozitivního a negativního kritéria. Pozitivní kritérium požaduje, aby činnost, která má spadat do samostatné působnosti, byla v zájmu hlavního města Prahy a jeho občanů. Protože je ovšem třeba vymezit samostatnou působnost, přidává zákon negativní kritérium, kterým vylučuje činnosti, které Praha koná v přenesené působnosti a činnosti mající charakter státní správy. V odst. 2 je následně řečeno, že samostatnou působnost vymezují zákony tím, že svěří určitou záležitost do samosprávy hlavního města Prahy nebo obce nebo kraje. Třetí odstavce podává příkladný výčet činností, jež spadají do samostatné působnosti hlavního města Prahy. Mimo jiné i odkazem na kompetence zastupitelstva hlavního města Prahy a rady hlavního města Prahy.

V této hlavě je také zakotveno, že vnitřní poměry si hlavní město upraví obecně závaznou vyhláškou, Statutem hlavního města Prahy. V § 17 je příkladným výčtem uvedeno, jaké záležitosti má Statut upravovat. Pro ilustraci můžeme uvést problematiku samostatné a přenesené působnosti, rozpočtu hlavního města Prahy nebo součinnosti orgánů hlavního města Prahy s orgány městských částí. Ale podrobněji se Statutem budeme zabývat až v kapitole 5.2. Statut hlavního města Prahy.

Vrátíme-li se zpět k ustanovením zákona o hlavním městě Praze, dostáváme se k § 18, kde je popsán obsah samostatné působnosti městských částí. Zákon tu uvádí například právo schvalovat vlastní rozpočet a dle něj hospodařit, právo vyhlášovat místní referendum nebo rozhodovat o veřejných zakázkách, které se vztahují k městským částem. Výše zmíněným Statutem lze však tento seznam rozšířit, jak zjistíme z § 18 odst. 3 zákona. Aby městské části měly prostředky k výkonu samostatné působnosti, je jim do správy svěřen majetek hlavního města Prahy (viz. § 19 zákona o hlavním městě Praze). Samozřejmě, že i před účinností tohoto zákona hospodařily městské části s majetkem hlavního města Prahy. Současný zákon o hlavním městě Praze jen změnil termín hospodaření s majetkem na správu majetku. Nad zákonný rámec, vyjádřený v § 19 zákona o hlavním městě Praze, může hlavní město Praha městským částem svěřit i další svůj majetek. Využívá k tomu právě Statut, respektive jeho přílohy, kde jsou individuálně určené svěřené věci uvedeny. Stejně jako může hlavní město věc svěřit, může i věc ze správy městské části odejmout. K tomu může dojít z vůle obou stran, z důvodů pro něž lze věc vyvlastnit nebo z důvodu porušování právních předpisů při nakládání s věcí. I výčet odejmutých věcí nalezneme v jedné z příloh Statutu.

V následujících ustanoveních hlavy IV je upraven způsob, jakým mohou hlavní město Praha a pražské městské části spolupracovat v záležitostech spadajících do samostatné působnosti s jinými subjekty. Těmi mohou být v případě městských částí jiné městské části. Ale obecně jimi mohou být jiné územně samosprávné celky nebo fyzické a právnické osoby, a to nejen tuzemské. Příkladem takové spolupráce může být zajišťování dopravních spojení obcí a měst ve Středočeském kraji s hlavním městem Prahou. Pro tyto činnosti zřídila rada hlavního města Prahy příspěvkovou organizaci Regionální organizátor pražské integrované dopravy (ROPID), jejímž základním účelem je dle zřizovací listiny „*zabezpečování zájmů a potřeb hlavního*

města Prahy při vytváření, organizování a kontrole funkce systému hromadné přepravy osob v Praze a v jejím zájmovém území“. Tato organizace uzavírá za hlavní město Prahu smlouvy s jednotlivými obcemi v okolí Prahy a s dopravci, na jejichž základě fungují příměstské dopravní spoje.

Obsah hlavy IV dovršují ustanovení věnující se ukládání pokut. Vymezené delikty se týkají porušení obecně závazných vyhlášek hlavního města Prahy nebo veřejného pořádku a čistoty. Orgány hlavního města a městských částí mohou vést řízení o přestupcích respektive správních deliktech i v jiných oblastech. Ovšem zde již stejně jako v případě správního trestání za porušení nařízení hlavního města Prahy nepůsobí v oblasti samostatné působnosti nýbrž v oblasti působnosti přenesené. Ostatně té je věnována hned následující hlava V zákona o hlavním městě Praze.

Jak jsme zmínili, v hlavě V první části zákona o hlavním městě Praze nalezneme ustanovení věnující se přenesené působnosti orgánů hlavního města Prahy a orgánů městských částí. Důraz je zejména třeba položit na slovo orgány. Připomeneme-li si důležitou distinkci subjektu veřejné správy a orgánu veřejné správy, kterou jsme vymezili v úvodu této práce. V této hlavě se pouze svěřuje výkon státní správy orgánům hlavního města a městských částí. Pokud by se na hlavní město Prahu nebo na městské části přenesly určité oblasti správy včetně odpovědnosti za jejich výkon a podobně, nešlo by o přenesenou působnost, ale jednalo by se o rozšíření působnosti samostatné. Prof. Hendrych v této souvislosti uvádí, že *„do samostatné působnosti náleží záležitosti, které jsou územnímu samosprávnému celku vlastní“*, zatímco *„agendy v přenesené působnosti mají povahu cizích záležitostí a z pohledu státu jde o nepřímý výkon státní správy“*.¹⁴ Proto je třeba mít na paměti, že v této hlavě se vymezují činnosti, které orgány hlavního města Prahy a městských částí konají na základě zákonných zmocnění jakoby „byly součástí státní správy“. Tak to ostatně předpokládá čl. 105 Ústavy ČR.

Co se týká rozsahu přenesené působnosti, náleží orgánům hlavního města Prahy vykonávat působnost svěřenou zákony orgánům krajů. A také jim náleží vykonávat působnost svěřenou orgánům obcí, obcí s pověřeným obecním úřadem nebo obcí s rozšířenou působností, pokud nejsou svěřeny zákonem nebo Statutem

¹⁴ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 165

městským částem. Orgány městských částí mohou vykonávat působnost vymezenou zákonem nebo v mezích zákona Statutem, kterou zvláštní zákony svěřují všem typům obcí.

Na výkon přenesené působnosti dostává hlavní město Praha příspěvek ze státního rozpočtu. Z rozpočtu hlavního města Prahy jsou dále vypláceny příspěvky na výkon přenesené působnosti jednotlivým městským částem.

Při výkonu přenesené působnosti jsou orgány hlavního města stejně jako při výkonu samostatné působnosti vázány zákony a jinými právními předpisy. Povinnost je explicitně stanovena v § 31 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze. Obecně takovou povinnost zakotvuje pro všechny správní orgány při výkonu vrchnostenské veřejné správy správní řád v § 2 odst. 1. Ovšem krom případů vydávání nařízení hlavního města Prahy jsou orgány hlavního města vázány také usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů, které byly publikovány ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí.

Stejně jako orgány hlavního města jsou i orgány městských částí při výkonu přenesené působnosti vázány zákony, jinými právními předpisy, usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů publikovanými ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. Hranice jejich přenesené působnosti určuje Statut hlavního města Prahy (konkrétně příloha 3 a příloha 4 Statutu) podle rozsahu vymezeného zákonem.

Závěrem je třeba k hlavě V poznamenat, že zde nejsou explicitně uvedeny žádné záležitosti spadající do přenesené působnosti orgánů hlavního města Prahy nebo orgánů městských částí. Takové záležitosti nalezneme v zákonech jako jsou zákon č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech nebo zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Úprava hospodaření hlavního města Prahy a městských částí je náplní hlavy VI první části zákona o hlavním městě Praze. Byť je úprava této zásadní problematiky v zákoně o hlavním městě Praze poměrně skrovná, zabírá značnou část obsahu Statutu hlavního města Prahy. To je dáno tím, že se zákon omezuje pouze na nezbytná obecná ustanovení a podrobnější úpravu ponechává Statutu hlavního města Prahy.

Ustanovení zákona o hlavním městě Praze se v oblasti úpravy hospodaření hlavního města a městských částí zejména snaží vymezit určitý rámec této činnosti. Rámec, který bude reflektovat, že účelem hospodaření hlavního města Prahy i

městských částí je uspokojování veřejných zájmů. Proto se zde klade důraz na účelnost, hospodárnost a publicitu.

Je třeba připomenout, že městské části nemohou vlastnit majetek. Hospodaří s majetkem, který jim svěřilo hlavní město Praha. Pokud nějaký majetek nabývají, nabývají jej pro hlavní město Prahu. Dnem nabytí majetku hlavním městem Prahou se majetek svěří do správy městské části, která jej pro hlavní město Prahu získala. Nadále vykonávají správu majetku městské části. Ty dle § 34 odst. 3 věty druhé zákona o hlavním městě Praze vykonávají v zákonném nebo Statutem vymezeném rozsahu práva a povinnosti vlastníka.

Jednou z nejvýznamnějších pravomocí územních samospráv je vydávat obecně závazné předpisy, a proto ani v zákoně o hlavním městě Praze nemůže chybět úprava této pravomoci. Z toho důvodu se hlava VII zabývá obecně závaznými vyhláškami a nařízeními hlavního města Prahy.

Zde nehovoříme o městských částech. Jak jsme vymezili výše v této kapitole, městské části nelze považovat za územní samosprávné celky. Právě na tomto místě se to zřetelně projevuje. Jediným právem, které městským částem v souvislosti s vydáváním obecně závazných předpisů náleží, je právo na projednání návrhů předpisů s městskými částmi před jejich přijetím. K návrhu se městské části mohou vyjádřit ve standardní lhůtě 30 dní, která může být v mimořádných případech zkrácena na polovinu. Ovšem tolik co do kompetencí městských částí, veškeré další pravomoci v této oblasti náleží hlavnímu městu Praze.

V oblasti samostatné působnosti je normotvůrcem zastupitelstvo hlavního města Prahy. V oblasti působnosti přenesené vykonává tyto činnosti rada hlavního města Prahy. Oba orgány jsou ovšem při vydávání předpisů limitovány nutností existence zákonného zmocnění (v případě zastupitelstev ústavního zmocnění) a povinností nevybočit z rozsahu vymezeného zákonem.

Zastupitelstvu zákon o hlavním městě Praze omezoval možnost ukládat povinnosti jen ve čtyřech případech. Prvním je z důvodu veřejného pořádku zakázat určité činnosti nebo vymežit místa a časy, kde respektive kdy jsou povoleny. Dále regulovat sportovní a kulturní akce tak, aby nebyl narušován veřejný pořádek. Třetí oblastí je čistota veřejných prostranství a ulic a ochrana životního prostředí. A poslední možností byl případ zákonného zmocnění. Toto striktní omezení uvolnil náleží Ústavního soudu Pl.ÚS 45/06, který namísto tohoto výčtu ve svém judikátu

zavedl tzv. „test čtyř kroků“. Zkoumá se pravomoc vydat obecně závaznou vyhláškou, zachování mezi věcné působnosti, nezneužití pravomoci a působnosti a rozumnost úpravy. Výše zmíněné případy, kdy je možné vydávat obecně závaznou vyhláškou se nadále považují za vymezení věcné působnosti obce.

Zákon o hlavním městě Praze stanovuje oběma orgánům povinnost projednat návrh s městskými částmi.

Po přijetí návrhu musí být předpis vyhlášen ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy, čímž předpis nabude platnosti. Zákon obsahuje podpůrné ustanovení stanovující nabytí účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, přičemž normotvůrci umožňuje zvolit pozdější den. Tato doba, označovaná také jako *vacatio legis*, může být v mimořádných okolnostech zkrácena či dokonce vyloučena. Účinnost i v takovém případě může nastat nejdříve dnem vyhlášení. Toto datum lze nalézt na číslované částce sbírky právních předpisů hlavního města Prahy, ve které byl předpis rozeslán. Poté, co je předpis vyhlášen, zbývá orgánům hlavního města jediná povinnost, a to zaslat jej ministerstvu. V případě obecně závazné vyhlášky je ministerstvem myšleno Ministerstvo vnitra. Nařízení se zasílají věcně příslušnému ministerstvu.

Hlavy VIII a IX první části zákona o hlavním městě Praze se zabývají orgány hlavního města a městských částí. Poněvadž jsou tyto hlavy pro organizaci veřejné správy v Praze poměrně zásadní, dovoluji si je nyní přeskočit a věnovat jim v kapitole 6. Orgány hlavního města Prahy a městských částí, kde se jimi budu zabývat podrobně.

Po přeskočení úpravy orgánů se v zákoně o hlavním městě Praze dostáváme k hlavě X první části, která je nazvaná dozor. Správní dozor charakterizuje prof. Hendrych jako „*správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem*“.¹⁵ Obsah této hlavy zákona o hlavním městě Praze však tomuto vymezení neodpovídá. Normotvůrci totiž nedodržují jurisprudenci vymezenou terminologií a jak říká prof. Hendrych „*pozitivní právo promiscue používá různých termínů, např. dohled, dozor, inspekce, kontrola, revize nebo prověrka*“.¹⁵ Bude tedy

¹⁵ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 209

nejprve vhodné vymezit rozdíly mezi dozorem a kontrolou, jak je nazvaná následující hlava zákona o hlavním městě Praze. Obě tyto činnosti mají mnoho společného, ale liší se předmětem svého zaměření. Kontrola je koncipována jako nástroj vnitřní dozorcí činnosti. Jak uvádí prof. Hendrych „*obsah se podobá obsahu správního dozoru, avšak se uskutečňuje v rámci správní organizace*“ a „*rozdíl je též v kritériu hodnocení - ve vnitřních vztazích půjde i o mimoprávní hlediska – věcnou správnost, účelnost a hospodárnost*“.¹⁵ Zatímco dozor je, jak jsme uvedli, činěn vůči jiným subjektům. Můžeme tedy říci, že náplní hlavy X není úprava správního dozoru jako takového, nýbrž úprava nápravných prostředků dozoru. A to, co zákon o hlavním městě Praze označuje v hlavě XI za kontrolu je státní dozor nad veřejnými samosprávnými korporacemi. Nyní tedy můžeme přikročit k samotnému obsahu hlavy X první části.

Zákonná úprava je rozdělena do čtyř dílů, přičemž první se věnuje nápravným opatřením Ministerstva vnitra při dozoru nad činností orgánů hlavního města Prahy v samostatné působnosti. Druhý díl je věnován opatřením při dozoru nad činností orgánů hlavního města Prahy v oblasti působnosti přenesené. Třetí díl obsahuje úpravu nápravných opatření Magistrátu při dozoru nad činností městských částí. A poslední díl obsahuje ustanovení všem předchozím dílům společná.

V prvním dílu nalezneme § 106, který upravuje postup dozorcího orgánu (ministerstva vnitra) při zjištění nezákonnosti obecně závazné vyhlášky vydané hlavním městem Prahou. Ministerstvo má několik pravomocí, které mu umožňují docílit nápravy. Jako první prostředek se užije výzva k nápravě nezákonné vyhlášky. To neplatí, porušuje-li obecně závazná vyhláška zjevně základní lidská práva nebo svobody. V takovém případě, a také nevede-li výzva ke zjednání nápravy, sistuje se účinnost vyhlášky. To je druhý prostředek k dosažení nápravy, který je stejně jako výzva doplněn další lhůtou ke zjednání nápravy. Sistaci účinnosti vyhlášky ministerstvo zruší, jakmile mu hlavní město Praha doloží nápravu vyhlášky. Je tu ovšem možnost, že tak hlavní město neučiní. Po marném uplynutí lhůty k nápravě podá ministerstvo návrh Ústavnímu soudu na zrušení obecně závazné vyhlášky. Hlavní město Praha však může být přesvědčeno o zákonnosti své vyhlášky a podat rozklad. Poté, co ministr vnitra rozhodne o rozkladu záporně, je jako po uplynutí lhůty k nápravě podán návrh Ústavnímu soudu. Naopak uspěje-li hlavní město v rozkladovém řízení, bude sistační rozhodnutí zrušeno. Stejně tak bude zrušeno,

uspěje-li hlavní město Praha v řízení před Ústavním soudem. Limitem, dokud může hlavní město opravit vyhlášku, je rozhodnutí Ústavního soudu (viz. §106 odst. 4).

Téměř identický je postup ministerstva při dozoru nad vydáváním usnesení, rozhodnutí a jiných opatření v samostatné působnosti orgánů hlavního města Prahy. Rozdílem je zde však to, že se pozastavuje výkon těchto opatření. Také má-li dojít k nejtvrdějšímu prostředku nápravy, soudnímu přezkumu, nenáleží tato záležitost Ústavnímu soudu, ale soudům rozhodujícím ve správním soudnictví.

Podíváme-li se na díl druhý, který se věnuje dozoru nad činností orgánů hlavního města Prahy v přenesené působnosti, nalezneme oproti prvnímu dílu jen málo odlišností. První odlišností je, že se činnost orgánů posuzuje nejen z hlediska souladu se zákony. V přenesené působnosti musí orgány hlavního města ctít i jiné právní předpisy. A pokud vydávají usnesení, rozhodnutí nebo jiná opatření, jsou vázány i usneseními vlády, směrnicemi ústředních správních úřadů a opatřeními, které přijaly při kontrole přenesené působnosti příslušné ústřední správní úřady. Druhá odlišnost se týká jen usnesení, rozhodnutí a jiných opatření vydaných orgány hlavního města Prahy v přenesené působnosti. Ty totiž může věcně příslušné ministerstvo zrušit. A to proto, že se nejedná se o právní předpis a orgány hlavního města Prahy jsou v oblasti přenesené působnosti ministerstvům podřízeny. Je třeba mít na paměti, že se při dozoru preferuje dobrovolná oprava a zrušení správního aktu je ultima ratio.

V případě dozoru nad činností městských částí je dozorujícím orgánem Magistrát hlavního města Prahy. Zajímavé je, že jeho prvním prostředkem k nápravě rozhodnutí usnesení a jiných opatření je rovnou jeho sistace. Tudíž Magistrát správní akt městské části rovnou sistuje a zároveň ji vyzve k nápravě ve lhůtě nepřesahující 3 měsíce. Další postup Magistrátu je obdobný postupu ministerstva popsaného výše.

Ve společných ustanoveních, která jako díl čtvrtý tuto hlavu uzavírají, nalezneme zejména úpravu publikace dokumentů, kterými byly sistovány nebo zrušeny akty orgánů hlavního města Prahy nebo městských částí. Dále je zde zakotvena povinnost orgánů hlavního města na požádání neprodleně zaslat usnesení, rozhodnutí nebo jiná opatření věcně příslušnému ministerstvu. V případě městských částí tato povinnost směřuje k Magistrátu hlavního města Prahy. Mimo to je zde stanoveno, že se na řízení, v němž se rozhoduje o sistaci nařízení hlavního města Prahy nebo zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánů hlavního města

a městských částí, nevztahuje správní řád. Výjimku tvoří pouze úvodní ustanovení správního řádu věnující se základním zásadám správní činnosti. Na konec je třeba dodat, že se dozorové postupy nepoužívají v případech, kdy orgány hlavního města Prahy nebo orgány městských částí poruší při své činnosti soukromoprávní normy nebo kdy se dozor řídí jinými právními předpisy (např. zákon 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě).

V § 112 odst. 7 zákona je stanoveno, že se díly 1, 2 a 3 nevztahují na rozhodnutí a jiné úkony orgánů hlavního města a městských částí učiněné podle správního řádu nebo daňového řádu. Orgány hlavního města Prahy a městských částí se ovšem při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy řídí správním řádem dle § 1 odst. 1 správního řádu. Ovšem jen ti, kteří nečtou celá ustanovení, by propadli dojmů, že toto ustanovení vylučuje působnost těchto dílů pro všechny úkony orgánů. V § 1 odst. 3 je totiž stanoveno, že se správní řád nevztahuje na občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony prováděné správními orgány a na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti. Do tohoto výčtu spadá značná část samostatné působnosti. K účelu tohoto ustanovení uvažme, že se tato hlava zabývá nápravou nezákonných úkonů orgánů hlavního města a městských částí. Správní řád a rovněž daňový řád obsahují vlastní prostředky, kterými lze napravit nezákonnost. V okamžiku, kdy by mohly být užity prostředky obou právních předpisů, by nastala poměrně nepřehledná situace, protože správní a daňový řád nejsou připraveny na existenci prostředků nápravy dle jiného zákona. Například možnost uplatnění svých vlastních opatření váží na uplynutí lhůty. Po uplynutí této lhůty má být nenapadené rozhodnutí pravomocné, a tudíž ho nelze v zájmu právní jistoty narušovat jiným opatřením.

Jak jsme uvedli, je hlava XI označena jako kontrola. Ve skutečnosti upravuje státní dozor nad činností orgánů hlavního města Prahy a městských částí. Nicméně je třeba se v zájmu zachování přehlednosti přidržit terminologie zákona o hlavním městě Praze. Je ale třeba uvést, že se stejně jako zákon o hlavním městě Praze termínu kontrola užívá i v základním právním předpisu, který upravuje správní dozor, v zákoně č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolním řádu). Ten nahradil již poměrně zastaralý zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. V souvislosti s přijetím kontrolního řádu prošla ustanovení této hlavy značnou proměnou (viz. zákon č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu). Vymezení

předmětu kontroly nad výkonem samostatné a přenesené působnosti pro účely zákona o hlavním městě Praze nalezneme v § 113 zákona. Zde je též dle terminologie kontrolního řádu vymezen kontrolní orgán, kterým je ministerstvo vnitra pro oblast samostatné působnosti a v oblasti působnosti přenesené jsou to věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady. Novelizované je především znění § 114, kde bylo vypuštěno to, co upravuje kontrolní řád. V následujícím § 115 je především vymezeno, kdo jedná za kontrolovanou osobu. Při kontrole výkonu samostatné působnosti zastupuje Prahu primátor a městskou část starosta popřípadě jimi pověřené osoby. Kontroluje-li se však výkon přenesené působnosti náleží právo zastupovat řediteli Magistrátu respektive tajemníkovi úřadu městské části. Tyto osoby jsou povinny zajistit nápravu zjištěných nedostatků a případně splnění uložených opatření. Pokud jde o kontrolu výkonu samostatné působnosti, přednáší se její výsledky na zasedání zastupitelstva, které zároveň přijímá opatření k nápravě nezákonností, byly-li nějaké zjištěny.

První část zákona o hlavním městě Praze, ve které je obsažena většina úpravy, je zakončena hlavou XII. Ta se v jednom ustanovení věnuje vztahu hlavního města Prahy a ministerstev. Za nejdůležitější můžeme považovat explicitní zakotvení podřízenosti orgánů hlavního města Prahy v oblasti přenesené působnosti příslušným ministerstvům. Mezi prostředky, kterými mohou ministerstva ovlivňovat výkon přenesené působnosti orgány hlavního města Prahy, zákon řadí vydávání právních předpisů, směrnic nebo instrukcí. Dále zákon uvádí možnost kontrolovat výkon přenesené působnost, čemuž se věnovala předchozí hlava zákona. Někdy je ovšem nejučinnější přímý kontakt, proto ministerstvo organizuje porady s ředitelem Magistrátu.

Část druhá zákona obsahuje společná, přechodná a závěrečná ustanovení. Některá z nich se během doby stala obsoletní, byť v době přijetí zákona byla nepostradatelná. Příkladem takových ustanovení mohou být § 121 a § 122. Která byla od počátku koncipována jako přechodná ustanovení jednorázového charakteru. Ale uvést lze i § 119, který rozšiřoval působnost zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, na činnost orgánů hlavního města Prahy a městských částí v samostatné působnosti. Zbytečným se stal 1.1.2006, kdy vstoupil v účinnost zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Ten v § 1 obecně vymezuje oblasti svého použití širěji a zároveň umožňuje zvláštním zákonům se od ustanovení správního řádu odchýlit. Proto není třeba ve

zvláštních zákonech vymezovat, že se na činnost, jež spadá do obecného vymezení, vztahují ustanovení správního řádu.

Stále důležité je v této hlavě například ustanovení § 123, které určuje, že volby do zastupitelstva hlavního města Prahy a zastupitelstev městských částí se konají podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

Posledním ustanovením zákona a zároveň jediným ustanovením hlavy třetí zákona o hlavním městě Praze je § 129. Ten je tradičně a podle pravidel legislativní techniky věnován účinnosti. V tomto případě je stanovena poměrně neobvykle. Ve většině zákonů nalezneme konkrétní datum. Zde je stanoveno, že zákon nabude účinnosti dnem voleb do zastupitelstev krajů v roce 2000. Ty se konaly 12.11.2000, a to je tedy datum, kdy zákon o hlavním městě Praze vstoupil v účinnost.

5.1.10. Zhodnocení platné právní úprava a úvahy de lege ferenda

Nyní se pokusím zhodnotit zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, který je v současnosti platným a účinným předpisem upravujícím organizaci veřejné správy v hlavním městě Praze. Jelikož jako nejpálčivější problém současného zákona o hlavním městě Praze chápu, že stejně jako jeho předchůdce jednoznačně nevyřešil postavení městských částí, vyčlenil jsem tomuto problému celou následující kapitolu. Nyní se tedy budu věnovat ostatním záležitostem.

Jako pozitivum lze hodnotit již samotnou existenci samostatného zákona o hlavním městě Praze. Jak laikům, tak právníkům usnadnil orientaci v právní úpravě tím, že opustil koncept subsidiarity obecního zřízení, zakotvený v jeho předchůdci. Není proto třeba konfrontovat znění dvou předpisů.

Oproti zákonu č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze také stávající zákon podrobněji organizuje veřejnou správu v Praze. Například podrobněji vymezuje náplň činnosti jednotlivých orgánů hlavního města Prahy a zejména orgánů městských částí. Stávající zákon přesně vymezuje méně významné majetkoprávní úkony, které může řešit rada hlavního města Prahy samostatně. Je sice vázána schváleným rozpočtem a odpovídá za svou činnost zastupitelstvu hlavního města Prahy, ale v rámci mantinelů vymezených rozpočtem je již rozhodování čistě na ní.

Zákon se také více věnuje otázkám dozoru a kontroly. Navíc oproti předchozí „nápravě nesprávných opatření“, kde byla orgánem rozhodujícím o obecně závazné

vyhláše či opatření v samostatné působnosti Česká národní rada, stávající úprava nechává konečné rozhodnutí soudům. To je jistě posun správným směrem, protože nyní je arbitrem orgán, který je nesporně nezávislý a nestranný.

Současná právní úprava z pohledu obyčejného občana Prahy nepřináší oproti svým předchůdcům žádná pozitiva z hlediska přehlednosti organizace veřejné správy v hlavním městě Praze. V oblasti přenesené působnosti stále zde přetrvávají jakési dvě kategorie městských částí. Tento stav vznikl již v období první republiky, jak bylo popsáno v části věnované předpisům z tohoto období, a doposud nebyl nějakým uspokojivým způsobem vyřešen. Z pohledu orgánů není tento stav na překážku, protože je nerozhodné, zda vykonávají určitou činnost pro méně či více obyvatel. Podíváme-li se ale na tento problém očima prostého Pražana, je nelogické hledat, který z orgánů je místně příslušný pro tu či onu agendu.

Problém spočívá v komplikovanosti kombinace věcné a místní příslušnosti v oblasti přenesené působnosti. Dlužno podotknout, že na ostatním území České republiky je situace ještě komplikovanější. Státní správu totiž vykonávají orgány obcí, obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností. V hlavním městě Praze koexistují dva druhy městských částí, které se liší rozsahem svých kompetencí. Orgány městských částí Praha 1 až Praha 22, které nazývám „číslované městské části“, vykonávají státní správu v rozsahu přibližně odpovídajícímu rozsahu vykonávanému obcemi s rozšířenou působností. Přičemž některé z nich vykonávají tuto působnost i na území „nečíslovaných“ městských částí. Orgány ostatních („nečíslovaných“) městských částí vykonávají státní správu v rozsahu připadajícím na orgány běžných obcí.

Z mého pohledu by pro zvýšení přehlednosti struktury bylo možné zvolit jednu ze dvou variant. První variantou je přidělení stejných pravomocí všem městským částem. Tedy zvýšení míry dekoncentrace správy v hlavním městě Praze. V takovém případě by každá městská část fungovala více méně jako obec s rozšířenou působností a hlavní město jako kraj. Je ovšem pravdou, že takové řešení by nejspíše nebylo prakticky proveditelné. Prvním důvodem je, že není v silách některých městských částí zastat veškerou agendu, kterou by měly na starosti. A jako druhý důvod vidím to, že by tato změna vyžadovala vynaložení značných prostředků, ačkoliv výsledek by pro mnoho občanů hlavního města nebyl zřetelný. V prostředí hlavního města Prahy je poměrně rozvinutá dopravní infrastruktura, včetně hromadné

dopravy, a tak není příliš obtížné se z okrajových částí Prahy, kde najdeme malé městské části, dostat na úřad v centru města. Mnoho občanů Středočeského kraje musí překonávat mnohem delší vzdálenosti horšími spojeními, aby se dostali na úřad obce s rozšířenou působností.

Druhá varianta by naopak spočívala ve větší koncentraci správy. Tedy by veškerou přenesenou působnost vykonávaly jen orgány hlavního města Prahy. Stávající úředníci městských částí by byli převedeni do Magistrátu. Tedy by se nemuseli stěhovat, protože by se jejich stávající pracoviště stalo pobočkou Magistrátu. Z pohledu organizace veřejné správy by největším přínosem bylo zpřehlednění struktury a zajištění jednotného způsobu výkonu přenesené působnosti. Méně radikální verzi této varianty by bylo rozdělení území hlavního města Prahy na několik oblastí, ve kterých by vykonávaly přenesenou působnost určité městské části. Je ovšem pravdou, že by se tato mírnější verze příliš nelišila od stávajícího stavu.

Ovšem obě tyto úvahy mají několik zcela zásadních nedostatků. Tím největším je, že zcela ignorují organizaci veřejné správy na území mimo hlavní město. O organizaci veřejné správy v hlavním městě Praze nelze uvažovat izolovaně. Nýbrž je třeba brát v úvahu též organizaci veřejné správy na ostatním území a historický vývoj organizace veřejné správy v České republice. Organizace veřejné správy v hlavním městě Praze sice vyniká vyšší mírou autonomie, než jak je tomu na zbylém území České republiky, ale není neomezená. Právní předpisy, na základě kterých je hlavnímu městu Praze a pražským městským částem svěřován výkon přenesené působnosti počítají s modelem organizace veřejné správy, který je nastaven pro celou Českou republiku. Mnoho zákonů počítá s krajským úřadem jako odvolací instancí, a tudíž neumožňuje model úplné koncentrace přenesené působnosti v rukou Magistrátu. Zároveň mnohé zákony svěřují obcím s rozšířenou působností náročnou problematiku, kterou jsou schopny zvládnout jen úřady s větším počtem zaměstnanců. Tedy je obtížně představitelné, že by bylo možné všechny úřady městských částí natolik vybavit zaměstnanci, aby bylo možné tuto agendu zvládnout. Proto ani úplná dekoncentrace přenesené působnosti není prakticky možná. Navíc některé zákony ponechávají konkrétní rozdělení kompetencí na hlavním městě, ovšem zejména starší předpisy explicitně přidělují kompetence jednotlivým městským částem. Pokud by se měla nějakým způsobem měnit organizace přenesené působnosti v hlavním městě Praze, muselo by být novelizováno značné množství právních předpisů.

Proto si myslím, že stávající model organizace přenesené působnosti v hlavním městě Praze je vlastně jediný možný. Jistě by byla možná jeho drobná modifikace, ale těžko lze říci, zda je to nutné. Tento model vychází z vývoje, který zde probíhal desítky let, a jeho případná změna bude muset navazovat na komplexní úpravu organizace veřejné správy v celé České republice.

5.1.11. Problematika městských částí

Jak jsme již naznačili v úvodu kapitoly, která se věnovala zákonu č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, jsou městské části obtížně teoreticky uchopitelné. Městské části totiž nelze považovat za územní samosprávné celky, ale dle zákona o hlavním městě Praze jsou spravovány zastupitelstvem městské části. Sporná je otázka, zda lze městské části považovat za právnické osoby, když jim zákon o hlavním městě Praze v některých záležitostech přiznává právo jednat vlastním jménem s důsledky pro sebe samé.

Na jisto je postaveno, že městské části nelze považovat za územní samosprávné celky. To vyplývá a *contrario* z ustanovení čl. 99 Ústavy ČR a ani zákon o hlavním městě Praze nic jiného netvrdí. Jak ovšem při tomto stavu chápat volby do zastupitelstev městských částí a charakter zastupitelstev vůbec?

O vzniku zastupitelstev a tedy i „samosprávy na území menším než obec“ rozhodli poslanci České národní rady přijetím zákona o hlavním městě Praze v roce 1990. Tento krok odůvodňovala důvodová zpráva k návrhu zákona o hlavním městě Praze tím, že „*Praha je miliónové velkoměsto*“. Je pravdou, že pokud srovnáme podíly 55 zastupitelů na sto padesáti tisíc obyvatel a 70 zastupitelů na milion obyvatel, zjistíme, že počet obyvatel zastoupených jedním zastupitelem by byl v Praze přibližně šestkrát vyšší než jiném velkém městě. A to počítáme pouze s milionem obyvatel. Podle údajů Českého statistického úřadu již počet obyvatel Prahy převyšuje jeden milion a dvě stě tisíc. Je ovšem třeba poznamenat, že zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích, umožňoval vznik městských částí nebo městských obvodů ve statutárních městech. Zde také působila zastupitelstva, která se podílela na výkonu samostatné a přenesené působnosti. Tedy výše zmíněný rozdíl Prahy a jiných velkých měst je třeba brát s rezervou.

Tvůrci zákona tedy s vědomím toho, že ryze centrální správa města by nebyla efektivní, přímo zákonem rozdělili samostatnou působnost, kterou by originálně vykonávalo pouze hlavní město Praha, i na městské části. Fakticky se tedy činnost zastupitelstev městských částí podobá obecní samosprávě, ale mohou se realizovat pouze v záležitostech, které jim svěřil zákon o hlavním městě Praze nebo Statut.

Můžeme proto tvrdit, že existence orgánu, který reprezentuje vůli občanů určité oblasti Prahy podobně, jako je tomu v obcích, je užitečná. Zaprvé umožňuje účinně a bez zbytečných průtahů řešit každodenní lokální problémy a zadruhé umožňuje občanům hlavního města Prahy, aby byly obdobně jako v obcích reprezentovány jejich názory, respektive měli obdobnou možnost ucházet se o členství v zastupitelstvu a reprezentovat názor svých voličů.

Ovšem těžko lze otázku samosprávy městských částí uzavřít z teoretického hlediska. Zákon o hlavním městě Praze v § 1 odst. 4 uvádí, že hlavní město Praha je samostatně spravováno zastupitelstvem. Tím navazuje na čl. 101 Ústavy. Jak tedy rozumět ustanovení § 2 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze, který výslovně hovoří o samostatné působnosti městských částí? Je tímto ustanovením zákona zúžena samostatná působnost hlavního města Prahy, a tím pádem porušeno ustanovení Ústavy? Zákon o hlavním městě Praze v § 2 odst. 2 hovoří o úkolech hlavního města a městských částí. Říká, že „pečují o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů“. Problémem je ovšem to, že občan městské části je zároveň občanem hlavního města Prahy (viz. § 6 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze). A stejně tak je to s územím. Jak tedy máme tomuto ustanovení rozumět?

Abychom mohli zodpovědět tyto otázky, je třeba nejprve interpretovat příslušná ustanovení Ústavy a zákona o hlavním městě Praze. Jak jsme uvedli, je v čl. 101 odst. 1 stanoveno, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Výklad ustanovení ad absurdum by nás vedl k závěru, že nikdo krom zastupitelstva nemá právo spravovat obec. Smysl tohoto ustanovení totiž tkví jednak v tom, že vymezuje vrcholný orgán obce, a dále zakotvuje jeho nepodřízenost vůči jinému orgánu státní správy nebo samosprávy. Klíčový je ovšem čl. 104 odst. 1 Ústavy, který říká, že působnost zastupitelstev stanovuje zákon. Tedy způsob, jakým bude správa obce a kraje realizována, stanovuje zákon. Připomeňme si, že se Ústava nezmiňuje o radě obce ani kraje, které zákon umožňuje vykonávat některé záležitosti spadající do samostatné působnosti. Nepochybně by tedy bylo možné, aby se na samosprávě

podílely orgány, které Ústava výslovně neuvádí. Nicméně je třeba připomenout, že radu obce volí zastupitelstvo obce, čímž na ní přenáší svou legitimitu získanou volbami. Můžeme tedy konstatovat, že Ústava nereflektuje skutečnost, že se zastupitelstva městských částí podílejí na výkonu samostatné působnosti. Zda to je na překážku jejich existence a činnosti či nikoli, je otázka příliš komplikovaná na to, aby ji bylo možné uspokojivě vyřešit v rámci této práce. Komplexní rozbor této problematiky vyžaduje pohled nejen z hlediska právního, ale také politologického. Proto ponecháme tento problém poněkud otevřený a pokusíme se vyřešit otázku „samosprávy“ městských částí.

Podle mého názoru je nešťastně formulovaný § 2 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze. Jeho znění totiž interpreta vede k závěru, že je možné, aby existovala samospráva městské části. Takový závěr se ovšem neslučuje s ustanovením čl. 8 Ústavy, který zaručuje právo na samosprávu územním samosprávným celkům. Jelikož městské části nelze považovat za územní samosprávné celky, nemůže ji náležet právo na samosprávu. Naopak toto právo svědčí hlavnímu městu Praze. Městským částem lze pomocí zákona svěřit toliko podíl na výkonu tohoto práva. Ostatně Vrchní soud v Praze takový názor vyjádřil v usnesení ze dne 27.4.1999 (č.j.: 5 A 121/97-20), ve kterém říká, že „*Zákonem a Statutem vymezený podíl městských částí na samosprávě celku je výrazem vzájemné dělby mezi celkem a částmi na samosprávě, přičemž originálně náleží právo na samosprávu obci jako celku, jejím částem pak odvozeně, a jen ve vymezeném rozsahu*“. Proto by dle mého názoru bylo vhodné nehovořit o samosprávě městských částí, ale říkat, že se městské části podílejí na výkonu samosprávy hlavního města Prahy.

Opačného názoru byl senát Nejvyššího správního soudu, který v usnesení (sp. zn.: 3 Ao 9/2011-219) uznal městskou část hlavního města Prahy způsobilou podat návrh na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho části. Podobně jiný senát Nejvyššího správního soudu dovedl aktivní legitimaci městské části hlavního města Prahy k návrhu na zrušení zásad územního rozvoje Středočeského kraje (sp. zn.: 4 AOs 1/2013- 126).

Nicméně tato otázka úzce souvisí s otázkou subjektivity městských částí. Jak jsme uvedli v úvodu této kapitoly, v některých situacích mohou městské části jednat, jako by měly právní osobnost. Některá soudní rozhodnutí dovedla způsobilost

městských částí být účastníky řízení, jiná rozhodnutí vyjádřila opačný názor. Pokusíme se proto nyní konfrontovat jednotlivé názory.

Než přikročíme konfrontaci názorů vyjádřených v judikátech, bude vhodné provést drobnou analýzu právní úpravy. Ze zákona i z Ústavy vyplývá, že hlavní město Praha je veřejnoprávní korporací, tedy právnickou osobou. Prof. Hendrych definuje veřejnoprávní korporaci jako „člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit svěřené úkoly“.¹⁶ Za charakteristické znaky veřejnoprávní korporace považuje doc. Beran formu zřízení, samostatnost, finanční nezávislost, personální substrát, vlastní sféru působnosti a vrchnostenskou moc. Přičemž jako specifické pouze pro veřejnoprávní korporace pokládá všechny znaky mimo finanční nezávislosti (způsobilosti samostatně vystupovat v majetkových vztazích).

Veřejnoprávní korporace je vždy zřizována jinou právnickou osobou veřejného práva formou zákona nebo právního aktu na základě zákona. Na rozdíl od soukromoprávních korporací, které jak uvádí doc. Beran „vznikají typicky dvoufázově“¹⁷ (myšleno založení a registrace), veřejnoprávní korporace vznikají zpravidla přímo zákonem respektive aktem. Jako možnou výjimku uvádí doc. Beran „zdravotní pojišťovny, které vznikají v první fázi jako běžné akciové společnosti a teprve následně jsou jim veřejnosprávním aktem přiznána určitá oprávnění a jsou podrobeny zostřenému dohledu.“¹⁷

Dalším velmi důležitým znakem je samostatnost. K tomu Dr. Weyr říká, že „kde pozitivní předpis uděluje pouze veřejnoprávní (normotvornou) subjektivitu, aniž by takovému činiteli uděloval i subjektivitu soukromoprávní, tvoří právní řád pouhé orgány či úřady, přičemž však pravá osobitost bývá odsunuta na vzdálenější činitele, jehož orgánem se onen bližší nositel pouhých kompetencí jeví.“¹⁸

Personálním substrátem je myšleno to, že korporace je právnickou osobou založenou na sdružování osob, které se podílí na její správě respektive rozhodování.

¹⁶ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, str. 380

¹⁷ Beran, K. Právnické osoby veřejného práva. Praha : Linde, 2006, str. 53-70

¹⁸ Weyr, Fr. O veřejnoprávní subjektivitě. In Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Emila Háchy, 1932, str. 244

U veřejnoprávní korporace je členství povinné. Tedy občan hlavního města Prahy si nemůže vybrat zda jím chce být či ne. Dokud má trvalé bydliště na území hlavního města Prahy, je jejím občanem.

Vlastní sféra působnosti a vrchnostenská moc vyjadřují vlastnost veřejnoprávní korporace vykonávat samostatnou působnost na vymezeném území. Součástí vrchnostenské moci, je i jednostranně stanovovat pravidla chování svých členů. Jak říká doc. Beran „*autonomie (vydávání právních norem k regulaci svých záležitostí) je v jistém smyslu předpokladem samosprávy*“¹⁹, protože pak by dle něj „*šlo spíše než o samosprávu o samostatný výkon přenesené státní správy*“.

V ustanoveních zákona o hlavním městě Praze a Statutu ovšem nenalezneme výslovné charakterizování městských částí. Zákon o hlavním městě Praze člení Prahu na městské části a vymezuje úkoly a pravomoci městských částí. Statut ustanovení zákona pouze dále rozvádí. Nenajdeme zde ustanovení podobné tomu, jež nalezneme v preambuli a článku 77 odst. 1 obecně závazné vyhlášky č. 20/2001, kterou se vydává Statut města Brna, ve znění pozdějších předpisů. Zde je stanoveno, že městské části jsou organizačními jednotkami města Brna. Což je též uvedeno v § 20 odst. 2 zákona o obcích. Při přípravě zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, se uvažovalo o zařazení takového ustanovení do textu zákona. Šlo by ovšem oproti předchozímu chápání městských částí o dosti zásadní změnu. Jak uvádí JUDr. Vedral, „*návrh ale neobsahoval žádná přesnější pravidla pro přechod práv a povinností z právních vztahů, jejichž subjekty městské části do dne nabytí účinnosti zákona budou*“.²⁰ JUDr. Vedral také dodává, že „*předpokládané řešení snad mohlo být uplatněno v r. 1990, dnes by ale takovýto revoluční krok, navíc bez odpovídajících přechodných ustanovení vyvolal pro správu města a městských částí těžko odhadnutelné důsledky*“.¹⁹

Podíváme-li se do obecního zřízení, nalezneme v § 130 až § 146 úpravu věnující se k statutárním městům. Jedná se o zákonem taxativně vypočtené obce, kterým zákon dává právo upravit svoje vnitřní poměry ve věcech správy statutem. Stejně jako v případě Statutu hlavního města Prahy se jedná o obecně závazné

¹⁹ Beran, K. Právnícké osoby veřejného práva. Praha : Linde, 2006, str. 63

²⁰ Vedral, J. Nový zákon o hlavním městě Praze. Veřejná správa. 2000, číslo 24, str. 24 a násl.

vyhlášky. Ty vymezují jednotlivé městské části nebo městské obvody a uvádějí, které činnosti jim město umožňuje vykonávat. Je zde ovšem zřetelné, že obecní zřízení nepovažuje městské části nebo městské obvody za subjekty. Z § 134 odst. 1 obecního zřízení a contrario vyplývá, že městské části a městské obvody nemohou jednat vlastním jménem s účinky pro sebe samé, protože jednají za statutární město.

Srovnáme-li úpravu statutárních měst v obecním zřízení s ustanoveními zákona o hlavním městě Praze, nalezneme mnoho podobností. Oba předpisy předpokládají vytvoření orgánů s územní působností pro část města, předpokládají, že tyto orgány budou řešit místní záležitosti, a také předpokládají, že budou vykonávat přenesenou působnost v podobném rozsahu jako obec. Mimo to se i oba předpisy shodují v tom, že městským částem nepřiznávají právo vlastnit majetek nebo vydávat obecně závazné vyhlášky. Pokud zákonodárci nechtěli, aby městské části hlavního města Prahy měly odlišný charakter od městských částí nebo městských obvodů statutárních měst, ponechává nám komparativní výklad pouze jediný závěr.

Ovšem zákon o hlavním městě Praze takový názor narušuje ustanovení § 3 odst. 2, kde hovoří o městských částech jako o subjektech, které ve vymezeném rozsahu jednají nezávisle na hlavním městě Praze. Téměř identické ustanovení nalezneme v § 9 zákona č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze. Toto kontroverzní ustanovení bylo terčem kritiky v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 20.12.1999 (č.j.: 6 A 95/96-24). Soud řekl, že „*ustanovení § 9 zákona o hlavním městě Praze má za poplatné dřívějšímu dlouholetému chápání socialistické organizace, jejíž právní pseudosubjektivita se také obešla bez toho, co je conditio sine qua non právnické osoby, totiž suverenity nakládání s majetkem, který jí patří*“. Tímto ustanovením se soud zabýval proto, že řešil způsobilost městské části být účastníkem řízení před soudem dle páté části občanského soudního řádu (ve znění do 31.12.2002). Účastníkem takového řízení mohl být dle § 246 odst. 1 občanského soudního řádu jen „*ten, kdo tvrdil, že byl dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva nebo povinnosti založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta*“. Jelikož zákon hovořil o vlastních právech a povinnostech, mohl se pouze nositel práv respektive povinností domáhat jejich ochrany. Soud kvůli absenci esenciální náležitosti právnické osoby (majetkové podstaty) dovedl, že městská část nemá subjektivitu, a tudíž nemůže být subjektem práv, jejichž ochrany se domáhala. Mimo to soud uznal, že v některých případech může městská část respektive mohou

její orgány „jedenat namísto hlavního města Prahy“, ale jedním dechem dodal, že „to z nich právnickou osobu nečiní a činit ani nemůže“.

Nalezneme však i soudní rozhodnutí, která zastávají opačný názor. Zmiňme usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11.6.2013 (č.j.: 3 Ao 9/2011-219). Ten v odůvodnění usnesení výslovně uvádí, že „*městské části sice jsou podle zákona č. 131/2000 Sb. součástmi hlavního města Prahy, ale součástmi relativně samostatnými a jednajícími v určitém rozsahu svým jménem, jsou to subjekty, které disponují právem na samosprávu a na samostatnou působnost*“.

S tímto názorem rozšířeného senátu se nemohu ztotožnit. Naopak souhlasím s disentním stanoviskem soudců JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Jaroslava Vlašína (dále jen disentující soudci), jejichž názory dle mého názoru lépe interpretují platnou právní úpravu a nenechávají se omezovat dosavadní judikaturou tak, jako rozšířený senát. Disentující soudci vyjadřují názor, který se obdobný tomu, který jsem vyjádřil výše, tedy že nositelem práva na samosprávu je hlavním město Praha. Navíc zde tuto myšlenku rozvíjejí tím, že srovnávají vztah obcí s kraji a hlavního města Prahy s městskými částmi. Uvádějí, že „*obce jsou podle čl. 99 Ústavy základními územními samosprávnými celky*“ a o krajích tvrdí, že „*plní v tomto ohledu funkci doplňkovou*“. O situaci v hlavním městě Praze tvrdí, že „*u Prahy a městských částí je tomu naopak*“. Na tomto základě následně kritizují pohled rozšířeného senátu na městské části „*jako by městské části byly na svém území primárními nositeli samosprávných funkcí*“. Proto disentující soudci vyjadřují na tuto problematiku pohled obdobný tomu, který je vyjádřen výše. K tomu dodávají, že „*veškeré pravomoci či oprávnění městských částí, zvláště pokud mohou být využívány k prosazování dílčích zájmů městských částí rozporných se zájmem hlavního města Prahy jako celku, je třeba pojímat nanejvýš restriktivně, tedy tak, že městským částem náleží ty pravomoci a ta oprávnění, které jsou jim výslovně dány zákonem nebo statutem, nikoliv takové, které by byly vytvářeny až jejich extenzivním výkladem*“.

Abych mohl lépe vysvětlit, proč se přikláním na stanovisko disentujících soudců, je třeba přiblížit řešený případ. Spor tkvěl v otázce, zda je možné, aby městská část byla aktivně legitimovaná k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V tomto případě byl oním opatřením územní plán hlavního města Prahy. Co se týče procesu vzniku územního plánu hlavního města Prahy a role městských částí v něm, odkazují na jiné části této práce. Důležité je, že rozšířený senát dovozoval z různých ustanovení

zákona o hlavním městě Praze, že oblast územního plánování spadá i do samostatné působnosti městských částí, a ty proto mohou být dotčeny na svých právech, a tudíž mohou být aktivně legitimovány k návrhu na zrušení územního plánu. Nicméně zákon o hlavním městě Praze explicitně uvádí, že pravomoc vydávat územní plán je výlučnou pravomocí zastupitelstva hlavního města Prahy. Městským částem respektive jejich zastupitelstvům náleží pouze právo se k návrhu takového dokumentu vyjádřit. Disentující soudci odvozují způsobilost městských částí být účastníkem řízení před soudem z jejich subjektivity. Doslova říkají, že „*městské části hlavního města Prahy mají omezenou způsobilost být nositelem práv a povinností a to v rozsahu stanoveném zákony a Statutem*“, a dodávají, že „*v takto vymezeném rozsahu mají i způsobilost být účastníkem řízení před správním soudem ve smyslu § 33 odst. 2 soudního řádu správního*“.

Tato myšlenka nám není cizí. Zmínili jsme ji totiž v úvodní teoretické pasáži této práce, když jsme se zabývali subjekty veřejné správy. K této problematice JUDr. Exner uvádí, že „*vrchnostenská pravomoc je také vykonávána nejrůznějšími instituty bez civilní právní subjektivity – správními úřady*“, přičemž dodává, že „*nelze přitom jednoznačně tvrdit, že tak všechny činí jménem státu*“.²¹ Tato myšlenka je důležitá právě pro náš případ městských částí hlavního města Prahy. Ty dle § 3 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze jednají ve vymezeném rozsahu jménem svým, nikoli jménem státu ani jménem hlavního města Prahy. Tedy tím, že jim zákonodárce vymezil jejich působnost a přidělil jim pravomoci k jejímu výkonu, je nadal veřejnoprávní subjektivitou. Jak tvrdí doc. Beran „*nositelem způsobilosti jednostranně stanovovat práva a povinnosti bude zásadně stát a výjimečně subjekty, na které stát své veřejnoprávní pravomoci přenesl*“²² a dodává „*tyto subjekty se pak tradičně považují za právnické osoby veřejného práva*“.²² Nemůžeme ovšem bez dalšího označit městské části za veřejnoprávní korporace, protože u nich absentují některé jejich znaky. Jak jsme uvedli výše, patří mezi znaky veřejnoprávní korporace finanční nezávislost. Městské části sice hospodaří dle vlastního rozpočtu, ale nemají vlastní

²¹ Exner J. Obce, města, městské části. O místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech. 1. vydání. Praha : Libri, 2004, str. 27

²² Beran, K. Právnické osoby veřejného práva. Praha : Linde, 2006, str. 32

majetek. Což bylo i argumentem soudního rozhodnutí, které nepřiznávalo městské části charakter plnoprávného subjektu práva. A protože městské části nemohou vydávat obecně závazné vyhlášky, chybí jim ona klíčová autonomie. Tedy vrchnostensky uplatňují pravidla, která si samy nevytvořily. Rozhodně zde ovšem nemůžeme analogicky uplatnit tvrzení Dr. Weyra a považovat městské části za orgány či správní úřady hlavního města Prahy.

Problematika subjektivity resp. právní osobnosti městské části a způsobilosti samostatně právně jednat by možná mohla být samostatným tématem odborné práce. Ačkoliv jsem se snažil tuto problematiku obšírněji rozebrat, rozhodně jsem nedospěl ke konečným závěrům, jsou-li vůbec možné. A možná jsem nastolil více otázek, než na kolik jsem jich zvládl odpovědět. Nicméně abychom tuto kapitolu nějak uzavřeli, stručně uvedu svůj názor na charakter městských částí, který vychází z výše uvedených informací.

Městské části chápu jako veřejnoprávní subjekty sui generis s částečnou právní subjektivitou. Subjektivitou, která je založena výhradně zákony a Statutem hlavního města Prahy. Městské části tedy dle mého názoru mohou vystupovat v právních vztazích, které spadají do rozsahu působnosti vymezeného městským částem, svým jménem a nést odpovědnost z tohoto jednání. Ovšem díky absenci autonomie nakládání s vlastním majetkem respektive vůbec právu nějaký mít a nemožnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, nelze dle mého názoru městské části chápat jako klasické veřejnoprávní korporace. Co se týče samosprávy městských částí, tvrdím, že se městské části pouze podílejí na výkonu samosprávy, která originálně náleží hlavnímu městu Praze. A to přesto, že jim zákon o hlavním městě Praze některé pravomoci svěřuje. Ústava prostě nepřiznává částem obcí právo na samosprávu a nemyslím si, že to lze nějakým výkladem překonat.

5.2. Statut hlavního města Prahy

5.2.1. Vývoj podzákoné úpravy v hlavním městě Praze

Podíváme-li se na vývoj podzákoné úpravy v hlavním městě Praze, zjistíme jeden příznivý trend. Počet předpisů, které doplňovaly znění právních předpisů, které upravovaly organizaci veřejné správy v hlavním městě Praze, se vytrvale snižuje.

V období od roku 1949, kdy byl zrušen obecní řád pražský, do roku 1990, kdy byl přijat zákon ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavní městě Praze, zde byla podzákonná legislativa velmi přebujelá. Platilo to i o podzákonné normotvorbě v hlavním městě Praze. Aktuální Statut hlavního města Prahy nahradil několik vyhlášek hlavního města Prahy tvořících předchozí Statut. Tento dosti nepřehledný soubor vyhlášek byl kritizován i Vrchním soudem v Praze, který jej v rozsudku (č.j.: 6 A 95/94-24) označil za „konglomerát právních předpisů prakticky nepřehledný“. Stávající Statut hlavního města Prahy tedy pro právníky i laiky znamenal příjemnou změnu. Ovšem je třeba v tomto trendu pokračovat a dále se snažit zvýšit přehlednost tohoto významného předpisu.

Přestože se tato kapitola věnuje podzákonné úpravě, nezdůvodnili jsme, proč má Statut hlavního města Prahy podzákonný charakter. V čl. 104 odst. 3 Ústavy je zastupitelstvům územních samosprávných celků svěřena pravomoc vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky. Statut hlavního města Prahy je právě takovou vyhláškou. K obecně závazným vyhláškám JUDr. Kopecký uvádí, že *„jde o právní předpisy podzákonné, s nižší právní silou než zákon, když i působnost v oboru územní samosprávy může být stanovena jen zákonem“*.²³ Z této skutečnosti pak vyplývá řada omezení tohoto druhu předpisů. Například podzákonná norma nesmí dostat do kolize se zákonem. Pokud by se tak stalo uplatní se jedno z výkladových derogačních pravidel, konkrétně *lex superior derogat legi inferiori*. Obecně závazné vyhlášky nesměly vybočit z působnosti územního samosprávného celku a regulovat záležitosti, které jsou vyhrazeny zákonům. Po nálezu Ústavního soudu Pl.ÚS 45/06, který se věnoval vyhlášce, která ukládala uživatelům veřejné zeleně povinnost udržovat ji sečením dvakrát za rok, to již neplatí. Nově je možné, aby obecně závazná vyhláška regulovala stejnou záležitost jako zákon za předpokladu, že jsou cíl regulace a její předmět odlišné od cíle a předmětu zákonné úpravy.

²³ Kopecký, M. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, str.137

5.2.2. Statut hlavního města Prahy (č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy)

Statut hlavního města Prahy je obecně závazná vyhláška, kterou schválilo zastupitelstvo hlavního města Prahy dne 21.12.2000. Tato vyhláška je novelizována několikrát ročně. Celkový počet novelizací je již více než 110.

Tato vyhláška svým rozsahem překračuje 400 stran, ale při bližším pohledu zjistíme, že je převážně tvořena podrobnými přílohami. Samotnou vyhlášku tvoří pouze 41 ustanovení uspořádaných v 8 částech.

V části první nalezneme jediné ustanovení, které stroze konstatuje, že Hlavní město Praha se člení na městské části a co do názvů a vymezení území městských částí odkazuje na přílohu 1 Statutu.

Část druhá je věnována vymezení samostatné a přenesené působnosti městských částí nad rámec stanovený zákonem. I tato ustanovení odkazují na přílohy Statutu. V § 2 Statutu nalezneme odkaz na přílohu 2, která vymezuje záležitosti svěřené do samostatné působnosti městských částí. V následujícím § 3 zase najdeme odkaz na přílohu 3, která vymezuje záležitosti svěřené městským částem do přenesené působnosti. Značně rozsáhlejší než oba předchozí je § 4 Statutu. Ten obsahuje odkazy na části A až D přílohy 4, a to odlišně pro různé skupiny městských částí. Podrobněji se jím zabývám níže a v následující kapitole (Zhodnocení platného znění Statutu a úvahy de lege ferenda) předkládám úvahy o její případné budoucí podobě.

Část třetí Statutu je věnována rozpočtu hlavního města Prahy, rozpočtům městských částí a jejich závěrečným účtům. V této části nalezneme ustanovení doplňující a rozvádějící ustanovení hlavy IV (Hospodaření hlavního města Prahy a městských částí) zákona o hlavním městě Praze. Zároveň je třeba mít na zřeteli, že tuto problematiku upravuje také zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. To, že se tento zákon vztahuje na Prahu i pražské městské části, je stanoveno § 1 odst. 3 tohoto zákona. Třetí část Statutu obsahuje konkrétní pravidla postupu při projednávání návrhů rozpočtů a návrhů závěrečných účtů. Důležitá je přítomnost přesných termínů, do kdy je potřeba úkon provést. Například rada hlavního města Prahy je povinna projednat návrh rozpočtu do 31. října a do 5 dnů od projednání předat městským částem návrh k připomínkování. Tyto termíny mají zabezpečit řádný průběh rozpočtového procesu tak, aby byl rozpočet hlavního města

Prahy schválen před začátkem nového roku. A důležité jsou termíny i proto, že na rozpočet hlavního města jsou navázány rozpočty jednotlivých městských částí. Ty také potřebují mít před koncem roku schválený rozpočet, a proto i ony mají zájem na řádném průběhu rozpočtového procesu. Kromě rozpočtového procesu se třetí část Statutu věnuje úpravě příjmů a výdajů městských částí. Oproti obecné úpravě v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů jsou zde zohledněna specifika pražských městských částí. Konečně nelze opomenout úpravu hospodaření městských částí podle vlastního rozpočtu a vedení účetnictví. Městská část totiž může vykonávat činnost, která podléhá daňové povinnosti, ale splnění této povinnosti je starostí hlavního města Prahy. Proto Statut obsahuje určitá pravidla umožňující hladkou spolupráci v této oblasti.

Čtvrtá část Statutu se věnuje vymezení majetku hlavního města Prahy, který Praha svěřuje do správy městským částem a nakládání s ním. Majetek, jenž je svěřen do správy městským částem, je obecně vymezen v § 13 Statutu. Jedná se například o majetek pořízený městskou částí, získaný dědictvím nebo darem nebo majetek svěřený na základě schválení zastupitelstva Prahy. Kromě tohoto obecného vymezení se jednotlivým městským částem svěřuje správa majetku vypočteného v příloze 7. Tato příloha je rozdělená na dvě části. V jedné je městským částem svěřen vymezený majetek na rámec §13 Statutu a v druhé je naopak vymezený majetek vyňat (viz. § 19 zákona o hlavním městě Praze).

Pátá část Statutu obsahuje úpravu projednávání návrhů obecně závazných vyhlášek a nařízení hlavního města Prahy s městskými částmi a způsobu, jakým se budou tyto vyhlášky a nařízení v městských částech zveřejňovat. Jedná se o doplnění § 46 zákona o hlavním městě Praze, které zakotvuje povinnost Prahy projednat návrhy právních předpisů s městskými částmi. Zákon však stanovuje pouze obecnou povinnost projednání a lhůtu k vyjádření se k návrhu. Proto podrobnou úpravu nalezneme ve Statutu. Co se týče vyhlášení právních předpisů hlavního města Prahy, zákon ukládá zveřejnění ve sbírce právních předpisů hlavního města Prahy. Statut k tomu přidává povinnost Prahy zaslat předpis neprodleně po schválení městských částem, které jej musí vyhlásit zveřejněním na úřední desce. K tomu je stanovena lhůta 15 dní ode dne schválení předpisu. Ovšem je-li v naléhavém zájmu stanovena účinnost předpisu dřívější než 15 dnem po vyhlášení předpisu ve sbírce právních předpisů hlavního města Prahy, zveřejňuje se předpis na úředních deskách

Magistrátu a dotčených městských částí bezodkladně (viz. § 45 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze).

Část šestá se věnuje převážně územnímu plánování na území hlavního města Prahy. Této oblasti se zákon o hlavním městě Praze téměř nevěnuje (nepočítáme-li, že svěřuje pravomoci v této oblasti zastupitelstvům). Naopak můžeme nalézt zvláštní ustanovení týkající se hlavního města v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebním zákoně). Zde je v § 8 stanoveno, že pokud pořizuje územní plán Magistrát hlavního města Prahy, vykonává působnost krajského úřadu Ministerstvo místního rozvoje a pořizuje-li územní plán úřad městské části pro své území, vykonává působnost krajského úřadu Magistrát hlavního města Prahy. I další ustanovení stavebního zákona upravují práva a povinnosti hlavního města Prahy v oblasti územního plánování, ale hovoří již pouze o obci nebo o kraji. Tyto práva a povinnosti Praze náleží na základě § 1 zákona o hlavním městě Praze. V šesté části Statutu najdeme zejména úpravu spolupráce hlavního města s městskými částmi při vytváření zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu. Druh dokumentu, který ve stavebním zákoně nenalezneme, je Strategický plán hlavního města Prahy. Jde totiž o dokument, který vytyčuje určité cíle, kterých chce hlavní město dosáhnout, a prostředky, které k dosažení cílů hodlá použít. Přičemž cíle nejsou vázány jen na oblast výstavby, ale například na oblast školství, dopravy nebo drogové problematiky. Některé jako dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v kraji vytváří hlavní město povinně, jiné z vlastní iniciativy. Za všechny zmiňme aktuální Koncept hlavního města Prahy pro oblast integrace cizinců, kterou přijalo zastupitelstvo hlavního města Prahy usnesením ze dne 19.6.2014.

Předposlední část sedmá obsahuje ustanovení upravující součinnost orgánů městských částí s orgány hlavního města Prahy. Najdeme zde několik ustanovení, která se věnují kontrole a přezkoumávání hospodaření městských částí Magistrátem hlavního města Prahy. Tato ustanovení se přiměřeně použijí také na případy, kdy Magistrát hlavního města Prahy kontroluje výkon přenesené působnosti městskými částmi. V souvislosti s přijetím kontrolního řádu, o kterém jsme hovořili již v kapitole věnující se zákonu o hlavním městě Praze, došlo k velké novelizaci ustanovení zákona. Ke změně Statutu, byť by byla potřebná, ještě nedošlo. Za všechny problémy nesouladu zmiňme podávání námitek proti kontrolnímu zjištění. Statut umožňuje podat námítky do 15 dní ode dne seznámení starosty a tajemníka úřadu městské části

s obsahem zprávy. Předání písemného vyhotovení zprávy tu nehraje žádnou roli. Kontrolní řád naopak váže počátek plynutí lhůty na doručení protokolu o kontrole. I když můžeme aplikaci ustanovení Statutu, který je podzákonným právním předpisem, vyloučit užitím derogační zásady „lex superior derogat legi inferiori“, bylo by vhodné Statut uvést do souladu s kontrolním řádem. Kromě toho je zde ustanovení, které ukládá orgánům hlavního města a orgánům městských částí vzájemně si postoupit stížnosti a petice, pokud je to třeba z důvodu věcné nebo místní příslušnosti. Poté tu je úprava informačních systémů, které obsahují celoměstsky významná data. Co přesně se eviduje a jak, můžeme najít v příloze 5 Statutu, která je ryze technického charakteru. Posledním ustanovením této části jsou upraveny Programy rozvoje městských částí, které jsou obdobou Strategického plánu hlavního města Prahy s tím, že se mohou týkat pouze území městské části, která je vydala. Tyto dokumenty se zasílají k připomínkování sousedním městským částem a hlavnímu městu Praze.

Poslední osmá část je tradičně věnována přechodným a závěrečným ustanovením. Najdeme zde tři ustanovení. První z nich je přechodné a zakotvuje působnost předchozí úpravy na již započatá řízení. Téměř s jistotou můžeme tvrdit, že dnes již nemá význam. Druhé ustanovení je věnováno derogacím předpisů. Poslední z nich upravuje účinnost předpisu.

Jak již bylo uvedeno výše, ke Statutu náleží rozsáhlé přílohy. Celkem jich je 12. Je důležité být alespoň v hrubých rysech obeznámen s obsahem příloh, aby bylo možné pochopit některá ustanovení Statutu. Proto dále uvádím zhrnutý přehled obsahu jednotlivých příloh Statutu hlavního města Prahy.

Příloha 1 uvádí názvy městských částí a vymezuje jejich území. Území městských částí vymezuje dvojím způsobem. Zaprvé uvádí, která katastrální území tvoří území městské části a zadruhé popisuje, kudy probíhá hranice oddělující městskou část od ostatních.

Příloha 2 vymezuje kompetence, které hlavní město Praha svěřuje do samostatné působnosti městským částem nad rámec stanovený zákonem. Jedná se o doplnění § 2 zákona o hl. m. Praze, které dává možnost Statutem převést některé záležitosti na městské části. Statut v § 2 stanovuje, že se městským částem svěřují záležitosti vymezené v Příloze 2. Příloha chronologicky uvádí zákony, ve kterých jsou některé záležitosti svěřeny obcím, a stanovuje, které kompetence přecházejí na městské části. Jedná se například o zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním

(trestní řád), kde se obcím ukládá povinnost součinnosti s Probační a mediační službou při sdělování a aktualizaci požadavků na provedení trestu obecně prospěšných prací. Dále jsou obcím uloženy některá práva a povinnosti z oblasti výkonu rozhodnutí soudu dle zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen OSŘ). Jedná se například o účast zástupce orgánu obce při provádění soupisu movitých věcí dle § 326 odst. 9 OSŘ nebo úschova věcí vyklizených v rámci výkonu rozhodnutí podle § 340 a následující OSŘ. Kromě těchto dvou předpisů je zde uvedeno ještě dalších 20 zákonů, které umožňují městským částem například zřizovat jednotky sboru dobrovolných hasičů, zřizovat zdravotnická zařízení, konat veřejné sbírky, provozovat veřejné pohřebiště nebo vést kroniku.

Příloha 3 podobně jako předchozí vymezuje záležitosti, které se svěřují do působnosti městským částem. Oproti předchozí příloze se zde jedná o výkon přenesené působnosti. Výkon těchto pravomocí svěřuje hlavní město Praha nad rámec zákona orgánům městských částí dle § 3 Statutu. Stejně jako v příloze 2 jsou zákony řazeny chronologicky. Najdeme zde například zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, který ukládá obecním úřadům (v našem případě úřadům městských částí) řadu povinností týkajících se zabezpečení řádné výchovy dětí. Dále je zde uveden zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, podle nějž obcím náleží povinnost podílet se na záchranných a likvidačních pracích při mimořádných událostech, varovat před nimi a podobně. Statut tyto povinnosti ukládá městským částem. A podobně Statut řeší úpravu zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, který obcím ukládá povinnost kontrolovat nakládání s komunálním odpadem. Dále je zde uveden zákon č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší, který byl nahrazen zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Stejně jako jeho předchůdce dává úřadu městské části status dotčeného orgánu ochrany ovzduší ve stavebním řízení, územním řízení a řízení o vydání kolaudačního souhlasu z hlediska ochrany ovzduší u stacionárních zdrojů neuvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu. Dále umožňuje projednávat přestupky fyzických osob a správní delikty právnických osob nebo podnikajících fyzických osob, které se netýkají vyjmenovaných zdrojů znečištění (uvedených v příloze č. 2 zákona). V kapitole věnující se hodnocení Statutu se zamyslím nad tím, jaké důsledky může mít to, že je v této příloze stále uveden zákon č. 86/2002 Sb. a ne platný zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

Příloha 4 je rozdělená na části A, B, C a D. Důvodem tohoto dělení přílohy je potřeba diverzifikace přenosu jednotlivých skupin kompetencí. Předchozí příloha vymezovala záležitosti, které jsou přenášeny na městské části obecně. Tato příloha přenáší kompetence pouze na městské části Praha 1 až Praha 22 (dále jen „číslované městské části“), jak zjistíme z § 4 Statutu.

Právě § 4 Statutu je ustanovení, jež má klíčovou funkci k pochopení této přílohy. Je z něj patrné, že ne všechny městské části mají stejné pravomoci. Zejména „nečíslované“ městské části, jakými jsou Praha-Zbraslav, Praha-Nebošice, Praha-Lipence nebo Praha-Kolovraty, nezískávají podle této přílohy žádné pravomoci. Pro jejich území vykonávají působnost přenášené přílohou č. 4 „číslované“ městské části (k tomu blíže § 4 odst. 4 – 25 Statutu).

V části A přílohy 4 je uvedeno, co se nad rámec stanovený zákonem svěruje do přenesené působnosti „číslovaných“ městských částí. Rozsah přenášených pravomocí je značný. Část A uvádí celkem 441 položek, a proto se omezím jen na ty, jež jsou z mého pohledu nejdůležitější. Uvést mohu například pravomoc projednávat přestupky podle § 53 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích nebo celou řadu pravomocí v oblasti živností podle zákona č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona. Dále byly na městské části přeneseny pravomoci v oblasti občanských průkazů, cestovních pasů i jiných dokladů. Za zmínku ještě stojí řada pravomocí a povinností v oblasti ochrany dětí, které upravuje zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.

V části B přílohy 4 nalezneme pouze 8 položek s přenášenou problematikou. Jde se o záležitosti dle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu a zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech (nově nalezneme v ustanoveních NOZ, např. §379 a §380). Záležitosti zde uvedené se na rozdíl od přílohy A nepřenáší na všechny „číslované“ městské části, ale pouze na ty, které jsou vypočteny v § 4 odst. 2 Statutu (jedná se o Prahu 11 až Prahu 22). Ostatním městským číslovaným městským částem totiž výkon této působnosti svěřil přímo zákon (např. § 14 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu). Statut hlavního města Prahy může svěřovat výkon přenesené působnosti městským částem pouze nad rámec zákona. Pokud by Statut tyto pravomoci na zbylé městské části nepřenesl, musel by přenesenou působnost v těchto oblastech na území městských částí

vykonávat magistrát hlavního města Prahy (viz. § 31 odst. 2 v kombinaci s § 81 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze).

V části C přílohy 4 jsou podobně jako v části předchozí přenášeny záležitosti pouze na některé městské části. V tomto případě jde o městské části Praha 16 – Praha 22. Přenesena je jediná pravomoc, a to pravomoc ukládat pokuty za porušení povinností souvisejících s provozem vozidla na pozemních komunikacích. Přičemž je třeba uvést, že ustanovení, na které příloha Statutu odkazuje, již v zákoně není. Příslušnost k projednání přestupku nyní upravuje § 16b zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla.

Část D přílohy 4 obsahuje stejně jak část C pouze jednu pravomoc. Jde o pravomoc tajemníka úřadu městské části přijímat státoobčanský slib. Příloha Statutu ovšem opět odkazuje na již zrušený právní předpis. Nový zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství, upravuje tuto pravomoc v §27 odst. 4 zákona.

Příloha 5 Statutu upravuje způsob evidence majetku Prahy a celoměstsky významných dat a nakládání s nimi. Jedná se o ryze technickou přílohu, a proto je z právního hlediska je poměrně nezajímavá.

Naopak příloha 6 Statutu je poměrně zajímavá. Udává totiž procenta výnosů z místních poplatků, která jsou rozpočtovým příjmem městské části (viz. § 9 odst. 1 písm. f) Statutu). Konkrétně získá městská část veškerý výnos z poplatků za užívání veřejného prostranství, z ubytovací kapacity, ze vstupného a za provozovaný výherní hrací přístroj. Dále městské části náleží polovina výnosu z poplatku za lázeňský a rekreační pobyt a tři čtvrtiny výnosu z poplatku ze psů. U všech poplatků platí, že rozpočtovým příjmem městské části jsou výnosy z poplatků, které daná městská část vybírá.

Zdaleka nejrozsáhlejší přílohou Statutu je příloha 7. Ta obsahuje v části A seznam majetku hlavního města Prahy, který se nad rámec stanovený §13 Statutu svěřuje do správy jednotlivým městským částem. V části B je naopak uveden majetek, který by bývaly spravovaly městské části podle § 13 Statutu, ale zde vymezený majetek je z jejich správy vyňat. Majetek je vymezen pomocí několika údajů. Těmito údaji jsou katastrální území, parcelní číslo, výměra, číslo popisné a movitý majetek, který k věci náleží, spolu s uvedením jeho hodnoty.

Příloha 8 doplňuje ustanovení § 15 Statutu, který dává městským částem možnost požádat hlavní město Prahu o svěření správy majetku, který jim nepřiznává

§13 Statutu ani výše zmíněná příloha 7 Statutu. Konkrétně stanovuje, že taková žádost městské části musí být podepsána starostou nebo jeho zástupcem, musí projít schvalovacím procesem orgánu městské části a předmět žádosti musí být nezaměnitelně identifikován. Dále se vyžaduje, aby byl v žádosti uveden záměr dalšího nakládání s žádanými věcmi a aby byly k žádosti přiloženy potřebné doklady (výpis z katastru nemovitostí, geometrický plán, snímek pozemkové mapy).

Příloha 9 upravuje náležitosti oznámení městské části, kterým informují hlavní město Prahu o záměru učinit určitý významný majetkoprávní úkon. V § 18 odst. 1 Statutu je uvedeno 6 případů, kdy je městská část povinna oznámit záměr hlavnímu městu Praze. Jedná se například o převody nemovitostí s hodnotou větší než 5.000.000,- Kč respektive 50.000.000,- Kč v případě Prahy 1-22. Toto rozlišení má na první pohled diskriminační charakter. Zabývat se tím budeme v kapitole věnující se hodnocení Statutu. Dále můžeme uvést přijetí úvěru převyšujícího 1/6 příjmu rozpočtu městské části nebo záměr převést veřejně prospěšnou stavbu nebo pozemkem s objektem veřejné zeleně. Náležitosti jsou upraveny vždy ke každému typu oznámení (viz. §18 odst. 1 písm. a) až f) Statutu).

V příloze 10 Statutu nalezneme seznam konkrétně vymezených věcí, které patří do majetku hlavního města Prahy a jsou svěřeny do správy jednotlivým městským částem, spolu se způsobem, jak s nimi má být nakládáno. Hlavní město Praha zde omezuje možnost s tímto vybraným majetkem nakládat libovolně (viz. § 19 Statutu). Příkladem takového omezení je zákaz převést věc na jinou fyzickou nebo právnickou osobu, účelové určení využití věci (například pro provoz zdravotnického zařízení,...) nebo pravidla pro převod (minimální prodejní cena, jaká část bude příjmem Prahy, atd.).

Příloha 11 Statutu stanovuje náležitosti spisu, který městská část dle § 21 Statutu posílá Magistrátu před podání návrhu na vklad katastrálnímu úřadu. Po potvrzení správnosti Magistrátem může městská část podat návrh na vklad. Jeho náležitosti se již řídí zákonem č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí.

Poslední přílohou Statutu hlavního města Prahy je příloha 12. Stanovuje, jaké formáty souborů a kódování jazyka se musí používat při komunikaci městské správy. Povinnost dodržovat standardy komunikace vymezené touto vyhláškou stanovuje § 37 odst. 5 Statutu.

5.2.3. Zhodnocení platného znění Statutu a úvahy de lege ferenda

Podobně jako jsme pozitivně hodnotili to, že platný zákon o hlavním městě Praze přispěl k přehlednosti právní úpravy organizace veřejné správy v hlavním městě Praze, můžeme takto hodnotit i aktuální Statut hlavního města Prahy. Jak jsme již zmínili, nahradil tento dokument dosti nepřehledný soubor obecně závazných vyhlášek tvořících předchozí Statut hlavního města Prahy.

Struktura Statutu sice není tak přehledná, jako je tomu například u Statutu města Brna, ale to pramení z jedné zásadní skutečnosti. Statutární město Brno se řídí zákonnou úpravou obsaženou v obecním zřízení. To statutárním městům věnuje jen několik ustanovení, a proto je třeba veškeré záležitosti vnitřní organizace města pojmout do Statutu města Brna. Na rozdíl od Brna, má hlavní město Praha značnou část úpravy vnitřní organizace obsaženu již v samotném zákoně o hlavním městě Praze. Tedy se Statut hlavního města Prahy soustředí pouze na záležitosti zákonem neupravené respektive zákonem mu přenechané. To vyžaduje charakter Statutu, který je, jak jsme již uvedli, podzákoným právním předpisem.

Jak uvádí kolektiv autorů v nové publikaci *Legislativní proces (teorie a praxe)* „územní samosprávné celky mohou záležitosti, které spadají do jejich samostatné působnosti upravovat bez výslovného zákonného zmocnění“, ale dodávají, že „jim však musí být k této úpravě vytvořen prostor“.²⁴ To, jak zmiňujeme níže, se často neděje respektive se nedělo. Změnu by přinesl návrh kolektivu autorů publikace *Legislativní proces (teorie a praxe)*, kteří v souvislosti s absencí uplatňování principu subsidiarity při tvorbě zákonů navrhuji, aby se zvažilo zakotvení tohoto principu v Legislativních pravidlech vlády. Doslova říkají, že „lze uvažovat, zda by posuzování také těchto otázek nemělo být standardní součástí procesu přípravy právního předpisu“.²⁴

Neuplatňování principu subsidiarity může leckdy činit potíže, neboť ani souhrn pravomocí uvedených v příloze č. 4 Statutu nepředstavuje kompletní přenesenou působnost městských částí. Řada zákonů svěřuje přímo městským částem

²⁴ Boháč, R. *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, str. 160-161

určité záležitosti do přenesené působnosti, které se do znění Statutu neuvedou. Jak totiž stanovuje § 17 odst. 1 písm. b) zákona o hlavním městě Praze, svěřuje hlavní město městským částem záležitosti nad rozsah stanovený zákonem. Jako příklad můžeme uvést zákon ČNR č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, který v § 49 svěřuje městským částem hlavního města Prahy působnost obcí (s výjimkou práva stanovit obecně závaznou vyhláškou kde, kdy a jaké loterie mohou být provozovány na území obce). Zatímco nahlédneme-li do Statutu města Brna, nalezneme v čl. 24 vymezení působnosti městských částí dle zákona o loteriích.

Pozastavit se musím u § 4 Statutu, který je podle mého názoru poměrně nepřehledný. Současné znění v prvních třech odstavcích uvádí, na které městské části se přenáší záležitosti uvedené v té které části přílohy, a v dalších odstavcích vymezuje území, kde městské části vymezenou působnost vykonávají. Důvodem je nekvalitní práce legislativců v minulosti, kdy byly některé záležitosti ex lege svěřeny městským částem (např. § 14 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu). Protože však byl v zákoně obsažen taxativní výčet městských částí, musely být kompetence na ostatní městské části hlavního města Prahy přeneseny Statutem.

Podle mého názoru vyžaduje tato situace využití zákonodárné iniciativy zastupitelstva hlavního města Prahy. Připravit zákon, který by taxativní výčty městských částí ze zákonů odstranil, by jistě bylo v silách Legislativního odboru Magistrátu. Výhodou tohoto řešení by mimo mnohem vyšší míry přehlednosti bylo to, že by se hlavnímu městu rozšířil prostor k rozhodnutí, které kompetence přidělí kterým městským částem.

Je pravdou, že nejelegantnějším řešením by z právního hlediska bylo přidělit hlavnímu městu kompetence kraje, číslovaným městským částem kompetence obcí s rozšířenou působností a obcí s pověřeným obecním úřadem a nečíslovaným městským částem kompetence standartních obcí. Toto řešení, byť právně elegantní, ovšem nezohledňuje specifickou Prahu oproti jiným územním celkům. Prahu nelze považovat jen za kraj. Praha je v první řadě obcí a to je třeba reflektovat při organizaci veřejné správy. Proto je vhodnější, aby Praha prostřednictvím Statutu sama rozhodla, které záležitosti si hodlá ponechat, a které svěří k řešení městským částem.

Ustanovení § 4 Statutu by se po této změně mohlo upravit tak, že by například uvádělo, že „městská část Praha 7 vykonává působnost dle částí A a B přílohy č. 4 Statutu na svém území a dále působnost dle části B přílohy č. 4 Statutu na území

městské části Praha-Troja“. Hlavní město by vytvořilo třeba dvě skupiny záležitostí, kde jedna by byla natolik základní, že by ji mohly vykonávat všechny městské části. Druhou, náročnější skupinu záležitostí by přidělila pouze číslovaným městským částem, které již dnes vykonávají rozličnou agendu a jsou tak patřičně připraveny.

Dalším případem, kdy je podle mého názoru struktura Statutu zbytečně komplikovaná, je příloha 8. Tato příloha obsahuje pouze několik náležitostí, které má obsahovat žádost městské části o svěřeni majetku města do správy městské části. Dle mého názoru by se ze znění vlastního právního předpisu měly do příloh vyčleňovat pouze ty záležitosti, které jsou příliš dlouhé nebo příliš konkrétní. V obou případech by utrpěla přehlednost předpisu. Obsah přílohy č. 8 nenaplňuje ani jedno z těchto kritérií. Proto je dle mého názoru naprosto nelogické tyto náležitosti žádosti oddělovat od zbytku úpravy, jež je obsažena v § 15 Statutu.

Dobrym příkladem toho, jakou materii vyčlenit z vyhlášky do přílohy, je hned následující příloha č. 9. Sice by bylo možné včlenit materii obsaženou v této příloze přímo do znění vyhlášky, ale ta by se stala značně nepřehlednou. Proto je v tomto případě řešení zvoleno vhodně. Důvod, proč u přílohy 8 vyčlenění materie kritizují a u přílohy 9 ho obhajují, tkví v jedné odlišnosti. Žádost, jejíž kritéria upravuje příloha 8, může mít pouze jednu podobu, a proto jsou ve všech případech pravidla stejná. Naopak příloha č. 9 upravuje náležitosti oznámení, které má splňovat různé náležitosti v závislosti na tom, čeho se týká.

Nicméně jsme v příloze č. 9 Statutu narazili na problém diskriminace. Pro nečíslované městské části byl limit hodnoty majetkoprávního úkonu, při kterém je nutné oznámit úkon hlavnímu městu Praze, o řád nižší než u číslovaných městských částí. Je sice pravdou, že číslované městské části jsou podstatně větší než nečíslované, ovšem existují metody, kterými je tento rozdíl možné zohlednit bez diskriminace jakékoli skupiny městských částí. Nejlepším kritériem rozlišení významnosti majetkoprávního úkonu je jeho dopad na rozpočet městské části. Proto by nejlepším limitem pro oznámení majetkoprávního úkonu hlavnímu městu Praze bylo procentní vyjádření hodnoty majetkoprávního úkonu ve vztahu k příjmům městské části. Jen pro ilustraci předpokládejme že bude tento limit činit 10 % rozpočtových příjmů. Nečíslovaná městská část, jakou je třeba Praha-Slivenec s přibližnými ročními příjmy ve výši 17 milionů korun by musela hlavnímu městu Praze hlásit úkony, jejichž hodnota by převyšovala 1,7 milionu korun. A jako příklad číslované městské části

uvedme městskou část Prahu 6. Dle schváleného rozpočtu na rok 2014 měla příjmy ve výši 672 milionů korun. Tedy by hlásila hlavnímu městu úkony s hodnotou převyšující 67,2 milionu. Tato metoda není diskriminační a lépe postihuje odlišnou finanční situaci jednotlivých městských částí. Jako její jedinou slabinu chápu to, že by se zvýšil počet oznámení nečíslovaných městských částí a naopak by se u velkých městských částí neoznamovaly i poměrně významné majetkoprávní úkony.

Při popisu obsahu přílohy č. 3 Statutu jsme zmínili, že ve Statutu přetrvává odkaz na již neplatný zákon o ochraně ovzduší (č. 86/2002 Sb.). Vzhledem k tomu, že odkaz v textu právního předpisu má normativní povahu, a že § 4 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze umožňuje městským částem vykonávat přenesenou působnost jen na základě zákona nebo Statutu, je možné tvrdit, že v současnosti nemají městské části právo vykonávat přenesenou působnost dle zákona o ochraně ovzduší nebo dle zákona o státním občanství.

Na druhou stranu si nevšimnout, že mají oba zákony stejný název, a i rozsah pravomocí přenášených na městské části je obdobný. Navíc můžeme uvést názor Nejvyššího správního soudu, který byl vyjádřen ve známém judikátu označovaném jako „Ježek software“ (č.j.: 4 Ads 120/2009-88) podle jedné ze stran sporu. Nejvyšší správní soud v tomto judikátu odkazuje na bohatou judikaturu Ústavního soudu v otázce neurčitosti ustanovení právního předpisu. Je zde uvedeno, že *„neurčitost některého ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu, toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení jejího normativního obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů“*. Je pravdou, že v uvedeném případě se jednalo o chybějící definici vyměřovacího základu pro odvod pojistného na sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti, a zde se jedná o vymezení pravomoci orgánů městské části. Nicméně odkazuje-li Statut na již zrušený předpis, je toto ustanovení neurčité. Mezi standartní interpretační metody řadí prof. Gerloch *„výklad jazykový, logický a systematický“*.²⁵ K posledně jmenovanému prof. Gerloch uvádí *„k systematickému výkladu řadíme též interpretační derogační pravidla“*.²⁵

Myslím si proto, že pokud by bylo napadeno rozhodnutí orgánu městské části vydané na základě nových zákonů, nebylo by úspěšné, za předpokladu stejného znění

²⁵ Gerloch, A. Teorie práva. 4. upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, str. 146-151

obou zákonů. Protože existence stejné úpravy ve stejně nazvaném zákoně nenechává nikoho na pochybách o věcné příslušnosti orgánu městské části. Těžko lze ovšem jakýmkoli interpretačními metodami překonat absenci přenosu působnosti, pokud by se úpravy lišily. V takovém případě by byla míra nejistoty nejspíš příliš velká.

Je ovšem třeba brát na zřetel ustanovení § 5 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze, které ukládá hlavnímu městu a městským částem povinnost zabezpečit výkon přenesené působnosti, tedy i uplatňovat zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Pokud tedy nelze použít ustanovení Statutu, má povinnost zajistit výkon přenesené působnosti orgány hlavního města Prahy.

Za úvahu by stálo vyčlenění nejrozsáhlejší a nejvíce novelizované přílohy č.7 Statutu do samostatné vyhlášky. Svěřování správy majetku městské části či naopak její odnímání zbytečně rozšiřuje obsah Statutu a tuto činnost činí nepružnou. To proto, že novelizace této přílohy bývá často navázána na novelizaci jiných ustanovení či příloh Statutu, které často vyžadují určitou právní analýzu nové úpravy.

6. Orgány hlavního města Prahy a městských částí

6.1. Orgány hlavního města Prahy

Praha je řízena několika orgány, které mají přesně vymezenou náplň své činnosti a vzájemně se doplňují. Orgány nejsou nepodobné těm, které můžeme nalézt u obchodních korporací. Není nelogické, že je organizační struktura orgánů obchodních korporací podobná struktuře orgánů územních samosprávných celků. Vychází se totiž u obou z podobných potřeb.

Zaprvé je nutný orgán, který bude reprezentovat vůli všech členů. V případě obchodní společnosti jím bude shromáždění všech členů. Ovšem u celku tak velkého, jakým je Praha, by byl takový model značně nepraktický. Proto je jako jinde ve světě využíván model zastupitelské demokracie. Ten se do našeho případu promítá tak, že občané Prahy volí v místních volbách členy zastupitelstva, kteří budou v orgánu Prahy reprezentovat jejich názor.

Zadruhé je zapotřebí orgán, který se často a pravidelně se schází a řeší denní problémy. Tímto orgánem těžko může být zastupitelstvo, které je pro každodenní činnost příliš velké. U akciové společnosti je takovým orgánem představenstvo. Paralelu u hlavního města Prahy představuje rada hlavního města Prahy. Jde o výkonné orgány, jejichž náplní činnosti je každodenní správa. Důležité je, že klíčové kroky musí takový orgán činit v součinnosti s reprezentativním orgánem. Tím je zajištěno, že se činnost ubírá směrem, který vychází z vůle většiny.

Dále je třeba, aby někdo vedl jednání za společnost respektive územní celek. Není možné, aby se každého jednání účastnilo desítky zastupitelů nebo stovky společníků. Vzhledem k tomu, že výkonné orgány převážně řeší více věcí najednou, není praktické, aby se každého jednání účastnil celý tento orgán. Proto je určené osobě respektive předsedovi výkonného orgánu (v případě Prahy je to primátor hlavního města Prahy) umožněno, aby jednal za celek, byť musí být některé jeho úkony předem schváleny.

Jak vidno, soustava orgánů veřejné a soukromé správy má mnoho společného. Nyní se však nebudu dále zabývat paralelami a zaměřím se čistě na oblast veřejné správy, konkrétně na strukturu orgánů hlavního města Prahy.

6.1.1. Zastupitelstvo hlavního města Prahy a jeho výbory

Zastupitelstvo hlavního města Prahy je vrcholným pražským orgánem. Jeho zásadní postavení je zakotveno v čl. 101 odst. 1 Ústavy a § 1 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze, kde je stanoveno, že je jím Praha samostatně spravována. Zastupitelstvo je kolektivní zastupitelský orgán, který je obsazován volbou. Jak uvádí § 48 zákona o hlavním městě Praze, zastupitelstvo se skládá z 55 a 70 členů. Ve volebním období od roku 2010 do roku 2014 má zastupitelstvo hlavního města 63 členů. Jaký počet členů bude mít zastupitelstvo, stanovují zastupitelé vždy pro další volební období. Musí tak být stanoveno alespoň 85 dní před volbami.

Samotný zákon o hlavním městě Praze však neobsahuje celou úpravu voleb v hlavním městě, ale používá se zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí. To je již po několik let terčem kritiky, protože tento zákon umožňuje zastupitelstvu, aby pro příští volby vymezovalo volební obvody a stanovovalo počet členů zastupitelstva v rozsahu zákonem stanoveném. Proto jsme mohli být v minulosti svědky upravování obvodů způsobem nejvhodnějším pro politické strany s dominantním zastoupením v zastupitelstvu hlavního města Prahy. Tyto praktiky sice nedosáhly intenzity pověstného Gerrymanderingu, způsobu úpravy volebních obvodů v Americe, který při pohledu na mapu připomínal salamandra, ale potencionálně mohly omezit rovnou soutěž politických stran. Byť je třeba říci, že soudní rozhodnutí omezení soutěže nedovodili. Aktuální zprávy v médiích však hovoří o úmyslu tuto úpravu změnit. V zájmu přehlednosti se budeme tímto návrhem zabývat v kapitole věnující se hodnocení zákona o hlavním městě Praze.

K pravomocem zastupitelstva patří zejména záležitosti týkající se samostatné působnosti města jako schvalování rozpočtu a závěrečného účtu hlavního města, vydávání obecně závazných vyhlášek, vydávání územně plánovací dokumentace. Dále zde jsou pravomoci zastupitelstva, které míří spíše vně samosprávy, a to právo zákonodárné iniciativy nebo právo navrhnout zrušení podzákonných předpisů Ústavnímu soudu pro rozpor se zákonem. Zastupitelstvu jako nejvyššímu orgánu je vyhrazeno rozhodovat o nejzásadnějších majetkových úkonech hlavního města. Příkladem takových úkonů může být emise komunálních dluhopisů, nabytí a převody nemovitostí, zastavování nemovitostí nebo movitých věcí velké hodnoty, přijímání nebo poskytování dotací a půjček, prominutí pohledávek nebo poskytování darů.

Zastupitelstvo také volí obsazení dvou klíčových orgánů, kterými jsou rada hlavního města Prahy a primátor hlavního města Prahy.

Činnost zastupitelstva řídí primátor hlavního města Prahy. Právě on svolává a řídí jednání zastupitelstva hlavního města Prahy. Podle zákona musí zastupitelstvo zasedat alespoň jedenkrát za tři měsíce, ale ve skutečnosti zasedá každý měsíc.²⁶ Činnost zastupitelstva však neprobíhá pouze na veřejných zasedáních. Jednotliví členové zastupitelstva ještě pracují v rámci výborů zastupitelstva hlavního města Prahy, kterých je v současné době 12. Výbory, jako poradní orgány zastupitelstva, zřizuje a jejich členy volí zastupitelstvo hlavního města Prahy. Povinně se zřizují pouze výbor finanční, výbor kontrolní a výbor pro výchovu a vzdělávání. Jednání výborů řídí předsedové jednotlivých výborů. Jednání výborů se koná podle potřeby. Základy právní úpravy nalezneme v § 77 a § 78 zákona o hlavním městě Praze. Podrobnější úprava je obsažena v podzákonných předpisech. Tím je především myšlen Jednací řád výborů zastupitelstva hlavního města Prahy. Některá ustanovení vztahující se k výborům najdeme i v Jednacím řádu zastupitelstva hlavního města Prahy. Oba tyto předpisy schvaluje usnesením zastupitelstvo.

6.1.2. Rada hlavního města Prahy

Radu hlavního města Prahy definuje § 68 zákona o hlavním městě Praze jako „výkonný orgán hlavního města Prahy v oblasti samostatné působnosti“. V této pozici za svou činnost odpovídá zastupitelstvu hlavního města. To také volí 10 členů rady hlavního města Prahy, kteří spolu s primátorem hlavního města Prahy radu hlavního města Prahy tvoří. Schůze rady hlavního města Prahy, které nejsou veřejnosti přístupné, se konají podle potřeby. Podle údajů na internetovém portálu hlavního města Prahy praha.eu se rada hlavního města Prahy schází každé úterý.²⁷

Mezi hlavní pravomoci rady hlavního města Prahy v oblasti samostatné působnosti patří zabezpečovat hospodaření podle rozpočtu, který schválilo zastupitelstvo hlavního města Prahy a kontrola hospodaření města. Také projednává a

²⁶ http://www.praha.eu/jnp/cz/home/volene_organy/zastupitelstvo_hmp/terminy_zasedani_zastupitelstva/x2014/index.html

²⁷ http://www.praha.eu/jnp/cz/home/volene_organy/rhmp/komise_rady/index.html

řeší návrhy, připomínky a podněty, které jí předložil některý člen zastupitelstva, komise rady hlavního města Prahy nebo některá z městských částí. Rada hlavního města Prahy také zřizuje a ruší komise rady hlavního města Prahy, které jsou jejími poradními a iniciačními orgány. V současné době jich jsou téměř čtyři desítky.²⁸ Kromě výše zmíněného rozhoduje rada hlavního města Prahy o majetkoprávních úkonech, o kterých nenáleží rozhodovat zastupitelstvu hlavního města Prahy. Poslední skupinou pravomocí v oblasti samostatné působnosti, které je třeba zmínit, jsou pravomoci vztahující se k Magistrátu hlavního města Prahy. Nejdůležitější z nich je nejspíše právo ukládat úkoly Magistrátu a kontrolovat jejich plnění. Ale také rozhoduje o počtu zaměstnanců Magistrátu a množství prostředků na jejich platy. A v součinnosti s ředitelem Magistrátu jmenuje a odvolává ředitele jednotlivých odborů Magistrátu hlavního města Prahy a na návrh ředitele Magistrátu může dokonce celé odbory Magistrátu zřizovat či rušit. Na návrh ředitele Magistrátu také rada vydává organizační řád Magistrátu hlavního města Prahy.

Dále však rada hlavního města Prahy působí v oblasti přenesené působnosti. Zákon o hlavním městě Praze ale zmiňuje pouze pravomoc vydávat nařízení. Ostatní pravomoci musí radě hlavního města Prahy svěřit zákon.

6.1.3. Primátor hlavního města Prahy

Primátor hlavního města Prahy je dalším orgánem hlavního města. Jeho funkcí je zejména zastupovat hlavní město navenek. Může jít například o podepisování různých listin nebo účast v Radě Asociace krajů České republiky. K jeho úkolům patří i ceremoniální úkony, při kterých má právo nosit závěsný odznak a de facto jej nic neomezuje. Některé jiné činnosti ale nemůže činit bez předchozího souhlasu zastupitelstva hlavního města Prahy nebo rady hlavního města Prahy. Bez takovéto náležitosti by byl jeho úkon neplatný ex tunc.

Primátora hlavního města Prahy volí a odvolává zastupitelstvo hlavního města Prahy. Je zajímavé, že oproti ustanovení o volbě členů rady hlavního města Prahy, kde je stanoveno, že je zastupitelstvo hlavního města Prahy volí ze svého středu, v ustanoveních o volbě primátora hlavního města Prahy žádnou takovou normu

²⁸ http://www.praha.eu/jnp/cz/home/volene_organy/rhmp/komise_rady/index.html

nenalezneme. Zastupitelstvu hlavního města Prahy je také primátor hlavního města Prahy ze své funkce odpovědný.

Mezi primátorovy kompetence patří podepisování právních předpisů hlavního města Prahy, s předchozím souhlasem ministra vnitra jmenuje a odvolává ředitele Magistrátu hlavního města Prahy, stanovuje jeho plat a ukládá mu úkoly. Mezi povinnosti primátora hlavního města Prahy patří včas objednat přezkoumání hospodaření hlavního města Prahy, zabezpečování plnění úkolů v oblasti civilní obrany a mobilizace a další povinnosti, které mu uloží Zastupitelstvo nebo zákon.

Jak již bylo řečeno, primátor hlavního města Prahy je ex lege členem rady hlavního města Prahy. V této souvislosti je třeba zmínit, že mezi primátorovy pravomoci patří také právo sístace usnesení rady hlavního města Prahy, má-li jej za nesprávné. Toto sístované usnesení poté musí projednat zastupitelstvo hlavního města Prahy na nejbližším zasedání a může zjednat nápravu.

Z výše uvedeného výčtu úkolů a pravomocí je zřejmé, že je primátor hlavního města Prahy velmi důležitou součástí soukolí orgánů v hlavním městě. Může ovšem nastat situace, kdy z nějakého důvodu nemůže svou funkci vykonávat. V takovém případě je zde náměstek primátora respektive náměstci primátora, kteří ho mohou zastoupit. Tito zástupci jsou voleni zastupitelstvem hlavního města Prahy.

Primátor i jeho náměstci vykonávají své funkce od svého zvolení zastupitelstvem hlavního města Prahy až do doby, kdy je po volbách do zastupitelstva hlavního města Prahy novým zastupitelstvem zvolen nový primátor.

6.1.4. Magistrát hlavního města Prahy

Magistrát hlavního města Prahy je jedním z orgánů Prahy, jehož obsazení neovlivňují občané Prahy ve volbách. Tvoří jej zaměstnanci hlavního města Prahy, kteří jsou do něj zařazeni. V čele Magistrátu stojí ředitel Magistrátu hlavního města Prahy, kterého jmenuje a odvolává primátor. Primátor však tento úkon nemůže platně učinit bez souhlasu ministra vnitra. Podobné ustanovení můžeme nalézt i v zákoně o krajích. Jeho smysl spočívá v ochraně postu klíčového úředníka, bez kterého by těžko mohl úřad řádně fungovat, před neodůvodněnými změnami. Ministr zde působí jako stabilizující prvek, který nestranně posoudí, zda je jmenování či odvolání v pořádku. Je třeba dodat, že byl záhy přijat zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních

samosprávných celků, který v § 12 odst. 1 taxativně vymezuje odvolací důvody vedoucího úředníka. Je tedy otázkou, zda je nadále tohoto zásahu do vnitřních záležitostí hlavního města Prahy stále třeba.

Ředitel Magistrátu je tedy nestranným profesionálním úředníkem. Proto je také jeho funkce neslučitelná s funkcemi v politických stranách a hnutích, nemůže být poslancem nebo senátorem a nesmí být členem zastupitelstva hlavního města Prahy nebo zastupitelstva městské části. Kromě jmenování a odvolávání náleží primátorovi i rozhodovat o výši platu ředitele Magistrátu.

Že je ředitel Magistrátu velice důležitou součástí soukolí správy v hlavním městě, je zřejmé přímo ze zákona o hlavním městě Praze. Zde jsou vymezeny jeho kompetence, mezi které mimo jiné patří právo stanovovat platy všem zaměstnancům Magistrátu nebo právo vydávat pracovní řád, spisový řád a skartační řád. Také má právo se účastnit jednání zastupitelstva hlavního města Prahy a rady hlavního města Prahy. K jeho pravomocem patří i dávat souhlas k jmenování či odvolání tajemníka úřadu městské části. Může i podat návrh na jeho odvolání v rámci nápravných opatření podle § 81 odst. 3 písm. b) zákona o hlavním městě Praze.

Činnost Magistrátu hlavního města Prahy spočívá na jedné straně v plnění úkolů spadajících do samostatné působnosti, které mu uložily rada hlavního města Prahy nebo zastupitelstvo hlavního města Prahy. V oblasti samostatné působnosti ještě Magistrát koná, uloží-li mu to některý zákon. Takovým zákonem je například zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který v § 22 odst. 7 svěřuje Magistrátu hlavního města Prahy rozhodovat o odvodech a penále při porušení rozpočtové kázně městskou částí hlavního města Prahy.

Kromě činností spadajících do oblasti samostatné působnosti působí Magistrát v oblasti působnosti přenesené. A právě tyto činnosti si nejspíše s Magistrátem nejvíce lidí spojuje. Magistrát zde má především postavení odvolacího správního orgánu ve správních řízeních a řízeních podle daňového řádu (zákona č. 280/2004 Sb.), kde v prvním stupni rozhodovaly orgány městských částí hlavního města Prahy. Jako orgán prvního stupně Magistrát může působit při projednávání správních deliktů podle § 29 zákona o hlavním městě Praze nebo stanoví-li tak jiný zákon. V případě řízení o správním deliktu dle § 29 zákona o hlavním městě Praze je odvolacím orgánem ministerstvo vnitra.

Některé činnosti z oblasti přenesené působnosti hlavní město přeneslo na jednotlivé městské části a Magistrát je orgán, jehož úkolem je tyto činnosti organizovat a kontrolovat jejich výkon. V této souvislosti také Magistrát kontroluje dodržování usnesení vlády při výkonu přenesené působnosti městskými částmi a v případě potřeby jim poskytuje odbornou pomoc.

Za činnost Magistrátu, ať v oblasti samostatné nebo přenesené působnosti odpovídá ředitel Magistrátu primátorovi hlavního města Prahy.

Aby mohl Magistrát řádně vykonávat tento rozličný soubor činností, potřebuje mít určité schéma, podle kterého se jednotlivé činnosti rozumně rozdělí. To obdobně platí Takovým schématem je organizační řád Magistrátu hlavního města Prahy. Zmínku o něm můžeme nalézt v § 81 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze, kde je také naznačeno, jak organizační struktura Magistrátu vypadá. Detaily ovšem přenechává vlastnímu organizačnímu řádu. Tento důležitý dokument, jak již bylo uvedeno, vydává rada hlavního města Prahy na návrh ředitele Magistrátu.

Podle organizačního řádu se Magistrát člení na 5 sekcí (Sekce ředitele Magistrátu, Sekce zahraničních vztahů a péče o občany, Sekce dopravně správních agend a péče o území, Sekce finanční a investic a Sekce vnitřních služeb města a majetku města). Tyto sekce se na základě věcné příbuznosti agendy dále člení na odbory. Příkladem můžeme uvést například odbor informatiky, odbor sociální péče, odbor fondů EU, odbor dopravních přestupků, odbor územního plánu, odbor daní, poplatků a cen nebo odbor legislativní a právní. V každém odboru můžeme nalézt několik oddělení, z nichž každé se specializuje na konkrétní oblast činnosti. Kupříkladu právě v legislativním a právním odboru jsou 4 oddělení. Jedno se zabývá soukromou správou, druhé veřejnou správou a legislativou, třetí veřejnými zakázkami a posledním je oddělení sekretariátu.

Za pozornost stojí hlavně charakter předpisu. Organizační řád slouží pro organizování pracovních sil v rámci Magistrátu. Jde tedy o interní potřeby. Proto nemá formu obecně závazné vyhlášky, ale usnesení rady hlavního města Prahy.

6.1.5. Jiné orgány hlavního města Prahy

Ustanovení upravující jiné orgány, než jakými jsme se doposud zabývali, nalezneme ve čtvrtém dílu hlavy osmé první části (§ 77 až § 80) zákona o hlavním

městě Praze. Většina uvedených ustanovení se ovšem věnuje úpravě výborů zastupitelstva hlavního města Prahy a komisím rady hlavního města Prahy. Tyto orgány nemůžeme řadit mezi jiné orgány hlavního města, protože jsou orgány zastupitelstva respektive rady. Tedy nejsou přímo orgány hlavního města, protože jsou orgány orgánů hlavního města Prahy. V § 1 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze jsou ovšem uvedeny tzv. „zvláštní orgány“. Ty dle § 80 zřizuje primátor hlavního města Prahy pro výkon přenesené působnosti v případech, kdy tak stanoví zvláštní zákon. Dále se k nim nevyjadřuje ani zákon o hlavním městě Praze ani Statut hlavního města Prahy. Jedná se tedy o případ, kdy je mimo klasickou strukturu orgánů na základě zákona vytvořen jiný orgán. Jeho postavení, práva a povinnosti a zejména náplň činnosti určí právě zákon, na jehož základě mohl o vzniku orgánu primátor rozhodnout. Situací, kdy se toto ustanovení může realizovat není mnoho. Příkladem takového orgánu by ovšem mohla být bezpečnostní rada kraje, kterou zřizuje dle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení hejtman (v našem případě primátor).

Zajímavé je, že ač se v úvodních ustanoveních zákona o hlavním městě Praze uvádí městská policie mezi orgány hlavního města Prahy, v dalších ustanoveních zákona o ní není ani zmínka. Úpravu tohoto orgánu je třeba hledat v zákoně č. 553/1991 Sb., o obecní policii. Tento zákon je obecnou úpravou těchto orgánů na celém území České republiky. Hned v úvodu zákona je stanoveno, že obecní policie je orgánem obce, který zřizuje a ruší zastupitelstvo obce obecně závaznou vyhláškou. V případě hlavního města Prahy je tímto předpisem vyhláška č. 5/1992 Sb. hl. m. Prahy, o zřízení Městské policie hlavního města Prahy. Tento předpis je však velmi stručný. V úvodu se zřizuje Městská policie hlavního města Prahy (dále jen Městská policie). Dále je stanoveno, že Městskou policii řídí primátor hlavního města Prahy, a to prostřednictvím ředitele Městské policie. Krom těchto dvou záležitostí se vyhláška omezuje již jen na popis stejnokrojů strážníků Městské policie. Vyhláška byla několikrát novelizována, ale změny se především týkaly uniforem strážníků. Mimo tyto základní předpisy se k Městské policii vztahují i jiné vyhlášky. Zejména se jedná o vyhlášky zakazující určité jednání na území Prahy, kde je úkolem Městské policie kontrolovat a případně vynucovat jejich dodržování. Příkladem takových předpisů jsou vyhláška č. 11/2005, kterou se stanoví zákaz nabízení erotických vystoupení nebo erotických služeb, vyhláška č. 6/2001, o ochraně veřejné zeleně nebo vyhláška č. 8/2008, o udržování čistoty na ulicích a jiných veřejných prostranstvích.

6.2. Orgány městských částí

Kromě orgánů hlavního města Prahy, kterými se zabývala předchozí kapitola, působí na území hlavního města také orgány jednotlivých městských částí. Těmito orgány jsou podle § 4 zákona o hlavním městě Praze zastupitelstvo městské části, rada městské části, starosta městské části, úřad městské části a zvláštní orgány městské části. V dalších ustanoveních zákona o hlavním městě Praze, které se věnují orgánům městských částí, nalezneme několik odkazů na ustanovení o orgánech hlavního města. Jedná se o opatření, která mají zredukovat rozsah předpisu na nezbytné minimum. Proto v ustanoveních o městských částech nalezneme zejména úpravu specifickou právě jen pro městské části.

Ne všechny kompetence orgánů městských částí můžeme zjistit ze zákona o hlavním městě Praze. Některé záležitosti se městským částem svěřují nad rámec zákona pomocí Statutu hlavního města Prahy. Konkrétně můžeme kompetence nalézt v přílohách č. 2, č. 3 a č. 4 Statutu. Ani tím se však výčet kompetencí městských částí nevyčerpává. Statutem jsou totiž svěřovány kompetence pouze nad zákonný rámec. Tedy všechny kompetence, které jsou jednotlivým městským částem svěřeny přímo zvláštními zákony, nenalezneme ani v zákoně o hlavním městě Praze ani ve Statutu hlavního města Prahy.

6.2.1. Zastupitelstvo městské části

Zastupitelstvo městské části je jedním z orgánů, kterým náleží spravovat městskou část. Je složeno z členů zastupitelstva městské části. Jejich počet závisí na počtu obyvatel městské části. V městských částech s počtem obyvatel do 500 má zastupitelstvo pouhých 5 až 9 členů, ale u největších městských částí, které mají více než 70 000 obyvatel se počet zastupitelů pohybuje od 35 do 45. Konkrétní počet členů zastupitelstva musí být stejně jako u zastupitelstva hlavního města Prahy stanoven 85 dní před komunálními volbami.

Kompetence zastupitelstva městské části jsou do značné míry obdobné kompetencím zastupitelstva hlavního města Prahy. Je zde právo schvalovat rozpočet a závěrečný účet městské části, právo rozhodovat o vyhlášení místního referenda nebo právo zřizovat a rušit právnické osoby a organizační složky. Ale mezi kompetence

zastupitelstva patří i právo vyjádřit se k návrhu rozpočtu hlavního města Prahy a k návrhu územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy. Podobně jako u zastupitelstva hlavního města Prahy i zastupitelstvo městské části rozhoduje o některých významných majetkoprávních úkonech.

Zákon o hlavním městě Praze počítá i možností, že z důvodu poklesu členů zastupitelstva o více než polovinu, neuskutečnění voleb do zastupitelstva pro nedostatek kandidátů nebo z důvodu rozpuštění zastupitelstva městské části nebude zastupitelstvo schopné vykonávat svou činnost. V takovém případě náleží řediteli magistrátu hlavního města Prahy jmenovat správce městské části. Ten zabezpečuje plnění úkolů městské části v oblasti samostatné působnosti, zastupuje městskou část navenek a stojí v čele úřadu městské části. Jeho činnost kontroluje právě ředitel Magistrátu. Funkce správce městské části má provizorní charakter. Jeho konečnou povinností je svolat ustavující zasedání nově zvoleného zastupitelstva, na kterém podá zprávu o své činnosti, o stavu hospodaření městské části a o majetku městské části.

6.2.2. Rada městské části

Rada městské části je stejně jako rada hlavního města Prahy výkonným orgánem. Není tomu však všech městských částech. Zákon o hlavním městě Praze stanovuje, že se rada městské části nevolí v městských částech, které mají méně než 15 členů zastupitelstva. To je také možné dovodit z předchozí věty § 95 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze, kde je uvedeno, že rady městských částí mají od 5 do 9 členů, ale počet členů nesmí přesáhnout jednu třetinu členů zastupitelstva městské části. Dáme-li toto ustanovení do souvislosti s § 88, který vymezuje počty členů zastupitelstva podle počtu obyvatel, zjistíme, že radu nemohou mít městské části do 500 obyvatel. Podle údajů Českého statistického úřadu z 31.12.2012 však existovaly v té době pouze dvě takové městské části. Byly jimi Praha-Královice a Praha-Nedvězí. Ale i městské části, které mají 500 až 3.000 obyvatel, a dokonce městské části mající od 3.000 do 10.000 obyvatel nemusí mít v zastupitelstvu dost členů, aby zde rada mohla vzniknout. Takovými městskými částmi byly na konci roku 2012 téměř všechny „nečíslované“ městské části. V těchto městských částech vykonává kompetence rady městské části starosta městské části. Výjimkou jsou pouze pravomoci zřizovat a rušit odbory úřadu městské části, stanovovat celkový počet

zaměstnanců úřadu městské části a prohlašovat náhradníka za člena zastupitelstva na uprázdněný mandát. Tyto pravomoci nenáleží starostovi městské části ale zastupitelstvu městské části.

V městských částech, kde rada městské části volí, patří k jejím pravomocem zejména hospodařit podle schváleného rozpočtu městské části. Obecně lze říci, že v oblasti samostatné působnosti sahají kompetence rady jen potud, pokud nenáleží zastupitelstvu městské části nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradí. V oblasti přenesené působnosti je třeba, aby radě svěřil pravomoc zákon. Mezi kompetence rady patří i rozličné pravomoci ve vztahu k úřadu městské části.

6.2.3. Starosta městské části

Starosta městské části je podobně jako primátor hlavního města Prahy orgánem, který především reprezentuje navenek. V ustanoveních zákona o hlavním městě Praze se ovšem stejně jako u jiných orgánů městských částí odkazuje na ustanovení upravující obdobné orgány na celopražské úrovni. Výslovně se starostovi městské části svěřuje pravomoc jmenovat a odvolávat tajemníka úřadu městské části a stanovovat jeho plat. Této pravomoci nemusí vždy starosta využít. V některých městských částech tato funkce není povinná (k tomu blíže v následující kapitole). K platnému jmenování či odvolání tajemníka se vyžaduje předem daný souhlas ředitele magistrátu hlavního města Prahy. Dále je starosta oprávněn žádat součinnost Policie České republiky nebo městské policie hlavního města Prahy je-li potřeba zajistit pořádek na území městské části. Poslední explicitně uvedenou pravomocí starosty městské části je právo účastnit se jednání zastupitelstva hlavního města Prahy. Na takovém jednání má poradní hlas. Týká-li se projednávaná záležitost městské části musí být starostovi uděleno slovo. Podobně má starosta právo účastnit se jednání rady hlavního města Prahy, jedná-li rada o návrhu podaném městskou částí. Mimo ustanovení, která se věnují starostovi městské části, najdeme oprávnění starosti pozastavit výkon usnesení rady městské části, domnívá-li se, že je nesprávné. Toto sistované usnesení je následně předloženo k projednání zastupitelstvu městské části, které může zjednat nápravu.

V praxi je starosta městské části krom orgánu zastupujícího městskou část navenek jakýmsi prostředníkem mezi volenými orgány městské části a úředníky. Za

plnění všech uložených úkolů zaměstnanci úřadu městské části odpovídá tajemník úřadu starostovi městské části. Tedy nezajistí-li tajemník úřadu řádné plnění uložených úkolů jemu podřízenými zaměstnanci, považuje se to za porušení jeho povinností, což může vyústit až k jeho odvolání z funkce (viz. § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících územních samosprávných celků). Starosta je zase odpovědný radě městské části, která odpovídá zastupitelstvu. Zde se však jedná o politickou odpovědnost.

6.2.4. Úřad městské části

Úřad městské části je orgánem městské části, který rozhodnutí ostatních orgánů městských částí uvádí do praxe. Skládá se ze starosty a jeho zástupců, ze zaměstnanců zařazených do úřadu a z tajemníka úřadu městské části. Funkce tajemníka ovšem není obligatorní ve všech případech. Ze zákona vyplývá povinnost jmenovat tajemníka v městských částech s rozsahem působnosti v oblasti přenesené působnosti shodným obcemi s pověřeným obecním úřadem nebo obcemi s rozšířenou působností. To, která městská část má působnost obce s pověřeným obecním úřadem nebo obce s rozšířenou působností, zákon nestanovuje. V ustanovení § 32 zákona o hlavním městě Praze, které se věnuje přenesené působnosti městských částí, se pouze odkazuje na Statut hlavního města Prahy. Druhým případem, kdy musí být funkce tajemníka úřadu městské části zřízena, je, rozhodne-li tak zastupitelstvo městské části. V městských částech, kde tajemník není, vykonává úkoly, které by mu bývaly patřily, starosta městské části. Úřadu městské části přísluší vykonávat přenesenou působnost, nesvěří-li zákon určitou záležitost do působnosti jiného orgánu městské části.

6.2.5. Jiné orgány městských částí

Stejně jako na celopražské úrovni i na úrovni městských částí zastupitelstvo městské části zřizuje výbory jako své poradní orgány. Termín orgán zde ovšem podobně jako na celopražské úrovni nesmí být vztahován k městské části. Nejde totiž o orgán městské části, ale o orgán zastupitelstva městské části. Pro které oblasti si tyto poradní orgány zastupitelstvo městské části zřídí, záleží čistě na jeho uvážení. Výjimkou jsou pouze kontrolní výbor a finanční výbor, které zřizuje zastupitelstvo

obligatorně. Podobně jako zastupitelstvo má i rada městské části své poradní orgány. Jedná se o komise rady městské části. Zákon se omezuje pouze na stanovení, že se komise usnává většinou členů a ze své činnosti odpovídají radě městské části.

K jiným orgánům městských částí, než jakými jsme se doposud zabývali, se zákon příliš nevyjadřuje. Nalezneme zde pouze společný odkaz pro výbory zastupitelstva městské části a zvláštní orgány městské části, který odkazuje na ustanovení § 77 až § 80 zákona o hlavním městě Praze. Podobně jako u zvláštních orgánů hlavního města i zde je možné nalézt zákon, který přenáší působnost na orgány městských částí. Je jím zákon o vodách (č. 254/2001 Sb.), který v § 77 odst. 1 a odst. 3 písm. a) přenáší na tzv. „povodňové komise městských částí“ pravomoci související s řízením ochrany před povodněmi v době povodní.

6.3. Úvahy de lege ferenda v oblasti orgánů hlavního města Prahy a orgánů městských částí

V první řadě bych se rád věnoval aktuálnímu dění okolo voleb do zastupitelstva hlavního města Prahy. Jak jsme uvedli v kapitole věnující se zastupitelstvu hlavního města Prahy, řídí se volby do tohoto orgánu zákonem o volbách do zastupitelstev obcí. Ten umožňuje, aby zastupitelstvo upravovalo volební obvody. V minulosti sloužila tato pravomoc také k tomu, aby se optimálně rozdělili voliči vládnoucích stran, a ty tak v nových volbách dosáhly obdobného výsledku. Když jsme vymezili současnou situaci, můžeme přikročit k analýze možného budoucího vývoje.

Poslanecké sněmovně byl předložen návrh zákona, podle něž by se na volby do zastupitelstva hlavního města Prahy použil zákon č. 130/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů. Současně s tím by se ústavním zákonem zkrátilo volební období zastupitelstva hlavního města Prahy. Aby volby do zastupitelstva hlavního města Prahy a zastupitelstev městských částí po této změně neprobíhaly každé dva roky, obsahovala novela také ustanovení, podle něž by se volby do zastupitelstva hlavního města Prahy konaly v termínu voleb do městských částí. Toto ustanovení kritizuje například usnesení vlády ze dne 17.3.2014 č. 170 tím, že tvrdí „*se jeví jako matoucí*“ a „*bližší komentář v důvodové zprávě k němu chybí*“. Navíc stanovisko vlády zmiňuje nebezpečí spočívající v možnosti schválení pouze jednoho z předkládaných předpisů.

Návrh mimo jiné uvádí, že novela nemá žádné dopady na rozpočet státu ani územního samosprávného celku, ale v důvodové zprávě návrhu se zmiňuje, že by stejně jako v jiných krajích i v Praze náležel politickým stranám příspěvek za zvoleného člena zastupitelstva dle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Tudíž by dle zmíněného zákona byl dopad na rozpočet 16.250.000,- Kč ročně. Mimo to není dle mého názoru vhodné, aby se volby do zastupitelstev městských částí konaly podle zákona č. 491/2001 Sb. a volby do zastupitelstva hlavního města Prahy dle jiného předpisu. Zákon o volbách do krajských zastupitelstev zakotvuje, že celé území kraje je jedním volebním obvodem, a tak řeší výše zmíněný problém. Ovšem nejsem si jistý, zda lze za adekvátní způsob řešení možnosti rozdělit hlavní město Prahu na více volebních obvodů považovat novelizaci 3 právních předpisů a zkrácení volebního období řádně zvolených členů zastupitelstva.

Vyvstává tedy otázka, jak tento problém řešit adekvátním způsobem. Podle mého názoru, by nebylo šťastné se snažit násilně rozšířit působnost zákona o volbách do zastupitelstev krajů na úpravu pražských voleb. Vhodnější by bylo vytvořit novou zvláštní úpravu voleb do zastupitelstva hlavního města Prahy a zastupitelstev městských částí, která by reflektovala veškerá pražská specifika. Tato úprava by mohla být obsažena ve zvláštním zákoně. Inspiraci lze hledat v předpisech z období první republiky, kde byly volby do pražského zastupitelstva upraveny zvláštním zákonem (č. 115/1920 Sb. z. a n.), který novelizoval a doplňoval původní znění obsažené v Obecním řádu pražském. Druhou možností by též mohla být prostá novelizace zákona o volbách do zastupitelstev obcí, který v současnosti pamatuje na pražská specifika. V § 27 odst. 3 zákona by se stanovilo, že území hlavního města Prahy tvoří jeden volební obvod.

Než se budeme věnovat dalším tématům, je ještě třeba se zamyslet nad dopady chystané změny. Tím, že se celé území hlavního města stane jedním volebním obvodem, se prakticky znemožní malým politickým uskupením, neřkuli jednotlivcům, stát se členy zastupitelstva. Navíc kandidaturu jednotlivců vylučuje případné užití zákona o volbách do zastupitelstev krajů. Tím se na jednu stranu omezuje právo občanů být voleni do zastupitelstva, ale na stranu druhou se zvyšuje šance na volební výsledek umožňující potenciálně stabilní vedení města. Právo být volen do zastupitelstva je ovšem subjektivním právem občana dle čl. 21 odst. 4 Listiny

základních práv a svobod. Toto ustanovení zaručuje pro všechny rovné podmínky při přístupu k voleným funkcím. Toto ustanovení bude těžko dodrženo, když se ve volbách do zastupitelstva obce, kterou hlavní město Praha také je, neumožní ucházet se o členství v zastupitelstvu jednotlivcům, kteří nejsou členy politické strany nebo hnutí. Vznikla by tak nerovnost mezi občany Prahy a občany jiných obcí. Proto nejsem tomuto návrhu nijak nakloněn. Nyní se však již přesuneme k dalšímu.

Zatímco při hodnocení právních předpisů jsme neuvažovali o nějaké dramatické změně dosavadní úpravy, na tomto místě se o to pokusíme. Budeme hypoteticky uvažovat o radikálních proměnách organizace veřejné správy v hlavním městě Praze. K těmto úvahám též připojíme jejich předpokládané následky. Důvod, který mě k těmto úvahám vedl, si s dovolením nechám na konec kapitoly.

Pokud bychom zvýšili míru decentralizace v hlavním městě Praze, dostali bychom se do situace, kdy by Praha byla krajem a zároveň něčím, jako je společenstvím obcí. Tato koncepce by jistě přinesla více samostatnosti jednotlivým městským částem, čímž by se posílilo jejich postavení. Na druhou stranu by se obtížně realizovaly projekty, které by se týkaly více než jedné městské části. Pro ilustraci obtíží můžeme uvést příklad z oblasti územního plánování. V současnosti vypracovává hlavní město Praha zásady územního rozvoje a územní plán pro celé území města. Na procesu tvorby územně plánovací dokumentace se podílí jednotlivé městské části, které mají možnost do ní promítnout své zájmy pomocí připomínek. Tudíž se reflektují lokální zájmy, ale ne na úkor celkové koncepce. Nově by na úrovni hlavního města vznikaly zásady územního rozvoje. Jednotlivé městské části by na jejich základě vypracovávaly územní plány podle svých potřeb a zájmů. Lze těžko jednoznačně říci, zda by tento obecnější typ územně plánovací dokumentace dokázal dostatečně určitě vymezit v pražské konsistentní zástavě plochy a koridory nadmístního významu tak, aby je územní plány městských částí reflektovaly. Dalším problémem, které by v takovém případě nastal, je zajištění veřejné bezpečnosti. V Praze působí městská policie, ale institut krajské policie zákon nezná. Proto by jedna ze vzniklých obcí musela vzít na svá bedra celou městskou policii a uzavřít s ostatními městskými částmi veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě by policie působila i na jejich území. Těžko si lze představit, že by se veškeré tyto problémy podařilo vyřešit tak, aby toto řešení získalo nějakou větší podporu.

Ostatně to, že přílišná decentralizace Prahy není pro toto kohezní město dobrou volbou, se tvrdí již v důvodové zprávě k návrhu zákona č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze. Konkrétně se zde argumentuje závěrem symposia expertů C.C.R.E. (Evropské rady měst a regionů) pro místní správu a samosprávu, které tvrdilo, že by decentralizovaná struktura neumožnila řídit velkoměsto, jakým je Praha.

Druhou možností, o které je možné uvažovat, je opuštění městských částí jako podivného stupně samosprávy v hlavním městě. To, že občané hlavního města Prahy volí v komunálních volbách členy zastupitelstva hlavního města Prahy a zároveň členy zastupitelstva městské části, je vlastně nelogické. Je to nelogické z toho důvodu, že členové zastupitelstva hlavního města Prahy jednají v zájmu hlavního města Prahy a jeho občanů. Tím jsou myšleni všichni občané. Tedy jediným logickým důvodem existence orgánu se stejným úkolem je, že by menší, lokální problémy mohly být přehlíženy nebo řešeny neúměrně dlouho.

Těžko lze ovšem vymyslet jiný způsob, jakým by bylo možné uspořádat strukturu orgánů v hlavním městě a městských částech tak, aby nebylo vytvořeno více problémů, než bylo vyřešeno. Jakýmkoli snížením počtu osob, které zastupují občany hlavního města Prahy, zvýšíme nerovnost občanů hlavního města Prahy ve srovnání s ostatními občany České republiky. Počet zastupitelů je totiž klíčový zejména z toho důvodu, že umožňuje reprezentaci i menšinových skupin obyvatel. Představme si, že bychom v každé městské části volili členy zastupitelstva hlavního města Prahy, kteří by řídili městskou část a zároveň pracovali v rámci zastupitelstva hlavního města Prahy. V takovém případě by nešlo dostatečně reprezentovat jednotlivé názory skupin voličů v městských částech, aniž by počet členů zastupitelstva hlavního města Prahy nenarostl na několik set. Máme tedy na jedné misce vah akceschopnost zastupitelstva hlavního města Prahy a na druhé zastoupení názorů občanů hlavního města Prahy. Lze přidávat na jednu nebo na druhou miskou, ale rovnováhy nejspíše nebude dosaženo.

Při našich úvahách o změně struktury orgánů v hlavním městě Praze a městských částech také platí to, co jsme zmínili při hodnocení zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. V potaz je třeba brát historický vývoj hlavního města. Jak jsme se postupně probírali jednotlivými zákony o hlavním městě Praze, uváděli jsme, která území byla k Praze připojena. Tento proces do značné míry ovlivňoval a stále ovlivňuje strukturu orgánů v hlavním městě. V období první republiky byla k Praze

připojena řada okolních obcí. V těchto obcích byly ovšem ponechány dosavadní místní orgány s tím, že byly podřízeny orgánům hlavního města Prahy a jejich původní pravomoci byly značně zredukovány. Ustanovení § 7 zákona 116/1920 Sb. pouze změnilo terminologii a stanovilo počty členů orgánů. Účelem zachování původních orgánů respektive jejich ekvivalentů bylo, aby tyto orgány usnadnily hlavnímu městu převzetí jejich dosavadního majetku, závazků a podobně. Je třeba říci, že tyto místní orgány měly zejména poradní funkci a také pomáhaly hlavnímu městu tím, že spravovaly místní podniky a ústavy. Množství funkcí vykonávaných místními orgány narostl v období vlády komunistické strany. Dokumentem, který tuto skutečnost dobře ilustruje, je vládní nařízení č. 71/1960 Sb., o rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a o uspořádání činnosti jejich orgánů. To se následně projevilo i ve znění prvního porevolučního zákona o hlavním městě Praze. I když některé činnosti, které do té doby měly na starosti obvodní a místní národní výbory, byly ponechány občanům. Jako příklad můžeme uvést zřizování a provoz restaurací a jídelen. Nicméně se zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze musel vypořádat se situací, kdy zde téměř po sedmdesát let existovaly obvodní a místní orgány, které vykonávaly řadu potřebných činností. Nebylo možné během necelého roku nově organizovat veřejnou správu v hlavním městě, a tak podobně jako za první republiky, kdy byly recipovány rakousko-uherské předpisy, které byly postupně upravovány, i nový zákon o hlavním městě Praze využil dosavadní úpravu v podobě zákona o územním členění státu (viz. § 37 a § 38 zákona č. 418/1990 Sb.). Zákon navazoval na dosavadní schéma organizace správy v hlavním městě Praze. Rozdílem bylo však to, že již nešlo o tzv. „lidově-demokratickou“ správu, ale o samosprávu a výkon státní správy. Současný zákon o hlavním městě Praze již sice nevyužívá zákon o územním členění státu, nicméně je jím ovlivněn. Porovnáme-li územní členění hlavního města dle zákona o územním členění státu a nové členění, zjistíme, že se částečně překrývají (viz. zákres usnesení zastupitelstva hlavního města Prahy č. 41/14 ze dne 23.6.1994 a č. 10/17 ze dne 12.10.1995).

A nyní již můžeme uvést důvod pro výše uvedené úvahy. Tím je skutečnost, že je mnohdy nejlepším způsobem zhodnocení určitého stavu představa jeho radikální změny. Tedy až poté, co jsme si pokusili představit dopady případných změn v organizaci veřejné správy v hlavním městě Praze, jsme schopni docenit kvalitu stavu současného. Rozhodně tím není řečeno, že je současný stav organizace veřejné

správy ideální. Ale spíše může být závěrem těchto úvah to, že pokud se má organizace veřejné správy v hlavním městě Praze změnit, je vhodné činit spíše drobné změny, které respektují historický vývoj a berou v potaz širší souvislosti.

7. Závěr

V úvodu této diplomové práce jsem jako její cíl vymezil proniknutí do ne zcela probádané oblasti organizace veřejné správy v hlavním městě Praze. Tohoto cíle jsem se pokusil dosáhnout pomocí interpretace relevantních právních předpisů, judikatury i teoretických poznatků jurisprudence. Nutno poznamenat, že pramenů, které se věnují teorii organizace veřejné správy, je velké množství. Bylo by jistě možné rozšířit tuto práci tím, že bych se hlouběji věnoval problematice kolize poznatků správní vědy s realitou organizace veřejné správy v hlavním městě, nebo že bych se pokusil na problematiku veřejné správy v hlavním městě Praze podívat z pohledu politologie a sociologie. Zajímavé by bylo hlouběji porovnat organizaci veřejné správy v hlavním městě Praze s organizací veřejné správy v Brně a dalších velkých městech. Pro účely této práce jsem se ovšem rozhodl zůstat pouze u pohledu právního a teoretické poznatky využít jen v omezené míře.

Při rozboru jednotlivých zákonů o hlavním městě Praze jsem zmiňoval, že předpisy, přijaté během vlády komunistické strany, byly poněkud stručné. To, co do nich zákonodárci nezahrnuli, bylo poté doplňováno vládními nařízeními. Tento pro adresáty právních předpisů nepříjemný trend ukončil až zákon 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze. Ovšem statut hlavního města Prahy, který byl přijat na základě tohoto zákona, přehledností zrovna nevynikal. Dnešní stav, kdy existuje jediná komplexní zákonná norma a jeden hlavní samosprávný předpis, je pro adresáty norem jistě přehlednější. Nicméně by bylo vhodné na trend zpřehledňování právní úpravy navázat a některá problematická ustanovení dvou výše zmíněných předpisů upravit.

V kapitolách, které hodnotily platnou právní úpravu organizace veřejné správy v hlavním městě Praze, jsem se zamýšlel nad možnými alternativami současné úpravy. Cílem těchto úprav by měl být větší komfort pro občany hlavního města při řešení jejich problémů a potřeb s orgány hlavního města a městských částí. Nastínil jsem ovšem zásadní úskalí těchto úvah, které spočívá v provázanosti právní úpravy organizace veřejné správy v hlavním městě Praze s organizací na ostatním území České republiky a právním řádem vůbec.

Současná právní úprava organizace veřejné správy v hlavním městě Praze podle mého názoru umožňuje, aby orgány hlavního města a městských částí mohly

plnit svou funkci, tedy uspokojovat veřejné zájmy. Uvedl jsem ovšem několik oblastí, jež by si zasloužily racionalizaci.

Mezi nejpalcivější z hlediska teorie řadím nejasné vymezení charakteru městských částí. Zmínil jsem několik z řady judikátů, které se této problematice věnovaly. Rovněž jsem uvedl poznatky jurisprudence týkající se problematiky veřejnoprávních korporací a subjektů veřejného práva vůbec. Na základě judikátů a poznatků správní vědy jsem dospěl k představě, jak městské části chápat. Vyžadovalo to ovšem značné úsilí a nelze tvrdit, že lze tuto představu bez výhrad přijmout. Lepší vymezení charakteru městských částí v zákoně o hlavním městě Praze by proto bylo dle mého názoru víc než užitečné.

Oblastí zasluhující změnu z pohledu praxe je dle mého názoru přenos výkonu působnosti hlavního města Prahy na městské části. Této problematice jsem se věnoval v kapitole hodnotící Statut. Byť příloha č. 4 Statutu není nejrozsáhlejší přílohou, je dle mého názoru přílohou, která je nejméně přehledná. To není zrovna šťastné, vezmeme-li v úvahu její zaměření. Vymezení působnosti by mělo být, alespoň přibližně, natolik přehledné, aby umožňovalo orientaci i právně nevzdělaným osobám. To současná podoba tohoto předpisu dle mého názoru neumožňuje.

Zabýval jsem se též problémem diskriminace městských částí v povinnosti oznamovat významné majetkoprávní úkony hlavnímu městu Praze a navrhl změnu ustanovení, která by tento problém vyřešila. Ohledně nejrozsáhlejší přílohy Statutu jsem také vyjádřil své pochybnosti ohledně její potřebnosti v tomto právním předpise.

V této práci jsem se však nezaměřil jen na záležitosti, jež by mohly hlavnímu městu Praze prospět, nýbrž i na to, co by jí mohlo uškodit. Mezi tato ohrožení lze jistě řadit nedostatečně promyšlené a diskutované návrhy zákonodárců. Mírím teď na v práci zmiňovanou aktuální snahu některých zákonodárců změnit právní úpravu voleb do zastupitelstva hlavního města Prahy. Přestože nelze podaný návrh zákona hodnotit jako amatérský, při pohledu na stanovisko, které k němu zaujala vláda, se nedokáži ubránit dojmu, že je připraven poněkud narychlo. Jakékoli zásahy do zákonů upravujících volby by dle mého názoru měly být řádně projednané a rozhodně by neměla být jakákoli pochybnost o tom, jakou úpravou se budou řídit volby vzdálené ani ne půl roku.

8. Použitá literatura

Monografie

BERAN, K. Právní osoby veřejného práva: veřejnoprávní subjektivita, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav, právní povaha univerzity, právní povaha církví. Praha: Linde, 2006, 191 s.

BOHÁČ, R. Legislativní proces: (teorie a praxe). Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, 547 s.

EXNER, J. Obce, města, městské části. O místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech. 1. vydání. Praha : Libri, 2004, 408 s.

GERLOCH, A. Teorie práva. 4. upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 343 s.

HENDRYCH, D. Správní věda – Teorie veřejné správy. Praha : ASPI Publishing, 2003. 196 s.

HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 826 s.

HÁCHA, E., HOETZEL, J., LAŠTOVKA, K., WEYR, FR. Slovník veřejného práva československého. Svazek V. Praha : EUROLEX BOHEMIA, 2000. Svazek III a V

HORÁK, M. *Úspěch i zklamání: demokracie a veřejná politika v Praze 1990-2000*. 1. české vyd. Překlad Michaela Pixová. Praha: Karolinum, 2014, 278 s. Politeia (Karolinum).

KOPECKÝ, M. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 392.

PRAŽÁK, J. Rakouské právo veřejné. Díl druhý : právo správní. Praha, 1905, str. 1.

SCHELLE, K. Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990. Praha : EUROLEX BOHEMIA, 2003, 430 s.

SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 s.

ŠTĚDRÝ, B. Sbíрка zákonů, nařízení a předpisů platných pro hlavní město Prahu. Díl 1. Nákladem hlavního města Prahy, 1938, 822 s.

SVOBODA, K. GOSPIČ, J. VEDRAL, J. PLÍŠEK, M. Územní samospráva a státní správa. 1. vydání. Praha : EUROUNION, 2000, 370 s.

WEYR, Fr. Československé právo ústavní, Praha 1937

Internetové zdroje

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD [on-line]. Počty obyvatel v hlavním městě Praze a městských částech hlavního města Prahy.

Dostupné z:

http://vdb.czso.cz/sldbvo/#!stranka=zakladni-vysledky&tu=0&th=&vseuzemi=null&v=&vo=H4sIAAAAAAAAAAGVPPU_CUBS9gJXPRHRw8ydAIC5s-vCVtGnpa9pSYyef0IBNhfl6wE4mLjq46u7gyJ8w_gJXJ-Pu7KgXE3XwJPfmmuScnHMX76CkAtZP-Zw3Z_Ikbmo8jfo8UYovj0-bh88FyPegEk_4sMeP5UToUJaRCNNNoEg-zZGeXlqidl3DXcaoSygNXdWzikH46hQuAfxrIUORqbP9bJCFHJBQ1Ri3m4bWy3Wp3JKwajO7proRCu9WSUKHEYz5xCSXJ0u0RnxnM1NHNkHsHdsC6DgmQe2i2iGaqFIklQfVJ1B_n4z5eNTUxzIchWLj7f7h4_K6k4ecDsqcx7MwE1D_01mzs6NOXC3utqq3rzd5rJ58ItUMLHn9H9Cix7pDkwD65d0qlqe7WOrNdek3UZADLNhCx7x7Av2XZfebQEAAA.&void=

HLAVNÍ MĚSTO PRAHA [on-line]. Komise rady hlavního města Prahy.

Dostupné z:

http://www.praha.eu/jnp/cz/home/volene_organy/rhmp/komise_rady/index.html

HLAVNÍ MĚSTO PRAHA [on-line]. Termíny jednání rady hlavního města Prahy.

Dostupné z:

http://www.praha.eu/jnp/cz/home/volene_organy/rhmp/index.html

HLAVNÍ MĚSTO PRAHA [on-line]. Termíny jednání zastupitelstva hlavního města Prahy.

Dostupné z:

http://www.praha.eu/jnp/cz/home/volene_organy/zastupitelstvo_hmp/terminy_zasedani_zastupitelstva/x2014/index.html

HLAVNÍ MĚSTO PRAHA [on-line]. Správní členění města

Dostupné z:

<http://envis.praha-mesto.cz/rocenky/roc97/IMG/zivpro/rocnk97/6-01.gif>

MĚSTSKÁ ČÁST PRAHA 6 [on-line]. Rozpočet městské části na rok 2014.

Dostupné z:

http://www.praha6.cz/prijmy_navrh14.html

MĚSTSKÁ ČÁST PRAHA 16 [on-line]. Rozpočet městské části na rok 2014.

Dostupné z:

<http://www.praha-slivenec.cz/new/rozpocet.htm>

VLÁDA [on-line]. Stanovisko vlády k návrhu poslanců Františka Adámka, Štěpána Stupčuka, Jiřího Koskuby, Jaroslava Zavadila a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 124)

Dostupné z:

https://apps.odok.cz/djv-agenda?p_p_id=agenda_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_resource_id=downloadAttachment&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&agenda_WAR_odokkpl_attachmentPid=VPRA9HJANZLH

Judikatura

Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 7.5.2010, č.j.: Konf. 14/2010 – 8

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.3.2009, č.j.: 4 Ads 120/2009 – 88

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.8.2010, č.j.: 2 As 52/2010 - 59

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11.6.2013, č.j.: 3 Ao 9/2011 – 219

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20.12.1999, č.j.: 6 A 95/96 – 24

Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27.4.1999, č.j.: 5 A 121/97 – 20

Periodika

VEDRAL, J. Nový zákon o hlavním městě Praze. Veřejná správa. 2000, číslo 24, str. 24 a násl.

Summary of the thesis “Organisation of public administration in the City of Prague“

This thesis focuses on complex issue of organisation of public administration in the City of Prague. The reason, which led author to choose this topic, is that there are only few jurists, who dedicate more than several words to this subject in their studies or articles. Therefore this subject matter isn't as explored as for example organisation of public administration in villages or counties in Czech Republic.

Aim of this thesis is to go through several sources of information from legislation, judgements and jurisprudence and provide a complex view on current legislation, which regulates organisation of public administration in the City of Prague. Author also tries to add his opinions on some sources.

At first we find some theoretical introduction to the topic and brief summary of historical development of the Prague. These facts are used in following chapters.

Main part of the thesis is in Chapter Five and Chapter Six. Chapter Five includes description of legislation, which concerned this issue since 1850. This year was not selected casually. It's year of inception of self-government in the Prague. Chapter Six describes activities of administrative bodies, which operate in the City of Prague and its boroughs.

Author emphasizing currently effective City of Prague Act (č. 131/2000 Sb.) and Charter of City of Prague (č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy). Problematical provisions of both regulations are investigated in detail. For some of them author outlines his view “*de lege ferenda*”. Thesis also brings consideration of radical changes of organisation of public administration in the City of Prague. These considerations are confronted with specifications of the City of Prague and its everyday reality. Author connects to these considerations their expected impacts on the lives of citizens and activities of administrative bodies.

Thesis also examines in detail issue of personality boroughs and their legal capacity. Author interprets legislation, provides view of judges and jurisprudence. On these information author tries to provide his opinion on character of boroughs.

At the end of the thesis author summarises knowledge from the whole thesis, which relates to the effective legislation. On this base author tries to judge current legislation regulating organisation of public administration in the City of Prague.

Key words

Public administration, the City of Prague, boroughs

Klíčová slova

Veřejná správa, Hlavní město Praha, městské části