

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Eliška Zemanová**

**Organizace veřejné správy v hl. m. Praze**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 12. 4. 2023

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 172 841 znaků včetně mezer.

Eliška Zemanová

V Praze dne 12. 4. 2023

## Poděkování

Ráda bych na tomto místě poděkovala JUDr. Josefu Vedralovi, Ph.D. za vedení této práce, za jeho rady a připomínky, vstřícnost a pochopení pro můj způsob tvůrčí práce. Děkuji rodičům za celoživotní podporu a děkuji všem svým přátelům, kteří se jakkoliv zasloužili o to, že existuje výsledek tvůrčí práce.

# Obsah

Úvod.....	1
1 Výchozí pojmy a základní principy organizační výstavby veřejné správy v hl. m. Praze .....	3
1.1 Veřejná správa .....	3
1.2 Organizace veřejné správy.....	5
1.3 Samospráva.....	5
1.4 Organizační moc.....	6
1.5 Veřejnoprávní korporace .....	7
1.6 Modely místní správy (interakce státní správy a samosprávy).....	9
1.6.1 Oddělený model .....	9
1.6.2 Spojený model.....	9
1.7 Organizační principy veřejné správy a zvláštnosti jejich uplatnění u hl. m. Prahy.....	10
2 Vývoj organizace veřejné správy na území Prahy .....	13
2.1 Od počátků urbanizace ke sjednocení Pražských měst .....	13
2.2 Od sjednocení pražských měst do revolučního roku 1848 .....	17
2.3 Obnovení samosprávy v roce 1849 a její zánik v letech 1945 - 1948 .....	17
2.4 Protektorát, Národní výbory a obnovení samosprávy po roce 1989 .....	21
3 Právní úprava organizace veřejné správy v hl. m. Praze .....	24
3.1 Ústavní základy .....	24
3.2 Samostatné zákonné úpravy o hlavním městě Praze .....	25
3.2.1 Zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze .....	26
3.2.2 Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze .....	26
3.2.3 Porovnání novodobé zákonné úpravy .....	28
3.3 Statut hlavního města Prahy .....	29
3.4 Interní (organizační) předpisy .....	33
4 Organizace veřejné správy v hl. m. Praze .....	35
4.1 Orgány hl. m. Prahy.....	35
4.1.1 Zastupitelstvo hl. m. Prahy.....	35
4.1.2 Rada hl. m. Prahy .....	37
4.1.3 Primátor hl. m. Prahy .....	38
4.1.4 Magistrát hl. m. Prahy .....	39
4.1.5 Městská policie.....	40
4.1.6 Zvláštní orgány hl. m. Prahy .....	40
4.2 Orgány městských částí .....	41
4.2.1 Zastupitelstvo městské části .....	41
4.2.2 Rada městské části .....	42
4.2.3 Starosta městské části.....	43
4.2.4 Úřad městské části.....	43
4.2.5 Zvláštní orgány městské části .....	44
4.3 Územní samospráva v hl. m. Praze.....	46
4.3.1 Samostatná působnost hl. m. Prahy.....	46
4.3.2 Samostatná působnost městských částí hl. m. Prahy .....	48
4.3.3 Dozor nad výkonem samosprávy v hl. m. Praze .....	51
4.4 Přenesená působnost orgánů hl. m. Prahy a městských částí .....	52
4.4.1 Přenesená působnost orgánů hl. m. Prahy.....	52
4.4.2 Přenesená působnost orgánů městských částí Prahy.....	53
5 Postavení a právní povaha městské části hl. m. Prahy.....	55
5.1 Právní povaha městské části hl. m. Prahy .....	55
5.1.1 K pojmu veřejnoprávní korporace ve vztahu k městské části .....	55
5.2 Vztah mezi hl. m. Prahou a městskou částí .....	58

5.3	Povinnosti a pravomoci městské části .....	59
5.4	Výkon práv vlastníka k majetku hl. m. Prahy svěřenému do správy městské části .....	59
5.4.1	Institut svěřené správy.....	59
5.5	Dílčí závěr k charakteru městské části.....	61
6	Úvahy de lege ferenda.....	63
6.1	Změny organizace veřejné správy dané celostátní legislativou.....	63
6.2	K počtu městských částí hlavního města Prahy.....	64
6.3	Obecně závazné vyhlášky a nařízení .....	66
	Závěr.....	68
	Seznam zkratk .....	70
	Seznam použitých zdrojů .....	71
	Organizace veřejné správy v hlavním městě Praze .....	78
	Abstrakt .....	78
	Klíčová slova: hlavní město Praha, organizace veřejné správy, městská část hlavního města Prahy.....	78
	Abstract .....	79
	Klíčová slova: the capital city of Prague, public administration bodies, district of The capital city of Prague .....	79

*Motto: Úhel našeho pohledu však předurčuje, co uvidíme.*

*doc. JUDr. Karel Beran, PhD.*

## Úvod

Hlavní město Praha má mezi územními samosprávnými celky zvláštní postavení, což se projevuje jak v konstrukci právní úpravy jeho postavení, tak v samotné organizaci veřejné správy v hl. m. Praze. Význam hl. m. Prahy z hledisek kultury, cestovního ruchu, infrastruktury, mezinárodního věhlasu a dalších nebývá opomíjen, ovšem bez kvalitního výkonu dobře organizované veřejné správy tyto jedinečné kvality města těžko mohou být plně využity k jeho dalšímu rozvoji.

Přesto se téma organizace pražské veřejné správy netěší dostatečnému odbornému zájmu. I různé metodické příručky pro členy zastupitelstev či úředníky územních samosprávných celků se primárně věnují právní úpravě postavení obcí dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, což je na jednu stranu pochopitelné (a i např. v nakladatelské praxi více využitelné), na druhou stranu nepatřičné ve vztahu k hlavnímu městu, jehož postavení a veřejná správa se řídí zvláštním zákonem. Situace se poněkud zlepšila vydáním komentáře k Zákonu o hl. m. Praze autorského kolektivu M. Děvěrové, T. Havla, A. Radošinského a R. Maříka v roce 2018, byť se jedná o komentářovou literaturu zaměřenou spíše na aplikační praxi, nikoliv na doktrinní otázky<sup>1</sup>. V tomto smyslu se liší výchozí zdroje pro tuto diplomovou práci oproti době, ve které shodně téma zpracovával J. Klečka<sup>2</sup>.

Historický vývoj správy na území hl. m. Prahy je v této práci prezentován chronologicky ve všech jeho aspektech (kapitola druhá) a místy je rekapitulován u jednotlivých institutů tam, kde to je nutné pro jejich správné uchopení, např. u obecního vlastnictví.

Předkládaná diplomová práce je členěna do šesti kapitol. Po nezbytném výkladu základních pojmů a historickém úvodu následuje třetí kapitola, která shrnuje okruh norem, které upravují organizaci veřejné správy v hl. m. Praze.

Čtvrtá kapitola plní zadání práce v užším smyslu, tzn. věnuje se přímo organizaci veřejné správy města se zaměřením na působnosti městských částí. Dílčím cílem zde je, kromě popisu

---

<sup>1</sup> Spoluautorka M. Děvěrová je bývalou ředitelkou Magistrátu hl. m. Prahy (a před tím ředitelkou jeho legislativního a právního odboru).

<sup>2</sup> KLEČKA, J. *Organizace veřejné správy v hlavním městě Praze*. Praha, 2014. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra správního práva a správní vědy. Vedoucí práce Vedral, Josef.

organizačních schémat a jejich funkcí, upozornit na nesrovnalosti v právním řádu mezi organizací správy v hl. m. Praze a v jiných územních samosprávných celcích. Nesystémová rozdílnost úprav často postrádá své opodstatnění (či ho neznáme) a naopak tam, kde by měl být zohledněn rozdíl, se tak neděje.

Nadstavbovým cílem práce, jemuž je věnována samostatná pátá kapitola, je exkurz do otázek právního postavení městské části hl. m. Prahy. Kontext objemných a náročných veřejnoprávních kompetencí pražských městských částí přímo vybízí k úvaze, zda by se přece jen o městské části hl. m. Prahy, která co do právního ukotvení nemá v národní legislativě paralelu, nedalo uvažovat jako o veřejnoprávní korporaci (*sui generis*), což je názor právní vědou víceméně odmítaný (nelze však nezmínit, že teoretické práce se tématu nezdídko spíše vyhýbají). Důvodem je skutečnost, že tuto otázku považuji z hlediska fungování hl. m. Prahy za nejvíce spornou, a tedy zajímavou. I když základní zadání práce směřuje převážně do veřejnoprávní oblasti, majetková samostatnost jako soukromoprávní pojmový znak veřejné korporace se jeví jako dobré vodítko k alespoň částečnému pochopení postavení městské části. V tomto směru mi byla velmi nápomocnou diplomová práce absolventa Fakulty právnické ZČU v Plzni P. Vaňka<sup>3</sup>.

V závěrečné šesté kapitole následují úvahy *de lege ferenda* a závěr.

Pro potřebu úplného vymezení tematického zadání práce je potřeba doplnit, že práce se věnuje pouze organizaci územní správy vykonávanou orgány se všeobecnou působností, nikoliv územně dekoncentrovanými specializovanými orgány státní správy na území hl. m. Prahy.<sup>4</sup>

V práci je použita metoda deskriptivní, analytická (normativní analýza), metoda dedukce a v menší míře metoda komparativní.

---

<sup>3</sup> VANĚK, P. *Pravidla nakládání s majetkem hl. města Prahy svěřeného městským částem*. Plzeň, 2017. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická, Katedra správního práva. Vedoucí práce Kopecký, Martin.

<sup>4</sup> Např. hygienické stanice, katastrální úřad, úřad práce.

# 1 Výchozí pojmy a základní principy organizační výstavby veřejné správy

## v hl. m. Praze

V této kapitole jsou vymezeny pojmy<sup>5</sup> důležité pro uchopení problematiky organizační výstavby veřejné správy v hl. m. Praze, pojmy, které nám poslouží k analýze jevů vyskytujících se v pražské organizaci veřejné správy.

### 1.1 Veřejná správa

Pojem správa, resp. spravování, lze definovat jako navenek vykonávanou činnost, směřující k uspokojení určitého zájmu. Veřejná správa je jednou z prioritních funkcí státu a je výrazem veřejné (státní) moci.<sup>6</sup> Nejjednodušeji ji můžeme popsat jako činnosti nezbytné k dosahování cílů, plnění úkolů<sup>7</sup> a uspokojování potřeb obecně veřejné, tzn. nikoli individuálně soukromé povahy. Ovšem na pojem veřejná správa není nahlíženo pouze z pohledu činností, ale také z pohledu organizace.

D. Hendrych<sup>8</sup> nabízí tato hlediska pro možné klasifikování veřejné správy:

- organizační uspořádání
- právní forma
- úkoly

Pokud ve veřejné správě sledujeme nějaký cíl, kterého chceme dosáhnout prostřednictvím veřejných úkolů, musíme tyto úkoly transformovat do organizační struktury, k čemuž se užívají zásady transformace.

Rozlišujeme veřejnou správu:

---

<sup>5</sup> Vymezení a pojmové znaky, které jsou mému pohledu a chápání veřejné správy nejbližší, zdaleka to neznamená, že je jediné možné.

<sup>6</sup> Přestože právní věda leckdy nerozporuje přirozenoprávní nárok územních samosprávných celků na samosprávu, jakožto jednu ze složek veřejné správy, stále se pohybujeme v situaci, kdy je decentralizována veřejná moc a stále se jedná o moc se základem v moci státní (viz. *Průcha*, str. 49). Už jen proto, že financování samosprávy je ve značné míře závislé na státu, viz. zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům. Tento pohled zapadá do kontinentálního systému práva – Samospráva se v kontinentálním systému vyvíjí cestou decentralizace, odnímáním pravomocí státní správě (viz. *Vedral, J. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v české republice)*). ÚSC mají subjektivní veřejné právo na samosprávu. Výstižný je výraz J. Pražáka „z dopuštění ...“

<sup>7</sup> Pojmy „cíle“ a „úkoly“ se neobjevují jen v komunálních právních předpisech, ale pracuje s nimi řada dalších zákonů vztahujících se k veřejné správě, např. zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.

<sup>8</sup> HENDRYCH, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha : ASPI, a.s., 2007, str. 22.



- vrchnostenskou
- fiskální
- pečovatelskou

*D. Hendrych* staví veřejnou správu na třech pilířích – činnost, organizace a lidé. Právě organizaci se tato práce věnuje především. Pilíře se vzájemně dotýkají a nelze je od sebe oddělit, komplexní obraz by však násobně přesáhl rozsah diplomové práce. Některým souvislostem se nicméně vyhnout nemůžeme.

Veřejnou správu lze totiž zajišťovat jak veřejnoprávními, tak i soukromoprávními prostředky, a toto propojení se táhne v historickém vývoji veřejné správy, jehož kontinuita je základem společenské a právní stability. Fatální dopady přerušení této kontinuity a komplikace s jejím obnovením dokládají historické zkušenosti. Typickým příkladem, dopadajícím na téma této práce, je přechodná „sovětizace“ veřejné správy v druhé polovině minulého století, jejíž sanace po listopadu 1989 přinesla problémy přetrvávající do dnešních dnů.

Subjekty způsobilé jednat v propojeném souběhu veřejnoprávního a soukromoprávního režimu, tedy nositelé veřejné správy, jsou veřejnoprávní korporace (k pojmu se ještě vrátím). Veřejnoprávní korporace nejsou uspořádány hierarchicky: stojí vedle sebe a obsah jejich úkolů a cílů je víceméně komplementární. Stát jako jedna z veřejnoprávních korporací má mezi nimi výsostné postavení ve dvou směrech. Kromě toho, že řadu úkolů plní exekutivně vlastními organizačními složkami a vertikálně ovládanými dekoncentrovanými správními úřady (zde hovoříme o státní správě v užším pojetí), působí jako zdroj a garant legality (resp. ústavnosti) výkonu veškeré veřejné moci. K tomu disponuje mocí soudní. Dále pak stát, jako zdroj a primární nositel veškeré veřejné moci, přenechává její výkon dalším veřejnoprávním korporacím v rozsahu, který stanoví prostřednictvím moci zákonodárné. Nositelé této části veřejné moci mají často samosprávnou povahu.

Tím se dostáváme k užšímu tématu této práce, tj. k veřejné správě v organizačním pojetí. Výsledkem poslední zmíněné výsady státu je vytvoření soustavy orgánů, způsobilých veřejnou správu zajišťovat vykonatelně a kontrolovatelně, distribuce k tomu potřebných věcných pravomocí, vymezení působnosti a zajištění zpětných vazeb a nápravných mechanismů.

*D. Hendrych* také upozorňuje na skutečnost, že veřejná správa neznamená pouhé spravování ve smyslu řízení a udržování v chodu. Cíle, které veřejná správa sleduje, se, obzvláště v moderní veřejné správě, dynamicky mění a veřejné úkoly narůstají. Státní správa si sama své cíle nestanovuje, ty stanovuje politická vůle, promítnutá do národní legislativy. Naopak samospráva si z velké části cíle určuje, v zákonem svěřeném rámci, ze své podstaty.

## 1.2 Organizace veřejné správy

Organizaci v rovině obecné třídíme podle typů a druhů. Organizace veřejné správy je charakterizována typově jako institucionální (formální, statická), stránku strukturální (materiální, dynamickou) pak reprezentuje správní činnost. Druhově jde v první řadě o formální organizaci, avšak ani v organizaci veřejné správy nelze vyloučit neformální druh organizace (uplatnění konzultativní nebo participační metody), který ovšem směřuje k jinému řešení v rámci organizace.

Za výstižnou považuji definici *E. Horzinkové*: „Organizace veřejné správy je trvale vytvořený systém, který uskutečňuje stálé, cílově zaměřené vztahy a lze ho měnit podle vývoje společnosti. Složitě uspořádaný systém subjektů a vykonavatelů veřejné správy realizuje nařizovací, výkonnou a podzákonnou činnost a tím zajišťuje fungování veřejné správy. Tento systém veřejné správy je organizačním uspořádáním jejich subjektů a vykonavatelů a jejich vzájemných vztahů. Veřejná správa a její výkon musí být svěřeny určitému subjektu, který je nositelem jednotlivých úkolů a také za ně odpovídá.“<sup>9</sup>

Pro organizaci veřejné správy je podstatné to, jakým orgánům je svěřena působnost v plnění veřejných úkolů, jaká je povaha těchto úkolů a na základě jakých principů je organizační uspořádání prováděno. Tomu se věnuji v dalších podkapitolách.

## 1.3 Samospráva

*M. Kopecký* charakterizuje samosprávu jako „ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu. Nositel samosprávy není při jejím výkonu podřízen orgánům státu, státu přísluší pouze právní dozor nad jednáním samosprávných korporací.“<sup>10</sup> Pojem samosprávy je nutno rozlišovat ve dvou rovinách – samospráva v politickém smyslu a samospráva ve smyslu právním. Samosprávu v politickém smyslu charakterizuje především možnost veřejnosti, tj. členů veřejnoprávní korporace, podílet se na správě. Představuje v podstatě organizační princip správy.<sup>11</sup> Samospráva v právním smyslu značí, že díl veřejné správy vykonává jiný subjekt než stát. *J. Pražák* vymezuje

---

<sup>9</sup> HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2013, str. 10

<sup>10</sup> KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 97.

<sup>11</sup> Heslo Samospráva. Hoetzel, J. In: Slovník IV

ve své přednášce právní pojem samosprávy. Samospráva je dle P. Průchy<sup>12</sup> svou povahou organizující a mocensko-ochrannou činností s prvky řízení a s prvky regulace.

V organizačním segmentu územní veřejné správy jsou nositeli samosprávných úkolů územní samosprávné celky. Ty Ústava vymezuje jako obce a kraje a vymezení jejich působnosti svěřuje zákonu. J. Exner vykládá pojem samosprávy jako autonomní péči o veřejné záležitosti.

Evropská charta místní samosprávy klade důraz především na osobní základ územních samosprávných celků, se kterým se pojí právo na samosprávu:

*„Místní samospráva označuje právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných.“*

Tento výklad pojmu se nám bude později hodit při hodnocení povahy městských částí, které se do ústavního vymezení okruhu územních samosprávných celků nevešly.

Závěrem nelze naznačit, že teoretická východiska dělby moci uvnitř organizační struktury veřejné správy narážejí, jako každé teoreticky čisté systémy, na anomálie při praktickém vymezování vzájemných vztahů mezi všemi systémovými součástmi.<sup>13</sup>

V hlavním městě Praha, kde je organizační struktura veřejné správy anomální sama o sobě, je směřování k systémově koherentní distribuci veřejně správních pravomocí mimořádně komplikovaným úkolem.

## 1.4 Organizační moc

S tímto pojmem se setkáváme především v publikacích D. Hendrycha.<sup>14</sup> Organizační moc souvisí s výstavbou veřejné správy. Zejména tzv. abstraktními organizačními akty<sup>15</sup> jsou zřizovány orgány veřejné správy, určována jejich působnost a pravomoc. Oprávnění vydávat organizační akty je spojováno s organizační mocí. Dělení na širší a užší organizační moc lze pro účely této práce ponechat stranou. Tématu práce se však dotýká rozlišení externí a interní organizační moci. D. Hendrych shrnuje, že se nejedná o institut správní vědy, nicméně má význam z hlediska nástrojů organizační výstavby veřejné správy a subjektů oprávněných k jejich aplikaci. Externím organizačním aktem by měl být v souladu se zásadou zákonnosti pouze zákon. Interní

---

<sup>12</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, str. 67.

<sup>13</sup> Jako příklad takového problému je možno zmínit např. tzv. milostivé léto podle zákona č. 214/2022 Sb., o zvláštních důvodech pro zastavení exekuce. Z mého pohledu stát tímto způsobem zasahuje do správy obecního majetku, což je výsostná oblast samosprávy.

<sup>14</sup> Např. HENDRYCH, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha : ASPI, a.s., 2007, s. 105-106

<sup>15</sup> Nejsou vyloučeny ani tzv. konkrétní organizační akty.

organizační moc představuje oprávnění upravovat si výkon externě svěřené moci přiměřeně k vlastním podmínkám a disponibilním prostředkům, tzn. provádět organizační opatření uvnitř úřadu nebo jiné organizační jednotky vykonávající veřejnou správu. Organizační řád stanoví vnitřní strukturu úřadu. Např. organizační řády hl. m. Prahy či městských částí schvalují svým usnesením Rada hl. m. Prahy, resp. rady příslušných městských částí.

## 1.5 Veřejnoprávní korporace

S již výše zmíněným pojmem veřejnoprávní korporace se setkáme v rovině ústavní a ve všech třech zákonech upravujících postavení územních samosprávných celků. Veřejnoprávní korporace je formou právnické osoby veřejného práva. Uchopit pojem veřejnoprávní korporace je velice obtížné a v právní teorii se objevuje několik přístupů k vymezení tohoto základního subjektu veřejné správy. Pravděpodobně nejčastěji a nejstřídměji bývá veřejnoprávní korporace definována jako člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly<sup>16</sup>, což je podle všeho definice, přejímaná v novodobé doktríně různými autory od *D. Hendrycha*, u něhož se objevuje v několika vydáních jeho základní učebnice správního práva.<sup>17</sup> Pojmu se však věnovala právní věda po celou dobu existence moderního státu na našem území<sup>18</sup>.

Implicitním předpokladem, obsaženým v samotné podstatě institutu svěřené moci, je, že veřejná moc musela být svěřena někým, kdo jí primárně disponuje. To je podle všeho stát a jedná se o vrchnostenskou pravomoc, ovšem veřejné úkoly lze plnit i soukromoprávními prostředky, k čemuž je potřeba civilní subjektivita. Pojem veřejnoprávní korporace souvisí s pojmy dalšími, a to právní osobnost, veřejnoprávní subjektivita, majetková autonomie.

Podle *M. Kopeckého*<sup>19</sup> se k pojmovým znakům veřejnoprávní korporace řadí:

- členský princip s tím, že osoby, které společenství tvoří se přímo, či nepřímo podílejí na tvorbě vůle veřejnosprávní korporace
- je právnickou osobou s tím, že je nositelem práv a povinností nejen v oblasti veřejného práva, ale i v oblasti práva soukromého
- princip omezené právní osobnosti

---

<sup>16</sup> HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 13.

<sup>17</sup> Za všechna vydání Hendrych, D. *Správní právo*. 8. vydání. str. 101, marg. 110.

<sup>18</sup> Za všechny jako nejznámější příklady *J. Matějka* ve své publikaci *Pojem veřejnoprávní korporace* z roku 1929 a *K. Beran* v publikaci *Právnické osoby* z roku 2005.

<sup>19</sup> KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2019, str. 60.

- je zřízena zákonem nebo na základě zákona jiným vrchnostenským aktem
- je jí svěřena vrchnostenská pravomoc
- zákonem je jí svěřena oblast působnosti, kterou vykonává svým jménem a na vlastní odpovědnost (samostatná působnost)
- právo autonomie, pod které *M. Kopecký* řadí pravomoc vydávat abstraktní akty
- státu náleží jen právní dozor nad zákonností činnosti veřejnoprávní korporace

Komentář k zákonu o hl. m. Praze definuje veřejnoprávní korporaci jako „člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly“<sup>20</sup>.

Veřejnoprávní korporace je zřízena zákonem za účelem rozvoje území a uspokojování potřeb jejích občanů.<sup>21</sup> S pojmem veřejnoprávní korporace se pojí pojem právní osobnost, tedy schopnost být subjektem práv a povinností (veřejnoprávních i soukromoprávních), v souvislosti s čímž *V. Sládeček* uvádí, že se nicméně jedná o princip speciality, resp. omezené právní subjektivity.<sup>22</sup> K již uvedeným znakům veřejnoprávní korporace *V. Sládeček* ještě přidává existenci samosprávných orgánů příslušných k výkonu samosprávy.<sup>23</sup> K prvku vrchnostenské pravomoci, kterou je veřejnoprávní korporace nadána prostřednictvím zřizovacího aktu, *V. Sládeček* připojuje, že se jedná o „oprávnění činit vrchnostenské, rozhodovací akty, zasahující do právních poměrů fyzických či právnických osob (vedle toho přirozeně také vykonává činnost nevrchnostenskou, pečovatelskou)“<sup>24</sup>. Je na místě dodat a zdůraznit, že mimořádně důležitá jak co do faktického dopadu, tak pokud jde o vnímání veřejnosti jako adresáta veřejné správy, je též složka fiskální.

Pro veřejnoprávní korporace je charakteristické, že jsou nositelem jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní subjektivity. Veřejnoprávní subjektivitu lze velmi zjednodušeně charakterizovat jako možnost uplatnění vrchnostenských pravomocí. Veřejnoprávní korporace je nositelkou a vykonavatelkou veřejné moci. Soukromoprávní subjektivita pak má dopad právě do fiskální správy veřejného majetku, nezbytného k řádnému plnění pečovatelských funkcí, které zakládají legitimaci, „ospravedlnitelnost“, k výkonu správy vrchnostenské.

Více dopodrobna se těmto souvislostem věnuje 5. kapitola, zabývající se postavením městské části.

---

<sup>20</sup> DĚVĚROVÁ, M. a kol. Zákon o hlavním městě Praze. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2018, str. 3

<sup>21</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>22</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 4. vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2019, s. 255

<sup>23</sup> Ibidem, s. 256.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 256.

## 1.6 Modely místní správy (interakce státní správy a samosprávy)

Až na vzácné výjimky, kdy je účelné veřejnou správu provádět z jediného centra pro celé území státu (např. regulace rozhlasového a televizního vysílání, jaderná bezpečnost apod.), je nezbytné její výkon strukturovat teritoriálně. V praxi se lze setkat s několika modely koexistence územní samosprávy a místní státní správy. Spojený (případně smíšený, někdy také německý), oddělený (či dělený) a výlučně samosprávný model<sup>25</sup>.

### 1.6.1 Oddělený model

Na místní úrovni fungují oddělené orgány samosprávy a státní správy. Jedná se o model francouzský. U modelu odděleného výkonu státní správy v území od výkonu územní samosprávy rozlišujeme dvě základní organizační formy – formu územních orgánů státní správy se všeobecnou působností (tedy s horizontálním základním řízením, např. dříve okresní úřady) a formu vertikálně řízených, resortně organizovaných orgánů státní správy, tedy „dekoncentrátů“ ministerstev (typická organizace např. pro finanční, resp. berní úřady).

### 1.6.2 Spojený model

Spojený model veřejné správy spočívá ve spojeném výkonu samosprávy a místní státní správy společnou organizační strukturou územních samosprávných celků. Někdy také nazývaný smíšený či řídicí duální<sup>26</sup> model je typický pro středoevropské uspořádání a od obnovení samosprávy v roce 1990 se plně uplatňuje v České republice, tedy i na území hl. m. Prahy, kde jeho výstavba klade mimořádné nároky na přehlednost uspořádání a znalosti úředního aparátu. Prvky smíšeného modelu se objevují na území bývalého Československa také až do roku 1945. Zajímavé poznatky k uplatnění tohoto modelu v praxi shrnuje *J. Kupka* pro časopis *Moderní obec*. Sám tento model definuje jako institucionální a personální prolnutí státní správy a územní samosprávy a hodnotí jej jako smíšení dvou nesourodých systémů.<sup>27</sup> *J. Kupka* je jedním z autorů, kteří shledávají a odůvodňují nevhodnost smíšeného modelu pro fungování veřejné správy.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Výlučně samosprávný model je typický pro anglosaské právní prostředí, proto nebude v této práci dále rozvíjen.

<sup>26</sup> EXNER, J. *Obce, města, městské části (o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech)*. Praha : Libri, 2004, s.

<sup>27</sup> KUPKA, J. Perspektivy smíšeného modelu veřejné správy/1. In: *Moderní obec* 2011, č.12, s.60.

<sup>28</sup> J. Kupka zachází ještě dále, když kritizuje obecně sdílený přístup, podle kterého státní správu a samosprávu zastřešuje jeden širší pojem veřejná správa. Odhaduji, že tak činí patrně z důvodů, že samospráva nespočívá jen na veřejné správě, ale rovněž na správě „soukromé“ (činěné soukromoprávními prostředky), projevující se zejména v rovině fiskální správy. V jistém smyslu by se nabízelo srovnání s přístupem Fr. Weyra, který

Nejčastější potíže ve smíšeném modelu koexistence státní správy a samosprávy působí tzv. systémová podjatost, nicméně ani ta není neřešitelná a lze ji řešit jako jakoukoliv jinou podjatost. Např. *K. Černín* z NSS ČR tvrdí, že tzv. systémová podjatost je jedním z typů podjatosti.

*J. Exner* upozorňuje na další problém smíšeného modelu, a to záležitost politické odpovědnosti. Obecně zmiňuje politickou odpovědnost jako možnou dělicí linii mezi samostatnou a přenesenou působností. Tam, kde je ještě ospravedlnitelné klást odpovědnost za výsledky činnosti veřejné správy, by se mělo jednat o samostatnou působnost obce.

## 1.7 Organizační principy veřejné správy a zvláštnosti jejich uplatnění u hl. m. Prahy

Na základě příslušných organizačních principů je vystavena organizace veřejné správy. Na tomto místě si představíme principy, které se uplatňují při organizaci veřejné správy v hl. m. Praze v největší míře.

**Princip decentralizace.** Stát v některých případech přenechává část veřejné správy jiným nositelům<sup>29</sup>, aby ji vykonávali sami svým jménem a na vlastní odpovědnost, tedy jako svou vlastní správu. Princip decentralizace se projevuje ve výkonu územní samosprávy. Hl. m. Praha je současně základním i vyšším územně samosprávným celkem.

**Princip dekoncentrace a delegace.** Tento princip se projevuje jak na horizontální, tak na vertikální linii veřejné správy. V našem případě se s vertikální dekoncentrací setkáváme u výkonu přenesené působnosti orgány hl. m. Prahy. Orgány hl. města vykonávají přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům krajů, orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem a orgánům obcí s rozšířenou působností. Pokud zákon přeneše na obec nebo kraj výkon státní správy, území této obce či kraje je správním obvodem. Pro orgány hl. m. Prahy a jejích městských částí to pak znamená, že se při výkonu správy musí řídit nejen zákony, ale rovněž i usneseními vlády, instrukcemi ministerstev apod.

**Princip subsidiarity.** Na tento princip se nejvíce odkazuje Evropská charta místní samosprávy<sup>30</sup>. Její čl. 4 odst. 3 jej zakotvuje takto: *Odpovědnost za věci veřejné obvykle ponesou především ty orgány, které jsou občanu nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěří tam, kde to odpovídá v rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.* Princip je spojený

---

samosprávu, tedy sebe-správu, řadí jako samostatnou kategorii někam mezi státní správu a správu soukromou (cit., totéž *J. Pražák*). Tomu do jisté míry odpovídá i samostatné, byť velmi stručné, vymezení samosprávy v českém ústavním pořádku.

<sup>29</sup> Z pohledu práva stát zákonem deleguje rozhodovací pravomoci na jiný subjekt.

<sup>30</sup> Vyhlášena jako Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

s principem decentralizace. V hl. m. Praze je občanům nejbližší rozhodování v prostředí městské části, zákon o hl. m. Praze dokonce pracuje s termínem *občan městské části*<sup>31</sup>, nikoliv jen občan hl. m. Prahy. Uplatnění principu subsidiarity v hlavním městě Praha však komplikuje velká, historicky založená nehomogenita městských částí co do jejich územního a osobního základu, a masivní fyzická i institucionální mobilita občanů po celém území města.<sup>32</sup>

**Monokratický a kolegiální princip.** Tam, kde je pravomoc a působnost svěřena sboru, se uplatní princip kolegiální. V případě sboru je potřeba vytvořit rozhodovací vůli. Tak je tomu např. u Zastupitelstva hl. m. Prahy. Z pohledu výkonu samosprávy je kolegiální princip častější, nicméně uplatní se i princip monokratický, koneckonců mezi orgány hl. m. Prahy, resp. orgány městské části, patří primátor, resp. starosta. Jako příklad si uveďme, že do starostovy výhradní pravomoci patří jmenování tajemníka úřadu městské části. Patrně to vychází ze situace, že starosta stojí v čele úřadu, nicméně je rovněž součástí kolegiálního orgánu, tj. rady městské části; dalším příkladem je rozhodování primátora v rámci krizového řízení.

**Územní a věcný princip.** V praxi se tyto principy vyskytují v kombinaci, což se projevuje zejména u spojeného modelu místní správy, i když ne zřetelně na první pohled, což je právě důsledkem zmíněného modelu místní správy. Např. odbor dopravy úřadu městské části funguje jako silniční správní úřad v rámci státní správy, ale zároveň je organizačně součástí orgánu, který vykonává pravomoc a působnost na určitém území, tj. městské části. Dalším příkladem může být odbor životního prostředí jakožto orgán ochrany prostředí (dle zvláštních zákonů) a matriční úřad (v Praze odbor či jiná organizační jednotka úřadu městské části).<sup>33</sup> Je otázkou interní organizační praxe, zda a do jaké míry bude tato dualita promítnuta do personálního a věcného zajištění výkonu správních činností.

**Jmenovací a volební princip.** Způsob vzniku orgánů a ustavování do jednotlivých funkcí v hl. m. Praze se řídí jak volebním principem, tak principem jmenovacím. Např. vedoucí jednotlivých odborů úřadu městské části jsou jmenováni radou městské části.

---

<sup>31</sup> § 6 odst. 2 ZoHLMP

<sup>32</sup> V tomto smyslu je zajímavá například judikatura správních soudů ke stížnostem zpochybňujícím komunální volební výsledky kandidátů s rozdílným trvalým a faktickým bydlištěm – naposledy např. Městský soud v Praze v rozhodnutí sp. zn. 15 A 82/2022 uvádí: „*Městské části hl. m. Prahy na sebe bezprostředně navazují a soud považuje za zcela běžný, ne-li dokonce převažující trend, že občan v jedné části bydlí, v jiné pracuje a v jiné zase například chodí do školy jeho děti. Po kandidátech do zastupitelstev městských částí dle náhledu soudu nelze spravedlivě požadovat, aby veškerý svůj život soustředili právě do jedné městské části.*“

<sup>33</sup> Zde se jedná o tzv. funkční pojetí úřadu, když organizační jednotce, v našem případě odboru Magistrátu hl. m. Prahy nebo městské části, zvláštní zákon přiznává postavení úřadu. Není vyloučeno, aby takové postavení mělo i několik organizačních jednotek dohromady – Hendrych, D., 2013, str. 100, marg. 108.



**Profesionální a laický princip.** Profesionální, někdy také nazývaný byrokratický, princip nalézá širší uplatnění zejména ve státní správě, a to nejvíce v ústředních správních úřadech..., kde se více zřetelně projevuje, protože zaměstnanci těchto úřadů se řídí služebními předpisy. Ovšem profesionální princip se projevuje také u úředníků územních samosprávných celků vykonávajících vyhláškou vymezené činnosti. Tito úředníci skládají zkoušku zvláštní odborné způsobilosti podle vyhlášky č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků. Laický princip se uplatňuje u volených orgánů, jako je např. zastupitelstvo městské části. Např. ani členové komisí, jakožto poradních orgánů Rady hl. m. Prahy, případně rady městské části, nejsou ve většině případů profesionály v dané oblasti. Což na druhou stranu pro postavení těchto orgánů není nezbytně nutné, ani to z něj nevyplývá, jelikož se jedná o poradní a iniciativní orgány, nikoliv orgány odborné, pouze v praxi často zavádějícím způsobem nazývané jako odborné komise. Odborností se zde ve skutečnosti míní pouze věcné vymezení řešené problematiky.

## 2 Vývoj organizace veřejné správy na území Prahy

V úvodu předchozí kapitoly jsem jako na stěžejní vlastnost veřejné správy upozornila na nezbytnou vývojovou kontinuitu, jejíž přerušování má hluboké a dlouhodobé důsledky. Naštěstí k němu v historii dochází dosti vzácně: i v převratných dobách vnímají strany, bojující o převzetí moci, nezbytnost udržet běžnou správu veřejných věcí v chodu<sup>34</sup>.

Vývojové změny v organizaci veřejné správy se tedy dějí na pozadí zpětné vazby mezi jejím „státním“ (ať už monokraticky vrchnostenským nebo zastupitelsky legislativním) budováním, tj. většinou nárazovým delegováním vybraných působností shora dolů, a setrvačností resp. kontinuitou postupně proměnlivých lokálních vykonavatelů, kteří předávají zkušenosti a vyvíjejí tlak zdola nahoru. Každá reforma veřejné správy znamená, že historickým samosprávám jsou jejich odvěké působnosti jakoby odnímány a/nebo vraceny zpět v pozmeněném rozsahu. Tato dynamika vztahu mezi státem a nestátním nositelem jeho moci je na příkladu hlavního města Prahy vidět zřetelněji než kdekoli jinde.

### 2.1 Od počátků urbanizace ke sjednocení Pražských měst

Odlišujeme Pražský hrad (a také Vyšehrad) jako správní centrum státu, kde se uplatňuje správa hradská, čímž se povaha raně feudálního státu promítá do místní správy, a jeho tzv. předhradí a podhradí. Ke vzniku a osídlení této městské aglomerace dochází zejména v souvislosti s provozováním obchodu. V podhradí se usadili němečtí obchodníci a v těchto osadách byly zřejmě položeny základní organizační a právní principy pro správu pozdějších měst a pražského souměstí, kdy kolem Pražského hradu s centrem na dnešní Malé Straně vzniklo spojením několika takových osad město Pražské (*civitas Pragensis*), pozdější rozšířené na Větší město Pražské (*Major civitas Pragensis*).

Nesmíme zapomínat, že zde rovněž působila na hradskou správu navázána církevní správa.<sup>35</sup> Některá území dnešní Prahy spadala pod správu Vyšehradské kapituly (založené po roce 1070).<sup>36</sup>

K první administrativní institucionalizaci městské správy došlo zřejmě kolem roku 1231 konfirmací Soběslava privilegia Václavem I. Tento akt se považuje za formální založení Starého Města, přestože se nejedná o zakládací listinu.

---

<sup>34</sup> Velmi ilustrativní v tomto směru je například převzetí rakousko-uherské legislativy a exekutivního aparátu novou Masarykovou republikou.

<sup>35</sup> SCHELLE, K. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, str. 26.

<sup>36</sup> LEDVINKA, V.; PEŠEK J. *Praha*. Praha : NLN, 2000, str. 75.

Z období rozvinutého feudalismu je pro nás důležitá skutečnost, že existovala tzv. královská města, což ovlivnilo správu na staletí dopředu. Právním základem existence bylo městské privilegium. Předchůdcem privilegií byly výsady pro původní osady obchodníků. Prvními potvrzenými výsadami pro osadu v podhradí Pražském byla Soběslavova privilegia. Němečtí osadníci měli právo ustavit si svého rychtáře.<sup>37</sup> Panovníkovi zůstává pravomoc trestat v případě těžkých provinění, jinak má tuto pravomoc německý rychtář. Dále se potvrzuje svobodné postavení obyvatel a upravují se právní poměry k ostatnímu obyvatelstvu, a dochází k ustavení vnitřní organizace správy města. Dle K. Malého<sup>38</sup> se již dalo mluvit o pospolitosti obyvatel měst, která vystupovala navenek jako právnická osoba – městská korporace<sup>39</sup> s autoritou provázanou fiskálně.<sup>40</sup> Nejde ovšem o samosprávu v dnešním slova smyslu, jejímž základem či předpokladem je osobní svoboda a rovnoprávnost.<sup>41</sup> Postupně se sídelní útvary v podhradí staly významnými mocenskými útvary, resp. významným souměstím, pro které je nadále užíván název Praha.<sup>42</sup>

Prosazování se měšťanů (tedy jedné ze společenských vrstev) na úkor panovnickovy moci (či naopak vytváření mocenského spojení) a panovnickova reakce v podobě zabraňování či podpoře jejich emancipace vedla k procesu občasně konfirmace a aktualizace městských privilegií, která tak předznamenala či nasměrovala další vývoj správy.

Organizačně městská správa představovala autoritativní hlavu (rychtáře dosazeného panovníkem), mocensky korigovanou kolektivním orgánem. Rychtář předsedal městské radě složené z tzv. přísežných (vázání přísahou vůči panovníkovi), později konšelů.<sup>43</sup> Ti měli v pozdějších dobách s přibývajícím veřejnými úkoly k sobě poradce, tzv. starší z obce.<sup>44</sup> Časem si konšelé volili ze svého středu purkmistra. Listinou z roku 1299 potvrzuje král Václav II., že si přísežní konšelé mohou dosazovat městského písaře (jako hlavu exekutivy, předchůdce nynějších tajemníků).

Specifikem středověku a raného novověku bylo sepsání správy města se soudní pravomocí. Za vše odpovídal rychtář. Později se rozvíjí i funkce tzv. tržního rychtáře (*forensis iudex*), který měl

---

<sup>37</sup> BĚLINA, P. *Dějiny Prahy I. Od nejstarších dob do sloučení pražských měst (1784)*. Litomyšl : Paseka, 1997, str. 115.

<sup>38</sup> MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přepracované vydání. Praha : Linde Praha, a.s., 2003, str. 41.

<sup>39</sup> Ibidem, str. 42

<sup>40</sup> Pokuty mají plynout na opravu města. Viz. Čelakovský, *Privilegia*, str. 19.

<sup>41</sup> Kopecký, M., 2010, op. cit. str.

<sup>42</sup> Ledvinka. Praha, str. 47.

<sup>43</sup> Bělina, P., *Dějiny Prahy I*, str. 115.

<sup>44</sup> Ibidem, str. 116.

v trhových dnech soudní pravomoc nad účastníky trhu; podle všeho se jednalo o součást paralelně existující správní struktury, dokládající význam obchodu jako příčiny a hmotného základu urbanizace území.

V rámci správní reformy v roce 1287 formálně splynulo Pražské Město a Havelské Město (pod staroměstskou jurisdikcí), které do té doby mělo správu vlastní, včetně vlastního rychtáře.<sup>45</sup> Integrojícím prvkem mělo být sdílení městského práva. To však nebylo jednoduché. Městská práva se vyvinula v souběhu zákonodárné činnosti panovníka (privilegia) s autonomní normotvorbou v obcích.<sup>46</sup> V době tzv. otakarovského práva existovalo v pražském prostoru množství míst s vlastní správou a soudní příslušností, které se řídily tzv. **postranním právem**, tj. zvláštním místním právem.<sup>47</sup> Silně se projevuje tehdejší personalita a partikularita práva.

Město nepodléhalo zemskému soudu, ani pravomoci krajských úřadů a mělo vlastní samosprávu, z níž nejdůležitější byla právě existence vlastního soudu. Právo na samosprávu patřilo mezi městská privilegia a řadilo se k němu právo postavit si radnici a právo volit si své zástupce. Města měla normotvornou působnost, např. v oblasti cechů a řemesel. Zde lze sledovat proces, který předznamenává vznik a vývoj samosprávy směrem k současnému pojetí tohoto institutu. Význam a vliv rychtáře postupně klesaly a města si jejich úřad od krále vykupovala.<sup>48</sup> Jednalo se o tzv. prodej rychty.<sup>49</sup>

Staré Město pražské se řadí mezi tzv. privilegovaná města od r. 1331 a Nové Město pražské od r. 1348.<sup>50</sup> Hradčany byly v této době ještě poddanským městem, jeho obyvatelé tak měli povinnost roboty vůči Pražskému hradu a jeho správu vykonával purkrabí Pražského hradu.

Během husitské revoluce došlo k posílení městského stavu, a okruh osob, které se podílely na rozhodování o veřejných záležitostech, se zvětšil. Samosprávu představovala zejména tzv. *velká obec (tota communitas)* fungující v podstatě na principu přímé demokracie. Fungovala i jako kontrolní orgán činnosti rady. Vliv tohoto shromáždění postupně stoupal. Obecní starší pak představovali jakýsi zprostředkující prvek mezi velkou obcí a městskou radou.<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup> Ledvinka, Praha, str. 117; Bělina, str. 115.

<sup>46</sup> Čelakovský: str. IV.

<sup>47</sup> Např. až do 80. let 18. století bylo v do té doby samostatných pražských městech cca 3000 domů, z nichž asi jen 2300 podléhalo městské jurisdikci. Některé byly majetkem královské komory a jiné (380 domů) přináleželo tzv. postranním právům (Dějiny Prahy II., str. 75).

<sup>48</sup> Malý, str. 42

<sup>49</sup> Brátková, Z. In: Osm století. Dostupné z:

<http://www.ahmp.cz/index.html?mid=46&wstyle=0&page=page/docs/vyvoj-prazske-samospravy-I-D.html>

<sup>50</sup> HLEDÍKOVÁ, Z.; JANÁK, J.; DOBEŠ, J. Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, str. 210.

<sup>51</sup> Bělina, P. Dějiny Prahy I., str. 252.

Vrcholné období pražské samosprávy představují léta 1440 – 1547. K další integraci, obdobné staroměstské situaci koncem 13. století, to však nevedlo. Každé město mělo vlastní správu, navíc pražská města spadala pod režim různých městských práv, a jejich kontinuita představovala pro zásadnější reformu těžko překonatelnou překážku. Začátkem 16. století sice došlo k pokusu o sjednocení Starého a Nového města, ale to nemělo dlouhého trvání. Roku 1523 bylo spojení králem schváleno. Rychtáři představující výkonný orgán městské správy však zůstali dva.<sup>52</sup> Roku 1528 byla společná správa opět zrušena.<sup>53</sup>

K podstatným změnám došlo až v roce 1547 v důsledku neúspěšného protihabsburského povstání. Ferdinand I. pražským městům odňal privilegia a do každého ze tří pražských měst jmenoval hejtmána.

Začátkem 17. století došlo ke svého druhu dekoncentraci a zárodku dvoustupňové místní správy, když v roce 1610 získala staroměstská rada pravomoc zasahovat do působnosti tzv. postranních práv.<sup>54</sup>

V letech 1627 a 1628 císař navrátil městská privilegia, Hradčanům byl potvrzen statut královského města a Malá Strana byla zrovnoprávněna se Starým a Novým městem.<sup>55</sup> Obnovování městských rad ale mělo čím dál větší intervaly, roku 1729 a výslovně pak roku 1737 bylo zastaveno úplně a městské funkce se staly doživotními. Samospráva v tomto období byla již jen zbytkem a ten skončil reformami Marie Terezie. Reformami Marie Terezie a Josefa II. se zavádí zcela nový model řízení. Změny směřovaly k těmto cílům:

- zajistit státní dohled nad městy
- zprofesionalizovat řízení měst
- zvýšit autonomii poddanských měst (tzn. založených jinou vrchností, než panovníkem)
- zredukovat městské soudnictví<sup>56</sup>

Úřad královského rychtáře tak ztrácel na významu, nicméně oficiálně zrušen byl až roku 1783<sup>57</sup> zároveň s městskými radami, které byly nahrazeny státními úřady – Magistráty. Návazně

---

<sup>52</sup> Ledvinka, op. cit., str. 284.

<sup>53</sup> Ibidem, str. 286.

<sup>54</sup> Mendelová, J. In: Osm století. Dostupné z:

<http://www.ahmp.cz/index.html?mid=46&wstyle=0&page=page/docs/vyvoj-prazske-samospravy-I-D.html>

<sup>55</sup> Bělina, P. Dějiny Prahy I., str. 409.

<sup>56</sup> Charbuský, M.: *Veřejná správa – správa měst a obcí*. Pardubice : Univerzita Pardubice, str. 30.

<sup>57</sup> Ibidem, str. 30.

pak v roce 1784 dvorským dekretem Josef II. spojil čtyři města pražská v jednotné královské hlavní město Prahu.

## 2.2 Od sjednocení pražských měst do revolučního roku 1848

Tímto velkým zlomem ve vývoji městské správy v Praze vznikl na území čtyř královských měst jeden administrativní celek. Cílem spojení byla především unifikace habsburské správy. Jazykem městské správy byl zaveden jazyk německý a veškeré veřejné úkoly měly být přeneseny na placené a zkoušené úředníky. Reformy souvisely i s nedostatečně kvalitní správou obecního jmění.<sup>58</sup>

Magistrát měl tři oddělení, která se nazývala senáty<sup>59</sup>:

- pro záležitosti politickosprávní a hospodářské
- pro civilní soudnictví
- pro trestní soudnictví<sup>60</sup>

Samosprávná působnost byla výrazně zredukována a zůstala zachována jen v pravomoci čtyřicetičlenného výboru měšťanů složeného ze zástupců původních měst, který volil purkmistra a vicepurkmistry a odborné senátory (tzv. magistrátní rady).<sup>61</sup> Princip samosprávy byl navíc oslaben tím, že volení funkcionáři byli v podstatě profesionálními byrokraty<sup>62</sup>, kteří nemuseli být, a vesměs nebyli, obyvateli města. Neměli pravomoc rozhodovat o obecním majetku.

## 2.3 Obnovení samosprávy v roce 1849 a její zánik v letech 1945 - 1948

V reakci na revoluční rok 1848 nastal zásadní legislativní průlom, který položil základy moderní samosprávě<sup>63</sup>.

---

<sup>58</sup> Čelakovský, str. CI.

<sup>59</sup> Jednalo se tedy o město I. kategorie, tj. s plným magistrátem. Ve třech senátech pracovalo minimálně šest tzv. zkoušených radních a rovněž zkoušený purkmistr. Vedle nich byli voleni další tzv. nezkoušení radní, kteří za výkon funkce nebyli, oproti radním zkoušeným, placeni. Zkoušky probíhali u Apelačního soudu v Praze (Charbuský, op. cit., str. 32).

<sup>60</sup> Soudnictví nižší instance bylo odděleno od veřejné správy až v roce 1849. Z pohledu dnešní veřejné správy by byl Magistrátem pouze jeho první senát (pro záležitosti politickosprávní a hospodářské) s vrchnostenskou a fiskální působností.

<sup>61</sup> Ledvinka, Praha, op. cit., str. 414.

<sup>62</sup> Tito funkcionáři skládali příslušné zkoušky a měli definitivu (v některých případech i sám purkmistr a jeho zástupci).

<sup>63</sup> Požadavek na obnovení, resp. zřízení, obecní samosprávy byl poprvé formulován v petici, shromážděné ve Svatováclavských lázních v březnu 1848.

Ústava č. 150 ř.z. ze dne 4. 3. 1849, Stadionovo prozatímní obecní zřízení č. 170 ř.z. ze dne 17. 3. 1849, ve kterém si stát poprvé v historii připsal pouze dohled nad zákonností obecního počinání, guberniální dekret ministra vnitra č. 7/1849 ř. z., jímž bylo uznáno právo obcí na samosprávu majetku, obecní zřízení č. 58 ř.z. ze dne 24. 4. 1859, rámcový zákon obecní č. 18 ř.z. ze dne 5. 3. 1862, české obecní zřízení č. 7 z.z. ze dne 16. 4. 1864, které v několikrát novelizované podobě přežilo až do roku 1848.

I když hlavním sídelním městem Habsburské monarchie byla Vídeň, Praha stále zůstávala významným centrem správy země – sídlily zde stavovské úřady, zemský sněm. Dokud trvalo turecké nebezpečí, počítalo se s Prahou jakožto záložním hlavním městem Habsburské monarchie. I proto se Praha od počátku z všeobecného legislativního vývoje vymykala.

Již v roce 1850 byl na základě § 6 prozatímního obecního zřízení pro Prahu vydán jako zákon č. 85 z. z. zvláštní statut.<sup>64</sup> Jednalo se o komplexní úpravu, označenou jako Obecní řád Pražský, kterého se pozdější legislativní úpravy obecního zřízení příliš nedotkly. Naopak, rámcový říšský obecní zákon č. 18 ř. z. v článku XXII, zakotvil práva na zvláštní statut, vydávaný zemským sněmem, i pro jiná významná a lázeňská města říše. Za zmínku stojí, že prvotní statuty zaručovaly občanům města svobodnou volbu zastupitelstva, nicméně omezenou daňovým censem. Ještě několik let trvalo, než se pro volby do sboru obecních starších prosadilo všeobecné hlasovací právo.

Obecním řádem Pražským se připojuje páté město Josefov. K plánovanému připojení Vyšehradu prozatím nedošlo, pravděpodobně s ohledem na jeho vojenský význam<sup>65</sup>.

Jakkoli bylo samosprávě přiznáno nové, svým obsahem převratné postavení, stát si prostřednictvím zemských sněmů ponechal kontrolu nad územním plánováním a veškerou stavební činností. Zákonem č. 40/1886 z. z., byl vydán stavební řád pro král. hlavní město Prahu a pro města Karlín, Smíchov, král. Vinohrady, Žižkov, pak pro místní obce Košíře, Třešovice s Třešovičkami, Břevnov s Týnkou, Dejvice, Bubeneč, Libeň, Troju, Vršovice, Nusle a Pankrác, Michle a Podolí.<sup>66</sup>

Se zánikem Rakouska – Uherska došlo zákonem č. 39/1918 Sb. z. k rozpuštění Sboru starších a tímtéž právním předpisem byl jako náhrada zřízen správní sbor hlavního města Prahy s působností zachovanou dle Obecního řádu Pražského z roku 1850. Správní sbor měl 49 členů

---

<sup>64</sup> Zvláštní statut měl ještě Liberec jako centrum německy mluvící menšiny.

<sup>65</sup> Slučovací smlouva Prahy s Vyšehradem byla uzavřena až r. 1882. Tu musel také schválit český zemský sněm.

<sup>66</sup> Obdobně byly vydány stavební řády č. 5/1989 z.z., pro Čechy, č. 63 a 64/1894 z.z.m. pro Brno a č. 26/1883 z.z.slez. pro Slezsko.

jmenovaných přímo výkonnou mocí (sestaven dle klíče podle výsledků voleb v roce 1911). Tito členové zvolili ze svých řad městskou správní radu. Správa směřovala rovněž k přípravě obecních voleb dle zákona č. 75/1919 Sb. z. a n.<sup>67</sup> Společně s tímto zákonem byl přijat zákon, kterým se novelizoval statut z roku 1850.<sup>68</sup>

Přestože komunální volby byly prvním a neodkladným krokem výstavby demokratických struktur nové republiky, i tak vývoj veřejné správy v hl. m. Praze vznik nového zastupitelského sboru předběhl. Nad potřebou funkční samosprávy logicky převládl zájem nové republiky na vytvoření silného hlavního města s jednotnou stavební, hygienickou a dopravní regulací. Vznikl velký tlak na vytvoření rozvojové územní rezervy, ke sloučení Prahy s okolními obcemi se přistoupilo shora a k tomuto účelu byl ustaven Výbor pro Velkou Prahu. Dosud svobodné obce se tedy musely podřídit státnímu rozhodnutí.

Za účelem jednotného stavebního rozvoje takto vznikající Velké Prahy a okolí byla zákonem č. 88/1920 Sb. z. a n.<sup>69</sup> zřízena **Státní regulační komise pro Prahu a okolí**, jejíž předsedu jmenovala vláda a městská rada měla právo navrhnout ministrovi veřejných prací pouze 3 členy z 9. jmenovala vláda. Zákonem č. 692/1920 Sb. byla zmocněna vláda ke jmenování ústřední správní komise pro sjednocenou obec pražskou, která vykonávala působnost zastupitelstva od 1. 1. 1921 do doby zvolení ústředního zastupitelstva hl. m. Prahy podle zákona č. 115/1920 Sb., o volbách do ústředního zastupitelstva hlavního města. I potom ale Státní regulační komise plnila svou funkci a stavební rozvoj města rozhodně nebyl v rukou zvolené samosprávy.<sup>70</sup>

Jinak ovšem, jak již bylo zmíněno v úvodní větě této kapitoly, po vzniku Československé republiky a vytvoření Velké Prahy (k 1. 1. 1922 – viz níže) byl rakousko-uherský organizační systém veřejné správy víceméně recipován a zachován. První změny se týkaly pouze pojmové symboliky, např. sbory obecních starších byly přejmenovány na obecní zastupitelstva, v čele Velké Prahy to bylo ústřední zastupitelstvo a pro vrchního starostu Velké Prahy byl zaveden titul primátor, a pevnějším dohledem státu nad respektováním staronových zákonů. Někdy hovoříme o

---

<sup>67</sup> Podle tohoto zákona se volilo do všech obcí, tedy i do obcí později připojených k Praze.

<sup>68</sup> Zákon č. 76/1919 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice.

<sup>69</sup> Zákon č. 88/1920 Sb. z. a n., o zřízení státní regulační komise pro hlavní město Prahu s okolím.

<sup>70</sup> Významné centralizační tendence můžeme demonstrovat např. na skutečnosti, že architektonickou soutěž na řešení Letenské pláně tehdy vypisovalo nikoliv hlavní město, nýbrž předsednictvo vlády. Viz [https://www.uur.cz/images/publikace/uur/2009/2009-06/08\\_statni.pdf](https://www.uur.cz/images/publikace/uur/2009/2009-06/08_statni.pdf)



komunálním centralismu<sup>71</sup> – jedním z významných zásahů státu do místní samosprávy bylo třeba potvrzení volby primátora prezidentem republiky.<sup>72</sup>

Zákonem č. 114/1920, kterým se sousední obce a osady slučují s Prahou, vznikla tzv. Velká Praha. K Praze, kterou do té doby tvořilo osm čtvrtí, bylo s účinností od 1. 1. 1922 připojeno 37 obcí nebo jejich částí. Jak si připomeneme v další části, direktivní snahy o rozšíření tzv. Velké Prahy se pak víceméně úspěšně opakovaly v průběhu dalších šedesáti let.

Ústřední zastupitelstvo mělo 100 členů a způsob rozhodování takového tělesa o všech městských i lokálních otázkách musel být těžkopádný. Došlo ke zřízení magistrátních úřadoven v těch územních obvodech, které vznikly připojením sousedních obcí k městu. Následně bylo město vládním nařízením rozděleno na 13 okresů.<sup>73</sup> Každý okres měl místní výbor, místní radu a místního starostu. Tyto orgány nejprve zajišťovaly hladký přechod původně samostatného hospodaření jednotlivých obcí na hlavní město. Ve svých obvodech pak dále působily v postavení konzultačního orgánu.

Zákon č. 116/1920 Sb. z. mj. stanovil, že zastupitelstvo zvolí dvanáct členů do stavebního sboru a šestnáct členů do sboru pro vyřizování stížností. Do těchto sborů mohli být voleni také nečlenové zastupitelstva. Naopak do nich nesměli být zvoleni primátor, jeho náměstkové a členové městské rady. Z hlediska uplatňování principu profesionality je pro tuto práci zajímavé ustanovení, že za členy stavebního sboru mohou být voleni pouze odborníci techničtí (architekti a inženýři), lékařští, právníci a odborníci v ochraně památek předhistorických, historických, uměleckých a přírodních a konečně pracovníci z oboru bytové reformy; ve sboru pro vyřizování stížností musela být nejméně polovina právníků. Ministr vnitra, vyžádav si návrhy zemského (správního) výboru, advokátní, inženýrské a lékařské komory do lhůty čtrnácti dnů, jmenuje v dohodě s ministrem veřejných prací, ministrem sociální péče, ministrem školství a národní osvěty a ministrem veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy další 4 členy stavebního sboru; jejich funkční období bylo stejné jako funkční období členů volených zastupitelstvem.

Potřeba nového právního předpisu, který by upravoval vztahy uvnitř velkého městského celku, byla vnímána jako velmi naléhavá, koneckonců se hledělo na význam hlavního města samostatného státu. Z původního Obecního Pražského řádu navíc po četných novelizacích zůstalo pouhé torzo. V publikaci *Pokus o nový statut hl. m. Prahy* o tom pojednává *H. Pilz*. Již v roce 1925

---

<sup>71</sup> Komunální politika ve Velké Praze, str. 26. Svou povahou se jedná spíše o politologický termín.

<sup>72</sup> Dalším příkladem může být schvalování jednacíh řádů místních výborů upravujících jejich působnost ministrem vnitra.

<sup>73</sup> Vládní nařízení č. 7/1923 Sb., o rozdělení Prahy na obvody pro volbu místních výborů a očíslování nových částí Prahy ze dne 11. 1. 1923.

byl vypracován návrh nového statutu. Následující rok H. Pilz vypracoval nový návrh. Vzhledem k tomu, že Obecní řád pražský byl platný až do správní reformy v roce 1949, lze si domyslet, že proces schvalování úspěšný nebyl.

## **2.4 Protektorát, Národní výbory a obnovení samosprávy po roce 1989**

Po vzniku Protektorátu Čechy a Morava byla územní samospráva výrazně omezena, a vesměs podléhala dohledu a direktivnímu řízení tzv. Oberlandrátů. Samospráva v Praze byla omezována již od tzv. druhé republiky. Místo zastupitelstva fungovala správní komise. Od roku 1941 byla veřejná správa uspořádána tak, že primátorovi a jeho německému náměstkovi byly podřízeny tzv. decernáty. V čele decernátů působili němečtí úředníci.<sup>74</sup>

Po skončení světové války a zániku Protektorátu nedošlo k obnově předválečné organizace veřejné správy. Místo ní nastoupil správní model, který se zrodil za 2. světové války v moskevském exilovém centru, založený na soustavě tzv. národních výborů. Jednalo se o zastupitelské sbory, které nebyly orgánem samosprávného typu, ale po vzoru sovětů vertikálně direktivně řízenou kolektivní „prodlouženou rukou“ státu.

Obecně národní výbory vznikaly na půdorysu správních obvodů bývalých samospráv, v Praze však v období Pražského povstání došlo k živelnému vzniku dalších revolučních národních výborů.<sup>75</sup> V srpnu 1945 ztratil Magistrát hl. m. Prahy rozhodovací pravomoc a stal se výkonným orgánem nově zřízeného Ústředního národního výboru hl. m. Prahy.<sup>76</sup> K celkové reorganizaci magistrátu tak, jak byla předpokládána německými úřady během okupace, již nedošlo.

Reformním zákonem č. 76/1949, o organizaci správy v hlavním městě Praze. Zákon vyjmenovával výkonné složky ústředního a obvodních národních výborů. Byly jimi:

- a) rada ústředního (obvodního) národního výboru,
- b) primátor a jeho náměstkové (předseda obvodního národního výboru a jeho náměstek),
- c) referenti ústředního národního výboru a jejich náměstkové (referenti obvodního národního výboru),
- d) komise ústředního (obvodního) národního výboru

---

<sup>74</sup> Ledvinka, Praha, op. cit., str. 609. Jednalo se o decernát hlavní správy, decernát finanční, decernát stavební, decernát pro podniky městského zásobování.

<sup>75</sup> Vzniklo jich dokonce 55 na území 16 tehdejších městských obvodů.

<sup>76</sup> Ustaven 7. 8. 1945 v čele s primátorem P. Zenklem.

Dvakrát rychle za sebou se v poválečné době měnilo územní členění na obvody/části. Vládním nařízením provádějícím zákon č. 114/1920 Sb. bylo území hl. m. Prahy v roce 1947 rozděleno na dvacet městských obvodů (římsky číslovaných). Vládním nařízením č. /1949 bylo území hl. m. Prahy rozděleno pro účely veřejné správy na 16 městských částí.

Reformou v roce 1949 byl rovněž zestátněn obecní majetek.

Řada úkolů veřejné správy přešla od 1. 1. 1949 na nově vzniklé komunální podniky, které byly právníky osobami.<sup>77</sup> Praha měla již k 30. 12. 1948 12 komunálních podniků řízených představenstvem a jejich ústřední správou. Během 50. let získaly národní výbory větší pravomoci.(v souvislosti s hospodářskými reformami).<sup>78</sup> Pod komunální hospodářství spadala sociální zařízení, školy, zdravotní zařízení atd.<sup>79</sup> Krátce před rokem 1989 byly komunální podniky transformovány ve státní podniky, jejichž zakladatelem ovšem bylo hl. m. Praha. Jednalo se tedy o pouhou formální změnu.

Co do organizace správních agend měl Ústřední národní výbor v Praze v letech 1948 – 1960 povinné referáty dle zákona (nařízení) a pod sebou třicetičlenné obvodní výbory. Byla zakotvena neslučitelnost funkcí člena ÚNV v Praze a obvodního národního výboru. Ústřední národní výbor (později Národní výbor hl. m. Prahy – NVP) a jeho výkonné složky byly podřízeny přímo vládě a v jednotlivých oborech své působnosti věcně příslušným ministrům a ústředním úřadům. Obvodní národní výbory a jejich výkonné složky byly podřízeny plenárnímu zasedání a radě ústředního národního výboru a v jednotlivých oborech své působnosti věcně příslušným referentům ústředního národního výboru a věcně příslušným ministrům a ústředním úřadům. (Ústřední) Národní výbor hlavního města Prahy měl postavení krajského národního výboru.

Do územního uspořádání v hl. m. Praze naplno zasáhla územně správní reforma z roku 1960 v souvislosti s přijetím zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Vládním nařízením č. 79/1960 Sb., o pravomoci a odpovědnosti Národního výboru hlavního města Prahy a obvodních národních výborů v Praze získal NVP širší působnost, než krajské výbory, patrně z důvodu výstavby města; subsidiárně bylo použitelné vládní nařízení č. 71/1960 Sb., o rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a o uspořádání a činnosti jejich orgánů.

---

<sup>77</sup> Viz. § 14 odst. 1 zákona č. 199/1948 Sb., o komunálních podnicích, a později § 6 zákona č. 167/1950 Sb., o komunálních podnicích.

<sup>78</sup> Dějiny Prahy II, str. 464.

<sup>79</sup> Jako „zajímavost“ lze uvést, že v roce 1975 mělo pražské komunální hospodářství 154 000 zaměstnanců (Ledvinka, Praha, op. cit., str. 667).

V roce 1961 vznikl Útvar hlavního architekta hl. m. Prahy vykonávající státní správu v oblasti územního plánování. Hlavní architekt byl jmenován radou Národního výboru hl. m. Prahy.

Orgánem státní moci a správy v hlavním městě Praze byl Národní výbor hlavního města Prahy, který byl řízen přímo vládou, což bylo výslovně stanoveno zákonem č. 111/1967 Sb., zákon o hlavním městě Praze.<sup>80</sup> Předpis rovněž zakotvoval, že hl. m. Praha není součástí žádného kraje.<sup>81</sup> Národní výbor hlavního města Prahy řídil, usměrňoval a kontroloval činnost obvodních národních výborů.<sup>82</sup> Obvodní národní výbory zřizovaly a spravovaly mateřské a základní školy.

K 1. 1. 1968 bylo k Praze připojeno 21 obcí.<sup>83</sup> Místní národní výbory na místech původních obcí byly řízené příslušným obvodním národním výborem, čímž se správa na území původních obcí stala trojstupňovou. Zde vidíme rozdílné řešení oproti sloučení 1922, kdy místní samospráva připojených obcí netvořila další stupeň správy, ale její orgány byly dočasně poradními.

Subsidiárně byl aplikovatelný obecný zákon o národních výborech. Právní předpis byl po obnovení samosprávy derogován jako celek zákonem č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, a to s účinností od 24. 11. 1990.

Přestože došlo k naprosté ideové diskontinuitě, spatřujeme známky kontinuity organizace veřejné správy. Respektive bylo zapotřebí nastavit fungování územní samosprávy na již existující organizační struktury.

Tuto kapitolu lze uzavřít závěrem, že dějiny veřejné správy v Praze jsou dějinami střídání centralizačních a samosprávných (decentralizačních) tendencí, v některém období převážily prvky centralizace, v jiném prvky větší autonomie správy a tím prvotní zárodky územní samosprávy. Na nebezpečí rozdrobení veřejné moci upozorňuje v obecném rámci už *J. Matějka*.<sup>84</sup> Spatřujeme rovněž jisté náznaky složitosti právního postavení původně samostatných obcí a problémů, které z toho pramení a přetrvávají dodnes v postavení městských částí. Na historickém vývoji jsme si rovněž demonstrovali přínosnost dobře nastavené organizace veřejné správy pro rozvoj města a jeho veřejné infrastruktury.

---

<sup>80</sup> § 2 odst. 2 zákona č. 111/1967 Sb., zákon o hlavním městě Praze.

<sup>81</sup> § 1 odst. 1 zákona č. 111/1967 Sb., zákon o hlavním městě Praze.

<sup>82</sup> § 8 odst. 2 zákona č. 111/1967 Sb., zákon o hlavním městě Praze.

<sup>83</sup> § 19; a to z okresu Praha-západ obce Háje, Chodov, Kunratice, Libuš, Modřany, Lahovice (část ležící na levém břehu Berounky), Velká Chuchle, Řepy, Nebušice, Lysolaje, Suchdol; z okresu Praha-východ Dolní Chabry, Ďáblice, Letňany, Čakovice, Kbely, Kyje, Horní Měcholupy, Dolní Měcholupy, Petrovice, Štěrboholy.

<sup>84</sup> MATĚJKA, J. Heslo Korporace veřejnoprávní. In: *Slovník veřejného práva československého, svazek II*. Brno : Polygrafia, 1929, str. 375.

### 3 Právní úprava organizace veřejné správy v hl. m. Praze

Organizace veřejné správy v hlavním městě Praze se řídí samostatnou zákonnou úpravou, kterou představuje zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, ve znění pozdějších předpisů. Zdůvodnění tohoto legislativního přístupu nalezneme ve skutečnosti, že hl. m. Praha působí v rámci systému správy v trojjediném postavení. Má postavení hlavního města, obce a kraje. (V. Sládeček se navíc v komentáři k Ústavě ČR zmiňuje o Praze jako o samostatně územně-správní jednotce jakožto o čtvrtém zorném úhlu<sup>85</sup>). Ústava ČR pouze konstatuje, že hlavním městem České republiky je Praha.<sup>86</sup> V Ústavě a ani na jiném místě právního řádu se s pojmem hlavního města již blíže nepracuje. V tomto smyslu vycházíme spíše z tradičního uspořádání správy na území České republiky. K ostatním rolím hl. m. Prahy nám více řekne zákon o hlavním městě Praze a Statut hl. m. Prahy, k jehož vydání zákon zmocňuje zastupitelstvo města (resp. mu jeho vydání přímo ukládá).

#### 3.1 Ústavní základy

Ústavní základy veřejné správy v hl. m. Praze můžeme rozdělit do tří rovin (pokud ponecháme stranou zakotvenou povinnost orgánů územních samosprávných celků podílet se na zajišťování bezpečnosti České republiky<sup>87</sup>):

- ústavní garance práva na samosprávu a samotná úprava územní samosprávy
- deklarace Prahy jako hlavního města České republiky
- výkon přenesené působnosti územními samosprávnými celky

Čl. 8 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR poskytuje ústavní garanci samosprávy územních samosprávných celků, čímž se nám pro následující části práce otevírá první problém: městská část hl. m. Prahy není považována za územní samosprávný celek, ale pouze za jeho část. Ta ovšem nevzniká a nezaniká samosprávným rozhodnutím města, jak je tomu v jiných územně členěných městech. Existence a právní osobnost pražských městských částí vyplývá ze zákona. I když právo na samosprávu je jim vlastní a není zpochybňováno, ústavní základ postrádá.

---

<sup>85</sup> SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007, str. 123.

<sup>86</sup> Čl. 13 Ústavy.

<sup>87</sup> Čl. 3 odst. 2 ústavního zákona č. o bezpečnosti: „[...] orgány územních samosprávných celků a právnické [...] jsou povinny se podílet na zajišťování bezpečnosti České republiky. Rozsah povinností a další podrobnosti stanoví zákon.“.

S ochranou práva na samosprávu se pojí právní úprava působnosti Ústavního soudu ČR v čl. 87 Ústavy.

Ústavní základy organizace územní samosprávy pokládá Hlava sedmá („*Územní samospráva*“) Ústavy ČR. Normy ústavního pořádku upravují systém územní samosprávy v České republice jako dvoustupňový. Ani v organizačních ustanoveních ústavní pořádek existenci městských částí nepředjímá. To v případě statutárních měst zřejmě nečiní větší problémy, nicméně v případě pražských městských částí lze konstatovat, že ano.

Ustanovení čl. 100 odst. 2 Ústavy ČR o tom, že „*obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku*“ je v případě hl. m. Prahy neaplikovatelné, což ostatně připouští i komentář k Ústavě ČR<sup>88</sup>.

V ústavním pořádku dále nalezneme vyjádření práva občanů podílet se na správě veřejných záležitostí, což platí i pro členy územních společenství ve vztahu k územní samosprávě. Listina základních práv a svobod stanoví v čl. 21, že občané mají právo podílet se na správě věcí veřejných, a to přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.

### **3.2 Samostatné zákonné úpravy o hlavním městě Praze**

Jak již bylo popsáno, organizace veřejné správy v Praze se řídí a řídila samostatným právním předpisem určeným výhradně pro hlavní město, a to nepřetržitě již od roku 1850, kdy začal platit Obecní řád královského hlavního města Prahy. Ten byl zamýšlen pouze jako provizorní právní předpis, nicméně dočkal se dlouhé účinnosti. (Praha ovšem v tehdejší době nebyla jediná z měst, která měla vlastní právní úpravu svého postavení a působnosti.<sup>89</sup>)

Co se ovšem v průběhu různých období měnilo, byl a je vztah konkrétních zákonů o hl. m. Praze k ostatním komunálním předpisům, zejména k obecnímu zřízení, a to i v době nedávné. Zatímco první porevoluční zákon o hlavním městě Praze č. 418/1990 Sb. obsahoval pouze některé speciální úpravy a ve zbytku se užilo subsidiárně obecní zřízení, aktuální zákon 131/2000 Sb. je samostatnou komplexní normou a zákon o obcích obsahuje pro hlavní město Prahu explicitní vylučující ustanovení<sup>90</sup>. Je zapotřebí pracovat i se skutečností, že v době přijetí prvního zákona po obnovení samosprávy na území nynější České republiky neexistovala krajská úroveň samosprávy, kdežto nový zákon musí řešit i postavení hl. m. Prahy v organizační soustavě samosprávy krajské.

---

<sup>88</sup> SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky*. Komentář. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 852

<sup>89</sup> Rovněž Liberec a na Moravě Brno, Olomouc a Opava.

<sup>90</sup> § 150 zák. č. 128/2000 Sb.

Na postavení pražských městských částí však tato rozdílnost měla systémově pouze malý dopad. Proto se v této kapitole de lege lata věnuji společně rozboru prvního zákona o hl. m. Praze po obnovení samosprávy i současně platného a účinného zákona, bez podrobnějších souvislostí s (kterýmkoli) obecním zřízením.

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

Již tento první zákon o hl. m. Praze po obnovení samosprávy ve svém § 9 uvádí, že městské části ve vymezeném rozsahu jednají vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. V tomto se tedy nijak neliší od stávající úpravy a postavení městské části z hlediska případné subjektivit se tak nezměnilo.

Pro téma této práce je důležité ustanovení § 8 odst. 3, které stanoví, že oprávnění hospodařit se svěřeným majetkem hlavního města Prahy nelze městským částem odejmout bez náhrady<sup>91</sup>, které stávající Zákon o hl. m. Praze – takto explicitně zakotvený – postrádá. K tomuto poznatku se vrátíme v kapitole o postavení městské části.

Zákon v § 24 písm. c) zakotvoval rozhodovací pravomoc Zastupitelstva HLMP ve věci vzniku a zrušení městských částí. Důvodová zpráva k původnímu znění zdůrazňuje, že ZHMP bylo v tomto vázáno místním referendem v příslušné městské části.

Zákon zakotvoval další orgán, a to Sněm starostů. Zároveň je zejména z důvodové zprávy znát, že si legislativci uvědomovali riziko možných dezintegrujících tendencí v rámci hl. města. Důvodová zpráva tvrdí, že působnost městských částí je odvozená od původního subjektu samosprávy, tj. hl. města jako celku.

Ze znění § 24 odst. 3 - „Zastupitelstvo rozhoduje i o dalších věcech samostatné působnosti, které si vyhradí, s výjimkou věcí svěřených tímto zákonem nebo Statutem městským částem.“ usuzují, že paradigma odvozenosti bylo velmi silné, dnes si totiž nutnost úpravy takové situace ani neumíme představit.

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

V současnosti platný a účinný zákon o hlavním městě Praze se skládá ze tří částí. První část se věnuje postavení hlavního města Prahy a městských částí, zároveň je stěžejní částí zákona. Jak již zmíněno, v této části je kogentně zakotvena existence městských částí<sup>92</sup>. Hlubší systematika tohoto

---

<sup>91</sup> Nicméně za účinnosti zákona č. 418/1990 Sb., o hl. m. Praze často docházelo k tomu, že náhrada za odsvěřený majetek byla 1 Kč, což by se dalo označit za jednání *in fraudem legis*.

<sup>92</sup> § 3 odst. 1 ZoHLMP

právního předpisu vychází ze tří základních znaků územního samosprávného celku, tedy osobní (*Občané hlavního města Prahy a městských částí*), územní (*Území hlavního města Prahy a městských částí a jeho změny*) a ekonomický základ (*Hospodaření hlavního města Prahy a městských částí*). Zákon výslovně prohlašuje hl. m. Prahu za veřejnoprávní korporaci<sup>93</sup>, městskou část nikoliv. Zákon zmocňuje hl. m. Prahu, aby obecně závaznou vyhláškou vydalo Statut hl. m. Prahy, kterým upraví poměry mezi hl. m. Prahou a městskými částmi. Občas bývá komentován jakýsi příslib § 1 ZoHLMP, že zákon upraví postavení hl. m. Prahy, ale zákon jej nikde ve svých ustanoveních neupravuje. Slovensko ve svém zákoně toto upravuje.<sup>94</sup>

Důvodová zpráva k návrhu zákona paradoxně argumentuje různorodostí městských částí, ačkoliv podle původního znění mohla být přenesená působnost svěřena pouze všem městským částem, což v praxi znamenalo znatelné potíže.

Proto byl zákon brzy po svém vejití v účinnost rozsáhle novelizován zákonem č. 145/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Jednalo se o poslanecký návrh a původním (jediným) důvodem k jeho předložení bylo právě ustanovení ZoHLMP v původním znění, které umožňovalo dekoncentrovat část přenesené působnosti HLMP pouze na všechny městské části, nikoliv jen na některé (tedy ty, které by na výkon přenesené působnosti nad rámec zákona měly dostatečné personální kapacity s potřebnou kvalifikací).<sup>95</sup>

Po projednání vládního návrhu ve výboru PS PČR<sup>96</sup> došlo k významnému rozšíření novelizujících ustanovení.

Jak již vše předesláno, stávající ZoHLMP upravuje postavení a funkci hlavního města jako územního samosprávného celku komplexně a nezávisle na obecním a krajském zřízení. Ve většině organizačních a kompetenčních ustanovení se úprava pro hl. m. Prahu od obecního zřízení příliš neliší, není tomu tak ale ve všech případech, a důvody některých odchylek nejsou úplně zřejmé. J. Exner shrnuje v roce 2004 ve své publikaci okruhy zásadních odchylek od zákona o obcích:

- pravomoc zastupitelstev rozhodovat na základě zákona ve věcech přenesené působnosti

---

<sup>93</sup> § 1 odst. 2 ZoHLMP.

<sup>94</sup> Zákon č. 377/1990 Zb., o hlavním městě Slovenskej republiky Bratislave, § 1 odst. (1): hlavní město je pravidelným sídlem orgánů státu

<sup>95</sup> Nutno připojit poznámku, že *Strategický rámeček rozvoje veřejné správy české republiky pro období 2014 – 2020* hodnotí nestejný rozsah přenesené působnosti jako nežádoucí z důvodu nepřehlednosti pro občany – viz. str. 30 a 31, dostupné z: [https://www.dataplan.info/img\\_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/cz-strategicky-ramec-rozvoje-verejne-spravy-2014-2020.pdf](https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/cz-strategicky-ramec-rozvoje-verejne-spravy-2014-2020.pdf)

<sup>96</sup> Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí.



- pravomoc hl. m. Prahy pořizovat a schvalovat územní plán velkého územního celku a program rozvoje
- pokud jde o pravomoc ukládat pokuty fyzickým a právnickým osobám, je dána ze zákona magistrátu, nikoliv voleným orgánům
- součástí magistrátu nejsou primátor a jeho náměstci, ale pouze ředitel magistrátu a zaměstnanci<sup>97</sup>

Další novely ZoHLMP byly přijímány povětšinou souběžně s novelami obecního zřízení, reflektujícími organizační potřeby, ověřené aplikační praxí nebo reflektující změny úprav pro výkon přenesené působnosti (zpočátku např. č. 234/2006 Sb., 298/2008 Sb.). Tématu této práce se takové novely příliš nedotýkaly.

Významnou novelou, zejména ve vztahu k obecnímu vlastnictví, byl zákon č. 106/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon). Tímto zákonem se rovněž změnil přístup ke svěřené pravomoci rady v tzv. zbytkové působnosti jiným orgánům. K této novele se ještě vrátíme i v souvislosti s rozsudkem NSS č. j. 7 As 201/2015 – 25 ze dne 7. 1. 2016, který se, prostřednictvím znění slibu zastupitele městské části, věnuje postavení městské části.

### 3.2.3 Porovnání novodobé zákonné úpravy

Svým rozsahem jsou speciální úpravy zákonem č. 418/1990 Sb. úspornější, než obdobná ustanovení současného zákona o hl. m. Praze. Podle § 20 odst. 1 písm. c) zákona č. 418/1990 Sb. měl Statut upravit mimo jiné i podmínky, za kterých může být městským částem odejmuta svěřená správa majetku hl. m. Prahy. Současně platný a účinný zákon upravuje tyto podmínky sám a pravomoc městského zastupitelstva ve vztahu k městským částem tak oslabuje.

Za účinnosti zákona č. 418/1990 Sb. byl ke stanovení úkolů přenesené působnosti, které budou vykonávat městské části, potřeba předchozí souhlas vlády.<sup>98</sup> Na první pohled se zdá, že, vzhledem k tomu, že se jedná o přenesenou působnost, není takový předchozí souhlas ničím problematickým.

---

<sup>97</sup> EXNER, J. Obce, města, městské části. O místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech). Praha : Libri, 2004, s. 168

<sup>98</sup> § 20 odst. 4 zákona č. 418/1990 Sb.

Nicméně z jiného pohledu by se dalo říci, že organizační výsost obce je ryze vlastní záležitostí. Nová úprava již tuto podmínku nestanoví.

Nutno podotknout, že potřeba samostatné právní úpravy pro hl. m. Prahu není bez výhrady přijímána. Pochybnost např. vyslovuje v komentáři k zákonu o obcích *L. Potěšil*<sup>99</sup>.

### 3.3 Statut hlavního města Prahy

Statut hl. m. Prahy je podzákoným právním předpisem ve formě obecně závazné vyhlášky, jejíž vydání předvídá a ukládá Zákon o hl. m. Praze ve svém § 17 odst. 3. Dnes platný a účinný Statut hl. m. Prahy byl vydán obecně závaznou vyhláškou č. 55/2000 Sb. HMP, která byla mnohokrát novelizována (což ovšem příliš nevyovídá o její stálosti v čase, neboť například každá jednotlivá nemovitá věc (movitá věc v pořizovací hodnotě nad 1 milion Kč), která se svěřuje do správy městské části, podléhá změně vyhlášky). Statut má 8 částí a v době zpracování této práce celkem 12 příloh.

**Část první** ve své podstatě pouze odkazuje na přílohu č. 1 Statutu, která kromě oficiálních názvů městských částí vymezuje rozsah území městských částí tak, jak ukládá ZoHLMP ve svém § 17 odst. 1 písm. a).

**Část druhá** Statutu vymezuje působnosti městských částí. S odkazem na přílohu č. 2 paušálně svěřuje všem městským částem bez rozdílu určité penzum samostatné působnosti nad rámec zákona (§ 2 Statutu). V dalším paragrafu odkazuje na přílohu č. 3, vymezující agendy přenesené působnosti, svěřené rovněž paušálně všem městským částem. Systémově je podstatný § 4 Statutu. Ten identifikuje tzv. číslované městské části, tj. MČ Praha 1 – 22. Těm se (výlučně) přenášejí správní působnosti vymezené v příloze č. 4 Statutu, a ty je pak vykonávají i pro tzv. nečíslované městské části.<sup>100</sup> Např. MČ Praha 13 vykonává přenesenou působnost nad rozsah stanovený zákonem nejen na svém území, ale i na území MČ Praha – Řeporyje. Jedná se o jakousi analogii

---

<sup>99</sup> Potěšil a kol. Zákon o obcích, str. 815.

<sup>100</sup> Městské části Praha-Benice, Praha-Běchovice, Praha-Březiněves, Praha-Čakovice, Praha-Dolní Chabry, Praha-Dolní Měcholupy, Praha-Dolní Počernice, Praha-Dubeč, Praha-Ďáblice, Praha-Klánovice, Praha-Koloděje, Praha-Kolovraty, Praha-Královice, Praha-Křeslice, Praha-Kunratice, Praha-Libuš, Praha-Lipence, Praha-Lochkov, Praha-Lysolaje, Praha-Nebošice, Praha-Nedvězí, Praha-Petrovice, Praha-Přední Kopanina, Praha-Řeporyje, Praha-Satalice, Praha-Slivenec, Praha-Suchdol, Praha-Šeberov, Praha-Štěrboholy, Praha-Troja, Praha-Újezd, Praha-Vinoř, Praha-Velká Chuchle, Praha-Zbraslav, Praha-Zličín.

(nikoli ale prosté kopírování) agend, vykonávaných obcemi s rozšířenou působností pro obce okolní. Nic to ale nemění na okolnosti, že co do své právní podstaty jsou si městské části rovny.

**Část třetí** Statutu se věnuje rozpočtům hl. m. Prahy a městských částí. Upraven je způsob projednání rozpočtů a závěrečných účtů a výsledků hospodaření, a podmínky hospodaření městských částí podle vlastního rozpočtu. Z pohledu městských částí je hodně významné ustanovení § 9 Statutu, které taxativně vyjmenovává možné zdroje příjmů městských částí. Tato část Statutu odkazuje na přílohy č. 5 (seznam celoměstsky významných dat pro předávání informací k vedení účetnictví a způsob nakládání s nimi, a č. 6 (distribuce výnosů z místních poplatků).

**Část čtvrtá** Statutu je pro městské části a pro téma této práce velmi podstatná a politicky zřejmě nejsledovanější. Vymezuje majetek hlavního města Prahy, který se svěřuje městským částem do správy, a především rozsah oprávnění městských částí při nakládání s tímto majetkem. Původně byla pravidla hospodaření s majetkem hl. m. Prahy upravena samostatnými vyhláškami, to se změnilo v roce 2000, kdy se stala součástí Statutu (promítají se do procedurálních příloh č. 8 - 11). Nenápadný § 14 Statutu odkazuje na přílohu č. 7, která je co do objemu a významu zásadní pro výkon samostatné působnosti. Dynamicky vymezuje rozsah majetku hlavního města Prahy, který je městským částem svěřen (resp. průběžně svěřován) do samostatné správy (část A.), případně jim je ze správy odnímán (část B.).

**Část pátá** Statutu upravuje způsob projednání návrhů obecně závazných vyhlášek a nařízení hlavního města Prahy s městskými částmi.

**Část šestá** pak způsob projednání územně analytických podkladů hlavního města Prahy, územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy a programu rozvoje hlavního města Prahy s městskými částmi.

**Část sedmá** řeší vzájemnou součinnost mezi orgány hlavního města a městských částí. Zejména jde o kontrolu výkonu samostatné a přenesené působnosti, nakládání se stížnostmi a peticemi, sdílení informačního systému a procedury projednávání programů rozvoje městských částí (s návazností na část šestou).

Řešení konkrétních vztahů formou příloh zakládá určitou nepřehlednost obecně závazné vyhlášky samotné.

V tomto směru se na pohled jeví např. Statut města Brna mnohem přehlednější, když přímo v textu statutu vymezuje pravomoci v jednotlivých oblastech přenesené i samostatné působnosti jednak pro město, jednak pro městské části.<sup>101</sup> Je však zřejmé, že pražská forma má pozitivní praktické dopady v momentě, kdy se má projednat dílčí změna. Kdyby všechny konkrétní úpravy byly zahrnuty v samotném textu vyhlášky, znamenalo by to při každé změně identifikace svěřeného majetku či úpravě svěřeného výkonu přenesené působnosti návazně na národní legislativní změny otevření „pandořiny skříňky“ pozměňovacích návrhů k obecným ustanovením statutu, přijatých poměrně pracně po složitém politickém vyjednávání a předepsanou připomínkovou procedurou (viz níže). V tomto směru je nutno na základní text Statutu nahlížet jako na „městskou ústavu“, která by neměla být předmětem legislativních turbulencí.

Díky koncepci základního textu a příloh, ačkoliv to z počtu novel nevyplývá, bylo novel právní úpravy jako takové (tedy nikoliv např. identifikací svěřovaného majetku městským částem podle přílohy č. 7) poměrně málo.

Připomínky městských částí k návrhu Statutu či k jeho novelizacím musí být projednány Zastupitelstvem hl. m. Prahy a je k nim automaticky přistupováno jako k tzv. **připomínkám zásadním**, a to i v případě, že je tak městská část neoznačila<sup>102</sup>.

Je třeba mít na zřeteli, že v některých případech se obsah Statutu a návrhy jeho změn shledávají se značným (a vytrvalým) odporem městských částí. Toto se zpravidla děje nikoliv u změn příloh, které se týkají svěřeného majetku, nýbrž u změn věcné příslušnosti v záležitostech, které dlouhodobě řešilo hlavní město Praha.

Ilustrativním příkladem za všechny může být např. změna věcné příslušnosti k projednávání přestupků spáchaných (jednoduše vyjádřeno) porušením režimu zón placeného stání (ZPS). Tyto přestupky dlouhodobě projednával Magistrát hlavního města Prahy.<sup>103</sup> Už v usnesení Rady hlavního města Prahy č. 125 ze dne 28. 1. 2014 *ke zrušení usnesení Rady HMP č. 853 ze dne 28.5.2013 ke koncepci zón placeného stání na území hl. m. Prahy* je vzat na vědomí materiál k Návrhu koncepce rozvoje zón placeného stání na území hlavního města Prahy, který je přílohou č. 1 tohoto usnesení a seznam opatření v něm uvedených, ve kterém je přímo uvedeno, že „V rámci zajištění

---

<sup>101</sup> Naopak minusem tohoto statutu je skutečnost, že ve své všeobecné části v podstatě opakuje zákon.

<sup>102</sup> Toto je podstatný rozdíl oproti jiným právním předpisům hl. m. Prahy, u kterých je městská část povinna připomínky, které považuje za zásadní, takto označit a teprve, pokud zpracovatel návrhu právního předpisu takto označené připomínky městské části nevyhoví, předloží se připomínka městské části spolu s návrhem právního předpisu hlavního města Prahy k projednání orgánu hl. m. Prahy příslušnému k vydání právního předpisu, viz § 23 Statutu.

<sup>103</sup> Stejně jako všechny ostatní přestupky podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

efektivnějšího postupu při vymáhání za přestupky spojené s ZPS by bylo vhodné Statutem delegovat správní řízení na MČ, pokuty vybrané budou zůstat na MČ.“ Dále v usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 40/21 ze dne 19. 6. 2014 *k oznámení o vypsání veřejných zakázek ke zřízení zón placeného stání na území hlavního města Prahy* je v závěrech analýzy zón placeného stání (ZPS) vyplývající z dopravní, procesní, technologické a ekonomické studie, které jsou ve formě manažerského shrnutí přílohou č. 1 tohoto usnesení a které Zastupitelstvo hlavního města Prahy vzalo na vědomí, uvedeno, že městské části povedou prvoinstanční přestupkové řízení a Magistrát hlavního města Prahy pak bude odvolacím orgánem. Rada hlavního města Prahy pak usnesením č. 2472 ze dne 9. 9. 2014 *k Zásadám pro zřizování zón placeného stání na území hl. m. Prahy dle nové Koncepce rozvoje zón placeného stání na území hl. m. Prahy* schválila Zásady pro zřizování zón placeného stání na území hl. m. Prahy dle nové Koncepce rozvoje zón placeného stání na území hl. m. Prahy, ve kterých je přímo uvedeno, že Úřady městských částí řeší přestupky v rámci prvoinstančního řízení, odvolacím orgánem je Magistrát hl. m. Prahy. Bylo již tedy přijato usnesení, které se týkalo podstatné změny věcné příslušnosti k projednávání uvedených přestupků, aniž byl v tomto směru jakkoliv upraven Statut. Návrh novely Statutu mimo jiné v uvedeném směru byl městským částem hlavního města Prahy zaslán k případným připomínkám dopisem ze dne 22. 12. 2015, přičemž např. Rada městské části Praha 2 usnesením č. 27 ze dne 18. 1. 2016 schválila připomínky k této změně statutu.<sup>104</sup> Samotná změna Statutu, která skutečně vedla ke změně věcné příslušnosti k projednávání přestupků ze ZPS, byla konečně schválena až po více než roce (!) usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 23/6 ze dne 26. 1. 2017 *k návrhu obecně závazné vyhlášky hl. m. Prahy, kterou se mění obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů*<sup>105</sup> s účinností od 1. 1. 2018 s výjimkou městských částí Praha 6 a Praha 8, pro které nabylo účinnosti dnem 1. 7. 2017<sup>106</sup>. Zajímavostí tohoto návrhu změny Statutu bylo to, že obsahoval i návrh na změnu věcné příslušnosti k projednávání přestupků (tehdy správních deliktů) dle zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů z hlavního města Prahy na městské části, aniž by tato změna byla městským částem předem jakkoliv avizována, přičemž důvodová zpráva k návrhu změny Statutu k tomuto zcela mlčela. Změna věcné příslušnosti k projednávání přestupků dle zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla po připomínkování městskými částmi už dále nebyla Zastupitelstvem hlavního města Prahy nikterak řešena, přesto ke změně věcné příslušnosti k projednávání těchto přestupků zanedlouho došlo, a to zákonem č. 304/2016 Sb. kterým se mění zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, kterým bylo mimo jiné ust. § 16b odst. 4 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla změněno tak, že správní delikty podle § 16 a 16a v prvním stupni projednává obecní úřad obce s rozšířenou působností, v hlavním městě Praze její městská část; a to s účinností od 1. 10. 2016.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> Viz <https://praha2.cz/usneseni-k-navrhu-obecne-zavazne-vyhlasky-kterou-se-meni-obecne-zavazna-vyhlaska-c-55-2000-sb-hl-m-prahy-kterou-se-vydava-statut-hlavniho-mesta-prahy/d-95341/p1=28099>

<sup>105</sup> Vložením nové položky č. 92 za položku č. 91 do přílohy č. 3 Statutu.

<sup>106</sup> Městské části Praha 6 a Praha 8 byly vybrány jako městské části s tzv. pilotním provozem.

<sup>107</sup> Důvodová zpráva vládního návrhu k této změně příslušnosti doslova (a poněkud úsměvně) uvádí: „*Orgány hl. m. Prahy vykonávají podle § 31 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb. přenesenou působnost, která je zákonem svěřena orgánům obcí s rozšířenou působností, pokud tento zákon nestanoví jinak. Podle § 32 cit. zákona lze orgánům městských částí v mezích zákona svěřit Statutem hl. m. Prahy tuto přenesenou působnost. Hl. m. Praze tak zákon dává, na rozdíl od krajských úřadů, možnost rozhodovat o tom, která deliktivní jednání budou v 1. stupni projednávat městské části a která magistrát. Tím je dána nerovnost v postavení hl. m. Prahy a krajských úřadů.*

### 3.4 Interní (organizační) předpisy

Interní předpisy nejsou obecně závazné. Jsou závazné dovnitř veřejné správy a jejich vydávání je formou správní činnosti. Interní akty řízení nejsou pramenem práva a účinky mají zásadně uvnitř systému veřejné správy. Dle *D. Hendrycha*<sup>108</sup> jsou znakem formální organizace.

*K. Frumarová* rozlišuje interní předpisy na ty, které regulují organizaci veřejné správy a ty, které se vztahují k činnosti veřejné správy.<sup>109</sup>

Domnívám se nicméně, stejně jako *K. Frumarová*, že i interní předpisy mohou za určitých okolností působit navenek a založit u třetích stran legitimní očekávání, tedy institut s právní (někdy i ústavní) ochranou.

K těmto předpisům rovněž můžeme řadit třeba jednací řády kolegiálních orgánů hl. m. Prahy či městských částí (orgány je schvalují usnesením)<sup>110</sup>. Interní akt nemůže popřít zákonem založené právo, zde právo občana vystoupit na jednání zastupitelstva. Může nicméně např. upravit dobu jeho příspěvku do diskuse, samozřejmě tak, aby bylo šetřeno podstaty a smyslu tohoto jeho subjektivního práva.

Dovolím si také vyjádřit názor, že usnesení zastupitelstva, kterým si zastupitelstvo pro případy stejného druhu atrahuje působnost z tzv. zbytkové působnosti rady, je svou podstatou interní organizační akt, a to i přesto, že tento akt nepůsobí vůči podřízeným osobám a naopak se může projevit účinek interního aktu navenek, pokud má rozhodnutí zastupitelstva při výkonu takto atrahované působnosti takový účinek. Je to však rozpor jen zdánlivý. Třetí strany se nijak netýká, který z orgánů vůči ní vůli města projevuje – jak výše naznačeno, legitimně očekává, že právní jednání města je platné.

Ve vztahu k tématu této práce se nicméně nabízí otázka, zda a do jaké míry nemá charakter interního předpisu Statut hlavního města Prahy vůči městským částem, ačkoliv vydávaný jako obecně závazná vyhláška, za právního předpokladu, že subjektivita městské části je odvozena od města.

---

*Současně je tak Magistrátu hl. m. Prahy dána možnost rozhodovat ekonomicky o tom, které přestupky si ponechá k projednávání v I. stupni, tj. které pokuty půjdou do jeho rozpočtu. To lze považovat za nemravné. Ústřední orgány státní správy pak, na rozdíl od stejných rozhodnutí obcí s rozšířenou působností, musejí přezkoumávat tato rozhodnutí. Tím se náklady druhostupňových rozhodnutí vynakládané jinak krajskými úřady přenáší na ministerstva. Navrhovaná úprava se tak vrací k formulaci, která byla v zákoně do roku 2008.“*

<sup>108</sup> Hendrych, D. Správní právo, op. cit., str. 189.

<sup>109</sup> Fruhmanová, K. vnitřní předpisy, jejich „vnější“ účinky a jiné problematické aspekty. Iuridica UK 2020, dostupné z: [https://karolinum.cz/data/clanek/8143/Iurid\\_66\\_2\\_0023.pdf](https://karolinum.cz/data/clanek/8143/Iurid_66_2_0023.pdf)

<sup>110</sup> např. Zastupitelstvo hl. m. Prahy tak činí na základě § 66 ZoHLMP

Určitě tomu tak není v rozsahu, který upravuje dělbu přenesené působnosti. Stanovení věcné a místní příslušnosti orgánu veřejné moci má dopad především na adresáty jejího výkonu, tzn. účinkuje navenek.

Avšak aby bylo možno považovat za obecně závaznou právní normu a nikoli pouze za interní předpis úpravu organizačních vztahů mezi městem a městskými částmi, provedenou v částech 3., 5. – 7. Statutu, je nutno městské části dát do pozice „navenek“ města. To do jisté míry reflektuje ust. § 3 odst. (2) ZoHLMP, vede to ale k podpoře domněnky úplné, tzn. nikoli od města odvozené právní subjektivity městských částí.

Ještě spornější pak je pojmové (ve smyslu obecně závazný x interní předpis) postavení majetkové části 4. Statutu s organizačními ustanoveními v §§ 20, 21 (s odkazem na přílohu č. 11.). Majetkoprávní jednání městské části navenek je zde podmíněno formálními náležitostmi komunikace mezi městskou částí a hl. m. Prahou, ve které zúčastněná třetí strana nemůže nijak projevit svou vůli.

## 4 Organizace veřejné správy v hl. m. Praze

### 4.1 Orgány hl. m. Prahy

V Praze a jeho městských částech se, stejně jako v ostatních obcích a krajích České republiky, uplatňuje dualistický model uspořádání obecních/krajských orgánů ve variantě kolegiální. Stěžejním orgánem každého územního samosprávného celku je zastupitelstvo, které ze svých členů volí radu, nicméně výkonnou složku řízení veřejné správy reprezentují i další orgány.

#### 4.1.1 Zastupitelstvo hl. m. Prahy

Zastupitelstvo hl. m. Prahy je nejvyšším orgánem hl. m. Prahy. Příliš se neztotožňují s pojmem *základní orgán*, který se objevuje v Komentáři. Snad jediné myšleno základní jako výchozí ve vztahu k Radě hl. m. Prahy a primátorovi, jejichž vznik je odvozen od zastupitelstva, případně Městské policii hl. m. Prahy, která je zřizována zastupitelstvem, nikoliv však ve vztahu k jiným orgánům hlavního města Prahy. Je voleným kolektivním orgánem. Zákon o hl. m. Praze stanoví nejnižší a nejvyšší možný počet jeho členů. Ke dni zpracování práce má Zastupitelstvo hl. m. Prahy 65 členů. Zastupitelstvo určí počet volených zástupců pro následující volební období svým usnesením<sup>111</sup>. Členové zastupitelstva jsou voleni podle zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí<sup>112</sup>, což je rovněž známkou toho, že Praha je v první řadě obcí – obcí, kterou byla ještě před zavedením krajského zřízení, a teprve následně na pozdější legislativu plní rovněž funkce kraje.

Zákon v § 1 odst. 4 ZoHLMP reprodukuje Ústavu a stanoví, že hl. m. Praha je samostatně spravována zastupitelstvem. To je do jisté míry sporné i v obecných obcích (k tomu srov. § 5 ob. zřiz.), protože jednak se tím správa obce redukuje výhradně na samostatnou působnost (do které zastupitelstva neingerují), a dále pak oba zákony upravující základní stupeň samosprávy upravující pravomoci, které jsou vyhrazeny pouze a jenom radě. Ta je nicméně v úvodních ustanoveních obou zákonů v souvislosti se samostatným spravováním alespoň identifikována jako další orgán. Tak či onak zastupitelstva do pravomocí tohoto „dalšího orgánu“ nemůže zasahovat, jak v případě hl. m. Prahy stanoví § 59 odst. 4 ZoHLMP.

---

<sup>111</sup> Zákon pamatuje i na situaci, kdy by tak zastupitelstvo neučinilo. V tomto případě by se volil nejnižší možný počet zastupitelů, který zákon připouští, tj. 55.

<sup>112</sup> Zároveň je potřeba upozornit na vládní návrh zákona o správě voleb, který je v legislativním procesu. Strojové sčítání hlasů, které by zrovna při volbách do obcí, u nichž se používá systém panašování, mohlo zamezit případným chybám při ručním sčítání hlasů pro jednotlivé kandidáty.



Tím spíše pak je ale nutná obezřetnost ve vztahu k pražské úpravě existence, působnosti a orgánů městských částí. ZoHLMP v obdobné dikci v § 4 odst. 1 stanoví, že městská část je spravována zastupitelstvem městské části, a určuje radu městské části a další orgány. Nelze zde ale přehlédnout, že podle tohoto ustanovení (á contrario § 1) zastupitelstva městských částí jakoby **nevykonávaly svou působnost samostatně**, přestože v § 18 je městským částem stanovena celá řada samosprávných agend, které lze naplňovat stěží jinak, než samostatně.<sup>113</sup>

Poněkud matoucí je i okolnost, že ve zmíněném § 1 odst. (4) jsou vedle zastupitelstva (resp. pod ním) uvedeny pohromadě orgány se vztahem k samostatné i přenesené působnosti.

Zastupitelstvo hlavního města Prahy rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti hlavního města Prahy v rozsahu dle ust. § 59 ZoHLMP. Ten v odstavci 2 a 3 výčtem stanoví kompetence **vyhrazené pouze** zastupitelstvu, a pod písm. z) v rámci tohoto výčtu dodává, že zastupitelstvo rozhoduje i v dalších záležitostech, které mu svěřil zákon. Může jít jak o samotný ZoHLMP na jiném místě jeho znění, tak o zvláštní zákony<sup>114</sup>. V odstavci 4. téhož paragrafu pak je zastupitelstvu dána pravomoc vyhradit si další působnosti mimo těch, které jsou výslovně svěřeny radě. Formalista se na tomto místě nevyhne otázce, nelze-li odněkud dovozovat oprávnění městského zastupitelstva vyhradit si v rámci své „samostatné“ správy města i rozhodování, které je v působnosti „nesamostatného“ zastupitelstva městské části.

Zastupitelstvo v postavení zastupitelstva kraje vydává Zásady územního rozvoje hl. m. Prahy<sup>115</sup> dle § a vydává rovněž jakožto zastupitelstvo obce regulační plán dle §

Významné je, že Zastupitelstvo hl. m. Prahy má zákonodárnou iniciativu, která přísluší zastupitelstvům vyšších územně samosprávných celků.<sup>116</sup> Zákon dokonce upravuje situaci, kdy zastupitelstvo má povinnost předložit Poslanecké sněmovně PČR návrh na změnu zákona, (event. zákon o změně území hlavního města Prahy), a to v situaci, kdy občané městské části vyslovili v místním referendu souhlas s oddělením městské části od hl. m. Prahy.<sup>117</sup>

---

<sup>113</sup> Obdobně zákon o obcích vypouští samostatné postavení zastupitelstva městských částí/obvodu v územně členěných statutárních městech, tam ale nemají městské části /obvody žádnou zákonnou samostatnou působnost a její obsah je zcela závislý na vůli městských zastupitelstev, projevené ve Statutech.

<sup>114</sup> A to i obecně, tj. jako kompetence zastupitelstva kraje, zastupitelstva obce, pověřené obce nebo obce s rozšířenou působností.

<sup>115</sup> Opatření obecné povahy č. 08/2009 ze dne 17. 12. 2009 ve znění pozdějších aktualizací.

<sup>116</sup> Aktuální je třeba návrh novely zákona o živnostenském podnikání, jejímž cílem je regulace krátkodobého ubytování.

<sup>117</sup> § 12 odst. 2 ZoHLMP, zastupitelstvo je povinno tak učinit do 90 dnů ode dne konání místního referenda.

#### 4.1.2 Rada hl. m. Prahy

Rada hl. m. Prahy je výkonným orgánem hl. m. Prahy. Takto ji definuje ZoHLMP v § 68, nicméně i s tímto druhovým zařazením orgánu lze polemizovat. Za současného uspořádání orgánů a jejich pravomocí, lze těžko odlišovat, kdy jde o orgán usnávající se, výkonný, koncepční apod., nehledě k tomu, že obsah těchto pojmů je v právním smyslu vágní - obzvlášť při současném rozvrstvení vyhrazených pravomocí zastupitelstva a rady.<sup>118</sup>

Rada má totiž pravomoci, které jsou vyhrazeny přímo a jen jí. Hl. m. Praha tedy není spravováno samostatně zastupitelstvem, ale rovněž radou. Na rozdíl od zastupitelstva rada svou vyhrazenou normotvorbou zasahuje i do výkonu přenesené působnosti. V oblasti samostatné působnosti je odpovědná Zastupitelstvu hl. m. Prahy, které volí její členy z řad členů zastupitelstva. Rada má ex lege 11 členů.<sup>119</sup> Pokud klesne počet členů rady pod polovinu zákonného počtu a nejsou dovoleni na nejbližším zasedání zastupitelstva alespoň na počet minimální nadpoloviční většiny, vykonává její funkce až do doplnění počtu zastupitelstvo – jde o jeden z dalších případů vyhrazené působnosti dle § 59 odst. 2 písm. z)<sup>120</sup>.

Za zmínku v této souvislosti stojí kompetenční vývoj ve vztahu k pravomoci rady tzv. zbytkové, tzn. nevyhrazené ani radě, ani zastupitelstvu. V minulosti nejvyšší soudní instance konstantně judikovaly<sup>121</sup>, že ze ZoHLMP nelze dovodit možnost přenášení rozhodovacích pravomocí rozhodnutím rady na jiný orgán (primátora, úřad). Nejistotu před danou judikaturou do této otázky patrně vnesla novela ZoHLMP č. 145/2001 Sb., kdy byla zrušena věta druhá § 81 odst. 2 ZoHLMP ve znění: „Zastupitelstvo hlavního města Prahy ani rada hlavního města Prahy nemohou na Magistrát přenést výkon pravomocí, které jsou jim svěřeny zákonem.“ Nicméně ani ze zrušení takového ustanovení není možné dovozovat, že to možné je, pokud to zákon výslovně nepřipouští (musí být aplikována ústavní zásada, že při uplatňování veřejné moci lze činit jen to, co zákon umožňuje). Tento nepraktický stav sanovala nová právní úprava § 68 odst. 3, provedená zákonem č. 106/2016 Sb., která přenos pravomocí ve zbytkové působnosti rady na primátora,

---

<sup>118</sup> Umocněno změnou v umožnění svěřeni nevyhrazené působnosti rady magistrátu či primátorovi provedenou zákonem č. 106/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

<sup>119</sup> § 69 odst. 1 ZoHLMP

<sup>120</sup> Komentář ZoHLMP upozorňuje na nepraktičnost a případnou rizikovitost této právní úpravy (str. 294).

<sup>121</sup> Např. sp. zn. 26 Cdo 140/2010 ze dne 9. 12. 2010, s odkazy na mnoho rozhodnutí předchozích. V daném případě sice městská část argumentovala tím, že se nejednalo o výkon veřejné moci (výpověď z bytu). Tento argument však neobstál z důvodu, že pravidla tvorby vůle územních samosprávných celků mají svůj základ v kogentních normách veřejného práva (nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 576/2000 ze dne 12. 4. 2001 a nález ÚS sp. zn. III. ÚS 721/2000 ze dne 10. 7. 2001).

magistrát a ve vybraných věcech na městskou policii umožňuje. Obdobně se situace vyvinula v obecním zřízení a (díky subsidiárnímu užití organizačních ustanovení pro hl. m. Prahu) i v městských částech.

Ačkoliv je schvalování rozpočtu HLMP vyhrazenou působností zastupitelstva, Rada hl. m. Prahy hraje v této oblasti výraznou úlohu ve vztahu k rozpočtům městských částí. Způsob a postup schvalování rozpočtu HLMP a městských částí upravuje Statut.<sup>122</sup> Rada projednává návrh finančních vztahů k městským částem, poté schvalovaný v rámci rozpočtu HLMP<sup>123</sup> jsou podmínkou ke schválení rozpočtů městských částí příslušnými zastupitelstvy MČ.

Rada vykonává své pravomoci i po skončení funkčního období zastupitelstva, a to do doby zvolení rady nové. Zde se můžeme zastavit u zajímavé situace, která mohla nastat<sup>124</sup> případnou volbou primátora za současného působení „staré“ rady, tj. rady nezvolené ve stejném volebním období jako nový primátor. Stanovisko Ministerstva vnitra ČR

nastává absurdní situace, kdy nový primátor není členem rady

Dovedeno ad absurdum by se mohlo stát, že by byl zvolen nikoliv nový primátor, ale nový náměstek primátora (takový, který by nebyl součástí „prozatímní“ rady).

#### 4.1.3 Primátor hl. m. Prahy

Primátor hl. m. Prahy má obdobné postavení jako hejtman vyššího územně samosprávného celku. Je volen z řad členů zastupitelstva hl. m. Prahy, a proto je z výkonu své funkce zastupitelstvu odpovědný. Jakožto samostatný orgán města má v tomto svém postavení rozhodovací pravomoc<sup>125</sup>. Řada úkolů primátorovi plyne z jiných právních předpisů, než je Zákon o hl. m. Praze. Za všechny jmenujme vyhlášení stavu nebezpečí pro území hl. m. Prahy. Významným oprávněním primátora je možnost pozastavit výkon usnesení Rady hl. m. Prahy.

Zastupovat primátora může pouze jeho náměstek, toto oprávnění tedy nemá např. člen Rady hl. m. Prahy. Nicméně, nejen náměstkům primátora hlavního města Prahy, ale i dalším členům rady hlavního města Prahy může Zastupitelstvo hl. m. Prahy svěřit zabezpečování úkolů v samostatné působnosti hlavního města Prahy.<sup>126</sup> Obecní zřízení takové zmocnění ve vztahu k

---

<sup>122</sup> § 5 - § 8 Statutu.

<sup>123</sup> Finanční vztahy s městskými částmi schválené v rámci rozpočtu HLMP jsou podmínkou ke schválení rozpočtů městských částí příslušnými zastupitelstvy MČ.

<sup>124</sup> Politicky (a právně nezávazně) se situace řešila v prosinci roku 2022.

<sup>125</sup> Např. jmenování a odvolání ředitele MHMP dle § 72 odst. 3, písm. b), rovněž v mezích zvláštních právních předpisů určuje plat řediteli magistrátu, a zřizuje, jak výše zmíněno, zvláštní orgány pro výkon přenesené působnosti.

<sup>126</sup> § 74 odst. 2 ZoHLMP.

místostarostům a radním postrádá, a nemá ho ani krajské zřízení pro náměstký hejtmana a krajské radní. Jak je to s radními městských částí je otázka: zákon nestanoví žádné obdobné zmocnění pro zastupitelstvo městské části. Nicméně, podle § 97 se pro starosty městských částí subsidiárně užití ustanovení upravující postavení, jednání, práva a povinnosti primátora, není-li zákonem **nebo Statutem stanoveno jinak**. Což vede k extensivní úvaze, že by Statut mohl, z vůle Zastupitelstva hl. m. Prahy, svěřit přímé zabezpečování úkolů v samostatné působnosti i radním městských částí. Tato úvaha asi nemá žádné praktické dopady a nelze ji brát příliš vážně, její možnost ale svědčí o velké nejasnosti, s jakou je zákonodárce nucen pracovat, když naplňuje a provádí článek 101, odst. 1, 2 Ústavy v podmínkách hl. m. Prahy.

Novelou ZoHLMP došlo k sjednocení právní úpravy výkonu úkolů v přenesené působnosti primátorem v období po volbách do ustavujícího zasedání zastupitelstva s právní úpravou v obecním zřízení.

#### 4.1.4 Magistrát hl. m. Prahy

Magistrát hl. m. Prahy je orgánem úředního typu. V jeho čele stojí ředitel<sup>127</sup> a ten je tak nadřízeným všem zaměstnancům hl. m. Prahy zařazeným do tohoto orgánu<sup>128</sup>. Má přibližně 2 300 zaměstnanců. Jeho vnitřní organizace vychází z organizačního řádu Magistrátu hl. m. Prahy, jehož schvalování patří do vyhrazených pravomocí rady. Rada tak rozhoduje o celkovém počtu zaměstnanců magistrátu.<sup>129</sup> Dle rozsudku 21 Cdo 5710/2017 „*je třeba vykládat tak, že Radě hlavního města Prahy není při vydávání organizačního řádu Magistrátu vyhrazeno jen stanovení vlastní organizační struktury Magistrátu, ale také procedurální úprava jejích změn, včetně rozhodovacích kompetencí*“. Úprava se neshoduje s ustanovením v této věci v zákoně o krajích, na což poukazuje i citovaný rozsudek. Nelze tedy v případě kompetencí ředitele magistrátu vycházet z jiných rozhodnutí soudů, které se vztahují ke kompetencím ředitele krajského úřadu. V samostatné působnosti Magistrát plní úkoly uložené Zastupitelstvem hl. m. Prahy a Radou hl. m. Prahy. Přenesenou působnost magistrát vykonává v případě, že ta není svěřena jiným orgánům hl. m. Prahy. Je nadřízeným orgánem k prvostupňovému výkonu přenesené působnosti v úřadech městských částí; a podílí se na odborné přípravě nejen svých úředních osob, ale i úředníků zařazených do úřadů MČ.

---

<sup>127</sup> Podle zákona č. 418/1990 Sb. stál v čele magistrátu (tehdy magistrátního úřadu) primátor.

<sup>128</sup> Tedy nikoliv všem zaměstnancům hl. m. Prahy, kterými jsou např. i strážníci Městské policie hl. m. Prahy.

<sup>129</sup>

#### 4.1.5 Městská policie

Hl. m. Praha a její městské části zabezpečují v samostatné působnosti místní záležitosti veřejného pořádku. K zabezpečování těchto záležitostí zřizuje hl. m. Praha obecní policii – Městskou policii hl. m. Prahy. Městské části takovéto oprávnění postrádají. Městská policie je pouze jiný název pro obecní policii. Zákon o obecní policii je tak aplikován i na Městskou policii hl. m. Prahy. Na jiném místě zákona o hl. m. Praze úpravu městské policie nenalezneme, a to dokonce ani v části věnované orgánům hl. m. Prahy (Hlava VIII Části první zákona).

Vzhledem k tomu, že Městská policie, tak jako žádný orgán obce, nemá právní subjektivitu a z jejích právních jednání je zavázáno hl. m. Praha<sup>130</sup>, zaměstnanci zařazení do tohoto orgánu jsou zaměstnanci hl. m. Prahy. V právním smyslu tedy ani žádný vztah mezi Městskou policií hl. m. Prahy a městskými částmi jako takovými neexistuje. Součinnost městské policie a městských částí je zajištěna oprávněním starosty městské části o takovou součinnost požádat a povinnost městské policie ji poskytnout. V praxi však je tato komunikace mnohem širší např. ve vztahu zajištění veřejného pořádku na území městské části apod., i když ani zákon o obecní policii na existenci územně členěných měst nepamatuje. Což by de lege ferenda mohlo být minimálně k úvaze.

#### 4.1.6 Zvláštní orgány hl. m. Prahy

Kromě městské policie dle zvláštního zákona o obecní policii (jde o samostatnou působnost), zřizuje hl. m. Praha dle § 1 odst. 4 ZoHLMP i další orgány podle zvláštních zákonů, označené jako zvláštní orgány. Zákon upřesňuje, že zvláštní orgány se zřizují pro výkon přenesené působnosti.<sup>131</sup> Orgánem oprávněným ke zřízení zvláštního orgánu je primátor (obdobně v obcích je jím starosta). Většina agend přenesené působnosti je v hl. m. Praze prvostupňově vykonávána na úrovni městských částí, pro odvolací řízení je zřizování komisí v zásadě bezpředmětné. Na hl. m. Prahu dopadá a postavení a funkce zvláštních komisí upravuje legislativa související s bezpečnostní situací a krizovým řízením na úrovni krajů. Hl. m. Praha má proto bezpečnostní radu a krizový štáb nebo povodňovou komisi,<sup>132</sup> některé z těchto orgánů však na nižším stupni zřizují též obce s rozšířenou působností, tzn. i některé městské části. Za povšimnutí stojí, že zřizování komisí (zvláštních orgánů) patří do samostatné působnosti, přestože jejich činnost spadá do přenesené působnosti, (a jako svěřitelná samostatná působnost může být upravena statutem.<sup>133</sup>)

---

<sup>130</sup> viz. např. rozsudek NSS 4 As 75/2012-28

<sup>131</sup> § 80 ZoHLMP.

<sup>132</sup> §§24, 24b krizového zákona č....Sb.,§ 77 zákona o vodách č. 254/2001)

<sup>133</sup> Viz např. zřizování komisí sociálně právní ochrany dětí podle zákona č. 359/1999 Sb. K tomu viz níže v oddílu 4.2.5.

Již vícekrát bylo v odborné literatuře upozorňováno na skutečnost, že komise a výbory, jakožto poradní orgány rady, resp. zastupitelstva, nejsou orgány hl. m. Prahy. Jedná se o orgány orgánů. Oproti tomu zvláštními orgány ve smyslu zákona jsou např. komise pro přestupky či povodňová komise, byť jejich označení pojmem „komise“ je stejné. Ještě jiné bude postavení Bezpečnostní komise hl. m. Prahy dle navrhované novely Zákona o obecní policii, která zřejmě nebude vykonavatelem přenesené působnosti a byť zřizována zvláštním zákonem, nebude asi zvláštním orgánem.

## 4.2 Orgány městských částí

Právní úprava orgánů městské části je úspornější, nežli ustanovení věnující se orgánům hl. m. Prahy, jelikož je zákonem výslovně připuštěno užití analogie legis. Ustanovení upravující postavení a pravomoci orgánů městské části se tak věnují zejména specifikům těchto orgánů v porovnání s orgány hl. m. Prahy. Podstatnou měrou již toto porovnání bylo naznačeno v předchozím oddílu 4.1., zde uvedu některé další podrobnosti, podstatné pro závěrečné úvahy o postavení městských částí.

### 4.2.1 Zastupitelstvo městské části

Členové zastupitelstva městské části jsou voleni ve všeobecných přímých volbách dle zákona o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. Zastupitelé jsou odměňováni, stejně jako zastupitelé HLMP a jiných ÚSC, podle nařízení vlády č. 318/2017, o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků.

V ZoHLMP je výslovně stanoveno, že zastupitelstvu městské části nepřísluší vydávat obecně závazné vyhlášky.<sup>134</sup> Toto ustanovení bylo v minulosti postrádáno a docházelo tak k výkladovým nejasnostem. V určitém období za platnosti zákona č. 418/1990 Sb. judikatura výslovně pravomoc vydávat vyhlášky přiznávala i městským částem statutárních měst<sup>135</sup>, v tomto směru lze nový ZoHLMP č. 131/2000 Sb. (a obdobnou úpravu v zákoně o obcích) považovat za restriktivní upřesnění dekoncentrovaného výkonu samostatné působnosti. Zákon vymezuje v § mantinely pro stanovení počtu členů zastupitelstva, a to podle počtu obyvatel příslušné městské části.

---

<sup>134</sup> § 89 odst. 3 ZoHLMP. Oproti tomu slovenská právní úprava umožňuje, aby městské část vydávaly obecně závazné předpisy v samostatné působnosti (ve slovenské terminologii

<sup>135</sup> Např. pl. ÚS 40/95. Vyhláška obvodu Brno – střed byla sice zrušena, ale z jiných důvodů, než nedostatek kompetence, ta naopak byla výslovně městskému obvodu přiznána.

Rozhodným dnem ke zjištění počtu obyvatel je 1. ledna daného roku, ve kterém proběhnou volby do zastupitelstva městské části.

#### 4.2.2 Rada městské části

Obdobně jako u výkonného orgánu hl. m. Prahy je rada městské části odpovědná zastupitelstvu městské části, a to v oblasti samostatné působnosti. Rada městské části se nevolí ve všech městských částech.<sup>136</sup> Nevolí se tam, kde zastupitelstvo má méně, než 15 členů. Zvláštní úprava pro takové městské části je obsažena v § 95 odst. 2 ZoHLMP. Pravomoci rady potom vykonává starosta a zastupitelstvo městské části.<sup>137</sup>

Radě městské části jsou dle § 94 odst. 2 ZoHLMP taxativně vyhrazeny tyto kompetence:

- a) *zabezpečovat hospodaření městské části podle schváleného rozpočtu*
- b) *na návrh tajemníka úřadu městské části zřizovat a rušit odbory úřadu městské části a schvalovat organizační řád úřadu městské části,*
- c) *na návrh tajemníka úřadu městské části jmenovat a odvolávat vedoucí odborů úřadu městské části; jmenování nebo odvolání vedoucího odboru bez návrhu tajemníka úřadu městské části je neplatné,*
- d) *stanovit celkový počet zaměstnanců městské části zařazených do úřadu městské části a do zařízení městské části bez právní subjektivity,*
- e) *prohlašovat náhradníka za člena zastupitelstva městské části na uprázdněný mandát,*
- f) *projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva městské části, komisemi rady městské části,*
- g) *plnit vůči právnickým osobám a zařízením zřízeným nebo založeným zastupitelstvem městské části úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních právních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu městské části,*
- h) *provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem městské části*

Znamená to tedy, že pravomoci sub a) až h) patří výlučně radě a ani zastupitelstvo jakožto nejvyšší orgán samosprávy si je nemůže aťraťovat. V této souvislosti si (nikoli naposledy) dovoluji připomenout obecné úvahy o vývoji veřejné správy na základě střetu politických záměrů státu její organizaci měnit a setrvačnosti resp. kontinuity jejího faktického výkonu (kap. 3). Obecně se lze

---

<sup>136</sup> Rada městské části se nevolí v MČ Praha – Benice, MČ Praha-Březiněves, MČ Praha-Dolní Měcholupy,

<sup>137</sup> Zastupitelstvo mimo volbu starosty, určí počet místostarostů, který není nijak omezen, a to ani u městských částí, které nevolí radu.

setkat s názory, že jde o jakousi dělbu moci mezi usnášejícími se orgány. Např. náleží ÚS sp. zn. II. ÚS 2048/09 konstatuje, že tento stav je reflexí principu dělby moci na úrovni obce. Ačkoliv jsem přesvědčena o tom, že sousloví dělba moci má v demokratickém právně-politickém systému svůj význam pouze u dělby veřejné moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní (horizontální dělba moci) a dělby moci mezi státní a místní orgány (vertikální dělba moci), když přinejmenším kompetence obcí k výkonu soudní moci zanikla před několika staletími, nezbyvá, než se zaměřit na komplementární obsah působností vyhrazených a zbytkových. Též formulace „na úrovni obce“ asi v daném případě není úplně přesná.

RMČ schvaluje organizační řád úřadu MČ a jmenuje a odvolává vedoucí jednotlivých odborů ÚMČ, znamená to tedy, že, stejně jako Rada HLMP, má s ohledem na smíšený model veřejné správy vliv na personální obsazení i na úsecích ryze státní správy, např. vedoucí stavebního úřadu.

Stejně jako Rada hl. m. Prahy i rady městských částí zřizují jako své poradní a iniciativní orgány komise<sup>138</sup>. Tyto orgány rady nemají rozhodovací pravomoc (na rozdíl od komisí zřizovaných jako zvláštní orgány podle zvláštních zákonů).

#### **4.2.3 Starosta městské části**

Na postavení a jednání starosty městské části se obdobně použijí ustanovení zákona upravující postavení a jednání primátora. Starosta městské části, oproti primátorovi hl. m. Prahy, stojí v čele úřadu a jmenuje jeho tajemníka (je-li funkce zřízena), nikoli však autonomně, ale se souhlasem ředitele magistrátu. Má však své výlučné pravomoci, kromě zřizování zvláštních orgánů např. v souvislosti s volbami. Navíc má některá zvláštní oprávnění ve vztahu k zasedáním orgánů hlavního města Prahy.

#### **4.2.4 Úřad městské části**

Tento orgán městské části vykonává primárně přenesenou působnost, a to v případě, že není zákonem svěřena jiným orgánům městské části. V čele úřadu městské části stojí starosta, čímž se organizační uspořádání liší od Magistrátu hl. m. Prahy, kde v čele úřadu stojí ředitel magistrátu. Vedle starosty a zaměstnanců úřadu jsou do úřadu městské části zařazeni taktéž místostarostové. Nikoliv tedy ostatní členové rady. Znamená to tedy, že rada může podle § 94 odst. 3 ZoHLMP svěřit plnění úkolů, tj. části svých pravomocí, starostovi a místostarostům, kteří jsou součástí

---

<sup>138</sup> Problematické je zřizování komisí tam, kde se rada nevolí; např. MČ Praha-Kunratice má tyto poradní orgány nazvány jako komise starostky (což může navozovat dojem, že se jedná o zvláštní orgány městské části, nicméně v daném případě tomu tak není).



úřadu, ale nikoliv radním, což v praxi činí potíže, viz. dikce § 94 odst. 3 ZoHLMP „*rada městské části může tyto pravomoci zcela nebo zčásti svěřit starostovi městské části nebo úřadu městské části“.*

V samostatné působnosti plní ÚMČ úkoly uložené zastupitelstvem městské část a radou městské části (k tomu viz rekapitulaci nedávné legislativní historie v oddílu 4.1.2.).

Ze zákona nevyplývá, že by ÚMČ musel být členěn na jednotlivé odbory, v praxi se vyskytují ÚMČ bez tohoto členění. Děje se tak zejména při nízkém počtu zaměstnanců tzv. nečíslovaných městských částí.<sup>139</sup> Organizačně oddělen ale musí být útvar interního auditu, který je funkčně na ostatních organizačních jednotkách nezávislý a je podřízen starostovi i v úřadech, kde je zřízena funkce tajemníka. Organizační struktura tím naplňuje požadavky zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě<sup>140</sup>.

Pokud v dané městské části není zřízena funkce tajemníka, vykonává tuto funkci starosta. Vždy se zřizuje funkce tajemníka tam, kde úřad vykonává přenesenou působnost v rozsahu pověřeného obecního úřadu nebo obce s rozšířenou působností. Tajemník je ze zákona zaměstnancem městské části, stejně tak i jeho podřízení. Je to jeden ze znaků zvláštního postavení městských částí hl. m. Prahy v soustavě základního stupně územní samosprávy. Úřady městských obvodů a městských částí v územně členěných statutárních městech jsou personálně napojeny na jejich magistráty, pokud výkon zaměstnavatelských funkcí není městskému obvodu svěřen statutem.

U těchto orgánů (magistrátu a úřadů MČ) úředního typu se nejvíce projevuje transformace veřejných úkolů a úkolů veřejné správy do organizační struktury prostřednictvím zákona a organizačního řádu. Organizační řád rovněž určuje správce rozpočtových prostředků u každé organizační jednotky, která provádí operace v rámci rozpočtu.

#### **4.2.5 Zvláštní orgány městské části**

Zvláštní orgány, určené zvláštními zákony pro výkon přenesené působnosti, jsou obdobně jako zvláštní orgány hl. m. Prahy upraveny v jednom oddílu (§§ 100 a násl. ZoHLMP) s poradními orgány samosprávných orgánů, tj. výbory zastupitelstva a komise rady, což není z hlediska systematiky právní úpravy ideální. Pro zvláštní orgány městských částí nemá ZoHLMP

---

<sup>139</sup> ÚMČ není členěn na odbory v MČ Praha-Křeslice. Městské části do 15 000 obyvatel nemusí zřizovat interní audit, který by musel být organizačně oddělen: § 29 odst. 6 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.

<sup>140</sup> § 28 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.

samostatnou úpravu, odkazuje na subsidiární užití obdobných ustanovení platných pro hl. m. Prahu a na možnost jejich rozhodování upravit statutem<sup>141</sup>.

Z povahy výkonu přenesené působnosti v hl. m. Praze je zřejmé, že výskyt zvláštních orgánů bude v městských částech, vykonávajících správní agendy v prvním stupni, obvyklejší a četnější, než na úrovni hlavního města, kde jsou zvláštní orgány zřizovány pouze v souvislosti s řízením bezpečnostních a krizových situací.

Zvláštním zákonem, který umožňuje zřídit zvláštní orgán, je např. zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky. Komisi pro projednávání přestupků může zřídit (pouze) starosta, který určí druhy přestupků projednávané komisí namísto úřadu, tedy z těch, u kterých to zákon výslovně umožňuje.<sup>142</sup> Komise musí mít lichý počet členů. Komisi pro projednávání přestupků má např. MČ Praha 22, MČ Praha-Křeslice, MČ Praha – Libuš, MČ Praha-Dolní Měcholupy nebo MČ Praha Klánovice.

Starosta zřizuje (v městských částech stanovených v § 4 Statutu povinně)<sup>143</sup> povodňovou komisi podle § 79 odst. 1 ve spojitosti s § 77 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů. Předsedou povodňové komise je starosta MČ. Povodňová komise městské části je podřízena povodňové komisi HLMP. Drobnou zvláštností je ustavení zvláštních orgánů dohromady – např. krizová a povodňová komise zřízená v MČ Praha-Křeslice.

Dalším příkladem je zřizování komise pro sociálně-právní ochranu dětí městských částí Praha 1 – Praha 22 podle § 38 odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí. Starosta těchto městských částí již nemá od účinnosti novely<sup>144</sup> § 38 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí povinnost jmenovat tuto komisi. Komise např. navrhuje a posuzuje sociálně preventivní programy, zajišťuje projednání konkrétních jednotlivých případů ohrožených dětí v komisi, na žádost tajemníka obecního úřadu posuzuje jednotlivé případy provádění sociálně-právní ochrany a vydává k nim stanoviska a v neposlední řadě koordinuje výkon sociálně-právní ochrany na území správního obvodu.<sup>145</sup>

---

<sup>141</sup> § 100 ZoHLMP

<sup>142</sup> Dle § 61 zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky to umožňuje u těchto přestupků: přestupky proti pořádku ve státní správě spáchané porušením povinnosti stanovené v nařízení obce nebo kraje, přestupky proti pořádku v územní samosprávě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití, přestupky proti majetku a přestupky, o kterých to stanoví jiný zákon

<sup>143</sup> § 78 odst. 1 umožňuje radě MČ zřídit povodňovou komisi u MČ Praha 1-22, jinak tuto činnost v těchto MČ vykonává rada.

<sup>144</sup> Zákon č. 363/2021 Sb., o změně zákona o sociálně-právní ochraně dětí a dalších souvisejících zákonů s účinností od 1. 1. 2022.

<sup>145</sup> § 38 odst. 2 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.

### 4.3 Územní samospráva v hl. m. Praze

Právo na samosprávu je jednou z forem realizace suverenity lidu. Princip práva na samosprávu je považován za podstatnou náležitost demokratického právního státu.<sup>146</sup> M. Kopecký upozorňuje na nálezh. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. února 2003, který varuje před vyprázdněním ústavní záruky územní samosprávy, jelikož je to až zákon (nikoliv předpis ústavněprávní síly), který určuje, jaké veřejné úkoly spadají do samosprávy. Garantovaný rozsah samosprávy v Ústavě je jen minimální standard.<sup>147</sup> Státu se dovoluje zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.<sup>148</sup>

#### 4.3.1 Samostatná působnost hl. m. Prahy

Samostatná působnost HLMP je vymezena zákonem o HLMP, ten pozitivně vymezuje zákon samostatnou působnost jako spravování záležitostí, které jsou v zájmu hlavního města Prahy a jeho občanů. Jedná se o záležitosti, které do samosprávy svěří zvláštní zákon nebo zákon o hl. m. Praze, nebo ty, které jsou zvláštními zákony svěřeny obcím nebo krajům. Negativně je tato působnost zákonem vymezena jako záležitosti, které nejsou vykonávány v přenesené působnosti nebo úkoly, které jsou zákonem svěřeny správním úřadům jako výkon státní správy.

Z takového vymezení samostatné působnosti, spolu s taxativním vymezením rozsahu působnosti přenesené<sup>149</sup> plyne, že samostatná působnost jako aplikace ústavního práva hl. m. Prahy (stejně jako ostatních územních samosprávních celků) spravovat své záležitosti samostatně, vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, je institutem elastickým. V případě hl. m. Prahy tím spíše, že zde splývá působnost obou stupňů územní samosprávy. Na první pohled se tak jeví, že na výkon samostatné působnosti lze uplatnit civilistní zásadu, že „legální je vše, co není zakázáno nebo vyloučeno“. Tento pohled je zjednodušený. Stále platí článek 104 odst. 1 Ústavy, podle kterého působnost zastupitelstev (tj. orgánů obec samostatně spravujících) může stanovit pouze zákon. Z veřejnoprávní povahy těchto zákonných úprav je pak zřejmé, že zákonem upravený výkon samostatné působnosti je mnohdy koncipován spíše jako rozsah povinností, jejichž způsob plnění je co do legality poměřován veřejným zájmem. To se typicky projevuje u těch agend samostatné působnosti, které jsou vymezeny zvláštními zákony. Těmito zákony je působnost

---

<sup>146</sup> Za použití systematického výkladu. Samospráva územních samosprávních celků se zaručuje v čl. 8 Ústavy ČR.

<sup>147</sup> Proto je zřejmé poučka, že vše, co není označeno za přenesenou působnost, je působnost samostatná, myšlena jako jakási pojistka.

<sup>148</sup> Čl. 101 odst. 4 Ústavy.

<sup>149</sup> Srov. § 33 ZoHLMP. Toto ustanovení se objevilo až v komplexní územně správní legislativě, přijaté v roce 2000. Předchozí „porevoluční“ úpravy územní správy obdobnou úpravu postrádaly, což vedlo k mnoha sporným otázkám, zda ta která agenda samosprávních celků je vykonávána jako samostatná nebo přenesená působnost.

HLMP vymezena buď jako působnost kraje či obce<sup>150</sup>, nebo přímo jako působnost HLMP. Zákonů, které dopadají na hl. m. Prahu jako na obec a / nebo kraj, je jinak naprostá většina.<sup>151</sup> Některé zákony naopak reflektují dvojediné postavení hl. m. Prahy a samosprávných povinností, stanovených obcím, hl. m. Prahu zprošťují.<sup>152</sup> Samostatnou působnost, která by byla zákonem dána jmenovitě hl. m. Praze, však je velmi vzácná, a v tomto smyslu je třeba ustanovení § 16 odst. 2 vnímat též jako ustanovení z opatrnosti pro futuro. Dohledala jsem pouze tři výjimky, kdy zvláštní zákon výslovně zmiňuje pražskou samosprávu, a to vždy jako vyhrazenou působnost zastupitelstva.

Jednou z nich je zvláštní postavení Zastupitelstva hl. m. Prahy v záležitostech územního plánování<sup>153</sup>. Jedná se o schvalování územně plánovací dokumentace, a to pro celé území města. Vztahy mezi hlavním městem a městskými částmi v této oblasti jsou komplikované a prošly co do rozdělení kompetencí mezi město a městské části razantními změnami jak na úrovni národní legislativy, tak v jejím promítnutí do Statutu.<sup>154</sup> Institut regulačního plánu není v podstatě využíván.<sup>155</sup>

Druhý příklad zákonné samostatné působnosti hlavního města Prahy, vymezené explicitně vedle působností obcí a krajů, přesahuje do výkonu veřejné moci státu. Těžko říci, zda se jedná o odkaz dávné minulosti, kdy obcím příslušel i výkon soudnictví, nebo spíše o dozvuky „všelidové moci“ z doby národních výborů. Podle zákona o soudech a soudcích přísluší zastupitelstvům krajů a obcí volba laických přísedících do prvostupňových soudních senátů, a pražská zastupitelstva jsou touto pravomocí vybavena výslovně. Zákon nevymezuje tuto působnost jako přenesenou (ostatně zastupitelstva přenesenou působnost nevykonávají). Zastupitelstvo hl. m. Prahy volí přísedící

---

<sup>150</sup> Viz § 16 odst. 2; je zde významné i ustanovení § 1 odst. 1

<sup>151</sup> Za všechny jako ilustrativní příklad třeba zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, který v §§ 26, 28 zasahuje do obou úrovní pražské samosprávy: Obce v samostatné působnosti dbají o rozvoj vodovodů a kanalizací, odpovídající potřebám obce, zajištěním jeho zpracování do závazné části územně plánovací dokumentace obce v souladu s plánem rozvoje vodovodů a kanalizací, vydávají obecně závazné vyhlášky ve věcech stanovených tímto zákonem. Kraje v samostatné působnosti zabezpečují zpracování, aktualizace a schvalování plánů rozvoje vodovodů a kanalizací.

<sup>152</sup> Např. zákon č. 185/2001 o odpadech v § 44 odst. 9: Obec v samostatné působnosti s výjimkou hlavního města Prahy je povinna zaslat návrh svého plánu odpadového hospodářství nebo jeho změny v elektronické podobě příslušnému krajskému úřadu.

<sup>153</sup> Srov. § 59 odst. 2 písm. c) ZoHLMP a § 8 odst. 2. zák. č. 186/2006 Sb., stavebního zákona: Zastupitelstvo hlavního města Prahy může v odůvodněných případech rozhodnout o souběžném pořízení územního plánu nebo jeho změny a aktualizace zásad územního rozvoje, která je územním plánem nebo jeho změnou vyvolána. Jde o vyhrazenou působnost zastupitelstva, kterou nelze svěřit jiným orgánům.

<sup>154</sup> Působnost v této oblasti byla podstatně upravena s účinností od 1. 7. 2006 zákonem č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím nového stavebního zákona a zákona o vyvlastnění. Veškeré vydávání územně plánovací dokumentace pro celé území Prahy bylo zákonem svěřeno Zastupitelstvu hl. m. Prahy.

<sup>155</sup> Praha má v současnosti platný pouze regulační plán pro zónu Anenská<sup>155</sup> vydaný obecně závaznou vyhláškou č. 6/2002 Sb. HLMP podle tehdy účinného zákona jako Územní plán zóny Anenská.

k Městskému soudu v Praze, městské části volí přísedící k soudům obvodním<sup>156</sup>. K této působnosti se ještě vrátím s ohledem na disproporci mezi územními obvody působnosti soudů a působnosti městských částí.

Třetí případ výkonu samostatné působnosti je z oblasti tzv. „přímé demokracie“. O řadě záležitostí, spadajících do samostatné působnosti, lze rozhodnout prostřednictvím místního referenda vyhlášeného dle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, s výjimkou záležitostí uvedených v § 7 zákona. Zde je dobré zmínit konkrétně nepřipustnost rozhodování o otázkách zřízení nebo zrušení orgánů obce, což je v souladu s principem, že externí organizační moc by měla být vykonávána zákonem. Zákon o místním referendu zmiňuje hl. m. Prahu a městské části výslovně vedle obcí (krajům tato působnost nepřísluší). Svrchovaná pravomoc zastupitelstev samostatně spravovat záležitosti obce není konáním místních referend narušena, neboť je to vždy zastupitelstvo, kdo o vypsání místního referenda rozhoduje<sup>157</sup> (a jak je z mnohdy medializované aktuální praxe zřejmé, nemusí tak učinit vždy). Úprava organizačního provedení místního referenda v ZoHLMP je víceméně identická pro hlavní město a jeho městské části, u nichž se přirozeně týká pouze jejich území. Specifickou roli hraje v Praze místní referendum při rozhodování o slučování či dělení městských částí. Extrémním případem je rozhodnutí o oddělení městské části od hl. m. Prahy, jehož důsledkem je obligatorní využití zákonodárné iniciativy Zastupitelstvem hl. m. Prahy. Rozhodnutí v referendu, konaném v samostatné působnosti městské části, tedy zakládá samosprávnou povinnost zastupitelstvu městskému.

#### **4.3.2 Samostatná působnost městských částí hl. m. Prahy**

Na rozdíl od samostatné působnosti hlavního města neobsahuje úprava pro městské části ustanovení, které její samostatnou působnost vymezuje co do obsahu v kontextu právního řádu a v obecné poloze. Zákon pouze ukládá, že při výkonu samostatné působnosti se MČ řídí zákony a dalšími právními předpisy, tedy i jinými obecně závaznými vyhláškami, než jen Statutem. Samostatnou působnost městských částí vymezuje zákon o hl. m. Praze výčtem v ust. §§ 18 – 20, Statut ve vztahu k výkonu samostatné působnosti obcí.

Ve Statutu nenalezneme kompletní výčet úkolů v samostatné působnosti městských částí. Statut upravuje pouze působnosti, které hlavní město svěřuje městským částem nad rámec

---

<sup>156</sup> Viz. § 64 zák. č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

<sup>157</sup> § 59 odst. 2 písm. m), § 89 odst. 1 písm. l) ZoHLMP.

ZoHLMP ze svých vlastních působností, ať už plynou hlavnímu městu rovněž ze ZoHLMP, nebo všem obcím ze zvláštních zákonů. S ohledem na fakultativnost a proměnlivost Statutu ale z věcného hlediska představuje ustanovení § 18 ZoHLMP stále spíše demonstrativní, než taxativní výčet záležitostí v samostatné působnosti městské části.

Přestože ZoHLMP nepočítá s tím, že by zvláštní zákon mohl výslovně svěřovat městským částem konkrétní práva a úkoly v samostatné působnosti, nelze přehlédnout výše zmíněný zákon o soudech a soudcích. Zde nastává excesivní situace, kdy nejen, že zastupitelstvu městské části zákon určuje konkrétní působnost, ale zároveň zmocňuje orgán státní správy (předsedu soudu) k její konkrétní specifikaci a distribuovat její rozsah mezi jednotlivé, z pohledu samosprávného postavení si rovné městské části.<sup>158</sup>

*M. Kopecký*<sup>159</sup> udává tyto oblasti samostatné působnosti obcí:

- 1) záležitosti existence obce a jejich územních změn
- 2) vnitřní organizace obce
- 3) rozpočtové hospodaření
- 4) hospodaření s obecním majetkem
- 5) podnikatelské aktivity obce
- 6) zakládání a zřizování právnických osob a organizačních složek obcí
- 7) zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku
- 8) spolupráce obce s jinými subjekty
- 9) záležitosti rozvoje obce

Tyto záležitosti městská část obstarává ze zákona (snad tedy jedině zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, pokud jde o výkon městskou policií), i když dle právního řádu České republiky není obcí, tj. územním samosprávným celkem. Lze tedy z tohoto pohledu směřovat k závěru, že městská část má postavení obce *sui generis*, i když rozsah její samosprávy je omezen více a jinak, než u obcí jako takových.

Některé z uvedených oblastí rozebírám na tomto místě, přestože by k tomu primárně mohlo dojít už v kapitole o samostatné působnosti hlavního města, které koneckonců je onou obcí, jejíž

---

<sup>158</sup> Srov. zák. č. 6/2002, § 65 odst. 2: § 65 (2) Je-li v obvodu příslušného soudu více zastupitelstev, stanoví předseda příslušného soudu potřebný počet přísedících zvlášť pro jednotlivá zastupitelstva; přihlíží přitom k počtu obyvatelstva příslušné obce, její městské části, kraje nebo části území v obvodu soudu.

<sup>159</sup> Kopecký, M. (2019), str. 109 – 110.

působnost shora uvedená doktrína strukturuje. Tam jsem se rozboru vyhnula, protože by obsah práce příliš odváděl od zadaného tématu a šlo by o nepřiměřeně popisnou stat'. Zde ale je na místě alespoň stručný, v zásadě polemický komentář, na který budu moci navázat později v kapitole o postavení městské části.

V Komentáři k ZoHLMP se objevuje výraz „souhrn rozpočtů“, což nepovažuji za správný popis. Jsem toho názoru, že rozpočet městské části je samostatným rozpočtem. Statut městským částem pouze ukládá povinnost do svého rozpočtu zapracovat finanční vztah MČ schválený Zastupitelstvem HLMP a rozpočtová opatření provedená ve vztahu k městské části<sup>160</sup>. Z toho vyplývá omezení pro městskou část – schvalovat vlastní rozpočet až po schválení rozpočtu hl. m. Prahy v ZHMP. Na samostatnosti rozpočtového hospodaření to ale nic nemění, koneckonců obce jsou také v mnohém závislé na přechodí přijetí rozpočtu státního.

Městská část není oprávněna vydávat obecně závazné vyhlášky, zákon toto výslovně zakazuje. Není bez zajímavosti znovu připomenout, že za účinnosti prvního obecního zřízení, Ústavní soud ČR judikoval, že městské části/obvody statutárních měst mohou vydávat obecně závazné vyhlášky, a to na základě postoupení této pravomoci statutárním městem.<sup>161</sup> Ve vztahu k městským částem HLMP tato problematika řešena nebyla, nicméně judikatura na tento aspekt obsahu pražského statutu nejspíše dopadala, protože tehdejší zákon o hl. m. Praze tuto otázku neupravoval a spadala tedy do okruhu subsidiární úpravy obecního zřízení. Mohly bychom konstatovat, že z pohledu dneška již je otázka bezpředmětná, když ZoHLMP výslovnou úpravou vydávání OZV městskými částmi vylučuje. Nicméně problematické by se mohlo jevit odůvodnění ÚS, kde soud argumentuje mimo jiné tím, že čl. 104 odst. 3 Ústavy svěřuje tuto pravomoc obecně zastupitelstvům (myšleno všem). Osobně si to nemyslím, ale tato část judikátu znejišťuje ohledně pojmu územní samosprávný celek. Ad absurdum dovedeno – každá entita, která je spravována zastupitelstvem, je územním samosprávným celkem, když, á contrario, podle čl. 99 jsou územními samosprávnými celky pouze obce a kraje? Nutno doplnit, že tato argumentace byla spíše doplňkovou ve vztahu k celé záležitosti, nicméně v zájmu ujasnění si podoby ústavněprávního zakotvení územních samosprávných celků v souvislosti s postavením městské části HLMP je potřeba si všítat každého pohledu.

Příkladem, kdy se městské části dělí o pravomoc s HLMP právě z důvodu, že MČ není oprávněna vydávat obecně závazné vyhlášky, je územní samospráva ve školství. MČ nad rámec

---

<sup>160</sup> § 10a Statutu.

<sup>161</sup> Pl. ÚS 40/95. Vzhledem k tomu, že vydávání OZV vždy patřilo do vyhrazené působnosti zastupitelstva, lze s možností zmocnit městské části/obvody k jejich přijímání, polemizovat.

zákona v souladu se Statutem zřizuje základní školy na svém území dle § 178 odst. 1 pís. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), a HLMP stanoví školské obvody spádových škol obecně závaznou vyhláškou.<sup>162</sup> To samé se týká škol mateřských. Dále je potřeba si u tohoto příkladu svěřené samostatné působnosti uvědomit, že zřizování škol není stanoveno jen jako oprávnění. Jedná se rovněž o povinnost. Znak, který by svědčil spíše pro postavení MČ jakožto ÚSC. HLMP tím delegovalo i odpovědnost na městské části, a ty ji nesou (ze zákona - § 3 odst. 2) svým jménem. Patrně by bylo zajímavé sledovat spor o to, kdo nese odpovědnost za nezajištění „*podmínek pro plnění povinné školní docházky dětí s místem trvalého pobytu na jejím území*“, které vyžaduje § 178 odst. 1 školského zákona. V podmínkách hlavního města by zřejmě došlo k zajištění plnění povinné školní docházky v základní škole zřizované jinou městskou částí (pakliže by to umožňovala kapacita) podle § 178 odst. 1 písm. b), nicméně z hlediska odpovědnosti by mohlo dojít k vícestrannému rozporu. Sama se přikláním k názoru, že odpovědnost nese MČ. Dalším problémem by bylo, pokud by HLMP nevydalo OZV k obvodům spádových základních škol.

Naopak jako příklad, kdy se město vzdalo své pravomoci, můžeme uvést tento: hl. m. Praha delegovala Statutem svou působnost obce danou zákonem č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, zřizovat jednotky dobrovolných hasičů na městské části<sup>163</sup>, samo tedy již nemůže (bez změny Statutu) zřizovat tyto jednotky a zůstává mu působnost kraje dle předmětného zákona, což je zejména podíl na financování akceschopnosti jednotek dobrovolných hasičů. Jednotky jsou zřizovány jako organizační složky MČ. Velitele jednotky jmenuje a odvolává starosta MČ. Nelogicky ale není městským částem Statutem svěřena působnost dle § 29 odst. 3. Navíc z jazykového výkladu jednoznačně plyne, že obec jednotku – zřizuje, nikoliv může zřídit, tzn. je nositelem povinnosti. Možnost zřízení se patrně dovozuje z dobrovolnosti činnosti jako takové.

#### **4.3.3 Dozor nad výkonem samosprávy v hl. m. Praze**

Dozorem se rozumí činnost, při které je existující stav porovnáván se stavem žádoucím, a to se stavem předpokládaným právními předpisy. V oblasti samostatné působnosti neplatí princip nadřízenosti a podřízenosti. Stát může do samostatné působnosti zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.<sup>164</sup> Dozor vykonávají orgány moci

---

<sup>162</sup> Tato pravomoc je Statutem stanovena jako výjimka ze svěřené samostatné působnosti v oblasti zřizování základních a mateřských škol.

<sup>163</sup> Na území HLMP je zřízeno celkem 36 JSDH. Jednotky dobrovolných hasičů zřizují zejména okrajové MČ (např. MČ, z centrálních MČ jednotky zřídila MČ Praha 1 a MČ Praha 6.

<sup>164</sup> Čl. 101 odst. 4 Ústavy



výkonné, avšak vlastní zásahy jsou vyhrazeny moci soudní, a to pouze tehdy, nezjedná-li nápravu samosprávný orgán, který se pochybení dopustil. Dozor v oblasti samostatné působnosti hl. m. Prahy vykonává Ministerstvo vnitra, jako orgán příslušný k plnění koordinační úlohy v oblasti organizace a výkonu veřejné správy.<sup>165</sup> Vůči orgánům městské části vykonává dozor Magistrát hl. m. Prahy<sup>166</sup>.

Právně nejvýznamnější agendou dozoru, která se týká pouze samotného hl. m. Prahy, nikoliv jeho městských částí, u kterých je *de iure* vyloučena, se týká dozoru nad vydáváním právních předpisů. V samostatné působnosti jsou jimi obecně závazné vyhlášky.

#### **4.4 Přenesená působnost orgánů hl. m. Prahy a městských částí**

Nepřímý výkon státní správy v přenesené působnosti obcí a krajů na území hlavního města Prahy je téma samo o sobě natolik objemné, že by jeho úplné zpracování vyžadovalo objem překračující rozsah diplomové práce. Částečně jsem se tématu dotkla již ve třetí kapitole, věnované popisu stavu *de lege lata*. V této kapitole se omezím na shrnutí obecných organizačních principů, a stručně zmíním vybrané příklady pouze v rozsahu, na který bude třeba navázat v následující kapitole věnované postavení městských částí.

##### **4.4.1 Přenesená působnost orgánů hl. m. Prahy**

Hl. m. Praha, tak jako jiné obce a kraje, povinně zajišťuje výkon přenesené působnosti, která byla zákonem přenesena na jeho orgány. Protože se jedná o činnosti vykonávané jménem státu, přísluší Praze příspěvek ze státního rozpočtu na výkon státní správy.

Rada hl. m. Prahy vykonává přenesenou působnost skrze zákonné zmocnění jednak jako rada kraje, jednak jako rada obce. Působnost, která je ze zákona svěřena orgánům kraje, nemůže hl. m. Praha dále delegovat na městské části.

Jak již bylo řečeno, RHMP je v oblasti přeneseného výkonu státní správy normotvorným orgánem. Vydává nařízení, a to jak v postavení obce, tak v postavení kraje. Mezi nařízení obce spadá např. nařízení podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, kterým rada vymezuje na svém území místa, kde lze konat shromáždění bez předchozího oznámení. Důležitým zmocněním k vydání nařízení je, s ohledem na památkové zóny a rezervace, zmocnění v zákoně č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy.<sup>167</sup>

---

<sup>165</sup> § 12 odst. 3 kompetenčního zákona

<sup>166</sup> V prvním porevolučním zákoně o HLMP byl dozor upraven odlišně, a to srovnatelně se statutárními městy.

<sup>167</sup> § 2 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy.

V některých případech je vymezení agendy přenesené působnosti rozporuplné. Např. živnostenský zákon upravuje možnost obce nařízením tržní řád.<sup>168</sup> Forma bezpochyby souvisí se skutečností, že živnostenský úsek veřejné správy je výsostně přenesenou působností. Stát ale nemá např. žádný zájem na stanovení doby prodeje na konkrétním tržišti, koneckonců i historicky je to jedna z nejspecifičtějších součástí samosprávy.<sup>169</sup> Důvodem, proč lze tuto ryze lokální a individuální regulaci akceptovat jako výkon státní správy, by mohla být povinnost státu garantovat ústavní práva občanů a snazší ochrana podnikatelů před excesivními zásahy samospráv do práva na svobodné podnikání.

Dále existují zákonná zmocnění pro obce, která zároveň obsahují výjimku pro hl. m. Prahu, jemuž tato kompetence nepřísluší – např. zákon o veterinární péči<sup>170</sup>.

Jsou i opačné případy, kdy je hl. m. Praze přiznán výkon přenesené působnosti, který jiné obce a kraje svěřen nemají. Např. zvláštní samosprávné postavení hl. m. Prahy na úseku územního plánování (viz výše kap. 4.3.1) se promítá i do jeho působnosti přenesené. Stavební zákon zmocňuje hl. město Prahu k vydání nařízení, kterým se stanoví obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze.<sup>171</sup>

#### 4.4.2 Přenesená působnost orgánů městských částí Prahy

Přenesená působnost může být orgánům MČ svěřena buď přímo zvláštním zákonem, což je méně časté, nebo Statutem (v přílohách č. 3, 4), když ten stanoví, které záležitosti se v přenesené působnosti obcí se svěřují do přenesené působnosti nad rámec zákona. Přenesenou působnost kraje městským částem svěřit nelze<sup>172</sup>

Rada městské části nevydává nařízení. Nicméně teoreticky není vyloučena možnost, že by zvláštní zákon tuto pravomoc v přenesené působnosti radě svěřil.<sup>173</sup>

Z příkladů zákonné přenesené působnosti městských částí lze zmínit např. zákon o pojištění odpovědnosti za provoz motorového vozidla<sup>174</sup> (viz již kap. 3.3), nebo zákon o matrikách.

---

<sup>168</sup> § 18 odst. 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání.

<sup>169</sup> Více k tomu Exner, J., 2004, op. cit. pozn. pod čarou 418 na s. 106.

<sup>170</sup> Zákon č. 166/1999 Sb., § 46 písm. b): obec vydává nařízení o mimořádných veterinárních opatření, ukončuje mimořádná veterinární opatření a dozírá na jejich plnění. To však neplatí pro hlavní město Prahu, v němž vyhláší a ukončí mimořádná veterinární opatření vždy Městská veterinární správa v Praze,

<sup>171</sup> Zákon č. 186/2006 Sb., § 194 písm. e). Jedná se o případ, kdy HLMP má povinnost nařízení k provedení zákona vydat. HLMP je tak jedinou obcí v republice, která se, s ohledem na charakter a význam zástavby, neřídí obecně závaznou celostátní vyhláškou MMR ČR č. 501/2006 Sb.

<sup>172</sup> ZoHLMP, § 32 odst. 2. á contrario.

<sup>173</sup> Srov. § 94 odst. 4 ZoHLMP: „Rada městské části rozhoduje v oblasti přenesené působnosti, jen stanoví-li tak zvláštní zákon.“

<sup>174</sup> Zákon č. 168/1999 Sb., § 16 odst. 4

Matričním úřadem v Praze je ze zákona úřad městské části.<sup>175</sup> Jak vyplynulo už z některých předchozích zjištění, nahodilé svěřování přenesené působnosti hlavnímu městu a jejím městským částem zvláštními zákony zakládá při jejím výkonu zřetelnou nepřehlednost. To, že městské části jsou ze zákona matričními úřady, neznamená, že také magistrát působnost na úseku matrik nevykonává. Prováděcí vyhláška Ministerstva vnitra ČR<sup>176</sup> určuje správní obvody jednotlivých matričních úřadů. Působnost v hl. městě vykonává 22 úřadů městských částí Praha 1 - 22, hlavní město Praha ani Magistrát v příloze vyhlášky uvedeny nejsou.

Lze se také setkat s tím, že zákon přímo vylučuje možnost přenesení působnosti na orgán městské části. Např. na úseku památkové péče s tímto počítal návrh zákona o ochraně památkového fondu.

Dále je mnoho správních činností svěřených městským částem Statutem, rozdílně pro městské části Praha 1-22 a ostatní městské části.

Zvláštním výkonem přenesené působnosti s přesahem do civilního práva je výkon funkce veřejného opatrovníka. Stanoví tak přímo ZoHLMP ve svých závěrečných ustanoveních.<sup>177</sup> Vzhledem k možnosti uplatnění pravomoci veřejného ochránce práv a potřebě snazší nápravy vadného výkonu této působnosti je její výkon v režimu přenesené působnosti žádoucí.

---

<sup>175</sup> § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů. Dalším příkladem přímého zákonného zmocnění orgánu MČ je § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů.

<sup>176</sup> Příloha č. 1 vyhlášky MV ČR č. 207/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů.

<sup>177</sup> § 119c odst. 3 ZoHLMP.

## 5 Postavení a právní povaha městské části hl. m. Prahy

Postavení městské části Prahy je natolik specifické a v právním řádu České republiky ojedinělé, že pro pochopení organizace veřejné správy v hl. m. Praze je důležité zabývat se jím podrobněji.

### 5.1 Právní povaha městské části hl. m. Prahy

Proč je tedy důležité vědět, jaké právní povahy městská část je? rozsah práv a povinností, zda je schopna převádět vlastnické právo Pokud by se vymezily znaky veřejnoprávní korporace o několik desetiletí dříve, zřejmě bychom se vyvarovali některým problematickým právním otázkám, které skončily u správních či ústavního soudu.

#### 5.1.1 K pojmu veřejnoprávní korporace ve vztahu k městské části

*M. Kopecký* spatřuje podstatu veřejnoprávní korporace v tom, že „jde o organizační útvar, který je jednak subjektem veřejné správy, kterému náleží v rámci decentralizované správy oprávnění vykonávat svým jménem část úkolů veřejné správy, jednak právnickou osobou, která může vstupovat do právních vztahů práva soukromého a jako adresát působení veřejné moci [...] i do právních vztahů práva veřejného.<sup>178</sup>

U veřejnoprávní korporace se leckdy hovoří o omezené právní subjektivitě. Ten, kdo určuje rozsah práv a povinností, které takový subjekt má, je zákonodárce. Také *K. Beran* chápe právní subjektivitu (nejen ve vztahu k veřejnoprávní korporaci) jako způsobilost k ohraničenému okruhu a druhu práv a povinností.<sup>179</sup> Proto se nelze divit, že většinově se odborníci<sup>180</sup> přiklání k názoru, že městská část má právní osobnost, přestože některá práva a povinnosti postrádá. Omezená právní osobnost je rovněž uváděna jako jeden z pojmových znaků veřejnoprávní korporace. Tedy i hl. m. Praha jako takové má omezenou právní subjektivitu.

Koneckonců i právnické osoby soukromého práva mají omezený rozsah práv oproti fyzickým osobám a jejich subjektivita není zpochybňována. Nemohou např. pořizovat závěť.

K pojmu právní subjektivity činí *K. Beran* tyto závěry (z hledisek jak soukromého, tak veřejného práva), podle nichž je každý právní subjekt:

- a. stvořen právním řádem
- b. povinen strpět, že mu právní řád svěří vymezený rozsah práv a povinností (subjektivitu)

---

<sup>178</sup> Kopecký, M. Komentář, str. 3

<sup>179</sup> Beran, K. Právnické osoby, str. 11

<sup>180</sup> dát jejich příklady

- c. z hlediska vlastní subjektivity v nerovném povinnostním postavení vůči právnímu řádu
- d. k tomu, aby mohl právní subjekt vystupovat v majetkoprávních vztazích, ho může právní řád vybavit „majetkoprávní subjektivitou“ (podstatné z hlediska soukromého práva)
- e. subjekt, který je vybaven majetkoprávní subjektivitou, můžeme považovat také za soukromoprávní subjekt<sup>181</sup>

Nositel právní subjektivity u veřejnoprávní korporace je společenství občanů (článek k registrům)

„K tomu, aby se subjekt vrchnostenského práva stal subjektem práva veřejného [...], je tedy nezbytné, aby byl odpovídajícím legislativním způsobem výslovně ustaven jako právnická osoba v civilním smyslu.“ V případě městské části HLMP se tak děje v §

Projevuje se tak zde externí organizační moc státu. Městské části jsou zřízeny přímo zákonem, což je rozdíl oproti statutárním městům, která si samy rozhodují, zda se na městské části (obvody) členit budou, či nikoliv. Zatímco městská část/obvod statutárního města odvozuje svoji působnost od statutárního města na základě statutu, městská část ji odvozuje nejen ze Statutu, ale rovněž, či především, přímo ze zákona. (viz. odst k samostatné působnosti)

*J. Hoetzel* ve své publikaci rekapituluje teorii nuceného vzniku a teorii veřejnoprávního vzniku korporace a shrnuje, že „za veřejnoprávní pokládají se ty korporace, jejichž existenci pokládá právní řád za tak nutnou, že je buď sám tvoří anebo jejich vznik na účastnících vymáhá“. (Hoetzel, str. 68) Z toho je patrný i rozdíl mezi městskými částmi Prahy a městskými obvody/částmi statutárních měst. U městských obvodů statutárních měst právní řád umožňuje fakultativní rozčlenění na městské části, u Prahy jsou městské části dány ze zákona, právní řád je sám vytvořil. Stát ani nevymáhá po statutárních městech rozdělení na obvody, tedy nemá zájem na tom, aby obvody nutně vznikly. Příklady statutárních měst, která doposud vyhlášku nepřijala...

Veřejnoprávní korporace obstarávají část veřejné správy jako své právo, čili jinak: jsou to samosprávné svazy. (citace Hoetzel). Což nám přináší další problém, pokud jsme si prokázali, že městská část HLMP vykazuje znaky veřejnosprávní korporace, pak by podle předchozího vymezení měly být i územními samosprávnými celky. Nebo tedy řekněme prozatím podle J. Hoetzela *svazy*. Asi nebude sporu o tom, že městská část je částí nějakého celku, ať už územně či osobním základem či slovním vyjádřením – *část*. Ze všeho předešlého by pak plynulo, že MČ je územním samosprávným svazem (společenstvím občanů), který je součástí územního samosprávného celku.

---

<sup>181</sup> Beran, str. 24

Městská část není pouhým správním obvodem, jde o útvar s vymezeným osobním, územním a ekonomickým základem.

Municipium (Klapka, str. 23)

v prvním porevolučním zákoně o hl. m. Praze byla samostatná působnost městských částí vymezena jako **podíl** na výkonu samostatné působnosti hl. m. Prahy. v rozhodnutí Vrchního soudu je samostatná působnost tomto směru by se dalo říct, že existují dvě větve působnosti městské části

Některé zákony delegují působnost rovnou na městské části, nikoliv na hlavní město, které by ji pak statutem přeneslo na městské části. Jedná se o vodní zákon, dalo by se tedy usuzovat, že s nimi jako s entitou právní řád počítá.

*H. Marková* vedle práva na samosprávu jako ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků zmiňuje druhé právo těchto celků upravené v rovině ústavní/vymahatelné z roviny ústavní, a tím je právo na finanční samostatnost. Uzavírá, že místní rozpočty lze označit za projev finanční samostatnosti. Městské části hospodaří podle vlastního rozpočtu. Můžeme však oponovat, že městská část není územním samosprávným celkem. Koneckonců městská část je samostatnou osobou povinnou k dani z přidané hodnoty<sup>182</sup>.

Právo vydávat obecně závazné vyhlášky bývá jako součást pojmového vymezení veřejnoprávní korporace, znak, bez kterého by se nemělo jednat o veřejnoprávní korporaci. Nicméně *J. Matějka* toto právo, tj. právo autonomie, může být přiznáno. Takové korporace se pak stávají tzv. korporacemi autonomními.<sup>183</sup> Právo autonomie nenáleží všem veřejnoprávním korporacím.<sup>184</sup> Autonomie představuje samosprávu činěnou pomocí normotvorby.<sup>185</sup>

problematické je zřejmě to, že výkon veřejné správy veřejnoprávní korporací je definován jako samostatný a právě u městských částí je nejvíce zdůrazňováno, že se nejedná o samostatný výkon. Záleží, co si lze představit pod samostatným spravováním. Komentář k obecnímu zřízení

naproti tomu slovenský zákon výslovně zakotvuje, že městské části Bratislavy jsou územními samosprávnými celky. Mají tedy ve skutečnosti natolik odlišný právní charakter od městských částí Prahy? Slovenský zákon rovněž napřímo přiznává městským částem právní osobnost a dokonce počítá s vlastním majetkem městských částí (vedle majetku svěřeného). Jistě, rozdíl

---

<sup>182</sup> § 5 odst. 6 zákona č. 235/2004, o dani z přidané hodnoty: „Za samostatnou osobu povinnou k dani se považuje hlavní město Praha a každá jeho městská část.“ MČ je osobou povinnou od 1. 1. 2005, do té doby jí bylo hl. město Praha.

<sup>183</sup> Matějka, In Slovník, str. 373.

<sup>184</sup> Matějka, 1929, str. 71.

<sup>185</sup> Weyr, Fr., Teorie práva, str. 311.

spočívá v tom, že městským částem Bratislavy je svěřena vrchnostenská pravomoc v samostatné působnosti, tj. ukládat občanům povinnosti a zasahovat do jejich práv a oprávněných zájmů.

je rovněž důležité ujasnit si, jakým způsobem městská část uplatňuje veřejnou moc. Podle *J. Pražáka* není nezbytně nutné, aby veřejnoprávní korporace disponovala vrchnostenskou mocí, resp. nejedná se o nezbytný pojmový znak veřejnoprávní korporace (více zdůrazňuje způsob vzniku zákonem).

Úřad MČ rozhoduje v samostatné působnosti o uložení odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.<sup>186</sup> § 22 odst. 9 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, stanoví: „*O uložení odvodu a penále podle odstavců 4 až 8 za porušení rozpočtové kázně rozhoduje v samostatné působnosti*“, pod písm. b) pak: „*u městské části hlavního města Prahy úřad městské části*“. Naproti tomu taková správa místního poplatku je působností přenesenou.

Jsem nicméně toho názoru, že mocenská pravomoc daná veřejnoprávní korporaci nemusí být pouze výsostná, že postačuje rovněž působnost v oblasti pečovatelské správy.

Ze skutečnosti, že MČ je oprávněna při rozpuštění zastupitelstva bránit se žalobou ve správním soudnictví, usuzuji, že je akceptováno právo MČ na samosprávu, a to i přesto, že Ústavou se právo na samosprávu zaručuje pouze územním samosprávným celkům, kterým z hlediska pozitivního práva, jak jsme si ukázali, MČ není.

„ÚS považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.“<sup>187</sup>

## **5.2 Vztah mezi hl. m. Prahou a městskou částí**

Celé území Prahy je členěno na městské části, a to přímo ze zákona. Každá část území tedy podléhá působnosti a pravomocem jak hl. m. Prahy, tak některé z městských částí. Pro bezproblémové fungování výkonu veřejné správy je nezbytné, aby byly zřetelně vymezeny jednotlivé působnosti. Vztah mezi hl. m. Prahou a městskými částmi je určen jednak zákonem a jednak Statutem.

návrh finančních vztahů k městským částem

---

<sup>186</sup> To byl mimochodem důvod, proč bylo do § 81 odst. 2 ZoHLMP zákonem č. 477/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, vloženo ustanovení: „Magistrát rozhoduje v samostatné působnosti v případech stanovených tímto zákonem nebo zvláštním zákonem.“

<sup>187</sup> Sp. zn. Pl. ÚS 1/96.

### 5.3 Povinnosti a pravomoci městské části

V oblasti pečovatelské správy a správy majetku městská část hl. m. Prahy může zakládat právnické osoby. Bylo by tedy možné, že, ač sama bez právní osobnosti, ustavuje entitu s právní osobností?

Dalším znakem právnické osoby, který městská část splňuje, a to způsobilost nést odpovědnost za porušení povinnosti v civilně právní oblasti.

K účastenství ve správním řízení se již vyjadřoval rozsudek Vrchního soudu v Praze 5 A 121/97-20 ze dne 27. 4. 1999.

Dále např. Vrchní soud v rozhodnutí rozebírá možnost městských částí vyjadřovat se k záměrům hl. m. Prahy, a to na sněmu starostů. Z pohledu dneška by sněmem starostů nešlo argumentovat, jelikož tento orgán byl zrušen.<sup>188</sup>

MČ nemá pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky, zákon toto výslovně zakotvuje v § 89 odst. 3 ZoHLMP. Z mého pohledu existují v oblasti samostatné působnosti, které se vztahují ke konkrétnímu území a nemají celoměstský přesah. Např. volné pobíhání psů. V praxi sice v tomto HLMP v podstatě setrvává u návrhů městských částí získaných v rámci připomínkového řízení, nicméně celý proces přijímání obecně závazné vyhlášky by se výrazně zrychlil, pokud by existovala možnost, aby městské části v některých oblastech mohly vydávat OZV, resp. mohly být zmocněny Statutem k jejich vydání. Lze si představit dva přístupy k takovéto právní úpravě výkonu samostatné působnosti. Buď by se jednalo o obecné svěřeni pravomoci vydávat OZV v konkrétní věcné oblasti, nebo by HLMP zmocnilo MČ vždy ad hoc v konkrétním případě.<sup>189</sup>

### 5.4 Výkon práv vlastníka k majetku hl. m. Prahy svěřenému do správy městské části

#### 5.4.1 Institut svěřené správy

Majetková správa je důležitou a nezbytnou součástí veřejné správy, správa obecního majetku patří mezi základní složky samostatné působnosti a je součástí práva na samosprávu. Vlastníkem obecního majetku v Praze je důsledně a pouze hl. m. Praha. Nejprve mě zajímala otázka, kde se vzal institut svěřené správy. Nejpravděpodobněji se jedná o terminologický (nikoliv pojmový) pozůstatek svěřeni majetku (národního) do správy národního výboru.<sup>190</sup> Opět se jedná o příklad jakési návaznosti na organizaci národních výborů či její pozůstatky. Ovšem vzhledem i vzhledem

---

<sup>188</sup> Zákonem č.

<sup>189</sup> Rovněž by to odpovídalo legální formulaci, kdy místo je spravována samostatně zastupitelstvem, je u MČ spravována zastupitelstvem.

<sup>190</sup> Srov. § 31 odst. 1 zákona č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů: „[...] národní majetek svěřený do jeho správy.“ a § 31 odst. 2: „správu [...] svěřuje a odnímá [...]“.



ke vnímání samosprávy v politickém smyslu. Jako obsahově nejbližší se často uvádí právo hospodaření s majetkem státu jednotlivých organizačních složek státu. Zřejmě jde o nejbližší institut v našem právním řádu, nicméně příměr zdaleka nevystihuje podstatu práv a povinností z titulu svěřené správy, a proto bych ho příliš nedoporučovala uvádět. Podstata institutu není laické veřejnosti vůbec zřejmá a vnímá ji jen jako „obyčejnou“ správu, tj. správu cizího majetku.<sup>191</sup>

V souladu s pravidly pro převod majetku uvedenými ve Statutu, se v případě veřejné správy jedná o výjimku ze zásady „nikdo nemůže převést právo, které mu nenáleží“.

Do katastru nemovitostí se zapisuje poznámkou. Už to samo o sobě dává informaci, kdo vykonává práva vlastníka a s kým je zapotřebí právně jednat.

Konkrétní omezení práv příslušné městské části je definováno u jednotlivé věci ve Statutu. Pokud je vymezeno omezení pro městskou část ve vztahu k nakládání s majetkem, muselo by nejdříve dojít ke změně Statutu a teprve pak by se s ním dalo nakládat nad původně vymezený rozsah. Neznamená to tedy, že hl. město si některá oprávnění vlastníka ponechává. Tak by to bylo jedině v případě, že by danou věc vůbec městské části nesvěřila.

To znamená, že vlastnictví nelze žádným jiným způsobem odejmout, ať už věc nabyta do vlastnictví HLMP z vlastní vůle (nabytí do vlastnictví a ex lege svěřením do správy), nebo z vůle HLMP (svěřením správy prostřednictvím vydání obecně závazné vyhlášky, kterou se mění Statut). Co by ale bylo možné, je omezení rozsahu oprávnění vlastníka, ovšem jednostranně pouze u majetku, který je ve Statutu, tedy zejména nemovitého a dále movitého v hodnotě 1 milion Kč a více, který pořizovalo hl. m. Praha a následně jej svěřilo městské části, tedy ne movitý majetek a nehmotný majetek, který pořizovala přímo městská část.

U MČ hl. města se primárně správa svěřuje v plném rozsahu, tj. všechna práva a povinnosti vlastníka a v odůvodněných konkrétních případech je přistoupeno k úpravě jednotlivých omezení. U městských částí statutárních měst je konstrukce, aspoň dle jazykového výkladu, opačná – statutární město je dle § 130 písm. h) oprávněno svěřit správu a vymežit rozsah oprávnění.

Pokud se vrátíme k výkladu *K. Berana* k veřejnoprávním korporacím a zmíníme tzv. majetkoprávní subjektivitu, nabízí se otázka: má městská část majetkoprávní subjektivitu, i když není vlastníkem?

Vlastnická práva MČ jsou odvozená od vlastnictví HLMP, nicméně městské části samotný výkon vlastnického práva poskytuje ekonomickou/majetkovou autonomii.

---

<sup>191</sup> Působí to problémy ve vztahu k veřejnosti, v případě, že ta nesouhlasí s konkrétním nakládáním s majetkem městskou částí a argumentuje tím, že MČ je správcem, nikoliv vlastníkem.

Souhlas s nad 50 milionů je vyžadován z důvodů hospodářských, nikoliv právních. Neexistuje právní důvod toho, aby tam omezení bylo. Byť věcně je toto omezení nepochybně správné z hlediska zachování majetkové celistvosti, je potřeba i tak poznamenat, že městské části mají značnou nezávislost při nakládání s majetkem.

Nesmíme rovněž opomenout skutečnost, že městská část má své vlastní příjmy.

## 5.5 Dílčí závěr k charakteru městské části

Ačkoliv už povětšinou nebývá pochyb o tom, že právní subjektivitu městská část nepostrádá, v literatuře se vyskytují i názory opačné, např. v publikaci M. Kopeckého.<sup>192</sup> Situace je výrazně složitější u posouzení, zda je městská část veřejnoprávní korporací. Nicméně v literatuře se setkáváme i s ojedinělým názorem, že městská část veřejnou korporací je, viz. P. Šebesta<sup>193</sup> v komentáři k zákonu o obecní policii.

To, že městská část není Ústavou ČR, oproti obcím a krajům, označena za veřejnoprávní korporaci, ještě neznamená, že jí ve skutečnosti není. Ostatně ani jiné veřejnoprávní korporace nejsou v ústavním pořádku zakotveny a o jejich existenci nikdo nepochybuje. Rozebrali jsme charakteristické znaky veřejnoprávní korporace

Tedy můžeme městskou část označit za subjekt práva na samosprávu, přičemž v tomto bodě vycházíme především z osobního základu městské části, jedná se o společenství občanů.

Je vhodné též vzpomenout nauku o *pouvoir municipal* – existence místních zájmů ve vztahu k celostátním zájmům. Domnívám se totiž, že totéž platí o zájmech městské části, které budou nutně často v rozporu s celoměstskými zájmy. Teprve vyvažování těchto protichůdných zájmů utváří městský organismus.

Aniž bych na počátku znala slovenskou právní úpravu, přiklonila bych se k jejímu uspořádání dokonce i v pojetí vlastnického práva městských částí. Městské části by tak mohly mít ve svém vlastnictví např. bytové domy, které slouží primárně k naplňování potřeb občanů městské části, nikoliv všech občanů Prahy.

Slovenská úprava má rovněž upravenou neslučitelnost funkcí primátora Bratislavy a starosty městské části, toto česká úprava postrádá, což není z pohledu plnění veřejných úkolů dle mého soudu vhodné, jelikož hlavní město a městské části mohou sledovat, a často sledují, protichůdné

---

<sup>192</sup> Kopecký, M. Právní postavení, str. 121 jinak oproti 1998, jeho názor se vyvíjí.

<sup>193</sup> Šebesta, P., Zákon, 2018, str. 24.

zájmy vyplývající nikoliv pouze z rozdílné politické reprezentace, ale především z charakteru městské části a ze zájmů celoměstského významu. Zákon přiznává městské části postavení obce v tom rozsahu, v jakém vykonává samosprávu a přenesenou působnost.<sup>194</sup>

Můžeme tedy uzavřít, že městská část má veřejnoprávní a soukromoprávní subjektivitu, a má další znaky veřejnoprávní korporace (má subjektivitu zřejmě i „vrchnostenskou“ ve vztahu k samostatné působnosti (řešení rozpočtové kázně dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, resp. paradoxně jí může být právě výše zmiňované jmenování soudců přísedících). Městská část má právě tolik práv a povinností, kolik jí veřejného právo svěřuje. Oproti tomu není územním samosprávným celkem, je částí celku, tedy není obcí, nicméně při výkonu samostatné působnosti má postavení obce a při výkonu přenesené působnosti mají její orgány postavení orgánů obcí. Tím se také dá vysvětlit skutečnost, že přestože není územním samosprávným celkem, má garantováno právo na samosprávu, a to z toho důvodu, že v jistých mezích a pro jisté účely má postavení územního samosprávného celku.

Nicméně je stále potřeba pamatovat na skutečnost, že městské části jsou uměle vytvořeným konstruktem, který má ve většině případů pramálo společného s původním vymezením postupně slučovaných a připojovaných obcí.

Lze uzavřít, že městská část je subjekt veřejné správy hybridního charakteru, jedná se o neautonomní veřejnoprávní korporaci sui generis.

---

<sup>194</sup> § 1a odst. 2 zákona č. 377/1990 Zb., o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave.

## 6 Úvahy de lege ferenda

Jakkoliv by některé změny v organizaci veřejné správy byly žádoucí, do značné míry je potřeba pracovat s tím, co je již delší dobu v platnosti, tedy si nemyslím, že by bylo vhodné jakkoliv radikálně měnit zejména krajské uspořádání už jen proto, že by změna vyžadovala nalezení ústavní většiny v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

Otázkami, které je třeba si v této kapitole položit, jsou ty, zda organizace veřejné správy v hlavním městě Praze vůbec potřebuje nějaké žádoucí změny, které by se daly označit jako zásadní, resp. nezbytně nutné, zda je potřeba těchto změn akutní a v případě, že změny jsou žádoucí, zda je vhodné činit je postupně nebo zda by se mělo jednat o změny radikální.

### 6.1 Změny organizace veřejné správy dané celostátní legislativou

V minulém volebním období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky byl po zdlouhavém procesu, jehož součástí byly i obstrukce v dolní komoře Parlamentu, schválen nový stavební zákon s dělenou účinností, přičemž většina ustanovení má nabýt účinnosti 1. 7. 2023. V současné době je v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky projednávána rozsáhlá novela tohoto stavebního zákona. Původním záměrem přitom bylo, že vznikne zcela samostatná soustava krajských stavebních úřadů (s případnými územními pracovišti danými vyhláškou Nejvyššího stavebního úřadu) a specializovaný a odvolací stavební úřad (opět s případnými územními pracovišti danými vyhláškou Nejvyššího stavebního úřadu), jejichž nadřízeným bude Nejvyšší stavební úřad. Organizace veřejné správy v hlavním městě Praze by se realizace tohoto návrhu, tj. centralizace, značně dotkla v tom, že by došlo k odejmutí výkonu přenesené působnosti státu v oblasti stavebního úřadu městským částem jako prvostupňovým stavebním úřadům i hlavnímu městu Praha jako druhostupňovému (nadřízenému, resp. odvolacímu) stavebnímu úřadu. V době přijetí návrhu a ani nyní, již v době platnosti zákona, není zřejmé, kolik by bylo v Praze územních pracovišť krajského stavebního úřadu, kolik by bylo v Praze územních pracovišť specializovaného a odvolacího stavebního úřadu a kde by tato pracoviště vůbec sídlila (!). Nikoliv zanedbatelnou otázkou, která byla při legislativním procesu i široce diskutována, byla otázka personálního zajištění těchto nově vzniklých stavebních úřadů, neboť odpůrci návrhu argumentovali tím, že schopné úředníky si obce budou chtít ponechat k výkonu jiných agend a jen malá část úředníků je ochotna vykonávat agendu stavebního úřadu dál jako státní zaměstnanci.

Na tomto příkladu bohužel můžeme vidět další nesystémovost, spočívající v tom, že je rozsáhle upravován zákon, který je již platný, a to před nabytím účinnosti jeho hlavních částí. Takové pojetí legislativního procesu samozřejmě narušuje samotný výkon veřejné správy, resp. její plánování do

budoucná, neboť městské části ani hlavní město Praha nemají postaveno na jisto, jaký by vůbec měl být konečný cíl navrhované právní úpravy a nemohou tak např. počítat s uvolněním lidských zdrojů pro jiné agendy, uvolnění prostor apod.

Dalším příkladem navrhované změny celostátní legislativy s dopadem na organizaci veřejné správy v hlavním městě Praze je návrh zákona č. 361/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony; dne 21. 2. 2023 proběhlo v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky 1. čtení tohoto návrhu a návrh byl přikázán k projednání výborům. Krom jiného bod 123 tohoto návrhu v § 125e na konec odst. 1 doplňuje krátkou větu „K projednávání přestupků a vedení řízení o zadržení řidičského průkazu jsou na území hlavního města Prahy příslušné úřady městských částí určené Statutem hlavního města Prahy.“ Důsledkem přijetí této změny však bude nejen to, že Ministerstvo dopravy se zbaví nutnosti vykonávat agendu odvolacího správního orgánu u přestupků dle zákona o silničním provozu, které v prvním stupni projednává hlavní město Praha, resp. Magistrát hl. m. Prahy, nýbrž to, že v prvním stupni budou muset veškeré přestupky dle zákona o silničním provozu projednávat městské části určené Statutem a dále kromě této agendy budou muset vést i řízení o zadržení řidičského průkazu. Účinnost novely v této části by dle návrhu měla být již od 1. 7. 2024, což městským částem nedává příliš času k přípravě na výkon této agendy, jak co se týče potřebných prostor pro výkon, tak zejména pro personální zajištění. Je přitom poměrně zásadní otázkou, zda se městské části mohou již nyní připravovat na změnu, která je teprve avizována a její přijetí není jisté, nebo musí v souladu s péčí řádného hospodáře vyčkat, až bude navržené ustanovení platné a teprve poté mohou investovat do zajištění potřebných prostor i vybavení pro výkon agendy.

Vzhledem k tomu, že Statutem bude muset být určeno, které městské části budou tuto agendu vykonávat (jakkoliv lze předpokládat, že to budou městské části Praha 1 až Praha 22), při vnějším připomínkovém řízení ke změně Statutu nelze než očekávat námitky městských částí proti výkonu této agendy.

## **6.2 K počtu městských částí hlavního města Prahy**

Hlavní město Praha má v současné době 57 městských částí, přičemž všechny tyto městské části vykonávají samostatnou působnost, mají zvolené zastupitelstvo a další orgány dle zákona o hlavním městě Praze, dále všechny tyto městské části vykonávají přenesenou působnost; městským částem Praha 1 až Praha 22 je pak (navíc) svěřen výkon další přenesené působnosti nad rozsah stanovený zákonem. K tomu je třeba uvést, že městské části hlavního města Prahy mají

velmi rozdílnou rozlohu území i velmi rozdílný počet obyvatel. Do zastupitelstev městských částí jsou celkem voleny stovky zastupitelů kandidujících za desítky často lokálních volebních stran. V praxi se pak stává, že některé z těchto volebních stran jsou v malých městských částech ve volbách úspěšné s programem, o kterém lze říci, že je v přímém rozporu se záměry hlavního města Prahy, což pochopitelně je součástí celého konceptu městských částí, ale problémem je, že se při takovémto množství malých městských částí jedná o nepoměrnou menšinu obyvatel.

K tomu je třeba konstatovat, že patrně daleko snazší je v oblasti veřejné správy přiznání práv, zejména pak přiznání práva samosprávy, než proces opačný, tedy proces odebrání těchto práv. K poměrně vysokému počtu městských částí Praha dospěla historickým vývojem a postupným rozšiřováním území hlavního města a nejeví se jako jednoduše schůdné jakkoliv vrchnostensky a administrativně počet městských částí snížit. Ostatně, nelze odhlédnout od toho, jak bylo v minulosti území některých městských částí administrativně vytvořeno doslova historickému vývoji navzdory, neboť od roku 1947 a zejména od roku 1949 byla katastrální území, která historicky kopírovala správní a samosprávné členění, dělena do více správních obvodů<sup>195</sup>. Např. území městské části Praha 2 tvoří jediné celé katastrální území Vyšehrad, dále část katastrálního území Nusle, část katastrálního území Vinohrady a část katastrálního území Nové Město. Další části těchto katastrálních území pak spadají do správních a územních obvodů jiných městských částí, a zatímco historickým „úřadem“ Nového Města byla Novoměstská radnice na Karlově náměstí, dnes se tato budova nachází zcela na okraji městské části Praha 2 v těsném sousedství s městskou částí Praha 1.

Teoreticky by bylo možné upravit počet městských částí Statutem, neboť ten určuje jednak jejich názvy a jednak vymezuje jejich území, a to vyjmenováním spadajících katastrálních území nebo jejich částí a slovním popisem jejich hranic, nicméně osobně nepovažuji úvahy v tomto směru do budoucna za reálné a podložené faktickou nutností je uskutečnit; spíše se v této oblasti jedná o politická vyjádření vztahující se k různým situacím, při kterých by se nižší počet městských částí ad hoc jevil jako příhodnější a právě proto se nejedná o návrhy, které by systémově řešily nějaký stále trávající problém nebo nedostatek.

---

<sup>195</sup> Dále pak v 60. letech. Vždy se tak dělo z politických důvodů tak, aby „vyšel“ volební výsledek, např. kusy Královských Vinohrad byly přičleněny k dělnickým čtvrtím a město tak už zřejmě nikdy neobnoví tuto historickou čtvrť, která bývala samostatným městem.

### 6.3 Obecně závazné vyhlášky a nařízení

Na území hlavního města Prahy platí množství obecně závazných vyhlášek i nařízení, přičemž porušení těchto předpisů má jasný přesah do oblasti správního trestání<sup>196</sup>. Některé tyto obecně závazné vyhlášky platí celoplošně, resp. přesněji na celém území hl. m. Prahy, např. obecně závazná vyhláška č. 20/2007 Sb. HMP, na ochranu veřejného pořádku v souvislosti s nabízením a poskytováním sexuálních služeb na veřejných prostranstvích, která jednoznačně stanoví, že nabízení a poskytování sexuálních služeb na veřejných prostranstvích na celém území Prahy je zakázáno. Jiné tyto obecně závazné vyhlášky platí jen na prostranstvích v nich vymezených, např. obecně závazná vyhláška č. 10/2022 Sb. HMP, o zákazu požívání alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích. Tato vyhláška, krom obecného stanovení, na kterých místech a v jakém okruhu od nich je konzumace alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích zakázána, obsahuje velmi rozsáhlou přílohu, ve které jsou explicitně vyjmenovány stovky veřejných prostranství, na kterých je konzumace alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích rovněž zakázána.<sup>197</sup>

Právě proto, že tato obecně závazná vyhláška neplatí na celém území hlavního města Prahy, lze si na ní ukázat, jak komplikované by bylo, kdyby městským částem bylo přiznáno právo vydávat své vlastní obecně závazné vyhlášky a nařízení. Předně, i pro obyvatele hlavního města Prahy jsou hranice mezi městskými částmi značně neostře, a pokud by v každé městské části platila jiná pravidla upravující typicky např. to, co se smí a nesmí na veřejných prostranstvích, vznikl by patrně naprostý chaos. Už výše uvedená obecně závazná vyhláška svým zněním vyvolává otázku, zda lze vůbec spravedlivě požadovat, aby obyvatel nebo návštěvník hlavního města Prahy znal alespoň její přibližné znění a věděl, zda se nachází na místě, na které zákaz uvedený ve vyhlášce dopadá či nikoliv. Obdobně by tomu nutně muselo být i v případě, že by v Praze platila lokální nařízení nebo lokální obecně závazné vyhlášky městských částí.<sup>198</sup> De lege ferenda se proto nejví jako jakkoliv vhodné, aby městské části, bez ohledu na jejich velikost a lokální problémy, které

---

<sup>196</sup> Dle § 4 odst. 1 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v nařízení obce nebo kraje a dle odst. 2 téhož ust. se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v obecně závazné vyhlášce obce nebo kraje. Za uvedené přestupky lze uložit pokutu do 100 000 Kč.

<sup>197</sup> Takto rozsáhlá příloha zde zůstala, přestože původním záměrem při přijímání nové obecně závazné vyhlášky upravující tuto oblast bylo to, aby se počet míst uvedených v příloze redukoval na minimum a platila místa uvedená obecně.

<sup>198</sup> Krom toho nelze ani opominout to, že obsah těchto podzákoných právních předpisů musí znát, a to poměrně podrobně, i orgány, které jejich dodržování kontrolují, v tomto případě typicky Městská policie hlavního města Prahy a tedy strážníci městské policie hl. m. Prahy

jiné městské části nemají, mohly vydávat vlastní obecně závazné vyhlášky nebo nařízení, a to přesto, že přijímání těchto podzákonných předpisů městskými částmi by mohlo být daleko pružnější i rychlejší.<sup>199</sup> Jak jsem naznačila výše ve vztahu k regulaci volného pobíhání psů, to pokušení autonomní normotvorby městské části je velké, ale z hlubší analýzy plyne, že jsou limity, které by Praha zřejmě neměla překračovat.

---

<sup>199</sup> Typickým příkladem, u kterého by mohlo být projednání podstatně rychlejší, je nařízení hlavního města Prahy, kterým se vydává tržní řád, přičemž toto nařízení je vydáváno jako nové i vícekrát ročně a hlavní město Praha pro něj vždy nejprve shromažďuje podklady, a to i prostřednictvím úřadů městských částí (zpravidla odborů živnostenských nebo dopravy).



## Závěr

Původně jsem měla představu, že ze zkoumání národních výborů nic potřebného pro práci nevzejde, jelikož se jednalo pouze o orgány státní správy. Nicméně naopak tam tkví podstata problémů spojených s vnitřním členěním hlavního města. Městské části vesměs vznikly v územních obvodech obvodních a místních národních výborů (kromě MČ Praha-Troja). Což je samozřejmě dáno i snahou o kontinuitu organizace místní veřejné správy.

Je z toho patrné, že budování systému veřejné správy a jakákoliv jeho reforma je nesmírně náročný úkol a nelze očekávat, pokud to není nezbytně nutné, hlubší změny bez toho, aby jim předcházel kontinuální vývoj a jeho analytická reflexe. Ani v této práci se proto, ani přes její omezený rozsah, nebylo možné vyhnout se alespoň krátkému historickému exkurzu.

U smíšeného systému veřejné správy je pak vhodné na maximum vytěžit přednosti systému a dostatečně posílit mechanismus eliminace jeho nedostatků. Zákon by zřejmě měl vyloučit možnost, aby úředník státní správy měl větší prostor ke kontaktu se samosprávou, než je nezbytně nutné, viz. vedoucí odboru ryze státní správy předsedou poradního orgánu rady (komise).

Snahou bylo přehledně představit příklady působností přenesených na městské části. Bylo zjištěno, že některé záležitosti se patrně odvíjejí od zvykového výkonu/organizace, nikoliv vycházející z dělicí linie samospráva – přenesená působnost, kterou právní řád stále spíše hledá, a to s příslušnou pojistkou: co není označeno zákonem za přenesenou působnost, je samospráva.

Při analýze komunálních předpisů bylo zjištěno, že nedůvodné rozdíly v právní úpravě, které přetrvávají po již provedených novelizacích, nejsou nikterak rozhodující a závažné pro aplikační praxi natolik, aby bylo nutné přijímat samostatné novely. Bylo by vhodné novelizovat tato ustanovení ve spojitosti s jinými úpravami komunálních předpisů. Většina rozdílů byla již v minulosti předmětem novelizací.

V diplomové práci jsem častěji používala odkazy na slovenskou právní úpravu postavení hlavního města Bratislavy, nečinila jsem tak s cílem provést komparaci, ale z důvodu inspirace pro úvahy *de lege ferenda*, které jsem nakonec vyhodnotila jako nereálné, resp. část z nich.

Při prostudování judikatury vztahující se k městským částem bylo zjištěno, že názor na postavení městské části není prakticky vůbec ukotvený.

Vycházejí z pozitivní právní úpravy, která příliš výkladových možností zkrátka neumožňuje, nelze o městské části uvažovat jako o územním samosprávném celku, přestože má územní, ekonomický i osobní základ. Samozřejmě je potřeba nezapomínat na to, že existují obavy z přílišného „osamostatňování se městských částí“ a z narušení celoměstského celku. Stále se jedná o „části“ celku. Možná by nebylo od věci zavést právní pojem „dílčí územní samosprávný

celek“ a naplnit tento pojem obsahem, který zaručuje městským částem právo na samosprávu bez jakýchkoliv pochybností.

Ukázali jsme si, městská část zřejmě nevznikla jako promyšlený právní koncept uspořádání v tomto případě zejména samosprávy, ale velmi pravděpodobně jde o výsledek politického boje mezi různými zájmy. I přesto, nebo snad právě proto, je nutné uchopit právní povahu městské části

V tomto případě je stále platný postoj *J. Hoetzela* o bohatosti potřeb a řešení in concreto.<sup>200</sup>

---

<sup>200</sup> Hoetzel, Československé..., 1934, str. 67.

## **Seznam zkratk**

### **Komentář k ZoHLMP**

<b>MČ</b>	městská část
<b>JSDH</b>	jednotka sboru dobrovolných hasičů
<b>Statut</b>	obecně závazná vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy
<b>ÚMČ</b>	úřad městské části
<b>ZHMP</b>	Zastupitelstvo hlavního města Prahy
<b>ZoHLMP</b>	zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

## Seznam použitých zdrojů

### 1 Seznam použité literatury

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

BĚLINA, P. *Dějiny Prahy I. Od nejstarších dob do sloučení pražských měst (1784)*. Litomyšl : Paseka, 1997, 488 s.

BOGUSZAK, J.; ČAPEK, J.; GERLOCH, A. *Teorie práva*. Praha : EUROLEX Bohemia, 2001, 323 s.

BRÁF, Albín a kol. *Samospráva: řada přednášek pořádaných "Českým klubem" v Praze*. Praha : J. Otto. 208 s. Dostupné také z: <https://ndk.cz/uuid/uuid:afcb01a0-a0b2-11e8-a81d-5ef3fc9bb22f>

BURSÍKOVÁ, L.; SVOBODA, T.; BENÁK, J.; KRÝSA, I.; SOCHOROVÁ, D.; VITOUL, V. *Právnícké osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právníká fakulta, 2014, 144 s. Spisy Právnícké fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia; sv. č. 506.

Dějiny obecní správy král. hlav. města Prahy za léta 1860-1880. Díl první, léta 1860-1870. První svazek.

DĚVĚROVÁ, M. a kol. *Zákon o hlavním městě Praze. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2018, 532 s.

EXNER, J. *Obce, města, městské části (o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech)*. Praha : Libri, 2004, 407 s.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s.

HENDRYCH, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha : ASPI, a.s., 2007, 212 s.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 4. aktualizované a doplněné vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2014, 250 s.

HLEDÍKOVÁ, Z.; JANÁK, J.; DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, 568 str.

HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Reprint původního vydání z roku 1934 (Melantrich : Praha), Praha, 454 s.

HOLEC, František, LAŠŤOVKOVÁ, Barbora, LEDVINKA, Václav a KOVAŘÍK, Petr. *Kronika královské Prahy a obcí sousedních, Díl IV: Připojené obce a zaniklé osady*. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 1996. 261 s.

HORIZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, 256 s.

HRUŠKA, L.; FOLDYNOVÁ, I.; HRUŠKOVÁ, A.; RICHTER, J.; KOVÁŘ, J.; a kol. *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., 2018,

CHALUPA, L. *Majetkoprávní vztahy a nakládání se svěřeným majetkem*, Právní rádce, roč. 2002, č. 4

Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy. *Pražské stavební předpisy s aktualizovaným odůvodněním*, Praha : IPR Praha, 2018. Dostupné také z: <https://iprpraha.cz/assets/files/files/fbd0ab1e138c787861cbd5cc0dd521eb.pdf>

KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha : C. H. Beck, 2003, 425 s.

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

KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017.

KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2019, 536 s.

KOPECKÝ, M.; PRŮCHA, P.; HAVLAN P.; JANEČEK, J.: *Zákon o obcích. Komentář*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 376 s.

KRAUS, V. (eds.) *Dějiny obecní správy král. hlav. města Prahy za léta 1860-1880*. Díl první, léta 1860-1870. První svazek. 266 s.

KUPKA, Jaroslav. *Perspektivy smíšeného modelu veřejné správy/I*. In *Moderní obec 2011*, č.12, s.60

KUPKA, J. Státní regulační komise a rozvoj Prahy Dostupné z: [https://www.uur.cz/images/publikace/uur/2009/2009-06/08\\_statni.pdf](https://www.uur.cz/images/publikace/uur/2009/2009-06/08_statni.pdf)

LEDVINKA, V. (eds.) *Osm století pražské samosprávy*. Praha : Scriptorium, 2000, 178 s. Dostupné také z: <http://www.ahmp.cz/index.html?mid=46&wstyle=0&page=%27%27>

LEDVINKA, V.; PEŠEK J. *Praha*. Praha : NLN, 2000,

MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přepracované vydání. Praha : Linde Praha, a.s., 2003, 672 s.

MATĚJKA, J. Korporace veřejnoprávní. In: *Slovník veřejného práva československého, svazek II*. Brno : Polygrafia, 1929.

MATĚJKA, J. *Pojem veřejnoprávní korporace*. V Praze: nákladem Knihovny Sborníku věd právních a státních, 1929, 112 s.

PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 2. aktualizované vyd. Praha : Leges, 2015, 1152 s.

MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přepracované vydání. Praha : LINDE PRAHA, a.s., 2003, 673 s.

PEČÍRKOVÁ, J. Pojem a Pojmenování Městské Obce ve Středověkých Čechách. *Listy Filologické / Folia Philologica*, vol. 98, no. 2, 1975, pp. 79–88. *JSTOR*, Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/23459735>. Accessed 23 Aug. 2022.

POMAHAČ, R. a kol. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, 335 s.

PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s.

SCHELLE, K. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 314 s.

SCHELLE, K. *Dějiny veřejné správy*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2016, 520 s.

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019, 512 s.

SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky*. Komentář. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007, 949 s.

Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 –2020. 2014, 74 s. Dostupné z:

[https://www.dataplan.info/img\\_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/cz-strategicky-ramec-rozvoje-verejne-spravy-2014-2020.pdf](https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/cz-strategicky-ramec-rozvoje-verejne-spravy-2014-2020.pdf)

Svaz českých okresů, KLAPKA, O. a Svaz československých měst. *Šedesát let československé samosprávy*. Praha : Orbis, 1925. 310 s. Dostupné také z:

<https://ndk.cz/uuid/uuid:9b3fa470-a362-11e5-b404-005056825209>

ŠEBESTA, Patrik. *Zákon o obecní policii*. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2018, 296 s.

ŠOUŠA, J. *Obecní majetek v Čechách 1848 – 1938. Základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848 – 1938*. Praha : Nakladatelství Karolinum, 2009, 244 s.

ŠVEC, M. *Komunální politika ve Velké Praze*. Praha : Nakladatelství Karolinum, 2013, 132 s.

VAVŘÍNEK, F. *Stručný přehled zřízení správního*

VEDRAL, J.; VÁŇA, L.; BŘEŇ, J.; PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2008, 864 s.

VEDRAL, J. *Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v české republice)*, Právník, roč. 2006, č.

VOJTÍŠEK, Václav a Rada hlavního města Prahy. *Praha v obnoveném státě československém*. Praha : Obecní důchody, 1936. 378 s. Dostupné také z:

<https://ndk.cz/uuid/uuid:8e5724f0-494e-11e4-af1d-001018b5eb5c>

VOJTÍŠEK, Václav. *O vývoji samosprávy pražských měst*. V Praze: Důchody obce hlavního města Prahy, 1927. s. 90. Dostupné také z: <https://ndk.cz/uuid/uuid:4419e4e0-bf0b-11e3-85ae-001018b5eb5c>

VOPÁLKA, Vladimír, Vladimír MIKULE a Vladimír SLÁDEČEK. *Veřejná správa a právo: pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha: C.H. Beck, 1997, 378 s. Dostupné také z: <https://dnnt.mzk.cz/uuid/uuid:9c022a10-ed58-11e4-b834-005056827e51>

## 2 Seznam použitých internetových zdrojů

Vládní návrh zákona o hl. m. Praze [cit. 2020-08-11]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=425&CT1=0>

[www.iprpraha.cz](http://www.iprpraha.cz)

## 3 Seznam použitých právních předpisů

Evropská charta místní samosprávy (vyhlášena pod č. 181/1999 Sb.)

Zákon č. 75/1919 Sb. z. a n., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé

Zákon č. 76/1919 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků

Zákon č. 51/2020, o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů



Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů

Vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. města Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy

#### **4 Seznam použité judikatury**

Nález Pl. ÚS 34/02

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 – 62

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013 – 138

Usnesení Nejvyššího správního soudu RS ze dne 11. 6. 2013, 3 Ao 9/2011 – 219

rozsudek Vrchního soudu v Praze 5 A 121/97-20 ze dne 27. 4. 1999

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1805/97

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 2004, sp. zn. 22 Cdo 2367/2003

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 12. 2006, sp. zn. 22 Cdo 3148/2005

#### **5 Seznam ostatních zdrojů**

##### **Kvalifikační práce**

KLEČKA, J. *Organizace veřejné správy v hlavním městě Praze*. Praha, 2014. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra správního práva a správní vědy. Vedoucí práce Vedral, Josef.

MALAST, J. *Obecní samospráva v České republice: teoretická a historická východiska*. Praha, 2015. Dizertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra správního práva a správní vědy. Vedoucí práce Kopecký, Martin.

VANĚK, P. *Pravidla nakládání s majetkem hl. města Prahy svěřeného městským částem*. Plzeň, 2017. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická, Katedra správního práva. Vedoucí práce Kopecký, Martin.

##### **Analýzy, strategické dokumenty**

Analýza zavedení přímé volby starostů. Dostupné z:

[file:///C:/Users/windows/AppData/Local/Temp/Anal%C3%BDza\\_zaveden%C3%AD\\_p%C5%99%C3%ADm%C3%A9\\_volby\\_starost%C5%AF.pdf](file:///C:/Users/windows/AppData/Local/Temp/Anal%C3%BDza_zaveden%C3%AD_p%C5%99%C3%ADm%C3%A9_volby_starost%C5%AF.pdf)

Strategie řízení a rozvoje Magistrátu hl. m. Prahy do roku 2020. Dostupné z:

**Jiné (důvodové zprávy, interní akty)**

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 131/2000 Sb.

Organizační řád ÚMČ Praha 2

Organizační řád Magistrátu hl. m. Prahy

# **Organizace veřejné správy v hlavním městě Praze**

## **Abstrakt**

Diplomová práce se zabývá organizací veřejné správy v hlavním městě Praze. Jejím cílem bylo podat ucelený přehled v ne příliš často zpracovávané problematice a dále se dotknout nejasného postavení a právní povahy městské části. Záměrem je poukázat na některé sporné otázky. Po nezbytném úvodu do problematiky organizace veřejné správy se práce zabývá historickými souvislostmi organizace veřejné správy v hlavním městě Praze. Následující kapitola se věnuje právní úpravě organizace veřejné správy v Praze, čtvrtá kapitola pak organizaci v užším smyslu. Práce popisuje postavení jednotlivých orgánů hlavního města Prahy a orgánů městských částí a rozebírá výkon územní samosprávy a státní správy v prostředí hlavního města Prahy. Dílčím cílem je otevřít polemiku ohledně právní povahy městské části hlavního města Prahy. Spornou se jeví otázka, zda je městská část veřejnoprávní korporací sui generis. Analýzou bylo zjištěno, že názor na právní povahu městské části není takřka vůbec ukotvený. Ačkoliv tedy není zpochybňována její právní osobnost v civilněprávní oblasti, na jejím postavení ve veřejnoprávní oblasti se odborníci neshodnou. Kapitola de lege ferenda spíše řeší cesty, kterými se raději neubírat.

**Klíčová slova: hlavní město Praha, organizace veřejné správy, městská část hlavního města Prahy**

## **Public administration bodies in the capital city of Prague**

### **Abstract**

The thesis deals with the organization of public administration in the capital city of Prague. Its aim was to give a comprehensive overview of a not very often treated issue and to touch upon the unclear position and legal nature of the city district. The intention is to highlight some controversial issues. After the necessary introduction to the issues of the public administration bodies, the thesis deals with the historical context of the public administration bodies in the capital city of Prague. The following chapter deals with the legal regulation of the public administration bodies in Prague, and the fourth chapter deals with public administration bodies in a narrower sense. The thesis describes the position of the individual bodies of the capital city of Prague and the bodies of the city districts and analyses the performance of local self-government and state administration in the environment of the capital city of Prague. A sub-objective is to open a controversy regarding the legal nature of the City of Prague. The question of whether a municipal district is a sui generis public law corporation is controversial. The analysis has shown that the opinion on the legal nature of the municipal district is hardly anchored at all. Thus, although its legal personality in the civil law sphere is not questioned, experts do not agree on its status in the public law sphere. Rather, the *de lege ferenda* chapter deals with ways not to take.

**Klíčová slova: the capital city of Prague, public administration bodies, district of the capital city of Prague**