

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Katedra politologie

Bakalářská práce

2019

Jakub Iran

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Katedra politologie

Autonomie samospráv městských částí: případová studie

hl. m. Prahy

Bakalářská práce

Autor práce: Jakub Iran

Studijní program: Politologie a veřejná politika

Vedoucí práce: PhDr. Petr Jüptner, Ph.D.

Rok obhajoby: 2019

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 31. 7. 2019

Jakub Iran

Bibliografický záznam

IRAN, Jakub. *Autonomie samospráv městských částí: případová studie hl. m. Prahy*. Praha, 2019. 75 s. Bakalářská práce (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Katedra politologie. Vedoucí bakalářské práce PhDr. Petr Jüptner, Ph.D.

Rozsah práce: 81 699 znaků

Anotace

Téměř každé evropské hlavní město je členěno na sub-lokální části. Toto územní dělení je důsledek decentralizace veřejné správy. Sub-lokální části municipalit v jednotlivých státech mají různé míry autonomie. České obecní zřízení definuje institut statutárního města, která se mohou členit na městské části. Oproti těmto městům musí hl. m. Praha své území členit na městské části. Hl. m. Praha má však specifické postavení obce, kraje a hlavního města zároveň, což znamená, že se zde kumulují pravomoci jak obcí, tak krajů. Toto specifické postavení je zvýrazněno i tím, že oproti jiným statutárním městům v České republice je spravována vlastním zákonem. Tato práce si dává za cíl analyzovat a zhodnotit míru autonomie městských částí hl. m. Prahy. Dále také, zda současné nastavení míry autonomie odpovídá reálným potřebám městských částí v hl. m. Praze.

Annotation

Almost every European capital city is subdivided into sub-local units. This territorial division is a result of the decentralization of public administration. Sub-local parts of municipalities in different countries have different degrees of autonomy. Czech municipal system defines the institute of a statutory city, which can be subdivided into city districts. In contrast to these cities capital city of Prague must divide its territory into city districts. However, capital city of Prague has a specific position of municipality, region and capital at the same time, which means that the powers of municipality, region and capital accumulate here. This specific position is also highlighted by the fact that it is governed by its own law in comparison with other statutory cities in the Czech Republic. This bachelor thesis aims to analyze and evaluate the degree of autonomy of city districts of Prague. Furthermore, whether the current level of autonomy corresponds to the real needs of city districts in capital city of Prague.

Klíčová slova

Autonomie, městská část, hl. m. Praha, pravomoci, sub-lokální části, hlavní město, místní samosprávy, financování samosprávných celků, statutární města

Keywords

Autonomy, city district, capital city of Prague, powers, sub-local units, capital city, local governments, financing of self-governing units, statutory cities.

Title/název práce

Autonomy of City Districts: Case Study of the Capital City of Prague

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval především PhDr. Petru Jüptnerovi, Ph.D. za nedocenitelnou pomoc a neuvěřitelnou ochotu a trpělivost během zpracovávání práce. Dále bych rád poděkoval Mgr. Karolíně Průdkové za zapůjčenou literaturu. Zároveň také děkuji všem respondentům, kteří byli ochotni se mnou provést rozhovory.

Obsah

1. Úvod	1
1.1. Cíl práce	3
1.2. Struktura práce a metodologie	3
2. Kontextuální zakotvení a teoretická východiska	6
2.1. Lokální autonomie	6
2.2. Lokální autonomie v kontextu multi-level governance	7
2.3. Autonomie městských částí	9
2.3.1. Kritéria míry autonomie městských částí podle Løhmuse	10
2.3.1.1. Organizační autonomie městských částí	11
2.3.1.2. Politická autonomie městských částí	11
2.3.1.3. Legislativní autonomie městských částí	12
2.3.2. Modely městského vládnutí	13
3. Případová studie hl. m. Prahy	16
3.1. Hl. m. Praha v kontextu statutárních měst v České republice	16
3.1.1. Územní členění statutárních měst	16
3.1.2. Územní členění hl. m. Prahy	17
3.1.3. Orgány statutárních měst a MČ/MO a jejich činnost	19
3.1.4. Orgány hl. m. Prahy a MČ a jejich činnost	22
3.2. Financování městských částí hl. m. Prahy	25
3.2.1. Finanční vztahy hl. m. Prahy k městským částem	26
3.2.2. Příspěvek na výkon státní správy	31
3.3. Vybrané příklady zahraničních hlavních měst	32
3.3.1. Polsko	32
3.3.1.1. Hlavní město Varšava	32
3.3.2. Slovensko	33
3.3.2.1. Hlavní město Bratislava	33
3.4. Výsledky rozhovorů	35
3.4.1. Financování městských částí	35
3.4.2. Obecně závazné vyhlášky	37
3.4.3. Obecné	39
4. Závěr	40
Summary	43
Použitá literatura	44
Seznam příloh	48

1. Úvod

Část evropských států (zejména postkomunistické státy) v druhé polovině 20. století uskutečnila reformu veřejné správy. Došlo tak k prohloubení decentralizace jednotlivých demokracií a územním samosprávám se dostalo větších pravomocí a kompetencí. V takřka každém evropském státě tak existuje jistá forma administrativního dělení na územní samosprávné celky (dále jen “ÚSC“), přičemž ale v každém z těchto států je forma uspořádání jiná, ne-li zcela odlišná. Z toho vyplývá, že nelze najít dva státy se stejným typem územní struktury, byť jsou zde země, které jsou si svým nastavením velmi podobné.¹

Otázka autonomie ÚSC je v politologii poměrně rozšířený a hojně diskutovaný fenomén zasahující do několika vědních oborů. Příkladem tomu může být celá řada autorů zabývajících se tímto tématem, např. Løhmus (2008), Kruntorádová (2015), Pratchett (2004) či Lander et al (2018). Téma lokálních autonomií můžeme spatřit také v řadě odborných periodik² nebo v zaměření několika odborných pracovišť,³ čímž lze ukázat jeho aktuálnost.⁴

V kontextu České republiky rozlišujeme ÚSC dvojího typu: 1) základní ÚSC a 2) vyšší ÚSC. V České republice se nachází 6 258 obcí⁵, které tvoří základní ÚSC. Obce jsou na nejnižší úrovni vládnutí, tudíž je jejich vládnutí nejbližší občanům. Obce jsou ze zákona veřejnoprávní korporací, tedy mohou vlastnit majetek a nakládat s ním, vystupovat v právních vztazích svým vlastním jménem a musejí pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby občanů žijících na jejich území. Vyšší ÚSC nazýváme kraje (14 krajů včetně hl. m. Prahy) a jsou taktéž veřejnoprávními korporacemi. Kraje mají stejně jako obce svá zastupitelstva, která spravují území kraje v mezích stanovených zákonem. Ve svých kompetencích ovšem nejsou nadřazené obcím. *„O vztazích mezi obcemi a kraji nelze hovořit jako o vztazích nadřízenosti a podřízenosti, kraje a obce mají spolupracovat, případně zákon může stanovit, kdy kraj*

¹ Např. nejvyšší správní celek Polska se nazývá *województwo* (česky vojvodství – jedná se o ekvivalent kraje), dále pak je *powiat* (český ekvivalent je okres, u nás již zaniklý) a základní ÚSC je *gmina* (český ekvivalent je obec). Maďarsko je podobně rozděleno na 19 žup (maď. *megyék*) a hlavní město Budapešť. Ta má svůj vlastní status. Tyto župy jsou pak dále rozděleny na 174 okresů (maď. *járas*).

² Např. *Local Government Studies, Public Administration and Development* nebo *Lex Localis – Journal of Local SelfGovernment*.

³ Např. *Social Science Institute of Humboldt University in Berlin, Public Governance Institute a Public Management, Local Governance Research Unit – De Montfort University Leicester* nebo *Tilburg School of Politics and Public Administration*.

⁴ KRUNTORÁDOVÁ, Ilona. Zkoumání finanční autonomie municipalit z perspektivy politické vědy. *POLITOLOGICKÁ REVUE*. 2015, s.92, 2015(1), 91-118. ISSN 1211-0353.

⁵ Velikostní skupiny obcí podle krajů, okresů - počet obcí (k 30. 1. 2017). Český statistický úřad.

vykonává kontrolní funkce vůči obcím.“⁶ Jak pravomoci obcí, tak i pravomoci krajů jsou upraveny samostatnými legislativními normami.⁷

Může se zdát, že vládnutí obcí je nezávislé, ale na jejich chod mají vliv i jiné instituce. Obce mohou vydávat vlastní obecně závazné vyhlášky, které ovšem nesmějí být v rozporu s právními předpisy vyšších instancí (v kontextu České republiky to je Vláda ČR a orgány Evropské unie).

Jeden územní celek je ovšem poměrně málo prozkoumán, v poměru ke své důležitosti a významnosti, a tím je hl. m. Praha. Je to pravděpodobně dáno tím, že na Prahu, jako na specifikum, nelze vztáhnout obecné legislativní informace týkající se všech obcí nebo krajů.

Praha má specifické postavení obce, kraje a hlavního města zároveň, což znamená, že se zde kumulují pravomoci jak obcí, tak krajů. Tento stav činí Prahu ojedinělou, a proto zajímavou z pohledu českého politologického diskurzu, ovšem kvůli svému specifickému postavení je zkoumána spíše okrajově. Pro hlavní město neplatí zákon o obcích ani zákon o krajích, je spravováno vlastním zákonem o hlavním městě Praze (zákon č. 131/2000 Sb.). Dalším důležitým faktem je, že hl. m. Praha funguje jako statutární město (byť se oficiálně mezi statutární města ČR nepočítá) a je tedy dále upraveno legislativně také Statutem hl. m. Prahy (vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy). Na základě této vyhlášky je Praha v současné době rozdělena do 57 samosprávných městských částí (dále jen “MČ”).

Na území těchto 57 MČ žije skoro 1,3 milionu obyvatel⁸, jejichž zájmy hájí jednak zastupitelé MČ ale také zastupitelé hl. m. Prahy. A právě zde dochází ke střetům a konfliktům mezi zastupiteli a jejich pravomoci. Jedním z příkladů (nicméně ale asi nejvýraznějším) je otázka financování MČ. Tyto finance z velké části dostávají od státu (stejně jako jiné obce na území ČR – pomocí rozpočtového učení daní), avšak částku pro MČ ještě přerozděluje zastupitelstvo Prahy. Reálně MČ dostanou méně peněz, než stát uvolní pro hl. m. Prahu. Financování místních samospráv je velmi důležité, avšak citlivé téma nejen v lokální politice.

⁶ GRZYWA B., Martina. Vztahy mezi kraji a obcemi. *Moderní obec* [online]. 11. 4. 2001 [cit. 2019-04-08]. Dostupné z: <https://www.moderniobec.cz/vztahy-mezi-kraji-a-obcemi/>

⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích a Zákon č. 128/2000 Sb., o krajích.

⁸ Český statistický úřad: *Počet obyvatel v obcích k 1.1.2018. 30. dubna 2018*. Dostupné online: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-see2a5tx8j>

1.1.Cíl práce

Cílem práce je analýza a zhodnocení míry autonomie městských částí na případě hl. m. Prahy. Tedy, zda tato míra autonomie z hlediska legislativního nastavení odpovídá reálným potřebám městských částí.

1.2.Struktura práce a metodologie

Bakalářská práce je rámcově rozdělena na dvě části. První část obsahuje teoretická východiska, zatímco druhá část je zaměřena na empirický výzkum.

V teoretickém zakotvení této práce je použita kvalitativní metoda obsahové analýzy dokumentů (Hendl, 2012), které se zabývají otázkou českého a evropského fungování lokální politiky, zejména pak tématem samosprávných celků municipalit a k tomu i příslušná legislativní opatření. Podstatná část teoretického zakotvení se zabývá lokální autonomií. Lokální autonomie se dá zkoumat z několika úhlů pohledů. Lze na ni pohlížet např. jako na součást lokální demokracie, aspekt financování municipalit, lze ji zkoumat v kontextu právní vědy nebo také z pohledu sociálních struktur. Tím, že se jedná o takto interdisciplinární a komplexní téma, není smyslem této práce shrnout veškeré odborné poznatky o autonomii (a také z důvodu rozsahu práce). Pro správné zakotvení tématu však považuji za důležité věnovat malý prostor lokální autonomii jako takové. Proto jsem se na koncept autonomie také okrajově zaměřil z pohledu víceúrovňového vládnutí a z pohledu zkoumání městských modelů, zde jsem představil modely městského vládnutí podle Barlowa (1994) a Løhmuse (2008).

Stěžejní kapitolou teoretické části je autonomie sub-lokálních částí municipalit a její deskripce. Tomuto tématu se nevěnuje velké množství autorů. Jedním z autorů, kteří se problematice věnují je Mikk Løhmus, jehož práci jsem si určil jako klíčovou pro kontextuální zakotvení a ze které jsem vycházel. Mikk Løhmus ve své práci zkoumá autonomii městských částí v evropských hlavních městech. Na základě výsledků pak připravil typologii hlavních měst a jejich MČ. Součástí je i rozdělení vybraných hlavních měst do modelů městského vládnutí.

Ve výzkumné části bakalářské práce jsem se zaměřil na samotné postavení hlavního města a jeho městských částí. Po základním popisu vztahů mezi „velkou“ Prahou a městskými částmi vycházející z analýzy Statutu hl. m. Prahy a dalších právních předpisů jsem porovnal Prahu s dalšími statutárními městy v ČR. V této kapitole jsem porovnával postavení (resp. pravomoci) městských částí v Praze s městskými částmi či obvody dalších statutárních měst.

Další část jsem věnoval samotnému financování MČ, a to z toho důvodu, že financování samosprávných celků je jedním z hlavních ukazatelů míry autonomie těchto samospráv, což lze vztáhnout i na městské části. Zde jsem se zaměřil především na finanční vztahy hl. města Prahy k MČ a jejich vývoj. Rozpočet MČ je tvořen i dalšími položky, než jsou zmiňované finanční vztahy, avšak právě tyto považuji za klíčový prvek finanční autonomie MČ, jelikož tvoří největší příjmovou část rozpočtu MČ a jsou nejvíce diskutovány napříč všemi MČ.

Dále jsem zasadil fungování městského vládnutí na komunální úrovni do kontextu vybraných příkladů v zahraničí – pro účely práce jsem vybral 2 evropská hlavní města a to: Bratislava a Varšava. Tato hlavní města jsem vybral na základě jazykové přístupnosti legislativních dokumentů a dostatku zdrojů, ze kterých jsem mohl čerpat. Další kritérium bylo, že tato města, mají s Prahou velice podobný historický, sociální i kulturní vývoj. Chci tím ukázat, jaké jsou některé další možné formy strukturálního uspořádání lokální demokracie v hlavních městech v cizině. Této kapitole jsem nepřirazoval významnější prostor, jelikož se nejedná o hlavní cíl výzkumu, nicméně z pohledu lokální autonomie jsou zahraniční příklady důležitým aspektem při vytváření potřebných hodnocení, závěrů či možných doporučení. Tímto jsem se zároveň odchýlil od projektu bakalářské práce, kde jsem původně zamýšlel zasadit tuto kapitolu do teoretického rámce a předpokládaný výběr měst byl jiný. Nicméně si myslím, že přesunutí této kapitoly do výzkumné části tak, aby korespondovala se zjištěnými fakty, je výhodnější pro kvalitnější závěr.

Poslední část výzkumu je založena na polostrukturovaných rozhovorech s aktéry komunální politiky. V kontextu této práce to jsou zastupitelé městských částí a jeden je i členem Zastupitelstva hl. m. Prahy. Počet a výběr respondentů jsem musel v průběhu psaní této práce upravit. Původním plánem bylo udělat rozhovory s 9 respondenty, z nich tři měli být zastupitelé MČ, tři zastupitelé MČ a zároveň zastupitelé hl. m. Prahy a tři pouze zastupitelé hl. m. Prahy. Provést rozhovory s respondenty z těchto tří skupin jsem chtěl zejména kvůli dosažení co nejvyšší možné objektivity. Avšak z důvodu odmítnutí několika potencionálních respondentů z poslední jmenované skupiny a z nekomunikativnosti ze strany potencionálních respondentů druhé skupiny jsem byl nucen výzkumný vzorek upravit.

Výsledný výzkumný vzorek se sestává z 5 respondentů. Jeden respondent je současně zastupitel MČ a hl. m. Prahy a čtyři respondenti jsou pouze zastupitelé MČ. Výběr respondentů jsem provedl na základě soukromého a pracovního vztahu. Jelikož se při mých soukromých i pracovních aktivitách dostanu do kontaktu se zastupiteli MČ, využil jsem této příležitosti. Tři z respondentů nevykonávají funkci starosty MČ – jeden z nich je místostarostou MČ, druhého

v uplynulém čtvrtletí odvolali z funkce místostarosty a poslední je „pouze“ zastupitelem. Zbývají dva jsou tedy starosty MČ.

Scénář rozhovoru byl sestaven tematicky ze dvou okruhů. První sada otázek se týkala financování MČ. Jak jsem zmiňoval výše, financování MČ považuji za jednu z nejdůležitějších oblastí míry autonomie MČ. Ve druhém okruhu jsem se zaměřil na „normotvorný proces“. Přesněji mě zajímala situace kolem vydávání obecně závazných vyhlášek. Scénář rozhovoru je přiložen k této bakalářské práci jako Příloha 1.

Samotné rozhovory jsem nahrával (doloženo informovaným souhlasem – Příloha 2), což mi umožnilo se během rozhovoru plně soustředit a v případě potřeby například klást různé doplňující otázky. Při domlouvání termínu provedení rozhovoru se na mne 3 z 5 respondentů obrátili s požadavkem anonymizace rozhovoru z důvodu politické citlivosti tématu. Proto jsem se rozhodl, že přepis všech rozhovorů nebude součástí bakalářské práce, abych tak zaručil anonymitu respondentů. Případné citace, které jsou využity v práci, jsou také v anonymizovaném formátu.

Jak jsem již uvedl, výběr respondentů jsem provedl na základě soukromé či pracovní známosti. Pouze dva z respondentů jsem oslovil na základě pracovní známosti, zbylé tři respondenty jsem oslovil na základě osobní známosti. Rozhovory probíhaly na různých místech. Dva proběhly na veřejně přístupných místech – v restauraci a v hotelové aule a tři proběhly v kanceláři respondenta.

2. Kontextuální zakotvení a teoretická východiska

2.1. Lokální autonomie

Míra lokální autonomie je úzce spjatá s lokální demokracií. Existují dva různé pohledy napříč odbornou veřejností na proces zkoumání lokální autonomie. První skupina termíny lokální autonomie a lokální demokracie chápe jako synonymum a zkoumá je jako celek (např. Löhmus, 2008; Pratchett, 2004), zatímco druhá skupina toto sjednocení odmítá a tvrdí, že lokální autonomie je pouze nástroj lokální demokracie (srov. Fleurke and Willemse, 2004).

Lokální autonomii najdeme včleněnou v Evropské chartě místní samosprávy,⁹ která definuje základní atributy lokální autonomie a jedná se pravděpodobně o současné nejvýznamnější úsilí podpořit decentralizaci a místní autonomii v evropských státech.¹⁰ Evropská charta místní samosprávy určuje místní společenství jako základ jakéhokoli demokratického zřízení, kde právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných je jednou z demokratických zásad a že toto právo by mělo být, pokud je to možné, vykonáváno nepříměji na místní úrovni.

Byť jsou definované koncepty lokální demokracie v Evropské chartě místní samosprávy všeobecně přijímané, jak píše Kruntorádová (2015), nepanuje mezi autory ucelený pohled na definici a kritéria lokální autonomie¹¹ viz Tabulka 1.

Koncept lokální autonomie je nedílnou součástí v procesu zkoumání vztahu mezi centrální vládou a místní samosprávou nebo při samotném zkoumání místní samosprávy. Pratchett (2004) dodává, že koncept lokální autonomie se dá zkoumat buď z normativního pohledu, jako nástroj pro obhajobu centrální vlády, nebo z empirického pohledu, buď jako měřítko ústavní změny či jako nástroj pro komparaci lokální demokracie napříč státy.¹²

Podle Kruntorádové (2015) Evropská charta místní samosprávy hodnotí lokální autonomii z pohledu dvou dimenzí. První dimenzí je finanční autonomie a druhou pak legislativní autonomie.¹³ Legislativní autonomií autoři míní mimo jiné, že základní pravomoci místních

⁹ Evropská charta místní samosprávy byla přijata Evropskou radou v roce 1985, Českou republikou byla ratifikována v roce 1999.

¹⁰ LADNER, Andreas. Patterns of local autonomy in Europe. New York, NY: Springer Science Business Media, 2018, s. 7. ISBN 978-3-319-95641-1.

¹¹ KRUNTORÁDOVÁ, Ilona. Zkoumání finanční autonomie municipalit z perspektivy politické vědy. *POLITOLOGICKÁ REVUE*. 2015a, s.95, 2015(1), 91-118. ISSN 1211-0353.

¹² PRATCHETT, Lawrence. Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. *POLITICAL STUDIES*. 2004, s.358, 2004(52), 358-375. ISSN 1467-9248.

¹³ KRUNTORÁDOVÁ, Ilona. Zkoumání finanční autonomie municipalit z perspektivy politické vědy. *POLITOLOGICKÁ REVUE*. 2015a, s.92, 2015(1), 91-118. ISSN 1211-0353.

samospráv stanovují zákony nebo ústava a že místní samosprávy mají v souladu se zákony plnou volnost uplatňovat svoji iniciativu, pokud zákony nestanoví jinak.¹⁴ Pod finanční autonomii zase autoři řadí právo místních společenství na vlastní přiměřené finanční zdroje (v rámci rozpočtu státu), se kterými mohou volně nakládat. Dále pak také to, že alespoň část finančních zdrojů lokálních samospráv pochází z místních daní a poplatků.¹⁵

Tabulka 1: Dimenze autonomie ve výzkumu jednotlivých autorů

Výzkum	manažerská (řídící) autonomie	politická autonomie	organizační (strukturální) autonomie	finanční autonomie	legislativní autonomie	kontrolní autonomie
Evropská charta místní samosprávy (1988)				+	+	
Løhmus (2008)		+	+		+	
Pratchett (2004)		+	+		+	
Clark (1984)		+				+
Rolla (1998)	(+)	+	+			
Fleurke & Willemse (2004, 2006)			(+)	+	+	
Nedelcu (2012)		+				
Verhoest et al. (2004)	+		+	(+)	+	
Christensen (1999)				(+)		
Cigu & Bilan (2013)				(+)		
Oplotnik (2007)				(+)		

Vysvětlivky: + s kritériem, resp. dimenzí autonomie výzkum explicitně pracuje; (+) s kritériem, resp. dimenzí autonomie výzkum pracuje implicitně, nicméně oblast je operacionalizovaná.

Zdroj: KRUNTORÁDOVÁ, Ilona. *Zkoumání finanční autonomie municipalit z perspektivy politické vědy*, s.94

2.2. Lokální autonomie v kontextu multi-level governance

Multi-level governance (dále také “MLG“ nebo “víceúrovňové vládnutí“) je relativně nově zkoumaný teoretický rámec procesu vládnutí (“*governance*“). MLG rozšiřuje klasický státocentrický pohled na vládu „o novou perspektivu, která zohledňuje narůstající počet úrovní,

¹⁴čl. 2, Evropská charta místní samosprávy. In: *SBÍRKA ZÁKONŮ*. Praha, 1999, ročník 1999, částka 61, číslo 181. Dostupné také z: <https://www.mvcr.cz/ministerstvo-vnitro-ceske-republiky.aspx>

¹⁵ čl. 9, Evropská charta místní samosprávy. In: *SBÍRKA ZÁKONŮ*. Praha, 1999, ročník 1999, částka 61, číslo 181. Dostupné také z: <https://www.mvcr.cz/ministerstvo-vnitro-ceske-republiky.aspx>

na nichž je vládnutí prováděno“¹⁶. Dle teorie MLG se tak proces vládnutí rozšiřuje ze státní úrovně i na úrovně sub-nacionální (regiony a municipality) a super-nacionální (mezinárodní organizace) a mění tak zkoumání procesu vládnutí z jednoúrovňového na víceúrovňové. Byť se MLG hojně využívá především v souvislosti s Evropskou unií, má své opodstatnění i na úrovni národní. Odkrývá totiž hierarchický pohled na vládnutí na daném území.¹⁷

Hlepas at al. (2017) přiřazuje městským částem následující role, které mohou v kontextu městského vládnutí plnit:

- *Vytváření místních aktivit* – v tomto kontextu je hlavním cílem městských částí vytvářet nebo podporovat sportovní, kulturní či vzdělávací akce pro místní obyvatele. Tuto roli lze rozdělit na:
 - *Organizátora* – městské části sami organizují aktivity pro místní obyvatele.
 - *Podporovatele* – městské části sami nepořádají žádné aktivity, nicméně podporují místní organizace a aktivity jedinců.
- *Prosazování místních zájmů na úrovni města* – autoři rozdělují tuto roli na tři funkce:
 - *Rozhodování v místních záležitostech* – městské části přijímají rozhodnutí, která jsou zavazující, např. schvalování malých investic, participace v komisích za účelem rozhodování o nominacích na veřejné funkce.
 - *Konzultace (spolurozhodování)* – zastupitelstvo města konzultuje svá rozhodnutí se zastupitelstvy městských částí.
 - *Lobbování* – zastupitelé městských částí prosazují zájmy u zastupitelstva města ze své vlastní iniciativy nebo z podnětu místních zájmových skupin.
- *Poskytování služeb* – některé úkoly jsou přeneseny na městské části, které nejenom rozhodují v těchto věcech, ale také implementují tato rozhodnutí.
- *Zprostředkování informací* – městské části jsou nositelé informací o rozhodnutích vydaných městským zastupitelstvem. Občané se tak mohou dozvědět informace o rozhodnutích městského zastupitelstva a jejich zdůvodnění.
- *Jsou živnou půdou pro politiky* – politici svoji kariéru začínají na lokální úrovni, ze které se následně přesouvají do vyšších pater politiky. Tento proces funguje i obráceně, kdy

¹⁶ DANČÁK, Břetislav a Vít HLOUŠEK, ed. Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2007. s. 7. ISBN 978-80-210-4458-6.

¹⁷ SKÁLA, Vít. Multi-level governance z pohledu obcí. Deník veřejné správy [online]. 25. 3. 2019. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6770691>

se neúspěšní politici z vyšších úrovní politiky dostávají na úroveň městských částí, aby zde znovuvybuovali svoji politickou kariéru.¹⁸

2.3. Autonomie městských částí

Na autonomii ÚSC se lze podívat jako na vztah mezi státem a lokálními společenstvími. Autonomie městských částí k tomuto pohledu ovšem přidává ještě další dimenzi. Tou je samotný vztah mezi městem a jeho městskými částmi.

Místní decentralizace municipalit (zejména velkých metropolí) v evropských státech dosáhla vrcholu v 80. a 90. letech. V zemích západní Evropy, především ve Skandinávských zemích, byla za vytvořením městských částí v mnoha municipalitách snaha o překonání krize sociálního státu a najít efektivnější model řízení. Decentralizace municipalit měla sloužit jako jeden z nástrojů New Public Management.¹⁹ Decentralizací municipalit chtěly státy centrální a východní Evropy, resp. postkomunistické státy, dosáhnout cíle demokratizace společnosti,²⁰ tedy participace občanů na politickém fungování státu. Aby dosáhly tohoto cíle, musela decentralizace proběhnout za poměrně krátké období (v 90. letech), zatímco státy západní Evropy měly na postupnou decentralizaci více času. Na decentralizaci municipalit lze nahlížet také jako na „vhodný nástroj, který má vyvažovat negativní dopady velkého počtu obyvatel či rozsáhlého území municipalit.“²¹

Z mnoha důvodů je pojetí autonomie městských částí problematické právě z právního hlediska. Jedním z důvodů je fakt, že česká právní úprava nezná definici sub-lokální autonomie. Ústava České republiky v čl. 99 definuje jako základní územně samosprávné celky pouze obce, nikoli městské části.²² Další důvod je, že Evropská charta místní samosprávy je přímo aplikovatelná pouze na místní samosprávu, nikoli na městské části. V článku 6 (1) se píše, že „aniž by byla dotčena obecnější zákonná ustanovení, mohou si místní společenství stanovit své vlastní vnitřní

¹⁸ HLEPAS, Nikolaos Komninos at al. *Sub-municipal governance in Europe: decentralization beyond the municipal tier*. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, 2017, s.7-8.

¹⁹ BÄCK, Henry. *Urban political decentralisation: six Scandinavian cities* in LÖHMUS, Mikk. *Local Autonomy and Territorial Decentralisation in Capital Cities. Administrative Culture*. Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology, 2008, s.60, **IX/2008**(1), 60-83..

²⁰ LÖHMUS, Mikk. *Local Autonomy and Territorial Decentralisation in Capital Cities. Administrative Culture*. Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology, 2008, s.60, **IX/2008**(1), 60-83.

²¹ HLEPAS, Nikolaos Komninos at al. *Sub-municipal governance in Europe: decentralization beyond the municipal tier*. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, 2017, s.2.

²² Čl. 99, Ústava České republiky

*správní struktury, aby je přizpůsobila místním potřebám a zajistila účinné řízení,*²³ čímž umožňuje místním společenstvím vytvářet interinstitucionální správní strukturu, která tak umožňuje vznik členění municipalit na menší, samosprávné jednotky, které ovšem nepatří mezi základní územní samosprávné celky.

Lõhmus ve své práci vznáší otázku, jak velkou míru autonomie musejí mít městské části, aby se mohly řadit mezi nezávislé samosprávné jednotky dané země. Zároveň dodává, že existence voleného zastupitelstva nedělá z městské části nezávislou územní jednotku místní samosprávy.²⁴

Z výše uvedeného vyplývá, že městské části nemůžeme považovat za samostatné celky místní samosprávy, i když na ně lze v obecné rovině aplikovat stejná kritéria autonomie jako na obce.

2.3.1. Kritéria míry autonomie městských částí podle Lõhmuse

Zatímco autonomií lokálních municipalit se zabývá mnoho autorů (viz výše), autonomií městských částí již nikoli. Jedním z těchto autorů je estonský akademik Mikk Lõhmus. Ten, na rozdíl od Kruntorádové, píše, že Evropská charta místní samosprávy rozlišuje mezi organizační, politickou a legislativní dimenzí lokální autonomie. Ovšem uznává, že nedílnou součástí legislativní autonomie je autonomie finanční.²⁵ Sám poté pracuje s těmito třemi dimenzemi, stejně jako jiní autoři, např. Pratchett (2004).

Lõhmus rozděluje autonomii na *vnější* (external) a *vnitřní* (internal). *Vnější autonomii* chápe jako povinnost něco udělat (např. zákon stanoví povinnost zřízení městských částí, stejně tak i organizační strukturu městských částí a zastupitelstvu městské části nezbývá než se řídit přesně podle zákona), zatímco *vnitřní autonomii* chápe jako možnost něco udělat (např. zákon stanoví povinnost zřízení městských částí, ale jejich organizační strukturu ponechává na uvážení zastupitelstva městské části).²⁶ Autor ve své práci následně vytváří škálu, pomocí které zhodnocuje míru jednotlivých dimenzí autonomie městských částí hlavních měst evropských států.

²³ Čl. 6, odst.1, Evropská charta místní samosprávy. In: *SBÍRKA ZÁKONŮ*. Praha, 1999, ročník 1999, částka 61, číslo 181. Dostupné také z: <https://www.mvcr.cz/ministerstvo-vnitro-ceske-republiky.aspx>

²⁴ LÕHMUS, Mikk. Local Autonomy and Territorial Decentralisation in Capital Cities. *Administrative Culture*. Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology, 2008, s. 65, **IX/2008**(1), 60-83.

²⁵ Tamtéž, s. 66.

²⁶ Tamtéž, s. 66.

2.3.1.1. Organizační autonomie městských částí

Organizační autonomií se rozumí záruka institutu městské části a rozsah míry decentralizace. Jako ukazatel míry organizační autonomie je chápána možnost vytvoření městských částí na základě právních předpisů. Čím komplexnější právní předpis je, tím je organizační autonomie rozsáhlejší. Podle tohoto ukazatele autor rozděluje míru organizační autonomie na čtyři úrovně:

- *Nedostatek organizační autonomie* – zřízení městských částí není povinnost, jedná se pouze o možnost samosprávy. Město se může členit na městské části, ale žádný zákon neupravuje organizační strukturu této městské části.
- *Nízká organizační autonomie* – zřízení městských částí není povinnost, jedná se pouze o možnost samosprávy. Město se může členit na městské části a existuje právní úprava, která určuje podmínky vytváření a rušení těchto částí a jejich organizační strukturu.
- *Střední organizační autonomie* – zřízení městských částí je povinné a zákon upravuje i jejich organizační strukturu.
- *Vysoká organizační autonomie* – zřízení městských částí je povinné a jejich jmenný výčet je obsažen v právních předpisech. Rozhodovací orgán (dále jen “zastupitelstvo“) města nemůže vytvořit či zrušit další městské části.²⁷

2.3.1.2. Politická autonomie městských částí

Politickou autonomií městských částí se rozumí záruka nezávislosti zastupitelstva a rozsah uplatňování demokracie. Jako kritérium pro určení míry politické autonomie si autor vybral míru nezávislosti, kterou má zastupitelstvo městské části v oblasti rozhodování o veřejných politikách. Čím rozsáhlejší má zastupitelstvo městské části politickou autonomii, tím více jsou členové zastupitelstva městské části nezávislí na členech zastupitelstva města. Autor rozlišuje mezi čtyřmi úrovněmi politické autonomie:

²⁷ LÕHMUS, Mikk. Local Autonomy and Territorial Decentralisation in Capital Cities. *Administrative Culture*. Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology, 2008, s. 66-67, **IX/2008**(1), 60-83

- *Nedostatek politické autonomie* – městská část nemá zvolený nebo jmenovaný kolektivní zastupitelský orgán a je řízena nepolitickým představitelem, jímž je „*district manager*“.²⁸
- *Nízká politická autonomie* – městská část nemá zvolený nebo jmenovaný kolektivní zastupitelský orgán a je řízena politickým představitelem, jímž je „*district manager*“.
- *Střední politická autonomie* – městská část má jmenovaný, nikoli volený, kolektivní zastupitelský orgán, který jmenuje zastupitelstvo města.
- *Vysoká politická autonomie* – zastupitelstvo městské části je voleno obyvateli městské části.²⁹

2.3.1.3. Legislativní autonomie městských částí

Legislativní autonomií městských částí se rozumí záruka rozhodovacích pravomocí městských částí a principu subsidiarity³⁰. Podle autora se legislativní autonomie oproti předchozím dvěma dimenzím nejhůře hodnotí. Udává k tomu dva podstatné důvody:

- 1) Mezi nejvýznamnější záruky autonomie místní samosprávy vycházejíc z Evropské charty místní samosprávy patří právo přijímat nezávislá rozhodnutí, plánovat, poskytovat občanům veřejné služby a finanční autonomie, která je nevyhnutelnou podmínkou těchto práv.
- 2) Na rozdíl od předchozích dvou vytyčených dimenzí je velice složité určit všeobecná kritéria k zhodnocení legislativní autonomie.³¹

Pro zhodnocení míry legislativní autonomie Lõhmus bere v potaz dvě kritéria a to 1) míru odpovědností městské části a 2) systém financování. Na základě těchto kritérií vytvořil škálu, pomocí které zkoumá míru legislativní autonomie:

- *Nedostatek legislativní autonomie* – míra odpovědnosti městských částí a systém financování není zakotven v právních předpisech.

²⁸ Česká právní úprava tento termín nezná, proto jsem z důvodu vysoké pravděpodobnosti mylného překladu zanechal anglický název.

²⁹ LÕHMUS, Mikk. Local Autonomy and Territorial Decentralisation in Capital Cities. *Administrative Culture*. Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology, 2008, s. 67-68, **IX/2008**(1), 60-83.

³⁰ Princip subsidiarity znamená zásadu, podle níž se má rozhodování a zodpovědnost ve veřejných záležitostech odehrávat na tom nejnižším stupni veřejné správy, tj. nejbliže občanům.

³¹ LÕHMUS, Mikk. Local Autonomy and Territorial Decentralisation in Capital Cities. *Administrative Culture*. Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology, 2008, s. 68, **IX/2008**(1), 60-83.

- *Nízká legislativní autonomie* – právní předpisy stanovují, že zastupitelstvo města vymezuje míru odpovědnosti městské části, stejně jako fiskální autonomii.
- *Střední legislativní autonomie* – právní předpisy stanovují obecnou míru odpovědností, ale městské části nemají samostatný příjem. Zastupitelstvo města přiděluje finanční prostředky jednotlivým městským částem jako jednorázovou částku na základě jasně daných kritérií. Městské části mohou sami rozhodovat, na co přidělené finanční prostředky využijí.
- *Vysoká legislativní autonomie* – městská část má stanovený výčet odpovědností a nezávislý rozpočet.³²

2.3.2. Modely městského vládnutí

Způsob a míra decentralizace hlavních měst se odvíjí od jejich historického a politického vývoje. Existuje několik modelů městského vládnutí charakterizujících hlavní města, protože každé hlavní město má jinou strukturu městských částí. Barlow ve své práci rozděluje tři základní modely městského vládnutí:

- *The Polycentric model (Polycentrický model)* – v tomto modelu je pouze jedna úroveň vládnutí skládající se z několika lokálních autorit, kdy je každá zodpovědná za svoji část města. Polycentrický model je charakteristický zejména pro města v USA.
- *The Unicity model (Jednotný model)* – v tomto modelu je pouze jedna úroveň vládnutí, kdy se o celé území stará pouze jedna autorita. Hojně byl tento model vládnutí využíván v minulosti, avšak v důsledku decentralizace municipalit se postupně opouští.
- *The Two-tier model (Dvouúrovňový model)* – v tomto modelu jsou dvě úrovně vládnutí, kdy první úroveň má celoměstské pravomoci a druhá úroveň se skládá z několika lokálních autorit starajících se o svoji část. Tento model je nejvíce praktikován v evropských hlavních městech.³³

Zatímco Barlow rozlišuje pouze tři úrovně městského vládnutí, Lõhmus pro účely svého zkoumání rozřadil hlavní města do 6 modelů:

³² LÕHMUS, Mikk. Local Autonomy and Territorial Decentralisation in Capital Cities. *Administrative Culture*. Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology, 2008, s. 68-69, IX/2008(1), 60-83.

³³ MAX, Barlow. *Development and Administration of Prague*. Amsterdam, 1994, s.125-129. ISBN 90-6993-086-2.

- *The Baltic (administrative) model* – tento model je charakteristický pro hlavní města (Tallinn, Riga, Vilnius) Baltických států, které po roce 1991 získaly nezávislost. Autor do tohoto modelu zároveň řadí Sofii, hlavní město Bulharska, jehož decentralizace je podobná pobaltským hlavním městům. Tento model je charakterizován následujícími rysy:
 - *Nedostatek organizační či nízká organizační autonomie.* V Estonsku a Litvě je zřízení městských částí v kompetenci městského zastupitelstva, Lotyšsko postrádá právní úpravu týkající se městských částí.
 - *Nedostatek politické či nízká politická autonomie.* V Tallinnu a Vilniusu existují zastupitelstva městských částí, jejich úloha je pouze poradní. V Sofii jsou starostové městských částí voleni zastupitelstvem města na návrh starosty na volební období shodné s obdobím městského zastupitelstva.
 - *Nedostatek legislativní či nízká legislativní autonomie.* Podobně jako ve Skandinávských zemích je míra vnější autonomie nízká, ale míra vnitřní autonomie není srovnatelná s těmito státy.
- *The Nordic model* – tento model je typický pro Skandinávské země a jejich hlavní města (Stockholm, Oslo, Kodaň). Nejdůležitější charakteristikou tohoto modelu jsou rozsáhlé diskreční pravomoci při zřizování městských částí a určování jejich povinností, nicméně zákon nevyžaduje zřízení voleného zastupitelstva městské části. Rysy tohoto modelu jsou:
 - *Nízká organizační autonomie.* Městské části jsou zřizovány a rušeny zastupitelstvem města.
 - *Střední politická autonomie.* Zastupitelstva městských částí jsou jmenována zastupitelstvem města jako jejich územní výbory.
 - *Nízká legislativní autonomie.* Zatímco míra vnější legislativní autonomie je malá, míra její vnitřní legislativní autonomie je poměrně rozsáhlá, jelikož městské části plní povinnosti sociálního státu.
- *The Soft Central European model* – do tohoto modelu patří Oslo, Lublaň a Amsterdam. Důvod, proč autor řadí Oslo zároveň i do tohoto modelu je takový, že Norsko experimentovalo s více druhy městského vládnutí. Po přijetí novely zákona o místní samosprávě mohou obyvatelé městských částí v Oslu přímo volit členy zastupitelstva městských částí. Rysy tohoto modelu jsou:

- *Nízká organizační autonomie.* Zastupitelstvo města zřizuje a ruší městské části. Městské části v Norsku, které mají přímo volené zastupitelstvo, mohou být zrušeny pouze na konci jeho volebního období.
- Všechny městské části těchto měst disponují *vysokou politickou autonomií.*
- Městské části mají *nízkou legislativní autonomii*, jejich odpovědnosti stanovuje zastupitelstvo města.
- *The Strong Central European model* – tento model je aplikován v hlavních městech (Varšava, Bukurešť, Záhřeb) střeoevropských států. Tento model má následující rysy:
 - *Střední či vysoká organizační autonomie.* Právní předpisy vyžadují členění města na městské části nebo mohou obsahovat seznam městských částí.
 - Všechny městské části těchto měst disponují *vysokou politickou autonomií.*
 - *Střední legislativní autonomie.* I když jsou odpovědnosti městských částí určeny právními předpisy (vyjma Záhřebu) nemají nezávislý rozpočet, ten je součástí rozpočtu města.
- *The Quasi Two-tier model* – tento model je charakteristický pro hlavní města (Praha, Budapešť, Bratislava a Skopje) střeoevropských a výchoevropských států. Vyznačuje se vysokou mírou autonomie městských částí a odpovídá dvouúrovňovému modelu podle Barlowa. Jeho rysy jsou:
 - Městské části disponují *střední či vysokou organizační autonomií.*
 - Městské části disponují *vysokou politickou autonomií.*
 - Městské části disponují *vysokou legislativní autonomií* (jejich odpovědnosti jsou určeny právními předpisy a mají vlastní, nezávislý rozpočet).
- *The Federal City model* – tato skupina hlavních měst je charakteristická tím, že jsou místní samosprávou a současně fungují na státní (federální) úrovni. Zastupitelstvo města proto také plní povinnosti spolkového parlamentu. Autor dodává, že „*i když formálně města uplatňují The Strong Central European model skutečný rozsah jejich autonomie je shodný s The Soft Central European model.*“³⁴ Tento model je charakteristický pro Berlín a Vídeň.³⁵

³⁴ LÖHMUS, Mikk. Local Autonomy and Territorial Decentralisation in Capital Cities. *Administrative Culture*. Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology, 2008, s. 73, **IX/2008**(1), 60-83.

³⁵ Tamtéž, s. 69-73.

3. Případová studie hl. m. Prahy

3.1.Hl. m. Praha v kontextu statutárních měst v České republice

Pojem statutární město označuje takovou obec, která v rámci českého obecního zřízení požívá zvláštního postavení. Z historického hlediska se jedná o „*právní pojem, který do poloviny dvacátého století indikoval zvláštní postavení některých měst, pokud jde o nadstandardní výkon místní správy a jiný typ podřízenosti vůči státu, aniž by to ale mělo co společného s jejich vnitřním uspořádáním. Vznik vnitřního členění statutárních měst je spojen až s obdobím nahrazování samosprávy hierarchicky dekoncentrovaným výkonem státní moci prostřednictvím národních výborů po druhé světové válce, především v 60. letech. Teprve reforma územní správy zahájená v roce 1990 tyto dva právní okruhy pojmově spojila tak, že podle současné právní úpravy jsou to právě a pouze tzv. statutární města, u kterých může dojít k vnitřní dekoncentraci samosprávných působností na menší územní společenství, reprezentovaná orgány městských obvodů a městských částí.*“³⁶

Problematika statutárních měst je řešena v samostatné hlavě VIII zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Pro statutární města je specifické, že jejich postavení „*nelze získat jinak než zákonem, přičemž ani obecní zřízení, ani jakýkoliv jiný zákon nestanoví žádná výslovná kritéria, podle nichž by byly posuzovány předpoklady pro získání takového postavení.*“³⁷

3.1.1. Územní členění statutárních měst

Statutární města se mohou členit na městské části či městské obvody (dále jen „MČ/MO“). Možnost rozčlenit své území není zákonnou povinností, což ve výsledku znamená, že z celkového počtu 26 statutárních měst³⁸ se na MČ/MO dělí jen 7 z nich.³⁹ Seznam statutárních měst vyjmenovává přímo zákon o obcích a to v § 4. Členění statutárních měst je buď symetrické (statutární město rozčlení na MČ/MO celé své území), nebo asymetrické (MČ/MO nejsou zřízeny na celém území statutárního města).⁴⁰ Zda se statutární město bude či nebude členit na MČ/MO rozhoduje zastupitelstvo města. Tyto MČ/MO mají vlastní orgány

³⁶ EXNER, J. Obce, města, městské části. Praha: Libri, 2004, s.64.

³⁷ PRŮCHA, P. - Komentář k § 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, Linde Praha, 2002, publikovaný názor ASPI

³⁸ K 31. 12. 2018 jimi jsou: Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Jablonec nad Nisou, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná, Mladá Boleslav, Prostějov a Třinec.

³⁹ Jsou jimi: Brno, Opava, Ostrava, Pardubice, Plzeň, Ústí nad Labem a Liberec.

⁴⁰ Typickým příkladem asymetrického dělení je statutární město Liberec.

samosprávy, ovšem v právních záležitostech MČ/MO nevystupují svým jménem, jelikož nemají právní subjektivitu, ale jménem statutárního města.

Následující Tabulka 2 ukazuje počet MČ/MO jednotlivých územně členěných statutárních měst. Celé území statutárního města Brno je rozděleno na 29 městských částí, které jsou organizačními jednotkami města. Liberec je rozčleněn na 32 městských čtvrtí, které jsou spravovány orgány města a jeden městský obvod Liberec – Vratislavice nad Nisou, který je spravován orgány městského obvodu. Opava člení na městské části pouze část svého území (a to periferii), střed města je spravován orgány města. Stejně jako Brno i Ostrava člení celé své území na 23 městských částí. Území města Pardubic se člení na 8 městských obvodů. Plzeň se člení na deset městských obvodů s vlastními orgány samosprávy. Ústí nad Labem taktéž člení celé své území na 4 městské obvody.

Tabulka 2: MČ/MO jednotlivých územně členěných statutárních měst

Město	MČ/MO	Počet
Brno	MČ	29
Liberec	MO	1
Opava	MČ	8
Ostrava	MO	23
Pardubice	MO	8
Plzeň	MO	10
Ústí n. Labem	MO	4

Zdroj: Vlastní zpracování na základě jednotlivých statutů měst.

3.1.2. Územní členění hl. m. Prahy

Hlavní město Praha se sice také chápe jako statutární město (člení se na městské části a má svůj statut), nepočítá se ale oficiálně mezi statutární města ČR, protože je spravováno vlastním zákonem (zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze). Podle § 3 zákona o hlavním městě Praze na rozdíl od statutárních měst musí své území členit na městské části.⁴¹ V současné době se hl. m. Praha člení na 57 městských částí, jejichž taxativní výčet lze nalézt ve Statutu hl. m. Prahy, z nichž je 22 označeno podle svých správních obvodů (městské části, jejichž úřady jsou pověřeny rozšířenou působností) a zbylé jsou pojmenovány místními názvy.⁴² Městské

⁴¹ Statutární města si mohou vybrat pojmenování mezi městskou částí a městským obvodem (neexistují žádné rozdíly mezi těmito pojmy). Praze zákon rovnou určil, že své území bude členit na městské části.

⁴² Pojmenování těchto městských částí zpravidla vychází z jejich katastrálního území.

části (Praha 1 – Praha 22), na které přenáší Statut přenesenou působnost, vykonávají přenesenou působnost i pro ostatní MČ, které spadají do jejich správního obvodu.

V hl. m Praze stále také přetrvává rozdělení na 10 obvodů, které jsou shodné s vymezením okresů a původních krajů. V současné době již těchto 10 obvodů není samosprávnými jednotkami ani obvody pro výkon státní správy. Jejich současný význam je pouze pro soudy, policejní ředitelství a České pošty. Tyto organizace jsou stále podle těchto obvodů rozděleny.

Následující Obrázek 1 shrnuje rozdělení statutárních měst a hl. m. Prahy podle MČ/MO.

Obrázek 1: Rozdělení statutárních měst a hl. m. Prahy

STATUTÁRNÍ MĚSTA (celkem 27)				
A/STATUTÁRNÍ MĚSTA BEZ STATUTU (19)	B/STATUTÁRNÍ MĚSTA SE STATUTEM (8)			
	B1/STATUTÁRNÍ MĚSTA S MĚSTSKÝMI OBVODY (5)		B2/STATUTÁRNÍ MĚSTA S MĚSTSKÝMI ČÁSTMI (3)	
	B1.1/S rozdělením celého území města na městské obvody	B1.2/S jedním městským obvodem (zbytek města spravován přímo orgány města)	B2.1/S rozdělením celého území města na městské části	B2.2/S omezeným rozdělením území města na městské části
<i>Kladno, České Budějovice, Karlovy Vary, Jablonec nad Nisou, Hradec Králové, Jihlava, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Havířov, Most, Teplice, Karviná, Mladá Boleslav, Prostějov, Třinec.</i>	Ostrava - 23 městských obvodů Plzeň - 10 městských obvodů Ústí nad Labem - 4 městské obvody Pardubice - 8 městských obvodů	Liberec – městský obvod Vratislavice nad Nisou	Praha - 57 městských částí (z nich 22 s většími pravomocemi přenesené působnosti je pojmenováno po vzoru obvodů: Praha 1 až Praha 22, ostatní jsou pojmenovány podle místní části, v níž sídlí úřad. Mnohá katastrální území, zejména v centrální oblasti města, jsou rozdělena do více městských částí) Brno - 29 městských částí	Opava - 8 městských částí (nepokývají celé území města, střed města podléhá přímo orgánům města)

Zdroj: HRUŠKA, L. a kol. *Analýza rozsahu výkonu veřejné správy v jednotlivých statutárních městech, městských částech a městských obvodech*, s. 29

Městské části v Praze mají taktéž vlastní orgány samosprávy. Postavení MČ v Praze oproti MČ/MO ve statutárních městech je rozdílné, jelikož pražské MČ mají právní subjektivitu a mohou tak v právních věcech vystupovat svým jménem: „*Městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto*

vztahů vyplývající. ⁴³ Jako příklad rozdílnosti lze například uvést, že městská část hl. m. Prahy může podat návrh na zrušení části nebo celého územního plánu hl. m. Prahy. Tuto způsobilost několikrát potvrdil ve svých rozhodnutích Nejvyšší správní soud ČR (více viz. Hruška a kol, 2018, s. 23).

3.1.3. Orgány statutárních měst a MČ/MO a jejich činnost

Orgány statutárních měst se nijak neliší ve svém postavení orgánům obcí a měst. Statutární město je samostatně spravováno zastupitelstvem města. Jeho dalšími orgány jsou rada města, primátor, magistrát a zvláštní orgány města. Je zde tedy pouze rozdíl v některých označeních. Místo starosty stojí v čele statutárního města primátor. Funkci místostarosty ve statutárním městě plní náměstek primátora. A namísto obecního úřadu je zaveden magistrát statutárního města, v jehož čele stojí ředitel magistrátu. MČ/MO je spravován zastupitelstvem MČ/MO, dalšími orgány MČ/MO jsou rada MČ/MO, starosta, úřad MČ/MO a zvláštní orgány MČ/MO. V MČ/MO se zřizuje funkce tajemníka. Jmenuje a odvolává ho starosta se souhlasem tajemníka magistrátu.

Podle zákona o obcích si územně členěná města své poměry ve věcech správy stanovují sami a to statutem, které statutární město vydává jako obecně závaznou vyhlášku. Statutární města ve statutu stanoví zejména:

- výčet jednotlivých městských obvodů a městských částí a vymezení jejich území,
- pravomoc orgánů města na úseku samostatné a přenesené působnosti,
- pravomoc orgánů městských obvodů a městských částí na úseku samostatné a přenesené působnosti,
- vzájemnou součinnost mezi orgány města a orgány městských obvodů a městských částí,
- zdroje peněžních příjmů městských obvodů a městských částí a druhy výdajů v souvislosti s plněním úkolů v samostatné a přenesené působnosti,
- způsob projednání návrhů obecně závazných vyhlášek a nařízení města s městskými obvody a městskými částmi a způsob jejich zveřejňování v městských obvodech a městských částech,
- způsob projednání územně plánovací dokumentace města a programu rozvoje města s městskými obvody a městskými částmi,

⁴³ § 3 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

- majetek města, který se svěřuje městským obvodům a městským částem, a rozsah oprávnění městských obvodů a městských částí při nakládání s tímto majetkem a při výkonu s tím souvisejících práv,
- rozsah oprávnění městských obvodů a městských částí zakládat, zřizovat a rušit právnické osoby a organizační složky,

a další záležitosti.⁴⁴

Usnesení zastupitelstva a rady města v záležitostech, které nejsou svěřeny MČ/MO zákonem či statutem, jsou pro orgány MČ/MO závazná. Statutární město vymezí rozsah pravomocí působností města a MČ/MO v samostatné a v přenesené působnosti ve svém statutu.

Statutární město může svěřit statutem MČ/MO na úseku samostatné působnosti zejména

- schvalování programu rozvoje MČ/MO,
- zřizování trvalých a dočasných fondů MČ/MO,
- výkon funkce zaměstnavatele pro zaměstnance zařazené do úřadu MČ/MO nebo organizační složky MČ/MO,
- rozhodování o právních jednáních⁴⁵, zejména se jedná o
 - převod a zastavení nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů z majetku města svěřeného městskému obvodu nebo městské části,
 - převod a zastavení movitých věcí a práv,
 - postoupení pohledávek,
 - vzdání se práva a prominutí dluhu,
 - uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo zápůjčky, o poskytnutí výpůjčky, o poskytnutí dotace, o poskytnutí návratné finanční výpomoci, o převzetí dluhu, o převzetí ručitého závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o společnost,
 - peněžité i nepeněžité vklady do právnických osob,
 - majetková účast na podnikání jiných právnických osob,
 - dohody o splátkách,
 - uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčkách,
 - poskytování věcných a peněžitých darů fyzickým a právnickým osobám,

⁴⁴ § 130, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁴⁵ § 131, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

- poskytování dotací a návratných finančních výpomocí spolkům, humanitárním organizacím a jiným právnickým nebo fyzickým osobám působícím v oblasti mládeže, tělovýchovy a sportu, sociálních služeb, požární ochrany, kultury, vzdělávání a vědy, zdravotnictví, protidrogových aktivit, prevence kriminality a ochrany životního prostředí.⁴⁶

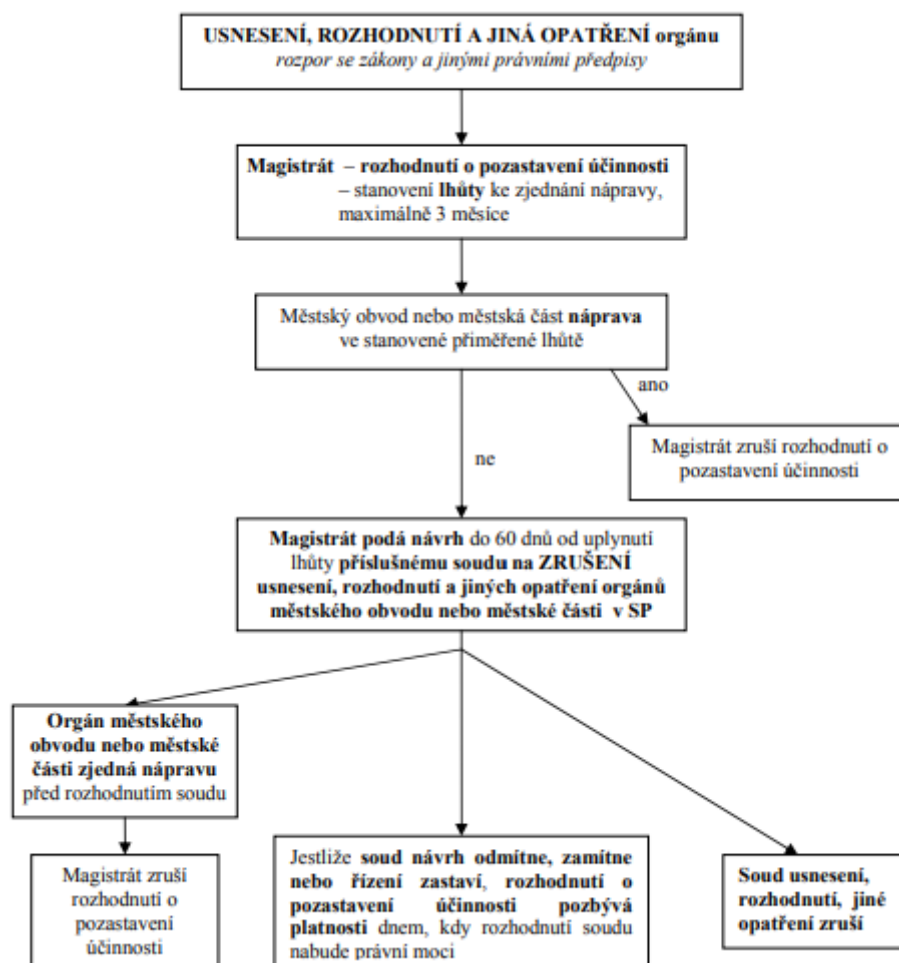
Orgány statutárních měst vykonávají takovou přenesenou působnost, která je zákonem svěřena pověřeným obecním úřadům a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, zatímco orgány MČ/MO vykonávají takovou pověřenou působnost, kterou podle zvláštních zákonů vykonávají orgány obcí. Město může ve statutu určit MČ/MO, jejichž orgány budou vykonávat zcela nebo zčásti přenesenou působnost svěřenou zvláštními zákony pověřeným obecním úřadům, popřípadě některou přenesenou působnost svěřenou zvláštními zákony obecním úřadům obcí s rozšířenou působností.⁴⁷

Byť MČ/MO nemohou vydávat obecně závazné vyhlášky a nařízení, mají právo vydávat usnesení, rozhodnutí nebo jiná opatření. Tyto předpisy mohou vydávat v samostatné působnosti buď zastupitelstvo MČ/MO (usnesení), nebo rada MČ/MO (rozhodnutí). Následující Obrázky 2 a 3 ukazují systém dozoru nad jejich obsahem a způsobem vydávání.

⁴⁶ § 133, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

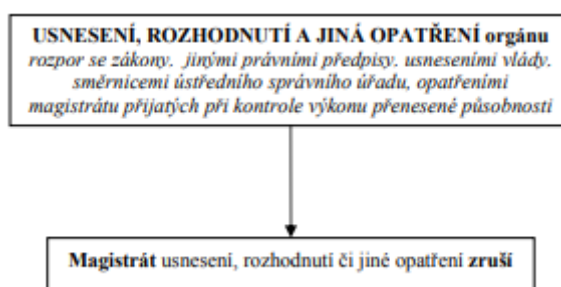
⁴⁷ § 139, odst. 1 a 2, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

Obrázek 2: Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů MČ/MO v samostatné působnosti



Zdroj: OPLUŠTILOVÁ, Irena. STATUTÁRNÍ MĚSTA A HLAVNÍ MĚSTO PRAHA, s.6.

Obrázek 3: Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů MČ/MO v přenesené působnosti



Zdroj: OPLUŠTILOVÁ, Irena. STATUTÁRNÍ MĚSTA A HLAVNÍ MĚSTO PRAHA, s.7.

3.1.4. Orgány hl. m. Prahy a MČ a jejich činnost

Orgány hl. m. Prahy jsou shodné s orgány statutárních měst, stejně jako orgány MČ hl. m. Prahy jsou shodné s orgány MČ/MO statutárních měst. Hlavní město je samostatně spravováno zastupitelstvem hl. m. Počet členů zastupitelstva je v rozmezí mezi 55 a 70 členy.

Specifické postavení Prahy jako kraje dává zastupitelstvu hl. m. vyhrazené pravomoci, které zastupitelstva statutárních měst nemají. Jsou jimi např. předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně či předkládat návrhy na zrušení jiných právních předpisů Ústavnímu soudu, jsou-li v rozporu se zákonem.

Počet členů zastupitelstva MČ je stanoven zákonem o hlavním městě Praze (§ 88, odst. 2):

- do 500 obyvatel – 5 až 9 členů,
- nad 500 do 3 000 obyvatel – 7 až 15 členů,
- nad 3 000 do 10 000 obyvatel – 11 až 25 členů,
- nad 10 000 do 30 000 obyvatel – 15 až 25 členů,
- nad 30 000 do 70 000 obyvatel – 25 až 35 členů,
- nad 70 000 obyvatel – 35 až 45 členů.

Stejně jako statutární města i hl. m. Praha upravuje své vnitřní poměry ve věcech správy Statutem hl. m. Prahy. V něm stanoví zejména

- výčet jednotlivých MČ a vymezení jejich území,
- záležitosti, které se svěřují do samostatné a přenesené působnosti MČ nad rozsah stanovený zákonem, včetně vymezení území, na němž je vykonávána přenesená působnost MČ,
- způsob projednání návrhu rozpočtu hlavního města Prahy a MČ a závěrečného účtu hlavního města Prahy a MČ a výsledků jejich hospodaření,
- vzájemnou součinnost mezi orgány hlavního města Prahy a orgány MČ,
- zdroje peněžních příjmů MČ a druhy výdajů v souvislosti s plněním úkolů v samostatné a přenesené působnosti,
- způsob projednání návrhů obecně závazných vyhlášek a nařízení hlavního města Prahy s MČ a způsob jejich vyhlášení v MČ,
- způsob projednání územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy a strategie rozvoje hlavního města Prahy s MČ,
- majetek hlavního města Prahy, který se svěřuje MČ, a rozsah oprávnění MČ při nakládání s tímto majetkem,

a další záležitosti.⁴⁸

Na rozdíl od statutárních měst, kdy vymezení samostatné působnosti MČ/MO spadá pouze do rozhodnutí zastupitelstva města, v případě MČ hlavního města tyto kompetence stanovuje přímo zákon. Do samostatné působnosti tedy patří

- schvalování strategie rozvoje MČ,
- oprávnění MČ zakládat, zřizovat a rušit právnické osoby a organizační složky potřebné pro jejich rozvoj a pro uspokojování potřeb občanů MČ, a to pro odvoz a likvidaci tuhých komunálních odpadů, údržbu veřejné zeleně, sociální služby, kulturní činnost, sport, rekreaci a cestovní ruch, správu bytového fondu, základní školy, zařízení jim sloužící a předškolní zařízení, zřízení jednotky dobrovolných hasičů, jakož i úkoly vyplývající z funkce jejich zakladatele a zřizovatele,
- rozhodování o vyhlášení místního referenda na území MČ,
- navrhování změny katastrálních území uvnitř MČ,
- poskytování věcných a peněžních darů fyzickým nebo právnickým osobám,
- rozhodování o veřejných zakázkách, jejichž předmět plnění se vztahuje k území MČ,
- schvalování rozpočtu MČ a hospodaření podle něj a
- oprávnění vystupovat jako účastník v těch řízeních, v nichž se vydává územní rozhodnutí, společné povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje, nebo dodatečné povolení stavby územní rozhodnutí nahrazující podle zvláštního právního předpisu v území MČ.⁴⁹

Kromě toho může být MČ Statutem svěřeno i rozhodování o majetkoprávních úkonech a to zejména

- o uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru, návratné finanční výpomoci, zápůjčky nebo dotace, o převzetí dluhu, o převzetí ručitélského závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o společnosti, orgány městské části,
- o peněžitých a nepeněžitých vkladech MČ do obchodních společností a svazků,
- o majetkové účasti MČ na podnikání jiných osob s výjimkou právnických osob založených nebo zřízených MČ,

⁴⁸ § 17, odst. 1, zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

⁴⁹ § 18, odst. 1, zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

- o pronájmu, převodu a nabytí nemovitých věcí, včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů,
- o bezúplatném převodu movitých věcí včetně peněz,
- o bezúplatném postoupení pohledávek MČ,
- o vzdání se práva a prominutí dluhu,
- o zastavení movitých a nemovitých věcí,
- o dohodách o splátkách dluhů a
- o uzavírání smluv podle § 23, 24, 26 a 27 (ustanovení upravující spolupráci MČ a hl. m. Prahy s dalšími obcemi a kraji).⁵⁰

Orgány hl. m. Prahy vykonávají takovou přenesenou působnost, která je zákonem svěřena orgánům kraje, orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem a orgánům obcí s rozšířenou působností. Orgánům městských částí lze v mezích zákona svěřit Statutem přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem nebo orgánům obcí s rozšířenou působností.⁵¹

Stejně jako u statutárních měst mohou vydávat obecně závazné vyhlášky a nařízení pouze orgány hl. m. Prahy. Systém dozoru nad vydáváním a obsahem těchto dokumentů je stejný jako u orgánů kraje a je znázorněn Obrázky 4 až 7 v Příloze.

MČ mají právo vydávat usnesení, rozhodnutí nebo jiná opatření. Tyto předpisy může vydávat v samostatné působnosti buď zastupitelstvo MČ (usnesení), nebo rada MČ (rozhodnutí). Systém dozoru nad jejich obsahem a způsobem vydávání je totožný se systémem dozoru u statutárních měst (viz Obrázek 2 a 3).

3.2. Financování městských částí hl. m. Prahy

Hl. m. Praha, stejně tak jako jednotlivé městské části, disponuje vlastním rozpočtem. Rozpočet hl. m. Prahy a městských částí je tvořen v souladu s platnými právními předpisy.⁵² Rozpočet je vždy vytvářen na jeden kalendářní rok. Rada hl. m. Prahy musí prvně odsouhlasit návrh rozpočtu, poté je tento návrh předložen ke konečnému schválení Zastupitelstvu hlavního města Prahy.

⁵⁰ § 18, odst. 3, zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

⁵¹ § 31, odst. 1 a 2 a § 32, odst. 2, zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

⁵² Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

Obsahem rozpočtu jsou příjmy, výdaje a ostatní peněžní operace. Rozpočtové příjmy hl. m. Prahy se dělí na daňové, nedaňové, kapitálové a přijaté transfery, ty se dělí na běžné a kapitálové dotace. Součástí rozpočtu jsou také zbylé finanční prostředky z minulého rozpočtového roku, ty však nespádají do rozpočtových příjmů, ale jsou vkládány do rozpočtu prostřednictvím financování.⁵³

Způsob projednání návrhu rozpočtu městských částí stanovuje Statut hl. m. Prahy v § 6. Na schválení rozpočtu Zastupitelstvem hl. m. Prahy jsou závislé městské části, které nemohou schválit své vlastní rozpočty, dokud není schválen rozpočet hl. m. Prahy. „*Městské části mohou přistoupit ke schvalování svého rozpočtu až po schválení rozpočtu hlavního města Prahy. Nebude-li rozpočet městské části schválen před 1. lednem rozpočtového roku, řídí se rozpočtové hospodaření městské části v době do schválení jejího rozpočtu pravidly rozpočtového provizoria schválenými Zastupitelstvem městské části.*“⁵⁴

Rozpočtové provizorium znamená, že měsíční výdaje MČ nesmí být vyšší než jedna dvanáctina výdajů minulého rozpočtového roku. Vyšší výdaje lze mít pouze v případě, kdy jejich zvýšení přímo souvisí s navýšením výdajů stanovených jiným zákonem nebo při předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie.⁵⁵

3.2.1. Finanční vztahy hl. m. Prahy k městským částem

Nedílnou a velmi významnou součástí příjmů MČ jsou finanční transfery z rozpočtu hl. m. Prahy. Rada hl. m. Prahy projednává návrh finančních vztahů k městským částem na následující rozpočtový rok vždy do 10. června. Tento návrh pak putuje k MČ, ty mají 14 dní k vyjádření. Pokud se MČ nevyjádří v této lhůtě, má se za to, že nemá připomínky. Připomínky následně projednává Rada hl. m. Prahy, ovšem členové rady nejsou vázáni tyto připomínky jakkoli implementovat. Odsouhlasený návrh finančních vztahů k MČ je vstupním dokumentem pro sestavování rozpočtu MČ.

Základní výše finančních vztahů je stejně jako v předchozích letech na úrovni 8 % z očekávaného inkasa sdílených daní. Do roku 2015 byla základní výše finančních vztahů rozdělena na dvě části pro MČ Praha 1 až MČ Praha 22 a pro MČ Praha 23 až MČ Praha 57. Od roku 2016 je základní výše finančních vztahů sjednocena a propočet finančních vztahů se

⁵³ JANKŮ, Kristýna. Účetnictví a specifické finanční vztahy městských částí hl. m. Prahy [online]. 2016, s. 18 [cit. 2019-04-14]. Bakalářská práce. Vysoká škola ekonomická v Praze. Vedoucí práce Michal Svoboda.

⁵⁴ § 6, odst. 7, obecně závazné vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy.

⁵⁵ § 13, odst. 4, zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

tak tvoří pro všechny městské části jednotně. Celková výše se posléze přerozděluje jednotlivým MČ na základě kritérií, které mají určitou váhu. Tato kritéria (schválená pro rok 2019) jsou:

- Počet obyvatel MČ (váha 30 %)
- Celková rozloha území MČ (váha 10 %)
- Počet dětí v mateřských školách a žáků v základních školách, které zřizuje MČ (30 %)
- Celkový výměr zeleně v péči MČ (20 %)
- Celkový výměr plochy vozovek ve správě MČ (10 %)⁵⁶

Do roku 2018 se mezi tato kritéria řadilo ještě 30 % z průměrného inkasa daně z příjmů fyzických osob z podnikání v letech 2014–2016 z území příslušné městské části.⁵⁷

Výše zmíněná kritéria a jejich váhy určují finanční vztahy k MČ před dokrytím či snížením. Vzhledem k různorodosti MČ (počet obyvatel, počet dětí MŠ a žáků ZŠ, celková rozloha, výměr zeleně a plochy vozovek jsou v každé MČ odlišné) se výsledná částka ještě dokrývá či snižuje, aby byly finanční prostředky přerozděleny co nejvíc spravedlivě. Za tímto účelem se přepočítávají finanční vztahy na jednoho obyvatele MČ. Aby některé MČ neobdržely výrazně nižší částku přepočtenou na obyvatele MČ, je stanovena tzv. minimální výše finančního vztahu na jednoho obyvatele. Tato stanovená hranice je důležitá pro “velké“ MČ (typicky MČ Praha 1 – MČ Praha 22), které nejčastěji dokrývají na tuto minimální částku. Pro rok 2019 je tato minimální výše stanovena na 3 tisíce na jednoho obyvatele. V roce 2015 muselo dokrývat na minimální částku celkem 29 MČ, v roce 2019 nedosahovalo minimální částky na obyvatele „pouze“ 9 MČ, například finanční částka na jednoho obyvatele MČ Praha 7 před dokrytím činila 2 170 Kč.⁵⁸ Z tohoto vývoje je zřejmé, že navýšení minimální částky na obyvatele je pro městské části a jejich rozpočet velmi významné.

Stejně jako princip minimální výše byl v posledních letech zaveden také princip tzv. maximální výše finančního vztahu na jednoho obyvatele, aby MČ neobdržely výrazně vyšší částku. Tento princip byl poprvé schválen pro rok 2016. Stanovení maximální výše je důležité pro výpočet finančních vztahů pro “malé“ MČ (MČ Praha 23 – MČ Praha 57), které často snižují na maximální částku. Finanční částku na jednoho obyvatele muselo snižovat na maximální částku

⁵⁶ Příloha č. 9 k usnesení Zastupitelstva HMP č. 2/18 ze dne 13. 12. 2018

⁵⁷ Příloha č. 9 k usnesení Zastupitelstva HMP č. 31/1 ze dne 30. 11. 2017

⁵⁸ Příloha č. 9 k usnesení Zastupitelstva HMP č. 2/18 ze dne 13. 12. 2018

ve schváleném rozpočtu na rok 2016 celkem 19 MČ, pro rok 2019 to bylo celkem 29 MČ. Např. finanční částka na jednoho obyvatele MČ Praha-Královice před snížením činila 23 760 Kč.⁵⁹

Následující Tabulka 3 uvádí vývoj minimální a maximální částky finančního vztahu na jednoho obyvatele od roku 2009 do roku 2019.

Tabulka 3: Vývoj minimální a maximální částky finančního vztahu na jednoho obyvatele

Rok	Minimální výše v Kč/obyv.	Maximální výše v Kč/obyv.
2009	2 400	-
2010	2 400	-
2011	2 400	-
2012	2 400	-
2013	2 400	-
2014	2 400	-
2015	2 500	-
2016	2 900	5 000
2017	2 900	5 000
2018	3 000	5 500
2019	3 000	5 500

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Finanční vztahy k MČ HMP v letech 2009-2019. Dostupné z: www.praha.eu/o_meste

Od roku 2016 je součástí tvoření finančních vztahů i pravidlo, které určuje, že celková výše finančního vztahu pro jednotlivé MČ nesmí být nižší, než byla částka předcházejícího roku bez neinvestičního příspěvku na školství. Pakliže by výsledná částka byla nižší, musí se dorovnat na minimální úroveň roku předcházejícího.

Neinvestiční příspěvek na školství je součástí finančních vztahů od roku 2014 a je poskytován na každé dítě v mateřské škole a každého žáka v základní škole. jejichž zřizovatelem je městská část. Od roku 2014 do roku 2016 byl tento příspěvek neměnný a činil 1 360 Kč na dítě či žáka. Od roku 2017 se tato částka postupně zvyšuje. V současnosti činí 2 700 Kč na dítě či žáka.⁶⁰

⁵⁹ Příloha č. 9 k usnesení Zastupitelstva HMP č. 2/18 ze dne 13. 12. 2018

⁶⁰ Finanční vztahy k MČ HMP v letech 2009-2019. [online]. Dostupné z: www.praha.eu/o_meste

Součástí finančních vztahů je i příspěvek vycházející ze smluv o komunálním odpadu pro MČ Praha-Ďáblice a MČ Praha-Březiněves, příspěvek na ozdravné pobyty dětí pro MČ Praha-Dolní Chabry a pro MČ Praha 22 vycházející ze smlouvy o úseku 511 Pražského okruhu.⁶¹

Tabulka 4 uvedená v Příloze znázorňuje, jak se jednotlivá kritéria a jejich váhy podílí na výši finančního vztahu jednotlivých MČ v rozpočtu hl. m. Prahy pro rok 2019 (v tis. Kč).

Tabulka 5 uvedená v Příloze znázorňuje celkové finanční vztahy hlavního města Prahy k městským částem pro rok 2019 (v tis. Kč).

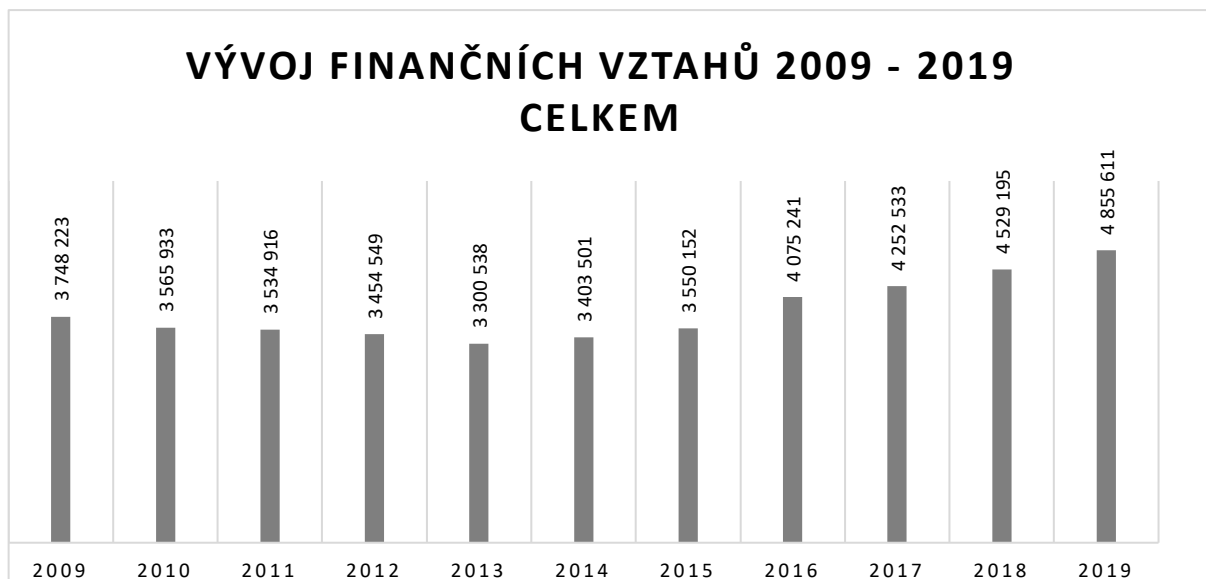
Z tabulek lze vyčíst, kolik činí příspěvek na jednoho obyvatele vypočítaný na základě zmíněných kritérií před dokrytím či snížením, kolik činí příspěvek na obyvatele po dokrytí či snížení a jaký je rozdíl oproti předešlému rozpočtovému roku.

Z tabulek je také patrné, že nastavení minimální částky na jednoho obyvatele znamená pro městské části milionové příjmy v rozpočtech. Kupříkladu, MČ Praha 4, která je dlouhodobě nejlidnatější městskou částí v Praze, dostane z rozpočtu pro rok 2019 po dokrytí na minimální částku (bez příspěvku na školství) skoro 388 mil. Kč, zatímco nejméně lidnatá MČ Praha-Nedvězí dostane z rozpočtu necelých 1,7 mil. Kč. Po dorovnání na úroveň předešlého roku a připočítání příspěvku na školství dostane MČ Praha 4 celkem skoro 424 mil. Kč a MČ Praha-Nedvězí 1,7 mil. Kč.

Po započítání všech kritérií si lze všimnout, že zpravidla „velké“ MČ nedosahují minimální stanovenou výši na obyvatele (např. MČ Praha 3 – 2,2 tis./obyv., MČ Praha 7 – 2,17 tis./obyv., MČ Praha 10 – 2,46 tis./obyv.), zatímco „malé“ MČ ve velkém množství přesahují maximální stanovenou výši na obyvatele (např. MČ Praha-Ďáblice – 12,56 tis./obyv., MČ Praha-Královice – 23,76 tis./obyv., MČ Praha-Nedvězí – 23,29 tis./obyv.). Dorovnání na minimální stanovenou výši či naopak snížení na maximální stanovenou výši znamená pro MČ mnohamilionové rozdíly (např. MČ Praha 3 – navýšení o skoro 60 mil. Kč, MČ Praha 7 – navýšení o skoro 37 mil. Kč, MČ Praha-Ďáblice – snížení o 25,5 mil. Kč, MČ Praha-Velká Chuchle – snížení o skoro 14 mil. Kč).

⁶¹ Příloha č. 9 k usnesení Zastupitelstva HMP č. 2/18 ze dne 13. 12. 2018

Graf 1: Celková výše finančních vztahů HMP k MČ HMP v letech 2009–2019 (v tis. Kč)



Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z Finanční vztahy k MČ HMP v letech 2009-2019. Dostupné z: www.praha.eu/o_meste

Graf 1 znázorňuje vývoj finančních vztahů v rozpočtu hl. m. Prahy k městským částem v letech 2009 až 2019. Je patrné, že od roku 2014 finanční vztah hl. m. Prahy k městským částem znatelně roste oproti letům předchozím (od roku 2009 do roku 2013 je vidět pokles). Rozdíl mezi rokem 2013, kdy byl finanční vztah k městským částem nejmenší, a rokem 2019, kdy je zatím finanční vztah k městským částem největší, činí 1 555 073 tis. Kč.

Nárůst finančních vztahů od roku 2014 byl dán zejména příspěvkem na školství, který se v ten rok zavedl. Nárůst finančních vztahů v dalších letech byl dán skoro každoročním zvýšením minimálního příspěvku na obyvatele a zvýšením příspěvku dítě MŠ a žáka ZŠ, stejně jako zvyšováním příspěvku na školství.

Je zřejmé, že pro vývoj finančních vztahů byl průlomový rok 2015. V rozpočtu na rok 2016 se událo nejvíce změn, které vedly k navyšování finančních vztahů vůči MČ. Většina změn pocházela z tlaku starostů jednotlivých MČ. Ti na Sněmu starostů městských částí Praha 1 – 57 odsouhlasili své požadavky na Magistrát hl. m. Prahy:

„Starostové (zástupci) městských částí Praha 1-57 v rámci rozpočtových vztahů k městským částem pro rok 2016:

- *požadují, aby bylo postupováno dle jednotného přepočtu, a to dle stávajících kritérií pro „velké“ městské části.*
- *požadují, aby minimální částka dotačního vztahu byla 2900,- Kč/osoba*

- *trvají na tom, že žádná z městských částí nesmí mít v rámci dotačních vztahů v roce 2016 menší objem prostředků než v roce 2015*⁶²

3.2.2. Příspěvek na výkon státní správy

Součástí příjmů MČ je vedle finančních vztahů i každoroční příspěvek na výkon státní správy. Orgánům hl. m. Prahy jsou zákonem stanoveny pravomoci vykonávat státní správu v rámci přenesené působnosti. Tyto pravomoci náleží i městským částem. *„Orgánům městských částí lze v mezích zákona svěřit Statutem přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem nebo orgánům obcí s rozšířenou působností, není-li dále stanoveno jinak.*“⁶³ Na výkon státní správy v přenesené působnosti dostává hl. m. Praha příspěvek od státu.

Příspěvek na výkon státní správy je pro všechny obce a kraje zakomponován ve vládním návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky. Smyslem příspěvku je částečně uradit výdaje obcí a krajů vynaložené při výkonu státní správy, zejména mzdové a provozní výdaje vázané na zaměstnance vykonávající státní správu.

Finanční příspěvek pro hl. m. Prahy na výkon státní správy je specifický, neboť hl. m. Praha vykonává jak státní správu, která podle zákona přísluší obcím, tak i státní správu, jejíž výkon zajišťují kraje. Jeho postup stanovení na výkon státní správy je uveden v příloze č. 8 k zákonu o státním rozpočtu České republiky na rok 2018. Pro rok 2019 tento příspěvek činí 1 075 508 tis. Kč.⁶⁴

Hl. m. Praha následně rozdělí finanční částky i mezi městské části. *„Městská část je povinna zajistit výkon přenesené působnosti a obdrží z rozpočtu hlavního města Prahy příspěvek na výkon přenesené působnosti.*“⁶⁵ Pro rok 2019 hl. m. Praha rozdělilo mezi MČ celkem 905 123 tis. Kč na výkon státní správy.⁶⁶

⁶² Odst. 1, písm. a) až c). Usnesení Setkání starostů městských částí Praha 1- 57 ze dne 8. 9. 2015

⁶³ § 32, odst. 2, zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

⁶⁴ Příloha č. 7 k zákonu č. 336/2018 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2019

⁶⁵ § 32, odst. 4, zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

⁶⁶ Příloha č. 10 k usnesení Zastupitelstva HMP č. 2/18 ze dne 13. 12. 2018

3.3. Vybrané příklady zahraničních hlavních měst

3.3.1. Polsko

Polsko je unitárním státem, ve kterém žije 38 mil. obyvatel. Jeho rozloha činí 313 km². Podobně jako řada jiných zemích Evropy se Polsko administrativně dělí na samosprávné celky. Po rozpadu sovětského bloku bylo Polsko první země, která začala s decentralizační reformou a vytvořila tak své samosprávné celky. Tyto celky se nazývají *województwo* (kraj) – *powiat* (okres) – *gmina* (obec). Dle ústavy představují obce základní samosprávné celky. Do jejich kompetencí spadá vše, co není zákonem určeno vyšším územně samosprávným celkům či jiným subjektům. Polská města s právy okresu (*miasto na prawach powiatu*) můžeme označit jako ekvivalent českých statutárních měst (Tématu se více věnuje Hruška a kol. v Analýze rozsahu výkonu veřejné správy v jednotlivých statutárních městech, městských částech a městských obvodech, 2018).

Polský zákon o místní samosprávě umožňuje místním samosprávám své území členit na sub-municipální části. Tyto jednotky mají sociálně – územní strukturu a částečně přebírají plnění veřejných úkolů na svém území, což usnadňuje plnění povinností municipalit.

Zmíněný zákon sice umožňuje vytváření sub-municipálních jednotek, ovšem stanovuje pouze velice obecný rámec toho, jak by měly sub-municipální jednotky fungovat. Přesné vymezení hranic, volebního systému, financování a povinností tak spadá na samotná města, která sub-municipální jednotky vytváří.

Zákon umožňuje, aby se tyto jednotky nazývali jakkoli. V České republice známe pouze pojmy městská část a městský obvod. Obě označení jsou z hlediska zákona rovnocenná. Polské sub-municipální jednotky se dělí na venkovské a městské, podle toho také nejčastěji nesou svůj název. Venkovské sub-municipální jednotky se tradičně nazývají *solectwo* (starostenství), městské sub-municipální jednotky se tradičně nazývají *dzielnica* (čtvrť) nebo *osiedle* (osada). Občasně se i stává, že města používají své vlastní názvy pro sub-municipální jednotky. Ať už starostenství, čtvrť, osada či jiný název, všechny sub-municipální jednotky jsou, stejně jako v České republice, z hlediska zákona rovnocenná. Stejně jako čtvrť a osada je i starostenství pouze pomocnou jednotkou obce a nemá žádnou právní autonomii.

3.3.1.1. Hlavní město Varšava

Hlavní město Varšava (dále jen Varšava) se rozkládá na ploše 517 km², kde žije přes 1,7 milionu obyvatel. V hierarchii veřejné správy je Varšava na úrovni okresu (*powiat*). V roce

2002 byl přijat zákon, který mění uspořádání Varšavy⁶⁷. Tento zákon „specifikoval mimo jiné: pověřené úkoly v oblasti státní správy; rozdělení na čtvrtě (dzielnice) - pomocné jednotky, jejichž vytvoření ve Varšavě je povinné, rozsah jejich činnosti a výše finančních prostředků přidělených na jejich činnost.“⁶⁸ Varšava se tedy dělí na 18 městských částí/čtvrtí (dzielnic). V každé z nich je volená rada v čele s předsedou a voleným starostou. Zároveň stanovuje základní pravidla pro vztah mezi městem, jako celkem, a jeho částmi.

Na rozdíl od hl. m. Prahy, které je zároveň krajem, jehož území se rozkládá pouze na území hl. m. Prahy je uspořádání Varšavy jiné. Varšava nefunguje jako vojvodstvo (ekvivalent kraje), tudíž ani rozloha Varšavy nekopíruje území vojvodstva, na kterém se Varšava nachází (jedná se o Mazovské vojvodství). Území kolem Varšavy tak může Mazovské vojvodství ovlivňovat, což hl. m. Praha nemůže, jelikož hned sousedí se Středočeským krajem, a netvoří tak bariéru územního rozvoje Varšavy. Obrázek 8 v Příloze vyobrazuje města na území Mazovského vojvodství.

3.3.2. Slovensko

Slovensko je unitární stát, ve kterém na rozloze 49 tis. km² žije 5,5 mil. obyvatel. Až do roku 1990 bylo administrativní členění v podstatě stejné jako v České republice. Současný stav ovšem vykazuje řadu odlišných prvků veřejné správy i samosprávy.

Slovensko se administrativně dělí na 8 krajů, 79 okresů a přibližně 3000 obcí. Územní samospráva je tedy dvoustupňová, stejně jako v České republice – obecní a krajská. Obecní zřízení je zakotveno v zákonu č. 369/1990 Zb. o obecním zřízení a rozlišuje města a obce. Měst je 138. Slovenská právní úprava nezná institut statutárních měst, nicméně zákon o obecním zřízení ukládá městům povinnost vydat statut, ve kterém si vnitřně upravují své poměry, a to včetně možného územního členění. Obcím je vydávání statutu dovoleno, není to však jejich povinnost. Oproti českým statutárním městům se mohou slovenská města členit pouze na městské části (na městské obvody nikoli).

3.3.2.1. Hlavní město Bratislava

Hlavní město Bratislava (dále jen „Bratislava“) se rozkládá na ploše 368 km² a žije zde přibližně 430 tis. obyvatel. Bratislava (a stejně tak Košice⁶⁹) je z hlediska legislativy nejvíce

⁶⁷ Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2015 r. poz. 1438)

⁶⁸ HRUŠKA, L. a kol. Analýza rozsahu výkonu veřejné správy v jednotlivých statutárních městech, městských částech a městských obvodech, 2018, s. 154

⁶⁹ Aby mohlo mít slovenské město vlastní zákon, musí splňovat požadovaný limit obyvatel nad 200 tisíc.

srovnatelná s Prahou – její fungování totiž upravuje samostatný zákon⁷⁰ a také se člení na městské část. Bratislavu řídí volené zastupitelstvo a primátor, orgánem města je pak Magistrát v čele s ředitelem.

Stejně jako Varšava ani Bratislava nevykonává funkci kraje. Z hlediska územní samosprávy je pouze obcí v rámci Bratislavského kraje (viz. Obrázek 9 v Příloze). Bratislavský kraj se skládá z 8 okresů: Bratislava I až Bratislava V a další tři více méně zemědělské okresy (Okres Malacky, Okres Pezinok a Okres Senec).

Městských částí je 17 a jejich výčet je taxativně uveden v příloze zákonu. Stejně jako MČ v Praze mají i MČ v Bratislavě svoji vlastní právní subjektivitu. Podle čl. 64a Ústavy Slovenské republiky „*mestská časť vykonáva samosprávu Bratislavy a prenesenú pôsobnosť v rozsahu vymedzenom zákonom a štatútom Bratislavy (ďalej len „štatút“); v tomto rozsahu má postavenie obce*“. Toto postavení MČ v Praze nemají.

Všechny MČ mají přímo voleného starostu a zastupitelstvo. Zastupitelstvo MČ je tvořeno poslanci, kteří jsou voleni v přímých volbách na dobu 4 let. Počet poslanců se odvíjí od počtu obyvatel MČ.⁷¹ Na rozdíl od ČR starosta není součástí místního zastupitelstva. MČ vykonávají přenesenou působnost, vykonávají agendu stavebního úřadu a zabezpečují hospodářský a sociální rozvoj v návaznosti na rozvoj města. Velký rozdíl oproti MČ v Praze je správa majetku. Podle § 2, odst. 2, zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Bratislave jsou MČ „*právnickými osobami, ktoré za podmienok ustanovených zákonom a štatútom samostatne hospodária s vlastným majetkom a s vlastnými finančnými zdrojmi, ako aj s majetkom, ktorý im bol zverený*.“ V Praze mají MČ majetek pouze svěřený, tudíž nemohou žádný majetek vlastnit.

Další rozdíl lze spatřovat v tom, že „*odborné, administratívni a organizační práce související s plněním úlohy MČ plní místní úřad. Městské části se mohou dohodnout na zřízení společného místního úřadu či na vytvoření společného oddělení, což v této podobě v ČR není možné*.“⁷²

⁷⁰ Zákon č. 377/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave

⁷¹ Do 3 000 obyvatel 9 až 13 poslanců; do 20 000 obyvatel 11 až 30 poslanců; nad 20 000 obyvatel 31 až 60 poslanců.

⁷² HRUŠKA, L. a kol. Analýza rozsahu výkonu veřejné správy v jednotlivých statutárních městech, městských částech a městských obvodech, 2018, s. 176

3.4. Výsledky rozhovorů

Pro účely této kapitoly z důvodu anonymizace rozhovorů jsem rozdělil respondenty následovně:

Tabulka 6: Rozdělení respondentů

	Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3	Respondent 4	Respondent 5
MČ „velká“ x „malá“*	„Velká“ MČ	„Malá“ MČ	„Velká“ MČ	„Velká“ MČ	„Malá“ MČ
MČ funkce	Místostarosta	Starostka	Zastupitel	Zastupitel	Starosta
Doba ve funkci	Od roku 2014 (2. funkční období)	Od roku 2014 (2. funkční období)	Od roku 2014 (2. funkční období)**	Od roku 2018 (1. funkční období)	Od roku 2010 (3. funkční období)
ZHMP funkce	x	x	x	x	Zastupitel
Doba ve funkci	x	x	x	x	Od roku 2018 (1. funkční období)
Jiné politické zkušenosti	Dříve zastupitel na jiné MČ	x	x	Dříve zastupitel ve středočeském městě	x

*„Velkou“ MČ je myšleno Praha 1 – Praha 22 (tedy MČ se správními obvody) a „malou“ MČ je myšleno zbylých 35 MČ.

**Od roku 2014 ve funkci místostarosty, odvolaný byl ve 2. funkčním období.

Zdroj: Autor na základě provedených rozhovorů

3.4.1. Financování městských částí

Z odpovědí respondentů na otázku, zda „vnímají vývoj finančních vztahů na jednoho obyvatele za adekvátní vůči agendám, které musejí MČ provádět“ vyplývá, že většina považuje tento vývoj jako spravedlivý, avšak ani jeden z respondentů nevedl, že by toto navýšení bylo dostatečné: „No, za prvé jsme teda strašně rádi, že k tomu navýšení došlo, ale jako dostatečný to není, samozřejmě.“⁷³

„Investice bez příjmů, speciálních dotací z magistrátu, na to téměř nemáme. Příjmy z majetku jsou relativně velmi nízké. A proto pro nás příjem, teda transfer, nebo výše příspěvku jak na žáka, ale to se primárně týká provozu škol, tak teda příjem na obyvatele, případně teď se diskutuje úplně nový téma daň z nemovitosti, to jsou pro nás jako zásadní zdroje příjmů. Takže čím víc, tím líp. A i když se to zvyšuje, tady ty debatovaný částky, tak se jenom přibližujeme

⁷³ Rozhovor s Respondentem 2

*k tomu, abychom vůbec byli schopni financovat provoz a mimo jiné taky dokrýváme výkon státní správy.*⁷⁴

Při této otázce se několik respondentů také zmínilo o tom, že je pro jejich rozpočet velmi zatěžující financování přenesené působnosti. Byť se samozřejmě nejedná o otázku samosprávy MČ, respondenti toto považují za problém, který se samosprávy týká, jelikož to musejí dokrývat ze svých rozpočtů.

*„Máme asi 18 tisíc (za výkon přenesené působnosti) a já tady mám zaměstnankyni, které platím celý úvazek, takže dělá všechno to, ale kdyby alespoň půlku úvazku měla zaplacený ze státní správy, tak si myslím, že by to možná bylo adekvátnější. A dostáváme fakt jako malinko a stát si stále vymýšlí další vykazování a agendy.*⁷⁵

Tento fakt zmiňovali respondenti i při další otázce, pomocí které jsem se ptal na příklady agend, které jsou podle nich podfinancované či naopak přefinancované. Celkem 4 z 5 respondentů uvedli, že si nemyslí, že by v jejich MČ byla agenda, která by mohla být přefinancovaná. *„Ne každý rok se všechno vyčerpá (na určené položky v rozpočtu). (...) Publikáční činnost, prostě se třeba zrovna ten rok nevydá mapa a informační brožurka, ale to jsou malé částky. Nic velkého.*⁷⁶ Pouze jeden respondent uvedl, že naddimenzovaná je oblast školství: *„U nás na městské části jsou téměř všechny školy čtyřhvězdičkové. Každá má zateplení, skoro každá má klimatizaci, nové fasády, nová okna, výtahy. U nás máme 20 základních škol a ta priorita desetiletí tam byla jasná.*⁷⁷

Když se odfiltrují odpovědi týkající se přenesené působnosti, seznam agend, o kterých se respondenti zmínili, vypadá následovně:

Tabulka 7: Odpovědi na otázku „agend, které by potvrzovaly, že jsou MČ podfinancované

Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3	Respondent 4	Respondent 5
- správa zeleně a veřejného prostoru - kultura - sport	- Všechny*	- správa zeleně a veřejného prostoru	- kvalita veřejného prostoru (málo zeleně)	- správa zeleně a veřejného prostoru

* Jelikož se jedná o opravdu malou MČ a veškeré agendy dělají, dle slov paní starostky, ve „dvou a půl lidech“, tak mi na tuto otázku odpověděla „Všechny“.

Zdroj: Autor na základě provedených rozhovorů

⁷⁴ Rozhovor s Respondentem 1

⁷⁵ Rozhovor s Respondentem 2

⁷⁶ Rozhovor s Respondentem 1

⁷⁷ Rozhovor s Respondentem 3

Z odpovědí vyplývá, že provozní agenda, která je podle respondentů nejčastěji podfinancovaná, je správa zeleně a veřejného prostoru: „Když to vezmu v mé gesci tak čistota. Čistota, tam je téměř lineární úměra víc peněz, víc čistoty. Viděl jsem nějaké statistiky, že třeba někde na Praze 2 jsou koše, které vyvázejí třeba 3x denně. My vyvážíme třeba 3x týdně.“⁷⁸

Celkem 4 z 5 respondentů odpověděli na otázku, jestli „vnímají vývoj příspěvku na školství jako adekvátní vůči agendám, které musejí MČ provádět“ negativně. Jak je napsáno výše, jeden z respondentů si myslí, že oblast školství je u nich na MČ financovaná dostatečně. Jeden z respondentů shrnul svoji odpověď takto: „Nás stojí jeden žák, v provozních výdajích na městských částech, řekněme 8 až 12, možná dneska i 15 tisíc. Takže to, jestli dostaneme 3 tisíce, 2 a půl tisíce na žáka, je sice chvályhodný, ale víme, že to je prostě pořád hodně málo.“⁷⁹

Agenda v oblasti školství, která je podle Respondenta 1 nejvíce diskutovaná, je plat učitelů: „My, jako školy v Praze, máme trošku nevýhodu v tom, že jsou tu vyšší životní náklady, než ve zbytku republiky a ty učitelé mají v zásadě stejný peníze. (...) Potom bychom mohli přidávat na platy, kdybychom na to měli. A to my, jako městská část, nemáme. Když si řekneme, aby to mělo nějaký význam, střelím od boku to číslo měsíčně, třeba čtyři tisíce k platu, takže tisíc (odhadovaný počet zaměstnanců ve školství na dané MČ) krát čtyři tisíce, jsme na čtyřech milionech, to jsme na padesáti milionech ročně. Nemáme ani omylem. Nemáme čtyřicet, nemáme třicet. (...) Teď z hlavy zase nevím, máme asi 8 tisíc žáků, když bychom dostali tisíc navíc na žáka, to je teda deset milionů, a to pořád z pohledu, že bychom navýšili platy učitelů, nestačí.“⁸⁰

3.4.2. Obecně závazné vyhlášky

Žádný z respondentů nemá zkušenost s tím, že by Zastupitelstvo hlavního města Prahy neprojednávalo městskými částmi podané připomínky k obecně závazným vyhláškám. Avšak v tomto procesu poukázali někteří na jiné možné negativní znaky:

„Ale jestli se to potom projednává v té radě, to já už nezjistím. (...) Jako třeba když je tržní řád a projednává se v radě, tak tam přizvaný nejsme. (...) Tržní řád je vyhláška o místním poplatku, ale přizvaná jsem nikdy nebyla. A myslím, že nikdo teda. (...) Jako přizváni, když se jedná o naše území, tak jo. Ale i když jsme projednávali, máme tam v tom tržním řádu nějaký

⁷⁸ Rozhovor s Respondentem 1

⁷⁹ Rozhovor s Respondentem 5

⁸⁰ Rozhovor s Respondentem 1

*komunikace, na kterých se vybírá třeba zábor veřejného prostranství. To vím, že jsme měnili a nikdo mě nikam nepozval. A myslím si, že ale žádnou městskou část.*⁸¹

Další respondent poukázal na nedostatečný dlouhou lhůtu, do kdy se mají MČ vyjádřit k OZV: *„Občas se tam stává, že ta problematika je jako složitější. Když magistrát dělá nějakou vyhlášku a my to máme projednat na městské části, tak těch třicet dnů není prostě dobrá lhůta, když to chcete projednat s občany. (...) Když se to třeba týká zón placeného stání, nebo nějakých zakazů vjezdu koloběžek na městskou část nebo výrazný změny v dopravě. Prostě to jsou věci, který musíte projednat s občany, a to se za třicet dnů prostě stihnout nedá.*⁸²

Respondent 5 zase poukázal na to, že hl. m. Praha při vydávání OZV nepoužívá moc často místní působnost těch vyhlášek: *„To Praha využívá málo kdy, je třeba místní působnost té vyhlášky. Je možné tu vyhlášku sice vyhlásit na území celého hlavního města, ale může ji vyhlásit třeba s působností pouze na Staromáku nebo na Václaváku.*⁸³

Zkušenost respondentů se zohledňováním připomínek ZHMP je vesměs pozitivní. Z 5 respondentů 3 odpověděli, že převažuje zkušenost, kdy by ZHMP připomínky zohledňuje.

Jeden z respondentů odpověděl, že je to *„irelevantní, rozumíš, když si to vydupeš, když si to obchodíš (...), je to na základě, jako všude, dobrých vztahů, politický kultury. Tohle se vůbec nedá paušalizovat.*⁸⁴ Druhý odpověděl v podobném smyslu: *„Tak, nejvíc jako všude ostatně, i v krajích, tak se odráží ta politická situace, jaká je. Pokud máme ve vedení města vládnoucí kteroukoliv stranu nebo hnutí, tak se snaží podporovat hlavně ty městské části, kde mají to své vedení. Tak to bylo, takhle to je ve všech krajích, takhle je to i v Praze.*⁸⁵

Může se stát, ve výjimečných případech, že ZHMP nezohlední připomínky MČ. Jeden příklad, na který upozornil Respondent 1, kdy ZHMP nevyhovělo připomínkám, se týká spádových oblastí pro školy. *„Řada těch věcí je opravdu technických. To jsou třeba spádové oblasti. Dali jsme podnět a oni na něj nepřistoupili, ale bylo tam nějaký korektní jednání. (...) Ale to se nestalo přímo na zastupitelstvu, to se stalo ještě před zastupitelstvem, kdy se to řešilo v rámci příslušné gesce magistrátní rady.*⁸⁶

⁸¹ Rozhovor s Respondentem 2

⁸² Rozhovor s Respondentem 3

⁸³ Rozhovor s Respondentem 5

⁸⁴ Rozhovor s Respondentem 5

⁸⁵ Rozhovor s Respondentem 4

⁸⁶ Rozhovor s Respondentem 1

Pouze 1 z respondentů uvedl, že by si přál, aby MČ měly více pravomocí, avšak „znamenalo by to, že bych tady potřebovala i víc lidí. Což znamená navýšit rozpočet.“⁸⁷

Zbytek respondentů odpověděl, že nepovažují za důležité, aby MČ měly více pravomocí. „Všechno je na dohodě. Jako když bude osvícený primátor a osvícení starostové a bude dohoda, tak prostě není potřeba ty předpisy měnit. Pokud bude primátor a vedení radnice, které nebude spolupracovat s těmi městskými částmi, tak samozřejmě dává logiku nějaký pojistky, aby městské části byli neopomenutelným připomínkovým místem.“⁸⁸

Následující Tabulka 8 ukazuje názory respondentů na otázku, zda souhlasí s navrženou možností posílit pravomoci MČ, jak bylo představeno v analýze Posílení pravomocí městských částí hl. m. Prahy.

Tabulka 8: Odpovědi na otázku „Jaký je Váš postoj k tomuto návrhu? Souhlasil/a byste s ním?“

	Souhlasí	Spíše souhlasí	Neutrální	Spíše nesouhlasí	Nesouhlasí
Respondent 1				x	
Respondent 2			x		
Respondent 3					x
Respondent 4		x			
Respondent 5			x		

Zdroj: Autor na základě provedených rozhovorů

3.4.3. Obecné

Nejčastěji zmiňovaná oblast, která připadá respondentům problematická, jsou „magistrátní organizace“. Přesněji se jedná o Technickou správu komunikací, kterou zmínili hned 2 respondenti, „TSK moc nespolupracuje s nikým, ty si to dělají podle sebe.“⁸⁹ Podle Respondenta 3 je další problematická oblast stavební úřady: „Jedna městská část to udělá za patnáct dní, jedna městská část za tři roky. Ti úředníci napříč městskými částmi k tomu mají jiný přístup. Někdo je benevolentnější, někdo je striktní. Jednotný stavební úřad pro celou Prahu by podle mého byl ideální.“⁹⁰

⁸⁷ Rozhovor s Respondentem 2

⁸⁸ Rozhovor s Respondentem 5

⁸⁹ Rozhovor s Respondentem 2

⁹⁰ Rozhovor s Respondentem 3

4. Závěr

Téměř všechny státy v Evropě se administrativně dělí na územní samosprávné celky. Hlavním cílem této decentralizace je, aby bylo vládnutí co nejbližší občanům a ti se tak mohli podílet co nejvíce na rozhodování o věcech veřejných. Tento prvek decentralizace se převedl z národní úrovně i na úroveň lokální. Velká města a metropole se proto začala členit na sub-lokální územní části. Těmto sub-lokálním částem začaly legislativní rámce jednotlivých zemí přiřazovat různě silné pravomoci a povinnosti, aby se tak mohly efektivněji starat o potřeby obyvatel žijících na svém území.

Cílem této práce byla analýza míry autonomie městských částí na případě hl. m. Prahy a její zhodnocení, zda odpovídá reálným potřebám městských částí. Abych mohl tento cíl splnit, rozdělil jsem práci na teoretické zakotvení a výzkumnou část, ve které jsem zkoumal, zda současné nastavení odpovídá reálným potřebám městských částí.

Teoretické zakotvení bylo koncipováno tak, abych nastínil, proč jsou vytvářeny sub-lokální části municipalit, jaké jsou jejich funkce a s jakými typy se lze setkat. Jako stěžejní část teoretického zakotvení jsem představil práci Mikka Löhmuše, který ve své práci zkoumal sub-lokální části municipalit v evropských hlavních městech a následně vytvořil jejich typologii. Typ městského vládnutí, do kterého řadí Prahu je tzv. *Quasi Two-tier model*. Vyznačuje se vysokou mírou autonomie městských částí, zejména tím, že jejich odpovědnosti jsou určeny právními předpisy a disponují vlastním, nezávislým rozpočtem.

Ze zjištěných poznatků v teoretické části je zřejmé, že sub-lokální členění municipalit je vítaný prvek demokratizace společnosti. Zásadní milník spatřuji v Evropské chartě místní samosprávy. Ta určila zásadní kritéria, která zavazují členské státy k tomu, aby podporovaly decentralizaci na svém území.

Ve výzkumné části jsem se zaměřil prvně na porovnání hlavního města a statutárních měst a jejich městských částí či městských obvodů. Městské části v hl. m. Praze disponují většími pravomocemi, než kterými disponují MČ/MO ve statutárních městech. Jako nejvýraznější rozdíl bych uvedl právní subjektivitu a financování. MČ v Praze disponují vlastní právní subjektivitou, tedy mají vlastní IČO a mohou vystupovat v právních věcech svým jménem (pouze v takovém rozsahu, v jakém je jim to dovoleno Statutem a zákonem). MČ/MO statutárních měst tuto právní subjektivitu nemají. Dalším faktem je i to, že hl. m. Praha je řízena vlastním zákonem, zatímco MČ/MO ve statutárních městech jsou řízeny podle zákona o

obecním zřízením, pomineme-li fakt, že každé statutární město i hl. m. Praha musí vydat svůj statut, kterým upravují své vnitřní poměry.

V kapitole zabývající se financováním MČ v Praze jsem zkoumal systém financování a jeho vývoj. Pro financování MČ byl zlomový rok 2015. O tohoto roku se přestal používat dvojitý koeficient pro „velké“ a „malé“ MČ, ale sjednotil se pro všechny MČ. Je zřejmé, že se vývoj příspěvku na obyvatele i příspěvku na žáka zvyšuje. Zásadní změna také nastala odsouhlasením, že při rozdělování finančních vztahů MČ nemohou dostat méně peněz, než dostaly v minulém roce.

V další části jsem se zaměřil na dva příklady ze zahraničí. Jsou to Varšava a Bratislava. Oproti Praze se tyto hlavní města liší v několika věcech, byť historický vývoj mají všechny města podobný, zejména Bratislava a Praha. Jednou z odlišností, byť se může zdát, že to na vliv autonomie samospráv MČ nemá vliv, je to, že Bratislava i Varšava neplní funkci kraje a jejich územní rozvoj tak není vázán na hranice kraje, ve kterém leží. Praha tuto možnost nemá. Nejzajímavějším zjištěním bylo, že MČ v Bratislavě mají zákonem umožněno vlastnit nějaký majetek, zatímco MČ v Praze mohou mít majetek pouze ve správě. Dále také to, že z hlediska zákona je na MČ v Bratislavě v určitých ohledech pohlíženo jako na obce, a tedy požívají jiných výhrad než MČ v Praze, na které zákon nepohlíží v žádném případě jako na obec. Zdálo by se, že MČ v Bratislavě mají větší autonomii než MČ v Praze. Avšak takovýto závěr by byl předčasný, jelikož jsem této kapitole nepřirazoval významnější prostor. Takovýto srovnání si zaslouží více prostoru, než jsem mu mohl věnovat já.

Poslední část výzkumu byla tvořena polostrukturovanými rozhovory se zastupiteli MČ. Od rozhovorů jsem si sliboval, že mi potvrdí, zda sami zastupitelé MČ, případně i zastupitelé hl. m. Prahy, pocítují, že by se MČ nedostávalo dostatečných pravomocí. Tato hypotéza se mi však nepotvrdila. Z odpovědí respondentů je zřejmé, že současný stav nepovažují za špatný, byť by se samozřejmě našly výjimky, kdy by byli rádi za větší pravomoci.

V části, ve které jsem se ptal na financování, jsem se snažil zjistit, zda jsou spokojeni s aktuálním stavem a jeho vývojem. Všichni respondenti uvedli, že s vývojem jsou spokojeni, jelikož se výsledná částka každý rok zvyšuje. Avšak nikdo z nich nevedl, že by současný stav byl ideální a že by výše příspěvku stačila na pokrytí provozu a budoucích investic.

I ve druhé části, ve které jsem se ptal na pravomoci v oblasti vydávání OZV, se respondenti vyjadřovali spíše pozitivněji, v tom smyslu, že nepovažují za moudré, aby MČ nabývaly větších

pravomocí, protože by pak mohl vzniknout jakýsi „*kočkopes, kdy by někdo, kdo vůbec není zodpovědný za danou věc, mohl zablokovat celý vývoj jen proto, že je uražený.*“⁹¹

Z rozhovorů plyne, že by pro MČ bylo užitečnější, kdyby se navýšily finanční vztahy, než kdyby se jim dalo více pravomocí. Tento závěr však může být diskutabilní, jelikož výzkumný vzorek byl velice malý a nebyl tak reprezentativní pro celou společnost.

Při psaní této práce mě také překvapilo, že ve společnosti je zájem o tuto problematiku větší, než jsem původně předpokládal. Důkazem toho jsou zejména dvě zájmová uskupení v Praze, která zastupují MČ a tvoří tak silnějšího aktéra ve vztahu Magistrát hl. m. Prahy vs. městská část. Jsou jimi Svaz městských částí hl. m. Prahy a Sněm starostů městských částí. Potvrzením tohoto jsou i slova Respondenta 5: „*Rozhodně od té doby, co funguje Svaz městských částí, který je významným hráčem tady, (...) tak bez hlasu těch starostů tady nikdo nic neudělá. Ti starostové dokážou prostě hrozně křičet.*“⁹² Dalším důkazem je v roce 2018 Ministerstvem vnitra vydaná „*Analýza rozsahu výkonu veřejné správy v jednotlivých statutárních městech, městských částech a městských obvodech*“, ze které jsem ve své práci také čerpal. Nicméně se jedná o velice rozsáhlý dokument, takže nebylo v mých možnostech tuto analýzu do bakalářské práce nějak výrazněji zakomponovat.

Tato práce si nekladla za cíl nalézt možná řešení, jak zlepšit postavení MČ, cílem bylo pouze analyzovat současné postavení a zhodnotit, zda toto postavení odpovídá reálným potřebám MČ. Na základě výzkumné části bych řekl, že současné nastavení pravomocí je dostatečné a odpovídá reálným potřebám (byť samozřejmě není sto procentní). Dokonce bych i řekl, že větším problémem je skoro mizivá osvěta obyvatel o tom, která úroveň vládnutí (jestli MČ nebo Magistrát hl. m. Prahy) je za co zodpovědná. Což mi dala za pravdu i většina respondentů: „*To je problém nějakého PR a medializace, že drtivá většina občanů si myslí, že drtivá většina věcí na městské části jde za místní radnicí.*“⁹³ Závěrem bych řekl, že považuji toto téma jako vhodné pro budoucí výzkum, který by mohl navrhnout možné způsoby zlepšení postavení městských částí.

⁹¹ Rozhovor s Respondentem 4

⁹² Rozhovor s Respondentem 5

⁹³ Rozhovor s Respondentem 1

Summary

This bachelor thesis dealt with the topic of "Autonomy of City Districts: Case Study of the Capital City of Prague". The capital city of Prague is one of the European metropolises whose city districts have one of the largest autonomy. City districts in the capital city of Prague do have sufficient legal, financial and organizational autonomy. This setting seems fair. City districts, however, suffer a lack of funding. In terms of financial autonomy, they have their own independent budget, but the level of financial transfers is far from sufficient to cover all operating expenditure and future investments. Another problem is the lack of public awareness about the powers of city districts. Most citizens think that most of the problems they face in their lives are a matter for the local town hall. For example, maintenance of public spaces and roads, green areas et cetera.

Použitá literatura

Odborné publikace

- BÄCK, Henry. *Urban political decentralisation: six Scandinavian cities*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, c2005. ISBN 3-8100-4068-1.
- BARLOW, I. M., Petr DOSTÁL a Martin HAMPL, ed. *Development and administration of Prague*. Amsterdam: Department of human geography, 1994. ISBN 90-6993-086-2.
- DANČÁK, Břetislav a Vít HLOUŠEK, ed. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2007. ISBN 978-80-210-4458-6.
- EXNER, J. *Obce, města, městské části*. 1. vyd. Praha: Libri, 2004. 407 s. ISBN 80-7277-289-9
- FLEURKE, Frederik a R. WILLEMSE. Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal. *Administrative Theory*. 2004, **26**(4), 523. ISSN 10841806.
- HLEPAS, Nikolaos Komninos. *Sub-municipal governance in Europe: decentralization beyond the municipal tier*. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, 2017. ISBN 978-3-319-64724-1.
- KRUNTORÁDOVÁ, Ilona. *Zkoumání finanční autonomie municipalit z perspektivy politické vědy*. POLITOLOGICKÁ REVUE. 2015, **2015**(1), 91-118. ISSN 1211-0353.
- LADNER, Andreas at al. *Patterns of local autonomy in Europe*. New York, NY: Springer Science+Business Media, 2018. ISBN 978-3-319-95641-1.
- LÕHMUS, Mikk. *Local Autonomy and Territorial Decentralisation in Capital Cities*. Administrative Culture. Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology, 2008, **IX/2008**(1), 60-83.
- MARIONA, Tomàs. *Metropolitan Governance in Europe: Challenges & Models*. European Metropolitan Authorities, 2015.
- PRATCHETT, Lawrence. *Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'*. POLITICAL STUDIES. 2004, **2004**(52), 358-375. ISSN 1467-9248

Právní předpisy

- Evropská charta místní samosprávy
- Obecně závazná vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy, ve znění pozdějších změn a předpisů
- Obecně závazná vyhláška č. 14/2013, Statut města Ostravy
- Obecně závazná vyhláška č. 12/2006, kterou se vydává Statut města Pardubic, ve znění obecně závazné vyhlášky
- Obecně závazná vyhláška č. 4/2012, Statut Statutárního města Ústí nad Labem

- Obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 20/2001, kterou se vydává Statut města Brna, ve znění obecně závazných vyhlášek statutárního města Brna
- Obecně závazná vyhláška statutárního města Liberec č. 7/2001, kterou se vydává Statut města Liberce
- Obecně závazná vyhláška Statutárního města Opavy č. 11/2004, Statut Statutárního města Opavy, ve znění obecně závazné vyhlášky
- Ústava České republiky
- Vyhláška statutárního města Plzně č.8/2001, Statut města Plzně
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších změn a předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších změn a předpisů
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších změn a předpisů
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších změn a předpisů
- Zákon č. 377/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave

Oficiální dokumenty

- Finanční vztahy k MČ HMP v letech 2009-2019. [online]. Dostupné z: www.praha.eu/o_meste
- Příloha č. 9 k usnesení Zastupitelstva HMP č. 2/18 ze dne 13. 12. 2018
- Příloha č. 9 k usnesení Zastupitelstva HMP č. 31/1 ze dne 30. 11. 2017
- Příloha č. 10 k usnesení Zastupitelstva HMP č. 2/18 ze dne 13. 12. 2018
- Příloha č. 9 k usnesení Zastupitelstva HMP č. 21/1 ze dne 24. 11. 2016
- Příloha č. 9 k usnesení Zastupitelstva HMP č. 4/3 ze dne 17. 12. 2015
- Příloha č. 5 k usnesení Zastupitelstva HMP č. 4/3 ze dne 19. 2. 2014
- Příloha č. 7 k zákonu č. 336/2018 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2019
- Usnesení Setkání starostů městských částí Praha 1-57 ze dne 8. 9. 2015
- Zápis z řádného jednání Členské schůze Svazu městských částí hlavního města Prahy. [online]. 4. 3. 2019. Dostupné z: http://www.smchmp.cz/assets/File.ashx?id_org=200226&id_dokumenty=1272

Internetové zdroje

- Český statistický úřad: *Počet obyvatel v obcích k 1.1.2018. 30. dubna 2018.* Dostupné online: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-see2a5tx8j>
- Dejte nám víc peněz! Starostové po pražském magistrátě požadují zvýšit poplatek na obyvatele. *BLESK.cz*[online]. 27. 03. 2019. Dostupné z: <https://www.blesk.cz/clanek/regiony-praha-praha-zpravy/601477/dejte-nam-vic-penez-starostove-po-prazskem-magistrate-pozaduji-zvysit-poplatek-na-obyvatele.html>

- Financování městských částí Prahy je třeba změnit. *Starostové a nezávislí* [online]. 24. 6. 2013. Dostupné z: <https://www.starostove-nezavisli.cz/regiony/hlavni-mesto-praha/aktuality/financovani-mestських-casti-prahy-je-treba-zmenit>
- GRZYWA B., Martina. Vztahy mezi kraji a obcemi. *Moderní obec* [online]. 11. 4. 2001. Dostupné z: <https://www.moderniobec.cz/vztahy-mezi-kraji-a-obcemi/>
- HRUŠKA, L.; FOLDYNOVÁ, I.; HRUŠKOVÁ, A.; RICHTER, J.; KOVÁŘ, J.; a kol (2018) Analýza rozsahu výkonu veřejné správy v jednotlivých statutárních městech, městských částech a městských obvodech. Ostrava: PROCES – Centrum pro rozvoj obcí a regionů, s.r.o.
- JANKŮ, Kristýna. *Účetnictví a specifické finanční vztahy městských částí hl. m. Prahy*. Praha [online], 2016. Bakalářská práce. VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMICKÁ V PRAZE, Fakulta financí a účetnictví, Katedra finančního účetnictví a auditingu. Vedoucí práce Michal Svoboda. Dostupné z: https://vskp.vse.cz/50397_ucetnictvi_aspecificke_financni_vztahy_mestських_casti_hl_m_prahy
- JANŠOVÁ, Marie. Evropská charta místní samosprávy. *Epravo.cz* [online]. 16. 9. 2001. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>
- MATEJ, Miroslav. Financování obcí v ČR – současný stav a další vývoj RUD a dotací. *Deník veřejné správy*[online]. 18. 10. 2017. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6743008>
- Metodika financování obcí a hl. m. Prahy pro rok 2018. *Odborné semináře pro obce* [online]. Dostupné z: <https://ucetniportal.cz/wiki/html?item=516653>
- OPLUŠTILOVÁ, Irena. *STATUTÁRNÍ MĚSTA A HLAVNÍ MĚSTO PRAHA* [online]. Dostupné z: https://is.muni.cz/el/1456/podzim2015/BPV_ZVFS/um/59151890/60670886/Statutarni_mesta.pdf
- Praha má rozpočet na rok 2019. *Praha.eu* [online]. 27. 11. 2018. Dostupné z: http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/tiskovy_servis/tiskove_zpravy/praha_ma_rozpocet_na_rok_2019.html
- Pražští starostové požadují po metropoli pro své městské části více peněz. *Pražský PATRIOT: BUĎTE V PRAZE V OBRAZE* [online]. 28. 03. 2019. Dostupné z: <https://www.prazskypatriot.cz/prazsti-starostove-pozaduji-po-metropoli-pro-sve-mestske-casti-vice-penez/>
- PRŮCHA, P. Komentář k § 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, Linde Praha, 2002, publikovaný názor ASPI
- ŠETLÍK, Jaroslav. Starostové řešili financování městských částí. *PRAHATV: vaše metropolitní televize*[online]. 28. 3. 2019. Dostupné z: <https://prahatv.eu/zpravy/praha/praha/9892/starostove-resili-financovani-mestських-casti>
- SKÁLA, Vít. Multi-level governance z pohledu obcí. *Deník veřejné správy* [online]. 25. 3. 2019. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6770691>

- Sněm starostů se sešel naposledy v tomto volebním období. *Pražský PATRIOT: BUĎTE V PRAZE V OBRAZE* [online]. 6. 9. 2018. Dostupné z: <https://www.prazskypatriot.cz/snem-starostu-se-sesel-naposledy-v-tomto-volebnim-obdobi/>
- Starostové pražských městských částí ocenili svůj společný tlak na magistrát: TISKOVÁ ZPRÁVA. *MČ Praha 2* [online]. 6. 9. 2018. Dostupné z: <http://m.praha2.cz/Starostove-prazskych-mestskych-casti-ocenili-svuj-spolecny-tlak-na-magistrat.html>
- Tvrdé obvinění městských částí: „Praha šetří na dětech ve školách. Od státu dostane peníze navíc, nic nám nedá“. *BLESK.cz* [online]. 9. 11. 2017. Dostupné z: <https://www.blesk.cz/clanek/regiony-praha-praha-zpravy/505564/tvrde-obvineni-mestskych-casti-praha-setri-na-detech-ve-skolach-od-statu-dostane-penize-navic-nic-nam-neda.html>
- VYHNÁNEK, Pavel. Rozpočet hl. m. Prahy 2019. *Praha.eu* [online]. Dostupné z: http://www.praha.eu/file/2853356/Rozpocet___prezentace.pdf

Seznam příloh

Příloha 1: Informovaný souhlas s výzkumným rozhovorem

Příloha 2: Scénář rozhovoru

Tabulka 4: Výše finančních vztahů městských částí hlavního města Prahy dle jednotlivých kritérií (v tis. Kč)

Tabulka 5: Celkové finanční vztahy hlavního města Prahy k městským částem pro rok 2019 (v tis. Kč)

Obrázek 4: Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek krajů a hl. m. Prahy

Obrázek 5: Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení krajů a hl. m. Prahy

Obrázek 6: Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů krajů a hl. m. Prahy v SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI

Obrázek 7: Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů kraje a hl. m. Prahy v PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI

Obrázek 8: Mazovské vojvodství – města na území vojvodství

Obrázek 9: Bratislavský kraj – rozložení okresů v kraji

Příloha 1: Informovaný souhlas s výzkumným rozhovorem

Informovaný souhlas s výzkumným rozhovorem

Jsem si vědom toho, že rozhovor bude zaznamenáván a následně přepsán do písemné formy. Přepis rozhovoru bude důvěrný a použit výhradně jen pro účely bakalářské práce na téma Autonomie samospráv městských částí: případová studie hl. m. Prahy. Zároveň si jsem vědom, že zvuková a textová příloha budou sloužit jako neveřejná příloha výše zmíněné práce a veškeré citace, které budou v rámci výstupu výzkumu použity, budou v anonymizované podobě.

Moje účast na rozhovoru je zcela dobrovolná a kdykoli během rozhovoru můžu odmítnout odpovědět na otázky, na které odpovědět nechci. Mám také právo rozhovor kdykoli ukončit nebo přerušit a svůj souhlas s rozhovorem tak vzít zpět.

Souhlasím s provedením rozhovoru:

ANO

NE

Po skončení rozhovoru jsem se rozhodl, že si nepřeji, aby byly pro účely bakalářské práce použity následující pasáže:

Jméno a podpis respondenta:

Jméno a podpis autora:

Příloha 2: Scénář rozhovoru

Rozhovor na téma Autonomie samospráv městských částí

*Rozhovor je součástí bakalářské práce **Autonomie samospráv městských částí: případová studie hl. m. Prahy** zpracovávané na Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy.*

Cílem bakalářské práce je analýza a zhodnocení míry pravomocí městských částí na případě hl. m. Prahy. Tedy, zda tato míra pravomocí z hlediska legislativního nastavení odpovídá reálným potřebám městských částí.

Smyslem tohoto rozhovoru je zjistit, jak se zastupitelé HMP a MČ dívají na některé problematické oblasti, ve kterých dochází ke střetu kompetencí zastupitelů MČ a HMP. Vytyčené oblasti jsou dvě. První je financování MČ, druhou pak vydávání obecně závazných vyhlášek (OZV). Tyto dvě oblasti jsou vybrány na základě mediální rešerše článků, ze které vzešly jako „nejvíce problematické“ – nejčastěji probírané v médiích.

V případě zájmu budou respondenti seznámeni s výslednou bakalářskou prací.

Než začneme se samotným rozhovorem, chcete se na něco zeptat, něco upřesnit?

(Pokud je respondent zastupitel na obou úrovních) Identifikujete se více jako zastupitel MČ, jako zastupitel HMP, nebo vnímáte obě funkce na stejno?

Jak dlouho jste ve funkci/ích? Jaké jsou Vaše předchozí politické zkušenosti?

Financování městských částí

Součástí příjmů MČ jsou finanční transfery z rozpočtu hl. m. Prahy (finanční vztahy). Od roku 2015 přepočítání finančního vztahu na jednoho obyvatele vzrostl z minimální částky 2 500 Kč na 3 000 Kč a z maximální částky 5 000 Kč na 5 500 Kč. Na posledním Sněmu starostů městských částí Praha 1–57 bylo schváleno usnesení, ve kterém požadují pro rok 2020 navýšení minimálního příspěvku na jednoho obyvatele na 3 300 Kč a maximálního příspěvku na 6 000 Kč. Přesto se však v médiích můžeme dočíst, že jsou městské části podfinancované.

Vnímáte vývoj finančních vztahů na jednoho obyvatele jako adekvátní vůči agendám, které musejí MČ provádět?

Můžete mi sdělit příklady nějaké agendy, které by potvrzovaly, že jsou MČ podfinancované, či naopak přefinancované?

MČ jsou zřizovateli mateřských a základních škol. MČ tedy řeší nejen provoz škol, ale i kapacity škol, technické vybavení a stav budov. Zároveň také platí zaměstnance škol. MČ dostávají příspěvek na školství, který je součástí finančních vztahů. Jeho dnešní výše je 2 700 Kč na dítě/žáka.

Vnímáte vývoj příspěvku na školství jako adekvátní vůči agendám, které musejí MČ provádět?

Radní Prahy 6 Jaromír Vaculík v roce 2017 řekl, že „abychom dětem zabezpečili dobré vzdělání, jídlo, ale i například výměnné pobyty, které zlepšují jejich komunikaci v cizích jazycích, doplácíme z našich rozpočtů až desítky milionů ročně, to se děje napříč všemi radnicemi.“⁹⁴

Ztotožňujete se s tímto tvrzením, že MČ nemají dostatek finančních prostředků, aby se vyrovnaly s rostoucími požadavky v těchto agendách (navyšování platů pedagogů, rozšiřování kapacit škol a pod)?

Pokud ano, můžete mi, prosím, říct nějaký konkrétní příklad?

Obecně závazné vyhlášky

Oproti obcím v České republice městským částem nepřísluší vydávat obecně závazné vyhlášky. V případě hlavního města Prahy je však zákonem stanovena povinnost projednat návrhy OZV před jejich přijetím s městskými částmi, kterým je dána lhůta 30 dnů na vyjádření (tato může být ve výjimečných případech na základě rozhodnutí rady zkrácena, nesmí být však kratší než 15 dnů).

Máte zkušenost s tím, že by ZHMP připomínky někdy neprojednalo?

Dokázal/a byste mi říct, z Vaší zkušenosti, jestli ZHMP spíše připomínky MČ zohledňuje, nebo je spíše odmítá?

Můžete mi, prosím, říct nějaké konkrétní příklady?

⁹⁴ Tvrdé obvinění městských částí: „Praha šetří na dětech ve školách. Od státu dostane peníze navíc, nic nám nedá“. *BLESK.cz* [online]. 9. 11. 2017. Dostupné z: <https://www.blesk.cz/clanek/regiony-praha-praha-zpravy/505564/tvrde-obvineni-mestskych-casti-praha-setri-na-detech-ve-skolach-od-statu-dostane-penize-navic-nic-nam-neda.html>

Od roku 2012 v hlavním městě funguje Svaz městských částí hlavního města Prahy. V současné době má svaz 34 členů. Několikrát do roka se zástupci MČ scházejí a řeší situace, které jejich MČ trápí. Na poslední schůzi byla představena analýza Posílení pravomocí městských částí hl. m. Prahy. Součástí jednání byl bod, který navrhuje možnost posílení participace MČ v procesu vydávání obecně závazných vyhlášek (OZV) HMP – např. pokud MČ dají zásadní připomínku, tak OZV by nešla vydat. K tomuto bodu nebylo přijato žádné usnesení.⁹⁵

Měly by se podle Vás posílit pravomoci MČ v oblasti vydávání OZV?

Jaký je Váš postoj k tomuto návrhu? Souhlasil/a byste s ním?

Obecné

Vedle diskutovaných oblastí, napadají Vás i nějaké jiné oblasti, které jsou problematické v otázce kompetencí mezi MČ a „velkou“ Prahou?

Jaký je Váš pohled na celou problematiku?

Chtěl/a byste na závěr něco dodat?

⁹⁵ Zápis z řádného jednání Členské schůze Svazu městských částí hlavního města Prahy. [online]. 4. 3. 2019. Dostupné z: http://www.smchmp.cz/assets/File.ashx?id_org=200226&id_dokumenty=1272

Tabulka 4: Výše finančních vztahů městských částí hlavního města Prahy dle jednotlivých kritérií (v tis. Kč)

Městská část	Dle počtu obyv. MČ k 1.1.2018	Dle rozlohy MČ (km ²)	Dle počtu žáků/děti v ZŠ, MŠ k 30.9.2018	Dle plochy zeleně v ha (8/2018)	Dle plochy vozovek mimo správu TSK (8/2018)	FVz k MČ na r. 2019 před dokrytím
Praha 1	29 779,0	4 862,2	32 047,6	13 812,5	861,1	81 362,4
Praha 2	50 095,0	3 674,3	46 311,7	18 823,6	633,7	119 538,1
Praha 3	75 266,7	5 692,0	61 648,1	19 530,3	1 699,2	163 836,2
Praha 4	129 674,2	21 245,6	126 059,7	91 901,4	19 069,1	387 950,0
Praha 5	86 085,4	24 140,9	72 678,6	29 070,5	17 388,8	229 364,3
Praha 6	105 346,5	36 487,1	108 970,7	67 135,2	30 524,5	348 464,0
Praha 7	44 452,0	6 228,8	41 450,7	3 051,6	212,9	95 395,9
Praha 8	106 143,0	19 136,0	104 421,5	42 722,4	10 905,8	283 328,6
Praha 9	58 601,0	11 682,6	46 068,4	38 546,5	9 308,7	164 207,2
Praha 10	110 832,1	16 332,1	87 833,2	45 709,8	8 943,3	269 650,5
Praha 11	78 336,6	8 598,0	87 212,0	67 167,4	13 304,9	254 618,8
Praha 12	56 782,9	20 471,1	61 978,8	44 222,5	25 903,1	209 358,4
Praha 13	63 160,9	11 607,3	75 139,8	54 607,6	8 257,8	212 773,3
Praha 14	47 497,6	11 879,5	44 781,1	32 414,4	20 423,1	156 995,7
Praha 15	34 160,2	8 997,0	34 730,8	14 936,8	12 012,2	104 836,9
Praha 16	8 604,9	8 163,1	10 513,2	6 649,3	12 006,2	45 936,8
Praha 17	24 590,2	2 855,7	26 140,2	8 962,1	5 731,4	68 279,5
Praha 18	20 261,5	4 922,1	23 395,6	10 247,0	6 896,3	65 722,4
Praha 19	7 223,9	5 269,7	10 125,9	11 435,5	5 552,4	39 607,3
Praha 20	15 505,8	14 870,5	21 898,1	14 968,9	23 765,9	91 009,1
Praha 21	10 912,6	8 909,7	13 265,0	10 857,3	11 688,4	55 632,9
Praha 22	11 619,3	13 713,5	18 102,3	8 769,3	12 136,8	64 341,2
Běchovice	2 693,3	6 000,0	3 894,9	6 777,8	3 433,3	22 799,3
Benice	705,6	2 435,3	0,0	3 019,5	1 429,7	7 590,1
Březiněves	1 587,9	2 967,2	954,3	2 120,1	2 755,5	10 384,9
Čakovice	11 198,3	8 940,3	16 021,4	20 230,5	9 726,7	66 117,2
Ďáblice	3 649,3	6 478,5	6 075,1	23 641,9	5 552,2	45 396,9
Dolní Chabry	4 589,2	4 380,2	6 025,5	2 434,9	5 933,0	23 362,6
Dol. Měcholupy	3 021,4	4 091,4	2 692,7	3 292,5	4 246,6	17 344,7
Dol. Počernice	2 491,4	5 055,8	4 383,9	10 439,7	6 784,5	29 155,3
Dubeč	3 861,3	7 550,8	6 042,0	3 083,7	6 588,5	27 126,3
Klánovice	3 520,1	5 176,9	7 324,6	4 818,3	9 308,3	30 148,1
Koloděje	1 546,5	3 297,2	1 804,6	2 377,0	2 543,7	11 569,0
Kolovraty	3 820,9	5 704,9	4 518,5	10 793,0	4 997,0	29 834,3
Královice	410,9	4 353,8	0,0	3 854,7	1 051,3	9 670,5
Křeslice	1 060,0	3 015,6	236,2	2 858,9	3 175,7	10 346,4
Kunratice	9 837,5	7 109,1	8 746,5	7 227,5	9 412,0	42 332,5
Libuš	10 360,4	4 595,8	9 899,1	7 195,4	8 879,9	40 930,5
Lipence	2 766,0	7 239,5	3 450,9	1 574,0	7 843,0	22 873,3

Městská část	Dle počtu obyv. MČ k 1.1.2018	Dle rozlohy MČ (km2)	Dle počtu žáků/děti v ZŠ, MŠ k 30.9.2018	Dle plochy zeleně v ha (8/2018)	Dle plochy vozovek mimo správu TSK (8/2018)	FVz k MČ na r. 2019 před dokrytím
Lochkov	785,4	2 384,6	472,4	3 472,4	2 773,6	9 888,4
Lysolaje	1 497,1	2 172,7	3 261,9	5 396,5	2 080,3	14 408,5
Nebušice	3 412,1	3 231,4	4 173,7	1 124,3	4 817,4	16 758,9
Nedvězí	311,9	3 343,5	0,0	2 152,2	1 389,6	7 197,2
Petrovice	6 107,4	1 568,3	6 363,2	4 962,9	2 204,4	21 206,2
Před. Kopanina	681,4	2 874,9	0,0	578,2	2 243,0	6 377,5
Řeporyje	4 737,5	8 672,3	4 785,4	5 139,5	9 234,4	32 569,2
Satalice	2 538,9	3 334,3	5 430,2	7 548,7	4 467,8	23 319,9
Slivenec	3 664,5	6 664,0	4 178,4	5 460,8	7 912,8	27 880,4
Suchdol	7 218,9	4 508,5	7 721,4	7 163,2	9 170,7	35 782,6
Šeberov	3 237,4	4 391,2	1 861,3	2 409,2	4 623,8	16 522,8
Štěrboholy	2 264,3	2 607,4	2 293,5	7 099,0	3 624,5	17 888,7
Troja	1 393,1	2 959,8	1 755,0	4 850,4	704,9	11 663,2
Újezd	3 280,9	3 251,1	1 105,4	7 645,1	3 785,7	19 068,1
Velká Chuchle	2 482,3	5 294,2	4 383,9	9 572,4	5 440,1	27 172,9
Vinoř	4 414,5	5 265,9	7 863,1	3 790,4	3 951,4	25 285,3
Zbraslav	10 024,3	8 650,5	10 891,2	9 957,9	12 535,4	52 059,2
Zličín	6 697,0	6 294,5	3 417,8	11 596,1	3 754,3	31 759,6

Zdroj: Příloha č. 9 k usnesení Zastupitelstva HMP č. 2/18 ze dne 13. 12. 2018

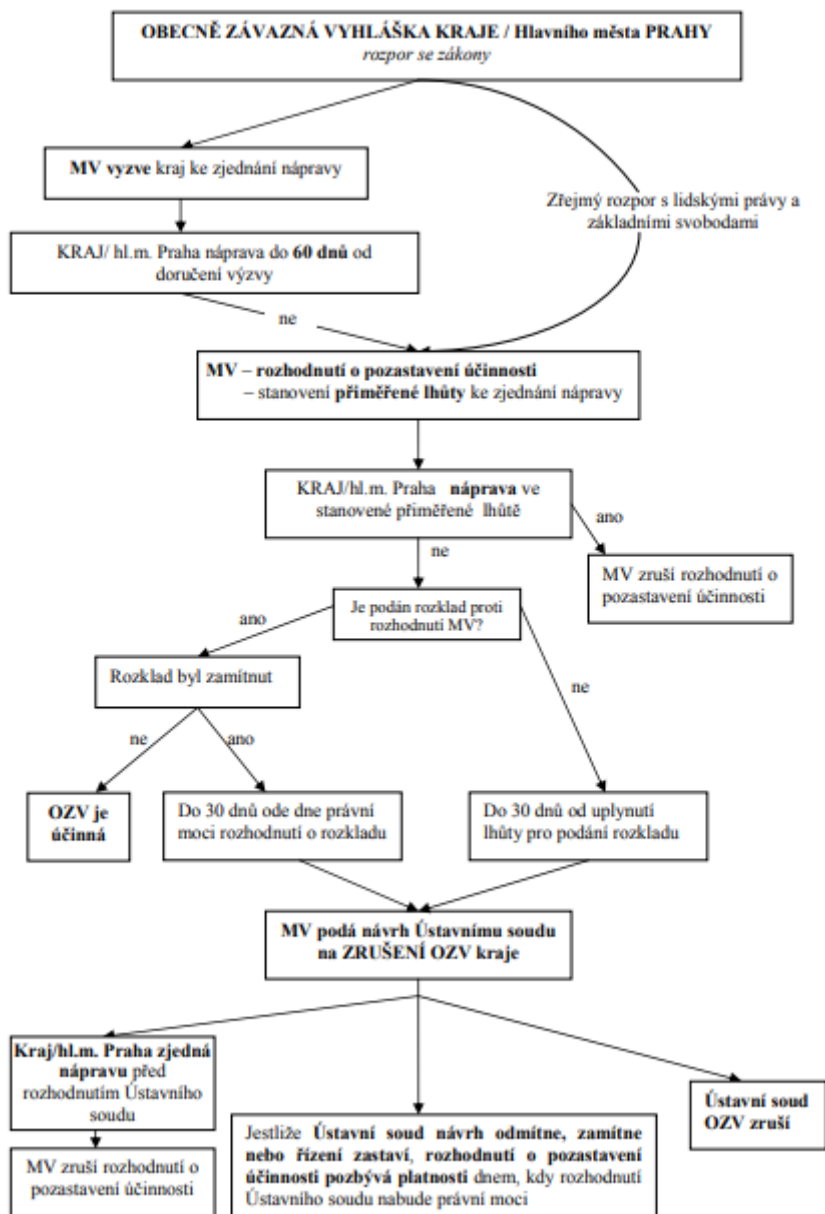
Tabulka 5: Celkové finanční vztahy hlavního města Prahy k městským částem pro rok 2019 (v tis. Kč)

Městská část	FVz k MČ r. 2018 CELKEM	FVz 2019 na 1 obyv. MČ před dokrytím	FVz k MČ na r. 2019 po dokrytí/snížení	FVz 2019 na 1 obyv. MČ po dokrytí/snížení	Dorovná ní na min. úroveň r. 2018	Příspěvek na školství	FVz k MČ na rok 2019 CELKEM	Index FVz 2019/18 CELKE M v %
Praha 1	106 413,0	2,76	88 497,0	3,00	11 153,9	9 158,40	108 809,00	102,3
Praha 2	157 680,0	2,41	148 872,0	3,00	0,0	13 234,73	162 107,00	102,8
Praha 3	232 118,0	2,20	223 677,0	3,00	0,0	17 617,50	241 295,00	104,0
Praha 4	411 311,0	3,02	387 950,0	3,02	0,0	36 024,75	423 975,00	103,1
Praha 5	267 400,0	2,69	255 828,0	3,00	0,0	20 769,75	276 598,00	103,4
Praha 6	354 509,0	3,34	348 464,0	3,34	0,0	31 141,13	379 605,00	107,1
Praha 7	138 414,0	2,17	132 102,0	3,00	0,0	11 845,58	143 948,00	104,0
Praha 8	334 419,0	2,69	315 435,0	3,00	0,0	29 841,08	345 276,00	103,2
Praha 9	180 430,0	2,83	174 150,0	3,00	0,0	13 165,20	187 315,00	103,8
Praha 10	346 125,0	2,46	329 370,0	3,00	0,0	25 100,55	354 471,00	102,4
Praha 11	250 546,0	3,28	254 618,8	3,28	0,0	24 923,03	279 542,00	111,6
Praha 12	194 447,0	3,72	209 358,4	3,72	0,0	17 712,00	227 070,00	116,8
Praha 13	201 622,0	3,40	212 773,3	3,40	0,0	21 473,10	234 246,00	116,2
Praha 14	149 110,0	3,34	156 995,7	3,34	0,0	12 797,33	169 793,00	113,9
Praha 15	107 055,0	3,10	104 836,9	3,10	0,0	9 925,20	114 762,00	107,2
Praha 16	43 014,0	5,39	45 936,8	5,39	0,0	3 004,43	48 941,00	113,8
Praha 17	78 904,0	2,80	73 077,0	3,00	378,0	7 470,23	80 925,00	102,6
Praha 18	62 620,0	3,27	65 722,4	3,27	0,0	6 685,88	72 408,00	115,6
Praha 19	36 486,0	5,53	39 358,0	5,50	0,0	2 893,73	42 252,00	115,8
Praha 20	91 812,0	5,93	84 480,0	5,50	2 597,0	6 257,93	93 335,00	101,7
Praha 21	52 691,0	5,15	55 632,9	5,15	0,0	3 790,80	59 424,00	112,8
Praha 22	58 586,0	5,59	63 305,0	5,50	0,0	5 173,20	68 478,00	116,9
Běchovice	15 225,0	8,55	14 674,0	5,50	0,0	1 113,08	15 787,00	103,7
Benice	3 674,0	10,86	3 844,5	5,50	0,0	0,00	3 845,00	104,7
Březiněves	8 665,0	6,60	8 651,5	5,50	0,0	272,70	8 924,00	103,0
Čakovice	59 938,0	5,96	61 011,5	5,50	0,0	4 578,53	65 590,00	109,4
Ďáblice	21 107,0	12,56	19 882,5	5,50	0,0	1 736,10	21 619,00	102,4
Dolní Chabry	23 384,0	5,14	23 362,6	5,14	0,0	1 721,93	25 085,00	107,3
Dol. Měcholupy	15 779,0	5,80	16 461,5	5,50	0,0	769,50	17 231,00	109,2
Dol. Počernice	14 196,0	11,81	13 574,0	5,50	0,0	1 252,80	14 827,00	104,4
Dubeč	21 610,0	7,09	21 037,5	5,50	0,0	1 726,65	22 764,00	105,3
Klánovice	20 384,0	8,65	19 178,5	5,50	0,0	2 093,18	21 272,00	104,4
Koloděje	8 598,0	7,55	8 426,0	5,50	0,0	515,70	8 942,00	104,0
Kolovraty	21 221,0	7,88	20 817,5	5,50	0,0	1 291,28	22 109,00	104,2
Královice	2 041,0	23,76	2 238,5	5,50	0,0	0,00	2 239,00	109,7
Křeslice	5 743,0	9,85	5 775,0	5,50	0,0	67,50	5 843,00	101,7
Kunratice	39 741,0	4,34	42 332,5	4,34	0,0	2 499,53	44 832,00	112,8
Libuš	39 005,0	3,99	40 930,5	3,99	0,0	2 828,93	43 759,00	112,2

Městská část	FVz k MČ r. 2018 CELKEM	FVz 2019 na 1 obyv. MČ před dokrytím	FVz k MČ na r. 2019 po dokrytí/snížení	FVz 2019 na 1 obyv. MČ po dokrytí/snížení	Dorovná ní na min. úroveň r. 2018	Příspěvek na školství	FVz k MČ na rok 2019 CELKEM	Index FVz 2019/18 CELKE M v %
Lipence	15 552,0	8,35	15 070,0	5,50	0,0	986,18	16 056,00	103,2
Lochkov	4 310,0	12,71	4 279,0	5,50	0,0	135,00	4 414,00	102,4
Lysolaje	8 581,0	9,72	8 156,5	5,50	0,0	932,18	9 089,00	105,9
Nebušice	16 241,0	4,96	16 758,9	4,96	0,0	1 192,73	17 952,00	110,5
Nedvězí	1 667,0	23,29	1 699,5	5,50	0,0	0,00	1 700,00	102,0
Petrovice	20 216,0	3,51	21 206,2	3,51	0,0	1 818,45	23 025,00	113,9
Před. Kopanina	3 806,0	9,45	3 712,5	5,50	93,5	0,00	3 806,00	100,0
Řeporyje	25 697,0	6,94	25 811,5	5,50	0,0	1 367,55	27 179,00	105,8
Satalice	15 135,0	9,27	13 832,5	5,50	60,5	1 551,83	15 445,00	102,0
Slivenec	20 259,0	7,68	19 965,0	5,50	0,0	1 194,08	21 159,00	104,4
Suchdol	32 503,0	5,00	35 782,6	5,00	0,0	2 206,58	37 989,00	116,9
Šeberov	16 219,0	5,15	16 522,8	5,15	0,0	531,90	17 055,00	105,2
Štěrboholy	12 582,0	7,98	12 336,5	5,50	0,0	655,43	12 992,00	103,3
Troja	7 414,0	8,45	7 590,0	5,50	0,0	501,53	8 092,00	109,1
Újezd	17 070,0	5,87	17 875,0	5,50	0,0	315,90	18 191,00	106,6
Velká Chuchle	14 200,0	11,05	13 524,5	5,50	0,0	1 252,80	14 777,00	104,1
Vinoř	23 320,0	5,78	24 051,5	5,50	0,0	2 247,08	26 299,00	112,8
Zbraslav	48 992,0	5,24	52 059,2	5,24	0,0	3 112,43	55 172,00	112,6
Zličín	28 908,0	4,79	31 759,6	4,79	0,0	976,73	32 736,00	113,2

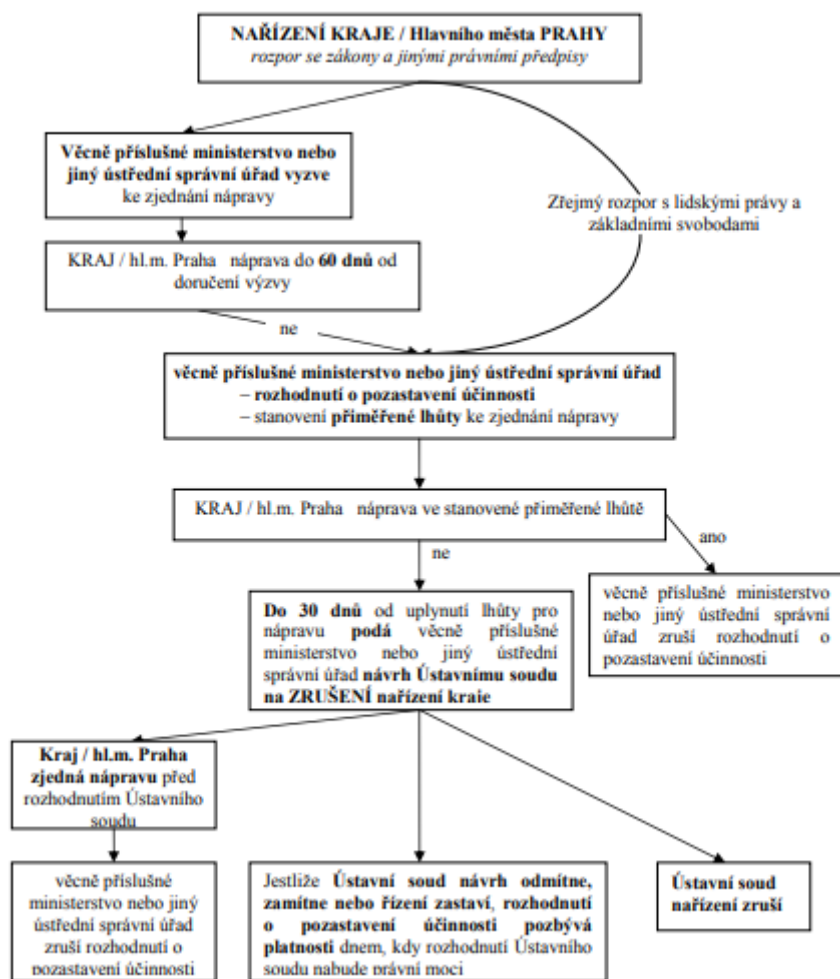
Zdroj: Příloha č. 9 k usnesení Zastupitelstva HMP č. 2/18 ze dne 13. 12. 2018

Obrázek 4: Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek krajů a hl. m. Prahy



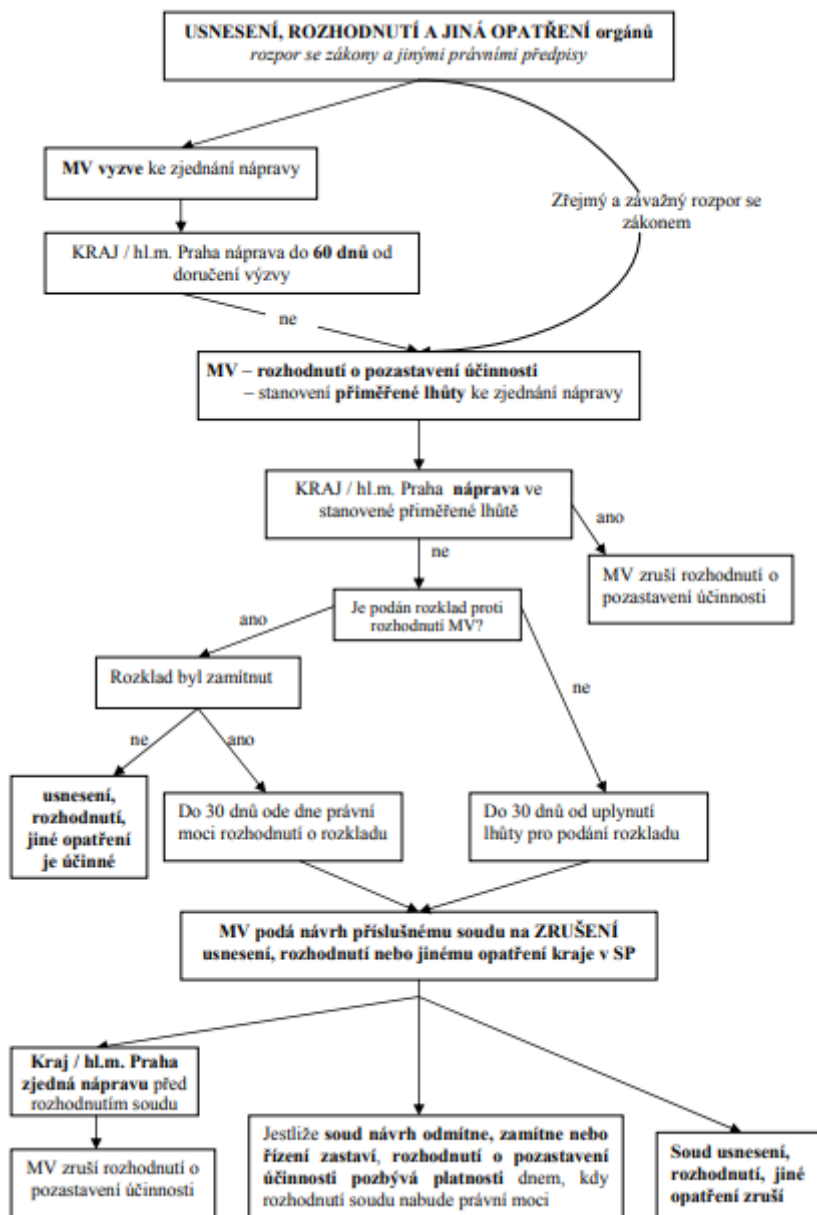
Zdroj: OPLUŠTILOVÁ, Irena. STATUTÁRNÍ MĚSTA A HLAVNÍ MĚSTO PRAHA, s.24

Obrázek 5: Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení krajů a hl. m. Prahy



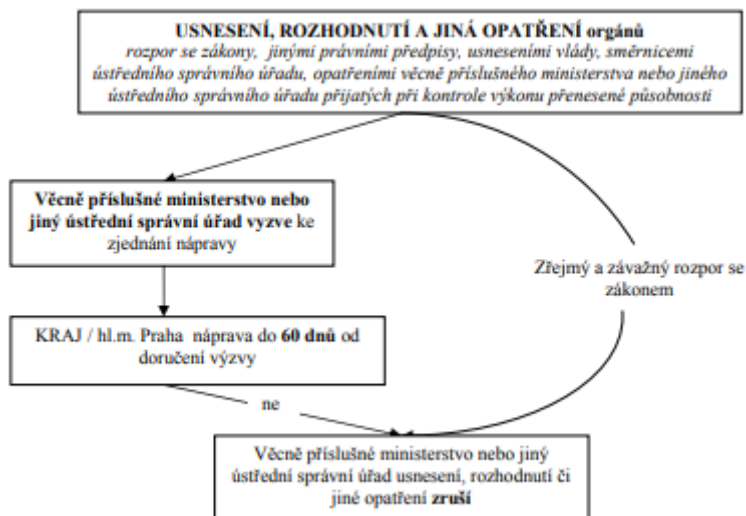
Zdroj: OPLUŠTILOVÁ, Irena. STATUTÁRNÍ MĚSTA A HLAVNÍ MĚSTO PRAHA, s.25

Obrázek 6: Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů krajů a hl. m. Prahy v SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI



Zdroj: OPLUŠTILOVÁ, Irena. STATUTÁRNÍ MĚSTA A HLAVNÍ MĚSTO PRAHA, s.26

Obrázek 7: Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů kraje a hl. m. Prahy v PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI



Zdroj: OPLUŠTILOVÁ, Irena. STATUTÁRNÍ MĚSTA A HLAVNÍ MĚSTO PRAHA, s.27

Obrázek 8: Mazovské vojvodství – města na území vojvodství



Zdroj: Wikipedie, Mazovské vojvodství

Obrázek 9: Bratislavský kraj – rozložení okresů v kraji



Zdroj: Wikipedia, Bratislavský samosprávný kraj

Univerzita Karlova
Fakulta sociálních věd
Institut politologických studií

Projekt bakalářské práce

Název:

**Autonomie samospráv městských částí: případová studie hl. m.
Prahy**

Autor: Jakub Iran

Obor a ročník: Politologie a veřejná politika, 2. ročník

Akademický rok: 2016/2017

Vedoucí práce: PhDr. Petr Jüptner, Ph.D.

Předpokládaný termín dokončení: LS 2018

Úvod

Otázka autonomie územních samosprávných celků (ÚSC) je v politologii poměrně rozšířený a hojně diskutovaný fenomén. Příkladem tomu může být několik odborných periodik⁹⁶ nebo zaměření řady odborných pracovišť⁹⁷ (Kruntorádová, 2015). *Je tomu tak díky změnám v horizontálních a vertikálních vazbách v demokratickém systému, které proběhly (nejen) na našem území v posledních desetiletích.* Řada evropských států v druhé polovině 20. století uskutečnila reformu veřejné správy. Došlo tak k prohloubení decentralizace jednotlivých demokracií a územním samosprávám se dostalo větších pravomocí a kompetencí. Téměř v každém státě EU tak existuje jistá forma ÚSC, přičemž ale v každém z těchto států je forma uspořádání jiná, ne-li zcela odlišná. Z toho vyplývá, že nelze najít dva státy se stejným typem územní struktury, byť jsou zde země, které jsou si svým nastavením velmi podobné⁹⁸.

V České republice se nachází 6 258 obcí⁹⁹, které tvoří základní ÚSC. Tyto obce jsou rozloženy do 14 krajů. Jak pravomoci obcí, tak i pravomoci krajů jsou upraveny samostatnými legislativními normami¹⁰⁰. Téma samospráv těchto územních celků (potažmo téma lokálních demokracií) popisuje celá řada autorů (Balík 2009, Havlík 2013, Jüptner 2007, 2009, 2015, Illner 2006 a další). Jeden územní celek je, v poměru ke své důležitosti a významnosti, poměrně málo prozkoumán a tím je hl. m. Praha. Je to pravděpodobně dáno tím, že na Prahu, jako na specifikum, nelze vztáhnout obecné legislativní informace týkající se všech obcí nebo krajů.

Praha má specifické postavení obce i kraje zároveň, což znamená, že se zde kumulují pravomoci jak pro obce, tak pro kraje. Pro hlavní město neplatí zákon o obcích ani zákon o krajích, je spravována vlastním zákonem o hlavním městě Praze (zákon č. 131/2000 Sb.). Dalším důležitým faktem je to, že Praha funguje jako statutární město (být se mezi statutární města ČR nepočítá) a je tedy upravena legislativně hlavně Statutem hl. m. Prahy (vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy). Na základě této vyhlášky je Praha v současné době rozdělena do 57 samosprávných městských částí.

⁹⁶ Např. Local Government Studies, Public Administration and Development nebo Lex Localis – Journal of Local SelfGovernment

⁹⁷ Např. Social Science Institute of Humboldt University in Berlin, Public Governance Institute a Public Management, Local Governance Research Unit – De Montfort University Leicester nebo Tilburg School of Politics and Public Administration

⁹⁸ Např. nejvyšší správní celek Polska se nazývá *województwo* (česky vojvodství – jedná se o ekvivalent kraje), dále pak je *powiat* (český ekvivalent je okres, u nás již zaniklý) a základní ÚSC je *gmina* (český ekvivalent je obec). Maďarsko je podobně rozděleno na 19 žup (maď. *megyék*) a hlavní město Budapešť. Ta má svůj vlastní status. Tyto župy jsou pak dále rozděleny na 174 okresů (maď. *járas*).

⁹⁹ *Velikostní skupiny obcí podle krajů, okresů - počet obcí (k 30. 1. 2017)*. Český statistický úřad.

¹⁰⁰ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích a Zákon č. 128/2000 Sb., o krajích

Na území těchto 57 městských částí žije skoro 1,3 milionu obyvatel¹⁰¹, jejichž zájmy hájí jednak zastupitelé MČ ale také zastupitelé hl. m. Prahy. A právě zde dochází ke střetům a konfliktům mezi zastupiteli a jejich pravomoci. Jedním z příkladů (nicméně ale asi nejvýraznějším) je otázka financování MČ. Aby mohly MČ zaručit kvalitní život občanů na jejich území, potřebují k tomu finanční prostředky. Tyto finance částečně dostávají od státu (stejně jako jiné obce na území ČR – pomocí rozpočtového učení daní), avšak tuto částku pro MČ ještě přerozděluje zastupitelstvo Prahy. Reálně MČ dostanou od státu méně peněz, než stát uvolní pro Prahu. Otázka financování je velmi důležité avšak citlivé téma nejen v lokální politice. Finanční samostatnost je také jedním ze dvou základních atributů konceptu autonomie podle Evropské charty místní samosprávy¹⁰².

Cíle práce a výzkumná otázka

Cílem práce je analýza a zhodnocení míry autonomie městských částí na případě hl. m. Prahy. Tedy, zda je tato míra autonomie z hlediska legislativního nastavení shodná s reálným fungováním městských částí. Z toho vyplývá moje hlavní výzkumná otázka (HO):

HO: „*Jak je nastavena míra autonomie městských částí v hl. m. Praze, potažmo čím a jak je tato míra ovlivněna?*“

Dále se chci také zaměřit na samotné financování MČ a to z důvodu toho, že financování samosprávných celků je jedním z hlavních ukazatelů míry autonomie těchto samospráv (viz úvod). Následně pak chci zasadit fungování víceúrovňového vládnutí na komunální úrovni v České republice do kontextu vybraných příkladů v zahraničí. Tímto bych chtěl ukázat, jaké jsou některé další možné formy strukturálního uspořádání lokální demokracie v hlavních městech v cizině. Dalším z cílů je zjistit, jak nahlízejí na nastavení pravomocí městských částí jejich političtí představitelé, tedy zastupitelé.

Kontextuální zakotvení a metodologie

Teoretické zakotvení této práce bude založeno hlavně na analýze odborných a akademických dokumentů zabývajících se otázkou českého a evropského fungování lokální politiky, lokální demokracie a lokální autonomie (Jüptner 2007, 2009, Čmejrek 2008, Exner 2004, Batley 1991,

¹⁰¹ *Počet obyvatel v obcích – k 1.1 2017*. Český statistický úřad.

¹⁰² Evropská charta místní samosprávy je rámcovou mezinárodní smlouvou, kterou přijala Rada Evropy dne 18. října 1985 ve Štrasburku. Česká republika Chartu ratifikovala dne 7. května 1999.

Teles 2016, Kruntorádová 2013, 2015 a další) a k tomu i příslušných legislativních opatření¹⁰³. Pro svoji práci přijmu definici autonomie podle autorského kolektivu Verhoest, Peters, Bouckaert a Verschuere, kteří definovali základní aspekty získávání lokální autonomie: legislativní, organizační a manažersko-ekonomické. Tyto aspekty pak naplňují termín „automizace“, který vyjadřuje proces získávání autonomie orgány místních samospráv (Verhoest a kol, 2004). Tuto teorii pak aplikuji na systém lokální demokracie na úrovni městských částí. Pojetím autonomie a jejím zakotvením se budu hlouběji zabývat v teoretické kapitole.

Dále pak zasadím hl. m. Prahu do kontextu dalších evropských hlavních měst, které mají podobné dělení svého celku na územně samosprávné jednotky. Předpokládanými městy jsou Záhřeb, Budapešť, Vídeň a Bratislava. Tento výběr se v procesu výzkumu může změnit na základě dostupnosti legislativních a odborných zdrojů potřebných pro tuto část. Zároveň této kapitole nebudu přiřazovat významnější prostor, jelikož se nejedná o hlavní cíl výzkumu, nicméně z hlediska lokálních autonomií jsou zahraniční příklady důležitým aspektem při vytváření potřebných hodnocení, závěrů či možných doporučení.

Ve výzkumné části se zaměřím na analýzu dokumentů, např. Statutu hl. m. Prahy a pravomoci vycházející z něj a příslušných legislativních dokumentů či jiných oficiálních zdrojů (např. zápisy ze schůzí zastupitelstev, výroční zprávy) v kontextu pravomocí dalších statutárních měst (resp. jejich městských částí či obvodů) v České republice. Tyto vybrané dokumenty následně podrobím obsahové analýze (Hendl 2012, Kovář 1974). Vybraná statutární města jsou tato: Brno, Ostrava, Plzeň, Liberec a Olomouc. Tyto města jsou vybrána na základě požadavku minimálního počtu obyvatel, který činí 100 000¹⁰⁴. Všechna tato města jsou strukturálně rozdělena na samosprávné celky (městské části nebo městské obvody).

V této práci také použiji monitoring médií pro základní kvantitativní představu o názorech společnosti na pravomoci a autonomii městských částí. Tento monitoring provedu pomocí NEWTON Media a jako klíčová slova použiji hlavně: autonomie, pravomoci, městská část, zastupitelé, statut, Praha.

Poslední část výzkumu bude založena na polostrukturovaných rozhovorech (Reichel 2009, Jeřábek 1993) s aktéry komunální politiky. V kontextu této práce to budou zastupitelé

¹⁰³ Legislativní normy upravující pravomoci ÚSC (zákon č. 131/2000 Sb., zákon č.128/2000 Sb., zákon č. 129/2000 Sb., obecně závazná vyhláška č.55/2000 Sb. hl. m. Prahy, obecně závazná vyhláška č. 20/2001 Sb. st. m. Brno, a další).

¹⁰⁴ Údaje k 26. březnu 2011 podle *Sčítání lidu, domů a bytů 2011*. ČSÚ. Dostupné na: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=statistiky#katalog=30261>

městských částí a z hlediska zajištění nejvyšší možné objektivit i členové Zastupitelstva hl. m. Prahy. Výběr dotazovaných provedu oslovením vybraných respondentů, kdy jako první oslovím politické představitele, u kterých si sem jist, že mi rozhovor poskytnou (na základě doporučení, oboustranné známosti či dřívější spolupráce). Následně se pak na jejich doporučení obrátím na jejich kolegy/kolegyně. Celkový pohled na tuto metodu napovídá, že se bude jednat o tzv. metodu sněhové koule (snowball sampling), byť nesplňuje některá kritéria (např. existuje jasný a veřejnosti dostupný jmenný seznam všech zastupitelů MČ nebo Prahy). Avšak díky takto zvolenému postupu se budu snažit předejít odmítavým postojům zastupitelů, ať už z hlediska časového nebo jiného (např. neochota provádět rozhovor na toto téma). Pro tvorbu otázek využiji jednak získané znalosti z teoretické úrovně a za druhé i výše zmíněný monitoring médií, který bude sloužit také pro zjištění možných témat pro rozhovor. Celkový počet vytvořených rozhovorů jsem předem nestanovil, tuto skutečnost rozhodnu až během samotného výzkumu.

Přehled odborných zdrojů

BATLEY, Richard, Gerry STOKER. *Local government in Europe: trends and developments*. Basingstoke: Macmillan, 1991. Government blond the centre. ISBN 0-333-55480-9

DRULÁK, Petr. *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál, 2008. ISBN 978-80-7367-385-7

ENDERLEIN, Henrik., Sonja. WÄLTI a Michael. ZÜRN. *Handbook on multi-level governance*. Northampton, MA: Edward Elgar, 2010. ISBN 9781847202413

EXNER, J. *Obce, města, městské části: o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Libri, 2004. 407 s. ISBN 80-7277-289-9

GOLDSMITH, M. (1992). *Local Government*. Urban Studies. Vol. 29, no. 3, 393-410 s. ISSN: 1360-063X.

HAVLÍK, Vratislav. *Města jako partner v procesu vládnutí: případ českých a německých měst*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, 2013. Monografie. ISBN 978-80-210-6544-4

HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Portál, 2008. ISBN 978-80-7367-485-4

JÜPTNER, Petr a Martin POLINEC. *Evropská lokální politika 2*. Praha: Institut politologických studií FSV UK, 2009. ISBN 978-80-254-3510-6

JÜPTNER, Petr, Martin POLINEC a Kamil ŠVEC. *Evropská lokální politika*. Praha: Petr Jüptner ve spolupráci s Institutem politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, 2007. ISBN 978-80-254-1187-2

KRUNTORÁDOVÁ, Ilona a Petr JÜPTNER. *Local government in the Czech Republic*. Paris: IMODEV, 2015. ISBN 979-10-90809-07-9

KRUNTORÁDOVÁ, Ilona. *Politické aspekty financování českých měst*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2015. ISBN 978-80-246-2744-1

KRUNTORÁDOVÁ, Ilona. Regionální patron jako fenomén reprezentace zájmů. *Acta Politologica*. 2013. 5(2), s. 161-177.

KRUNTORÁDOVÁ, Ilona. Zkoumání finanční autonomie municipalit z perspektivy politické vědy. *Politologická revue*. 2015. s. 91-118.

LUKÁŠOVÁ, Jana. *Typologie a vývoj obecních uspořádání v Evropě* [online]. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/123650>. Vedoucí práce Petr Jüptner

ŠMÍDA, Zdeněk. *Statutární města v české územní samosprávě a návrh města Prostějova na přidělení titulu* [online]. Olomouc, 2012. Available from: <<http://theses.cz/id/9mto11/>>. Master's thesis. Palacký University Olomouc, Faculty of Education. Thesis supervisor JUDr. Zdenka Nováková, Ph.D

Územní samospráva: zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hlavním městě Praze, zákon o úřednících územních samosprávných celků: poznámky, prováděcí předpisy, vybrané souvisící předpisy: k 1. 1. 2009. Praha: Eurounion, 2008. 567 s. ISBN 978-80-7317-074-5

VAJDOVÁ, Zdenka, Daniel ČERMÁK a Michal ILLNER. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2006. ISBN 80-7330-086-9

VERHOEST, K., PETERS, P., BOUCKAERT, G., VERSCHUERE, B. *The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review*. *Public Administration & Development*, 2004, 24(2), s. 101–118.