



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

1. DUBNA 2022

AKTUÁLNÍ FUNGOVÁNÍ METROPOLITNÍ SPOLUPRÁCE V ČESKU A ZAHRANIČNÍ PŘÍKLADY

HELLEBRANDOVÁ LENKA, MGR.
JETMAR MAREK, ING., PH.D.
KRISTIÁN MALINA, ING.
OSR
Ministerstvo vnitra

Zpracováno v rámci projektu „Implementační jednotka Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020“, reg. č. CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0000125.

Projekt je spolufinancován z prostředků Evropské unie, Evropského sociálního fondu.

Vydalo Ministerstvo vnitra, odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy v roce 2022.



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



OBSAH

1. Základní východiska.....	3
2. Metropolitní spolupráce v koncepci Klientsky orientovaná veřejná správa 2030	4
3. Komparace právní úpravy metropolitních svazků ve Francii, Itálii, Polsku a Německu	6
3.1 Francie	6
3.1.1 Nástin historie právní úpravy meziobecní spolupráce	6
3.1.2 Fungování metropolitních svazků.....	7
3.1.3 Využitelnost francouzské právní úpravy metropolí v ČR.....	10
3.2 Itálie.....	10
3.2.1 Nástin historie právní úpravy meziobecní spolupráce	11
3.2.2 Fungování metropolitních svazků.....	11
3.2.2 Využitelnost italské právní úpravy metropolí v Česku	14
3.3 Polsko	14
3.3.1 Nástin historie právní úpravy metropolitní spolupráce	15
3.3.2 Fungování metropolitních svazků v Polsku	15
3.3.3 Využitelnost polské právní úpravy v ČR.....	17
3.4 Spolková republika Německo	17
3.4.1 Nástin historie právní úpravy meziobecní spolupráce	18
3.4.2 Fungování metropolitního svazku	18
3.4.3 Využitelnost německé právní úpravy v ČR	19
4. Základní charakteristiky online dotazníkového šetření.....	23
4.1 Výsledky online dotazníkového šetření.....	24
4.1.1 Základní znaky konkrétní metropole a aglomerace	24
4.1.2 Aktuální zkušenosti s metropolitní spoluprací (včetně spolupráce v rámci ITI/IPRÚ)	28
4.2 Syntéza – charakteristika jednotlivých mo/a	41
5. Shrnutí a východiska pro institucionalizaci metropolitní spolupráce	46
6. ZDROJE.....	49



1. ZÁKLADNÍ VÝCHODISKA

Metropolitní spolupráce představuje hierarchicky vyšší úroveň spolupráce obcí ve funkčních urbanizovaných územích (FUA). Tato území jsou charakterizována vysokou mírou urbanizace a koncentrace obyvatel, koncentrací ekonomických aktivit, vědy a výzkumu a také intenzivními socio-ekonomickými vazbami (dojíždka apod.) mezi centrem a jeho zázemím. Pro veřejnou správu představují tyto oblasti komplexně fungující regiony, které v systému české veřejné správy zatím neplní významnější roli. Díky své rozloze a počtu obyvatel ovšem představují důležitý stupeň v hierarchii sídelní struktury a neměly by tak do budoucna zůstat opominuty.

Vnímání územního vymezení metropolitních oblastí není zdaleka jednoznačné. S metropolitními oblastmi se pracuje při implementaci ITI, naopak třeba v územním plánování se využívají rozvojové oblasti (Politika územního rozvoje ČR). Metropolitní oblasti mohou být tvořeny jak jedním dominantním jádrovým městem, které ovlivňuje vývoj širšího území (např. Praha a zázemí), ale také větším počtem populačně silných měst (Ústecko a Chomutovsko, Ostravsko). Ačkoliv se tyto rozdíly v sídelní struktuře jednotlivých metropolitních oblastí mohou jevit jako zásadní, v praxi se ukazuje, že všechny fungují podobným způsobem a čelí obdobným výzvám. Tento předpoklad umožňuje přistoupit k návrhu jednotné legislativní úpravy metropolitní spolupráce v Česku.

Vymezení uvedených oblastí pro potřeby veřejné správy musí respektovat dlouhodobé socio-ekonomické trendy, ať už jde o suburbanizaci a stále rostoucí dojíždku do center ze vzdálenějších oblastí, nebo o koncentraci ekonomických aktivit, vyšších služeb i pracovních příležitostí v těchto oblastech. Opomíjena by ovšem neměla být ani zmiňovaná kulturní identita a pocit sounáležitosti s územím, protože ta může být klíčovým prvkem pro ochotu obcí spolupracovat v rámci metropolitních oblastí. V minulosti nebyly tyto sociokulturní aspekty při vymezování jednotlivých administrativních jednotek zohledňovány, což má důsledky až do současnosti, kdy latentní nesouhlas s dřívějším vymezením (viz rivalita Semily – Turnov) limituje jakékoliv plánované racionalizační změny a nepřímo i další rozvoj veřejné správy jako takové.

Zatímco v Česku se metropolitní spolupráce teprve začíná rozvíjet, tak v některých evropských zemích má tato forma spolupráce delší historii a bylo v nich dosaženo určitého stupně její institucionalizace. Způsoby fungování i legislativního nastavení se v jednotlivých zemích liší ať už s ohledem na daný systém veřejné správy nebo s ohledem na fungování ostatních forem meziobecní spolupráce. Zkušenosti ze zahraničí a způsoby, jakými se dané země vypořádaly se souvisejícími problémy (způsoby vymezení metropolí a aglomerací, nastavení kompetencí, způsoby rozhodování, míra zapojení obcí apod.), mohou být využitelné i při budoucím nastavení fungování metropolitní spolupráce v Česku.



2. METROPOLITNÍ SPOLUPRÁCE V KONCEPCI KLIENTSKY ORIENTOVANÁ VEŘEJNÁ SPRÁVA 2030

Metropolitní spolupráce je řešena v rámci dlouhodobé koncepční činnosti Odboru strategického rozvoje a koordinace veřejné správy na Ministerstvu vnitra a také v rámci spolupráce s Odborem regionální politiky na Ministerstvu pro místní rozvoj. Ministerstvo vnitra zakomponovalo téma metropolitní spolupráce a vznik tzv. metropolitního svazku do koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030. Pro potřeby řešení tohoto tématu byla na MV zřízena Pracovní skupina pro metropolitní oblasti a aglomerace, jejíž členy jsou jak dotčené resorty a zástupci všech MO/A v Česku, tak i zástupci zájmových organizací samospráva a také akademický sektor.

Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030

Specifický cíl 1.2 Zajistit optimální dostupnost služeb

Opatření 1.2.3 Zajištění flexibilnějšího výkonu veřejné správy v aglomeracích

- *Legální vymezení pojmů „aglomerace“ a „metropole“ pro potřeby veřejné správy.*
- *Budou zjišťovány funkční vazby v daném území. →→ Verifikace těchto zjištění bude probíhat v rámci projektu „**Zlepšení podmínek pro decentralizaci a dostupnost veřejné správy v území**“ financovaného z Norských fondů.*

Specifický cíl 2.4 Zefektivnit spolupráci obcí

Opatření 2.4.2 Zřízení specifického institutu meziobecní spolupráce v rámci aglomerací

- *Obecná právní úprava dobrovolného svazku obcí, který by měl být v případě aglomerací výrazně modifikován.*
- *Nová entita je zatím pracovníě nazývána „Metropolitní svazek obcí“ (MSO).*
- *Inspirace ze zahraničí – pro zobecnění bude využita analýza faktického fungování a právního postavení těchto svazků.*

Činnost Pracovní skupiny pro metropolitní oblasti a aglomerace na Ministerstvu vnitra a ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj

- *V návaznosti na Deklaraci primátorů je cílem MV a MMR zjistit potřeby a očekávání z území, a to jak ze strany samotných velkých měst (metropolí), tak i od zástupců obcí z jejich zázemí. "*
- *Realizace opatření vyplývající z koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030, včetně návrhu budoucího institucionálního ukotvení metropolitní spolupráce.*
- *Pracovní skupina bude zároveň sloužit i jako platforma pro sdílení zkušeností, příkladů dobré praxe i nápadů, jak dále rozvíjet metropolitní spolupráci.*

V návaznosti na plnění výše uvedených opatření byla v první řadě provedena rešerše zahraniční zkušenosti s metropolitní spoluprací a způsobu, jakým je ve vybraných zemích (SRN, Francie, Polsko, Itálie) legislativně ukotvena. Cílem bylo získat přehled o možném využití těchto právních norem v českém prostředí. V další fázi pak bylo ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj realizováno online dotazníkové šetření a navazující řízené rozhovory, jejichž cílem bylo získat informace o



aktuálním fungování metropolitní spolupráce v Česku. Obě tyto aktivity jsou primárním vstupem pro nastavení vhodného institutu meziobecní spolupráce v metropolitních oblastech a aglomeracích.



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

3. KOMPARACE PRÁVNÍ ÚPRAVY METROPOLITNÍCH SVAZKŮ VE FRANCII, ITÁLII, POLSKU A NĚMECKU

Cílem následujícího textu je deskripce základních modelů metropolitních svazků ve vybraných zemích. U metropolitních svazků je v rámci jednotlivých zemí stručně popsán vývoj jejich právního ukotvení. Modely metropolitních svazků jsou v textu roztříděny do základních kategorií podle míry institucionální fragmentace, kompetencí, způsobu voleb a financování. Následuje stručný popis jejich fungování v rámci jednotlivých kategorií ve smyslu nástinu základních kompetencí, orgánů, způsobu vzniku metropolí a jejich vztahu k dalším úrovním správy, stejně jako základní přehled jejich financování a přehled hlavních institutů, které je možné chápat jako inspirační vzory včetně základního posouzení jejich možné přenositelnosti.

3.1 FRANCIE

Francie je unitární stát s určitými prvky federace¹. Ve Francii funguje podobně jako v ostatních evropských zemích **víceúrovňový systém** veřejné správy, ve kterém figurují kromě vládní úrovně dále regiony (13 metropolitních a 5 zámořských), departementy (101) a obce (35 358). **Místní správu lze charakterizovat jako velmi rozdrobenou**, Francie patří spolu s ČR mezi země s největším počtem obcí (ČR v přepočtu na obyvatele a Francie v absolutním vyjádření). Francie dlouhodobě postupuje cestou meziobecní spolupráce, která se snaží tuto rozdrobenost překonávat. Základními institutem meziobecní spolupráce jsou jedno či **víceúčelové syndikáty** (svazky obcí), které mají tradici již z konce 19. století (tzv. jednoúčelové syndikáty), což se odráží i do geneze právní kodifikace metropolitních svazků.

Ve Francii fungují v současnosti 4 základní struktury meziobecní spolupráce (mezikomunální orgány, dále i „EPCI“), kterými jsou **společenství obcí** (syndikáty, Communauté de communes), **společenství aglomerace** (Communauté d'agglomération), **městské společenství** (Communauté urbaine) a **metropole** (Métropole). **Metropole představují nejvyšší možnou úroveň meziobecní spolupráce ve Francii.**

3.1.1 NÁSTIN HISTORIE PRÁVNÍ ÚPRAVY MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE

Meziobecní spolupráce ve Francii má již více než **130letou historii**, kdy vznikaly různé typy svazků obcí². Od konce padesátých let 20. století lze ve Francii zaznamenat vývoj směřující od víceúčelových svazků³ přes tzv. městská společenství⁴ k „novým aglomeracím“⁵. V roce 1999, po více než 100 letech vývoje

¹ Kvůli zámořskému území Nové Kaledonie v Tichém oceánu.

² Prvním typem meziobecních svazků byly společenství obcí (syndicates de comunes) v rámci kterých mohly vznikat jednoúčelové svazky obcí (zkr. SIVU), ty mohly vznikat na dobrovolné bázi na základě zákona z 22. března 1890.

³ Nařízení č. 59-29 z 5. ledna 1959. Toto nařízení rozšiřovalo možnost sdružení obcí o vytváření víceúčelových svazků obcí (zkr. SIVOM). Obce mají možnost věnovat se v rámci jediné struktury meziobecní spolupráce širšímu okruhu záležitostí, jako je správa domovního odpadu, městská doprava, voda či energie. Rovněž vytváří flexibilnější mechanismy zakládání těchto sdružení (o vstupu do sdružení se rozhoduje kvalifikovanou většinou).

⁴ Zákon č. 66-1069 z 31. prosince 1966 o městských společenstvích reagoval na potřeby upravit otázky meziobecních svazků na území velkých měst a zejména nízkou míru vytváření tzv. okrsků na území měst (na základě nařízení vlády č. 59-30 z 5. ledna 1959) a nově definuje společenství měst.

⁵ Zákon č. 83-636 ze dne 13. července 1983, kterým se mění statut nových aglomerací, (vzniklých na základě vládních nařízení ze 70. let za účelem vytvoření protiváhy dostředivých center jako je Paříž) a nabízí těmto



meziobecní spolupráce ve Francii, nabyl účinnosti zákon č. 99-586 z 12. července 1999 (tzv. zákon Chevènement). Cílem zákona byla jednak racionalizace struktur meziobecní spolupráce, tj. snížení počtu EPCIs s vlastními daňovými příjmy z 5 na 3, a vytvoření nového právního institutu společenství aglomerace⁶. Zákon Chevènement je třeba chápat v kontextu reakce na neúspěšné pokusy o slučování obcí. Obce si mohly historicky zvolit, jakou formu meziobecní spolupráce využijí a jaké kompetence na daný svazek přenesou, což přinášelo otázky ohledně efektivity výkonu správy a způsobů podílení se na fungování takového svazku (A. Torre, 2018).

Právní institut „Métropole“

Právní institut metropole se poprvé objevuje v zákoně č. 2010-1563 ze dne 16. prosince 2010 o reformě místních orgánů. V současné době jsou však metropole předmětem zákona ze dne 27. ledna 2014 o modernizaci územní veřejné akce a vytvoření metropolí, (tzv. zákon MAPTAM). MAPTAM byl součástí třetí vlny decentralizace a reakcí na rostoucí počet obyvatel v metropolitních územích. Od 90. let probíhaly snahy právně ukotvit postavení metropolí, dosavadní struktury meziobecní spolupráce využívané na území metropolí se zdály nevhodné pro realizaci rozvojových politik (viz důvodová zpráva k zákonu MAPTAM). Tento zákon významně upevňuje právní postavení metropolí jako nových institucí meziobecní spolupráce s možností vlastních daní, definuje metropole Paříže, Lyonu a Marseille, kterým přiznává specifické postavení a zároveň uznává (autorizuje) transformaci jiných druhů meziobecní spolupráce EPCIs na území velkých měst do metropolí. **Do roku 2018 vzniklo na základě tohoto zákonu 19 metropolí** (Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lille, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Orléans, Rennes, Rouen, Saint-Étienne, Strasbourg, Toulon, Toulouse, Tours) **a 3 metropole se specifickým postavením** (Aix-Marseille, Paris a Lyon).

SCHÉMA 1: HISTORICKÝ VÝVOJ UKOTVENÍ METROPOLITNÍ SPOLUPRÁCE V ZÁKONECH VE FRANCII



3.1.2 FUNGOVÁNÍ METROPOLITNÍCH SVAZKŮ

V Evropě se lze na základě míry institucionalizace podle charakteristik, jako jsou míra fragmentace, kompetence, způsob voleb a financování setkat se čtyřmi základními modely metropolitní spolupráce. Těmito modely jsou metropolitní vláda, metropolitní agentury (sektorové), vertikální koordinace a dobrovolná spolupráce (M. Tomas, 2015). Nežádka se stává, že v rámci jedné země může existovat více pojetí metropolitní spolupráce, a to nejen v zemích, které jsou federacemi, ale i v rámci unitárních států, jako je Francie. Zároveň v daných zemích nemusí existovat čisté příklady těchto modelů.

OBECNÁ KATEGORIZACE METROPOLITNÍCH SVAZKŮ VE FRANCII

V rámci Francie byly podrobněji sledovány příklady Paříže a Lyonu. **Lyonu odpovídá nejlépe charakteristika metropolitní vlády**, jedná se o nejvyšší stupeň institucionalizace, metropolitní instituce

strukturám několik možných forem správy, z nichž jmenujme tzv. společenství nové aglomerace a sdružení nové aglomerace (SAN); přičemž SAN se velmi rychle stává zdaleka oblíbenou strukturou.

⁶ Společenství aglomerace musí povinně vykonávat určité skupiny činností (hospodářský rozvoj, rozvoj území, bydlení a sociální rovnováhu bytových kapacit, politiku rozvoje města) doplnkově musí vykonávat alespoň dvě z dalších kompetencí (silniční komunikace, kanalizace a péči o kvalitu vody, sběr a zpracování odpadu, výstavba, zřizování a provoz kulturních, školních a sportovních zařízení).



zde mají silné kompetence, právní a daňovou autonomii a přímo i nepřímo volí své zástupce. V Evropě neexistuje čistá forma metropolitních vlád, hovoří se o tzv. „light modelu“, který vykazuje prvky např. sdílených kompetencí s dalšími úrovněmi správy, má omezené financování nebo nepřímé volby, přesto však mají v těchto modelech metropolitní uskupení zpravidla větší kompetence než běžné administrativní úřady nebo regiony na území hlavních měst. Lyon má jednak přímo volenou metropolitní radu (Pozn.: do roku 2020 zastoupeny všechny obce, od roku 2020 snížen počet okrsků a nejsou tak zastoupeny všechny obce) a nepřímo volenou stálou (výkonnou) radu, široké fiskální kompetence s vlastními daněmi, široké zákonem stanovené povinné kompetence, volitelné doplňkové kompetence, shora definované území (zákonem). **Paříž bývá charakterizována jako kombinovaný model** blízký metropolitní vládě s tím, že na rozdíl od Lyonu je část členů rady volena nepřímo (starostové obcí) a část volena přímo (90 zástupců Paříže).

KOMPETENCE METROPOLITNÍCH SVAZKŮ

V rámci kompetencí lze rozlišit tzv. **povinně vykonávané kompetence, doplňkové kompetence a další kompetence** může na metropole přenášet stát nebo na základě dohody také regiony a departementy.

Povinně vykonávané kompetence:

Plánování hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje	<ul style="list-style-type: none"> • vytváření a řízení zón (průmyslových, obchodních, turistických, přístavních, letištních) • akce hospodářského rozvoje • vytváření a provoz kulturních, sociokulturních, sociálně-vzdělávacích a sportovních zařízení
Metropolitní prostorové plánování	<ul style="list-style-type: none"> • plán územní soudržnosti (tzv. SCOT), dokument územního plánování na úrovni několika obcí nebo skup. obcí zaměřený na soudržnost všech odvětvových politik (bydlení, mobilita, obchod, životní prostředí a krajina) a sektorový plán • organizace veřejné dopravy • parky a parkovací plochy a plán městské mobility
Bytová politika	<ul style="list-style-type: none"> • místní program bydlení; bytová politika; finanční pomoc na sociální bydlení; • akce ve prospěch sociálního bydlení; akce ve prospěch bydlení pro znevýhodněné osoby; • zlepšení budovaného bytového fondu, rehabilitace a redukce nehygienického bydlení
Politika rozvoje měst	<ul style="list-style-type: none"> • zlepšení podmínek v degradovaných čtvrtích a snížení nerovností • SWOT analýzy • koordinace smluvních ujednání pro městský rozvoj, místní rozvoj a ekonomickou a sociální integraci, jakož i místní opatření pro prevenci kriminality
Správa služeb společného zájmu	<ul style="list-style-type: none"> • hygiena a voda; hasičské a záchranné služby
Politika životního prostředí	<ul style="list-style-type: none"> • nakládání s odpadem • boj proti znečištění ovzduší a hluku • příspěvek k transformaci energie; podpora opatření k řízení poptávky po energii; tvorba, vývoj • údržba a správa městských sítí vytápění nebo chlazení

Doplňkové kompetence zahrnují zejm. financování různých akcí a organizací, např. v oblasti sportu, muzeí či cestovního ruchu.



ORGÁNY METROPOLITNÍCH SVAZKŮ A JEJICH VZNIK

Metropole mají **zpravidla kombinaci přímo a nepřímo volených zástupců**, s tím, že v jednotlivých metropolitních se mechanismy zastoupení mohou lišit. Podle zákona o teritoriálním uspořádání republiky (upravuje zákon NOTRe, 2015) lze odlišit metropolitní radu (složenou z volených zástupců), výkonnou radu/úřad (nepřímo volení předseda a radní), územní konferenci (ze starostů všech obcí) případně další poradní orgány na základě rozhodnutí rady.

Předseda

Připravuje, svolává a vede jednání městské rady, je schvalující osoba pro oblast výdajů, je vedoucím v oblasti služeb v metropoli a zastupuje metropoli u soudu. Předseda/prezident je odpovědný za realizaci metropolitní politiky, zejména za výkon rozhodnutí odhlasovaných metropolitní radou. **Předseda/prezident a místopředsedové tvoří předsednictvo.**

Metropolitní rada

Metropolitní rada je poradním shromážděním. Rada projednává a přijímá rozhodnutí, kterými se řídí metropolitní politika. Zastoupení jednotlivých obcí (resp. zástupců obcí) v této radě je dáno poměrově dle počtu obyvatel, přičemž do roku 2020 každá obec musela mít v radě svého zástupce, později mohly být volební okrsky větší, a tudíž nemusí mít každá obec v radě svého zástupce.

Úřad metropole

Skládá se z prezidenta, viceprezidentů, delegovaných metropolitních členů rady a metropolitních členů zastupujících každou ze skupin volených zástupců vytvořených v rámci městské rady (= předsedové „územních rad“). Má rozhodovací pravomoci v rámci úkolů, které jí byly svěřeny metropolitní radou.

Územní rady

Územní rady představují dekoncentrované orgány metropolitní rady a nemají právní subjektivitu. Jednají jménem metropolitní rady v souladu s jejími cíli a pravidly. Vykonávají kompetence, které jim deleguje metropolitní rada a zároveň působí jako poradní orgány. Zpravidla jsou v ní zastoupeni všichni starostové obcí.

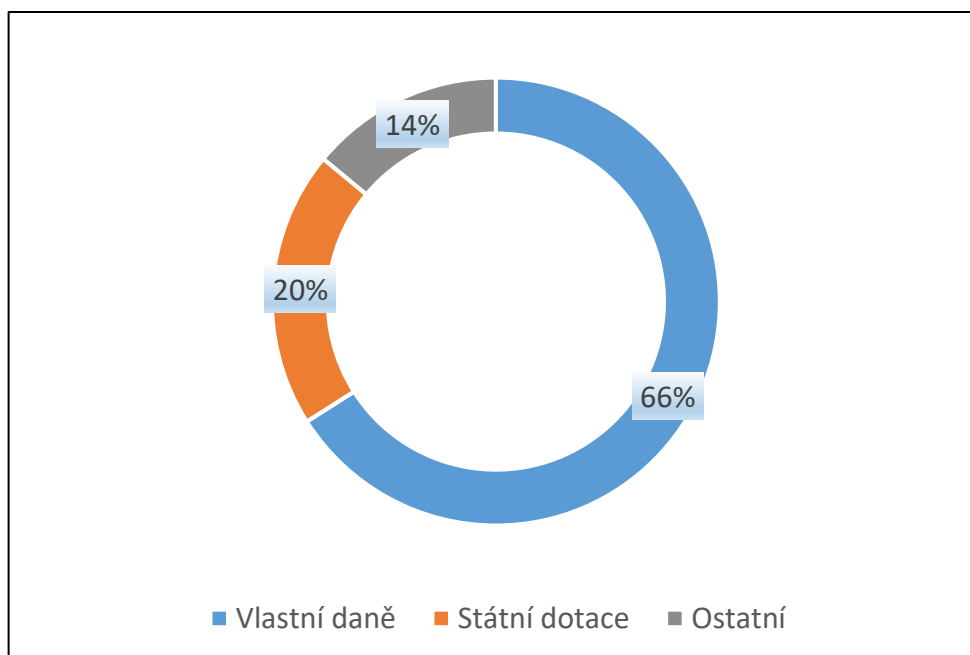
Metropole může obecně vzniknout formou vyhlášky **na územích s více než 400 000 obyvateli**, která se nacházejí **v městských oblastech nad 650 000 obyvatel**. V rámci Francie lze rozlišit vybrané **shora definované metropolitní svazky** (Paříž, Lyon, Marseille), které byly definovány na základě zákona (MAPTAM) sloučením několika druhů EPCI, část metropolí vznikla **povinně spojením městských sdružení** (Rennes, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg et Montpellier), **zatímco jiné vznikly spojením s departementy**.

FINANCOVÁNÍ METROPOLITNÍCH SVAZKŮ

Francouzské metropole patří ke skupině institucí meziobecní spolupráce s vlastními daňovými příjmy. Financování je zajištěno prostřednictvím čtyř místních daní (daň z hospodářské činnosti, domovní daň, pozemková daň ze zastavěné plochy, pozemková daň z nezastavěné plochy). Tyto prostředky jsou dále doplněny o státní podporu a další příjmy (z vlastních služeb a majetku).



GRAF 1: PODÍLY PŘÍJMŮ LYONU V ROCE 2016



Zdroj: Lyon Metropoles Factfile, 2016

3.1.3 VYUŽITELNOST FRANCOUZSKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY METROPOLÍ V ČR

Úprava metropolí ve Francii není jako celek pro Českou republiku přenositelná, a to z důvodu přílišných rozdílů mezi oběma právními řády. Některé instituty tamních metropolitních svazků, zejména upravujících **vnitřní strukturu metropolitního svazku** by se pro Českou republiku mohla stát inspirativním vzorem při tvorbě vlastního legislativního řešení. Podobně jsou zajímavým inspirativním vzorem rovněž kompetence, které metropolitní svazky vykonávají.

Nejvíce využitelnou skutečností je však pro Českou republiku **dlouhodobost a přirozenost meziobecní spolupráce** ve Francii, která není využívána jen na základě dobrovolnosti (z důvodu výhodnosti pro dotčené obce), nýbrž již řadu desetiletí především pro výkon státní, resp. veřejné správy ve Francii. Toto pojetí, natolik odlišné od pojetí v ČR, představuje **velmi cenný inspirativní vzor pro Českou republiku**.

3.2 ITÁLIE

Itálie je dle Ústavy unitární stát, přičemž uplatňuje zásady místní autonomie a decentralizace. V současnosti je Itálie považována za tzv. „**regionalizovanou zemi**“. Regionalismus se postupně prosazuje po 2. světové válce a projevuje se posilováním provincií a metropolitních regionů. V Itálii najdeme podobně jako v dalších zemích **vícetupňový model správy s vysokou mírou institucionální fragmentace**, ve kterém nalezneme regiony (15 běžných regionů, 5 regionů se zvláštním statutem), samosprávné provincie (Bolzano/Bozen a Trento), provincie (110), metropolitní oblasti (15) a obce (7960). Italskou samosprávu lze rovněž charakterizovat jako **poměrně rozdrobenou**. Itálie tuto rozdrobenost krom slučování obcí překonává rovněž skrze instituty meziobecní spolupráce. V současné době v Itálii existují následující formy meziobecní spolupráce: **úmluvy** (Convenzioni), **dohody** (Accordi), **společné územní plány** (Piani di area), **územní smlouvy** (Patti territoriali) mezi obcemi a soukromými subjekty, **sdržení obcí** (Consorti di communi), **svazky obcí** (Unioni di communi) a **horská společenství**

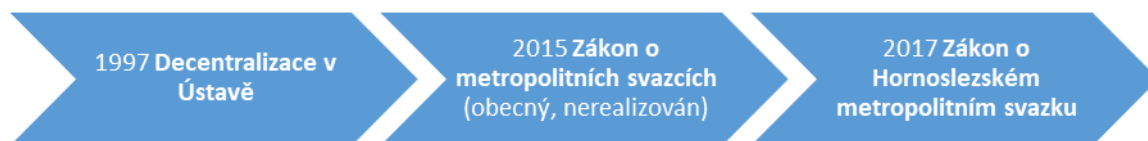


(Communita Montana). Zatímco úmluvy, dohody, pakty a plány jsou tvořeny bez právní subjektivity, vyznačují se určitou flexibilitou a jedná se zpravidla o jednoúčelové svazky, **další typy spolupráce jsou již institucionalizované**. Metropolitní území v Itálii tak stojí mimo klasické struktury meziobecní spolupráce (jako je tomu např. ve Francii) a odpovídají správnímu členění, kdy de facto nahrazují provincie.

3.2.1 NÁSTIN HISTORIE PRÁVNÍ ÚPRAVY MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE

Metropole jsou ukotveny ve 114. článku Ústavy. Původní zákon (142/90) o metropolitních městech předpokládal povinné začlenění obcí do shora definovaných několika metropolitních svazků (doplněných o metropolitní města definovaná regiony Sardinie a Sicílie), avšak nebyl nikdy reálně naplněn. Vznik metropolitních svazků dále předpokládal ústavní dodatek z roku 2001 (konkr. zmíněný článek 114), bylo však nejasné, zda by tyto metropolitní svazky zakládal stát nebo provincie. Jistý posun přinesl zákon (42/2009) o fiskálním federalismu, který vyjmenovává metropolitní svazky a nastiňuje jejich některé funkce. Zásadní změnu však přináší zákon o reformě místní správy (56/2014), tzv. Delriův zákon, tento zákon znovu vyjmenovává metropolitní oblasti (Turin, Milan, Venice, Genoa, Bologna, Florence, Rome, Bari, Naples and Reggio Calabria), přičemž tento zákon nahrazoval metropolemi stávající provincie. Obce si mohly vybrat, zda chtějí být vyňaty shora definovaných území a zda se chtějí připojit k sousedícím zachovaným provinciím. Vzhledem k tomu, že konečné slovo měl stát, hranice metropolitních území zůstaly nezměněny. Delriův zákon definoval řídicí a prostorové uspořádání nových metropolitních úřadů a znamenal posun v přístupu územního plánování, rovněž přiřkl metropolitním oblastem provádění evropské urbánní agendy.

SCHEMA 2: HISTORICKÝ VÝVOJ UKOTVENÍ METROPOLITNÍ SPOLUPRÁCE V ZÁKONECH V ITÁLII



3.2.2 FUNGOVÁNÍ METROPOLITNÍCH SVAZKŮ

OBECNÁ KATEGORIZACE METROPOLITNÍCH ÚZEMÍ V ITÁLII

V rámci Itálie byl podrobněji zkoumán příklad Turína, přičemž postavení jednotlivých metropolí se zásadně neliší, jako je tomu např. v Německu, ačkoliv mají jednotlivé italské regiony silné postavení. Turínu odpovídá charakteristika tzv. **kombinovaného modelu**, který byl zejm. před reformou Delrioova zákona označován jako příklad dobrovolné spolupráce obcí. Metropolitní město Turín má přímo voleného starostu, nepřímo volenou metropolitní radu (starostové členských obcí si volí mezi členy metropolitní rady). Metropole Turína má kompetence zejména v oblasti územního plánování a zajištění vybraných služeb, shora definované území (s tím, že obce měly dílčí možnost volby, zda se přidružit k metropoli či zachované provincii).

KOMPETENCE METROPOLITNÍCH ÚZEMÍ

V rámci kompetencí lze rozlišit tzv. **povinně vykonávané kompetence**, na základě zákona, další kompetence může na metropole přenášet stát nebo regiony, obce mohou případně, pokud je v souladu se statutem metropolitního města po dohodě na metropoli přenášet i **další kompetence**.



Povinně vykonávané kompetence:

Strategické plánování	<ul style="list-style-type: none">• přijetí a každoroční aktualizace strategického plánu metropolitní oblasti• hospodářský a sociální rozvoj, zajištění podpory hospodářských a finančních aktivit, vč. inovativního výzkumu v souladu s posláním metropolitního města
Územní plánování	<ul style="list-style-type: none">• územní plánování včetně staveb komunikace, servisní sítě a infrastruktury, koordinace a dohledu nad obcemi, které jsou součástí metropolitního města
Bezpečnost	<ul style="list-style-type: none">• zajištění služeb městské policie
Doprava	<ul style="list-style-type: none">• mobilita a životaschopnost, zajištění kompatibility a soudržnosti městského urbanismu v rámci působnosti metropole
Městské služby	<ul style="list-style-type: none">• systémy řízení koordinovaných služeb, organizace veřejných služeb obecného zájmu metropolitní oblasti• Po dohodě s obcemi i funkce přípravy zadávací dokumentace, fce zadavatele, sledování smlouvy o poskytování služeb a organizaci soutěží, podpora a koordinace IT systémů a digitalizace v metropolitní oblasti

ORGÁNY METROPOLITNÍCH SVAZKŮ A JEJICH VZNIK

Metropole mají zpravidla **kombinaci přímo a nepřímo volených zástupců**, Podle Delrioova zákona lze odlišit metropolitní radu (složenou z volených zástupců), výkonnou radu/úřad (nepřímo volení předseda a radní), územní konferenci (ze starostů všech obcí) případně další poradní orgány na základě rozhodnutí rady.

Starosta (primátor)

Starosta je přímo volen občany. Starosta (obcí a měst) obecně v italském komunálním systému má velice silné postavení a v mezinárodních komparativních analýzách patří italský starosta, co se týče pravomocí, mezi vůbec ty nejsilnější. Jeho silné postavení je tak v metropolitních městech ještě umocněno, což je dáno především tím, že pravomoci provincií převzaly právě metropolitní města, a navíc došlo k jejich posílení. Metropolitní starosta například ani nemusí předkládat své akty metropolitní radě ke schválení. Metropolitní starosta jinak dále zastupuje metropolitní město navenek, svolává a předsedá Metropolitní radě a Metropolitnímu shromáždění; vykonává další funkce stanovené statutem. Starosta si může vybrat svého zástupce, o jehož uvedení do funkce informuje Metropolitní radu. Jeho zástupce vykonává všechny funkce, které mu starosta svěřil a delegoval na něj.



Metropolitní shromáždění

Nejvyšším orgánem metropolitní oblasti (metropolitního města) je Metropolitní shromáždění. Metropolitní shromáždění především přijímá nebo odmítá statut a jeho změny navržené metropolitní radou, s hlasy představujícími alespoň jednu třetinu zahrnutých obcí a většinu z celkového počtu obyvatel. Členy metropolitního shromáždění jsou všichni starostové členských obcí.

Metropolitní rada

Rada, která je volena starosty a obecními radami z metropolitní oblasti – nejedná se tedy o přímo volený orgán. Metropolitní rada je volena na pět let a počet členů je odvislý od počtů obyvatel žijících v dané metropolitní oblasti (14-24 radních). Radě předsedá Metropolitní starosta. Metropolitní rada je především orgánem dohledu a kontroly, navrhuje statut a jeho změny Shromáždění, schvaluje předpisy, plány a programy; schvaluje nebo přijímá jakýkoli jiný akt, který mu byl předložen městským starostou; vykonává další funkce stanovené statutem. Na návrh starosty města přijímá obecné koncepty rozpočtu, které mají být předloženy k vyjádření Metropolitnímu shromáždění. Rada také schvaluje účetní závěrku.

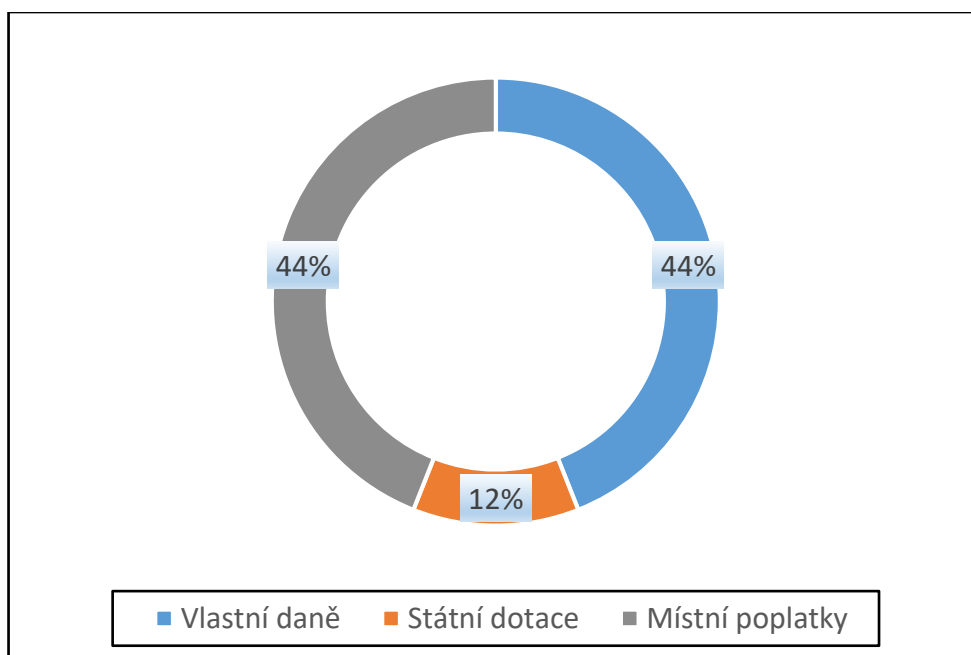
Delrioův zákon (zákon 56/2014) po několika neúspěšných pokusech s možností zdola definovat metropolitní území na základě (zákona 265/1999) **shora definoval tato území** (Turín, Milán, Benátky, Janov, Bologna, Florencie, Řím, Bari, Neapol a Reggio Calabria) s tím, že automaticky **nahradí odpovídající provincie** do 1. ledna 2015 a koexistují se všemi obcemi v jejich působnosti. Jinými slovy obce nebyly sloučeny do jednoho velkého metropolitního města, **ale měly možnost se odhlásit a připojit se k jedné z již existujících zachovaných provincií v okolí** (podmínky vytvoření byly potvrzeny ústavním soudem, viz nálezn. 50/2015). Podobně se mohly i obce mimo jurisdikci starých provincií přihlásit a stát se součástí nového metropolitního města. I vzhledem k tomu, že v případě sporů by měl konečné slovo stát (rada ministrů) se hranice metropolitních oblastí nezměnily.

FINANCOVÁNÍ METROPOLITNÍCH MĚST

Financování metropolí, provincií a měst vyplývá ze zákona o fiskálním federalismu (42/2009) který má zajistit metropolitním městům určitou finanční autonomii (možnosti vybírat daně a poplatky). Metropolitní města jsou financována hlavně na **základě ročních (vyrovnávacích) příspěvků ze státního rozpočtu** (na základě podílu na DPH a podobně jako provincie z dopravních daní). Část příjmů pak tvoří **místní daně** (zejm. díky možnosti navýšení daně z příjmu až o 0,8 % a daně z nemovitosti v rozsahu 0,4-0,7) a **místní poplatky**. I proto se i v současné době vedou debaty o tom, jak nastavit, respektive upravit financování metropolitních měst. Důležité je také podotknout, že zdrojem financování metropolitních měst nejsou členské příspěvky (jako tomu bylo u dobrovolných svazků do roku 2014). Mimo to jsou financována z **evropských prostředků**.



GRAF 2: PODÍLY PŘÍJMŮ METROPOLE MILÁN V ROCE 2019



Zdroj: City of Milan Rating Report, 2020

3.2.2 VYUŽITELNOST ITALSKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY METROPOLÍ V ČESKU

Úprava metropolí Itálii **není jako celek pro Českou republiku přenositelná**, a to z důvodu přílišných rozdílů mezi oběma právními řády a stupně regionalizace (resp. daňové autonomie a daňového řádu). Mimo to Italské metropole nahradily některé provincie. Na rozdíl od Francie či Itálie nemají být metropolitní svazky v ČR výsledkem připravovaných územních reforem, které by odnímalý kompetence jiným úrovním. **Metropolitní svazky mají v ČR vzniknout vedle obecní a krajské úrovně, s kterými musí být zachována funkční spolupráce.**

Samotný italský zákon č. 56/2014 je poměrně stručný: upravuje především 1) znaky metropolitních oblastí, 2) jejich věcné vymezení, 3) základy vnitřní struktury a 4) náležitosti statutu, který na základě zákona a v jeho mezích mohou vydávat jednotlivé metropole, zatímco otázky financování upravují další zákony. V případě delegace dalších úkolů ze strany státu (tuto možnost připouští francouzský, italský i polský příklad), italský model připouští i jednostrannou delegaci nových úkolů, avšak musí být splněno kritérium „subsidiarity, diferenciacie a přiměřenosti“. Nepřímá využitelnost tohoto principu pro ČR spočívá především v rozhodnutí, **zdali je důvodné, aby metropolitní svazek i nadále vykonával jen samostatnou působnost, či zda by se meziobecní spolupráce na této úrovni měla otevřít rovněž výkonu státní správy.**

3.3 POLSKO

Polsko je unitární a v evropském srovnání decentralizovaný stát. V Polsku najdeme několikastupňový model veřejné správy, ve kterém figuruje krom vládní úrovně vojvodství (16), okresy (314) a obce (2478). V současné době existují v Polsku (na základě Ústavy) následující formy meziobecní spolupráce, kterými jsou **meziobecní svazky** (związki) a **dohody** (porozumienie). Mimo výše zmíněné struktury a instituty funguje v Polsku (na základě zákona) Hornoslezská metropole. Metropolitní svazek má

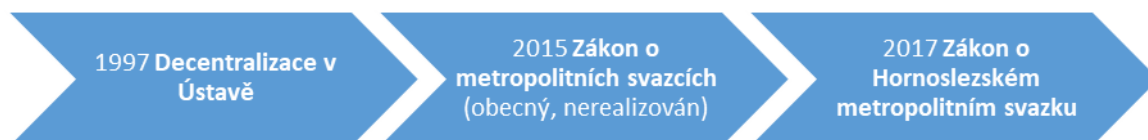


podobně jako ostatní meziobecní svazky právní subjektivitu a zahrnuje město Katowice, které je na úrovni okresu.

3.3.1 NÁSTIN HISTORIE PRÁVNÍ ÚPRAVY METROPOLITNÍ SPOLUPRÁCE

Metropolitní spolupráce **nemá v Polsku na rozdíl od meziobecní spolupráce dlouhou tradici**. Ústava Polské republiky z roku 1997 předpokládala posilování decentralizace. **První úpravou metropolitních území byl zákon z 9. října 2015 o metropolitních svazcích** (obecný zákon). Z důvodu věcných i politických sporů mezi centrální a regionální úrovní (proti byli zejména starostové velkých měst v Mazovském vojvodství), však zákon nebyl nikdy proveden. **Následně byl obecný zákon zrušen zákonem z 9. března 2017 o Hornoslezském metropolitním svazku** (konkrétní úprava, neumožňuje vznik jiných svazků). Původní zákon předpokládal formování svazku zdola, takže do něj mohly vstupovat obce, které jsou součástí okresu, jehož část je součástí metropolitního území. Pozdější zákon byl stanoven na konkrétní území rozhodnutím rady ministrů. Hornoslezský metropolitní svazek má vlastní subjektivitu, ale nepodléhá soudní ochraně nezávislosti. Svazek podléhá kontrole předsedy Rady ministrů, maršálka vojvodství, resp. účetní kontrole regionální účetní komory. Do společenství se mohou zapojit další obce pod podmínkou souhlasu shromáždění.

SCHÉMA 3: HISTORICKÝ VÝVOJ UKOTVENÍ METROPOLITNÍ SPOLUPRÁCE V ZÁKONECH V POLSKU



3.3.2 FUNGOVÁNÍ METROPOLITNÍCH SVAZKŮ V POLSKU

OBECNÁ KATEGORIZACE

V rámci Polska byl podrobněji zkoumán příklad Hornoslezské metropole, která je ostatně jedinou fungující institucionalizovanou metropolí na polském území. Hornoslezskému svazku bývá přiřazována kategorie “**dobrovolné spolupráce obcí**”, ačkoliv se jedná o shora definovaný metropolitní svazek, ve kterém se konají nepřímé volby (shromáždění delegátů členských obcí a výkonná rada) a rozsah kompetencí je upraven statutem svazku. Mezi základní kompetence svazku patří strategické a územní plánování, správa komunikací a podpora turismu. Svazek je financován z podílu na sdílených daních a z příspěvků členských obcí.

KOMPETENCE METROPOLITNÍHO SVAZKU

Hornoslezský metropolitní svazek plní **povinné úkoly na základě zákona**, dále může na **základě veřejnoprávní smlouvy plnit další úkoly** (spadající do působnosti obce, vojvodství)⁷.

⁷ Pozn.: Obce mohou podle zákona delegovat své zákonné úkoly na Metropoli, ale musí ručit za jejich financování, případně může na základě dohody s orgánem státní správy plnit další úkoly (spadající do působnosti státní správy).



Povinné úkoly:

Plánování a realizace územního a strategického rozvoje	<ul style="list-style-type: none">•formování prostorového řádu (vytváření prostorových vztahů)•společenský a ekonomický rozvoj
Správa komunikací a dopravy	<ul style="list-style-type: none">•plánování, koordinace a integrace hromadné dopravy (vč. silniční, železniční a další linkové dopravy)•metropolitní osobní doprava•spolupráce při určování tras celostátních, okresních, vojvodských silnic
Propagace území	<ul style="list-style-type: none">•podpora metropolitního sdružení a jeho oblastí

ORGÁNY METROPOLITNÍCH SVAZKŮ A JEJICH VZNIK

Valná hromada/shromáždění členů

Valná hromada je „zákonodárný“ a kontrolní orgán, schází se nejméně 1x ročně, každá členská obec zde má 1 zástupce, hlasy všech účastníků mají stejnou váhu nezávisle na populační velikosti zastoupené obce, zástupce si každá obec (resp. zastupitelstvo) volí sama, mezi nejdůležitější kompetence patří přijetí akčního plánu metropole, schvalování změn statutu metropolitního svazku, volba rady svazku (a kontrolní funkce ve vztahu k ní) a udělení souhlasu s jeho činností. Usnesení jsou přijímána dvojnásobnou většinou hlasů (tzn. nadpoloviční většina členů, kteří musí zároveň zastupovat více než polovinu obyvatel metropole).

Správní rada

Její členové jsou voleni valnou hromadou, každý okres (powiat) či podoblast dané metropole má v radě svého zástupce, má maximálně 5 členů, (členství v radě není slučitelné s funkcí zástupce samosprávy ani poslance). Rada je výkonný orgán, mezi jehož kompetence patří např. schvalování návrhu rozpočtu. Rada řídí každodenní činnosti a zastupuje svazek navenek. Mezi pravomoci správní rady patří mimo jiné plnění usnesení a žádostí valné hromady členů a rady, příprava ročního rozpočtu svazku a hospodaření s jeho majetkem, plnění úkolů v rámci ITI, získávání externích prostředků a podávání zpráv o činnosti.

Kontrolní výbor

Kontrolní výbor je orgán kontroly a vnitřního dohledu, jehož členy vybírá Valná hromada/shromáždění, stejně tak může specifikovat jeho úkoly.

Tematické výbory

Jedná se o fakultativní orgány, které sdružují zástupce členských obcí. Jejich úkolem je prohlubovat spolupráci mezi obcemi a kanceláří svazku, implementovat metropolitní strategii, vydávat stanoviska k plánovaným investicím a metropolitním projektům. Příkladem tematických výborů jsou např. Výbor pro infrastrukturu a životní prostředí, Výbor pro kulturní záležitosti apod.



Pokud jde o geografické/územní vymezení metropolitních svazků, tak **hranice jsou stanoveny výčtem obcí v zákoně**. Při tomto vymezení se mají respektovat stávající formy meziobecní spolupráce (hranice existujících svazků), funkční propojení obcí a metropole, dlouhodobé urbanizační procesy (a celkově charakter prostorového uspořádání/charakter osídlení) s přihlédnutím k sociálním vazbám, hospodářské a kulturní činnosti v metropolitní oblasti. Podle zákona o metropolitním svazku, **další obce mohou požádat o připojení ke svazku**, na základě veřejných konzultací provedených v obcích. Po získání těchto stanovisek může na základě souhlasu sněmu Hornoslezského metropolitního svazku zaslat svazek tuto žádost předsedovi vlády a vláda následně může rozhodnout o rozšíření území.

FINANCOVÁNÍ METROPOLITNÍHO SVAZKU

Zdrojem příjmů je především **5 % daňových příjmů** od fyzických osob žijících na území Metropole a **členské příspěvky obcí** a měst tvořících metropoli. Dále tzv. **variabilní příspěvky obcí** (za vlastní úkoly obcí, které vykonává metropole, např.: zajišťování MHD (obce mohou podle zákona delegovat i jiné zákonné úkoly na Metropoli, ale musí ručit za jejich financování).

3.3.3 VYUŽITELNOST POLSKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY V ČR

V porovnání s výše uvedenými právními úpravami Francie a Itálie je sledovaný zákon o Hornoslezském metropolitním svazku nejrozsáhlejší a nejucelenější, což je způsobeno především tím, že zmíněné zákony obsahuje nejen metropolitní úpravu, nýbrž rovněž i úpravu dalších oblastí. Zákon o Hornoslezském metropolitním svazku obsahuje v 62 článcích 1) definici, 2) způsob vzniku a změn metropolitního svazku, 3) působnost, 4) vnitřní strukturu, 5) majetek a 6) finanční otázky. Pro Českou republiku se jako vhodný vzor jeví **využití definice obecných i konkrétních znaků pro definování metropolí** tak, jak to uvádí především polská právní úprava. Ta uvádí nejen, že se musí jednat o území o minimálním počtu 2 miliony obyvatel, nýbrž rovněž skutečnost, že zde musí být „silné funkční meziobecní vazby a postup urbanizačních procesů, umístěných v prostorově soudržném území“. Co do počtu obyvatel jsou přirozeně 2 miliony obyvatel na poměry ČR příliš mnoho. Podobně jako v ostatních příkladech polská úprava definuje určité **povinné úkoly s možností obcí přenášet na metropoli další** (ze strany dalších správních úrovní, včetně obcí).

3.4 SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO

S ohledem na federativní charakter Spolkové republiky Německo není problematika meziobecní spolupráce v okolí velkých měst řešena v jednotlivých spolkových zemích jednotně. **Existuje tak 16 víceméně různých právních úprav, přičemž městské státy Berlín, Hamburg a Brémy mají další specifika**. V odborné právní literatuře se navíc neuvádějí pojmy „metropole“, resp. „aglomerace“ jako v České republice, nýbrž „svazky měst a jeho okolí“ (Stadt-Umland-Verbände).

V rámci typologie metropolitní spolupráce je možné v Německu nalézt, jak vyplývá z odlišnosti právních úprav a celkově širokého množství institutů meziobecní spolupráce **většinu druhů kategorií metropolitní spolupráce** (dle M. Tomas, 2015), jako příklad “metropolitní vlády” je uváděna metropole Stuttgartu, kterou charakterizují přímé volby do orgánů metropole, relativně široké kompetence nejen v oblasti strategického a územního plánování a dopravy, jako je obvyklé u jiných metropolí, ale rovněž i odpadové hospodářství, cestovní ruch a širokou škálu dobrovolných úkolů. Stuttgart je financován i skrze vlastní daně. Dalším druhem metropolitní spolupráce na území SRN jsou tzv. metropolitní agentury, jako příklad je uváděn Frankfurt, který má nepřímě volené zástupce rady, oproti Stuttgartu



užší kompetence a je financován především z příspěvků členských obcí. Dalším typem je kombinovaný model “kombinovaný model” v Braunschweigské metropoli⁸, o které hovoříme podrobněji níže.

3.4.1 NÁSTIN HISTORIE PRÁVNÍ ÚPRAVY MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE

Přes všechny odlišnosti jednotlivých právních úprav lze přesto formulovat **čtyři základní modely meziobecní spolupráce v okolí velkých měst v SRN**. Nejvyšším stupněm jsou takové svazky obcí, které jsou de iure postaveny na roveň **územně samosprávným celkům**. Druhým stupněm jsou **víceúčelové svazky obcí**, v německé terminologii nazývané (víceúčelové) „Zweckverband“, zatímco třetím modelem jsou **jednoúčelové svazky**, zabývající se například regionálním plánováním (Regionalplanungsverband). Čtvrtý typ představuje **meziobecní spolupráce za využití soukromoprávních forem spolupráce**, například společná tvorba obchodních společností několika územními samosprávnými celky.

Za uplynulých 20. let lze v SRN nalézt v případě meziobecní spolupráce **tendenci k posílení modelu číslo jedna právě na úkor modelu číslo dvě**. Na území SRN tak vznikají entity (na základě zvláštního zákona), které mají zákonem stanovený samosprávný charakter, včetně způsobu volby svých zástupců na základě všeobecných (v dané lokalitě) a přímých voleb a lokálních, resp. regionálních „parlamentů“. **Tento proces nastal například v Regionu Stuttgart (Verband Region Stuttgart)², který čítá více než 1,7 milionů obyvatel. Jiným příkladem je regionální svaz Porúří (Regionalverband Ruhr) s více než 5 miliony obyvateli.**

Předmětná tendence posilování samosprávných funkcí vybraných svazků obcí není pro Českou republiku využitelná především z důvodu **poměrně jasně stanovených ústavněprávních mantinelů**. Ústava České republiky zaručuje právo na místní samosprávu pouze obcím (jako základním ÚSC) a krajům (jako vyšším ÚSC). Všechny ostatní entity, které lze využít v rámci meziobecní spolupráce, tak musí být odvozeny od zmíněných územně samosprávných celků. **Proto nelze v ČR uvažovat například o přímých a všeobecných volbách do nově vzniklých svazků obcí**. V tomto ohledu je předmětný inspirační vzor využitelný jen velmi omezeně, např. co do stanovení působnosti předmětných svazků, resp. jejich vnitřní struktury.

Mnohem využitelnější jsou pro Českou republiku naopak svazky obcí, které **nemají zmíněný samosprávný charakter**. Za všechny zmiňme například svazek **Region Cáchy (Region Aachen)⁶ a Braunschweig (Grossraum Braunschweig)⁷**, o kterém hovoříme níže. Zatímco Region Cáchy tvoří dobrovolný svazek, který vykonává „jen“ dobrovolné úkoly, což je totožné jako v případě ČR, je svazek Braunschweig zřízen na základě zákona s rozsáhlým seznamem povinných úkolů, což není v ČR obvyklé. Přesto však nemá svazek Braunschweig na základě zákona výslovně samosprávné funkce a spadá tak stále **do kategorie číslo dvě, která je pro ČR velmi inspirativní**.

3.4.2 FUNGOVÁNÍ METROPOLITNÍHO SVAZKU

Právní úprava regionálního svazku Braunschweig je poměrně stručná, zákon obsahuje jen 12 paragrafů. Ačkoliv jde o samostatný zákon, **odkazuje rovněž na další zvláštní zákony (Dolnosaské zákony o územním plánování a příměstské dopravě) a obecný zákon o zemský zákon o meziobecní spolupráci, podle kterého se mají řešit zákonem výslovně neupravené otázky**. Legislativně-technicky tak jde pro ČR o poměrně zajímavý vzor.

⁸ Též. Brunšvicke, kvůli exonymu označujícímu jiná města v Sev. Americe bude dále v textu označováno Braunschweig.



Metropolitní svazek **Braunschweig je víceúčelovým svazkem**, který primárně plní úkoly v územním plánování a příměstské (svazkové) dopravě. Dále obligatorně plní na základě ustanovení § 2 odst. 3 zákona tyto úkoly:

Doprava	•plánování v oblasti dopravy
Využití komerčních ploch	•poradenství pro obce v případě nakládání s plochami ke komerčnímu využití
Územní plánování	•sledování územního vývoje (Raumbeobachtung)
Školství	•zpracování koncepcí a koordinace nabídek učňovského školství
Turismus	•podpora turismu
Ochrana před povodněmi	•tvorba protipovodňových koncepcí

ORGÁNY METROPOLITNÍHO SVAZKU

Většina ze zmíněných 12 paragrafů zákona je **věnována vnitřní struktuře svazku**, která je poměrně bohatá. Jde o valnou hromadu svazku (Verbandsversammlung), **předsedu svazku** (Verbandsvorsitzende), **výbor svazku** (Verbandsausschuss), **ředitele svazku** (Verbandsdirektor) a **radu svazku** (Verbandsrat). Z hlediska právní úpravy v ČR je poměrně zajímavý posledně jmenovaný orgán – rada svazku, který není v národních DSO obvyklý. Podle ustanovení § 5b zákona jde o **pomocný orgán** složený s předsedy svazku, ředitele a vedoucích úředníků (Hauptverwaltungsbeamte). Smyslem rady svazku je dávat doporučení ke konkrétním (zákonným) otázkám, např. přijetí nových úkolů, vymezení mimořádných plateb, tvorba plánu příměstské dopravy či tvorba programu územního plánu. **Valná hromada se od tohoto doporučení rady může odchýlit jen tehdy, pokud bude tak rozhodne většina.**

FINANCOVÁNÍ METROPOLITNÍHO SVAZKU

Podle ustanovení § 9 může metropolitní svazek, pokud jeho příjmy nepokrývají dostatečně jeho náklady, nařídit svým členům mimořádnou platbu (Verbandsumlage). Tato platba není paušální, ale odpovídá ekonomickým možnostem členských obcí, kdy ekonomicky silnější hradí více než ekonomicky slabší. **I tato skutečnost by mohla být jako princip využita v případě tvorby národní legislativy.**

3.4.3 VYUŽITELNOST NĚMECKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY V ČR

Příklady meziobecní spolupráce v okolí velkých měst ze SRN (v české právní terminologii metropolí, resp. aglomerací) jsou pro Českou republiku **cenným inspiračním vzorem**. Z modelů, které se na území SRN vyskytují, odpovídá potřebám ČR **nejlépe model víceúčelového svazku obcí**, který se od současného pojetí meziobecní spolupráce podle zákona o obcích odlišuje zejména tím, že se může jednat o povinný svazek ke společnému řešení těch úkolů, které vyplývají ze zvláštních zákonů. Jak vyplývá ze zvolených příkladů **metropolitního svazku Braunschweig**, jsou některé právní instituty, zejména vnitřní struktura, využitelné i v právním řádu ČR.



3.5 SHRnutí

Druhy svazků

V Evropě lze nalézt podle úrovně institucionalizace (definované skrze charakteristiky fragmentace, kompetence, volby a financování) čtyři základní druhy metropolitních svazků, kterými jsou **metropolitní vláda, metropolitní agentury, modely vertikální koordinace a dobrovolná spolupráce municipalit** (M. Tomas, 2015), případně jejich kombinace. Tyto svazky se liší velikostí (ve všech sledovaných zemích je počet metropolitních území dle definic OECD vyšší nežli počet reálně fungujících metropolitních svazků) a dále funkcemi, které vykonávají. Tyto funkce zpravidla zahrnují územní a strategické plánování, oblast dopravy či podporu turismu, případně celou řadu dalších funkcí. Více institucionalizované formy metropolitních svazků, jakými jsou regionální vláda či metropolitní agentury zpravidla vykonávají širší množství funkcí než modely vertikální koordinace a dobrovolné spolupráce.

Modely metropolitní spolupráce a základní kompetence:

Příklady kompetencí metropolitních svazků			
Francie	Itálie	Německo	Polsko
Lyon (metropolitní vláda) ekonomický, sociální a kulturní rozvoj, územní plánování, podpora veřejného bydlení, revitalizace měst, řízení sdílených služeb; životní prostředí	Turín (kombinovaný model) místní a územní plánování, zajištění služeb místní policie, koordinace dopravy a městských služeb	Stuttgart (metropolitní vláda) doprava, územní plánování, ekonomický rozvoj, odpadové hospodářství, turismus-povinné úkoly (regionální, územní plánování, místní veřejná doprava, odpadové hospodářství, rozvojové projekty, cestovní ruch) a dobrovolné úkoly (veletrhy, kongresy, kulturní a sportovní akce, sponzorování významnějších struktur veřejné dopravy)	Hornoslezská metropole (dobrovolná spolupráce) plánování a naplňování územního a regionálního rozvoje, správa komunikací, propagace území
Paříž (kombinovaný model) ekonomický, sociální a kulturní rozvoj, územní plánování, podpora veřejného bydlení, revitalizace měst, řízení sdílených služeb; životní prostředí, ochrana před povodněmi		Frankfurt (metropolitní agentury) regionální plánování a harmonizace územních plánů	
		Braunschweigska metropole (kombinovaný model) regionální plánování, doprava, podpora turismu, ochrana před povodněmi	

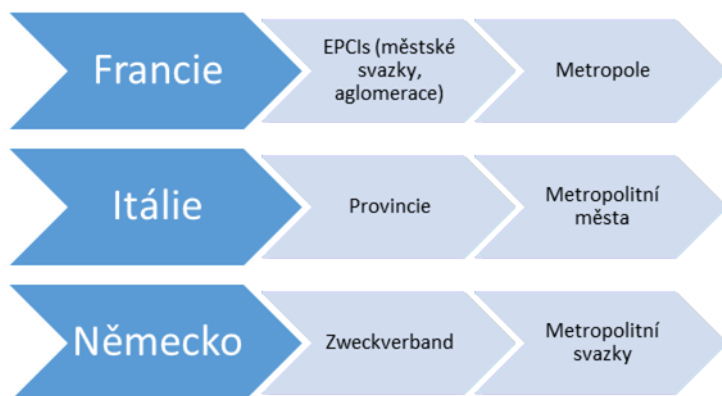
Vývoj

Většina sledovaných svazků s výjimkou Hornoslezské metropole **nevznikala nově a zpravidla se jedná o ukotvení stávajícího faktického stavu, resp. postupného vývoje regionů**. V těchto zemích nahrazovaly metropolitní svazky dosud fungující obecné instituty meziobecní spolupráce. Metropole



Lyon, Paříž vznikly spojením několika svazků meziobecní spolupráce (EPCIs), německé metropole zpravidla postupně nahrazují víceúčelové svazky (Zweckverband), v Itálii nahradily vybrané metropolitní svazky dosud fungující provincie, což se odráželo i do zákonné úpravy. **V České republice nejsou instituce resp. svazky obcí/území, na které by mohly metropolitní svazky reálně navazovat** (vyjma území definovaných pro ITI a IPRÚ).

SCHÉMA 4: VÝVOJ REGIONŮ A METROPOLÍ VE FRANCII, ITÁLII A NĚMECKU



Právní úprava

Sledované právní úpravy se liší rozsahem a obecností či konkrétností právní úpravy. V Polsku (zejm. z politických důvodů) a Německu (i s ohledem na federativní uspořádání SRN) vznikaly **konkrétní právní úpravy** metropolitních svazků, v ostatních zemích vznikaly **obecné právní předpisy** (pozn.: Paříž, Marseille a Lyon mají v rámci francouzských metropolí specifické postavení). Vzhledem k tomu, že metropolitní svazky by v ČR mohly být věcně stanoveny rovněž na jiných principech, než je stávající meziobecní spolupráce, zejména dobrovolné svazky obcí, **jeví se samostatné legislativní řešení bez přímé návaznosti na stávající obecní zřízení jako potenciálně nejvhodnější.**

Kompetence

Sledované metropolitní svazky se liší rozsahem kompetencí (viz tabulka s příklady kompetencí). Z katalogu činností, které metropole v analyzovaných zemích vykonávají, lze najít styčné body především v **oblasti územního plánování a plánování dopravy uvnitř metropole**. Ve všech sledovaných metropolích lze najít **povinné kompetence plynoucí ze zákona**. Tyto kompetence je zpravidla možné **dále rozšířit, a to nejen ze strany státu, ale i ze strany dalších úrovní správy** (ve Francii na základě dohody ze strany regionů a departmentů; v Itálii na základě dohody ze strany obcí, pokud je v souladu se statutem metropole; v Polsku ze strany obcí pokud zajistí jejich financování).

Orgány metropolitních svazků a jejich vznik

V rámci sledovaných zahraničních příkladů lze nalézt **metropolitní svazky s přímou i nepřímou volbou zástupců orgánů** (výkonný výbor, shromáždění). **Ve většině sledovaných svazků nemusí být ve výkonných orgánech zastoupeny všechny obce** a probíhá zpravidla nepřímá volba těchto zástupců, **avšak všechny obce bývají zastoupeny legislativních, poradních a jiných orgánech**. Ve Francii byly do roku 2020 všechny obce zastoupeny v metropolitní radě, v Itálii jsou všechny obce součástí metropolitního shromáždění, v Polsku jsou všechny obce součástí valného shromáždění. Dále je možné nalézt modely se specifickým postavením starosty největší obce (např. Turín či Hornoslezská metropole), jakož i modely, kde funkce starosty největší obce a „ředitele“ metropolitního svazku jsou odděleny (např. Frankfurt). Otázka vnitřní struktury je z hlediska právního a možné přenositelnosti nejtěžší otázkou s ohledem na ústavněprávní mantinely.



Financování metropolitních svazků

Příklady financování vybraných metropolí			
Francie	Itálie	Německo	Polsko
Lyon, Paříž vlastní daně a poplatky, vládní transfery	Turín místní daně a poplatky, vládní transfery	Stuttgart transfery (obcí, okresů, zemí a federální vlády) a dopravní daně <hr/> Frankfurt transfery od municipalit podle velikosti populace a příjmů obce <hr/> Braunschweigská metropole transfery od municipalit a zemské vlády	Hornoslezský metropolitní svazek 5 % ze sdílené daně z příjmu fyzických osob žijících na území Metropole, příspěvky členských obcí

V zahraničí lze nalézt širokou škálu financování od určitých forem **členských příspěvků** (Německo, Polsko) až po **vlastní daně** (Itálie, Francie). Ve většině sledovaných příkladů jsou metropolitní svazky **financovány skrze transfery vyšších úrovní veřejné správy**. Ve Francii jsou metropolitní svazky spolufinancovány ze strany státu, v Itálii ze strany vyrovnávacích prostředků ze státního rozpočtu, v Německu ze strany zemské vlády, přičemž otázku financování nelze chápat odděleně od vnitřní struktury metropolitních svazků.

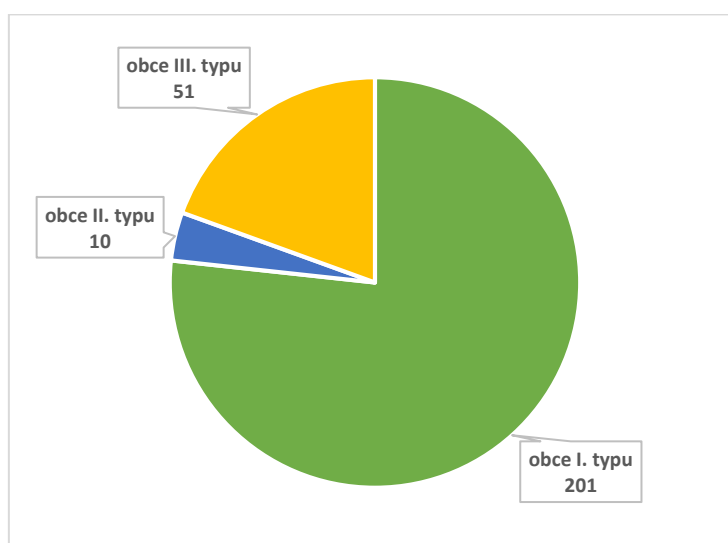


4. ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKY ONLINE DOTAZNÍKOVÉHO ŠETŘENÍ

Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy na Ministerstvu vnitra s podporou Odboru regionální politiky na Ministerstvu pro místní rozvoj realizoval v období duben – červen 2021 online dotazníkové šetření mezi zástupci obcí ve všech významných funkčních území aglomerací (FUA) respektive metropolitních oblastech a aglomeracích v Česku (dále MO/A) definovaných Strategií regionálního rozvoje ČR 21+ (SRR 21+). **Okruhy otázek v online dotaznících byly zaměřeny jak na aktuální zkušenosti dotčených obcí s metropolitní spoluprací (resp. se spoluprací v rámci struktur ITI a IPRÚ v končícím programovém období EU), tak i na jejich očekávání do budoucna.**

Odkaz na online dotazníkové šetření, lokalizovaný pro jednotlivé MO/A, byl mezi obce rozesílán prostřednictvím členů Pracovní skupiny pro metropolitní oblasti a aglomerace, OSR MV. Osloveny byly všechny obce nacházející se v území MO/A aktuálně vymezeném pro potřeby ITI. Možnost zapojit se měly i obce, které tvořily území ITI/IPRÚ vymezené pro programové období 2014-2020, jsou součástí FUA dle jiných plánovacích dokumentů, případně se sami cítí součástí aglomerace. Na probíhající šetření byly ze strany pracovníků OSR upozorněni i představitelé významných, především statutárních, měst, zástupci DSO apod. **Celkem bylo vyplněno 263 online dotazníků (tab. 1), z nichž většina byla od obcí I. typu (graf 3).** Za každou obec s výjimkou Mladé Boleslavi a Ústí nad Labem byl vyplněn jeden dotazník.

GRAF 3: POČET VYPLNĚNÝCH ONLINE DOTAZNÍKŮ DLE KATEGORIÍ OBCÍ



TABULKA 1: POČET VYPLNĚNÝCH ONLINE DOTAZNÍKŮ ZA JEDNOTLIVÉ FUA RESPEKTIVE MO/A

Název FUA	Počet vyplněných dotazníků	% podíl ze všech obcí v MO/A
Pražské metropolitní území/oblast	44	8,96
Brněnské metropolitní území/oblast	45	24,46
Hradecko-pardubická aglomerace	15	9,87
Jihlavská aglomerace	11	19,64
Karlovarská aglomerace	4	12,12
Liberecká aglomerace	4	8,51
Mladoboleslavská aglomerace	20	30,16
Olomoucká aglomerace	35	20,11
Plzeňská aglomerace	13	12,04
Zlínská aglomerace	20	55,56
Českobudějovická aglomerace	27	33,33
Ústecko-chomutovská aglomerace	14	9,85
Ostravské metropolitní území/oblast	11	3,74

V návaznosti na toto online dotazníkové šetření byly v období září - prosinec 2021 realizovány řízené rozhovory s vybranými zástupci FUA, respektive MO/A s cílem detailněji zjistit konkrétní způsoby řízení metropolitní spolupráce a představy o budoucí podobě metropolitní spolupráce. Výstupy těchto řízených rozhovorů byly zapracovány do této analýzy a přidány k výsledkům online dotazníkového šetření.

4.1 VÝSLEDKY ONLINE DOTAZNÍKOVÉHO ŠETŘENÍ

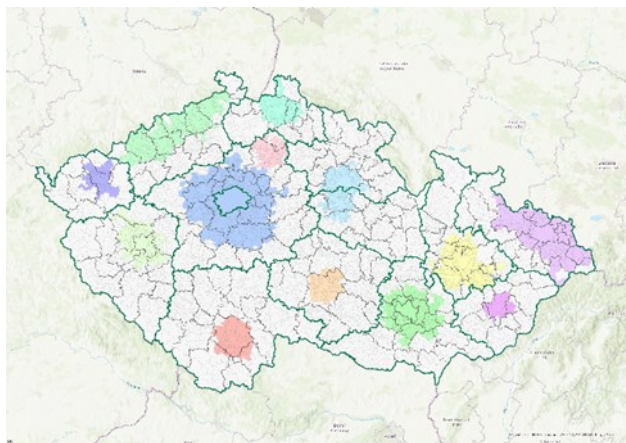
4.1.1 ZÁKLADNÍ ZNAKY KONKRÉTNÍ METROPOLE A AGLOMERACE

První skupina otázek měla za cíl zjistit **subjektivní postoje obcí tvořících FUA**, respektive úžeji metropolitní území/ oblasti a aglomerace (MO/A) definované SRR 21+, k probíhající metropolitní spolupráci a identifikovat dílčí geografické / prostorové aspekty vzájemnosti. Jde o to, zdali existuje či naopak chybí pocit sounáležitosti s územím FUA, jak odpovídá potřebám území aktuální vymezení MO/A pro potřeby ITI a v neposlední řadě také jaké je vnímání přínosu spolupráce. Vycházelo se ze skutečnosti, že současné vymezení MO/A pro potřeby ITI 2021-2027 je do určité míry účelové bez zohlednění dalších kulturních či socioekonomických vazeb v území. Oproti dřívějšímu vymezení těchto oblastí pro potřeby IPRÚ navíc došlo k výraznějším změnám.

Vedle toho podpora metropolitní spolupráce probíhala v částečně odlišně vymezeném území ITI a IPRÚ pro období 2017-2020. S jiným vymezením FUA pracuje Politika územního rozvoje a krajské Zásady územního rozvoje; účelově jsou FUA vymezeny pro potřeby koordinace veřejné dopravy a její dostupnosti v území. **Vymezení těchto FUA se samozřejmě s různou intenzitou překrývá.**



MAPA 1: PŘÍKLAD PLATNÉHO VYMEZENÍ FUA: ÚČELOVÉ VYMEZENÍ METROPOLITNÍCH ÚZEMÍ A AGLOMERACÍ PRO POTŘEBY ITI 2021-2027



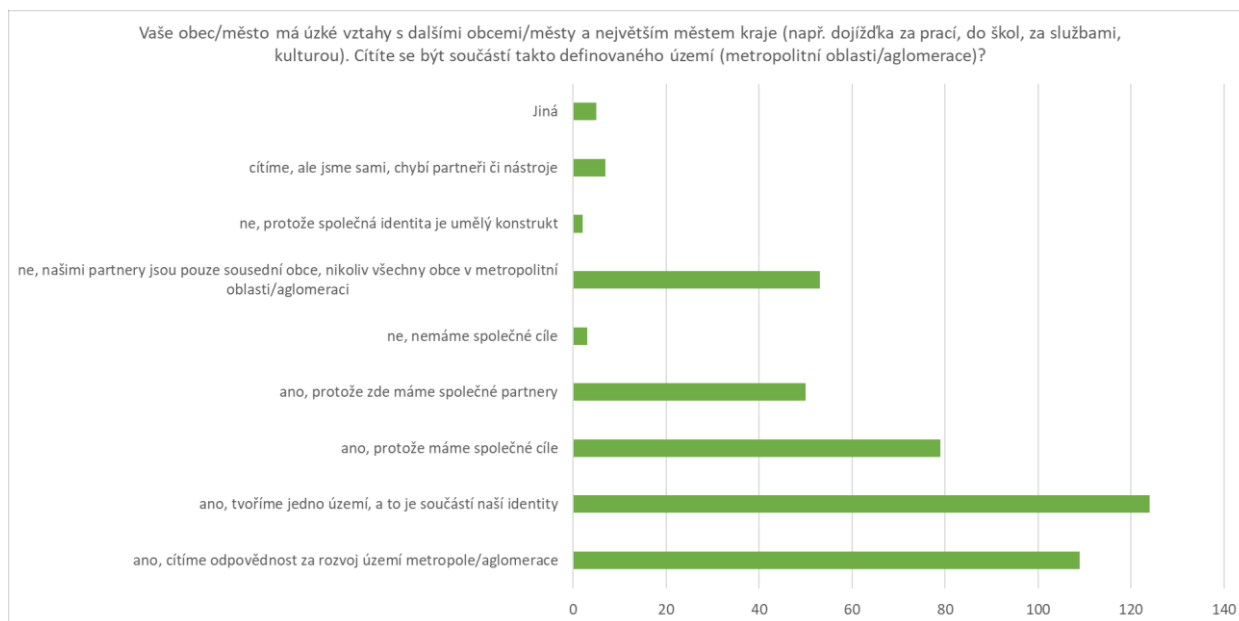
V úvodních otázkách šetření proto abstrahujeme od různých způsobů vymezení FUA a jejich změn v čase. Zajímala nás **identita**, respektive identifikace obce coby součást FUA, a z toho vyplývající **schopnost rozpoznat a pojmenovat společné potřeby, jejich potřeba podílet se na definování společných cílů a koordinované komunikace** s dalšími subjekty FUA a jádrovým městem.

Tato otázka je **klíčová pro budoucí vymezení FUA (MO/A) pro potřeby výkonu veřejné správy a nalezení vhodných řídicích mechanismů**, které umožní tento pozitivní náboj maximálně využít. Výsledky ukázaly nejenom na skutečnost, že se dotčené obce cítí být součástí těchto funkčních území a cítí zodpovědnost za jeho rozvoj (graf 4), ale i to, že spolupráce v těchto oblastech funguje. Zároveň **u podstatné části obcí existuje dvojí identita s širším územím, tj. v rámci FUA cítí i sounáležitost s obcemi tvořícími funkční mikroregion**. Vzájemný poměr významu těchto identit se bude u jednotlivých obcí a FUA lišit, tj. někde bude převažovat větší vztah k FUA a tedy i jádrovému městu – spíše u monocentrických aglomerací a obcí v blízkosti jádrového města, nad vztahy k obcím tvořícími mikroregion. Naopak u obcí tvořící vnější pás FUA lze očekávat větší sounáležitost s funkčním mikroregionem.

V odpovědi na tuto otázku navíc **byla shoda napříč MO/A**. Neprojevily se tak žádné rozdíly mezi jednojádrovými metropolemi (např. Praha, Brno) a vícejádrovými aglomeracemi (např. Ostravsko, Ústecko-chomutovská aglomerace). Shoda mezi obcemi v otázkách identity ukazuje, že dlouhodobou spoluprací (ať už meziobecní spoluprací v rámci mikroregionů, nebo metropolitní spoluprací ve větším území MO/A) se podařilo vybudovat základní povědomí a podpořit pocit sounáležitosti, a to i např. v dosídlených pohraničních oblastech (Ústecko-chomutovská aglomerace), které v rámci sociologických průzkumů vykazují nižší míru identity a zakořeněnosti tamějších občanů ve srovnání se zbytkem Česka.



GRAF 4: POCIT SOUNÁLEŽITOSTI S ÚZEMÍM MO/A



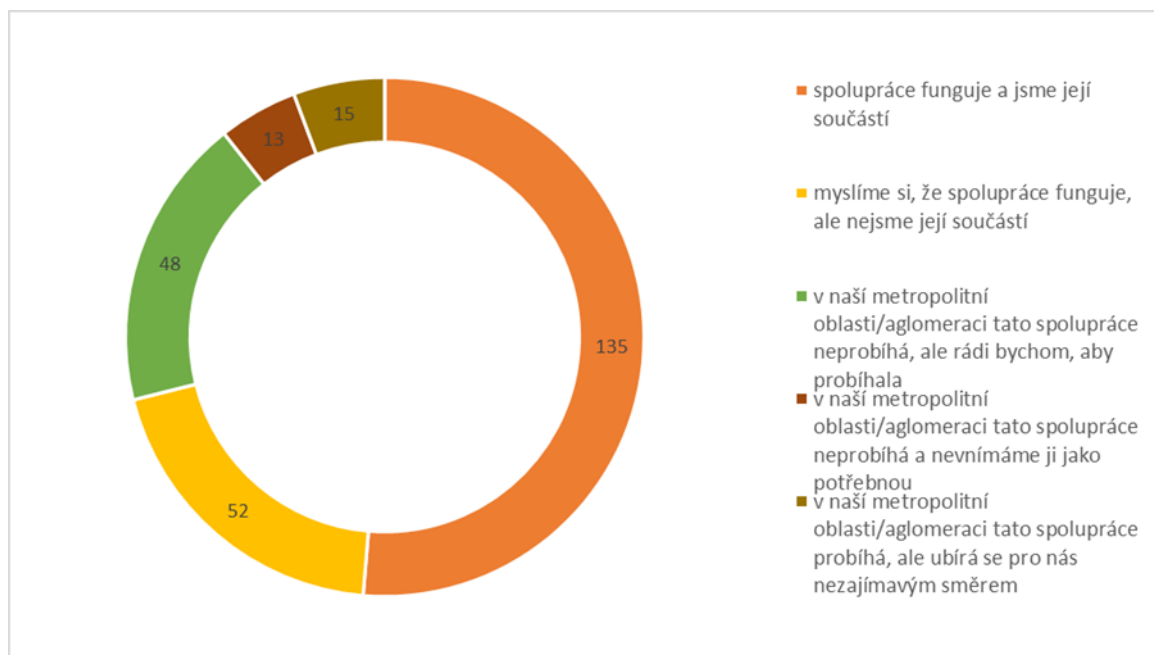
Samostatnou kategorií byla otevřená a nepovinná otázka ohledně územního **vymezení FUA respektive MO/A**. Cílem bylo zjistit, jak samotní zástupci obcí vnímají území metropole či aglomerace, do kterého byli v rámci struktur ITI zařazeni. Nejčastěji se mezi odpověďmi objevilo **centrální sídlo celé MO/A s jeho zázemím** (tj. např. Praha + sousední okresy, Zlín + okolí apod.), v případě některých vícejádrových oblastí pak **více hlavních sídel** (např. Olomouc-Prerov-Prostějov, Hradec Králové-Pardubice). Dalšími početně zastoupenými odpověďmi byly „**mikroregion/ORP/okres(y)**“, které mohou ukazovat na dominantnější identitu s menší územně správní jednotkou než s celou MO/A. Méně často se mezi odpověďmi vyskytoval kraj, na jehož území se nachází daná MO/A. Odlišné odpovědi se vyskytly v Ústecko-chomutovské aglomeraci, kde bylo území FUA většinou ztotožněno s Podkrušnohorskou oblastí.

Z řízených rozhovorů se zástupci MO/A vyplynulo, že **do území FUA sice jsou zařazena vybraná města představující hierarchicky nižší centra či obce POÚ, ale v některých případech chybí v MO/A jejich zázemí (ačkoliv má tato centra jasně dané dojížděkové vazby)**. Oproti dřívějšímu vymezení pro potřeby IPRÚ v některých MO/A chybí větší města, která byla přirozenými partnery centra metropole a aglomerace. V současném vymezení MO/A pro potřeby ITI navíc není respektována skladebnost administrativních jednotek, součástí MO/A je např. jen část obcí ze SO ORP. S ohledem na skutečnost, že území MO/A se neustále vyvíjí je ze strany územních partnerů poptávka po větší flexibilitě při vymezování MO/A.

U otázky na hodnocení metropolitní spolupráce se ukázalo, že přibližně polovina obcí byla do metropolitní spolupráce zapojena prostřednictvím mechanismu ITI či IPRÚ v letech 2014-2020 (graf 5). Necelých 20 % obcí uvedlo, že spolupráce v jejich metropolitní oblasti a aglomeraci funguje, ale že nejsou její součástí. Přibližně stejný počet obcí odpověděl, že v jejich MO/A spolupráce neprobíhá, ale byli by rádi, kdyby probíhala.



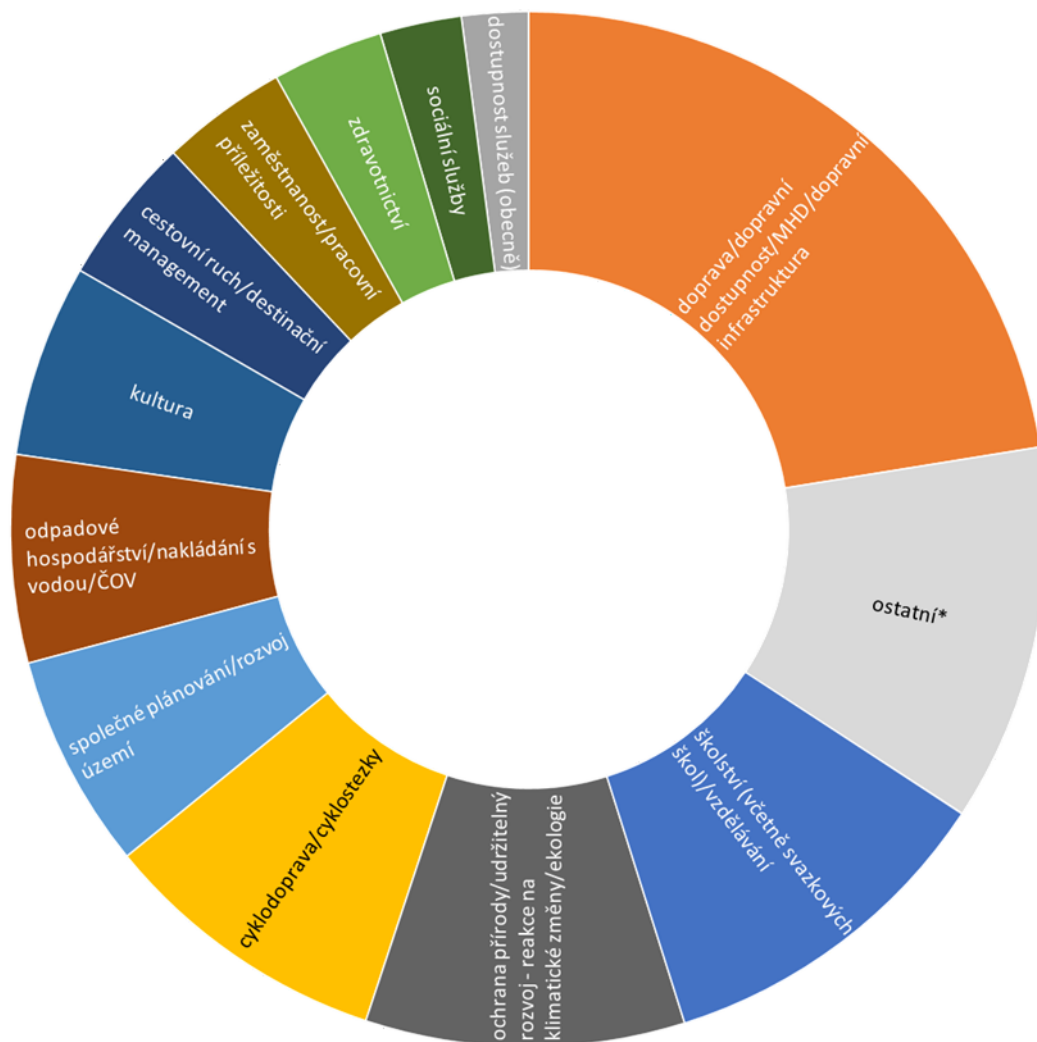
GRAF 5: HODNOCENÍ SPOLUPRÁCE VE VZTAHU K ROZVOJI ÚZEMÍ NEBO ZAJIŠTĚNÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB



Mezi hlavní společné cíle (graf 6) patří doprava (dopravní infrastruktura + dopravní obslužnost), školství, ochrana přírody a prevence klimatických změn a také cyklo doprava a cyklostezky. Téma dopravy jako společný cíl bylo deklarováno ve všech MO/A v Česku, ostatní cíle již vykazovaly větší variabilitu. Školství a oblast vzdělávání byla vnímána jako jeden z hlavních cílů v Pražské a Brněnské metropolitní oblasti a také v Hradecko-pardubické a Českobudějovické aglomeraci. Oblast ochrany přírody a prevence klimatických změn byla mnohem více akcentována v Ostravské metropolitní oblasti a Ústecko-chomutovské aglomeraci. V kategorii ostatní se pak nejvíce objevovalo téma volnočasových aktivit a sportu. Malou četnost měly odpovědi z oblasti zdravotnictví a sociálních služeb, kde je stále nevyužitý potenciál metropolitní (či meziobecní) spolupráce. Uvedeným cílům odpovídá i reálné zaměření realizovaných projektů v rámci MO/A.



GRAF 6: SPOLEČNÉ CÍLE OBCÍ A MĚST V MO/A



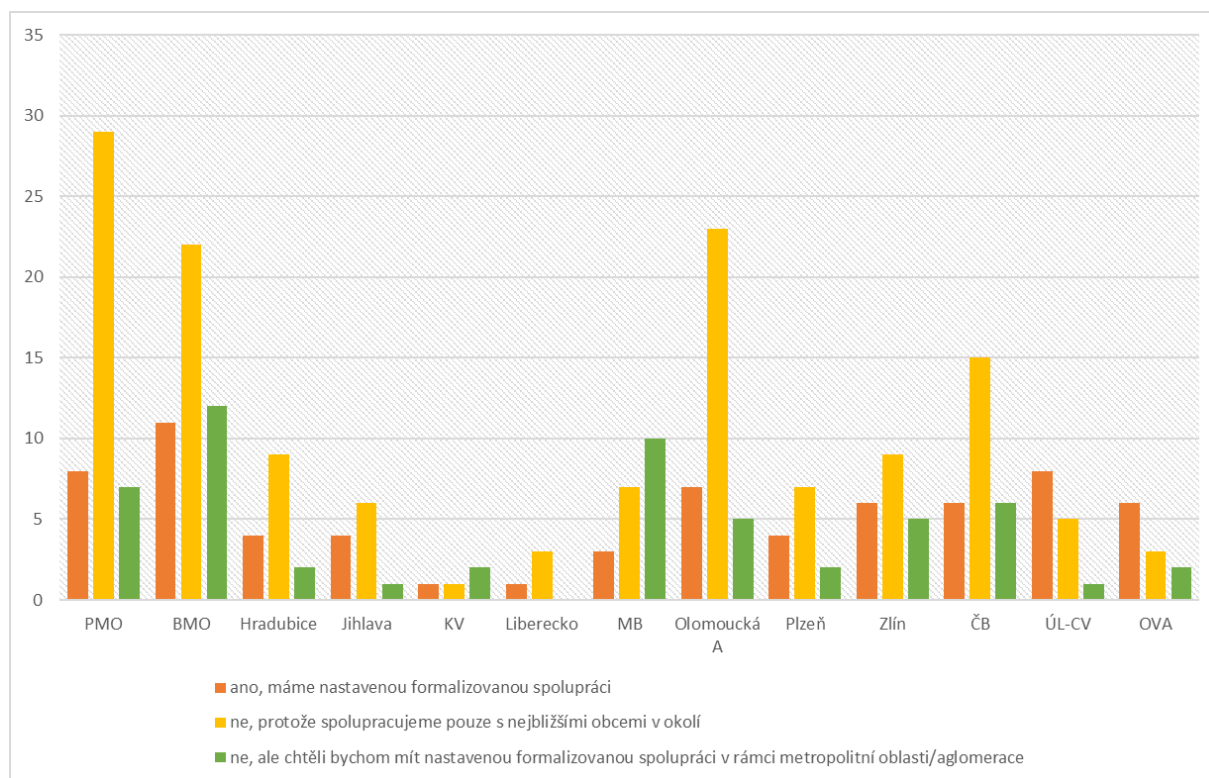
4.1.2 AKTUÁLNÍ ZKUŠENOSTI S METROPOLITNÍ SPOLUPRACÍ (VČETNĚ SPOLUPRÁCE V RÁMCI ITI/IPRÚ)

Druhý blok otázek v online dotazníkovém šetření byl zaměřen na aktuální zkušenosti obcí a měst s metropolitní spoluprací. Cílem bylo zjistit, kdo je hlavním hybatelem aktivit a spolupráce v území, kdo jsou hlavní partneři, jaká jsou řešená témata, jaké jsou silné a slabé stránky spolupráce a nakonec byly otázky na fungování ITI či dříve IPRÚ.

V současnosti ovšem platí, že téměř ve všech MO/A (graf 7) **dominuje spíše spolupráce mezi sousedními obcemi a chybí zde formalizovaná podoba této spolupráce na úrovni celé MO/A**. I přes tuto skutečnost **existuje mezi obcemi poptávka po jejím ustanovení** (nejvýrazněji se to projevilo v odpovědích v Mladoboleslavské aglomeraci). U požadavku na konkretizaci formalizované spolupráce převládaly odpovědi ITI, DSO, MAS, případně i Regionální stálé konference (RSK). Dotazy směřované na fungování RSK ukázaly na nedostatečné využití jejího potenciálu, kdy v současnosti sice funguje přenos informací nahoru (tj. na NSK), nikoliv však z RSK směrem ke starostům obcí.



GRAF 7: EXISTUJE NĚJAKÁ ŠIRŠÍ PLATFORMA (FORMÁLNÍ ČI NEFORMÁLNÍ INSTITUCE, ORGÁN), NA KTERÉ V SOUČASNOSTI PROBÍHÁ SPOLUPRÁCE V MO/A?



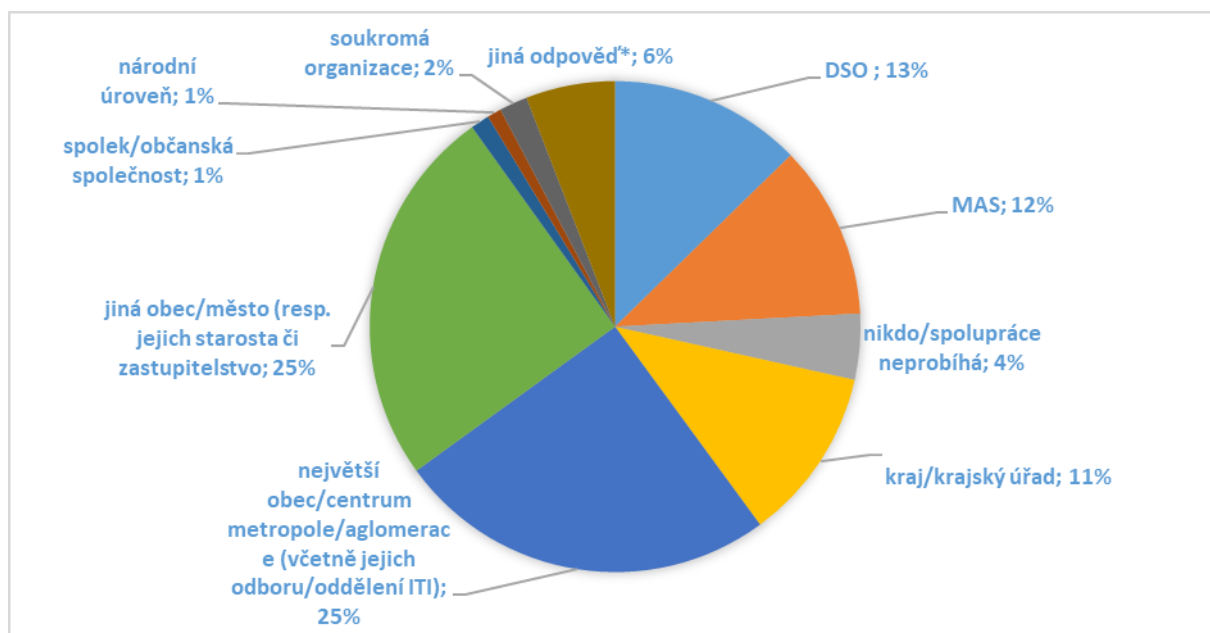
Do forem meziobecní spolupráce a spolupráce obcí a dalších aktérů regionálního rozvoje je zapojena řada různých subjektů, ať už z veřejného či soukromého sektoru. Otázky v online dotazníku byly zaměřené na zjištění hybatele (iniciátora) spolupráce a také navrhovatele hlavních témat spolupráce.

Z hlediska iniciace samotné metropolitní spolupráce **jsou nejdůležitějšími aktéry jádrové města MO/A (která jsou zároveň nositeli strategie ITI) ale i další města dané MO/A** (graf 8). Obce ORP neměly v odpovědích významnější zastoupení, objevovaly se stejně často jako ostatní obce. Z center MO/A mají nejslabší pozici, resp. jsou dle hodnocení zástupců obcí nejméně iniciativní hlavní město Praha, Plzeň a Pardubice (spolu s Hradcem Králové).

Dalšími důležitými aktéry a iniciátory metropolitní spolupráce jsou i **DSO** a uváděny také byly MAS působící v tomto regionu, přičemž nejvýznamnější postavení měly DSO v Olomoucké a Českobudějovické aglomeraci. Všichni výše uvedení aktéři figurovali i mezi navrhovateli řešených témat. Role DSO a MAS je nejenom při navrhování témat a animaci aktérů v území, ale i v komunikaci s obcemi v MO/A, kdy tyto svazky pomáhají šířit informace do území (zvláště v případě malých obcí). Z rozhovorů se zástupci MO/A vyplynulo, že **ne vždy funguje komunikace a sdílení informací**. Zároveň některé obce nemají o spolupráci zájem.



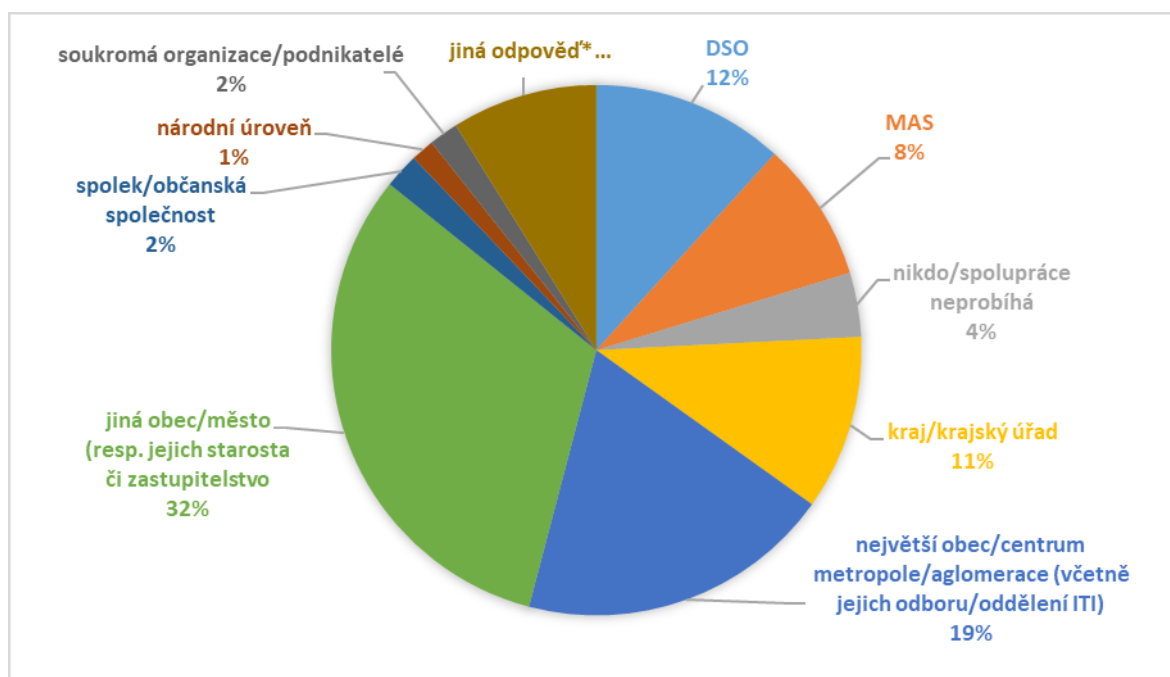
GRAF 8: HYBATEL(É) METROPOLITNÍ SPOLUPRÁCE



Do značné míry platí, že **hybatelé metropolitní spolupráce jsou zároveň i navrhovateli témat řešených v rámci metropolitní spolupráce** (graf 9). Nejčastějšími navrhovateli témat jsou různé obce a města tvořící FUA, a také **samotné centrum** (jádro, hlavní sídlo) MO/A.

Obě tyto kategorie obcí byly nejčastějšími navrhovateli témat ve všech analyzovaných MO/A (graf 9). Potvrzuje se tak klíčová role zástupců obcí a měst v jednotlivých MO/A s tím, že ovšem to hlavní sídlo MO/A ne vždy plní 100% roli aktivního lídra v území. Naopak třeba **význam DSO jako navrhovatele témat byl větší v Olomoucké, Ústecko-chomutovské a Českobudějovické aglomeraci**.

GRAF 9: AUTOŘI TÉMAT ŘEŠENÝCH V RÁMCI METROPOLITNÍ SPOLUPRÁCE



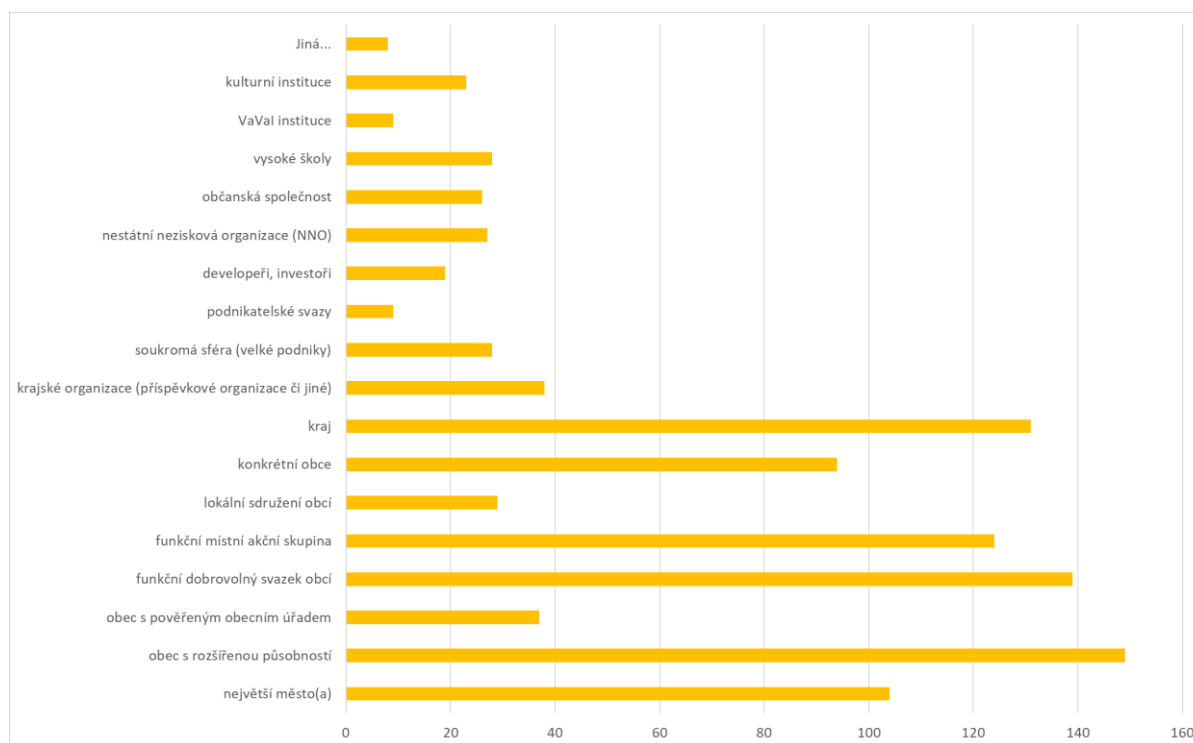
Dílčí otázka v dotazníkovém šetření se týkala hlavních partnerů spolupráce. Jako nejvýznamnější partneři byly označeny **obce ORP, centrum MO/A, DSO, MAS a také kraj** (graf 10). **Role kraje jako**



přirozeného partnera spolupráce byla jako **klíčová označena ve všech MO/A v Česku**, ačkoliv **ne ve všech MO/A jsou zástupci kraje aktivní**. V některých MO/A se kraj aktivně zapojuje do tvorby strategie a realizace společných projektů, jinde plní spíše pasivní roli člena ŘV a pracovních skupin. **U kraje a MO/A dochází k přirozenému tematickému překryvu např. v oblasti dopravní obslužnosti a infrastruktury, vzdělávání a také v sociálních službách. V řízených rozhovorech zaznělo od zástupců MO/A nutnost zapojení kraje do budoucí podoby metropolitní spolupráce, a to jak z důvodu tematického a územního překryvu, tak i s ohledem na krajskou znalost celého regionu (nejenom MO/A) a záměru rozvíjet celé území kraje.** Oproti tomu např. vysoké školy byly jako partneři vnímány především v Ostravské metropolitní oblasti a Ústecko-chomutovské aglomeraci. **Spolupráce s univerzitami** je zaměřena jak na různé **vzdělávací projekty**, tak i **na podporu inovací a přenosu know-how z výzkumu do praxe**. Podobně i spolupráce se soukromým sektorem byla významnější například v Mladoboleslavské aglomeraci.

Pro MO/A byla shodná i snaha o zapojení všech klíčových aktérů do struktury ITI, resp. do metropolitní spolupráce jako takové. Příkladem je **zapojení NNO do pracovních skupin zaměřených na sociální služby a kulturu** v rámci ITI. Dále je využívána **spolupráce s hospodářskými komorami, inovačními centry a regionálními rozvojovými agenturami** (a jejich členství v pracovních skupinách) v komunikaci s podnikatelským sektorem.

GRAF 10: PARTNEŘI SPOLUPRÁCE V MO/A

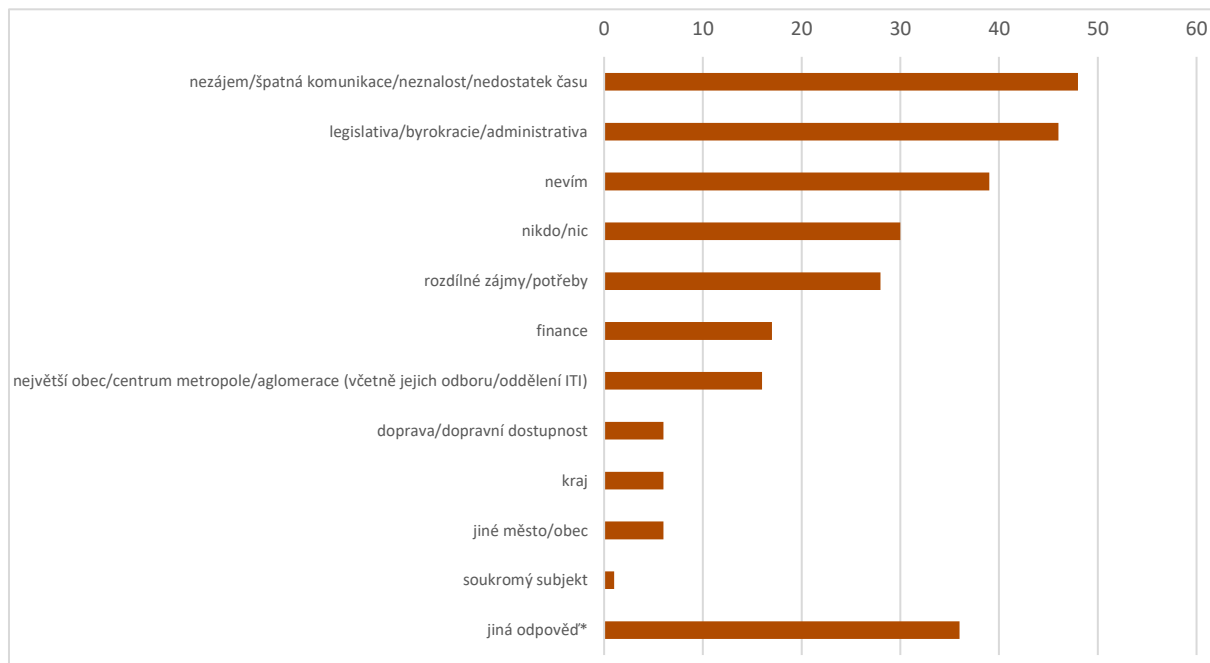


Další skupina otázek byla zaměřena na silné a slabé stránky současné spolupráce a také na hledání existujících překážek. Mezi nejvýznamnější **překážky** bránící fungování a dalšímu prohloubení metropolitní spolupráce jsou v současnosti **nezájem ze strany obcí spolu s malým povědomím o metropolitní spolupráci**, dále pak **administrativní náročnost** („zbytečná byrokracie“) a **nedostatečná institucionalizace metropolitní spolupráce** (a také **chybějící udržitelné financování MO/A**), a v neposlední řadě i **rozdílné zájmy a potřeby jednotlivých velikostních kategorií obcí** v MO/A (graf 11). Na jedné straně tak výsledky ukazují na ne vždy dobře fungující komunikaci uvnitř MO/A, na druhé straně potvrzují i chybějící personální kapacity, jak na straně nositele ITI, tak i na straně zapojených



obcí. S výjimkou Prahy nebyla mezi odpověďmi významněji akcentována pozice centra MO/A jako překážky pro spolupráci. Z řízených rozhovorů dále vyplynulo, že **tematické zaměření ITI ne vždy reflektuje potřeby území**, některá témata jsou opomíjena (např. z oblasti sociálních služeb, ochrany životního prostředí).

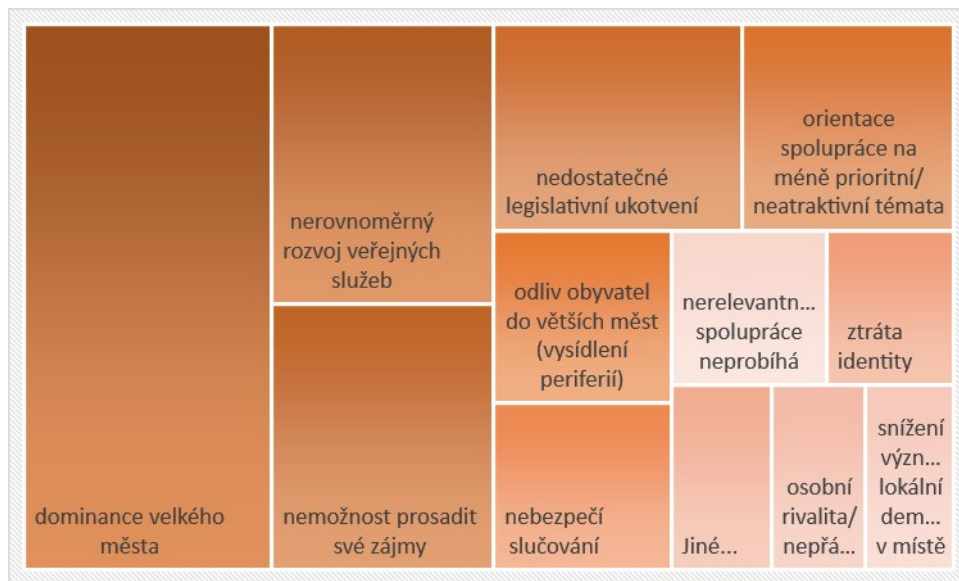
GRAF 11: PŘEKÁŽKY METROPOLITNÍ SPOLUPRÁCE



V odpovědích byly zaznamenány i **obavy z přílišného vlivu velkého města a přehlížení potřeb těch menších obcí**, což je téma, které bylo akcentováno i v rámci otázky na slabé stránky metropolitní spolupráce (graf 12). **Obavy z dominance velkého města se nejčastěji objevovaly v Olomoucké aglomeraci, Brněnské a Pražské metropolitní oblasti.** Jako další slabiny metropolitní spolupráce uváděli zástupci obcí **nerovnoměrný rozvoj veřejných služeb, nemožnost prosadit své zájmy a také nedostatečné legislativní ukotvení metropolitní spolupráce.**

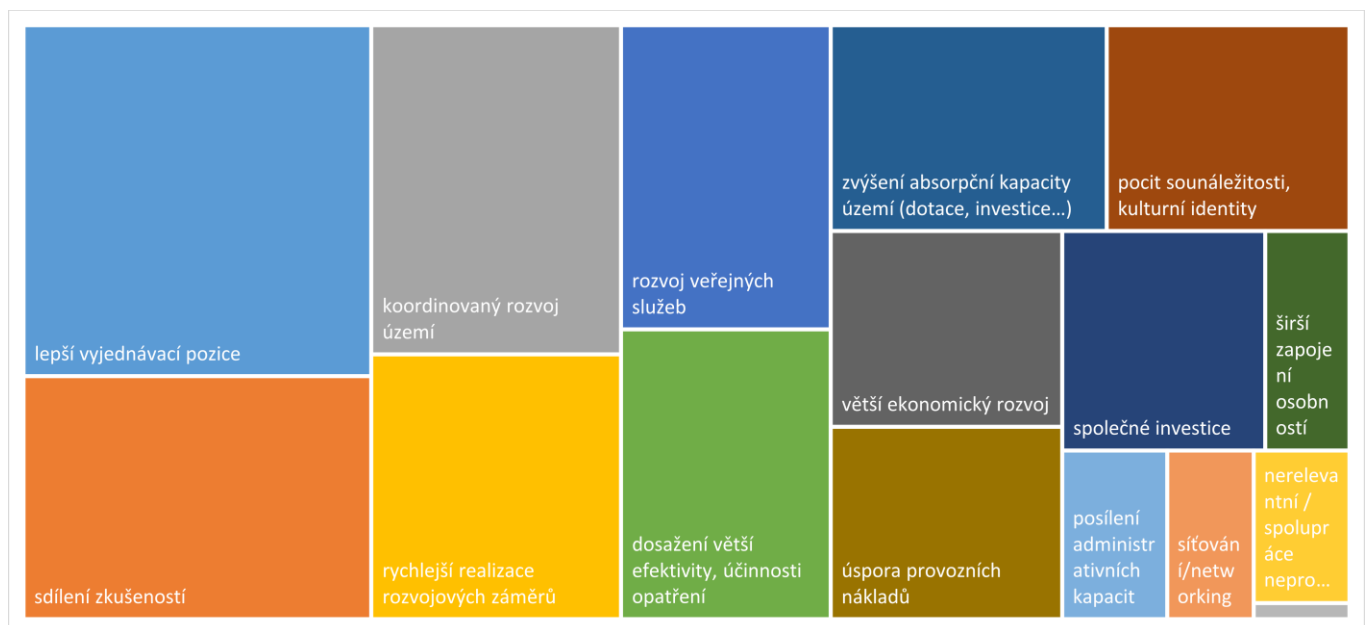


GRAF 12: SLABÉ STRÁNKY METROPOLITNÍ SPOLUPRÁCE



Mezi **hlavní silné stránky metropolitní spolupráce** patří **lepší vyjednávací pozice** (umožňující např. interpretovat zájmy MO/A směrem k ÚOSS), **sdílení zkušeností**, **koordinovaný rozvoj území a rychlejší realizace rozvojových záměrů**. Ukázala se tak důležitost „měkkých faktorů“ pro rozvoj metropolitní spolupráce. Naopak méně často se vyskytovaly odpovědi jako síťování/networking, posílení administrativních kapacit či širší zapojení osobností (graf 13). V kontextu dalšího rozvoje metropolitní spolupráce je klíčové zjištění, že obce v MO/A vnímají rozvoj území (v jeho různých podobách) jako jednu z hlavních výhod plynoucích ze spolupráce.

GRAF 13: SILNÉ STRÁNKY METROPOLITNÍ SPOLUPRÁCE



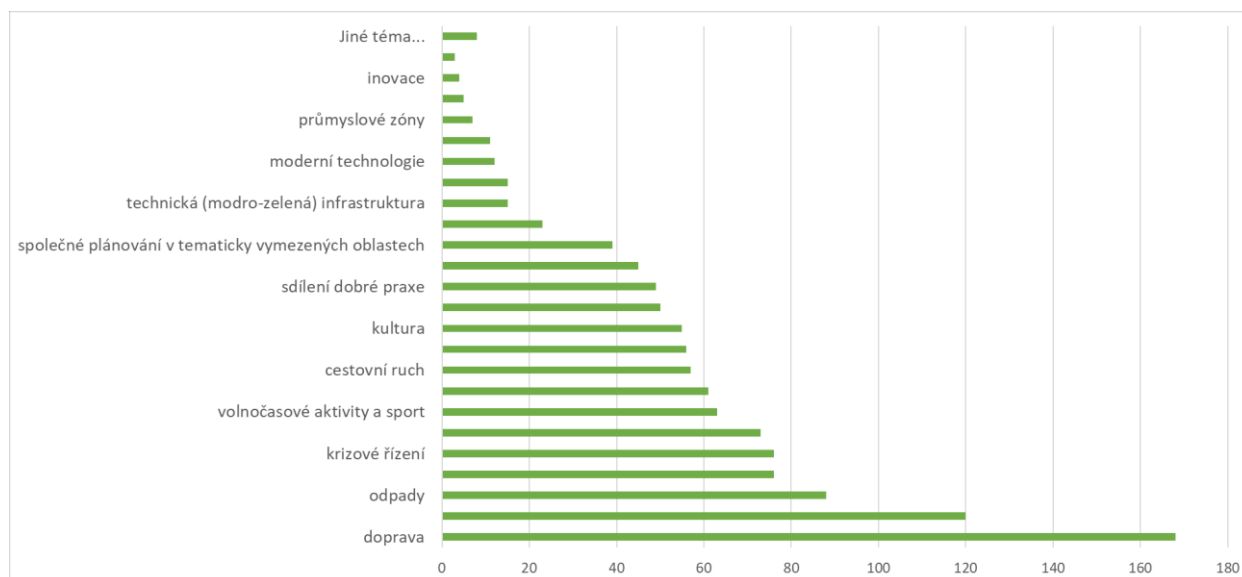
Z hlediska tematického obsahu se v současnosti v rámci metropolitní spolupráce **řeší převážně témata jako je dopravní dostupnost včetně integrované hromadné dopravy, školství** (např. spádovost do škol, kapacita škola a školek, svazkové školy), **odpadové hospodářství a sociální služby** (např. domovy



pro seniory, spolupráce s NNO, sociální bydlení). Doprava byla označena jako hlavní oblast spolupráce téměř ve všech MO/A v Česku, a to s výjimkou Karlovarské aglomerace (kde byl na prvním místě cestovní ruch) a Olomoucké aglomerace (kde převládlo téma odpadového hospodářství). V kontextu současné epidemiologické situace se začalo více spolupracovat i v **oblasti krizového řízení** (např. společné nákupy ochranných pomůcek a řešení očkování). **Regionální rozdíly** v řešených tématech se ukázaly např. **v oblasti ochrany životního prostředí**, která byla významnější v Pražské a Plzeňské metropolitní oblasti a v Ostravské aglomeraci. Podobně i oblast kultury byla akcentována především v Olomoucké a Jihlavské aglomeraci. Naopak nejméně se v rámci metropolitní spolupráce řeší témata jako je dekarbonizace, inovace, logistická centra a průmyslové zóny (graf 14).

Z konkrétních realizovaných projektů z výše uvedených tematických oblastí zaznívaly nejčastěji tyto odpovědi: integrovaná hromadná doprava, posílení infrastruktury sociálních služeb, řešení spádovosti škol a školek + modernizace učeben, výstavba cyklostezek, a také společné nákupy ochranných pomůcek a sdílení informací ohledně covid-19.

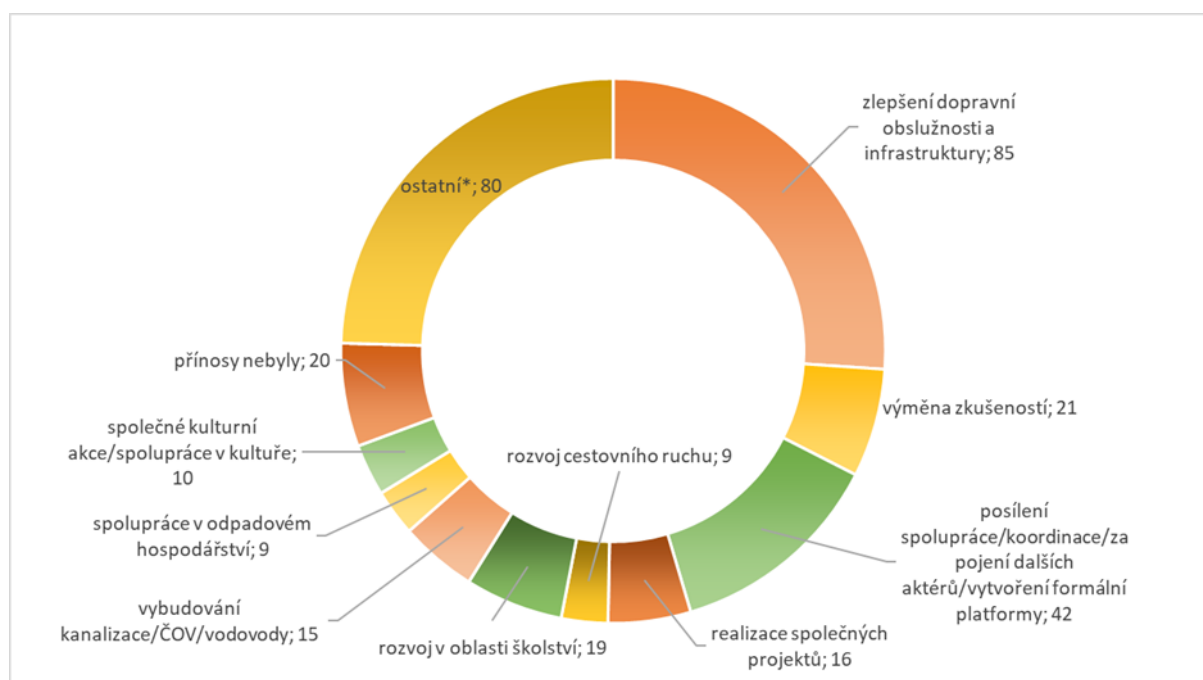
GRAF 14: HLAVNÍ OBLASTI SOUČASNÉ METROPOLITNÍ SPOLUPRÁCE



V otevřené otázce věnované přínosům spolupráce měli zástupci obcí možnost uvést 3 hlavní přínosy dosavadní metropolitní spolupráce. **Mezi nejčastější přínosy patří zlepšení dopravní obslužnosti a infrastruktury, posílení spolupráce a zapojení dalších aktérů a výměna zkušeností** (graf 15). Posílení spolupráce jako hlavní přínos bylo nejvíce akcentováno v Brněnské metropolitní oblasti, Liberecko-jablonecké, Ústecko-chomutovské a Zlínské aglomeraci. Rozvoj v oblasti školství byl výrazněji akcentován pouze v Pražské metropolitní oblasti a v Českobudějovické aglomeraci. Mezi ostatními odpověďmi dominovala **výstavba cyklostezek**, možnost **využití dotačních programů** a **nárůst spolupráce v sociálních službách**.



GRAF 15: HLAVNÍ PŘÍNOSY SPOLUPRÁCE V MO/A

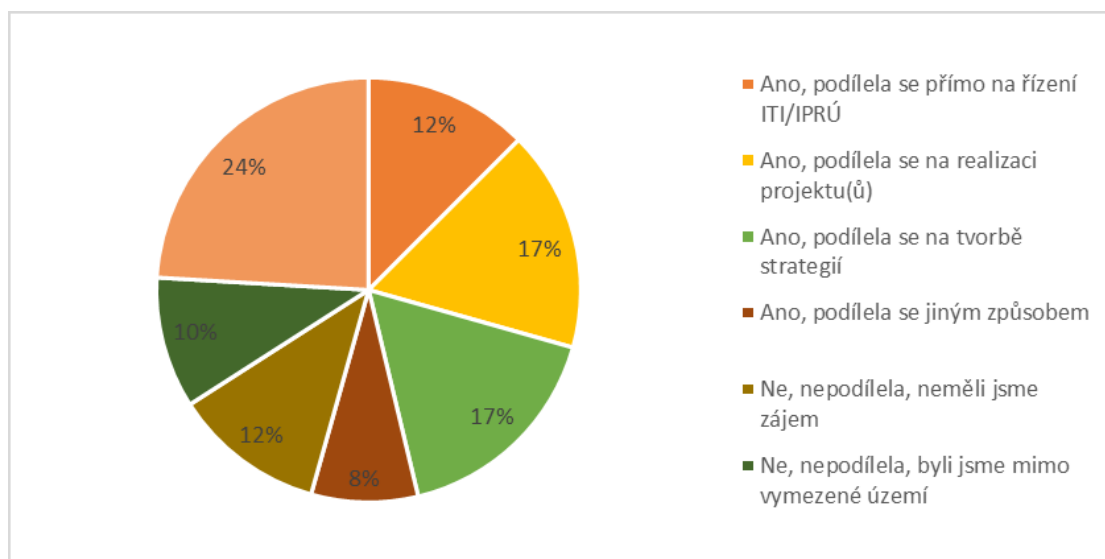


Existující přínosy a silné stránky spolupráce by měly být hlavní motivací pro spolupráci obcí v MO/A. Díky zapojení velkého počtu obcí včetně hlavních center MO/A je možné realizovat jak velké integrované projekty důležité pro rozvoj celé oblasti MO/A, tak i zajišťovat dostupnost všech klíčových veřejných služeb pro občany žijící v MO/A.

Další okruhy otázek byly zaměřeny na fungování stávajících ITI respektive IPRÚ z pohledu zapojených obcí. **Více jak polovina oslovených obcí se na ITI/IPRÚ nějakým způsobem podílela, nejčastěji v rámci realizace projektů a při tvorbě strategií** (graf 16). Pro menší obce nicméně platí, že ne vždy mají dostatek personálních kapacit na zapojení do aktivit ITI.

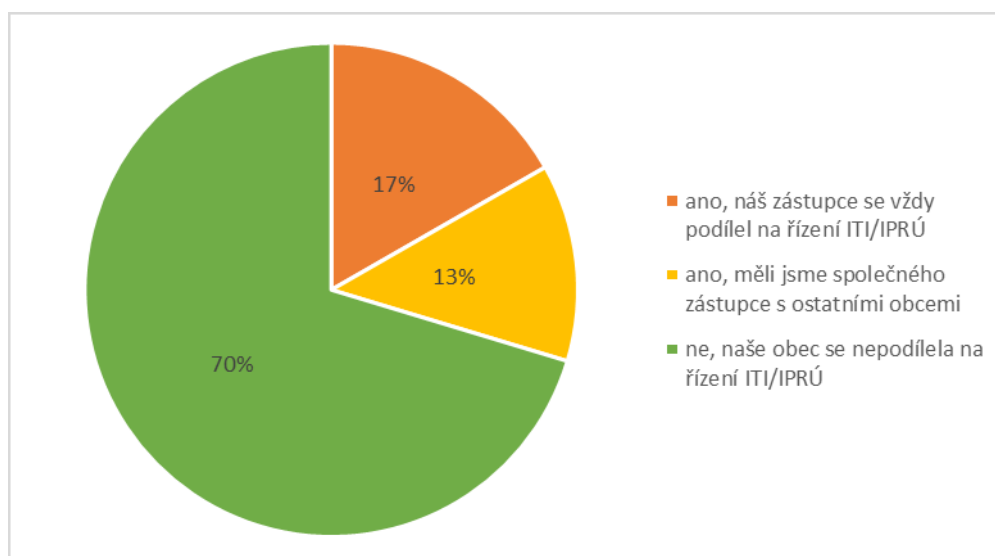
Relativně vysoký je ovšem podíl obcí, které se na ITI/IPRÚ nepodílely, protože o této možnosti nevěděli. To může indikovat existující bariéry v komunikaci mezi centrem MO/A, respektive nositelem ITI/IPRÚ, a obcemi na území FUA.

GRAF 16: ZAPOJENÍ OBCÍ DO ITI/IPRÚ



Naprostá většina oslovených obcí se na řízení ITI/IPRÚ přímo nepodílela. Přibližně 13 % obcí mělo společného zástupce s ostatními obcemi a necelých 20 % obcí se pak přímo podílel na řízení ITI/IPRÚ (graf 17).

GRAF 17: PŘÍMÉ ZAPOJENÍ OBCÍ A MĚST DO ŘÍZENÍ ITI/IPRÚ

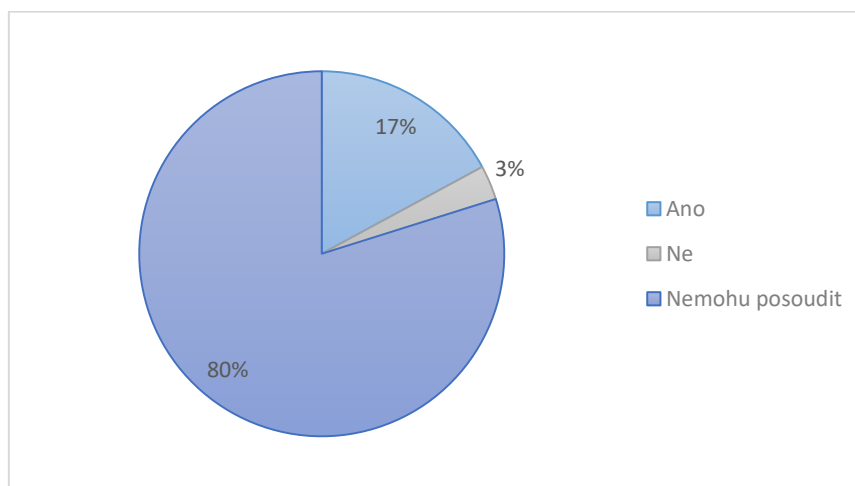


U otázky zaměřené na potenciální využití způsobu řízení ITI (tj. orgány a způsoby rozhodování) v rámci jiných forem metropolitní spolupráce převažovala odpověď „nemohu posoudit“ (graf 18). **Přenositelnost tohoto způsobu řízení tak není možné zhodnotit.**

V dílčích komentářích **upozorňovaly některé obce na nutnost legislativního ukotvení a také na nutnost zapojení i menších obcí a zohledňování jejich potřeb.**



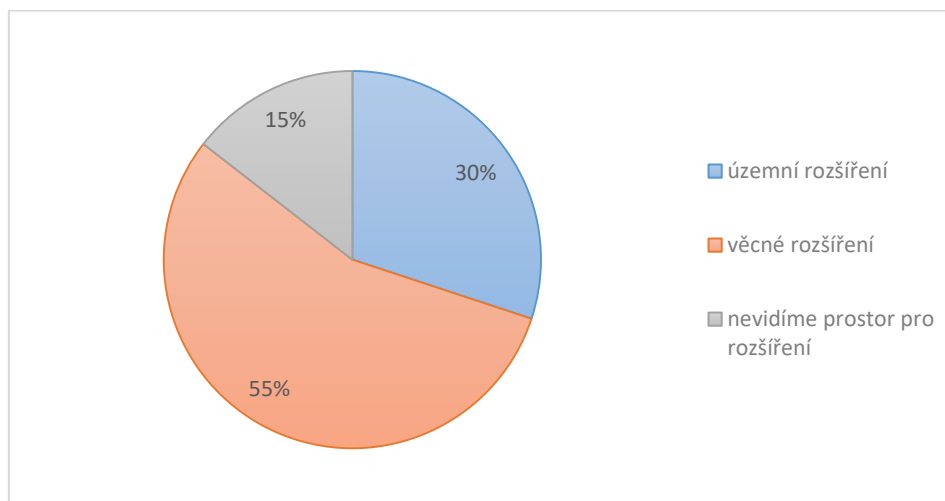
GRAF 18: MOŽNOST VYUŽITÍ ZPŮSOBU ŘÍZENÍ ITI I PRO BUDOUCÍ METROPOLITNÍ SPOLUPRÁCI



4.1.3 BUDOUCNOST METROPOLITNÍ SPOLUPRÁCE

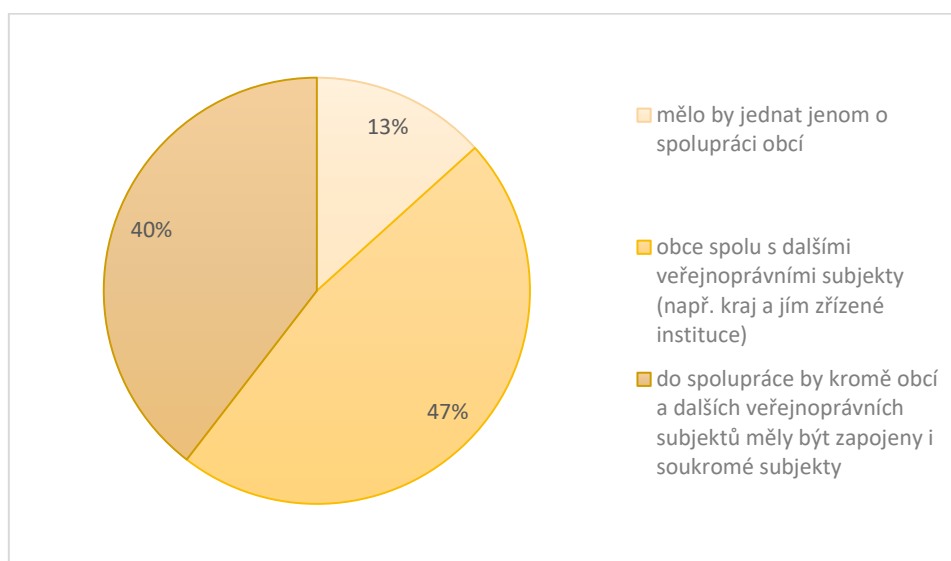
Otázkám na představy o budoucím fungování metropolitní spolupráce byla věnována závěrečná část otázek v online dotazníkovém šetření. **Více jak polovina obcí vnímá potenciál pro věcné rozšíření metropolitní spolupráce, necelá třetina pak i pro územní rozšíření** (graf 19). Obce, které uvedly, že nevnímají prostor pro rozšíření spolupráce, argumentovaly především **obavami z dominance velkých měst, ztráty identity a existujícími rozdíly v prioritách menších obcí a větších měst.**

GRAF 19: OBLASTI PRO MOŽNÉ ROZŠÍŘENÍ METROPOLITNÍ SPOLUPRÁCE



Zajímavé výsledky vyplynuly z odpovědí na otázku zapojení dalších aktérů do metropolitní spolupráce. **Téměř polovina obcí vyjádřila preferenci na zapojení i dalších veřejnoprávních subjektů (např. kraje), dalších 40 % obcí by pak do spolupráce zapojilo i soukromé subjekty** (graf 20). V rámci této otázky nebyl zkoumán způsob a intenzita zapojení dalších aktérů. Tj. je zřejmé, že řada úkolů společně zajišťovaných ve FUA se odehrává na bázi meziobecní spolupráce, ale vyžaduje komunikaci či interakci i s dalšími aktéry (např. v oblasti odpadového hospodářství apod.).

GRAF 20: KDO BY PODLE VÁS MĚL BÝT ZAPOJEN DO SPOLUPRÁCE V MO/A?



V budoucnu by se dle obcí měla **metropolitní spolupráce zaměřit na oblast dopravy, odpadového hospodářství, školství, sociálních služeb a také ochrany životního prostředí** (graf 21). Řízené rozhovory s představiteli MO/A potvrdily výše uvedené klíčové oblasti budoucí spolupráce. Do budoucna je tedy nutné:

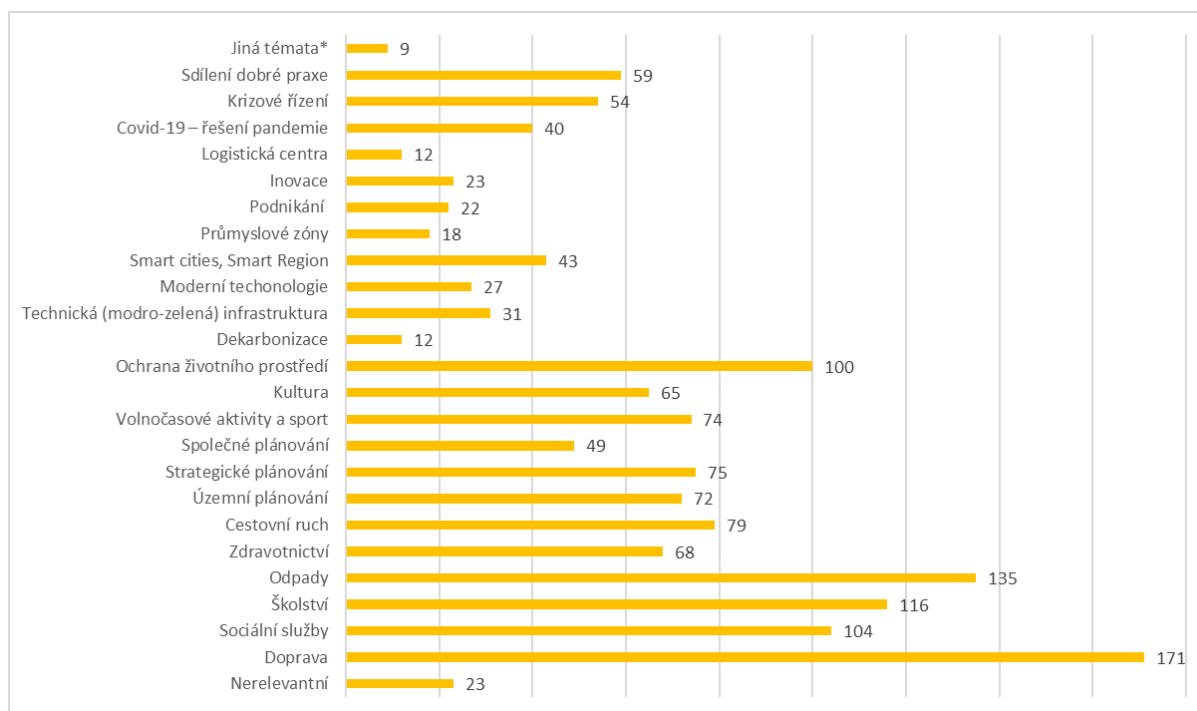
- Posílení aktivit v **oblasti sociálních služeb a péče** (koordinace s krajskou úrovní samosprávy).
- Posílení aktivit v **oblasti životního prostředí a prevence klimatických změn** (boj se suchem, protipovodňová opatření, zásobování pitnou vodou apod.) x zaměření dotačních výzev.
- Rozvoj spolupráce v **odpadovém hospodářství** (v návaznosti na konec skládkování) a podpora cirkulární ekonomiky.
- Posílení **koordinace územního plánování** na úrovni MO/A. Dále i posílení koordinace územního a strategického plánování.
- Podporovat inovace a **transferu znalostí z univerzit směrem k veřejnému sektoru (obcím)**, podpora vědecko-technických parků, spolupráce s podnikatelskou sférou.

Některá z výše uvedených témat (např. odpadové hospodářství) se řeší v rámci meziobecní spolupráce na úrovni mikroregionů (tj. SO ORP), řada témat např. z oblasti územního plánování nebo podpory inovací by se ovšem měla řešit na vyšší hierarchické úrovni, tj. na úrovni MO/A.

Rozdíly v preferencích obsahu spolupráce jsou mezi jednotlivými MO/A minimální. Dílčí rozdíly jsou např. v akcentování ochrany životního prostředí, která je více vnímána jako potřebná v Ostravské metropolitní oblasti a Ústecko-chomutovské aglomeraci.



GRAF 21: OBLASTI BUDOUCÍ METROPOLITNÍ SPOLUPRÁCE



Jako konkrétní příklady budoucích projektů v metropolitní spolupráci uváděli zástupci obcí nejčastěji integrovanou dopravu (zajištění návaznosti linek, vybudování obchvatů, posílení autobusové dopravy apod.), posílení strategického plánování pro celou MO/A, rozšíření kapacit sociálních zařízení a vybraných sociálních služeb např. z oblasti péče o seniory, rozvoj školství včetně rozšíření kapacit škol a školek (tabulka 2), společný postup v odpadovém hospodářství včetně recyklace odpadů.

Méně často se vyskytovaly plány na vybudování cyklostezek (Brněnská metropolitní oblast, Mladoboleslavská a Zlínská aglomerace). Podobně se i projekty na rozvoj cestovního ruchu objevovaly jen v několika MO/A, konkrétně v Ústecko-chomutovské, Olomoucké, Mladoboleslavské a Liberecko-jablonecké aglomeraci a také v Pražské metropolitní oblasti.



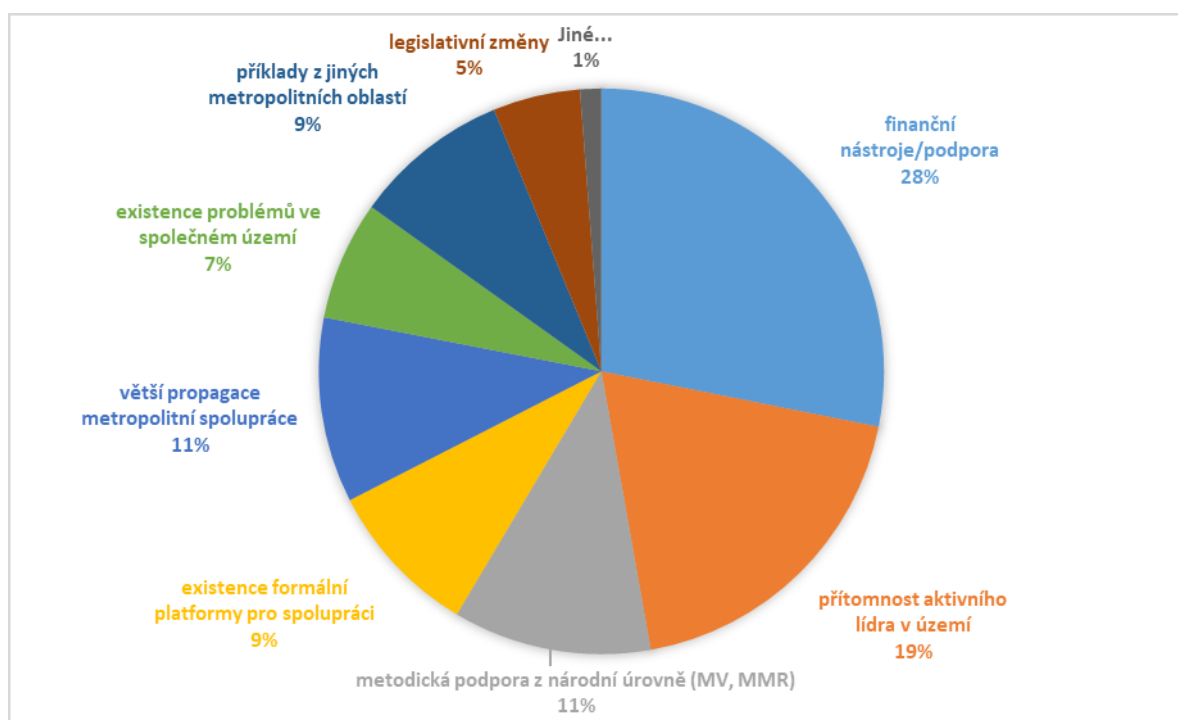
TABULKA 2: PŘÍKLADY BUDOUCÍCH (PLÁNOVANÝCH) PROJEKTŮ V OBLASTI METROPOLITNÍ SPOLUPRÁCE

Pražská metropolitní oblast	průvodce krizových situací, pomoc starším občanům - sociální služby, spolupráce v cestovních ruchu - navázání na Prahu, rozšíření kapacity škol a školek a spádovost do škol, dostupnost lékařských ordinací/zdravotnictví, posílení spolupráce (obcí, kraje s obcemi, s Prahou), ochrana životního prostředí, dopravní obslužnost - obchvaty a návaznost linek hromadné dopravy, odpady - řešení svozové techniky a problematiky s likvidací odpadů, strategické plánování/plán rozvoje pro celé území
Brněnská metropolitní oblast	systém zařízení sociálních služeb + pokrytí sociálními službami, zlepšení dopravní infrastruktury (silnice, železnice, integrace dopravy s Brnem), dostupnost zdravotní péče, podpora vzdělávání včetně zvyšování kapacity školských zařízení, propagace a propojení kulturních aktivit v aglomeraci, cyklostezky, modrozelená infrastruktura/společná opatření na ochranu klimatu/adaptaci na změnu, zlepšení využití separovaných odpadů
Hradecko-pardubická aglomerace	spolupráce subjektů a meziobecní spolupráce, sdílení informací, integrovaná doprava/MHD, rozvoj školství, společné řešení odpadového hospodářství, koordinace strategického rozvoje - společná strategie pro celou aglomeraci, sociální služby
Jihlavská aglomerace	integrovaná doprava, koordinovaný přístup k řešení odpadového hospodářství v území (+ sběrné dvory, kompostéry), sociální služby, zajištění dodávek pitné vody a čištění odpadních vod, zapojení partnerů do integrovaných nástrojů a tvorby strategií přesahujících hranice města/posílení spolupráce
Karlovarská aglomerace	školství, slavnosti/akce (historický vlak do Kyselky, MFF v Karlových Varech), autobusová doprava, územní plánování, HZS
Liberecko-jablonecká aglomerace	MHD, sociální služby, zdravotnictví, územní plán, odpadové hospodářství, adaptační strategie pro klima, marketing cestovního ruchu
Mladoboleslavská aglomerace	cyklostezky, odpadové hospodářství, sociální infrastruktura, propagace cestovního ruchu, dopravní infrastruktura, krizové řízení (v reakci na covid-19), volnočasové aktivity a sport (včetně programů pro seniory a mládež), územní plánování
Olomoucká aglomerace	integrovaná doprava a dopravní infrastruktura, sociální služby, nakládání s odpady, rozvoj cestovního ruchu
Plzeňská metropolitní oblast	dopravní obslužnost, rozvoj školství, odpadové hospodářství, sociální služby, ochrana životního prostředí, rozvoj cestovního ruchu
Zlínská aglomerace	dopravní infrastruktura a hromadná doprava, cyklostezky, odpadové hospodářství, informační systémy, vysokorychlostní internet
Českobudějovická aglomerace	dopravní infrastruktura a hromadná doprava, odpadové hospodářství, školství, strategické plánování
Ústecko-chomutovská aglomerace	integrovaná doprava, posílení spolupráce, sociální služby a sociální bydlení, odpadové hospodářství, ochrana životního prostředí, propagace regionu/cestovních služeb
Ostravská metropolitní oblast	společné strategické plánování, recyklace odpadů, Smart city a chytrá řešení, dopravní infrastruktura, školství (včetně VŠ), podpora podnikání

K prohloubení metropolitní spolupráce by dle obcí nejvíce pomohla finanční podpora a přítomnost aktivního lídra v území (graf 22). S ohledem na fungování ITI a jeho provazbu na využívání dotací z EU je požadavek na budoucí finanční podporu očekávatelný, spolupráce by ovšem měla být motivována i jinými způsoby. Poměrně zásadní je úloha hybatele v podobě aktivního lídra, který by soustavně zajišťoval koordinaci rozvoje FUA.



GRAF 22: MOŽNOSTI PROHLoubENÍ METROPOLITNÍ SPOLUPRÁCE



4.2 SYNTÉZA – CHARAKTERISTIKA JEDNOTLIVÝCH MO/A

Mezi všemi MO/A v Česku byly zjištěny jen minimální rozdíly, které souvisely především s jejich geografickou polohou (a na to navazující rozdílná kvalita životního prostředí a socio-ekonomické charakteristiky) a také s jejich velikostí a u některých i se zasahováním na území více než jednoho kraje. Níže jsou představeny základní charakteristiky každé z MO/A, které byly součástí realizovaného šetření.

Pražská metropolitní oblast (PMO)

- Z pohledu typologie osídlení zahrnuje PMO jak centrum metropole a městské zázemí (suburbium), tak i venkovské osídlení (např. Voticko).
- Existuje zde silná odpovědnost za rozvoj území a také pocit společné identity.
- Klíčovým tématem je integrovaná doprava, ovšem např. výstavba dopravní infrastruktury se zatím příliš neřeší. Dále bylo více než polovinou respondentů označeno jako klíčové téma spolupráce školství.
- Praha má dostatečné kapacity pro rozvojové plánování pro území Středočeského kraje. Dosavadní spolupráce mezi hl. m. Prahou a Středočeským krajem byla s ohledem na vzájemnou rivalitu spíše formální. Komunikace s krajem se aktuálně rozvíjí, plánuje se podepsání obnovujícího memoranda o spolupráci MHMP a kraje.
- Praha nebyla označena za hlavního hybatele spolupráce, mezi odpověďmi převládaly ostatní obce/zastupitelstva.
- Chybí zde systematická spolupráce se soukromým a neziskovým sektorem.
- Jako hlavní silná stránka spolupráce bylo označeno sdílení zkušeností (rozdíl oproti většině MO/A, kde převládala odpověď „lepší vyjednávací pozice“)



- Jako slabé stránky spolupráce byly označeny obavy z dominance velkého města, na druhém místě pak byl nerovnoměrný rozvoj veřejných služeb.
- Jako překážka spolupráce byl nejčastěji jmenován nezáměr/neznalost/nedostatek času a oproti jiným MO/A zde častěji byla za překážku označena Praha jako centrum metropolitní oblasti. Jako nedostatečná byla označena komunikace Prahy s víceúčelovými DSO a také přenos informací z některých obcí ORP směrem do svého správního obvodu.

Brněnská metropolitní oblast (BMO)

- BMO má ze všech MO/A v Česku nejvíce rozvinutou metropolitní spolupráci a město Brno plní aktivní roli leadera spolupráce.
- Obce v BMO mají silný pocit identity s územím, uvádějí společné cíle (akcentováno více než v ostatních MO/A) a také cítí odpovědnost za rozvoj území MO.
- Jako hlavní oblasti spolupráce byly kromě dopravy a školství označeny i sociální služby a okrajově i zdravotnictví, které se v řadě MO/A neakcentovaly.
- V BMO podobně jako v PMO a Olomoucké aglomerace byla jako slabá stránka spolupráce označena obava z dominance velkého města. Ve srovnání s ostatními MO/A zde bylo více odpovědí i u nebezpečí slučování.
- Brno jako centrum metropole bylo označeno za hlavního hybatele i navrhovatele témat metropolitní spolupráce. Zároveň bylo Brno spolu s obcemi ORP označeno za hlavního partnera metropolitní spolupráce.
- Jako hlavní překážky spolupráce byly označeny byrokracie/administrativní náročnost a rozdílné zájmy a potřeby.
- V oblastech budoucí spolupráce bylo ve srovnání s ostatními MO/A více akcentováno sdílení dobré praxe a zdravotnictví.

Plzeňská metropolitní oblast

- V rámci současné metropolitní spolupráce bylo na rozdíl od většiny ostatních MO/A akcentováno i téma územního plánování, ochrany životního prostředí a také modro-zelené infrastruktury. Obcím pomáhají např. i v oblasti eGovernmentu (komunikace s občany/správa portálu).
- Do budoucna se chtějí zaměřit na oblast cirkulární ekonomiky, v odpovědích bylo akcentováno (nad rámec témat společných pro všechny MO/A) i téma životního prostředí.
- Funguje zde spolupráce s univerzitou – podpora technického vzdělávání a vědecko-technického parku.
- Jako hlavní hybatel spolupráce byl označen kraj (krajský úřad) a ostatní města (a jejich zastupitelstva). Mezi navrhovateli témat se objevila v odpovědích i Regionální rozvojová agentura Plzeňského kraje.
- Mezi silnými stránkami spolupráce byla nad rámec převládajících odpovědí (lepší vyjednávací pozice, sdílení zkušeností) akcentována i odpověď pocit sounáležitosti, kulturní identity.

Ostravská metropolitní oblast

- Ostravská MO je multicentrická, většina statutárních měst vykonává pro své zázemí stejné funkce jako plní centrum MO – Ostrava.
- V Ostravské MO je silnější vnímání existence společných cílů. Mezi těmito cíli ve srovnání s ostatními MO/A byla akcentována oblast ochrany přírody a udržitelného rozvoje (včetně reakce na klimatické změny).
- Do budoucna se chtějí ve spolupráci s krajem zaměřit na oblast cestovního ruchu – cílem je propagace industriálního a postindustriálního kraje.



- Probíhá spolupráce se 3 univerzitami (OSU, Slezská univerzita v Opavě, VŠB), jejich propojování, účast na TAČRech apod.
- Překážkou spolupráce jsou i nedostatečné kapacity (včetně finančních) na straně statutárních měst. Na místo integrovaných projektů, řeší tato města svoje dílčí projekty/investice.
- Jako hybatel spolupráce byla primárně označena Ostrava.
- U silných stránek spolupráce byl druhou nejčastější odpovědí (po lepší vyjednávací pozici) pocit sounáležitosti, kulturní identity.

Olomoucká aglomerace

- V rámci současné činnosti byla na rozdíl od většiny ostatních MO/A deklarována i spolupráce v oblasti kultury (spíše než kulturní akce jde o opravy památek – kostelů) a také společné plánování v tematicky vymezených oblastech. Do budoucna se chtějí zaměřit na propojení výstupů univerzity s menšími obcemi, na práci s daty (transfer znalostí, vědecko-technické parky) a také velké infrastrukturní projekty.
- V Olomoucké aglomeraci je ve srovnání ostatními MO/A mnohem výraznější pozice DSO, MAS a ostatních obcí jako hybatelů metropolitní spolupráce.
- U silných stránek spolupráce byly ve srovnání s ostatními MO/A více akcentovány společné investice a úspora provozních nákladů.
- V případě slabých stránek spolupráce byla nejčastější odpovědí obava z dominance velkého města, která zde byla významnější než u jiných MO/A (dokonce i ve srovnání s PMO a BMO).
- Existují zde významné problémy v komunikaci Olomouce s ostatními městy (s výjimkou Přerova a Prostějova).

Jihlavská aglomerace

- Za hybatele spolupráce a navrhovatele témat byla označena Jihlava.
- Hlavním hybatelem i překážkou spolupráce současně jsou finance.
- Jako přínosy IPRÚ byla vyzdvižena příprava strategie a spolupráce aktérů v území.
- Ve srovnání s ostatními MO/A zde byla v současné spolupráci více akcentována oblast kultury. Věnují se i oblasti sociálních služeb, které postihují celé území aglomerace (tj. funguje zde přirozená spádovost) – např. projekt na azylový dům, noclehárna.
- V oblasti životního prostředí (problém s kůrovcem, problémy s vodou) funguje spolupráce s krajem.
- U silných stránek spolupráce byly nad rámec odpovědí společných pro všechny MO/A zmíněny i společné investice.
- U slabých stránek se objevila i odpověď snížení významu lokální demokracie v místě.

Hradecko-pardubická aglomerace

- Z pohledu obcí je jejich hlavním partnerem funkční DSO.
- U slabých stránek spolupráce byl nad rámec odpovědí společných pro všechny MO/A zmiňován i odliv obyvatel do větších měst (vysídlení periferií).
- U silných stránek spolupráce byl ve srovnání s ostatními MO/A akcentován i větší ekonomický rozvoj a úspora provozních nákladů.
- Do budoucna chtějí řešit lokální zpracování a využívání odpadu v rámci aglomerace.
- U současné spolupráce byla deklarována i spolupráce v oblasti územního a strategického plánování. V kontextu územního plánování jim chybí data za celou aglomeraci.
- Do spolupráce se zapojily univerzity z obou krajů.



Českobudějovická aglomerace

- V případě přínosů metropolitní spolupráce byl nad rámec zlepšení dopravy a dopravní infrastruktury akcentován i rozvoj v oblasti školství.
- Hlavním hybatelem spolupráce byly dle obcí DSO, některé obce a také České Budějovice. Role Českých Budějovic je klíčová v oblasti dotační politiky a také dopravy (dopravní obslužnost se totiž řeší v rámci Dopravního podniku ČB).
- V případě slabých stránek spolupráce byly ve srovnání s ostatními MO/A více akcentovány i nebezpečí slučování a orientace spolupráce na méně prioritní/neatraktivní témata.
- V oblastech budoucí spolupráce byly nad rámec nejčastějších odpovědí v MO/A (odpadové hospodářství, doprava) akcentovány i oblast volnočasových aktivit a sportu a strategického plánování.

Zlínská aglomerace

- Mají pracovní skupinu Inovativní Zlínsko, kde je zapojena univerzita, hospodářská komora, technologické centrum atd.
- V oblasti ochrany životního prostředí se řeší hlavně sucho (klimatické změny) a protipovodňová ochrana.
- V silných stránkách spolupráce byly čtenější i odpovědi větší ekonomický rozvoj a společné investice.
- U přínosů spolupráce za posledních 10 let bylo nejvíce akcentováno posílení spolupráce/zapojení dalších aktérů/vytvoření formální platformy.
- Jako hlavní hybatel spolupráce bylo označeno město Zlín.

Ústecko-chomutovská aglomerace

- Mají v každém statutárním městě svého koordinátora, ale ti mají vlastní agendy, takže bohužel nejsou mezičlánkem v jednání.
- Mezi společnými cíli byla akcentována kromě dopravy i ochrana přírody/udržitelný rozvoj.
- Je zde silná odpovědnost za rozvoj území aglomerace.
- Mezi slabými stránkami byly nejvíce akcentovány kromě obavy z dominance velkého města i obavy z odlivu obyvatel do větších měst, nedostatečné legislativní ukotvení a nemožnost prosadit své zájmy.
- U silných stránek spolupráce byl nejčastější odpovědí koordinovaný rozvoj území (jako u jediné MO/A v Česku).
- U současných oblastí spolupráce bylo nad rámec společných odpovědí akcentováno i společné plánování v tematicky vymezených oblastech a také cestovní ruch.
- Za hlavní přínos ITI/IPRÚ je považována spolupráce aktérů v území.
- Hlavním hybatelem spolupráce je město Ústí nad Labem.

Karlovarská aglomerace

- Hlavním partnerem i hybatelem spolupráce je město Karlovy Vary.
- Klíčové téma/oblast spolupráce je cestovní ruch. Do této spolupráce se daří zapojit i soukromý sektor (hoteliéři).
- V rámci budoucí spolupráce byla kromě dopravy a cestovního ruchu akcentována i oblast kultury.



Liberecko-jablonecká aglomerace

- Překážkou spolupráce je nevhodné tematické zaměření ITI a také finance.
- Mezi slabými stránkami se objevila i odpověď nebezpečí slučování.
- U silných stránek byl nejvíce akcentován rozvoj veřejných služeb a úspora provozních nákladů.
- Iniciátorem spolupráce je jak město Liberec tak některá ostatní města.
- Jako přínosy spolupráce bylo kromě zlepšení dopravní obslužnosti zmíněno i posílení spolupráce/zapojení dalších aktérů.
- Obce v aglomeraci uvádějí, že mají společné cíle (doprava, cestovní ruch, dostupnost služeb).
- Současná spolupráce se nad rámec nejčastějších témat společných pro všechny MO/A zaměřuje i na oblast cestovního ruchu.

Mladoboleslavská aglomerace

- Mladoboleslavská aglomerace má svoje ITI, ačkoliv je z hlediska funkčních vazeb součástí PMO.
- Spolupráce s hospodářskou komorou i se Škoda Auto.
- Obce v aglomeraci vnímají jak existenci společných cílů, tak i cítí odpovědnost za rozvoj území. Zároveň uvedly, že toto území je součástí jejich identity.
- Mezi silnými stránkami byly vyzdviženy i společné investice.
- V rámci současné spolupráce byly nad rámec nejčastějších odpovědí ve všech MO/A akcentovány i volnočasové aktivity a sport.
- Polovina obcí (účastníků šetření) by chtěla mít nastavenou formalizovanou spolupráci v rámci aglomerace.
- Hybatelem spolupráce je město Mladá Boleslav.
- Z možných oblastí budoucí spolupráce byly ve srovnání s ostatními MO/A více akcentovány krizové řízení a volnočasové aktivity a sport.



5. SHRNUTÍ A VÝCHODISKA PRO INSTITUCIONALIZACI METROPOLITNÍ SPOLUPRÁCE

Z provedeného průzkumu MV ČR k metropolitní spolupráci (připraveného ve spolupráci MMR) byly **zjištěny totožné problémy aglomerací bez ohledu na jejich velikost**, přičemž se původně předpokládala existence velkých vnitřních rozdílů. **Všechny MO/A v Česku řeší stejná témata a čelí stejným problémům**. To umožňuje rozpracovat návrh obecněji pojaté kodifikace metropolitní spolupráce, tj. je možné vytvořit společný legislativní rámec metropolitní spolupráce.

V Česku v současnosti **absentuje řízení rozvoje metropolitních území**, tj. neexistuje instituce, která by nesla za rozvoj tohoto funkčního území odpovědnost. Evropský příspěvek v podobě ITI (respektive dříve i integrovaných plánů rozvoje území - IPRÚ) a nastavení jejich řídicích struktur v Česku představuje iniciační formu koordinace rozvoje FUA. Na jedné straně se díky tomuto nástroji podařilo iniciovat spolupráci obcí v MO/A, na druhé straně však nelze na jeho základě stavět, tj. lze z něj nanejvýš odvodit řídicí strukturu zodpovědnou za využívání specifické části EU zdrojů ve FUA. Rovněž v kontextu argumentace MMR je toto řešení považováno z hlediska řízení FUA za nedostatečné a provizorní a podmíněné pouze existencí ITI, respektive povinností ČR vytvořit právní prostředí pro bezproblémovou implementaci evropského nařízení upravujícího ITI. Aktuální legislativní úprava (zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, v platném znění) pro nové programové období v § 17d odst. 1 pouze vyjmenovává města, která zpracovávají a provádějí územní strategie, ve smyslu strategií ITI. Neřeší jakékoliv další parametry nastavení metropolitní spolupráce.

„Města Brno, Ostrava, Plzeň, Ústí nad Labem, Pardubice, Olomouc, České Budějovice, Jihlava, Karlovy Vary, Liberec, Mladá Boleslav, Zlín a hlavní město Praha zpracovávají a provádějí územní strategie a mohou za tímto účelem uzavírat s dalšími obcemi veřejnoprávní smlouvy. Správním orgánem pro řešení sporů z těchto smluv je Ministerstvo.“ [myšleno Ministerstvo pro místní rozvoj].

Je zřejmé, že tato úprava pro obecné nastavení metropolitní spolupráce je zcela nedostatečná. Nehledě na skutečnost, že z paragrafového znění není zřejmé, že smyslem úpravy je vytvořit technické podmínky pro přímou implementaci evropského práva vytvářejícího mechanismus integrovaných územních investic. Podrobnější úprava implementace ITI prostřednictvím závazných metodických pokynů vydávaných Ministerstvem pro místní rozvoj (MPIN) má velmi problematické právní pozadí a je možná především v případě, kdy by bylo na aktivity ITI nahlíženo jako na výkon přenesené působnosti.

V období 2014-2020 vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj Metodický pokyn pro využití integrovaných nástrojů v programovém období 2014–2020 (MPIN), který obsahoval společnou část určenou pro všechny integrované nástroje a podrobně upravoval fungování ITI v případě metropolitních oblastí respektive IPRÚ pro aglomerace.

Subjekty a orgány, zodpovědné za implementaci ITI a IPRÚ dle MPIN:

„Nositel integrovaného nástroje (dále také „nositel IN, popř. nositel“) je odpovědný za přípravu integrované strategie, za naplňování principu partnerství a koordinaci aktivit relevantních aktérů v rámci funkčního území integrované strategie; předkládá prostřednictvím ISKP14+ integrovanou strategii do jednotného monitorovacího systému pro programové období 2014-2020 („MS2014+“); průběžně zajišťuje sběr projektových záměrů přispívajících k plnění cílů integrované strategie; nositel



IN zajišťuje plnění integrované strategie jako celku, monitorování a podávání Zpráv o plnění integrované strategie a provádí povinnou mid-term evaluaci.“

„Zprostředkující subjekt ITI (pouze u programů podporovaných z EFRR) je město, které na území sídelní aglomerace v samostatné působnosti zastřešuje integrovanou strategii a v kontextu veřejnoprávní smlouvy uzavřené na základě zákonného zmocnění je pověřeno řídicím orgánem operačního programu k výkonu funkce zprostředkujícího subjektu v rozsahu odpovídajícím přinejmenším výběru operací. Působnost města v roli zprostředkujícího subjektu není veřejnoprávní smlouvou vymezena teritoriálně, ale pouze věcně, vazbou na integrovanou strategii, kterou město zastřešuje. Nadřízeným správním orgánem veřejnoprávní smlouvy je ministr v čele ministerstva v roli řídicího orgánu operačního programu. Řídicí orgán odpovídá za konečné rozhodnutí o výběru operace a o přidělení dotace.,,

„Řídicí výbor ITI a IPRÚ je platformou bez právní subjektivity, která posuzuje projektové záměry přispívající k plnění cílů integrované strategie a vydává vyjádření o souladu/nesouladu projektového záměru (ze schváleného souboru) s integrovanou strategií, které má povahu doporučení k realizaci projektu pro řídicí orgán. Vyjádření řídicího výboru může být kladné nebo záporné povahy. Minimální požadavky na řídicí výbor jsou uvedeny v příloze MPIN.

Pracovní skupiny Řídicího výboru ITI a IPRÚ jsou zřízeny jako odborné platformy složené z odborníků nebo žadatelů, popřípadě kombinace těchto osob, na kterých jsou projednávány projektové záměry žadatelů hodlající předložit své integrované projekty do ITI/IPRÚ. Bez projednání projektového záměru na pracovní skupině není možné předkládat projekt k posouzení souladu s integrovanou strategií, tzn. Řídicímu výboru ITI a IPRÚ.

Rešerše zahraničních příkladů (Polsko, SRN, Itálie a Francie) a tamějšího legislativního nastavení metropolitní spolupráce ukázala, že vzhledem k tomu, že zahraniční příklady jsou toliko odlišné a reflektující specifika národních právních ráďů jakož i historický vývoj, **nelze uvažovat o přenositelnosti právní úpravy jako celku, avšak lze uvažovat o vybraných institutech.** Ačkoliv má část sledovaných metropolitních svazků určitou návaznost na instituty dobrovolné spolupráce obcí, resp. jejich sdružení, jsou metropole ve většině sledovaných případů definovány shora.

Většina sledovaných zemí řeší otázku metropolí **specifickým zákonem**, ať už obecným nebo se jedná o konkrétní právní úpravu. V rámci sledovaných zahraničních vzorů bylo možné nalézt zákonem stanovenou povinnost, kterou musí metropole na základě zákona vykonávat, kterou je **případně možné rozšířit.**

V otázce působností, která není v zahraniční právní úpravě toliko rozlišována, je třeba určit, zda by v českých podmínkách metropolitní svazek vykonával jen samostatnou působnost, nebo zda by meziobecní spolupráce měla být otevřena i působnosti přenesené. Většina příkladů metropolí zachovává většinu kompetencí členským obcím, ty ji však mohou z důvodů větší efektivity přenášet na metropolitní svazek nebo ji prostřednictvím svazku společně efektivněji vykonávat. Otázku financování nelze oddělit od fungování svazku. Celkově se tak jeví jako nejvíce využitelný zejména německý příklad (úprava Braunschweigske metropole) avšak s polskou mírou podrobnosti (Hornoslezská metropole).

K upřesnění možné náplně činnosti metropolitní spolupráce a způsobu zapojení dalších aktérů přispělo i realizované online dotazníkové šetření a navazující řízené rozhovory s představiteli MO/A. Na jedné straně toto šetření umožnilo identifikovat hlavní aktéry metropolitní spolupráce, na straně druhé ovšem ukázalo na rozdílnou míru jejich aktivního zapojení do aktivit ITI, resp. aktivit metropolitní spolupráce napříč MO/A. Do budoucna je **žádoucí profilovat metropolitní spolupráci jako formu**



spolupráce veřejnoprávních subjektů se zapojením kraje, resp. i krajských organizací. InSTITUTE zodpovědná v budoucnu za řízení FUA by byla doplňkem základní struktury řízení veřejné správy v území reprezentované obcemi, ORP a kraji (s ohledem na ustanovení zákona č. 51/2020 Sb., zákon o územně správním členění státu). Tj. v kontextu Ústavy by nepředstavovala samostatnou úroveň správy, respektive územní samosprávy. Všechny subjekty by fungovaly paralelně, docházelo by k vertikální spolupráci, ke vzájemnému pozitivnímu ovlivňování. Společná entita, Metropolitní svazek (viz níže), by však byla nositelem zodpovědnosti za implementaci rozvojové strategie metropolitní oblasti, respektive aglomerace, a řešila by další úkoly, na kterých by se zúčastněné strany dohodly.

V aktuálně vymezených územích MO/A pro potřeby ITI se nachází stovky obcí, což přináší potřebu nastavit vhodnou a efektivní formu komunikaci, tak aby byla zachována možnost participace obcí na metropolitní spolupráci. **S ohledem na úspěšné fungování meziobecní spolupráce v rámci víceúčelových DSO na úrovni funkčních mikroregionů a existenci mikroregionální identity a pocitu sounáležitosti lze od této formy spolupráce odvíjet samotnou metropolitní spolupráci.** Díky tomuto řešení by nedocházelo k nežádoucím konfliktům mezi různými úrovněmi meziobecní spolupráce ve funkčních územích různých řádů.

Současné tematické zaměření ITI nereflektuje plně potřeby metropolitních území a opomíjí řadu klíčových témat (např. z oblasti sociálních služeb a prevence klimatických změn). Budoucí metropolitní spolupráce by se měla obsahově významně rozšířit nad rámec aktuálně řešených témat. Výsledky šetření ukázaly na existenci poptávky po řadě nových témat a projektů, ať už z oblasti územního a strategického plánování či odpadového hospodářství a cirkulární ekonomiky.

Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030 počítá se vznikem „**Metropolitního svazku**“, který by představoval specifický „**druhý stupeň**“ strategicky zaměřené meziobecní spolupráce, který by se **odvozoval od vytvářených mikroregionů v územích ORP doplněný o spolupráci s kraji** (či jimi zřizovanými, zakládajícími organizacemi).



6. ZDROJE

Zákony:

FRANCIE. Zákon č. 66-1069 z 31. prosince 1966 o městských společenstvích. Dostupný také z: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000006340192/1996-02-24/>

FRANCIE. Zákon č. 99-586 z 12. července 1999 o posílení a zjednodušení meziobecní spolupráce. Dostupný také z: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000396397/>

FRANCIE. Zákon ze dne 27. ledna 2014 o modernizaci územní veřejné akce a vytvoření metropolí. Dostupný také z: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028526298/>

ITÁLIE. Zákon č. 56/2014 o reformě místní správy. Dostupný také z: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/4/7/14G00069/sg>

POLSKO. Zákon z 30. června 2017 Položka 1290 o zřízení metropolitní unie ve Ślaském vojvodství pod názvem „Hornoslezsko-Zagłębie metropole“. Dostupný také z: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001290/O/D20171290.pdf>

SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO. Zákon Dolního Saska o spolupráci obcí (NKomZG) vydání z 21. prosince 2011. Dostupné také z: <https://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=KomZG+ND&psml=bsvorisprod.psml&max=true&aiz=true#jlr-KomZGND2011pP1>

SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO. Zákon Dolního Saska o regionálním sdružení "Velký Braunschweig" ze dne 27. listopadu 1991. Dostupný také z: <https://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=GrBraunZwVerbBildG+ND&psml=bsvorisprod.psml&max=true&aiz=true>

Ostatní:

BADAN, Zahid & BIERWIACZONEK, Krzysztof & NAWROCKI, Tomasz & PYKA, Robert & ZYGMUNT Agata. (2017). Cooperation between cities of the Upper Silesia metropolitan area in the opinions of mayors and councilors of member cities of GZM Współpraca miast górnośląskiego obszaru metropolitalnego w opiniach prezydentów i radnych miast należących do Górnośląskiego Związku Metropolitalnego. 10.13140/RG.2.2.10544.46084.

City of Milan - Rating Action Report 2020. Retrieved March 28, 2022, dostupné z: <https://www.fitchratings.com/research/international-public-finance/city-of-milan-rating-action-report-22-05-2020>

GRIFFITH, J. The French Metropole: How it Gained Legal Status as a The French Metropole: How it Gained Legal Status as a Metropolis Metropolis. Journal of Comparative Urban Law and Policy Journal of Comparative Urban Law and Policy, 2017(2).

Lyon Metropoles Factfile 2016. Retrieved March 28, 2022, dostupné z <https://www.metropolis.org/sites/default/files/2019-01/Metropoles%20FactFile.pdf>

TOMÁS, M. Metropolitan Governance in Europe : Challenges & Models. European Metropolitan Authorities, 2015, 16.



ZIMMERMAN, K., & FEIERTAG, P. (2018). Return of the metro-model?: Governance and planning in metropolitan regions under change. An international comparison of France, Italy and Germany.



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY