

Právně správní aspekty fungování Pražsko-středočeské aglomerace

(Výsledek typu 0)

Konečný uživatel výsledků:

Ministerstvo vnitra

Nad Štolou 3

170 34 Praha 7

Název projektu: Analýza institucionalizace a posílení motivace metropolitní spolupráce
v pražsko-středočeském prostoru

Číslo projektu: **TIRSMV217**

Řešitel projektu: PROCES – Centrum pro rozvoj obcí a regionů, s.r.o.
Moravská 758/95, 700 30 Ostrava-Hrabůvka

AMBIS vysoká škola, a.s.

Lindnerova 575/1, 180 00 Praha

Doba řešení: 1. 8. 2023 – 31. 12. 2024

Důvěrnost a dostupnost: veřejně přístupný

Řešitelé

PROCES – Centrum pro rozvoj obcí a regionů, s.r.o.

Moravská 958/95, 700 30 Ostrava,
IČ: 28576217, DIČ: CZ28576217

tel.: +420 595 136 023, web: <http://rozvoj-obce.cz/>,
e-mail: info@rozvoj-obce.cz



PROCES – Centrum pro rozvoj
obcí a regionů, s.r.o.

AMBIS vysoká škola, a.s.

Lindnerova 575/1, 180 00 Praha,
IČ: 61858307, DIČ: CZ 61858307

tel.: +420 228 227 960, web: <http://ambis.cz>,
e-mail: info@ambis.cz



Ambis.Vysoká škola.

Autorský tým:

doc. Ing. Lubor Hruška, Ph.D.

Ing. Ivana Foldynová, Ph.D.

PhDr. Andrea Hrušková

Ing. David Kubáň

Ing. Petr Proske a další

doc. RNDr. Jiří Ježek, Ph.D.

doc. Ing. Milan Jan Půček, MBA, Ph.D.

doc. Ing. Petr Tománek, CSc.

JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.

Mgr. Milan Křápek, Ph.D.

Mgr. Andrea Saglová

Ing. Renata Skýpalová, Ph.D. a další

Další informace o projektu:

Dokument navazuje na výsledky projektu, které jsou dostupné jako separátní dokumenty:

- Výsledek Nmap – Územní vymezení Pražsko-středočeské aglomerace (Pražské metropolitní oblasti) s vyznačenou mírou integrace obcí
- Výsledek Vsouhrn – Návrh nastavení systému veřejné správy v pražsko-středočeském prostoru

Obsah

1	Úvod	6
2	Úvod do problematiky metropolitní správy	7
2.1	Na metropolitní správě záleží	7
2.2	Pojmy „metropole“ a „metropolitní region“	7
2.3	Strategické funkce metropolitních regionů	8
2.4	Vymezování metropolitních regionů	9
2.5	Kritéria hodnocení efektivity metropolitní správy	10
3	Německo	11
4	Francie	16
5	Rakousko	19
6	Polsko	24
7	Slovensko	28
8	Itálie	31
9	Inspirace zahraničních zkušeností pro českou praxi	35
9.1	Francouzské zkušenosti	35
9.2	Německé zkušenosti	38
9.3	Rakouské zkušenosti	40
9.4	Polské zkušenosti	41
9.5	Slovenské zkušenosti	43
9.6	Italské zkušenosti	43
10	Analýza správních kompetencí a bariér spolupráce v Pražské metropolitní oblasti (PMO)	44
10.1	Úvod	44
10.2	Názory expertů	45
10.3	Kompetenční analýza jednotlivých oblastí výkonu veřejné správy podle jejich věcné působnosti	52
10.3.1	Školství	52
10.3.2	Doprava a mobilita	53
10.3.3	Sociální služby	55
10.3.4	Zdravotnictví	58
10.3.5	Kultura	60
10.3.6	Sport	61

10.3.7	Odpadové hospodářství.....	61
10.3.8	Věda a výzkum.....	62
10.3.9	Ekonomický rozvoj, podpory podnikání	62
10.3.10	Územní plánování.....	65
10.3.11	Strategické plánování	67
10.3.12	Životní prostředí a adaptace na klimatickou změnu	67
10.3.13	Technická infrastruktura (voda, plyn, energie, teplo, internet apod.)	67
10.3.14	Cestovní ruch a regionální marketing.....	67
10.3.15	Krizový management.....	68
11	Výchozí právní úvahy ke spolupráci územních samosprávných celků se zaměřením na metropolitní oblast hlavního města Prahy a Středočeského kraje	69
11.1	Pojem a právní vymezení územní samosprávy	69
11.2	Zvláštnosti metropolitního regionu, resp. hlavního města Prahy	69
11.3	Spolupráce Prahy a Středočeského kraje ve stávající podobě	70
11.4	Úvahy o změně v postavení krajů (včetně hlavního města Prahy)	71
11.4.1	Vznik samosprávných krajů.....	72
11.4.2	Další úroveň samosprávy.....	73
11.4.3	Přesnější vymezení samostatné působnosti ÚSC.....	74
11.4.4	Přesuny působnosti mezi základními a vyššími ÚSC	75
11.4.5	Varianta A: Změna HMP na „obyčejné“ statutární město	76
11.4.6	Varianta B: Velká Praha – vytvoření novodobé „Velké Prahy“ integrací bezprostředně provázaných obcí Středočeského kraje.....	77
11.4.7	Varianta C: Malá Praha – oddělení venkovských městských částí a vytvoření „Malé Prahy“	78
11.5	Spolupráce mezi subjekty územní samosprávy	79
11.5.1	Spolupráce krajů.....	79
11.5.2	Meziobecní spolupráce – svazky či společenství obcí, slučování obcí atd.....	80
11.5.3	Intenzivnější meziobecní spolupráce mezi Prahou (zvláště okrajovými městskými částmi) a přilehlými obcemi Středočeského kraje	81
11.5.4	Varianta E: Spolupráce městských částí (MČ) hlavního města Prahy (HMP) se sousedícími obcemi	83
11.5.5	Varianta D: Územní spolupráce formou vytváření společných institucí či zvláštní organizace zastřešující metropolitní spolupráci.....	84
11.5.6	Nucené slučování obcí.....	85

11.5.7	Vznik, resp. posílení osad u slučovaných obcí.....	86
12	Rozpracování varianty D „Územní spolupráce formou vytváření společných institucí“ a „Zvláštní organizace zastřešující metropolitní spolupráci“	87
12.1	Zadání a východiska.....	87
12.2	Návrhy řešení	88
12.2.1	Varianta D1 – Smluvní základ spolupráce	88
12.2.2	Varianta D2 – Spolupráce ÚSC v Metropolitním svazku v rámci metropolitní oblasti.....	89
12.2.3	Varianta D3 – Metropolitní organizace stanovená zákonem/vyhláškou.....	95
12.3	Doporučení	98
	Použitá literatura	99
	Seznam tabulek, grafů a obrázků.....	116

1 Úvod

Cílem výzkumného projektu je získat argumenty a analytické podklady pro nastavení systému veřejné správy v pražskostředočeském prostoru, resp. v Pražské metropolitní oblasti, a to včetně kvantifikace finančních dopadů. Tato s projektem související právní analýza je zaměřena na kompetenční nastavení jednotlivých vrstev veřejné správy působících v území PMO, hranic jejich působnosti a rozhraní umožňujících realizovat spolupráci či nastavovat koordinaci a na způsoby řešení metropolitní spolupráce v případě národních rozvojových center s využitím příkladů přístupů ze zahraničí. Navrhuje varianty nastavení správy v území jsou možné s ohledem na dílčí, podstatnou či zásadní změnu správních poměrů.

2 Úvod do problematiky metropolitní správy

Více než polovina světové populace v současné době žije ve městech. Očekává se, že tento podíl poroste až na dvě třetiny do roku 2050. Velká města jsou hnací silou ekonomického růstu svých zemí. V nové ekonomice založené na znalostech se stávají epicentry inovací. Díky koncentraci lidí a firem dochází ve velkých městech k intenzivnějším sociálním a ekonomickým interakcím, což napomáhá větší výměně myšlenek napříč různými obory. Tento jev je všeobecně znám jako „**aglomerační ekonomika**“.

Metropolitní regiony jsou geograficky definovány na základě počtu obyvatel a vzorců dojížděky za prací a službami, přičemž klíčovou roli hrají komplexní vzájemné závislosti – sociální, ekonomické, ekologické a politicko-administrativní (Klink, 2008).

Současné správní struktury se často ukazují jako nedostatečné pro řešení ekonomických, sociálních, ekologických a infrastrukturních výzev, kterým metropolitní oblasti čelí. Existence velkého počtu malých obcí často komplikuje koordinaci veřejných služeb, jako je doprava a územní plánování, a ztěžuje společnou politickou strategii. Efektivní řešení těchto problémů vyžaduje nejen adekvátní zdroje, ale také **efektivní správu na úrovni metropolitních oblastí**.

2.1 Na metropolitní správě záleží

Metropolitní správa představuje proces, kdy vládní instituce (na různých správních/ měřítkových úrovních) a nevládní aktéři, jako jsou občanské organizace, podnikatelská sdružení, profesní komory a podobně, spolupracují na poskytování služeb a tvorbě veřejných politik v rámci metropolitních regionů. Podle Lefèvra (2008) je zapotřebí posilovat metropolitní spolupráci, vytvářet a využívat nástroje, mechanismy a opatření, která umožní efektivnější správu těchto rozsáhlých území. Zásadní význam metropolitní správy spočívá v jejím vlivu na fungování metropolitních oblastí, a to tím, jakým způsobem jsou poskytovány a koordinovány veřejné služby na nadmístní úrovni, jak jsou rozdělovány náklady a přínosy služeb v celém regionu, a jak a kde jsou přijímána klíčová rozhodnutí strategického významu. Úspěšnost metropolitní správy má přímý dopad na produktivitu, hospodářský růst a celkovou kvalitu života v metropolitních oblastech.

2.2 Pojmy „metropole“ a „metropolitní region“

Pojem "metropolitní region" vznikl spojením slov "metropole" a "region". Na první pohled se to může zdát rozporuplné, neboť pojem "metropole" je obvykle spojován s představou kompaktního velkoměsta, zatímco "region" označuje územní celek střední velikosti, resp. území větší než jedna obec. Toto spojení však bylo zvoleno právě proto, že se dnes metropole stále méně vymezují pomocí politicko-administrativních hranic jádrových měst.

Výraz "metropole" pochází z řeckého "metropolis" a vždy označoval v obecném významu "hlavní město" nebo velmi velké město jako např. "milionové město". Konotace spojené s užíváním pojmu "metropole" prošly v průběhu posledních dvou století výraznou změnou. Pravděpodobně díky jeho používání v římské a pravoslavné církevní hierarchii (metropolita jako hlava církevní provincie v římskokatolické církvi) byla "metropole" v 18. a 19. století chápána především jako velké kulturní centrum. Teprve koncem 19. století se do popředí zájmu dostaly politické a později také hospodářské funkce (Blotevogel 2000).

Teprve od přibližně 70. nebo 80. let minulého století se začal objevovat tento termín ve významu, jak jej chápeme dnes. V návaznosti na angloamerické a francouzské používání se dnes pod pojmem "metropole" rozumí velké město s mezinárodní přitažlivostí, se zvláštní koncentrací

politických a hospodářských řídicích funkcí, s vysokou hustotou poskytovatelů specializovaných služeb souvisejících s podnikáním, jakož i s vysoce rozvinutou infrastrukturou a mezinárodním kulturním významem. Metropole jsou vnímány především jako uzly globálně propojené ekonomiky.

Současně je stále jasnější, že faktory a **funkce**, které jsou pro výkon metropolitní správy důležité, se již nevyskytují pouze na politicko-správním území jádrového města, ale zasahují do širšího území, které zahrnuje i sousední obce. To se týká nejen plošně náročných infrastrukturních zařízení (letišť, logistická centra, velkoobchod), ale také služeb vyššího řádu, které využívají lokality se srovnatelnou dostupností a kvalitou sítí v okolí jádrových měst. V tomto kontextu je vhodnější hovořit o metropolitních regionech jako o územích, v nichž jsou lokalizovány metropolitní funkce a zařízení, nezávisle na politicko-správním vymezení jádrového města. V tomto chápání se pojem "metropolitní region" nevztahuje na metropolitní město (jádro) v jeho politicko-administrativním vymezení, ale na lokační oblast nebo "shluk" metropolitních funkcí, které jsou nezávislé na politicko-administrativních hranicích.

Mezi jednotlivými metropolitními regiony existují značné rozdíly, pokud jde o míru prostorové koncentrace nebo rozptýlení metropolitních funkcí. V ideálním případě se většina metropolitních regionů skládá z dominantní kompaktní metropole (jádra), přičemž metropolitní funkce v okolních oblastech mají pouze druhotný význam. Typickými monocentrickými metropolitními regiony jsou např. Vídeň, Stuttgart nebo Praha.

Kromě toho existují dále metropolitní regiony s několika jádry, která se nacházejí blízko sebe, mají přibližně stejný význam a jsou vzájemně propojené z hlediska dělby práce. Patří k nim např. německý metropolitní region Rýn-Porúří nebo Randstad Holland.

Polycentrické metropolitní regiony nejsou zpravidla výsledkem dekoncentračních procesů, jako je suburbanizace, ale výsledkem toho, že skupina dříve funkčně nezávislých měst se spojuje do sítě založené na rozvinuté dělbě práce.

2.3 Strategické funkce metropolitních regionů

V odborné diskusi se obvykle zdůrazňují **čtyři hlavní funkce metropolitních regionů**: inovační funkce, řídicí funkce, funkce brány a symbolická funkce. Dohromady tvoří strategické řídicí funkce, které metropolitní regiony nabízejí na regionálních, národních a mezinárodních trzích. Uvedené funkce nejsou na sobě nezávislé, ale jsou do značné míry vzájemně propojené a posilující. Z tohoto důvodu metropolitní regiony v zásadě plní všechny čtyři funkce, bez ohledu na to, že např. v Německu nebo Nizozemí, vzhledem k jejich historickému dědictví a polycentrické sídelní struktuře, se některé metropolitní regiony specializují (dělba funkcí), takže mohou mít některé funkce méně rozvinuté.

Z přehledu metropolitních funkcí by mělo být zřejmé, že se nejedná pouze o fyzickou přítomnost určitých zařízení (funkcí) na území příslušného metropolitního regionu, ale také o roli metropolitního regionu jako uzlu v rozsáhlých globálních sítích. Empirické zkoumání nastíněných rysů může poskytnout informace o tom, do jaké míry je možné danou oblast skutečně chápat jako metropolitní region. Jaký je jeho specifický profil a případně jaké "postavení" zaujímá při srovnání s jinými metropolitními regiony.

2.4 Vymezování metropolitních regionů

Při vymezování metropolitních regionů tedy musíme rozlišovat mezi metropolitními regiony ve výše popsaném slova smyslu, to znamená jako území, v nichž jsou lokalizované metropolitní funkce, a mezi metropolitními regiony jako vzájemně závislými územími.

Ačkoliv jsou metropolitní regiony stále více mezinárodně a globálně integrované, tak vedle těchto "strategických funkcí" mají také silnou regionální působnost, např. v rámci národních států (např. Praha má v určitých směrech celostátní působnost), kterou lze empiricky analyzovat jako spádovou oblast vládních institucí, letišť, univerzit, významných kulturních, sportovních a společenských akcí, víkendové rekreace, anebo prostřednictvím dojížděky za prací a službami. Je zapotřebí ale zdůraznit, že měření vzájemných interakcí v rámci metropolitních regionů je možné pouze částečně (např. s ohledem na dojížděku a vyjížděku), neboť ovzájemných ekonomických vazbách, např. obslužných podniků lokalizovaných na více místech, toho zpravidla víme velmi málo. Z hlediska posilování metropolitních funkcí se přitom jedná o velmi důležité vazby, které nám často zůstávají skryté.

Metropolitní regiony jsou v praxi stále více chápány jako oblasti spolupráce, které mají tendenci se prostorově rozšiřovat, protože stále více venkovských obcí a mikroregionů usiluje o to, aby se staly součástí metropolitních regionů. Z analytického hlediska tak hrozí rozmělnění pojmu.

V řadě případů nedochází k přesnému (jednoznačnému) vymezení metropolitních regionů. Příkladem je německá Konference ministrů pro územní plánování (v roce 1995 a 2005), která konstatovala, odkazující se přitom na Manuela Castellse¹ (1999), že ***„jednoznačné územní vymezení se jeví jako obtížné proto, že základní teoretické úvahy spojené s rostoucím významem metropolitních regionů popisují právě odklon od plošně exkluzivního pojetí sociálně-prostorových vztahů a příklon k síťovým nebo vztahově se překrývajícím územním strukturám, jako ústřednímu jádru současných proměn“***.

Obtíže se objevují také při snaze o vědecké vymezení metropolitních regionů. Funkce charakteristické pro metropolitní regiony (funkce kontroly, inovací, brány a symbolů) dávají vzniknout různým ukazatelům, které jsou často obtížně měřitelné (např. již zmíněné mezipodnikové vztahy v metropolitních regionech). Ve srovnání s dřívějším vymezováním městských aglomerací (kdy se analytici snažili odůvodnit prahové hodnoty objektivními vědeckými kritérii, např. hustotou osídlení nebo intenzitou dojížděky do zaměstnání do jádrového města) je vymezování metropolitních regionů mnohem méně deduktivním procesem odvolávajícím se na objektivní faktory, a více induktivním procesem, v němž rozhodující roli hraje **subjektivní vnímání a pocity sounáležitosti a s tím související politická vůle místních politických aktérů**. Stále patrnější politický voluntarismus při územním vymezování metropolitních regionů ve skutečnosti znamená, že **každý metropolitní region se může sám rozhodnout, jak chce být vymezen, jestli jednoznačně nebo obecně, široce nebo úzce** (Blotevogel 2010, Knieling et al., 2009).

¹ Manuel Castells v knize "The Rise of the Network Society"

2.5 Kritéria hodnocení efektivity metropolitní správy

V literatuře nalezneme řadu kritérií hodnocení efektivity metropolitní správy (metropolitan governance). K hlavním kritériím patří:

- Koordinace poskytování služeb
- Spravedlivé rozdělení nákladů
- Efektivní plánování a rozhodování
- Zvyšování produktivity a hospodářského růstu
- Ekonomická efektivnost
- Úspory z rozsahu
- Externality
- Spravedlnost/ rovnost
- Přístup a odpovědnost
- Vyvážení regionálních a místních zájmů.

3 Německo

Metropolitní regiony nejsou v Německu vyhraněnou kategorií. Tento pojem se používá jak v analytickém, tak politickém smyslu. V rámci německé politiky územního rozvoje se staly populárními koncem 90. let 20. století, kdy Společná konference ministrů pro územní plánování a rozvoj (*MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung*) prostřednictvím několika dokumentů zdůraznila novou „prostorovou kategorii“ evropských metropolitních regionů (Blotevogel a Schmitt, 2006). Metropolitní regiony v Německu nepředstavují nové územně-správní celky, ale rozmanité formy spolupráce mezi obcemi, okresy (*Landkreise*) a dalšími veřejnými a soukromými subjekty (včetně univerzit). Diskuse byla od počátku poznamenána obavou o ztrátu konkurenceschopnosti německého hospodářství (diskuse o atraktivitě Německa jako místa pro podnikání a investování) a absencí globální metropole (*global city*) srovnatelné s Velkou Paříží nebo Velkým Londýnem. Historicky se německý sídelní systém vyznačuje polycentrickým uspořádáním měst, odrážejícím federální charakter země a skutečnost, že ke sjednocení Německa došlo až koncem 19. století (1871). Důležité hospodářské funkce jsou rozděleny mezi městské regiony, jako jsou Berlín, Hamburk, Mnichov, Frankfurt nad Mohanem, Stuttgart a metropolitní region Rýn-Ruhr. Posílení těchto metropolitních regionů a upevnění jejich vazeb začalo být považováno za přínosné pro hospodářský rozvoj země.

V rámci charakteristiky německých metropolitních regionů je zapotřebí uvést, že v menším měřítku, na úrovni městských regionů, již po desetiletí působí velmi silná regionální plánovací sdružení (*Regionale Planungsverbände*). Jedná se o organizace, které plánují a koordinují územní rozvoj regionů, resp. metropolitních regionů. Např. v Bavorsku jsou regionální plánovací sdružení veřejnoprávními korporacemi odpovědnými za regionální plánování, které tuto činnost vykonávají v přenesené působnosti okresů (*Kreise, Landkreise*) a tzv. samostatných měst (*kreisfreie Städte*), která mají postavení okresů. Okresy a samostatná města se mohou dohodnout na tom, že budou regionálně plánovat společně. Regionální plánovací sdružení vznikla na základě bavorského zákona o zemském plánování z roku 1970. Regionální plánovací sdružení s podobnými funkcemi existují také v dalších německých spolkových zemích, podobně jako v Rakousku a ve Švýcarsku.

Plánovací sdružení mají významné kolektivní kapacity v oblasti územního, strategického a krajinného plánování, veřejné dopravy a hospodářského rozvoje (Stuttgart, Hannover, Rhein-Neckar, Braunschweig). Společně s okresy a samostatnými městy jsou nejdůležitějšími institucionálními aktéry městských regionů.

Obecně lze vznik nových prostorových měřítek v německé metropolitní politice od konce 90. let 20. století chápat jako kombinaci silného institucionálního jádra v malém měřítku (typicky zmíněná plánovací sdružení) a flexibilnějších forem správy ve větším měřítku, na úrovni metropolitních regionů. Nové víceúrovňové uspořádání německých metropolitních regionů není výsledkem koncepčního (plánovitého) vytváření metropolitních struktur, ale je významně závislé na situační konstelaci klíčových aktérů a na iniciativách správních orgánů. Jedná se tudíž o institucionální struktury, které nejsou příliš stabilní a mohou i zanikat. K přeskupování správních kompetencí dochází v závislosti na dynamice decentralizace, regionalizace a hledání úsporných opatření (Blatter, 2006; Zimmermann, 2017; Fricke a Gualini, 2019).

Naznačený decentralizovaný a nejednotný způsob řešení problémů metropolitního rozvoje je v Německu dobře přijímán. Záleží na každém městském regionu a jeho aktérech, jaké najdou institucionální řešení a jak zajistí stabilní koordinaci. Výsledkem tohoto experimentování jsou jak velmi

dobré příklady efektivní metropolitní správy, tak i roztržštěné regiony s poměrně slabou mírou integrace a koordinace. V akademické obci i v praxi panuje široká shoda, že ve většině německých městských regionů je zapotřebí efektivnější koordinace mezi obcemi, ale na rozdíl od mnoha jiných evropských států se změny dějí formou průběžných a flexibilních řešení v rámci stávajících právních rámců a institucí, namísto celostátních řešení (Zimmermann, 2017; Prieb, 2019).

Nejčastěji využívaným nástrojem pro organizaci veřejných služeb a plánovacích funkcí v městských regionech jsou **meziobecní účelová sdružení** (*kommunale Zweckverbände* nebo *Regionalverbände*) (Zimmermann, 2017). Klíčovou roli v nich hrají obce. Vyznačují se závaznými rozhodovacími strukturami a vlastní správou (Prieb, 2019). Experimentovat s těmito sdruženími (komunálními svazy) se začalo již počátkem 20. století v Porúří a v Berlíně. Počátek 70. let 20. století (Frankfurt n. M.) a 90. léta 20. století (Stuttgart) bylo v módě zakládání meziobecních sdružení, nejenom metropolitních. Portfolio úkolů (kompetencí) a tudíž i moci se přitom v jednotlivých městských regionech značně liší

Berlín a Braniborsko společně tvoří hlavní německý region ve středu Evropy. Rozmanitost metropole Berlína a jednotlivých regionů spolkové země Braniborsko činí region hlavního města výjimečným. Vzájemná provázanost v oblasti hospodářství, trhu práce, dopravy, vědy, bydlení, energetiky, zdravotnictví a životního prostředí, stejně tak jako rozmanité formy spolupráce mezi oběma spolkovými zeměmi na různých úrovních jsou v Německu jedinečné.

Region německého hlavního města leží v srdci Evropského hospodářského prostoru. S více jak 6 miliony obyvatel žijících na ploše 30.000 km² mají obě země silné stránky a potenciál ve všech svých městských, příměstských a venkovských dílčích oblastech a jsou vnímány – i na mezinárodní úrovni – jako jeden region. Díky spolkovému hlavnímu městu v centru má tato oblast jedinečnou výhodu mezi jedenácti evropskými metropolitními regiony v Německu, které definovala Konference ministrů pro územní plánování. To je zdůrazněno označením "Region hlavního města Berlín-Braniborsko".

Sladit zemské plánování a místní samosprávu v rámci Berlína a Braniborska je velmi komplikované. Západní část Berlína byla součástí SRN, která neměla přímé pozemní hranice se zbývající částí země. Nedostatečný přístup na trh z ní činil neatraktivní lokalitu pro ekonomický rozvoj. Velká většina výroby ve městě byla proto ještě v 90. letech minulého století silně dotována. Berlín měl po sjednocení Německa netypickou hospodářskou strukturu. Chyběla zde ústředí firem, protože velká část výroby se týkala montáží. Naopak ve východní části Berlína hrozily řadě firem z důvodu nedostatečné konkurenceschopnosti bankroty. Hospodářské prognózy však byly optimistické a očekávalo se, že ekonomické problémy se podaří během pár let vyřešit. Očekávání se však nenaplnila. Současný vývoj významně ovlivňuje skutečnost, že došlo k privatizaci podstatné části státních pozemků a obecního bytového fondu. Městská správa se liberalizovala a vzdala řady zavedených, historicky „pěstovaných“ nástrojů územního plánování. Rozvojových ploch a pozemků však bylo v té době dostatek a jejich ceny byly ve srovnání s ostatními městy poměrně nízké.

Dalším specifickým Berlína je, že až do znovusjednocení byla suburbanizace v západní části města nemožná a ve východní části byla málo intenzivní. Brandenbursko má řadu poměrně vzdálených a strukturálně slabých obcí.

Nicméně interakce mezi městem a okolím jsou intenzivní a **v roce 1996 se konal plebiscit** o tom, zda se mají Berlín a Braniborsko spojit a stát se společnou spolkovou zemí. Přestože byl tento návrh ve všelidovém hlasování odmítnut, tak se stal významným impulsem k restrukturalizaci společné územní a sociální a hospodářské politiky obou spolkových zemí.

Metropolitní území Berlína bylo vymezeno různými způsoby. Jedná se vždy o soustředné kruhy, které byly v průběhu času několikrát revidovány. Největší z nich je celé území Berlína a Brandenburska (*Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg*). Zahrnuje celé spolkové země Berlín a Braniborsko, kde žije více jak 6 mil. obyvatel. Společný plán územního rozvoje (*Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion*) pokrývá celé toto území.

Naopak nejmenší územní vymezení je okolí Berlína, které zahrnuje město a jeho bezprostřední okolí a v podstatě odpovídá funkční městské oblasti. Tato oblast hraje klíčovou roli na místní úrovni. Významnou roli v této souvislosti sehrává Komunální sousedské fórum (*Kommunales Nachbarschaftsforum e.V.*).

Mezi těmito dvěma vymezeními existuje ještě třetí. Je popsáno ve výroční Zprávě o územním monitorování širšího území Berlína apod. Jedná se o doporučený rámec pro nadmístní metropolitní koordinaci a spolupráci.

Jednou z hlavních hnacích sil obnoveného ekonomického růstu města na počátku 21. století byl **rozvoj start-upů**, které do berlínské metropole přilákaly nízké ceny pozemků, které umožnily kreativním lidem využívat výhody města. Region také těží z mnoha kvalitních univerzit, které se ve městě nacházejí a díky nimž je Berlín významným výzkumným centrem, znalostním a kreativním uzlem Evropy. Začínajícím podnikům se dostává dostatečné podpory a financí od městské správy i soukromých finančních institucí. Podle expertů, vzhledem k nedostatku cenově dostupných pozemků v Berlíně (pozemky sice existují, ale majitelé očekávají lepší zhodnocení), omezenému prostoru pro budoucí expanzi a obtížnému dopravnímu propojení by bylo do budoucnosti nejlepší lokalizovat nové rozvojové aktivity v zázemí Berlína. V rámci města je dnes prakticky nemožné získat větší pozemky přesahující 50 ha.

Město Berlín schválilo Plán rozvoje města – Hospodářství 2030 (*Stadtentwicklungsplan Wirtschaft 2030*). Tento plán společně s dopravní strategií a plánem rozvoje bydlení představuje východisko územního plánování a rozvoje v příštích desetiletích. Snaží se posílit konkurenceschopnost města – zvýšit počet smíšených zón, posílení vědy a výzkumu a techniky a zlepšení regionální správy. Plán rovněž představuje prostorově diferencovanou strategii budoucího rozvoje jednotlivých dílčích území. Vymezuje 40 výrobních oblastí a 11 „míst budoucnosti“, kam mají být umísťovány nové podniky. Každá z těchto zón by měla hostit univerzitu nebo jinou významnou výzkumnou instituci a měla by se věnovat některému z témat, které byly identifikovány jako jedinečná nebo jako silné stránky. Snahou je také vytvořit kancelář (organizaci), která bude zajišťovat propojení „míst budoucnosti“.

Berlín je zároveň spolkovou zemí a obcí tvořenou 12 městskými částmi. Vláda, resp. Senát spolkové země Berlín obvykle vytváří rámcové plány pro celé město, zatímco konkretizaci opatření a jejich vlastní realizaci zabezpečují městské části. Vláda spolkové země Berlín však může definovat velké rozvojové projekty celoměstského významu, za které je odpovědný výhradně Senát. To je příklad plánování rozvoje letiště Tegel. Dále může také vetovat městské části při schvalování místních stavebních (územních) plánů, pokud nejsou v souladu se směrnicemi Senátu. Obě uvedené možnosti nejsou příliš často využívány, neboť představují zásah do autonomie městských částí, která je značná.

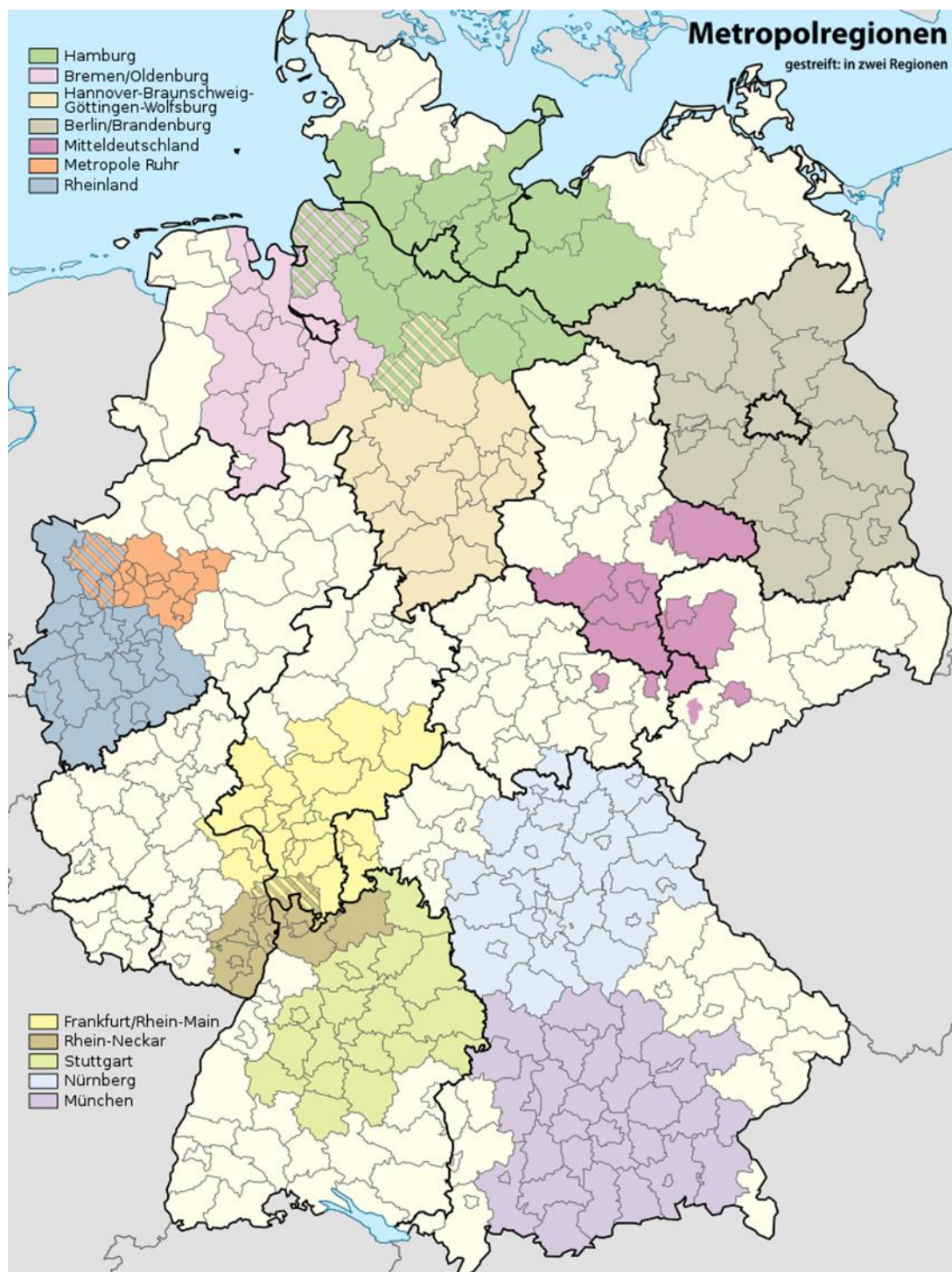
Berlín a Braniborsko mají společný plán územního rozvoje (*Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion*), který stanovuje hlavní směry, podle kterých chtějí obě spolkové země společně rozvíjet svá území. Za tímto účelem založily spolkové země Berlín a Braniborsko **společný plánovací úřad** se sídlem v Postupimi (*Podstdam*). Společný zemský úřad pro územní plánování je nejvyšším orgánem odpovědným za územní plánování v obou zemích. Je tvořen pracovníky obou zemských úřadů,

berlínského senátního odboru pro rozvoj měst a bydlení a braniborského ministerstva infrastruktury a zemského plánování. Úkolem tohoto pracoviště je mimo jiné vypracovat společné územní plány (zásady) a společné strukturální a rozvojové koncepce, které se dotýkají celého území Berlína a Braniborska, a také schvalovat regionální plány pro jednotlivé dílčí regiony. Kromě toho každoročně předkládá zprávu o stavu regionálního, resp. zemského plánování.

Strategickým cílem společného územního plánu je vytvořit kolem Berlína aglomeraci ve tvaru hvězdy. Hlavní rozvojové oblasti by měly být podél hlavních dopravních tras do a z města, zatímco prostory mezi nimi by měly být záměrně ponechány nezastavěné (zeleň). Toto společné plánování představuje inovativní přístup k přeshraničnímu plánování, které ani po dvaceti letech fungování nebylo zpochybněno.

Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg e.V. (KNF, Sousedské fórum obcí). Představuje více jak 30letou nepřetržitou a úspěšnou spolupráci mezi berlínskými obvody a braniborskými městy a obcemi v okolí Berlína. Přebírá odpovědnost za udržitelný rozvoj celého regionu prostřednictvím spolupráce na úrovni obcí přesahující hranice jejich jurisdikce. Obecní sousedské fórum (KNF) vzniklo v polovině 90. let jako neformální sdružení obcí a regionálních úřadů v jádrové oblasti hlavního města Berlína a Braniborska. Původně bylo založeno jako volné sdružení (bez právní formy), které se stalo důležitým fórem pro dialog v duchu partnerství a důvěry o nadregionálních otázkách rozvoje měst a venkova.

Obrázek 3.1: Evropské metropolitní regiony v Německu



4 Francie

Ve Francii se v rámci centralizovaného státu, který se značně liší od německého federálního modelu, v 60. letech 20. století postupně prosadily různé regionální iniciativy (*l'action régionale*). V padesátých a šedesátých letech vznikla řada výborů pro regionální expanzi (*comités d'expansion régionaux*), které sdružovaly regionální občanskou společnost a volené zástupce ke společným strategickým úvahám o budoucnosti regionů. Podporovaly především decentralizaci. Vůdčí roli mezi těmito iniciativami sehrál Studijní a styčný výbor pro bretaňské zájmy (*Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons – CELIB*).

Francie se tradičně vyznačuje značnou atomizací obecních samospráv, což se ukazuje nejenom v kontextu pokračující regionalizace a metropolizace jako problém. Vzhledem k neúspěchu všech pokusů o slučování obcí (naposledy Marcellinův zákon z r. 1971), se problém velkého počtu malých obcí řeší prostřednictvím podpory meziobecní spolupráce. Veřejná zařízení pro meziobecní spolupráci (*Établissement public de coopération intercommunale – EPCI*) tak představují mezistupeň mezi obcemi a departementy. Tvoří je organizace s vlastními daňovými příjmy, které ovšem nepatří do kategorie územních orgánů veřejné správy. Rozhodovací pravomoci mají volení zástupci členských obcí. Počet těchto struktur a překrývání jejich kompetencí vytváří územní „*millefeuille*“ (tisíc vrstev – podle proslulého fr. dezertu z listového těsta), které se snaží vlády zjednodušit, zpřehlednit a zefektivnit.

Již koncem 19. století získaly obce možnost spojovat se s ostatními obcemi nebo departementy do syndikátů. V roce 1959 vznikly městské obvody (*les districts urbains*), první forma spolupráce obcí v rámci městských aglomerací, ale jejich úspěšnost byla nízká. Zákonem o vytvoření městských společenství (*le communautés urbaines*) vznikla v r. 1966 nová forma integrované meziobecní spolupráce. Na rozdíl od městských obvodů mohou městská společenství integrovat velké množství kompetencí, které na ně mohou obce přenášet (územní plánování, obchodní a průmyslové parky, komunikace, kanalizace atd.). Stát tuto formu správy zavedl pro městské aglomerace Bordeaux, Lille, Lyon a Štrasburk. Postupem času vzniklo dalších sedm dobrovolných městských společenství.

Zákon Chevènement, navržený Jean-Pierrem Chevènementem (1999) o zlepšení a zjednodušení meziobecní spolupráce (*relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*) je dnes jedním z hlavních zákonů podporujících meziobecní spolupráci ve Francii. Definoval role tří nových typů veřejných zařízení pro meziobecní spolupráci (EPCI) s vlastním financováním:

- Společenství obcí (*communautés de communes*).
- Společenství aglomerací (*communautés d'agglomération*)
- Městská společenství (*communautés urbaines*), jehož minimální počet obyvatel je 500 000.

Předpokládalo se, že dřívější struktury, jako *communautés de ville*, *districts* nebo *syndicats d'agglomération nouvelle*, se sloučí do některého z uvedených tří typů EPCI. V plné míře k tomu bohužel nedošlo a nastala situace se stala značně nepřehlednou. Přijetím dalšího zákona MAPTAM v roce 2014 (*Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*) se snížila hranice pro vznik městských společenství na 250 000 obyvatel. Postupem času vznikla další společenství. Dnes ve Francii funguje 23 městských společenství.

Hlavní reformy meziobecní spolupráce (zákon Chevènement z roku 1999) a územního plánování (zákon o solidaritě a obnově měst z roku 2000 - SRU) se výslovně netýkají metropolitních regionů, ale významným způsobem přispěly k postupnému nárůstu velikosti a kompetencí meziobecních společenství ve Francii a tím k posílení nadmístní správní úrovně. Pinson (2004) v této souvislosti hovoří o významném skoku v rámci správního měřítko. Na základě slibného vývoje se vláda rozhodla

pokračovat ve svém reformním úsilí a „vymyslela“ metropole. Nejdříve v roce 2010 prostřednictvím Zákona o reformě místních samospráv vytvořila legislativní podmínky pro zakládání nových, integrovanějších a širších forem meziobecní spolupráce. Respektovala přitom zásadu svobodného sdružování obcí. Tváří v tvář neochotě místních samospráv se sdružovat vláda přitvrdila a Zákonem o modernizaci územní veřejné činnosti (MAPTAM 2014) vznik metropolí nařídila. Metropole tak jsou legislativním produktem a jejich vznik znamenal jasný rozchod s politikou dobrovolného sdružování, která se ve Francii uplatňovala od doby přijetí zákonů o decentralizaci (1964). K 1. lednu 2015 vzniklo deset metropolí, které většinou nahradily existující městská společenství a další tři metropole se zvláštním statutem: Velká Paříž, Lyon a Aix-Marseille-Provence (Dubois, 2015).

Zákon MAPTAM je výsledkem spojenectví starostů velkých měst, kteří byli zároveň členy parlamentu, a vládou (Demazière a Sykes, 2021). Ve většině případů proběhla změna statusu hladce, neboť metropole jsou pouhým pokračováním existujících městských společenství, s relativně stejnými kompetencemi a územním vymezením, jak již bylo uvedeno. Metropole podobně jako městská společenství spojují strategické kompetence (strategické plánování, územní plánování, hospodářský rozvoj, doprava, sektorové politiky) s každodenním poskytováním veřejných služeb. Novinkou jsou vztahy mezi metropolemi a nadřazenými správními úrovněmi a státem. Zákon MAPTAM předpokládá, že metropole budou v budoucnosti rozšiřovat portfolio svých kompetencí tím, že na základě dohod převezmou některé kompetence, které byly původně svěřeny departementům a regionům, nebo dokonce státu.

Ačkoliv cílem reformy bylo vytvoření silných metropolí, tak tři největší a nejvýznamnější si prosadily zvláštní status (Paříž, Lyon a Marseille). Vzhledem k silnému odporu místních politických elit získaly Velká Paříž (131 obcí a 7 milionů obyvatel) a metropole Aix-Marseille Provence (91 obcí a 1,8 milionu obyvatel) zvláštní statut. V obou případech bylo povinné sloučení bývalých meziobecních samospráv oslabeno vytvořením metropolitních rad, zastupujících jednotlivé obce, které snižují rozhodovací autonomii metropolí. Vedení metropolí musí s radami zastupujícími obce povinně konzultovat všechna rozhodnutí, takže metropolitní rady de facto určují politickou agendu. Dále, v závislosti na politickém rozložení sil mohou metropole na obce zpětně přenášet některé pravomoci. Rozhodování metropolí je tak podle kritiků těžkopádné a nedaří se zcela prosazovat strategická rozhodnutí (Béhar, 2019; Olive, 2015).

Třetí největší francouzská aglomerace, metropole Lyon (59 obcí a 1,4 milionu obyvatel) se nachází v odlišné (opačné) situaci. Vzhledem k místní politické podpoře šel zákonodárce mnohem dál. Metropolitní region vznikl spojením bývalého městského společenství této metropole s departementem Rhône. Posláním nově vytvořené veřejné instituce pro meziobecní spolupráci (EPCI) je podle zákona „zvýšení konkurenceschopnosti a solidarity“, přičemž jí byly svěřeny mj. všechny kompetence v oblasti integrace a ochrany sociálně vyloučených osob, které dosud vykonával departement. Metropole Velký Lyon je jedinou francouzskou metropolí, která získala status územního orgánu veřejné správy. Tyto vysoce integrované kompetence, které jsou vládou často dávány za následovníhodný příklad, mají i stinnou stránku. Lyonská metropole je úzce vymezena a zahrnuje pouze část funkčního regionu, a to kvůli odporu části místních politických elit, které se nechtěly k nové metropolitní instituci připojit.

Stručně řečeno, debata o metropolích ilustruje napětí mezi dvěma měřítky, měřítkem řešení každodenních problémů a měřítkem strategického plánování, odpovídajícího metropolitní úrovni, které doposud nebylo vyřešeno. V závislosti na konkrétních případech a konstelacích místních aktérů (politických sil) zákonodárci stále váhají mezi silnými metropolemi s malým územním obvodem a územně rozsáhlými metropolitními regiony, politicky slabšími, jako jsou Paříž a Marseille. V mnoha metropolích bohužel toto úzké územní vymezení neumožňuje efektivní řešení klíčových problémů jako

je rozrůstání měst, sociální segregace, odpadové hospodářství nebo přetížení dopravní infrastruktury (Demazière, 2018).

V metropolitních oblastech kromě toho existují další formy územní spolupráce, jako jsou různé „dialogy“ apod., snažících se řešit jejich problémy. Většina z nich patří do kategorie měkkých opatření s nedostatečnou institucionalizací. V roce 2010 zákonodárce zavedl pojem metropolitní klastr (*Le pôle métropolitain*) pro flexibilní formu správy. Metropolitní klastry mají právní status smíšených syndikátů a skládají se z několika meziobecních společenství (EPCI). V praxi od dvou do dvaceti, jako v případě metropolitního regionu Caën-Normandie. Od roku 2014 (zákon MAPTAM) jsou tyto syndikáty otevřeny spolupráci s dalšími partnery, jako jsou departementy, regiony, ale i univerzity, přístavy, agentury pro hospodářský nebo turistický rozvoj, obchodní a průmyslové komory, agentury pro územní plánování apod. Na rozdíl od metropolí se metropolitní klastry nemusí řídit dvěma zásadami: výlučností kompetencí a územní kontinuitou. Mohou vytvářet sítě obcí a měst geograficky vzdálených, pokud sdílejí problémy a chtějí společně plánovat budoucnost. Tato institucionální forma je místními aktéry hodnocena jako "závan čerstvého větru", neboť neodpovídá obecné logice územních reforem, a přitom nabízí větší flexibilitu a možnosti experimentování. Doposud vzniklo asi 20 metropolitních klastrů, z nichž zhruba polovina nemá status metropole podle zákona MAPTAM (2014). Metropolitní klastry tak nelze považovat za alternativní model, ale za doplněk metropolí (Bariol-Mathais, 2017; Dugua, 2015; Vanier, 2017).

5 Rakousko

V Rakousku se v souvislosti s metropolitními regiony a metropolitním vládnutím hovoří především p Vídní. Myšlenka Velké Vídně se poprvé objevila ve druhé polovině 19. století. K prvnímu většímu urbanistickému rozšíření Vídně došlo v roce 1850. Připojování předměstí však nebylo jednoduché. Návrhy na přičlenění předměstí a okolních obcí často naráželo na obavy vídeňské městské rady. Důvodem byly předpokládané vysoké náklady spojené s rozšířením města. Např. s nutností rozšíření vodovodní a kanalizační sítě. Také „neklidný“ průmyslový proletariát z předměstí se zdráhal začlenit mezi vídeňské obyvatelstvo. Některá předměstí si navíc dlouho bránila svoji nezávislost. Přesto k začleňování a slučování docházelo, zvláště po vzniku Rakouské republiky v r. 1918. V nejvýznamnějšímu rozšíření ale došlo po "anšlusu Rakouska" k Německé říši v r. 1938. Národně-socialistické vedení se rozhodlo pomocí rozsáhlé propagandistické kampaně a referenda vytvořit z Vídně z "druhé největší německé město", resp. "rozlohou největší" říšské město *Groß-Wien*. Na rozdíl od "vůdcova města" Lince neměla Vídeň v programu rozvoje měst "třetí říše" žádnou prioritu. Město si mělo nanejvýš zachovat hlavního města v kulturní oblasti. Zrušení Velké Vídně v roce 1954 způsobilo obcím řadu infrastrukturních problémů. Především bylo třeba rozhodnout, jakým způsobem bude 80 zaostávajících obcí rozděleno mezi již existující dolnorakouské okresy. Aby se zlepšila jejich infrastrukturální vybavenost, tak byly finančně zvýhodňované tím, že i malé obce dostávaly v rámci rozpočtového určení daní tolik finančních prostředků na osobu, jako města nad 50 tisíc obyvatel. Teprve v 90. letech 20. století bylo toto „řešení“ napadeno ostatními malými obcemi jako nespravedlivé u Ústavního soudu a následně zrušeno. Zmínit je zapotřebí také skutečnost, že Vídeň byla až do roku 1986 hlavním městem Dolních Rakous a teprve v tomto roce byly vládní úřady přeneseny do 50tisícového St. Pöltenu. Tento vývoj je důležitý pro pochopení antagonismu, který existuje mezi Vídní a Dolními Rakousy, takže otázka případného sloučení těchto spolkových zemí nepřipadá v úvahu.

Vídeň má v Rakousku zvláštní statut, neboť je současně spolkovou zemí, městem s vlastním statutem a obcí. Zastupitelstvo města má postavení zemského parlamentu, městský senát vykonává činnost zemské vlády a starosta je zároveň zemským hejtmánem.

Pojmy metropolitní region nebo metropolitní spolupráce se v Rakousku příliš nepoužívají. Také **vymezení Vídně jako metropolitního regionu je vágní**. Aktéry je chápáno rozdílně, protože neexistují žádné formální požadavky na koordinaci územního plánování nebo hospodářské strategie napříč spolkovými zeměmi. V této souvislosti je vhodné zmínit, že Rakousko, podobně jako např. Dánsko, Švédsko nebo Španělsko, nevyužívá evropský nástroj Integrovaných teritoriálních investic (ITI)².

Obecně nepřijatelnější vymezení vídeňského metropolitního regionu nabízí „*Stadtregion+*“. Jedná se o analytický koncept, který používá *Planungsgemeinschaft Ost* (PGO), což je instituce zřízená pro diskusi a neformální koordinaci územního rozvoje v oblasti východního Rakouska (spolkové země Vídeň, Burgenland a Dolní Rakousy). Kromě tohoto společenství neexistuje žádná jiná instituce, která by koordinovala hospodářský a sociální rozvoj.

Stadtregion+ je součástí východního zemského regionu a zahrnuje spolkové hlavní město Vídeň s 23 okresy, 205 dolnorakouských a 63 burgenlandských obcí. Vymezení bylo provedeno v rámci plánovací

² V Německu se například uplatňuje pouze ve vybraných regionech jako je Bádensko-Württembersko nebo Šlesvicko-Holštýnsko.

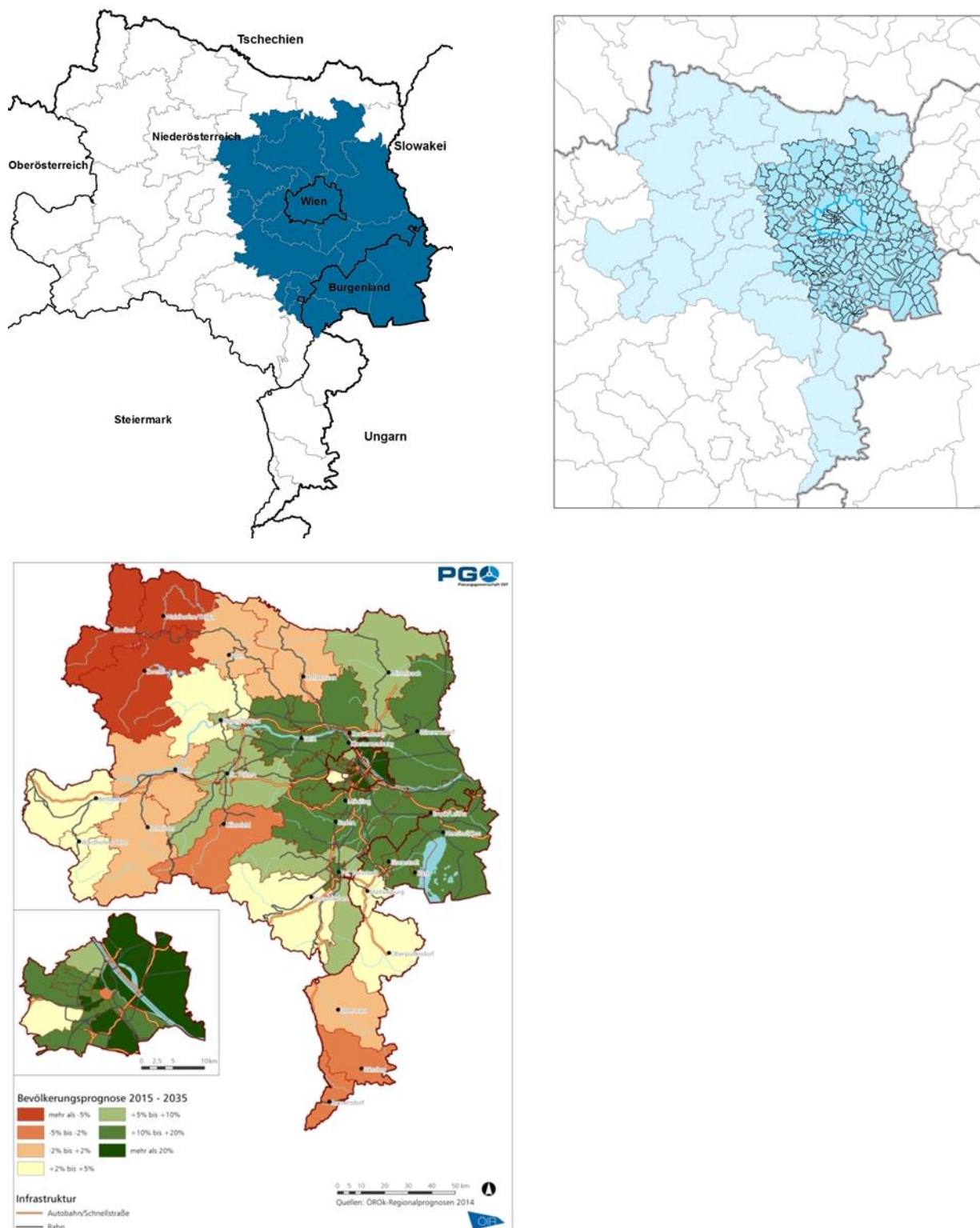
činnosti Východního plánovacího společenství, přičemž rozhodujícími kritérii byly dojížděkové poměry, funkční vztahy mezi jádrovým městem a zázemím a regionální populační prognózy.

Od té doby se městský region+ velmi často používá ve spojení s pojmy jako metropolitní oblast, aglomerace, souměstí nebo metropolitní region Vídně. *Stadtregion+* představuje hospodářsky nejsilnější region Rakouska, dobře vybavený z hlediska infrastruktury, s vynikajícím dopravním spojením. Sféra vlivu Vídně díky její populační velikosti, hospodářskému významu a historickému a kulturnímu obrazu přesahuje hranice městského regionu.

Stadtregion+ tvoří kromě 205 dolnorakouských a 63 burgenlandských obcí také 23 vídeňských městských obvodů (*Bezirke*), takže dohromady 291 správních jednotek na komunální úrovni. Širší vymezení odpovídá již zmíněným třem spolkovým zemím, přičemž někdy se s ohledem na odlišnou hospodářskou strukturu rozlišuje severní a jižní část.

Jak je zřejmé z následujícího obrázku, tak většinou se rozlišuje vnitřní jádro metropole, které tvoří obce propojené s Vídní anebo ležící u hlavních dopravních tahů spojujících Vídeň s jihem Rakouska.

Obrázek 5.1: Územní vymezení Vídně jako městského (metropolitního) regionu a prognóza vývoje obyvatel 2015-2035



Zdroj: Monitoring vývoje osídlení, Vídeň, 2017 a Zwischenbericht, Wien, 2022

Specifickým problémem vídeňské metropolitní oblasti je **absence jasné strategie spolupráce**, která by zahrnovala území rakouských spolkových zemí Burgenland a Dolní Rakousy. Nejintenzivnější spolupráce se týká spolupráce Vídně s přilehlými obcemi, v souvislosti s rozvojem infrastruktury. Mnozí

experti tvrdí, že efektivní spolupráci brání chybí strategický a politický rámec a složitá institucionální struktura. Velkou výzvou do budoucna je vytvoření takových nástrojů, které budou umožňovat spolupráci, aniž by však zasahovaly do autonomie obcí.

Vedle vazeb na okolní obce a sousední spolkové země je pro Vídeň důležité také rozvíjet vazby na **sousední země** (město se nachází 60 km od Bratislavy, 90 km od českých a 80 km od maďarských hranic). Přes 100 tisíc zaměstnanců těchto zemí pracuje ve východních Rakousku. To také vedlo k opakovaným pokusům o vytvoření užší spolupráce s těmito regiony, ať již se jedná o „dvojčata“ *Wien-Bratislava* nebo o iniciativu *CENTROPE*.

Přestože je otázka **přeshraniční spolupráce** zmiňována ve všech strategických a plánovacích dokumentech, tak v posledních letech **ztratila na politické prioritě**. Částečně je to způsobeno normalizací vztahů, kdy převládá pocit, že přeshraniční spolupráce probíhá bez problémů a nevyžaduje příliš velkou politickou pozornost. Částečně je to ale důsledkem nedostatečných konkrétních výsledků, a tudíž určitého rozčarování zúčastněných partnerů. V současnosti se tato forma spolupráce odehrává především prostřednictvím projektů INTERREG.

Podle rakouské ústavy je realizace územního plánování společným úkolem spolkových zemí a obcí, přičemž spolková země je zodpovědná za (makro)regionální aspekty a obce za místní plánování. **Spolkové země však mají jen omezené nástroje, jak prosadit své představy proti zájmu obcí.** V praxi tedy spolkový stát sice může obcím zabránit v realizaci určitých aktivit, nemůže ale vyvolat nový místní rozvoj.

Každá spolková země má svůj Úřad pro územní plánování, pro podporu podnikání a inovací a také vlastní plán ekonomického rozvoje. Instituce řídící tento systém jsou rovněž upraveny zákony spolkových zemí, v důsledku čehož má každá spolková země mírně odlišné postupy a instituce odpovědné za prostorové plánování. Tento systém je obvykle obhajován historickými důvody, silnou regionální identitou obyvatelstva a mimořádně pestrá geografickou strukturou Rakouska. Mimo jiné také umožnil, aby např. město Vídeň šlo v oblasti bytové politiky výrazně odlišnou cestou než většina ostatních rakouských spolkových zemí. To vede k roztržitému a různorodému institucionálnímu prostředí v oblasti hospodářské politiky a územního plánování, a zvyšuje náklady na koordinaci mezi spolkovými zeměmi.

Kromě toho instituce, které mají za úkol **koordinovat** územně-plánovací činnost napříč spolkovými zeměmi (Rakouská konference pro územní plánování – ÖROK) pro všechny spolkové země anebo *Planungsgemeinschaft Ost* pro východní region, nemají žádné regulační pravomoci, takže jejich účinnost do značné míry závisí na dobré vůli spolkových zemí.

Navzdory existenci koordinačních mechanismů pro oblast územního plánování, se koordinace ekonomického a sociálního rozvoje příliš nedaří. Neexistuje totiž žádné závazné společné plánování. Příčiny lze hledat v kombinaci následujících faktorů:

- Složitost rámcových institucionálních podmínek
- Nedostatečný společný zájem, resp. motivace ke spolupráci. Často je v této souvislosti zmiňováno, že okolí Vídně donedávna disponovalo rozsáhlými územními rezervami (rozvojovými plochami), a tak mohlo bez významnějších problémů a potřeb koordinace profitovat z blízkosti Vídně

- Mnoho zainteresovaných partnerů (více než 270 obcí), přičemž obce v okolí Vídně jsou často velmi malé (většinou pod 200 obyvatel). Spolupráce tak znamená koordinaci mezi partnery s rozdílným počtem obyvatel, politickou vahou a odlišnými potřebami, což zvyšuje obavy ze spolupráce (zvláště malé obce z ní mají obavy). Spolupráci zahrnující všechny zmíněné partnery je také velmi obtížné zorganizovat.
- Nedostatek národní podpory pro metropolitní spolupráci

Jak již bylo uvedeno, tak spolupráce na **operativní úrovni** je rozvinutá mnohem lépe. Příkladem je např. veřejná doprava, kde společné dopravní sdružení (*Verkehrsbund Ostregion*) obsluhuje celé území východní části Rakouska. I v tomto případě je někdy kritizováno, že dopravní investiční plány zůstávají v kompetenci jednotlivých spolkových zemí, takže některé systémy veřejné dopravy končí na hranicích Vídně. Obtížně se koordinují investice do podpůrné infrastruktury, jako je např. systém park and ride. Podobné připomínky platí i pro vídeňské letiště, které je ve společném vlastnictví spolkových zemí Vídeň a Dolní Rakousy a také Rakouska jako spolkové země.

Dalším příkladem úspěšné spolupráce je **marketing lokalit** (investičních a podnikatelských příležitostí) v rámci něhož se vídeňský region propaguje jako ideální místo pro život, práci, podnikání a investování. Ale ani tato spolupráce není bezkonfliktní, protože jakmile se snahy přilákat investory stávají reálnými, tak se spolkové země i obce stávají konkurenty. Jedním z příkladů dobré praxe o oblasti průmyslového rozvoje (**meziobecní průmyslové parky**) je vytvoření společné podnikatelské zóny 8 obcí v Dolních Rakousích (*Kommunalverband Marchegg*), jejímž cílem jsou společné investice do pozemků pro podnikání a sdílení daňových příjmů z podnikatelské činnosti.

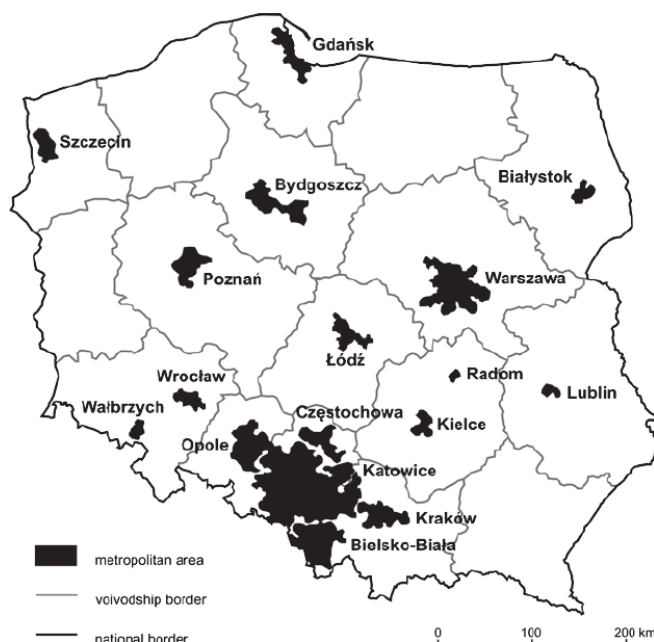
Město Vídeň také iniciovalo zřízení organizace, která se zaměřuje na spolupráci s okolními městy. **Stadt-Umland Management** (Rozvojový management města a zázemí). Cílem je zprostředkování kontaktů a informování starostů dolnorakouských obcí a vídeňských obvodů o rozvojových problémech, trendech a výzvách. Tento management sice nemá žádné formální pravomoci, ale pořádá pravidelné informační schůzky, obhospodařuje společnou databázi projektů a snaží se poskytovat služby v oblasti síťování zúčastněných obcí. Organizace je personálně poměrně malá (10 zaměstnanců) a má tudíž pouze omezené kapacity.

V případě Vídně jednoznačně platí rozdílnost mezi strategickou „politickou“ úrovní a pragmatičtější operativní (věcnou) úrovní spolupráce. V poslední době, zvláště v postkovidovém období se značně projevuje nezájem o politiku spolupráce a návrat k politice „moje místo na prvním místě“. Mnozí zdůrazňují, že na místní úrovni je spolupráce mezi Vídní a okolními obcemi problematická, a to z důvodu velkého počtu aktérů (obcí) a jejich malé velikosti. Tuto spolupráci navíc stěžuje mnohem menší autonomie vídeňských obvodů ve srovnání s často mnohem menšími obcemi v Dolních Rakousích.

6 Polsko

Velká města a metropolitní oblasti v Polsku lze jednoznačně rozdělit do tří skupin podle jejich funkčního zařazení a dynamiky rozvoje. První z nich je samotná Warszawa jednoznačný lídr městského systému v Polsku a jediné město s vysoce rozvinutými funkcemi v mezinárodním měřítku (Korcelli-Olejniczak a Korcelli, 2015). Druhou skupinu tvoří dynamická centra jako Krakov, Vratislav, Poznaň a Trojměstí Gdaňsk, Gdyně a Sopoty, která se vyznačují vysokým tempem hospodářského rozvoje a silným suburbanizačním tlakem. V těchto dvou skupinách (tzv. "velká pětka") se koncentruje investiční a stavební aktivita. Třetí skupina velkých měst a metropolitních oblastí vypadá poněkud odlišně a z hlediska dynamiky rozvoje zaostává za lídry, a to především kvůli své průmyslové minulosti (Lodž, Katovice a Horní Slezsko), periferní poloze (Štětín) nebo nedostatečně rozvinutým funkcím vyššího řádu (Bydhošť, Lublin, Białystok).

Obrázek 6.1: Metropolitní regiony v Polsku



V Polsku se již téměř 30 let diskutuje o zavedení specifických forem řízení metropolitních oblastí. Nepřijetí systémových řešení na úrovni celé země (nedostatek politické vůle k metropolitní reformě a vytvoření metropolitních powiatů (okresů) má za následek vznik četných integračních iniciativ místních samospráv zdola (metropolitních sdružení měst a obcí).

Ve srovnání s mnoha evropskými zeměmi se zavedenými formami metropolitní správy (především Německo, Francie a Itálie) se Polsko stále nachází na začátku cesty k tomu, aby se metropole staly významnými subjekty řízení a plánování. Toto zpoždění je způsobeno historickými podmínkami, jako je pozdní nástup suburbanizace, relativně krátká doba fungování místní samosprávy (od roku 1990) a také politicko-správní faktory. Jak uvádí Izdebski (2010), tak tříступňové správní členění obec (*gmina*), okres (*powiat*) a kraj (*województwo*), které v Polsku funguje od roku 1998, neodpovídá řešením přijatým ve vyspělých zemích, založeným na polarizačně-difúzním rozvojovém modelu v rámci něhož je městským regionům, zejména metropolitním oblastem, přisuzována zvláštní role.

Nedostatek politické vůle k metropolitní reformě a opuštění systémových řešení na celostátní úrovni (vytvoření metropolitní samosprávy) vedly ke vzniku četných iniciativ zdola, jejichž cílem je integrace místních samospráv (metropolitních sdružení měst a obcí).

Od roku 2015 se ve funkčních městských oblastech, podobně jako v Česku nebo Slovensku využívá nástroj politiky soudržnosti EU „Integrované územní investice“. Otázka správy metropolitních oblastí tak začala nabývat na významu.

Od roku 2017 funguje v Polsku první víceúčelový metropolitní svazek, tj. *Metropole Górnoślaska-Zagłębiowska* (GZM), zřízená polským parlamentem (zvláštní zákon) a vládou (prováděcí nařízení). Tato první metropole de iure motivovala v letech 2018 až 2020 místní orgány dalších metropolitních oblastí (Poznaň, Krakov, Lodž, Vratislav, Gdaňsk-Gdyně-Sopoty) k předložení vlastních legislativních iniciativ.

Návrhy na zřízení metropolitních svazů v dalších městech zatím nezískaly podporu centrálních orgánů, takže komplexní řešení otázky metropolitní správy se v Polsku nedostavilo. Diskuse o reformě správy funkčních městských (metropolitních) oblastí (tzv. metropolitní reforma) nejsou v Polsku v současné době vládou ani parlamentem považovány za prioritu. Navzdory spuštění organizačních a finančních nástrojů na podporu spolupráce samospráv ve funkčních městských oblastech (ITI) je třeba mít stále na paměti potřebu legislativních změn, které metropolitním oblastem nabídnou zvláštní status, zdroje příjmů a specifické kompetence.

Aktuální přístup k metropolitní správě se zakládá na modelu šitém na míru každé metropoli, zavedeném pomocí samostatného zákona pro každou metropoli zvlášť. Jedná se o přístup, který se většinou používá v zemích s federálním (spolkovým) uspořádáním, jako je např. Německo. Inspiraci Polsko nachází nejenom v Německu, ale také ve Francii a také Itálii.

Polská legislativa umožňuje samosprávným jednotkám, aby se sdružovaly a vytvářely specifické veřejnoprávní korporace, a to na základě veřejnoprávních smluv, schvalovaných zastupitelskými orgány. Obecně se v této souvislosti rozlišují:

- meziobecní sdružení,
- sdružení okresů,
- sdružení okresů a obcí.

Sdružení územních samosprávných celků získávají právní subjektivitu zápisem do rejstříku vedeného ministrem vnitra a správy. Podrobná pravidla pro zakládání těchto sdružení jsou stanovena v kapitole 7. Meziobecní svazky a dohody (čl. 64 -73a) Zákona o obecní samosprávě (sbírka zákonů z roku 2023, položka 40) a okresní a obvodní svazky v kapitole 7. Okresní a obvodní svazky a okresní sdružení a dohody okresů Zákona o okresní samosprávě (sbírka zákonů z roku 2022, položka 1528).

Svazy se **zakládají** za účelem efektivnějšího plnění úkolů veřejné správy. Postup založení svazku se skládá ze dvou fází: (1.) usnesení zastupitelstev dotčených obcí a/nebo okresů o založení, které se uskutečňuje nadpoloviční většinou zákonem stanoveného počtu členů. (2.) Přijetí stanov svazku v rámci stejného postupu. Členství ve svazku je v zásadě dobrovolné a každá obec a/nebo okres z něj může svobodně vystoupit; zákony však stanoví možnost uložit obcím a/nebo okresům povinnost vytvořit svazek, což však bylo dosud využito pouze v případě dnes již neexistujících varšavských obcí, kterým byla tato povinnost uložena předtím, než byly v r. 2002 zrušeny.

Metropole Horní Slezsko-Zagłębie je naproti tomu metropolitním sdružením, které představuje samostatnou právní formu *sui generis* (vznikla na základě zvláštního zákona).

Sdružení mohou být svěřeny všechny **úkoly** v rámci vlastních úkolů obcí a/nebo krajů, s výjimkou těch, k nimž je zapotřebí samostatné zákonné zmocnění (např. přijímání místních právních předpisů). Na sdružení je možné přenést i úkoly státní správy. Kromě toho může sdružení samo uzavírat se státní správou dohody (smlouvy), které sdružením ukládají zmíněné povinnosti. Obecní a/nebo okresní zastupitelstva mohou na sdružení rovněž přenášet pravomoc vydávat jednotlivá rozhodnutí. **Stejně tak je tomu v případě přenesení této pravomoci na pomocné jednotky v obci nebo okrese, o nichž byla řeč na jiném místě.**

Rozhodovacím a kontrolním orgánem sdružení je shromáždění sdružení (obdoba obecní a/nebo okresní rady). Tvoří jej starostové nebo primátoři (tj. výkonné orgány) jednotlivých obcí a/nebo okresů. Rada obce/okresu může rovněž pověřit zastupováním radního nebo místostarostu/starostu. Statut může stanovit, že některé obce a/nebo okresy budou mít více než jednoho zástupce.

Výkonným orgánem sdružení je výkonný výbor, který jmenuje shromáždění sdružení ze svých členů. Je možné jmenovat až jednu třetinu členů mimo shromáždění sdružení.

Shromáždění přijímá **rozhodnutí** nadpoloviční většinou zákonem stanoveného počtu členů. Každý člen má právo vznést námitky proti usnesením shromáždění. V případě námítky musí shromáždění danou záležitost znovu projednat. Při opětovném projednání se právo na námitku neuplatňuje. Námitka musí být podána do 7 dnů od přijetí usnesení.

V Polsku také existují **dohody územních samosprávných celků, kdy dochází k** přímému přenesení některých povinností a pravomocí na jiný územní samosprávný celek, aniž by vznikla samostatná veřejnoprávní korporace. Tyto dohody mohou existovat jak mezi obcemi a okresy, tak i kraji.

Metropolitní sdružení je veřejnoprávní korporace, která je v Polsku sdružením obcí se silnými funkčními vazbami a pokročilými urbanizačními/ suburbanizačními procesy, které tvoří prostorově ucelené území propojené sociálně, ekonomicky a kulturně. Jedná se o právní formu odlišující se o meziobecních sdružení, která jsou „šitá na míru“ metropolitním oblastem s nejméně než 500 tisíci obyvateli. Alespoň tak existenci metropolitní sdružení definoval zákon o metropolitních sdruženích přijatý v říjnu 2015, který vstoupil v platnost 1.1. 2016, ale v dubnu 2017 byl zrušen. Důvodem byly nejenom politické, ale také věcné.

V současné době takové metropolitní sdružení existuje pouze jedno, a to ve Slezském vojvodství. Jedná se o právní formu *sui generis*. Příslušný zákon stanoví, že metropolitní sdružení se vytváří nařízením Rady ministrů, přičemž se mimo jiné zohledňují stávající formy spolupráce mezi obcemi tvořícími metropolitní sdružení. Rada ministrů může stanovit nové hranice stávajícího metropolitního sdružení s tím, že území metropolitního sdružení v nových hranicích musí zahrnovat alespoň území obcí, které jsou součástí metropolitního sdružení v jeho stávajících hranicích.

Metropolitní svazek "Hornoslezsko-zagłębiowské metropole" byl schválen vládou Beaty Szydło červenci 2017 a svoji činnost zahájil 1. ledna 2018.

Obrázek 6.2: Hornoslezsko-zagłębiowska metropole

Plní především tyto veřejné úkoly:

- formování územních struktur
- sociální a hospodářský rozvoj území
- plánování, koordinace, integrace a rozvoj veřejné hromadné dopravy, dále silniční, železniční a další kolejové dopravy a v neposlední řadě udržitelné městské mobility
- metropolitní osobní doprava
- spolupráce při určování tras státních a krajských silnic na území metropolitního svazu
- propagace (marketing) metropolitního sdružení a jeho území

Metropolitní oblast Horní Slezsko a Zagłębie má více než 2,2 milionu obyvatel. Od roku 1989 počet obyvatel trvale klesá, mimo jiné v důsledku přirozeného úbytku a záporného migračního salda.

Metropolitní sdružení může realizovat veřejné úkoly náležející do působnosti obecní, okresní nebo krajské samosprávy nebo koordinovat realizaci těchto úkolů na základě dohody uzavřené s územními samosprávnými celky nebo se sdružením/ sdruženími územních samosprávných celků.

Rozhodovacím a kontrolním orgánem sdružení je shromáždění. Tvoří jej delegáti obcí tvořících sdružení, z každé obce jeden. Těmito delegáty jsou starostové nebo prezidenti měst, případně jimi pověřené osoby.

Výkonným orgánem metropole Horního Slezska a Zagłębi je předsednictvo, které se skládá z 5 členů včetně předsedy. Představenstvo je voleno shromážděním tajným hlasováním, přičemž nejprve je volen předseda představenstva a poté na návrh předsedy ostatní členové představenstva.

Metropole ze zákona dostává 5 % PIT od obyvatel žijících na jejím území. Kromě toho je stanoven příspěvek pro její složky – obce. V roce 2020 činil rozpočet 361 mil. PLN.

7 Slovensko

V souvislosti s uplatňováním unijních nástrojů Integrovaných teritoriálních strategií a Integrovaných teritoriálních investic (ITI) se na Slovensku pracuje s tzv. **oblastmi nebo územími udržitelného rozvoje měst** (*územie udržateľného mestského rozvoja*, „*územie UMR*“). Pod tímto označením se skrývá (podle příslušné metodiky) území jádrových měst a obcí v jejich zázemí, ve kterém dochází k intenzivní interakci a meziobecní spolupráci. Tyto oblasti nebo území představují specifické strategicko-plánovací regiony. **Jedná se v podstatě o funkční městské regiony nebo v případě Bratislavy o metropolitní region.**

Jádrová města „území udržitelného rozvoje měst“ byla identifikována v r. 2011 v rámci Koncepce územního rozvoje Slovenska a představují centra osídlení I. a II. kategorie. Území UMR, jakožto městské funkční regiony, byly vymezeny ve vazbě na identifikovaná centra městských regionů, přičemž se muselo jednat o území souvislá s minimálně 40 tisíci obyvateli.

Integrované územní strategie na Slovensku představují podmnožinu Programů hospodářského rozvoje a sociálního rozvoje (PHRSR), které se zpracovávají jak na regionální (krajské), tak na obecní úrovni podle jednotné ministerské metodiky. Jedná se o komplexní rozvojové strategie území, které integrují všechny aspekty rozvoje v území.

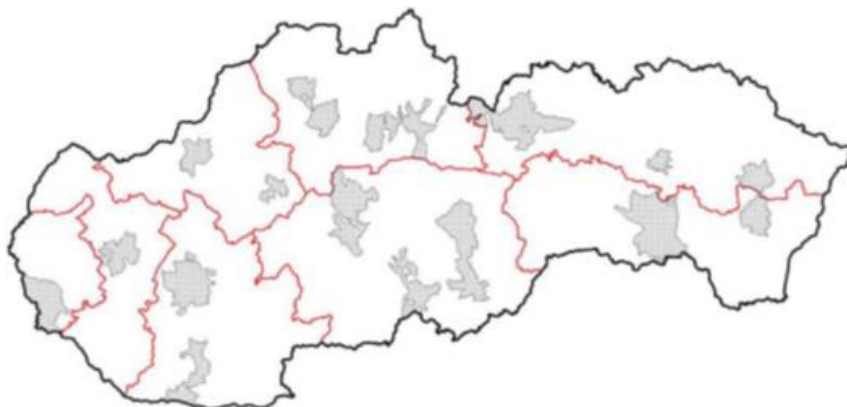
PHRSR schvalují zastupitelstva územních samosprávných celků (obcí, krajů) a jejich zpracování a schválení je podmínkou pro podání žádosti o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu a z dalších zdrojů podle § 4 odst. 2 zákona o regionálním rozvoji.

PHRSR se podle § 7 odst. 3 zákona o regionálním rozvoji skládá z analyticko-strategické, programové a realizační části, která je v souladu s požadavky na obsah strategických dokumentů podle obecného nařízení.

Následné schválení příslušné části předmětného PHRSR (dílčí části programové, implementační a finanční části) Radou partnerství, resp. Radou spolupráce udržitelného městského rozvoje (UMR) mění charakter části PHRSR na Integrovanou teritoriální strategii udržitelného městského rozvoje (IUS UMR) a umožňuje příslušné Radě partnerství/Radě spolupráce UMR využít implementační mechanismus integrovaných územních investic mimo poptávkový mechanismus implementace Programu Slovensko.

Na Slovensku je v současnosti (plánovací období EU 2021-2027) **18 území udržitelného městského rozvoje (což v podstatě odpovídá městským regionům)**: Bratislava, Košice, Prešov, Nitra, Žilina, Martin, Trenčín, Banská Bystrica – Zvolen, Trnava; Ružomberok – Liptovský Mikuláš, Michalovce, Poprad – Svit – Kežmarok, Humenné, Lučenec, Rimavská Sobota, Levice, Nové Zámky a Prievidza – Nováky.

Obrázek 7.1: Jádrová města území udržitelného rozvoje měst (městské regiony) jak byly identifikovány v r. 2011 v rámci Koncepce územního rozvoje Slovenska



Integrované rozvojové strategie jsou součástí již zmíněných Programů hospodářského rozvoje a sociálního rozvoje příslušných vyšších územně-správních celků (krajů). Nemusí se tedy jednat o speciální strategické dokumenty. Vytvoření IÚS nepředstavuje další zátěž pro VÚC, ani pro města a obce, neboť jsou zpracovávány v rámci, resp. jako podklad pro PHRSR dle zákona o regionálním rozvoji.

O využití prostředků EU (eurofondů, ITI) rozhodují příslušné kooperační rady udržitelného rozvoje měst (UMR), podobným způsobem, jako fungují Regionální rady partnerství.

Rada pro spolupráci území udržitelného rozvoje měst (Rada pro spolupráci UMR) je zřizována zvláštním Memorandem o spolupráci socioekonomických partnerů na území UMR za účelem přípravy, realizace, monitorování a hodnocení Integrovaných územních strategií pro UMR a za účelem výběru projektových záměrů na podporu UMR. Organizace činnosti Rady pro spolupráci UMR se řídí obsahem Statutu a Jednacího řádu Rady pro spolupráci UMR. Rada má v rámci Rady partnerství autonomní postavení ve vztahu k rozhodování o aktivitách pro realizaci IUS UMR. Rada pro spolupráci UMR jako součást Rady partnerství zastupuje specifické zájmy UMR při přípravě, realizaci, monitorování a hodnocení IUS UMR. Rada pro spolupráci UMR koordinuje přípravu, realizaci, monitorování a hodnocení IUS UMR. Pokud je UMR IÚS vytvořena jako PHRSR skupiny obcí, může nahradit PHRSR jednotlivých obcí podle zákona o regionálním rozvoji. Předsedou Rady pro spolupráci UMR je starosta jádrového města. Každá obec z příslušného území UMR musí být v Radě pro spolupráci UMR zastoupena svým zástupcem, přičemž jeden zástupce může na základě územní dohody zastupovat více obcí. V Radě pro spolupráci UMR mohou být zastoupeni socioekonomičtí partneři, včetně zástupce příslušného místního orgánu. Členy Rady pro spolupráci UMR jmenuje předseda Rady pro spolupráci UMR.

Bratislavský metropolitní region, resp. funkční území hlavního města Bratislavy se skládá z bratislavských městských částí (17) a z dalších 35 obcí, které se nacházejí v Bratislavském kraji.

Otázka Integrované teritoriální strategie, resp. integrovaných teritoriálních investic je realizována prostřednictvím strategií, které jsou součástí širších strategických dokumentů, a to v rámci „Integrované územní strategie Bratislavského kraje na roky 2021-2027“, která je integrální součástí Programu sociálního rozvoje a ekonomického rozvoje tohoto kraje.

Projekty lokalizované na území hl. města Bratislavy jsou součástí příslušného strategického dokumentu, týkajícího se tohoto města („*Integrovaná územní strategie rozvoje mestskej oblasti Bratislava*“). To znamená, že Bratislava a její okolí jsou řešeny separátně. Mezi hlavní městem Bratislava a Bratislavským

krajem přitom existuje partnerská dohoda. Neexistuje ale společná integrovaná strategie pro celou metropolitní oblast, jak ji známe z českých realit.

O integrovaných teritoriálních strategiích a investicích rozhoduje, jak již bylo uvedeno, kooperační rada UMR, která představuje klíčový institucionální mechanismus pro definování územních cílů prostřednictvím integrovaných územních strategií a jejich realizaci z programu Slovensko v rámci funkční městské oblasti jádrového města nebo aglomerace. Rada pro spolupráci UMR je stálým kolektivním rozhodovacím, koordinačním a komunikačním orgánem a nástrojem územní spolupráce na území UMR podle § 2 písm. h) Zákona o regionálním rozvoji.

8 Itálie

V posledních přibližně dvaceti letech prošla Itálie řadou institucionálních reforem, které ovlivnily rozdělení odpovědnosti a fiskální vztahy mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy (Brunazzo, 2010). Směr těchto reforem lze v zásadě označit za formu regionalizace, neboť během času vzrostl správní a politický význam 20 italských regionů. Událo se to postupně. Počátky této změny lze hledat již v 70. letech 20. století. Nejvýznamnější změny ale byly přijaty na konci 90. let 20. století. Regionální vlády se staly důležitým aktérem, neboť plní funkci dohledu nad místními samosprávami (!) a uvádějí do praxe národní zákon o metropolitních městech (Behnke, 2010; Brunazzo, 2010; Cotta a Verzichelli, 2007; Grasse, 2005).

Po dlouhou dobu byly **regiony** finančně a politicky závislé na centrální vládě. Teprve v posledním období se postupně staly významnými institucemi regionální samosprávy. Celý proces je nazýván regionalizací (*regionalizzazione*). Regionální parlament (*Consiglio*) je volen na pět let. Regionální výbor (*Giunta regionale*) je složen z volených z poslanců nebo odborníků bez politické příslušnosti. V čele *Giunty* stojí regionální prezident, který je volen přímo občany. probíhající proces institucionálních změn se nejčastěji používá pojem regionalizace (Koppl, 2007; Behnke, 2010).

Pokud jde o rozdělení pravomocí mezi regionální a ústřední vládou, platí zásada rámcové legislativy, často označovaná jako konkurenční legislativa (*legislazione concorrenziale*). Pro určení oblastí, v nichž byly regionům svěřeny další zákonodárné a výkonné pravomoci, se používá označení pozitivní katalog ("*catalogo positivo*"), který explicitně vymezuje jejich pravomoci. V kompetenci regionů je péče o jejich správní strukturu (provincie, *città metropolitane* a obce), dále zdravotnictví, školství, sociální služby, rozvoj měst, územní plánování, regionální politika, dopravní politika (infrastrukturu) a rozvoj cestovní ruch. Uvedené oblasti jsou regulovány regionálními zákony a předpisy.

Ústavní reforma v roce 2001 situaci výrazně změnila. Byla výsledkem dlouhodobého procesu, který začal již v 90. letech 20. století tzv. Bassaniniho zákony (1997), které do italského správního systému zavedly myšlenky subsidiarity, efektivitu a lepší koordinace (Bolgherini a Lippi, 2016). Regionům bylo přiděleno více kompetencí a také se zvýšil jejich podíl na daňových příjmech. Ústavní zákon také upravil vymezení regionů, provincií a obcí, přičemž jako další správní úroveň zavedl metropolitní města (*città metropolitane*). Viz článek 114 ústavy. Italský stát má tedy čtyři správní úrovně: ústřední vládu, regiony (20), provincie (dnes 89) nebo *città metropolitane* (10 + 4 v regionech se zvláštním statusem) a obce (asi 8 100). Vztah mezi 14 *città metropolitane* a provinciemi nebyl v ústavě jasně vymezen, ale zákonodárce předpokládal nahrazení provincií funkčními městskými regiony (metropolitními městy). V článku 117 nové ústavy se hovoří o územní správě (*Governo del territorio*) jako o součásti konkurenční legislativy mezi regiony a státem. Tento právní koncept znamená, že regiony a centrální vláda sdílejí pravomoci v oblasti územní správy a územního plánování. To znamená, že obě úrovně vlády mají určitou míru pravomocí při územní správě a územním plánování, přičemž se musí navzájem respektovat a spolupracovat. Tento systém „konkurenční legislativy“ umožňuje regionům a státu společně rozhodovat o záležitostech týkajících územní správy, což může vést k rozmanitějšímu a flexibilnějšímu přístupu k územnímu rozvoji.

Mnoho autorů používá k popisu vztahu centrální vlády a regionů označení **„diferencovaný nebo asymetrický regionalismus“** (Zwilling a Alber, 2019). Třeba zmínit, že uvedené reformy systému víceúrovňové správy v Itálii se neřídily jasnou strategií, ale byly ovlivněny častými změnami vlád „v roztříštěné politické krajině“ (Bolgherini a Lippi, 2016). Během posledních více jak dvaceti let došlo k mnoha změnám, odvoláním a odkladům změn, jejichž výsledkem bylo neustálé přerozdělování funkcí a přetváření institucionálních vztahů mezi jednotlivými správními úrovněmi. Přes pozitivní změny se v Itálii stále setkáváme s centralismem a se značnou nedůvěrou vlády vůči nižším správním úrovním. Na tom se podle mnohých autorů mnoho nezměnilo (Bolgherini a Lippi, 2016).

Italský systém místní samosprávy se vyznačuje velkým počtem velmi **malých obcí**, které mají omezené pravomoci (Bobbio, 2005; Bolgherini a Lippi, 2016). Dlouhou dobu byly obce vnímány pouze jako výkonné orgány pod přísnou kontrolou nadřízených správních orgánů. Jak již bylo uvedeno, tak v

90. letech 20. století proběhla řada zásadních reforem, které obcím zabezpečily větší politickou, správní a finanční nezávislost. Zejména Bassaniniho zákony z roku 1997. Zavedením přímé volby starostů (1993) se obce staly skutečnými jednotkami místní samosprávy (Bolgherini a Lippi, 2016; Citroni et al., 2013).

O úloze **provincií** (druhém stupni místní samosprávy) v rámci italského víceúrovňového správního systému se také již dlouhou dobu diskutuje, přičemž národní vláda a regiony měly často odlišné představy. Vláda sice zpočátku povýšila roli provincií (jejich zastupitelé začali být voleni, diskutovalo se o nich také v souvislosti s evropskou renesancí funkčních městských regionů a jejich správy), nakonec ale ustoupila a přenechala správní uspořádání provincií regionům. Kompetence provincií se v jednotlivých italských regionech značně liší. Pouze některé italské regiony považují provincie jako úroveň, na které se strategicky plánuje a koordinují veřejné služby.

Italské regiony mají různé úrovně autonomie. Zvláště v pěti regionech s rozšířenou autonomií, které mají větší pravomoci ve věcech jako jsou vzdělávání, zdravotnictví a doprava, jak již bylo uvedeno, hrají provincie více strategickou a plánovací roli v rámci územní správy a koordinace veřejných služeb. Ve většině ostatních italských regionů je role provincií méně významná, neboť většina administrativních funkcí byla postupně přesunuta na úroveň regionů nebo na obce, resp. na metropolitní města. To bylo součástí širší reformy veřejné správy, o níž jsme hovořili. V některých regionech, jako jsou Lombardie, Veneto, Toscana nebo Emilia-Romagna, se však provincie podílejí na koordinaci územního plánování, environmentálních iniciativ a rozvoje infrastruktury, což ukazuje, že i mimo regiony s rozšířenou autonomií mohou provincie hrát důležitou roli v závislosti na specifických potřebách a politickém rozhodnutí regionálních vlád.

Přijetím zákona Delrio v roce 2012 ("*Legge Delrio*"), podle tehdejšího italského ministra pro územní rozvoj, infrastrukturu a bydlení Graziana Delria) došlo k významné reformě územní správy v Itálii, která měla za následek oslabení tradiční role provincií. Zákon zavedl nové struktury a mechanismy správy území, které reflektovaly potřeby moderních městských regionů a venkovských oblastí.

V městských regionech jako je např. Bologna nebo Firenza byly provincie nahrazeny **metropolitními městy (*Città Metropolitane*)**, která převzala širší pravomoci a odpovědnosti ve správě území a poskytování veřejných služeb. Tyto metropolitní obce často tvoří velké městské aglomerace a slouží k lepší koordinaci a řízení městského rozvoje.

Naopak ve venkovských oblastech získaly větší význam **meziobecní svazy (*Unioni di Comuni*)**, což jsou dobrovolná sdružení obcí, která spolupracují v oblasti územního plánování a poskytování veřejných služeb.

Konečné zrušení provincií a jejich následné nahrazení metropolitními obcemi a meziobecními svazy bylo součástí návrhu zákona (2016), který v referendu neuspěl. Nastala situace, která dodnes trvá, kdy zákonem Delrio (2012) byly místo provincií v metropolitních regionech zřízena "metropolitní města *città metropolitane*", ale ve venkovských regionech zůstaly a stále zůstávají staré provincie, jejichž zrušení, jak se ukazuje, nebylo prioritou žádné z italských vlád. Mnoho tradičních provincií v Itálii stále existuje a slouží jako úroveň místní samosprávy mezi obcemi (*comuni*) a regiony. V posledních letech se jejich počet mírně snížil a některé byly sloučeny nebo reorganizovány.

Případ městského regionu Bologna je často označován za průkopnický, protože 48 starostů v r. 1994 uzavřelo smlouvu o spolupráci a založilo regionální konferenci. Nicméně teprve přijetím zákona č. 265/1999 byla obcím svěřena odpovědnost za vytváření městských regionů společně s provinciemi (Balducci, 2003). Tato nejednoznačnost odráží obecnější rozpor mezi správní decentralizací a regionálním centralismem. Zákon 265/1999 se pokusil tuto nejasnost překonat tím, že pověřil obce a provincie, aby společně vytvořily metropolitní města (Allulli, 2010).

Politická debata o metropolitní správě (vládě) v oblasti Bolognského městského regionu není nová. Proces spolupráce mezi městem Bologna a 15 okolními obcemi byl zahájen již koncem 60. let 20. století, kdy vznikl první meziobecní plán "*Piano Inter comunale del Comprensorio Bolognese*" (1967). Jednalo se

o meziobecní územní plán, který se snažil definovat rozvojovou vizi celého městského regionu. Tato iniciativa našla pokračovatele v meziobecním územním plánu z roku 1984 (*Piano Urbanistico Intercomunale*). Stále se ale jednalo o neformální koordinační a nadobecní nástroj, který řešil především otázky dopravy/ mobility a sídelního rozvoje. Důležitá změna nastala v roce 1994, kdy 37 starostů a provincie Bologna podepsali dohodu o vzniku metropolitního města Bologna (*Accordo per la Città Metropolitana di Bologna*). Touto dohodou byla založena Metropolitní konference, na níž starostové a manažeři zapojených obcí začali dobrovolně spolupracovat na tvorbě společných rozvojových plánů (Tubertini 2018).

Regionální vláda se snažila zlepšit spolupráci mezi městem Bologna a okolními obcemi tím, že začala podporovat koncepci polycentrického rozvoje regionu.

Metropolitní město Bologna je považováno za jeden z mála případů v Itálii, kde se myšlenka zřízení metropolitní správy setkala s trvalou a značnou podporou jednotlivých úrovní správy (místní, provinční, regionální).

V rámci implementace zákona Delrio byla provincie Bologna k 1.1.2015 nahrazena novým subjektem *Città Metropolitana di Bologna*, který převzal hranice bývalé provincie a také řadu jejích úkolů. Kompetence v oblasti politiky životního prostředí a plánování však byly přesunuty na region (Tubertini, 2015).

Metropolitní město Bologna zahrnuje 55 obcí lišících se počtem obyvatel a velikostí. Rozloha území činí 3.703 km², žije tu přibližně 1 milion obyvatel. Největším městem je Bologna s 389 tisíci obyvateli a rozlohou 140 km².

Současný statut metropolitního města Bologna byl schválen Metropolitní konferencí v prosinci 2014. Tento dokument definuje hlavní zásady, role a funkce nové instituce. Podle zákona Delrio má metropolitní město různé řídicí orgány: metropolitního starostu, metropolitní konferenci a metropolitní radu. Kromě toho statut metropolitního města obsahuje funkci předsednictví, která je jedinečným prvkem.

Podle vnitrostátních právních předpisů je starosta města Bologna současně starostou metropolitního města. Je politickým představitelem metropolitního města. Svolává a předsedá metropolitní radě a metropolitní konferenci. Kromě toho je jeho úkolem výkon funkcí, které metropolitnímu městu ukládají platné zákony nebo předpisy.

Metropolitní rada se skládá z 18 radních, kteří jsou voleni na základě stranických kandidátních listin zastupiteli všech 55 obcí.

Metropolitní konference je kolegiální orgán, který zahrnuje primátora metropole a všechny starosty 54 obcí metropolitního města. Má poradní a konzultační pravomoci stanovené zákonem Delrio a statutem metropolitního města Bologna. Metropolitní starosta může s Metropolitní konferencí konzultovat všechny záležitosti. Metropolitní konference má pouze slabé kontrolní a dozorní funkce. Možnosti veta jsou omezené.

Pokud jde o strukturu územní správy, tak se Bologna liší od ostatních italských metropolí. Kromě rady a metropolitní konference se všechny zúčastněné strany dohodly na zřízení poradního orgánu (čl. 32 statutu): "*Ufficio di Presidenza della Conferenza metropolitana*". **Úřad předsednictví metropolitní rady** je orgánem stanoveným statutem metropolitního města Bologna. Tento orgán je součástí metropolitní konference a sdružuje předsedy sedmi městských svazů (*unioni di comuni*). Jeho úkolem je podporovat činnost Metropolitní konference. Ještě důležitější je, že předsednický úřad slouží jako spojovací článek mezi sedmi svazky obcí a politickou reprezentací metropolitního města.

Unioni di comuni jsou **sdrúžení obcí** odpovědné za výkon veřejných služeb vykonávaných jménem svých členů. Rozsah úkolů a organizační formy sedmi *unioni di comuni* se liší. Některé mají společné kanceláře a vlastní zaměstnance, jiné využívají kanceláře a zaměstnance obecních úřadů, a to především z důvodu úspory nákladů. *Unioni di comuni* existují v Bologni již od konce 90. let 20. století a jsou

důležitým pilířem metropolitní správy, a to jak z hlediska sdružování a zastupování místních zájmů, tak i poskytování veřejných služeb. Padesát jedna obcí tvoří sedm svazků (*Unione di Comuni dell'Appennino Bolognese, Unione di Comuni Savena-Idice, Unione Valli del Reno, Lavino e Samoggia, Unione Terre di Pianura, Unione Reno Galliera, Unione di Comuni Terre d'Acqua a Nuovo Circondario Imolese*). Nejsilnější z hlediska funkcí a organizačních kapacit je *Reno Galliera* s osmi členskými obcemi a odpovědností za následující funkce: civilní ochrana, sociální služby, služby ICT, místní policie, územní správa a environmentální služby. Pouze šest obcí není součástí některého sdružení. Kromě hlavního města regionu Emilia Romagna – města Bologni, jsou to *Budrio, Castenaso, Alto Reno Terme, San Lazzaro di Savena a Molinella*.

Vytváření *unioni di comuni* je pro menší obce povinné, pro větší dobrovolné. Regionální vláda nabízí finanční pobídky, vymezuje optimální oblasti spolupráce a poskytuje pomoc s přípravou a chodem těchto organizací. Regionální zákon 21 z roku 2012 definoval podmínky a minimální velikost *unioni* a řídí se v této věci národními směrnicemi. Kromě toho regionální zákony a směrnice definují minimální portfolio funkcí. Obce si mohou vybrat, ale musí společně organizovat služby alespoň ve čtyřech z následujících oblastí: sociální služby, jednotné kontaktní místo pro podnikatele (poradenství), územní plánování, místní policie nebo civilní ochrana obyvatelstva. Zákon rovněž definuje minimální prahové hodnoty podle počtu obyvatel.

Každý svazek obcí má předsedu, kterým je obvykle jeden ze starostů členských obcí, *giuntu* (kolegiální orgán složený z ostatních starostů) a radu složenou z místních zastupitelů. Myšlenka vytvoření silnější formy meziobecní spolupráce na území bývalé provincie Bologna pro konkrétní portfolio funkcí byla již součástí regionálního zákona č. 6 z roku 2004, který definoval pravidla pro částečné sjednocení místních správ v rámci hranic provincie (RER 2004, čl. 22, 23). Zákon definoval formy svazků obcí a zvláštní formu meziobecní spolupráce *Nuovo Circondario Imolese*.

Unioni di comuni mají několik výhod, pokud jde o správu městského regionu. Sdružují zájmy členských obcí a podílejí se také na rozdělování národních prostředků a prostředků z EFRR.

Emilia Romagna je považována za region s polycentrickou urbánní strukturou, přičemž úloha metropolitního města Bologna je považována za klíčovou. Regionální vláda Emilie Romagni prosazuje spolupráci (ne-li slučování) provincií.

Nové uspořádání správy v oblasti metropolitního města Bologna rozhodně vykazuje vyšší úroveň koordinace a spolupráce mezi institucemi a obcemi. Jedná se ale pouze o částečně nezávislou vrstvu tvorby politiky, neboť organizační autonomie z hlediska financování a také z hlediska legitimacy je relativně nízká.

9 Inspirace zahraničních zkušeností pro českou praxi

Na úvod je zapotřebí zmínit, že právní a administrativní systémy se mezi jednotlivými zeměmi liší, což výrazným způsobem komplikuje přímý přenos zahraničních zkušeností. Nicméně, i přes tyto značné rozdíly je možné získat inspiraci a přizpůsobit určité principy a postupy, které byly úspěšné v jiných zemích. V dalších subkapitolách, věnovaných jednotlivým zemím, jsou naznačeny možnosti, jak může Česká republika přistupovat k adaptaci těchto zkušeností.

9.1 Francouzské zkušenosti

Inspiraci francouzských zkušeností pro českou správní praxi lze spatřovat v těchto aspektech:

- Možnosti státu (centrální vlády) ovlivňovat podobu meziobecní a metropolitní spolupráce. Nová řešení většinou nabízejí právní formu, přesun konkrétních kompetencí a jasný způsob financování. České reformy mají tendenci spíše hledat právní formu a otázku financování nechávat na aktérech.
- Francouzské zkušenosti také poukazují na složitost problematiky meziobecní a metropolitní spolupráce, o čemž se hovoří více jak sto let, intenzivně od 80. let minulého století.
- Nabízejí efektivní řešení různých forem meziobecní spolupráce, jak na mikroregionální, tak metropolitní úrovni a také udržitelný způsob jejích financování. V tom lze spatřovat největší možnost inspirace.

Decentralizační reformy ve Francii, které začaly v 80. letech 20. století, vedly k vytvoření struktur meziobecní spolupráce, které mají za cíl zlepšit efektivitu a koordinaci při poskytování služeb a správě určitých aspektů místního rozvoje. V důsledku toho bylo několik kompetencí přeneseno z jednotlivých obcí na úroveň společenství obcí (*communautés de communes*, *communautés d'agglomération*, *métropoles*). Tento přesun zahrnuje několik klíčových oblastí.

Je jistě zajímavé, že ve Francii, která je tradičně považována za centralizovaný stát, mají obce poměrně silné postavení v rámci administrativního systému země. Francouzské obce mají ústavně zaručenou autonomii, která jim umožňuje spravovat řadu místních záležitostí. Mají pravomoc rozhodovat o místních daních, rozpočtu, územní plánování a provozování místních služeb, jako jsou školy, knihovny, kulturní a sportovní zařízení apod.

Aby se zlepšila efektivita správy a koordinace mezi obcemi, zejména v řešení záležitostí, které přesahují hranice jednotlivých obcí (např. v oblasti regionálního rozvoje, dopravy, odpadového hospodářství, sociálních služeb apod.), tak jim bylo umožněno vytvářet společenství obcí. Tato sdružení umožňují obcím sdílet zdroje a koordinovat projekty v rámci širšího území.

V případě, že se obce rozhodnou založit společenství obcí, nezanikají a nepřestávají fungovat. Naopak, i když se spojí do větších administrativních struktur, jako jsou komunitní sdružení (*communautés de communes*), aglomerace (*communautés d'agglomération*) nebo metropolitní oblasti (*métropoles*), stále si zachovávají svou samostatnost a autonomii ve správě mnoha místních záležitostí. Tato společenství obcí mají samostatnou právní entitu s vlastními pravomocemi a rozpočtem. I když společenství obcí přebírají některé pravomoci a úkoly, obce stále zůstávají zodpovědné za některé funkce a služby. Například za místní školství, některé sociální služby, územní plánování apod. Záleží na dohodách v rámci společenství. Vytváření společenství obcí má za cíl zvýšit efektivitu správy a poskytování služeb tím, že umožňuje obcím sdílet zdroje, koordinovat projekty a společně řešit problémy, které přesahují hranice jedné obce. To vede ke zlepšení služeb pro občany a k optimalizaci nákladů. I přes členství ve společenství si obce zachovávají svoji místní identitu a mají vlastní zastupitelské orgány, kterými jsou

obecní rady a starostové, kteří jsou přímo voleni obyvateli. Vytváření společenství obcí je tedy spíše o spolupráci a koordinaci mezi obcemi, než o jejich zániku nebo ztrátě samostatnosti. Tento model umožňuje obcím lépe reagovat na komplexní výzvy moderní správy a rozvoje, zatímco si stále zachovávají schopnost ovlivňovat dění v oblastech, které jsou pro jejich občany nejdůležitější.

Financování francouzských obcí je založeno na kombinaci vlastních příjmů, státních dotací a příjmů z různých daní. Tento systém poskytuje obcím určitou míru finanční autonomie, zároveň je však závislý na vyšších úrovních vlády a komplexních fiskálních mechanismech.

Zde jsou hlavní zdroje financování. Francouzské obce mají pravomoc vybírat **různé místní daně**, které tvoří významnou část jejich příjmů. Mezi tyto daně patří:

- **daň z nemovitosti** (*taxe foncière*). Tato daň se vztahuje na všechny druhy nemovitostí nacházející se v obci
- **daň z bydlení** (*taxe d'habitation*). Ačkoli byla nedávno pro většinu domácností zrušena, stále se vybírá od určitých skupin obyvatel, jako jsou ti, kteří vlastní rekreační nemovitosti
- **daň z ekonomické aktivity** (*cotisation foncière des entreprises*). Tato daň se vybírá od firem na základě hodnoty jejich nemovitostí a jejich obchodní činnosti

Podíl místních daní na celkových příjmech francouzských obcí se liší v závislosti na konkrétní obci, její velikosti, ekonomickém rozvoji a dalších faktorech. Obecně se místní daně považují za klíčový zdroj příjmů pro místní správu. Podle dat za rok 2022 tvořily místní daně ve Francii přibližně 51,9 % celkových příjmů obcí. Tento poměr může být však variabilní v závislosti na změnách v legislativě, ekonomických podmínkách a politických rozhodnutích.

Obce dále dostávají různé formy státních dotací od vlády, které mohou být určeny na specifické projekty nebo na nespecifikovanou činnost. Sem patří **všeobecné dotace** (*Dotation globale de fonctionnement, DGF*), které slouží na pokrytí běžných nákladů a výdajů a tzv. vyrovnávací dotace (*Dotation de solidarité urbaine et rurale, DSU/DSR*), které jsou určeny jako pomoc obcím, které čelí specifickým sociálním nebo ekonomickým problémům.

Obce si také mohou vytvářet příjmy prostřednictvím různých poplatků a tarifů za služby, které poskytují, jako jsou komunální služby, poplatky za používání městské infrastruktury apod.

Kromě obecných dotací mohou obce získávat i specifické (účelové) dotace nebo granty na konkrétní projekty, jako je rozvoj infrastruktury, environmentální iniciativy nebo kulturní programy. Tyto zdroje často pocházejí z různých vládních úrovní nebo z Evropské unie.

Celkově tak financování francouzských obcí závisí na kombinaci vlastních příjmů z daní a poplatků a podpory z vyšších úrovní vlády, což jim umožňuje spravovat místní služby a infrastrukturu, ale zároveň je činí značně závislými na ekonomických a politických rozhodnutích na národní úrovni.

V této souvislosti se nabízí otázka, jakým způsobem je ve Francii stanoveno, kolik budou obce platit za činnosti zajišťované společenstvími obcí? Pokud obce založí společenství obcí, tak dochází k zásadním změnám ve způsobu financování a rozdělování finančních prostředků mezi členské obce. Tento proces je regulován národními zákony a místními dohodami, které stanovují, jak budou finanční prostředky rozděleny a jaké daně bude moci společenství vybírat. Jedním z klíčových aspektů financování společenství obcí je rozdělení daní. Společenství může mít právo vybírat určité daně přímo (daň z podnikání nebo daň z nemovitostí). Často je také stanoveno, že obce musí přispívat na financování společenství obcí pravidelnými finančními příspěvky. Výše těchto příspěvků je obvykle určena na základě dohody mezi obcemi a může být založena na různých kritériích, jako jsou počet obyvatel, ekonomická situace obce, nebo míra využití služeb poskytovaných společenství. Společenství obcí také

může čerpat státní dotace, které jsou určeny k financování určitých typů aktivit nebo projektů. Tyto zdroje mohou být rozděleny mezi členské obce podle specifických pravidel nebo projektových požadavků. Někdy obce uzavírají smlouvy se společenstvím obcí o poskytování určitých služeb, což zahrnuje dohody o cenách a podmínkách těchto služeb.

Finanční mechanismy a pravidla pro rozdělování finančních prostředků mezi společenstvím obcí a jeho členy jsou regulovány francouzskou legislativou. Základní pravidla jsou stanovena ve veřejném právu a dále upravována zákony týkajícími se místní samosprávy a decentralizace. Celkově je financování společenství obcí ve Francii komplexním procesem, který zahrnuje různé zdroje a metody, s cílem zabezpečit spravedlivé a efektivní rozdělení zdrojů a nákladů spojených s poskytováním služeb na vyšší úrovni.

Česká právní konstrukce společenství obcí často vychází právě z francouzských zkušeností. Její slabou stránkou je ale otázka **financování**. Všeobecně se totiž předpokládá, že svazky obcí budou financovány z příspěvků, jimiž se často chápe členský příspěvek, např. 100 Kč na obyvatele (spíše na pokrytí režijních/ administrativních nákladů), přičemž další zdroje, z nichž bude financována vlastní činnost, se předpokládá, že budou vnější (krajské, národní nebo evropské dotace a projekty).

Francouzské financování společenství obcí může představovat výzvu pro českou praxi. Ačkoliv jsou členské příspěvky jednoduchým a přímým způsobem, jak získat základní finanční prostředky pro provoz svazků obcí, mohou být neadekvátní pro financování rozsáhlejších a specifických aktivit svazků. Pevně stanovené členské příspěvky obcí mohou být předvídatelné, ale často nepokrývají všechny náklady spojené s rozvojem a poskytováním služeb. Tyto příspěvky jsou navíc často nastaveny na minimální úrovni, aby nezatěžovaly rozpočty jednotlivých obcí. Silná závislost na krajských, národních nebo evropských dotacích a projektech může být problematická. Tyto zdroje nejsou garantované a mohou být vysoce konkurenční a nestabilní, což ztěžuje dlouhodobé plánování a udržitelnost projektů. Známe to ze zkušeností s dobrovolnými sdruženími obcí nebo místními akčními skupinami. Pokud nejsou finanční zdroje, dochází k útlumu činnosti a propouštění zaměstnanců. Správa a čerpání z externích dotací vyžaduje navíc významné administrativní kapacity a znalosti. Malé obce nebo svazky obcí často nemají dostatek personálních a odborných zdrojů k efektivnímu zvládnutí těchto požadavků. Nejistota spojená s externím financováním může vést k naznačeným výkyvům ve financování, což komplikuje realizaci dlouhodobějších a udržitelných projektů.

V této souvislosti je zapotřebí uvažovat o přesunu části rozpočtových příjmů obcí na společenství obcí. To je samozřejmě nutné řešit pomocí legislativní úpravy. Dále by bylo vhodné zvažovat takové přístupy, které by zmírnily finanční nejistoty a podpořily stabilitu a udržitelnost svazků obcí v České republice:

- Zvážit možnost variabilních členských příspěvků, které by mohly lépe odrážet ekonomickou sílu obce a specifické potřeby svazku
- Podporovat svazky obcí v generování vlastních příjmů, například prostřednictvím poskytování služeb, které mohou být zpoplatněny (technické služby, konzultační činnosti apod.)
- Hledat partnerství s privátním sektorem nebo neziskovými organizacemi pro společné projekty a investice
- Více investovat do školení a rozvoje zaměstnanců svazků obcí, aby byli lépe vybaveni pro správu a čerpání dotací
- Posilovat zastupování zájmů svazků obcí na krajské a národní úrovni, aby bylo zajištěno lepší porozumění jejich potřeb a zvýšení pravděpodobnosti získání podpory

9.2 Německé zkušenosti

Na základě shrnutí německých zkušeností s metropolitní správou se nabízí otázka, **jak je to možné, že vytváření metropolitních správ v Německu je relativně snadné a bez nějakých zásadních rozporů a konfliktů?** Příčiny je zapotřebí hledat v historii země, jejího administrativního uspořádání a politické kultury.

Německo je spolková republika, což znamená, že má mnoho úrovní samosprávy s rozsáhlými pravomocemi. Tento systém umožňuje spolkovým zemím (které často obsahují jednu nebo více velkých metropolitních oblastí) a městským státům, jako jsou Berlín, Hamburk a Brémy, přizpůsobovat správu svým specifickým potřebám. Německé městské státy jsou samosprávné entity, které kombinují pravomoci města a spolkového státu. To zjednodušuje správní procesy a umožňuje přímou kontrolu nad metropolitními záležitostmi bez potřeby koordinace mezi více vládními úrovněmi. Navíc města v Německu mají dlouhou historii samosprávy, což se odráží ve velké míře autonomie a silné lokální identitě. Tato tradice posiluje kapacitu měst k efektivní správě a inovacím v rámci metropolitních regionů. Německá politická kultura silně podporuje spolupráci mezi různými úrovněmi vládnutí a sektory společnosti. Všechny způsoby spolupráce jsou principem fungování německého správního systému. To usnadňuje dialog a partnerství potřebné pro tvorbu metropolitních správ, které mohou zahrnovat více obcí a okresů. Navíc německá legislativa poskytuje jasný a flexibilní právní rámec pro vytváření metropolitních správ a regionálních sdružení. To je doplněno o stabilní finanční strukturu, která umožňuje metropolitním oblastem efektivně řídit a rozdělovat zdroje. Německo kladlo vždy velký důraz na plánování a rozvoj infrastruktury, což zahrnuje komplexní přístupy k územnímu a regionálnímu plánování. To umožňuje metropolitním správám efektivně řešit problémy týkající se dopravy, bydlení, environmentální udržitelnosti a dalších klíčových oblastí. V oblasti veřejných služeb a jejich rozmístění v prostoru se stále v nějaké podobě využívá odstupňovaná soustava centrálních míst (obdobu u nás tolik nepopulární střediskové soustavy ze 70. a 80. let 20. století), která slouží jako klíčový nástroj vyrovnávání rozdílů mezi městy a jejich venkovským zázemím a mezi německými regiony. Německá ústava (*Grundgesetz*) zajišťuje občanům právo na rovnocenné životní podmínky. Kombinace těchto faktorů vytváří podmínky, kdy je relativně snadné v Německu zavádět a udržovat metropolitní správy, které jsou schopny efektivně reagovat na potřeby a výzvy velkých urbanizovaných oblastí.

Německo, speciálně Berlín:

- Nabízí různé modely různých způsobů vytváření metropolitních svazků (různé organizační struktury)
- Speciálně Berlín ukazuje důležitost spolupráce Berlína a Brandenburska jakožto spolkových zemí a vytvoření společného územně-plánovacího úřadu (podle tohoto vzoru by mohla spolupracovat Praha se Středočeským krajem – tento úřad sídlí v Postupimi a má část zaměstnanců financovaných Berlínem a část financovanou Brandenburskem)
- Ukazuje, že relativně významnou roli v metropolitním regionu mohou sehrávat neformální diskusní fóra, bez právní subjektivity. Takové řešení ovšem předpokládá, že aktéři dokáží hledat a sdílet společné potřeby a zájmy a ty se snažit společně naplňovat
- Ukazuje možnosti integrované strategie ekonomického rozvoje jak pro Berlín, tak pro Brandenbursko (konceptní přístup, podpora start-upů, vytváření „míst budoucnosti“ apod.)

Společný plánovací úřad v Postupimi, známý jako "*Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg*", je výsledkem úzké spolupráce mezi Berlínem a spolkovou zemí Brandenbursko. Tento úřad byl zřízen za účelem koordinace a harmonizace územního plánování a rozvoje v obou spolkových zemích, které jsou geograficky a ekonomicky propojeny, ale spravovány různými státními orgány.

Účelem společného plánovacího úřadu je zajistit koordinovaný rozvoj Berlína a okolního Brandenburska, což zahrnuje plánování dopravní infrastruktury, bydlení, průmyslových (podnikatelských) ploch a ochranu přírodních zdrojů. Spolupráce umožňuje efektivnější využití zdrojů, minimalizaci duplicity úsilí a řešení problémů, které překračují hranice jednotlivých regionů.

Společný plánovací úřad v Postupimi funguje jako integrovaná správní jednotka, která spadá pod obě vlády - Berlín a Brandenbursko. Úřad má vlastní pracovníky a zdroje, které jsou financovány z obou rozpočtů. Jeho činnost je řízena společným výborem, ve kterém mají zastoupení obě spolkové země. Společný úřad koordinuje přípravu a schvalování územních plánů, které musí odrážet potřeby a cíle obou regionů. To zahrnuje sběr a analýzu dat, veřejné konzultace, návrhy politik a konečné schválení plánů. Všechny plány musí procházet procesem veřejného připomínkování, čímž se zajišťuje transparentnost a zapojení občanů.

Jedním z hlavních úkolů úřadu je řešení konfliktů mezi rozličnými zájmy a potřebami obou regionů. To vyžaduje vysokou míru diplomacie a schopnost najít kompromisy, které uspokojí obě strany a zároveň podporují udržitelný rozvoj. Relativně úspěšná spolupráce mezi Berlínem a Brandenburskem v oblasti územního plánování je považována za modelový příklad regionální spolupráce.

Obě spolkové země přispívají do rozpočtu úřadu, což zahrnuje prostředky na platy zaměstnanců, provozní náklady a specifické projekty nebo iniciativy. Podíl financování je předmětem dohody mezi oběma zeměmi, přičemž se občas mění. Úřad může také čerpat z různých národních nebo evropských fondů pro financování konkrétních projektů nebo pro podporu určitých oblastí územního plánování a rozvoje. Zaměstnanci společného plánovacího úřadu jsou obvykle vybíráni a řízeni podle společných pravidel a procedur, které jsou stanoveny oběma spolkovými zeměmi. Zaměstnanci jsou podřízeni společné správní struktuře, která zahrnuje vedoucí úředníky z obou zemí. Toto uspořádání pomáhá zajistit, že zájmy obou spolkových zemí jsou adekvátně zastoupeny v každodenním řízení a rozhodování úřadu. Organizační struktura úřadu zahrnuje několik oddělení nebo týmů specializovaných na různé aspekty územního plánování, jako jsou doprava, životní prostředí, bydlení a ekonomický rozvoj.

V Německu jsou **organizační struktury metropolitních spolků či svazků obcí otevřené různým druhům členství, včetně zástupců obcí, okresů, podnikatelských sdružení a dalších relevantních organizací**. Tento přístup je založen na několika klíčových principech a právních rámcích, které umožňují takové uspořádání. Jak již bylo uvedeno, Německo je federativní stát s významnou mírou decentralizace, což znamená, že spolkové země mají velký prostor pro autonomii v záležitostech týkajících se místní správy a regionálního rozvoje. Tato autonomie umožňuje regionálním vládám vytvářet flexibilní a přizpůsobivé formy správy, které mohou zahrnovat různé druhy členů. Německé zákony o regionálním plánování a správě často umožňují integraci různých zájmových skupin do procesu rozhodování. To je založeno na myšlence, že zapojení různých stakeholderů, včetně podnikatelů, může přinést širší perspektivy a lepší řešení pro regionální rozvoj. Německo má dlouhou tradici veřejno-soukromých partnerství a kolaborativního přístupu k řešení místních i regionálních otázek. To zahrnuje podporu ze strany podnikatelských skupin, které mohou mít značný vliv na regionální ekonomiku.

Nabízí se spíše akademická otázka, **co v případě Pražské metropolitní oblasti brání tomu, aby organizace metropolitní spolupráce vznikla na základě soukromého práva?** Proč takové řešení je možné v případě místních akčních skupin a není možné v případě „metropolitních svazků“? V současnosti navrhovaná novela Zákona o podpoře regionálního rozvoje konstruuje metropolitní svazek jako „svazek svazků“. Ministerstvo vnitra, stejně tak jako Ministerstvo pro místní rozvoj

nepočítají ani v náznacích s variantou, že by soukromoprávní subjekty vykonávaly veřejnou správu. Při institucionalizaci nejenom metropolitních svazků hraje totiž svoji roli také veřejné vnímání a politická vůle k zapojování soukromých nebo polosoukromých subjektů do správy veřejných záležitostí, což je u nás často vnímáno jako nevhodné nebo problematické.

9.3 Rakouské zkušenosti

- ukazují, že vývoj metropolitních regionů (Vídňě) je významně závislý na započaté cestě a že v této souvislosti mohou významnou roli sehrávat historické zkušenosti
- ukazují, že k úspěšnému metropolitnímu rozvoji dochází nezávisle na komplikovaných institucionálních strukturách.
- ukazují úspěšnost meziobecní spolupráce při zakládání průmyslových/ podnikatelských parků
- ukazují možnosti koordinace na různých prostorových rovinách: Vídeň a okolní obce (Stadt-Umland Management), úroveň tří spolkových zemí (Plánovací společenství Východ) a mezinárodní úroveň (CENTROPE).

Městské obvody ve Vídni, ačkoliv nemají samostatný právní statut nezávislých obcí, jsou legislativně a administrativně integrovány do širšího systému správy Vídňě, která je zároveň městem i spolkovou zemí. Toto uspořádání je zvláštní v tom, že Vídeň se řídí jak městskými, tak státními zákony, což jí umožňuje řešit výzvy metropolitního regionu efektivněji.

Vídeň jako spolková země má svou vlastní ústavu, která je součástí rakouského federálního ústavního systému. Vídeňská ústava stanoví základní rámec pro správu města a spolkové země, včetně uspořádání městských obvodů. **Zákon o Vídeňské městské samosprávě** (*Wiener Stadtverfassung*) dále upřesňuje, jak jsou městské obvody spravovány, jaké pravomoci mají a jak jsou jejich představitelé a zastupitelstva voleni. Zastupitelstva obvodů mají pravomoci v oblastech, které jsou jim specificky přiděleny, jako je místní plánování, péče o veřejná prostranství a aktivity v kulturní a sociální oblasti. Vídeňská městská rada, jakožto orgán spolkové země, má však nadřazenou pravomoc a může rozhodovat o širších záležitostech, jako je doprava, hlavní infrastrukturní projekty a vzdělávání. Ačkoli městské obvody mají určité samosprávné pravomoci, mnoho záležitostí je centralizováno na úrovni městské rady Vídňě. Toto rozdělení pomáhá koordinovat aktivity mezi různými obvody a zajišťuje, že politiky a projekty jsou konzistentní a integrované napříč celým městem. Jedná se o jakousi rakouskou analogii Zákona o hlavním městě Praze.

Významnou inspirací pro Prahu, resp. spolupráci jejích městských částí a okolních obcí ve Středočeském kraji, je **model Stadt-Umland-Management (SUM)**, neboli správa město-předměstí. Jedná se o důležitou součást regionálního plánování a správy ve Vídni a jejím okolí. Tento systém byl vytvořen s cílem zlepšit koordinaci mezi Vídni a přilehlými oblastmi, zejména v územích, kde městské a venkovské oblasti spolu úzce souvisejí a vzájemně na sebe působí. SUM se zaměřuje na různé aspekty regionálního rozvoje, včetně dopravy, infrastruktury, životního prostředí, bydlení a ekonomického rozvoje.

SUM slouží jako platforma pro společné plánování a koordinaci mezi Vídni a okolními obcemi. To zahrnuje diskuse a dohody o rozvojových projektech, které přesahují městské hranice a vyžadují společný přístup. Týká se to například rozvoje dopravní infrastruktury, která je klíčová pro spojení města s jeho okolím. SUM podporuje a realizuje projekty, které jsou prospěšné pro celý metropolitní region. To může zahrnovat například výstavbu nových bytových komplexů na okrajích města, které jsou dostupné prostřednictvím městské hromadné dopravy, nebo vytváření zelených pásů a rekreačních oblastí, které slouží obyvatelům celého regionu.

Projekty a iniciativy SUM jsou financovány kombinací veřejných a soukromých zdrojů. Veřejné financování přichází z městského rozpočtu Vídně, rozpočtů okolních obcí, příspěvků od spolkové vlády a také z evropských fondů. Soukromé financování může být zajištěno prostřednictvím partnerství s investory a developery.

Důležitým aspektem SUM je zapojení veřejnosti a různých zainteresovaných stran do plánovacího procesu. To zahrnuje konzultace s občany, místními podniky, neziskovými organizacemi a dalšími klíčovými aktéry, kteří mohou přispět svými názory a expertízou.

Stadt-Umland-Management je tedy komplexní systém, který usnadňuje efektivní a udržitelný rozvoj metropolitního regionu Vídně tím, že podporuje spolupráci mezi různými správními jednotkami a sektory. Výsledkem je koordinovaný přístup k řešení městských a regionálních výzev, který maximalizuje přínosy pro celý metropolitní region.

Členy SUM jsou obvykle město Vídeň a přilehlé obce, které jsou součástí spolkové země Dolní Rakousy. Členství může zahrnovat městské části, samosprávné obce a okresy. Kromě územně-správních jednotek mohou být členy SUM také různé organizace a podniky, které mají zájem na regionálním rozvoji, včetně průmyslových asociací, obchodních komor a velkých zaměstnavatelů v regionu. SUM může zahrnovat také zástupce z veřejného sektoru, výzkumných institucí, univerzit, neziskových organizací a dalších skupin, které přispívají k regionálnímu rozvoji a plánování.

9.4 Polské zkušenosti

Polsko disponuje liberálním zákonem o samosprávě, který umožňuje:

- slučování obcí do větších gmin
- flexibilně řešit vnitřní politické rozhodování v obcích (gminách), které jsou tvořeny většími počty dílčích částí
- sdružování územních samosprávních celků (svazky obcí, okresů a krajů)
- ukazují, jak může být otázka metropolitní spolupráce politizována – ukazuje, že nejschůdnější cestou právní úpravy metropolitní správy jsou speciální zákony pro každý metropolitní region, což odráží politickou situaci, kdy původní návrh obecného zákona neprošel legislativním procesem, takže vznikla pouze Hornoslezská metropole
- nabízí příklad dobré praxe – Górnoszlasko-Zagłębiowska Metropolia
- ukazuje, že vymezování metropolitních regionů může mít různou podobu, přičemž vždy se jedná o účelovou záležitost
- udržitelné řešení metropolitní správy vyžaduje kooperaci obcí s kraji a centrální vládou
- dokládá, že významnými aktéry metropolitního rozvoje mohou být regionální rozvojové agentury, podporující podnikání a regionální marketing (viz Vratislavský metropolitní region)

Polský systém územní správy má několik specifických rysů, které odrážejí jeho historický vývoj a současné politicko-správní uspořádání. Polsko provedlo několik významných reforem v oblasti decentralizace, zejména po pádu komunismu v roce 1989, které výrazně posílily roli místní samosprávy. Polsko má třístupňový systém územní správy, který se skládá z:

- **Gminy (obce).** Jsou to základní jednotky místní samosprávy a klíčové subjekty, které přímo spravují místní záležitosti. Gminy jsou odpovědné za širokou škálu služeb, včetně vzdělávání, zdravotní péče, sociálních služeb, územního plánování, veřejného pořádku, dopravy a infrastruktury.
- **Powiaty (okresy).** Jedná se o střední úroveň správy. Okresy koordinují činnosti mezi gminami a poskytují služby, které jsou příliš nákladné nebo složité pro jednotlivé obce, jako je údržba okresních silnic, větší zdravotnická zařízení a specializované vzdělávací služby.

- **Województwa (vojvodství).** Nejvyšší administrativní jednotky, které představují centrální vládu na regionální úrovni. Vojvodství spravují národní politiky, koordinují rozvoj regionální infrastruktury a ekonomický rozvoj a spravují některé veřejné služby na vyšší úrovni.

Polsko je jedním z nejdecentralizovanějších států v Evropě. Velká část veřejných financí a rozhodovacích pravomocí byla převedena na obce a vojvodství. Tento přístup má za cíl zvýšit efektivitu správy a přiblížit rozhodování k občanům. Existuje značná variabilita v rozsahu a schopnostech jednotlivých gmin. Obce mají značnou autonomii v generování příjmů, včetně práva na vybírání daní a poplatků, ale stále jsou významně závislé na dotacích od vyšších úrovní vlády. Finanční systém je navržen tak, aby podporoval rovnováhu mezi bohatšími a chudšími oblastmi. Obce mají klíčovou roli v územním plánování a vývoji místní infrastruktury, což jim umožňuje přizpůsobit rozvojové plány místním potřebám a podmínkám.

Na metropolitní úrovni vznikají unie nebo sdružení. Tyto organizace umožňují obcím a městům spolupracovat na společných projektech, jako je rozvoj dopravní infrastruktury, odpadové hospodářství, rozvoj bydlení a podpora různých environmentálních iniciativ. Příkladem může být Sdružení metropolitní oblasti Gdaňsk-Gdynia-Sopot.

Polská vláda také přijala zvláštní legislativu pro řešení potřeb specifických metropolitních oblastí. Například v roce 2015 byl přijat zákon o Metropolitní Unii „Silesia“ (*Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia*), který umožnil vytvoření metropolitní unie pro Slezsko, největší průmyslovou a urbanizovanou oblast v Polsku. Tato unie koordinuje spolupráci mezi více než 40 obcemi a městy v regionu na základě společného rozvojového plánu.

Metropolitní Unie „Silesia“ (*Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia*) je významný příklad institucionálního uspořádání, které usiluje o zlepšení spolupráce a koordinace mezi obcemi a městy v jedné z nejhustěji osídlených a industrializovaných oblastí Polska. Tato unie byla oficiálně založena zákonem schváleným v roce 2015, jak již bylo uvedeno, a začala fungovat v červenci 2017.

Organizační struktura. Nejvyšším orgánem Metropolitní Unie „Silesia“ je metropolitní shromáždění, které se skládá ze zástupců jednotlivých členských obcí a měst. Každá obec nebo město má ve shromáždění jednoho nebo více zástupců v závislosti na jejich velikosti (počtu obyvatel). Toto shromáždění se pravidelně schází, aby diskutovalo a rozhodovalo o klíčových záležitostech a politikách.

Vedle shromáždění existuje výkonná rada, která je odpovědná za každodenní řízení metropolitní unie. Rada je složena z představitelů vybraných shromáždění a má na starosti implementaci rozhodnutí shromáždění a správu běžných aktivit.

Pro zajištění efektivního řízení specifických oblastí, jako je doprava, životní prostředí, ekonomický rozvoj a infrastruktura, může Metropolitní unie „Silesia“ zřizovat specializované pracovní skupiny nebo komise.

Základním zdrojem financování jsou členské příspěvky od jednotlivých obcí a měst, které jsou členy unie. Tyto příspěvky jsou obvykle stanoveny na základě dohod mezi členy a mohou být vypočítány na základě počtu obyvatel nebo jiných kritérií. Např. město Katowice v r. 2017 platilo 2,5 mil. zlotých (cca 14,5 mil. Kč), tj. asi 50 Kč/ 1 osoba).

Metropolitní unie „Silesia“ také čerpá finanční prostředky z různých národních a evropských fondů a grantů, které podporují regionální rozvoj a koordinaci. Tyto zdroje mohou být využívány pro financování konkrétních projektů nebo pro celkový rozvoj infrastruktury a služeb v regionu. Kromě

externích zdrojů může unie generovat vlastní příjmy prostřednictvím různých aktivit, jako jsou spolupráce se soukromým sektorem, poskytování služeb a dalších komerčních činností.

9.5 Slovenské zkušenosti

- Slovenské zkušenosti především ukazují jiný způsob, jak řešit otázku integrovaných teritoriálních investic a to, že v jejich rámci mohou významnou roli sehrávat kraje;
- Inspiraci lze hledat také v oblasti meziobecní spolupráce, resp. společných obecních úřadů; Inspiraci lze hledat také v možnosti vytvářet územní plány nikoliv pouze na obecní, ale také mikroregionální úrovni s tím, že kraje mohou vytváření takových mikroregionů nařizovat. Zavedení takové možnosti v české správní praxi je zapotřebí prověřit.

9.6 Italské zkušenosti

Italský přístup k regionalizaci a správě metropolitních měst může být inspirativní pro českou správní praxi především z toho hlediska, že vychází z meziobecní spolupráce jádrového města a jeho obvodů s okolními obcemi.

- Prvním inspirativním prvkem italského modelu je jeho způsob decentralizace pravomocí na regionální a metropolitní úrovni, který zvyšuje autonomii těchto oblastí ve správě a rozhodování. V České republice by takový přístup mohl pomoci Praze lépe řídit lokální záležitosti a zároveň zachovat národní kohezi. Italská metropolitní města, jako například Bologna, představují efektivní modely koordinace mezi různými úrovněmi vlády, které by mohly inspirovat podobné struktury pro Pražskou metropolitní oblast.
- Druhým prvkem je využívání "metropolitních konferencí", které v Itálii slouží jako platformy pro diskusi a rozhodování zahrnující různé obce v metropolitní oblasti. Tato instituce umožňuje účinnější koordinaci politik a projektů napříč obcemi. Implementace podobného modelu v Praze by mohla podpořit spolupráci v oblastech jako doprava, infrastruktura, životní prostředí a sociální služby, které přesahují hranice jednotlivých obcí.
- Další výhodou, kterou může Česká republika čerpat z italské zkušenosti, je silnější zapojení občanské společnosti a veřejnosti do rozhodovacího procesu na metropolitní úrovni. Italské metropolitní oblasti často provádějí veřejné konzultace a získávají zpětnou vazbu od občanů, což zvyšuje transparentnost a akceptaci urbanistických projektů.
- Z hlediska financování mohou být italské zkušenosti s fiskálním federalismem a autonomií v oblasti zdrojů také inspirativní. Vytvoření finančně nezávislejších metropolitních měst by mohlo posílit finanční základ Prahy a umožnit efektivnější řízení investic a výdajů na veřejné projekty.

Celkově italská zkušenost ukazuje, že silně integrovaný a dobře koordinovaný metropolitní správní model může přinést lepší řešení místních i regionálních výzev. Pražská metropolitní oblast by mohla těžit zavedení podobných struktur a procesů, které by zlepšily koordinaci mezi různými úrovněmi správy a zvýšily účinnost ve správě veřejných služeb a rozvojových projektů. Tyto možnosti (aplikaci jednotlivých prvků) je zapotřebí v další diskusi s aktéry Pražské metropolitní oblasti prověřit.

10 Analýza správních kompetencí a bariér spolupráce v Pražské metropolitní oblasti (PMO)

10.1 Úvod

Úvodem je zapotřebí konstatovat, že identifikovat potenciál a bariéry (limity) spolupráce v Pražské metropolitní oblasti na základě studia právních norem je značně problematické, a to z řady důvodů.

Právní normy totiž definují pouze základní rámec, jak by mohla nebo měla taková spolupráce fungovat, přičemž reálné podmínky spolupráce mezi jednotlivými správními subjekty (aktéry) a úrovněmi jsou často mnohem složitější. Zahrnují ekonomické, sociální, kulturní, technologické a politické faktory, které mohou být stejně důležité jako právní předpisy.

Jednotliví aktéři mají často **různé zdroje a kapacity** pro spolupráci. Například hl. město Praha a malá obec za její hranicí s několika desítkami nebo stovkami obyvateli. Právní normy vždy nereflektují tyto rozdíly, což vede k nerovnoměrnému rozdělení zdrojů a nerovnováze v mocenských vztazích.

Úspěšnost metropolitní spolupráce dále značně závisí na **politické vůli a schopnosti** vedení jednotlivých územních samospráv kooperovat. Týká se jak spolupráce sousedících obcí, tak i spolupráce hl. města Prahy a Středočeského kraje. Právní normy mohou určovat, jak by měla spolupráce vypadat, ale nemohou zajistit, že k ní dojde, pokud chybí vůle nebo motivace ke kooperačnímu jednání. Z tohoto pohledu například zákonodárce předpokládá, že na úseku územního plánování při tvorbě Zásad územního rozvoje Středočeského kraje se k nim bude vyjadřovat také hl. město Praha jakožto dotčený orgán vedený snahou o koordinaci územního rozvoje. To že s mírou koordinace v tomto případě nemusíme být spokojeni, je otázka kvality naplňování takových předpokladů.

Spolupráce na metropolitní úrovni vyžaduje **efektivní komunikaci a vzájemnou důvěru** mezi různými aktéry. Právní normy mohou nastavit strukturu pro interakce, ale nemohou ovlivnit mezilidské vztahy, které mohou mít rozhodující vliv na úspěšnost nebo neúspěšnost spolupráce. Jak se často říká, úspěšnou instituci nedělá právní forma, ale konkrétní lidé, kteří ji reprezentují.

Navíc, metropolitní oblasti se neustále vyvíjejí a mění, což vyžaduje **flexibilitu a adaptabilitu** ve spolupráci, kterou právní normy nemusí být schopny plně pokrýt. Právní rámec může být příliš rigidní nebo zastaralý a bránit efektivní adaptaci na nové výzvy a příležitosti.

V této souvislosti by hned úvodem mělo být upozorněno především na to, že v České republice je meziobecní spolupráce vnímaná skutečně jako spolupráce obcí. Podíváme-li se na mezinárodní definice, tak ji vymezují širěji a odpovídá spíše našemu označení územní spolupráce. Z tohoto hlediska je výzvou hledat možnosti, jak zefektivnit spolupráci mezi obcemi a kraji jako samosprávnými orgány.

Na rozdíl od řady zahraničních zemí (Německa, Rakouska, Itálie apod.) nejsou v české správní praxi využívány možnosti soukromoprávních řešení meziobecní a územní spolupráce. Např. v Německu mohou vznikat různé spolky, jejich členy jsou jak samosprávy, tak i podnikatelská sdružení, která společně vytvářejí servisní organizace jakožto společnosti s ručením omezeným (s.r.o.). A ty dostávají dotace (veřejnou podporu) na svoji činnost. Takové postupy se v České republice nepoužívají, neboť neodpovídají naší správní tradici.

10.2 Názory expertů

Vedle studia klíčových zákonů (zákon o obcích, o krajích apod.) tato studie využívá expertních znalostí a poznatků získaných z rozhovorů se zástupci obcí, místních akčních skupin, hl. města Prahy a Středočeského kraje. V dubnu 2024 bylo uspořádáno dotazníkové šetření určené zástupcům odborů Magistrátu hl. města Prahy a Středočeského kraje. Dotazník byl rozeslán na 50 mailových adres, přičemž jej vyplnilo 14 osob a s dalšími pěti byl realizován ústní rozhovor. Takže celkově odpovědělo 19 osob. Podařilo se získat názory ze všech klíčových správních oblastí (školství, zdravotnictví, sociální péče, životní prostředí, územní plánování apod.).

Výzkum začal popisem výchozí situace takto: V poslední době se celosvětově hovoří o **potřebě metropolitní spolupráce a přenášení správních kompetencí na metropolitní úroveň**. S rostoucí urbanizací a růstem populace v městských/ metropolitních regionech, jako je Praha a její zázemí, se zvyšuje potřeba efektivnějšího plánování a řízení rozvoje takových území. Metropolitní spolupráce umožňuje lépe řešit problémy, jako je hustota osídlení, doprava, znečištění nebo bydlení. Mnoho výzev, se kterými se města potýkají, jako jsou dopravní zácpy, kvalita ovzduší nebo správa vodních zdrojů přesahuje hranice jednotlivých obcí. Efektivní řešení těchto problémů vyžaduje koordinovaný přístup na vyšší, například tedy metropolitní úrovni. Města a metropolitní oblasti se stávají klíčovými hráči v globální ekonomice. Aby byly konkurenceschopné, potřebují strategie pro přilákání investic, talentů a turistů, což je účinnější na metropolitní úrovni, kde lze lépe využít lokální zdroje a přednosti. Rychlý technologický pokrok, včetně rozvoje inteligentních měst, vyžaduje koordinované plánování a investice. Metropolitní spolupráce umožňuje efektivnější implementaci těchto technologií. Řešení řady těchto a obdobných otázek však vyžaduje společný přístup, na kterém je nejen vůle a snaha dotčených aktérů spolupráce (jimiž jsou zejména územní samosprávné celky), ale také **funkční právní úpravu, která předmětnou formu spolupráce umožní, anebo jí přinejmenším nebrání**. Zmapování této právní úpravy a náhledu dotčených aktérů na ni je předmětem našeho výzkumu.

Nyní k interpretaci výsledků výzkumu a k jejich komentářům.

1. Zřízení nových metropolitních orgánů. To znamená vytváření nových institucí nebo orgánů s metropolitní působností. Mohou být zodpovědné za řadu úkolů z oblasti dopravy, územního a strategického plánování, poskytování veřejných služeb nebo podpory ekonomického rozvoje. Např. metropolitní rada, metropolitní shromáždění, speciální instituce zodpovědné za územní a strategické plánování nebo rozvoj dopravní infrastruktury a obslužnosti (např. metropolitní dopravní podnik), metropolitní policie, agentura ekonomického rozvoje nebo agentura životního prostředí apod. Uvedené orgány nebo instituce mohou mít různé pravomoci a zodpovědnosti: rozhodovací, plánování, koordinační, regulační, fiskální, finanční. Zřízení takových orgánů samozřejmě vyžaduje komplexní legislativní a organizační úpravy s ohledem na vymezení jejich pravomocí a způsobu financování. Vytvoření jakých metropolitních orgánů byste doporučoval/a? S jakými pravomocemi a zodpovědnostmi? Prosíme vaše vyjádření – postoje, komentáře, náměty a návrhy.

Ani jeden z respondentů neuvedl nějaký konkrétní návrh orgánu, který by v této souvislosti navrhoval zřídit. To svědčí jednak o rozpačitosti respondentů, a také o tom, že potřebu metropolitní správy nevnímají jako nikterak zásadní. Někteří se zmiňovali, že se jedná o složitou otázku, která byla zcela neformálně diskutována v rámci řešení Pražské metropolitní oblasti (PMO) jako součásti diskusí o Integrované strategii pro ITI pro období 2021–2027 a také při zpracování některých koncepčních dokumentů, jako je např. Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy hl. m. Prahy. Ale ani tam nezazněly konkrétní potřeby a jejich řešení.

Podle mnohých již bylo vytvořeno dostatečné množství různých institucí a orgánů. Pokud by se měl zřizovat nový orgán na úrovni metropolitního řízení, pak by měl mít průřezový charakter – nejlépe jako platforma pro řešení společných problémů. Podle respondentů ale musí mít smysluplný počet členů a agend, aby byl akceschopný a nejednalo se pouze o formálně zřízenou instituci. Respondenti zároveň vyjádřili názor, že i dnes v podstatě nic nebrání tomu, aby obce spolupracovaly, řešily společné projekty, stejně tak aby hl. město Praha a Středočeský kraj koordinovaly své agendy. Buď o takovou spolupráci není zájem anebo problém nastává ve chvíli, kdy by se dohodnuté věci měly začít uvádět v život. Existuje řada strategických a koncepčních dokumentů, z nichž se při praktickém rozhodování nevychází. Nakonec i strategie ITI je pouze částečně realizovaná. Ne vždy se při rozhodování vychází z priorit, jak jsou v tomto dokumentu nastavené a schválené. „Není dobré, pokud se na metropolitní úrovni něco dohodne a pak se to zasekne v zastupitelstvu“.

Respondenti, kteří odpověděli, vesměs zastávají názor, že není zapotřebí zřizovat nové orgány nebo úřady, ale je nutné nastolit procesy, které umožní lepší koordinaci a strategické plánování hl. města Prahy a Středočeského kraje. Mohlo by se jednat o fóra, stálé pracovní skupiny apod. Deficit takových mechanismů je pocíťován především v takových oblastech jako doprava, školství, sociální služby a zdravotnictví, územní plánování, ochrana přírody a technická infrastruktura (vodovody, kanalizace, nakládání s odpady atd.). Zazněl také názor, že chybí investice v oblasti dopravy, což by vyžadovalo vytvoření dopravního fondu, který by řešit problematiku dopravy.

Často bylo zmiňováno, že si dovedou představit větší decentralizaci pravomocí (např. v oblasti sociálních služeb), ale na druhé straně si uvědomují problém rozdrobenosti obecní struktury, takže v této souvislosti vnímají jako důležitou roli obcí s rozšířenou působností nebo nově vznikajících společenství obcí. Problém spatřují respondenti ve fragmentaci pravomocí především na obecní úrovni, což vede k nekoordinovanému postupu.

Takže pokud na metropolitní úrovni vytvářet nové instituce, tak především různé platformy, jejich úkolem by měla být koordinace a společné plánování. Problémem v této souvislosti ovšem je, že jak koordinace, tak strategické plánování jsou právně nezávazné, a tudíž jsou závislé na sdílení potřeb a zájmů a na závazku dohodnuté věci plnit. Obecně řečeno tyto mechanismy v ČR často nefungují. Přestože existuje jak na obecní/ městské, mikroregionální, krajské tak i na národní úrovni řada strategických a koncepčních dokumentů, tak jejich problémem je, že se rozhodovatelé často necítí být těmito dokumenty při svém rozhodování vázáni. To jsou skutečnosti, které lze obtížně v krátké době změnit. Příkladem budiž problém nedostatečných kapacit základních a středních škol v Praze a Středních Čechách. Přestože obce mají povinnost zabezpečit tyto služby a kraje mají za úkol koordinovat.... Výsledkem je selhání jak obcí, Prahy, tak i Středočeského kraje.

Expertí a někteří z respondentů zdůrazňují, že je zapotřebí identifikovat složité a často časově náročné administrativní procesy, které ztěžují spolupráci. To může zahrnovat zdlouhavá povolená řízení, složité postupy schvalování projektů a neefektivní využívání zdrojů.

Dva příklady. První se týká svazkových škol. Jak vyplývá ze zkušeností Louňovic na Praze-východ, tak při výstavbě této svazkové školy (společně se Štíhlíci, Tehovcem a Svojeticemi) „obnášela 45 razítek“. Místní založili svazek obcí a po sedmi letech příprav začali s výstavbou. Žáky začnou přijímat v září 2025. Jedná se o tak složité, zdrojově a kapacitně náročné činnosti, které nemohou vykonávat malé obce, které odpovídající zdroje a kapacity nemají.

Druhý příklad se týká připravované novely Zákona o podpoře regionálního rozvoje, která zavádí institut metropolitního svazku. Podle vyjádření jednoho respondenta je otázkou, zda kvůli možnosti čerpat

finanční prostředky z ITI se snažit zavádět poměrně složitou institucionální konstrukci, jakým je metropolitní svazek. Lze se ptát, zda nelze nalézt jednodušší formu vytváření metropolitního svazku obcí?

2. Přenesení určitých správních kompetencí z obcí na obce s rozšířenou působností nebo na společenství obcí, z obcí na kraje, z krajů na obce nebo společenství obcí apod. Může se jednat také o přenesení určitých pravomocí (rozhodovacích, regulačních) z národní úrovně na metropolitní úroveň. Tento proces je obvykle realizován prostřednictvím legislativních aktů, zákonů nebo vyhlášek, které upravují přenos pravomocí a odpovědností. Přenesení, jakých správních kompetencí odkud kam byste navrhoval/a? Prosíme vaše vyjádření – postoje, komentáře, náměty a návrhy.

„Aby se dala stanovit jakákoliv pravomoc a přenesení určitých správních kompetencí, je potřeba nejen vypracovat k tomu odpovídající legislativu, ale také modely, které by jasně ukazovaly přínosy takových změn. V rámci tohoto šetření není možné jednoduše popsat přenesení určitých kompetencí na jednu nebo druhou stranu ...“. „V současné době jsou v mnohých oblastech, např. v oblasti bezpečnosti a krizového řízení přeneseny kompetence v dostatečné míře a rozsahu. Problém je personální a finanční zajištění“. Pokud nějaké kompetence přenášet, tak "hlavně z obcí na obce s rozšířenou působností a z národní úrovně na metropolitní úroveň." „Není nutné přenesení správních kompetencí“. „Nejsem schopna odpovědět, neznám legislativní důsledky případných návrhů“. „Hlavně zefektivnění veřejné správy sloučením menších obcí do společenství obcí. Protože obce často nedisponují odbornými pracovníky“. „Na vyšší úroveň (ORP) by mělo být přeneseno plánování kapacit předškolního a základního vzdělávání“. „Nové úřady, nové zákony, nové kompetence – nic z toho nedoporučuji“.

3. Meziobecní spolupráce a spolupráce mezi územními samosprávami (obce a kraje, Praha a Středočeský kraj apod.). Místo vytváření nových struktur může přenesení kompetencí probíhat také formou dohod mezi samosprávami na úrovni obcí nebo krajů. Meziobecní spolupráce, nebo spolupráce mezi územními samosprávami, je proces, při kterém se dvě nebo více obcí, měst nebo krajů dohodne na společném plánování, financování a realizaci projektů nebo na sdílení určitých služeb. Cílem je zvýšit efektivitu, snížit náklady a zlepšit kvalitu služeb poskytovaných obyvatelům. Taková spolupráce může nabývat různých forem a zahrnovat širokou škálu aktivit. Od dohod o spolupráci (veřejnoprávních smluv), společných řídicích struktur nebo pracovních skupin, sdílení zdrojů a zařízení až po vytváření společných formálních institucí nebo organizací (svazků obcí, společenství obcí apod.). Jaká konkrétní opatření na podporu meziobecní spolupráce, resp. spolupráce mezi samosprávami, byste navrhoval/a? Prosíme vaše vyjádření – postoje, komentáře, náměty a návrhy.

"Lze konstatovat, že prostý model meziobecní či mezikrajské spolupráce - resp. spolupráce mezi ÚSC je v zásadě neproblematický při využití jasně vymezených a dobře popsanych veřejnoprávních smluv". „Veřejnosprávní smlouvy jsou ideálním řešením konkrétních problémů, úkolů, projektů. Je u nich jasné, kdo a za co je v jaké fázi odpovědný a pokud je smlouva dobře nastavena, pak i vymahatelnost a naplnění předmětu smlouvy nemusí být problém". „S takovou spoluprací lze souhlasit, nicméně každá takováto spolupráce je v našich podmínkách "platná" pouze na 4 roky, s účastí kraje na 2 roky, podle volebních cyklů. Pokud se má spolupráce mezi územními celky zavádět a institucionalizovat, potom musí být ošetřeno trvání nad rámec volebních období, protože na společné projekty nebo společná řešení v podmínkách veřejné správy jsou 4 roky velmi málo". „Myslím, že dnes se územní samosprávy snaží o spolupráci. Někdy však převládají osobní ambice nebo politická rivalita". „Dobrovolná meziobecní spolupráce by měla naplňovat regionální témata jako jsou stavby škol, školek, vodohospodářského

majetku či protipovodňových opatření, kdy jsou obdobné stavby velmi nákladné a nad možnosti hlavně menších obcí“.

„V Praze i Středních Čechách chybí platforma, kde by se mohli rovnoprávně vyjadřovat zástupci městských částí a vzájemně konzultovat postupy ve věci například územního rozvoje, ochrany životního prostředí, klimatu, školství a sociálních služeb“. „V oblasti územního plánování je například zapotřebí řešit nevymezování nové zastavitelných ploch v obcích/ORP/MČ, pokud neprokáží, že mají zajištěny dostatečné kapacity veřejné infrastruktury, tedy například pro výstavbu školek a škol, MHD apod.“.

4. Konsolidace obcí nebo územního vymezení krajů (Prahy a Středočeského kraje). Přenesení kompetencí může zahrnovat administrativní reorganizaci, například slučování menších obcí do větších jednotek nebo redefinování krajských hranic, aby lépe odrážely metropolitní realitu a usnadnily efektivnější správu. Konsolidace obcí nebo krajských území je proces, při kterém dochází ke sloučení dvou nebo více samosprávných jednotek (obcí nebo krajů) do jedné větší administrativní jednotky. Tento proces může být motivován snahou o efektivnější správu, lepší využití zdrojů, zlepšení poskytování veřejných služeb nebo reakcí na sociálně-ekonomické změny, které přesahují hranice stávajících samosprávných jednotek. Konsolidace může vést k řadě pozitivních důsledků: sloučení administrativních jednotek, redefinování území, centralizace rozhodovacích pravomocí apod. V případě Pražské metropolitní oblasti se jako hypotetické řešení nabízí např. vytvoření Pražsko-středočeského kraje s úpravou postavení Prahy jako hlavního města, které nebude mít postavení kraje, nebo vytvoření novodobé „Velké Prahy“ integrací bezprostředně funkčně provázaných obcí Středočeského kraje či oddělení venkovských městských částí a vytvoření „malé Prahy“. Jak se díváte na potřebu (možnost) případného slučování obcí a nového územního vymezení Prahy a Středočeského kraje? Prosíme vaše vyjádření – postoje, komentáře, náměty a návrhy.

„Motivace obcí ke slučování je jistě jednou z cest, ale opět je potřeba pro navrhované změny provést komplexnější modely – nejen pro oblast ekonomickou, ale i užitelskou – tím je myšleno, jaký přínos to bude mít pro občany“. „Digitalizace veřejné správy může tyto snahy výrazně změnit a uspíšit, neboť správní úřady budou pro občany dosažitelné elektronicky a nebude tak často hrát roli geografická poloha správních subjektů“. „Samozřejmě aspekty, které mají případné slučování vyvolat, je nutné dobře a podrobně zvážit a popsat“. „Za mne je potřeba větší integrace Prahy a SČK v sociální, zdravotní, školské oblasti, stejně jako v ochraně životního prostředí. Inspiraci je možné hledat např. v integrované MHD apod.“ „Nedokážu posoudit, záleželo by na návrhu takové konsolidace“. „Slučování obcí do větších jednotek, vytvoření velké Prahy, a integrace provázaných obcí Středočeského kraje je cestou k efektivitě a prosperitě“. „Je to samozřejmě cesta, která se pro fungování MO nabízí“. „Jaké ale může mít takové slučování obcí praktické a legislativní důsledky? „Za mne je důležité stanovit cíl, ke kterému chceme těmito kroky dojít“. „Aby byla metropolitní oblast akceschopná, musí mít redukováný počet členů a vyřešenou rezistenci vůči volebním obdobím“. „Nelze hledat shodu na společných řešeních při současné rozdrobenosti obcí a existenci dvou krajů“. „Možnou cestou by byla účast nikoliv jednotlivých obcí, ale nějakých svazků obcí, ORP. „Doporučuji vytvoření Velké Prahy s převedením obcí Praha-západ a Praha-východ, případně převedení obcí, které patří do ITI k Praze“. „Pozitivně, Praha je přirozeným centrem Středočeského kraje, což by se mělo projevit i v administrativním členění“. „Slučování obcí pod 1 tisíc obyvatel určitě ano, nové vymezení Prahy a Středočeského kraje ne“. „K těmto otázkám se musí vyjádřit především samosprávné orgány“. „Oblast PMO do cca 15 km od Prahy by měla být součástí Prahy. Zbytek by řídil Středočeský kraj“.

5. Využívání digitálních platforem a nástrojů. Moderní technologie a digitální platformy nabízejí nové možnosti pro koordinaci a správu metropolitních oblastí. Digitální nástroje mohou usnadnit sdílení informací, spolupráci mezi orgány a zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů na metropolitní úrovni. V kontextu metropolitní správy mohou digitální platformy a nástroje znamenat revoluci v tom, jak jsou města řízena a jak s občany komunikují. Digitální platformy umožňují rychlé a efektivní sdílení informací mezi různými úrovněmi správy a veřejností. To může zvýšit transparentnost rozhodovacích procesů a zlepšit důvěru ve veřejné instituce. Cloudové technologie a sdílené databáze umožňují orgánům v různých částech metropolitní oblasti spolupracovat a koordinovat své činnosti v reálném čase, což zlepšuje efektivitu a snižuje redundanci. Digitální nástroje, jako jsou online platformy pro veřejné konzultace a sociální média, usnadňují zapojení občanů do rozhodovacích procesů. To může vést k větší spokojenosti obyvatel s veřejnými službami a k lepšímu přizpůsobení těchto služeb potřebám občanů. Geografické informační systémy (GIS) a další digitální nástroje pro prostorové plánování mohou značně zlepšit správu městského prostředí, plánování infrastruktury a rozvoj bydlení. Tyto nástroje umožňují detailní analýzu území a pomáhají při rozhodování založeném na datech. V případě mimořádných událostí, jako jsou přírodní katastrofy nebo zdravotní krize, mohou digitální platformy rychle šířit informace, koordinovat záchranné a pomocné akce a monitorovat situaci v reálném čase. Využití IoT (internet věcí), senzorů a inteligentních systémů v rámci koncepce Smart City může zlepšit řízení dopravy, správu odpadů, spotřebu energie a celkovou kvalitu života ve městech. Jak vnímáte využívání digitálních platforem a nástrojů jako nástrojů vedoucích ke zefektivnění správy v Pražské metropolitní oblasti? Prosíme vaše vyjádření – postoje, komentáře, náměty a návrhy.

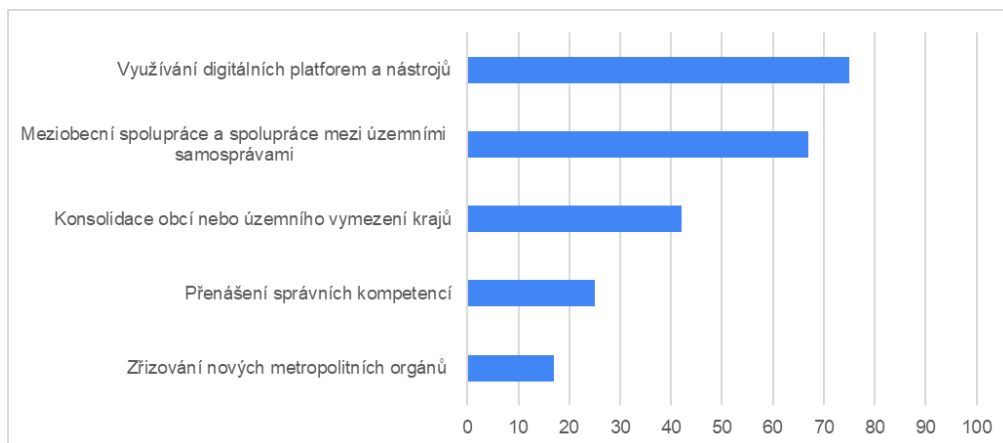
„Samotná Praha výše popsaným snahám vychází vstříc a snaží se již několikátým rokem digitalizační snahy posilovat. Nejen ve formě, kdy může občan leccos v oblasti samosprávy/státní správy prostřednictvím digitálních nástrojů vyřídit, přes včasné varování občanů v případě mimořádných událostí až po uplatňování koncepčních snah v rámci Smart City. Stejně tak ale HMP postupuje i k úřadům MČ – kdy zavádí digitální nástroje, které zjednoduší práci úřadům“. „Vnímám tyto platformy pozitivně. Je otázkou, kdo bude tyto platformy spravovat a naplňovat daty. V současné době se připravuje nová legislativa v oblasti krizové infrastruktury a krizového řízení, kde se předpokládá vznik informačního systému krizového řízení pod správou MV ČR, zatím bez bližších podrobností“. „Digitální nástroje mohou pomoci zapojení, vyjádření se veřejnosti do správy metropolitních oblastí“. „Obecně jsem pro využívání technologií. V rámci PMO tak jak funguje nyní, tedy pouze pro nástroj ITI, nejsou řešeny takové agendy, které by výše uvedené nástroje mohly využívat. Nicméně do budoucna, pokud bude PMO institucionalizována, jsou to velmi dobré náměty a věřím, že např. sdílení dat může být jedním z velkých nefinančních benefitů metropolitní spolupráce“. „Souhlas, jde jednoznačně o pozitivní prvek (informační systémy, zastávky PID atd.)“. „Pokud chceme mít moderní, výkonnou a levnou veřejnou správu, pak je využívání digitálních platforem nezbytností“. „Hodnotím to jako velkou příležitost, která by se měla využít“. „Propojení open dat mezi kraji, obcemi a jejich příspěvkovými organizacemi přispěje k přehlednosti o připravovaných projektech a ke vzájemné koordinaci“.

6. Kde vidíte největší potenciál zefektivnění veřejné správy v Pražské metropolitní oblasti a jaké jsou největší bariéry metropolitní spolupráce?

Respondentům bylo v této souvislosti nabídnuto pět možných řešení efektivity veřejné správy v oblasti Pražské metropolitní oblasti, přičemž měli tento potenciál zhodnotit jako „značný“, „velký“, „částečný“, „malý“ nebo „žádný“. Níže uvedený graf ukazuje podíl odpovědí „značný“ a „velký“ v %.

Výzkum ukázal, že největší potenciál k zefektivnění veřejné správy v PMO spatřují respondenti v oblasti Využívání digitálních platforem a nástrojů a v meziobecní spolupráci a spolupráci mezi územními samosprávami (obce a kraje, Praha a Středočeský kraj). Jako méně důležitou vidí konsolidaci obcí nebo nové územní vymezení krajů (Prahy – viz různé varianty a Středočeského kraje). Nejmenší potenciál podle jejich názoru má zřizování nových metropolitních orgánů a přenášení určitých správních kompetencí z obcí na obce s rozšířenou působností nebo na společenství obcí (sdružení obcí), z obcí na kraje, z krajů na obce nebo společenství obcí.

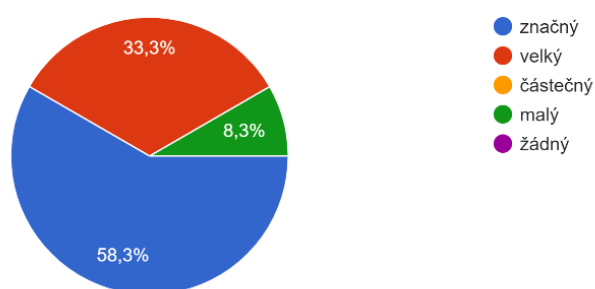
Graf 10.1: Kde vidíte největší potenciál zefektivnění veřejné správy v Pražské metropolitní oblasti? Podíl odpovědí „značný“ a „velký“ v %.



Zdroj: Vlastní průzkum, AMBIS (2024)

Překvapující je význam, který přisuzují respondenti digitalizaci veřejné správy. Jinak názory a hodnocení jsou relativně konzervativní a potenciál spatřují především v oblasti spolupráce správních subjektů, jak potvrzuje i následující graf.

Graf 10.2: Odpovědi na otázku, jaký význam přikládáte spolupráci s ostatními subjekty veřejné správy pro efektivní plnění vašich správních kompetencí, agend nebo úkolů? V %.



Zdroj: Vlastní průzkum, AMBIS (2024)

Při otázce, zda existují **protichůdné nebo překrývající se předpisy**, které mohou způsobovat právní nejasnosti nebo konflikty mezi různými úrovněmi správy nebo jestli existují **legislativní mezery**, resp. jasné právní rámce pro spolupráci, což může bránit efektivní koordinaci a implementaci společných projektů, se většina dotázaných vyjádřila, že takové bariéry nevidí.

Na otázku: „**Při realizaci kterých vašich kompetencí, agend nebo úkolů je nezbytné nebo by bylo vhodné spolupracovat s ostatními subjekty veřejné správy, ale současná právní úprava takovou spolupráci neumožňuje?**“ nebyla uvedena, ani naznačena žádná bariéra. Zůstává

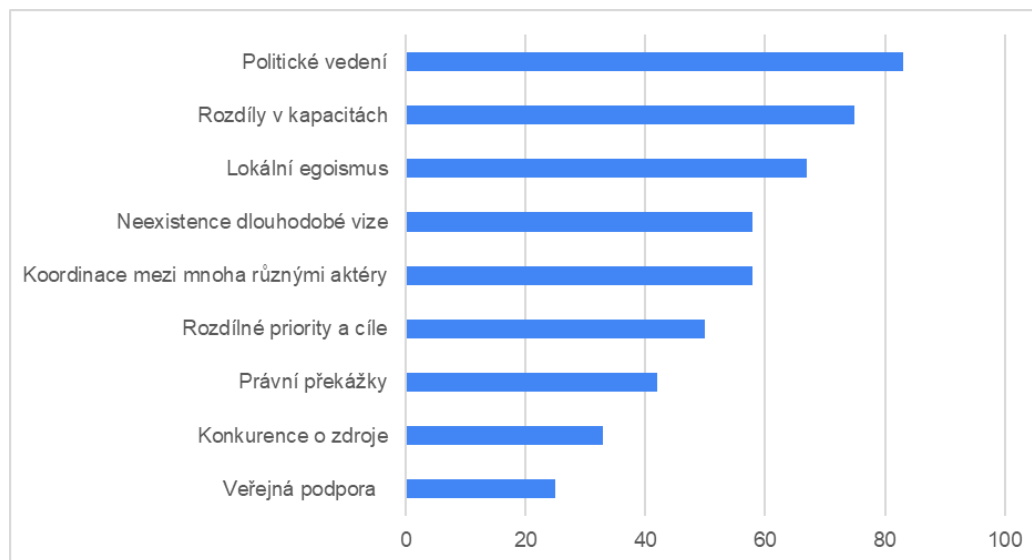
samozřejmě nezodpovězenou otázku, zda všichni respondenti chápou současnou právní úpravu spolupráce v rámci ITI a její limity. Skutečnost, že je nevnímají ještě neznamená, že neexistují.

Více odpovědí se objevilo u otázky „Vidíte ještě nějaké jiné bariéry (překážky) při vaší spolupráci při výkonu vašich kompetencí, agend nebo úkolů než ty právní? Pokud ano, jaké? Prosím specifikujte.

Přibližně polovina respondentů uvedla, že takové jiné bariéry nevidí. Zaznívaly různé odpovědi. „Současné legislativní podmínky jsou vcelku správně nastavené, takže žádné zásadní bariéry nevidím. Spousta věcí by samozřejmě mohla existovat jinak, musíme se stále přizpůsobovat novým řešením, předpisům, ale s tím nelze nic dělat“. „Bariérou je nedostatek vhodných pracovníků, nedostatečná kapacita, neznalost problematiky, obecně malý zájem politiků např. o otázky ochrany životního prostředí, skutečnou koncepci v oblasti územního plánování a regionálního rozvoje, nevhodné nastavení priorit a finančních toků“. „Volby každé 2 roky, kdy se může politická situace proměnit natolik, že společné projekty mohou co 2 roky získávat a ztrácet podporu“. „Společné projekty jsou bohužel strašně moc závislé na čase a na zdrojích, lidských apod. To samo o sobě je bariérou, za kterou stojí mimo jiné množství schvalovací procesů.“ „Největší bariérou je ochota spolupracovat. Pokud se chce, tak vše jde“. „Problémem je personální obsazenost obecních úřadů, zvláště v těch nejmenších obcích. Jejich přetěžování administrativou. Řešením je pouze spolupráce“.

Pokud měli respondenti zhodnotit bariéry spolupráce v Pražské metropolitní oblasti (viz následující graf), tak se ukazuje, že největší problémy spatřují v oblasti politického vedení, v rozdílných kapacitách a zdrojích (plánovacích, projektových, lidských, finančních) a také v oblasti lokálního egoismu. Právní nebo legislativní překážky jsou v této souvislosti hodnoceny spíše jako méně důležité.

Graf 10.3: Kde obecně vidíte bariéry spolupráce v Pražské metropolitní oblasti? V % odpovědí.



Zdroj: Vlastní průzkum, AMBIS (2024)

7. Ve kterých oblastech vidíte největší potřebu rozvíjet spolupráci v Pražském metropolitním regionu?

Respondenti se měli také vyjádřit k tomu, kde spatřují největší potenciál spolupráce v Pražské metropolitní oblasti. Jedná se o odpovědi, které nejsou nijak překvapující. Největší potenciál je v oblasti

dopravní infrastruktury a dopravní obslužnosti a v územním a strategickém plánování. Dále pak v sociálních a zdravotnických službách a v oblasti školství.

Graf 10.4: Ve kterých oblastech vidíte největší potřebu rozvíjet spolupráci v Pražském metropolitním regionu?



Zdroj: Vlastní průzkum, AMBIS (2024)

Jednotlivým správním oblastem, příslušným klíčovým kompetencím na úrovni obcí, meziobecní spolupráce (dobrovolných svazků obcí, společenství obcí), krajů a potenciálně také metropolitních regionů se věnuje následující podrobný rozbor. Jeho součástí je také návrh opatření, která by měla vést ke zefektivnění veřejné správy v oblasti Pražské metropolitní oblasti. Jedná o nástin jak legislativních, tak nelegislativních opatření.

10.3 Kompetenční analýza jednotlivých oblastí výkonu veřejné správy podle jejich věcné působnosti

Následující subkapitoly se věnují jednotlivým oblastem výkonu veřejné správy podle jejich věcné působnosti. V této zkrácené verzi jsou shrnuty pouze návrhy institucionálních změn, resp. **doporučení vedoucí ke zefektivnění správy v Pražské metropolitní oblasti**, které vyplývají z výsledků kompetenční analýzy.

10.3.1 Školství

Školství je komplexní oblast, která vyžaduje koordinované úsilí na všech úrovních veřejné správy, a je neustále vystavena novým výzvám a trendům, které vyžadují inovativní a flexibilní řešení.

Experti pohybující se v této oblasti si nemyslí, že je zapotřebí zřizovat nové orgány nebo úřady. Každopádně by bylo dobré nastolit lepší procesy ve spolupráci stávajících orgánů (Magistrátu hl. m. Prahy a KÚ Středočeského kraje), jejich spolupráce je na velmi nízké úrovni.

Klíčovou roli v oblasti rozvoje mateřských škol, základních a středních, stejně tak jako školství uměleckého sehrává **koordinace a strategické plánování** školských zařízení mezi Prahou a Středočeským krajem. V této souvislosti by měla být v příslušném zákoně zdůrazněna tato koordinační role a také kontrolní role vůči obcím, které jsou zřizovateli mateřských a základních škol. Zůstává zatím

nezodpovězenou otázkou, jak to právně ošetřit. Obce mají zákonnou povinnost tyto služby zajistit, přičemž některé obce si tuto povinnost neplní. S předstihem je zapotřebí na to upozorňovat a tudíž zavést „školské plány“, které budou řešit kapacity školských zařízení v závislosti na demografickém vývoji.

Jak tedy koordinovat a plánovat školská zařízení v metropolitních regionech? Koordinace a plánování školských zařízení v metropolitních regionech je komplexní proces, který vyžaduje zapojení různých zúčastněných stran a řadu strategických kroků. Migrace a mobilita obyvatel v Pražské metropolitní oblasti může vést k proměnlivosti v počtu dětí v určitých místech (oblastech). Je proto zapotřebí sledovat demografické trendy a plánovat kapacity škol tak, aby odpovídaly aktuálním potřebám a očekávanému růstu nebo poklesu populace. S proměnlivými potřebami a demografickými trendy může být důležité, aby školní zařízení a kapacity byly navrhovány s ohledem na flexibilitu. Důležité jsou také konzultace s obyvateli a dalšími stakeholdery. Rozvoj školských zařízení je zapotřebí realizovat v souladu s potřebami populace. To zahrnuje stavbu nových škol, renovaci existujících zařízení a zlepšení přístupnosti a vybavení škol. Je důležité optimalizovat prostorové uspořádání školských zařízení tak, aby byly efektivně využity dostupné zdroje a aby bylo zajištěno, že školy budou dostatečně dimenzovány pro očekávaný počet studentů. Zvláště střední školy by měly být schopny poskytovat různé typy vzdělávacích programů a specializací, aby uspokojily různorodé potřeby studentů a zajistily rovný přístup ke kvalitnímu vzdělání pro všechny. Nakonec je důležité pravidelně monitorovat a hodnotit efektivitu a účinnost školního systému v metropolitním regionu a přizpůsobovat strategie a plány v souladu s aktuálními potřebami a vývojem.

Všeobecně podporovány by měly být **svazkové školy**. Svazkové školy, které zakládají obce v rámci meziobecní spolupráce, mají řadu výhod. Především umožňují, aby tyto školy vůbec vznikly. Neboť jednotlivé obce často nemají potřebné finanční prostředky na spolufinancování. Výstavba nové školy stojí kolem 0,5 až 1 mld. Kč. Spojením zdrojů mohou školy získat lepší vybavení a technologie, které by si samostatně nemohly dovolit. To může zahrnovat specializované učebny, laboratoře anebo sportovní zařízení. Díky větším a lépe vybaveným školám mohou být nabízeny různorodější a specializovanější kurzy, včetně jazyků, umělecké a vědecké činnosti apod. Spolupracující školy mohou lépe podporovat rozvoj učitelů tím, že budou sdílet odborné znalosti a zkušenosti mezi školami, což může vést k větší profesionalitě a také spokojenosti učitelů. Sdílením infrastruktury a personálních zdrojů mohou obce efektivněji využívat své rozpočtové zdroje určené na vzdělávání.

10.3.2 Doprava a mobilita

Doprava a mobilita mají zásadní význam pro rozvoj metropolitních regionů, neboť umožňují efektivní pohyb lidí a zboží, což je základní podmínka pro hospodářský růst, sociální soudržnost a environmentální udržitelnost.

Experti se shodují na několika klíčových oblastech, které je nutné rozvíjet v rámci veřejné správy pro zlepšení dopravy a mobility v Pražské metropolitní oblasti.

Veřejná správa by měla předně podporovat integraci různých druhů dopravy do jednotného, koherentního systému. To obnáší **lepší koordinaci** mezi různými druhy veřejné dopravy (autobusy, tramvaje, vlaky) a ostatními formami mobility, jako jsou sdílené služby anebo cyklistické stezky.

Experti zdůrazňují potřebu **pružného a předvídatého plánování**, které bude zohledňovat budoucí trendy urbanizace (suburbanizace) a technologického rozvoje, aby se dopravní systémy dokázaly přizpůsobit měnícím se potřebám obyvatelstva. Koordinaci a plánování v oblasti dopravy a mobility

považují za největší slabinu, vedle nedostatečného financování. Je podle nich důležité, aby veřejná správa podporovala transparentní a inkluzivní rozhodovací procesy, zahrnující veřejné konzultace a zapojení různých zainteresovaných stran. Tímto způsobem může veřejná správa zajistit, že rozvoj dopravy a mobility bude reagovat na skutečné potřeby a přání obyvatel metropolitních regionů. Současné rozhodování se ukazuje jako málo strategické a nedostatečně transparentní co se týká realizace prioritních projektů. V této oblasti **spatřují bariéry spíše v oblasti dlouhodobého plánování než v oblasti legislativních omezení.**

V této souvislosti lze doporučit vznik **koordinačního mechanismu** na úrovni hl. města Prahy, Středočeského kraje a Ministerstva dopravy, na které budou sledovány aktuální tendence a formulovány rámcové podmínky. Např. budování vysokorychlostní trati, která bude v budoucnosti propojovat Berlín s Vídní a bude procházet územím Pražské metropolitní oblasti je příkladem projektu, jehož realizaci je zapotřebí lépe řídit a koordinovat. Problémem se ukazuje nedostatečná komunikace. Již dnes je zapotřebí zvažovat důsledky, které tato stavba bude mít na rozvoj Pražské metropolitní oblasti.

Někteří experti doporučují **vytvoření speciálního fondu rozvoje dopravní infrastruktury**, který by byl financován z prostředků hl. města Prahy, Středočeského kraje a Ministerstva dopravy (vedle nástroje EU ITI). Tento fond by poskytoval cílené financování pro prioritní projekty, jako jsou výstavba nových silnic, rozvoj veřejné dopravy a výstavba cyklistických stezek. Měl by také zajišťovat koordinaci mezi různými úrovněmi vlády a soukromým sektorem pro zajištění soudržnosti a efektivity při realizaci dopravních projektů. Fond by mohl sloužit jako platforma pro integraci různých iniciativ a zajištění jejich vzájemného propojení. Mohl by také financovat pilotní projekty a inovace v oblasti dopravy a mobility, jako jsou inteligentní dopravní systémy, technologie pro elektromobilitu nebo nové formy městské mobility. Zaměřit by se mohl na projekty, které podporují udržitelný rozvoj a snižují dopad dopravy na životní prostředí. To by zahrnovalo investice do zelené dopravy a systémů, které snižují emise a zlepšují kvalitu ovzduší. Fond by také mohl přispívat ke zvýšení dostupnosti dopravních služeb pro všechny skupiny obyvatel, zvláště pro osoby se sníženou mobilitou a obyvatele méně dostupných oblastí. Vytvoření takového fondu by vyžadovalo pečlivé plánování a spolupráci mezi různými úrovněmi veřejné správy, aby bylo zajištěno, že prostředky budou využity efektivně a v souladu s dlouhodobými cíli rozvoje Pražské metropolitní oblasti.

Velký význam pro zefektivnění dopravního systému a zlepšení dopravní obslužnosti má také **systematická podpora meziobecní spolupráce v oblasti dopravy a mobility.** V zahraničí je možné najít inspiraci v modelu budování lokálních či mikroregionálních dopravních systémů, které jsou navrženy tak, aby efektivně propojovaly jednotlivé obce a zároveň integrovaly regionální a metropolitní dopravní síť s lokálními systémy. Tyto systémy se zaměřují zejména na řešení problému "poslední míle", tedy propojení hlavních dopravních uzlů, jako jsou nádraží a vlakové a autobusové zastávky, s místy, kde lidé bydlí. Tato integrace je zásadní pro zajištění plynulé a bezproblémové dopravy od domova k místu práce či k jiným cílům. Umožňuje lidem snazší přístup k veřejné dopravě, což vede k jejímu častějšímu využívání, snižuje závislost na osobních automobilech a přispívá k udržitelnějšímu rozvoji regionu. Navíc podpora meziobecní spolupráce umožňuje sdílení zdrojů a informací, což vede k lepší koordinaci dopravních služeb a optimalizaci dopravních toků. Z těchto důvodů je důležité, aby veřejná správa aktivně podporovala a rozvíjela meziobecní a mikroregionální dopravní systémy, což zvyšuje efektivitu celé dopravní infrastruktury a zlepšuje kvalitu života obyvatel. Aktuální legislativu takovou podporu spolupráce umožňuje.

10.3.3 Sociální služby

Sociální služby mají zásadní význam pro rozvoj metropolitních regionů, neboť přispívají k sociální stabilitě a kvalitě života jejich obyvatel. Tyto služby zahrnují širokou škálu podpory, včetně péče o seniory, podpory rodin s dětmi, integrace migrantů, pomoci hendikepovaným osobám a lidem v těžkých životních situacích. Poskytování kvalitních sociálních služeb je základem pro sociální soudržnost a integraci, což jsou klíčové faktory z hlediska udržitelného rozvoje urbanizovaných oblastí.

Klíčovým nástrojem koordinace a plánování sociálních služeb by mělo být obligatorní **komunitní plánování**, které je klíčem ke stanovení potřeb obyvatel daného území, v němž je možné zohlednit místní podmínky. Komunitní plány obcí podle expertů nesmí zůstat jen dobrovolným doplňkem krajských střednědobých plánů. Až z komunitních plánů jednotlivých obcí je možné sestavit smysluplný komunitní plán kraje, nikoliv obráceně.

Kompetence a odpovědnost nelze oddělit od zdrojů. Jinými slovy, s přechodem kompetencí by mělo nutně dojít k převodu finančních prostředků. V zásadě lze uvažovat o dvou způsobech. Bud o účelově vázaných státních dotacích (tato možnost by však mohla pro obce znamenat vysoké riziko a nejistotu a de facto nemožnost dlouhodobého plánování v této oblasti), nebo o změně zákona o rozpočtovém určení daní.

Jak vyplývá z Analýzy financování sociálních služeb (Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2019), tak velkým **problémem** v oblasti sociálních služeb je především v tom, že obce, resp. obce s rozšířenou pravomocí nemohou ovlivnit objem finančních prostředků na sociální služby, nemohou systémově ovlivňovat kvalitu sociálních služeb, které sami poskytují. Obce také nemohou ovlivnit strukturu sociálních služeb z pohledu právní formy poskytovatelů.

Nejen v České republice, ale i v okolních zemích (Německo, Rakousko) je péče municipalit o jejich občany nejen předpokládána, ale rovněž realizována. Sociální služby jsou hlavním nástrojem prevence sociálního vyloučení, a to ať již z důvodu věku, zdravotního postižení nebo těžké životní situace. Na rozdíl od zmíněných zemí je však v České republice tato péče o občany ze strany obcí spíše dobrovolnou, nesankcionovatelnou a fakultativní aktivitou, jejíž zajišťování závisí nejen na velikosti dané obce, tj. na výši objemu jejího rozpočtu, ale zejména na prioritách, postojích a znalostech vedení jednotlivých měst a obcí.

Strategické řízení, plánování a koordinaci poskytování sociálních služeb v České republice zajišťuje na národní úrovni MPSV, na regionální úrovni kraje a krajské úřady. Do procesu vstupují i obce a obecní úřady. Krajské úřady a úřady obcí s přenesenou působností vykonávají v oblasti sociálních služeb přenesenou působnost podle § 92 a § 93 zákona o sociálních službách. Plánování dostupnosti a potřebnosti sociálních služeb mají na starosti kraje v samostatné působnosti (dle § 95).

Kraje v samostatné působnosti mají zajistit potřeby svých občanů formou sestavení krajské sítě sociálních služeb. Ani kraje ale, jak vyplývá ze srovnávacích mezikrajských analýz, často mají své priority a neposkytují všechny potřebné služby. Navíc v posledních letech krajské sítě často nevykazují potřebný nárůst kapacit, odpovídající demografickým trendům, především stárnutí populace. České sociální služby byly a jsou jak v investicích, tak i v hrazení běžných provozních nákladů dlouhodobě a výrazně podfinancovány. Současné kapacity sociálních služeb nepokrývají v plném rozsahu veškeré potřeby, které jsou na územích krajů sledovány, a které jsou také indikovány statistickými daty a prognostickými metodami. V horizontu nejbližších 10 let lze očekávat výrazný nárůst potřebnosti zejména u služeb

sociální péče, kdy kapacita těchto služeb by měla stoupnout proti současné kapacitě do roku 2040 o cca 50 %. (Analýzy financování sociálních služeb, Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2019).

Obce se v rámci financování sociálních služeb podílí jen 8 % na celkových nákladech sociálních služeb. Jejich podíl na financování pouze mírně roste, a to i přesto, že výnos z rozpočtového určení daní rostou rychleji.

Financování sociálních služeb a jeho alokace ze státního rozpočtu primárně závisí na politické dohodě a neodráží reálné potřeby občanů ČR.

Veřejná správa v České republice se na různých úrovních podílí na poskytování a organizaci sociálních služeb. Každá úroveň má specifické kompetence a odpovědnosti, které jsou zaměřeny na podporu a pomoc obyvatelům v sociální potřebě.

Jak již bylo zdůrazněno, tak nezastupitelnou úlohu v poskytování sociálních služeb hrají obce (obce s rozšířenou působností). Existuje však zásadní rozpor mezi odpovědností, která je s výkonem této agendy spojena, a prostředky, které mají místní samosprávy k dispozici. Z perspektivy obcí je sociální péče vnímána jako velmi specifická oblast přenesené působnosti. Toto vnímání osciluje mezi přesvědčením, že za zajištění sociální péče odpovídá v první řadě stát a vědomím, že sociální situace obyvatelstva zásadním způsobem ovlivňuje kvalitu života v obci.

Určitá „komplikovanost“ nebo „odtažitost“ obecních samospráv k sociální agendě pramení rovněž z častých kompetenčních přesunů, k nimž za posledních více jak třicet let došlo. V 90. letech minulého století byla odpovědnost obcí sdílena s okresními úřady, aby (po zániku těchto úřadů ke konci roku 2002) převzaly značnou část pravomocí obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Tento stav však nevydržel ani deset let a došlo k další reformě, jejímž prostřednictvím byla významně posílena role dalšího státního orgánu, Úřadu práce ČR. Mezitím byly místní samosprávy průběžně konfrontovány s řadou nerealizovaných plánů, z nichž jmenujme například záměr tehdejšího ministra práce a sociálních věcí P. Nečase (2008) zřídit podle slovenského vzoru Národní úřad pro zaměstnanost a sociální správu.

Všechny tyto změny v praxi znamenaly náborů a delimitace pracovníků, nákupy techniky, akvizice a opouštění nebytových prostor, a **především velkou míru nejistoty**, kdo vlastně za pomoc potřebným lidem odpovídá. Průvodním jevem reformy bylo postupné oslabování úlohy menších obcí. V současné době je většina agend sociálních služeb koncentrována na úrovni obcí s rozšířenou působností. To je často kritizováno představiteli malých obcí, kteří v tom spatřují návrat k malým okresním úřadům. Často si neuvědomují, že stát nedokáže zajistit v tak malých obcích sociální služby v odpovídající kvalitě. Koncentrace sociálních služeb na úrovni obcí s rozšířenou působností zvyšuje kvalitu a profesionalitu sociálních služeb a umožňuje také jejich financování (otázka nákladovosti a efektivity).

Dosavadním realizovaným změnám však zpravidla **chyběla zřetelná koncepce** (pokud se takový návrh objevil, tak k jeho uskutečnění většinou nedošlo) a zůstaly proto stát na půli cesty. Současný sociální systém se tak vyznačuje značnou roztržitostí spojenou s rozdělením odpovědnosti mezi řadu subjektů veřejné správy. **Zřejmě nejzásadnějším problémem je skutečnost, že jsou rozděleny odpovědnost a finanční zdroje.** Zatímco hlavní tíže za výkon sociální práce leží na obcích (obcích s rozšířenou působností), o naprosté většině příslušných peněžních prostředků rozhoduje stát, případně krajské úřady. Přes všechny výše uvedené nejasnosti obce na sociální problematiku nerezignovaly. Důkazem je řada sociálních služeb, které samosprávy zřizují a také vydaje v řádech miliard Kč, které jsou ročně z obecních rozpočtů na sociální problematiku vynakládány.

Obce, na nichž leží hlavní tíže sociální práce, však mají na rozhodovací procesy spojené s rozdělováním dotací velmi omezený vliv. Po dlouholetých diskusích sice došlo k částečné decentralizaci dotačních řízení pro poskytovatele sociálních služeb z národní úrovně na kraje, což je pozitivní změna, ale jedná se o **opatření, které nezajišťuje přímé propojení odpovědnosti a zdrojů.** Nic na tom nemění ani existence různých typů plánovacích dokumentací, koordinační mechanismů či pracovních skupin. V takto nastaveném systému je velmi obtížné zajistit, aby kapacity služeb a jejich zaměření odpovídalo potřebám lokalit a cílových skupin. Na doplnění je zapotřebí uvést, že po zkušenostech s ROP Severozápad jsou rozhodovatelé velmi opatrní, pokud se jedná o přenášení rozhodování a přerozdělování dotací na lokální nebo mikroregionální úroveň.

Jak z výše uvedeného vyplývá, tak v současné době rozhodují o naprosté většině zdrojů orgány veřejné správy, které **nenesou přímou odpovědnost za výkon sociální práce.** Současný způsob koordinace sociální pomoci se tak jeví jako neefektivní. Vyžaduje iniciativu a participaci řady veřejnoprávních subjektů, ovšem bez zaručeného výsledku. Odčerpává množství času stráveného na různých poradách, jednáních pracovních skupin a vytváření projektů, jejichž výstupy jen málokdy přežijí období po skončení veřejné podpory. Čím více se systém zaměstnává interními aktivitami, tím méně prostoru (a prostředků) zbývá pro přímou pomoc potřebným lidem. Propojení odpovědnosti a zdrojů však není proveditelné bez zásadní reformy systému.

Řešením je integrace kompetencí a nástrojů. Česká republika se přitom může vydat několika cestami. Byl zmíněn neúspěšný pokus o vytvoření „státního sociálního úřadu“. Jak však ukazují zkušenosti ze Slovenska, kde je tamní „Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny“ zároveň dávkovým orgánem, úřadem ochrany dětí, zřizovatelem sociálních služeb atd., je i v případě existence robustního státního aparátu role obcí nezastupitelná. Vzhledem k tradici místních samospráv v českých zemích se jako mnohem vhodnější jeví model integrace, který známe ze západoevropských nebo skandinávských zemí (Dánsko, Německo, Nizozemí), kde je odpovědnost za sociální pomoc decentralizována na obce. Sociální pracovník obce je zde skutečným „case managerem“. Jako koordinátor sociální práce může objednávat (a hradit) potřebné služby nebo nabídnout určitý motivační prvek ve formě přímé materiální či finanční podpory rodiny. K dispozici je i bytová infrastruktura. Výkon sociální práce je přitom velmi flexibilní. Týmy obecních sociálních pracovníků tak nepůsobí jen v rámci úřadu, ale i jako mobilní týmy v problémových lokalitách, školách, zdravotnických zařízeních atd., tedy v přirozeném prostředí potřebných lidí. To vše přispívá k odstraňování bariér dostupnosti pomoci (její nízkoprahovosti).

Je ovšem nutné dodat, že když se ovšem v rámci přípravy zákona o sociálním/dostupném bydlení navrhovalo, že by obce měly povinně vymezovat část bytového fondu pro sociální a krizové bydlení, tak se zvedl ze strany obcí značný odpor.

Decentralizaci nástrojů na úroveň obcí navíc svědčí platná legislativa. Pomineme-li vágně upravenou samostatnou působnost v zákoně o obcích a v zákoně o sociálních službách, v rámci přenesené působnosti mají obecní úřady obcí s rozšířenou již dnes „koordinovat poskytování sociálních služeb“, „zajišťovat poskytnutí sociální služby nebo jiné formy pomoci“ potřebným osobám atd. (§ 92 zákona o sociálních službách). Je však nezbytné, aby určením odpovědnosti celý proces neskončil. V tomto směru lze chápat obavy obcí z rozšiřování kompetencí, které nezřídka skončilo jen uložením nového úkolu.

Zásadní otázkou je, kam lze v decentralizaci systému sociální pomoci zajít. To znamená **otázka míry decentralizace.** Výše uvedené příklady dobré praxe pochází ze zemí, kde nerozlišují mezi státní správou a samosprávou. Při úvahách o systémovém řešení je nutné brát v úvahu velikostní strukturu

obcí v ČR. V tomto směru se jako řešení nabízí oblast meziobecní spolupráce. Až na výjimky obce v oblasti sociálních služeb příliš nespolupracují. Podle expertů se ale v oblasti meziobecní spolupráce jeví značný rozvojový potenciál do budoucnosti. **Decentralizace tak musí být zřejmě postupná, ale s jasným směřováním.** Mezi první kroky na cestě k této změně by mělo patřit opuštění konceptu jednoletých dotačních řízení a **zavedení víceletého financování poskytovatelů sociálních služeb** na základě kontraktů uzavíraných s obcemi (naprostá většina sociálních služeb) nebo kraji (specializované služby regionálního významu). Dále **reforma dávkových systémů a vyšší zapojení obcí do rozhodovacích procesů vybraných typů dávek** (zejména dávek pomoci v hmotné nouzi) a změna financování výkonu sociální práce.

V této souvislosti nelze opominout ani otázku bydlení. V tomto směru se zapotřebí přijmout změnu zákona o podpoře bydlení (ve spolupráci MMR a MPSV).

Jak je z výše uvedeného patrné, většina navrhovaných (doporučovaných) opatření se týká změny financování. Pokud však nebude spolu s odpovědností delegována pravomoc rozhodovat o finančních zdrojích, nebudou mít obce (obce s přenesenou působností nebo společenství obcí) k dispozici efektivní nástroj k regulaci a nastavování systému.

Doporučit lze dále – ve Stavebním zákoně č. 283/2021 Sb. v části věnované Územní studii (oddíl 2 paragrafu 67 až 69) uvést jako **novou formu územní studie**, která by měla koordinační význam a sloužila k **plánování a koordinaci občanského vybavení** (samozřejmě včetně sociálních služeb). Mohla by vzniknout na různých správních úrovních, vč. například metropolitních oblastí nebo na úrovni SO ORP či společenství obcí.

Velké městské oblasti, jako je Praha a její zázemí, se musí vyrovnávat s vysokou koncentrací sociálních problémů a potřebou integrovaných služeb, což zahrnuje vše od bezdomovectví po duševní zdraví. Řešením metropolitní spolupráce je vytvoření **koordinační platformy (stálé pracovní skupiny)** mezi hl. městem Prahou a Středočeským krajem.

Meziobecní spolupráce při poskytování sociálních služeb je obecně velmi nízká a je zapotřebí jí podporovat. Zvláště pro malé obce se jedná o nezbytnost, neboť nemají dostatečné kapacity pro provoz vlastních služeb. Realizace společných projektů, například v oblasti mobilních sociálních služeb nebo specializované péče mohou být díky spolupráci efektivnější a ekonomičtější.

10.3.4 Zdravotnictví

Zdravotnictví má klíčový význam pro rozvoj metropolitních regionů, neboť kvalitní zdravotnické služby přímo ovlivňují kvalitu života obyvatel, jejich produktivitu a celkovou společenskou stabilitu.

Podle některých expertů je zapotřebí **zvýšit správní kompetencí obcí, a pokud ne všech obcí, tak alespoň obcí s rozšířenou působností nebo společenství obcí** v oblasti zdravotnictví. Protože obce mají lepší přehled o specifických potřebách svých obyvatel, což jim umožňuje přizpůsobit zdravotní služby místním podmínkám. To je zvláště důležité v rámci různorodosti potřeb v jednotlivých mikroregionech. Díky přímějšímu kontaktu s občany mohou obce rychleji a efektivněji reagovat na problémy v poskytování zdravotních služeb. Dalším důvodem je již zmíněná možnost integrace zdravotních služeb s dalšími veřejnými službami, jako jsou sociální péče či vzdělávání. To umožňuje holistický přístup k péči o občany, zvyšuje efektivitu a může vést ke zlepšení celkové kvality života obyvatel.

Zvětšení pravomocí na místní úrovni také podporuje demokratičtější proces rozhodování tím, že občané mohou mít větší vliv na to, jaké zdravotní služby mají být poskytovány. Současný stav, kdy klíčovým

aktérem jsou zdravotní pojišťovny, je netransparentní, a hlavně obce mají velmi malý vliv, jak ovlivňovat nabídku a kvalitu zdravotnických služeb. Na rozdíl např. od sousedního Německa, kde např. sdružení obcí v oblasti Hannoverského metropolitního regionu řeší otázku, na kterém místě bude nejlepší poskytovat základní zdravotnické služby (které místo je z hlediska dojezdových poměrů optimální) a jak budou společně provozovat taková zdravotnická zařízení. V německých podmínkách nejsou lékaři ochotni pořizovat si své vlastní ordinace a očekávají, že o ordinaci a péči o přístroje se bude starat někdo jiný (jiný zřizovatel), v tomto případě meziobecní sdružení. Navíc, efektivní správa na místní úrovni může přispět k lepší kontrole nákladů, což je významný faktor v udržitelnosti zdravotního systému. Obce, které mají kontrolu nad svými zdroji, jsou často schopné cíleně investovat do oblastí, které nejvíce potřebují, a minimalizovat plýtvání. Takto **decentralizovaný přístup k zdravotnictví** umožňuje lépe reagovat na měnící se potřeby populace a zajišťuje, že zdravotní péče je přístupná, efektivní a odpovídající místním podmínkám. Proto je důležité, aby obce měly dostatečné pravomoci pro správu zdravotnictví. Jelikož v Německu jsou daleko větší obce než v Česku, tak lze do budoucnosti uvažovat o přenesení naznačených kompetencí spíše na správní obvody ORP nebo na svazky obcí.

Jak vyplývá ze „Strategie rozvoje územního obvodu Středočeského kraje na období 2019-2024 s výhledem do 2030“, tak mezi systémové změny, které významným způsobem mohou přispět k efektivitě výdajů ve zdravotnictví, patří nejenom zvyšování kapacit kvalitní následné a dlouhodobé péče, zavedení asistivních a telemedicínských technologií, ale především **nastavení a dlouhodobý rozvoj mechanismů spolupráce a koordinace jednotlivých poskytovatelů zdravotních služeb** (včetně praktických lékařů, specializovaných ambulantních pracovišť a akutní lůžkové a následné péče), propojení systému zdravotnictví se sociálními službami a zavedení některých sociálních inovací, mezi něž patří například koncept komunitní péče na zdravotně-sociálním pomezí (spolupráce praktických lékařů, komunitních zdravotních sester a sociálních pracovníků). Mimořádnou příležitostí pro zajištění udržitelnosti systému zdravotnictví a jeho efektivity představuje telemedicína a moderní informační a komunikační technologie ve zdravotnictví (zkráceně eHealth), které jsou nástrojem pro monitoring, podporu cílové osoby a managementu zapojení pečujících osob (blízkých a profesionálů) ze zdravotních a sociálních služeb.

Oblast spolupráce a koordinace je jedním ze stěžejních předpokladů efektivity a udržitelnosti systému zdravotnictví v Pražské metropolitní oblasti. Sociodemografické a geografické podmínky vytvářejí zvýšené nároky na Magistrát hl. města Prahy a Krajský úřad Středočeského kraje na jejich spolupráci. **Zapojení zdravotních pojišťoven, orgánů ochrany veřejného zdraví, zdravotnických zařízení a poskytovatelů sociálních služeb je nezbytnou podmínkou pro dlouhodobou udržitelnost systému zdravotnictví a zajištění dostupné a kvalitní zdravotní péče** jak v zázemí Prahy, tak v periferních oblastech Středočeského kraje. Širší zapojení těchto subjektů je zároveň podmínkou účinnosti preventivních opatření. Oblast prevence navíc vyžaduje zapojení občanů, rodin, podnikatelů, nestátních neziskových organizací a sdělovacích prostředků.

Experti se shodují, že ústředním problémem je **nedostatečná míra institucionální koordinace a spolupráce mezi Hlavním městem Prahou a Středočeským krajem** a také nízká míra spolupráce mezi jednotlivými poskytovateli zdravotních a sociálních služeb, včetně praktických lékařů, ambulantních specialistů a akutní lůžkové a následné péče. Hlavní město Praha a Středočeský kraj jsou spolu se zdravotními pojišťovnami a ústředními orgány státní správy jedněmi ze tří institucionálních pilířů financování zdravotní péče v Pražské metropolitní oblasti. Nicméně rozhodujícím aktérem v oblasti zdravotnických služeb (kde budou také zdravotní služby rozmístěny) jsou **zdravotní pojišťovny**, které nejvýrazněji ovlivňují konečnou podobu sítě poskytovatelů zdravotní péče.

Institucionální koordinace jak na krajské (vnitrokrajské) i mezikrajské úrovni (mezi Středočeským krajem a Hlavním městem Prahou) je tak podmíněna aktivní politikou Magistrátu hl. města Prahy a Krajského úřadu Středočeského kraje.

V této souvislosti se ukazuje jako nezbytné nastavit aktivní politiku v oblasti zdravotnictví a identifikovat možnosti institucionální koordinace na krajské i mezikrajské úrovni/ metropolitní (především mezi Hlavním městem Prahou, Středočeským krajem a zdravotními pojišťovnami). Obdobně je zapotřebí stanovit **strategii spolupráce poskytovatelů zdravotních a sociálních služeb v jednotlivých územích kraje (ORP)**. Uvedená koordinace by se měla týkat především nastavení rolí lůžkových zdravotnických zařízení mimo pět páteřních krajských nemocnic a akutní péče (ve Středočeském kraji), aby bylo dosaženo saturace potřeb kraje v oblasti následné a rehabilitační péče a včasných překladů z akutních nemocničních lůžek krajských nemocnic.

Na základě takto vytvořených rámcových podmínek je ze střednědobého hlediska zapotřebí budovat systém institucionální koordinace, spolupráce poskytovatelů zdravotních služeb a integrace těchto služeb s poskytovateli sociálních služeb na metropolitní a místní/ meziobecní úrovni. Zahraniční zkušenosti a znalosti, jak uvádějí zástupci Středočeského kraje, by měly být vstupem pro realizaci „managementu integrace“ zdravotních a sociálních služeb, které jsou považované za nezbytné podmínky zavádění sociálních inovací. Znalosti a zkušenosti budou získány např. prostřednictvím zapojení krajských institucí anebo konkrétních poskytovatelů do projektů mezinárodní spolupráce a výměny zkušeností na úrovni členských a nečlenských států EU a progresivních mimoevropských zemí (např. USA a Izrael). V návaznosti na zahraniční know-how a navazující expertizy by měl být vypracován dlouhodobý plán integrace zdravotních a sociálních služeb v Pražské metropolitní oblasti. Tento plán stanoví postupy a modely spolupráce institucí a poskytovatelů, pilotní projekty, finanční rámec atd. Poté by měly být na území Středočeského kraje pilotně testovány vybrané projekty v oblastech managementu spolupráce neformálních pečovatelů a odborných sociálních a zdravotních služeb, ošetrovateľské a rehabilitační péče, zapojení praktických lékařů a komunitních zdravotních sester a dalších. Na základě pilotní implementace a ověřené praxe by měl být nastaven systém integrovaných zdravotních a sociálních služeb po roce 2030.

Na základě předběžného posouzení není zapotřebí legislativních změn. **Současný právní rámec nebrání uskutečnění uvedených změn.**

10.3.5 Kultura

Kultura hraje zásadní roli ve vývoji metropolitních regionů, neboť přispívá k bohatství a diverzitě společenského života, zvyšuje atraktivitu měst a regionů pro obyvatele i turisty a podporuje sociální soudržnost. Kultura stimuluje kreativitu a inovace, což přináší ekonomické přínosy, jako jsou nová pracovní místa v kulturních a kreativních odvětvích a zvýšený cestovní ruch.

Kultura je jedním z významných nástrojů pro vytváření kvality života v metropolitním regionu. Pro oblast Pražské aglomerace, resp. Středočeského kraje, která se vyznačuje značným počtem malých obcí, představují kulturní aktivity **důležitý prvek sídelní stability a vnitřní sociální soudržnosti**. Na lokální i regionální úrovni kulturní život pozitivně ovlivňuje rozvoj vzdělanosti obyvatel (například prostřednictvím sítě místních knihoven), sociálních služeb a zdravotnictví (aktivizace seniorů prostřednictvím činnosti komunitních center), mezigeneračního setkávání, podporuje také místní formy dobrovolnictví na zdravotně-sociálním pomezí a v neposlední řadě cestovní ruch (zvýšení ekonomických přínosů a péče o kulturní dědictví). Intenzivní kulturní život posiluje kreativitu obyvatel a tím přispívá i k rozvoji místního podnikání.

Zázemí Prahy, tzv. vnitřní prstenec kolem Prahy se dlouhodobě potýká s problémem **nejednotné a nedostatečné kulturní infrastruktury**. Lidé žijící na tomto území jsou často vázáni na kulturní infrastrukturu hlavního města. Často se neidentifikují s místem svého bydliště a aktivně se nepodílejí na vytváření místní komunitní kultury.

S ohledem na potřeby obyvatel a strategické směry rozvoje Středočeského kraje jsou v prioritní oblasti stanoveny dva specifické cíle zaměřené na rozvoj místní komunitní kultury jako nástroje pro vytváření občanské soudržnosti a stabilizace života obcí. Intervence v oblasti kultury mají vést ke zvýšení kvality života zejména v menších obcích a přispět k uspokojení sociokulturních potřeb všech vrstev a věkových kategorií.

Potřeba intenzivnější meziobecní spolupráce v oblasti kultury je dána existencí velkého počtu velmi malých obcí v zázemí Prahy. Proto je důležité **vytvářet kulturní síť mezi obcemi v Pražské metropolitní oblasti**. Vzájemná propojenost obcí může zefektivnit pokrytí kulturních potřeb i nákladů na budování nových a údržbu stávajících objektů (kulturní infrastruktury). Důležitým faktorem je rovněž utváření širších sociálních vazeb a soudržnosti s danou lokalitou (lokální patriotismus, lokální identita), jež výrazným způsobem ovlivňují celkový pozitivní rozvoj. Strategicky důležité je také propojení zmíněných kulturních sítí s oblastmi a organizacemi destinačního managementu (cestovní ruch). Komunitní kultura je přirozenou aktivitou vycházející z potřeb lidí žijících v určité lokalitě a reflektující místní historii, zvyky a tradice, ale také tvořící obyčejně nové a moderní. Tyto kulturní aktivity však nemusí být zajímavé jen pro místní obyvatele, ale mohou mít i potenciál zaujmout návštěvníky z dalších lokalit, případně ze sousedních krajů.

V oblasti kultury lze doporučit, aby vznikla, pokud možno, jedna **destinační organizace, která by se kromě propagace (marketingu) cestovního ruchu směrem navenek (vůči zbytku ČR a zahraničí) věnovala také otázce budování společné identity obyvatel Pražské metropolitní oblasti a informovala její obyvatele o nabídce a dění v oblasti kultury**. Legislativní podmínky vzniku takové společné organizace (Hl. města Prahy a Středočeského kraje) nebrání. Dlouhodobým problémem činnosti takové organizace je otázka financování. Jak ukazují německé nebo rakouské zkušenosti, tak efektivnější jsou v této souvislosti soukromoprávní organizace, které umožňují, aby jejich členy byli také podnikatelé v cestovním ruchu a mohli jejich činnost usměrňovat.

10.3.6 Sport

Sport má významnou roli v rozvoji metropolitních regionů, protože přispívá ke zlepšování zdraví a kvality života obyvatel, posiluje komunitní ducha a také podporuje místní ekonomiku. Sportovní aktivity a akce zvyšují sociální interakci mezi lidmi různých věkových skupin a sociálních vrstev, což vede k větší sociální soudržnosti a snižuje sociální izolaci.

V kontextu metropolitní spolupráce experti doporučují lepší koordinaci a společné plánování sportovní infrastruktury mezi Hl. městem Prahou a Středočeským krajem, a to formou společného plánu rozvoje sportu nebo v rámci společné územní studie (společně s dalšími zařízeními občanského vybavení).

10.3.7 Odpadové hospodářství

Odpadové hospodářství hraje klíčovou roli v rozvoji metropolitních regionů, neboť efektivní nakládání s odpady je zásadní pro ochranu životního prostředí, zdraví obyvatel a udržitelný rozvoj těchto oblastí. Správné hospodaření s odpady pomáhá nejen snižovat znečištění a šíření chorob, ale také podporuje recyklaci a znovuvyužití materiálů, což šetří přírodní zdroje a energie.

Zvládnutí těchto problémů a výzev vyžaduje koordinovaný přístup, investice do infrastruktury a technologií, a neustálé vzdělávání a informování veřejnosti, aby bylo možné zlepšit celkový management odpadů a posunout se směrem k udržitelnějšímu způsobu hospodaření.

Jak zákon o obcích, tak připravovaná novela zákona o podpoře regionálního rozvoje předpokládají, že obce budou spolupracovat při řešení problémů odpadového hospodářství jak na úrovni společenství obcí, tak na úrovni metropolitního svazku. Předběžná analýza neidentifikovala závažné právní bariéry, které by takové jednání neumožňovaly.

10.3.8 Věda a výzkum

Věda a výzkum jsou základními pilíři rozvoje metropolitních regionů, neboť stimulují inovace, technologický pokrok a ekonomický růst. Díky koncentraci vysokých škol, výzkumných institucí a technologických firem se metropolitní oblasti stávají centry rozvoje nových produktů a služeb, což přitahuje investice a talentované odborníky (kreativní třídu) z celého světa.

V souvislosti s udržitelným rozvojem Prahy, resp. Pražské metropolitní oblasti by podle expertů bylo vhodné usilovat o **rozmístění vědecko-výzkumných zařízení a technologických či průmyslových parků v zázemí Prahy**. Praha jakožto centrum ČR a jádrové město Pražského metropolitního regionu čelí značnému urbanistickému tlaku, který se projevuje přeplněností, vysokými cenami nemovitostí, dopravními zácpami a environmentálním zatížením. Decentralizace příslušné infrastruktury do okolních méně rozvinutých oblastí může tyto problémy zmírnit a zlepšit životní prostředí ve městě. Strategické rozmístění vědecko-výzkumné infrastruktury mimo hlavní město může vést k vyváženějšímu regionálnímu rozvoji, stimulaci lokálních ekonomik a k vytváření nových pracovních příležitostí v periferních oblastech (vůči Praze). To může rovněž snížit migrační tlak na Prahu a zlepšit distribuci obyvatelstva a zdrojů. Okolí Prahy navíc často nabízí více dostupné prostory pro velké projekty za nižší cenu. To umožňuje rozvoj komplexnějších zařízení, který by v omezených prostorových podmínkách Prahy nebylo možné realizovat. Zároveň to může vést k lepšímu a šetrnějšímu využívání přírodních zdrojů. Výstavba vědecko-výzkumných a průmyslových parků v zázemí Prahy může podnítit rozvoj dopravní a technologické infrastruktury, což může mít pozitivní vliv na celou regionální ekonomiku. Rozšíření aktivit mimo Prahu může navíc podpořit udržitelné plánování a snížit ekologickou zátěž města, například snížením emisí z dopravy a efektivnějším odpadovým hospodářstvím. Rozvoj území mimo jádrové město tak přináší řadu výhod, které mohou napomáhat nejen krovnoměrnějšímu rozložení ekonomických aktivit, ale i k zajištění lepší kvality života a udržitelného rozvoje celého regionu.

V rámci **spolupráce** mezi Hl. městem Prahou, Středočeským krajem a většími středisky osídlení v oblasti Pražské metropolitní oblasti mohou vznikat **nová regionální výzkumná centra a parky** v nichž budou podporovány start-upy a spin-off společnosti.

Na úrovni obcí, v rámci meziobecní spolupráce po rakouském vzoru by bylo vhodné podporovat vznik **meziobecních průmyslových parků**.

10.3.9 Ekonomický rozvoj, podpory podnikání

Konkurenceschopná ekonomika a podpora podnikání mají zásadní vliv na dynamický rozvoj metropolitních regionů. Ekonomická konkurenceschopnost umožňuje městům přitahovat investice, inovace a talentované pracovní síly, což přispívá k celkovému hospodářskému růstu a zlepšování životní úrovně obyvatel.

V souvislosti s ekonomickým rozvojem a podporou podnikání je největším problémem této souvislosti největším problémem, že se obce obecně nedostatečně věnují podpoře ekonomiky, resp. malého a středního podnikání. Těžiště své činnosti spatřují spíše v sociálním a kulturním rozvoji, než v podpoře ekonomiky a vytváření příznivého podnikatelského prostředí a pracovních příležitostí, a to z několika důvodů. Jedním z hlavních je blízkost potřeb občanů, kde veřejné služby, jako školství, zdravotní péče a sociální pomoc mají bezprostřední dopad na kvalitu života obyvatel. Dále je to dáno historickým vývojem, kdy po sametové revoluci došlo k decentralizaci a obce získaly větší zodpovědnost za sociální služby. Ekonomický rozvoj naproti tomu obvykle vyžaduje větší investice a dlouhodobější strategické plánování, které může být pro menší obce s omezenými zdroji značně náročné. Obce také musely značné finanční prostředky investovat do technické infrastruktury. Pro motivaci obcí k větší podpoře podnikání je klíčové ukázat jim přímé i nepřímé výhody, které může ekonomický rozvoj přinášet. Jednou z možností je nabízet jim speciální vzdělávání a poradenské služby v oblasti iniciování ekonomického rozvoje a strategického plánování, aby představitelé místních samospráv lépe chápaly možnosti a výhody, jak mohou podnikání ve své obci podporovat. Důležité je také seznamovat je s příklady dobré praxe z jiných obcí, kde byl ekonomický rozvoj úspěšně implementován a jaké efekty a lepší služby pro občany přinesl.

Z hlediska právního rámce se ukazuje, že dosavadní systém financování obcí a krajů (RUD – rozpočtové určení daní) je málo motivující. Má v sobě zakomponovaný vyrovnávací mechanismus, který přiděluje stejně velkým obcím víceméně stejně rozpočtové prostředky. Takže pokud obec investuje např. do podpory cestovního ruchu, tak z toho kromě poplatku z ubytovacích zařízení nemá žádný finanční efekt, který by jí umožňoval více podporovat ekonomický rozvoj a dosahovat více rozpočtových prostředků pro svůj rozvoj. Tento růstový kumulativní mechanismus, jak o něm hovoří teorie regionálního rozvoje u nás nefunguje.

Zcela odlišné podmínky panují např. v sousedním Německu. Tamější komunální a regionální podpora hospodářství (*Kommunale und regionale Wirtschaftsförderung*) představuje veřejnou podporu zaměřenou na rozvoj ekonomiky na úrovni měst, obcí a regionů. Cílem těchto aktivit je stimulovat hospodářský růst, podporovat vznik a rozvoj podniků, zvyšovat konkurenceschopnost regionů, vytvářet pracovní místa a propagovat daná města nebo regiony jako ideální místa pro investování a podnikání. Strategie zahrnují podporu malých a středních podniků, přilákání domácích i zahraničních investic, rozvoj infrastruktury, podporu inovací a transferu technologií mezi výzkumnými institucemi a průmyslem atd. Aktivity v rámci komunálního a regionálního rozvoje hospodářství jsou financovány z různých zdrojů. Významnou roli hrají rozpočty jednotlivých měst a obcí, které mohou na tyto účely vyčleňovat část svých příjmů. Další podstatnou složkou jsou dotace a finanční podpory zemských vlád a spolkové vlády, které mohou být specificky zacíleny na určité projekty nebo sektory. Kromě toho existuje řada evropských fondů, které mohou být využity pro financování pilotních regionálních projektů.

V neposlední řadě je důležité zdůraznit, že v Německu je běžnou praxí, že místní a regionální orgány spolupracují s privátním sektorem na společných projektech, což umožňuje kombinaci veřejných a soukromých zdrojů. Takové partnerství může výrazně zvyšovat rozsah a dopad ekonomických podpor a úspor veřejných prostředků. Výsledkem těchto snah je obvykle zlepšení místní ekonomiky, což přináší prospěch nejen jednotlivým regionům, ale celému německému hospodářství.

Komunální a regionální podpora hospodářství je v Německu částečně financována z výběru tzv. *Gewerbesteuer*, což je komerční daň (daň z podnikání), která představuje důležitý zdroj příjmů pro města a obce. Jedná se o daň, kterou podnik, pokud má v obci/ městě nějakou pobočku, platí přímo v této

obci. To vede k tomu, že mezi obcemi, městy a regiony existuje značná konkurence o podniky, podnikatele, investory, kvalifikovanou pracovní sílu apod. To motivuje starosty, aby se setkávali s podnikateli a hledali možnosti jak jejich podnikání a investice v obci umožnit. Obce, města a regiony se často (opět ve spolupráci s podnikateli) také věnují městskému, resp. regionálnímu marketingu. Snaží se propagovat jako ideální místa pro bydlení, podnikání, investování, trávení volného času apod. Toto snažení jim přináší nemalé ekonomické zdroje. Tento „podnikatelský duch“ je našim obcím a regionům bohužel cizí.

Výše zmíněná daň se vybírá od podniků na základě jejich ziskovosti a výše kapitálu a je jedním z hlavních příjmů, které místní správy využívají k financování veřejných služeb, infrastruktury, vzdělávání, kultury, ale i podpory podnikání a investic. Výše „*Gewerbesteuer*“ se může lišit v závislosti na místních sazbách, které stanovují samotné obce, což jim dává určitou flexibilitu ve financování místních projektů. Využití příjmů z „*Gewerbesteuer*“ pro financování aktivit na podporu hospodářského rozvoje je tedy příkladem, jak mohou města a obce aktivně využívat své zdroje k posilování místní ekonomiky a zvyšování kvality života svých obyvatel.

Německá města a regiony často využívají také model veřejno-soukromého partnerství (*Public Private Partnership, PPP*) pro financování a provozování veřejných služeb, včetně bydlení a technické infrastruktury, ale i podpory ekonomického rozvoje, a to z několika důvodů. Tento model předně umožňuje kombinovat silné stránky veřejného a soukromého sektoru, čímž se zvyšuje efektivita a inovativnost při realizaci a správě veřejných projektů. Hlavní výhodou veřejno-soukromého partnerství je rozdělení rizik a zdrojů. Soukromé firmy přinášejí do projektů kapitál, manažerské dovednosti a technologické inovace, zatímco veřejný sektor poskytuje regulativní rámec a zajišťuje, že projekty budou sloužit veřejnému zájmu. Tímto způsobem mohou být veřejné služby poskytovány efektivněji a často za nižší náklady, než kdyby je provozoval pouze veřejný sektor. To je velká výzva pro celou českou veřejnou správu, nejenom pro Pražskou metropolitní oblast.

Další výhodou je možnost rychlejší realizace projektů díky kapitálu a zkušenostem soukromého sektoru. V kontextu technické infrastruktury a bydlení to znamená, že nové projekty mohou být dokončeny rychleji, což může pomoci zmírnit problémy s nedostatkem bydlení a zastaralou infrastrukturou.

Veřejno-soukromá partnerství nicméně přináší i určité důsledky. Jedním z potenciálních problémů je, že mohou převážit ziskové motivy na úkor veřejného zájmu. Je proto vždy důležité zajistit, aby smlouvy a dohody mezi veřejným a soukromým sektorem byly správně navrženy tak, aby ochránily veřejný zájem a zaručily, že služby zůstanou přístupné a cenově dostupné pro všechny občany. Také může dojít k situacím, kde veřejný sektor musí pokrývat dodatečné náklady, pokud soukromý partner nedokáže splnit své závazky nebo pokud společný projekt není samofinancovatelný. To je příklad akvacenter, jejichž provoz je nákladný a nelze vybírat vysoké vstupné, neboť by to znamenalo nedostupnost pro příjmově slabé skupiny obyvatel. Takže města musí v takovém případě předpokládanou ztrátu hradit z rozpočtových prostředků. Proto je důležité pečlivé plánování a řízení PPP projektů, aby byla zajištěna jejich dlouhodobá udržitelnost a efektivnost.

Obce lze motivovat také finančními stimuly a dotacemi od státu, které mohou být zacílené na projekty ekonomického rozvoje, jako jsou podnikatelské inkubátory, technologické parky nebo další infrastrukturu, zvyšující atraktivitu obcí a měst pro nové podniky. V neposlední řadě je důležitá spolupráce mezi obcemi a regionálními podnikatelskými sítěmi a komorami, která může posílit místní ekonomické prostředí a zvýšit jeho konkurenceschopnost.

Prostřednictvím rozpočtového určení daní dochází v České republice k výraznému vyrovnávání finančních rozdílů mezi bohatšími a chudšími obcemi, městy a regiony. Cílem je zajistit, že i méně prosperující obce a kraje budou mít dostatečné prostředky na základní veřejné služby a investice. Uvedená nivelizace může být prospěšná v tom, že pomáhá zabránit výrazným rozdílům v kvalitě života mezi jednotlivými částmi země a podporuje sociální a ekonomickou soudržnost. Nicméně, tento systém může mít, a také podle představitelů mnohých měst má, několik negativních dopadů. Například, obce a kraje s vyššími příjmy mohou cítit, že jsou penalizovány za svou ekonomickou úspěšnost, protože významná část jimi vygenerovaných daňových příjmů je redistribuována do méně bohatých oblastí. To může potlačovat motivaci k dalšímu ekonomickému rozvoji a efektivnímu hospodaření. Dále se lze domnívat, že systém nivelizace vede k situaci, kdy obce a kraje nejsou dostatečně motivováni k efektivnímu využívání dostupných prostředků, jelikož vědí, že získají finanční prostředky z vyšších vládních úrovní (národní a evropské) bez ohledu na jejich vlastní hospodárnost. V praxi se lze setkat také s tím, že starostové některých obcí v zázemí Prahy nechtějí ani diskutovat o efektivitě veřejných zdrojů a o potřebě např. spolupráce s okolními obcemi z důvodu snižování nákladů. V této souvislosti lze pouze na okraj zmínit, že slučování obcí v posledním desetiletí v německém Duryňsku, rakouském Štýrsku nebo ve Švýcarsku je často motivováno a s veřejností komunikováno jako „snižování nákladů“. Jsou postaveny před problém: chcete-li mít opravené místní komunikace nebo udržet školu, musíte se sloučit.

V ideálním případě by měl být systém rozpočtového určení daní navržen tak, aby spravedlivě vyvažoval potřebu podpory méně prosperujících obcí a regionů s potřebou odměnit a motivovat obce a kraje k efektivnímu a inovativnímu hospodaření. Tento balanc je klíčový pro udržení dynamiky a udržitelného rozvoje v celé České republice. Jedná se o problematiku značně choulostivou, neboť většina z více než 6 tisíc obcí se domnívá, že je podfinancována a je ochotna podporovat pouze změny, které jim nesníží dosavadní rozpočtové příjmy.

Situace je taková, že v tomto okamžiku je zapotřebí především o těchto věcech diskutovat a hledat případné spojení pro takovou změnu a poukazovat na zahraniční příklady.

Z pohledu dynamizace rozvoje Pražské metropolitní oblasti by bylo vhodné, pokud by se podařilo založit metropolitní svazek podle připravované novely Zákona o podpoře regionálního rozvoje a vytvořit jeho výkonnou jednotku „Agenturu metropolitního rozvoje“, která by měla na starosti podporu ekonomického rozvoje, cestovního ruchu a regionálního marketingu. Vzorem může být např. Vratislavská metropolitní oblast a její agentura (Polsko).

10.3.10 Územní plánování

Územní plánování má klíčový význam pro řízený a udržitelný rozvoj metropolitních regionů. Jedná se o proces, který umožňuje veřejné správě systematicky rozhodovat o využití ploch, lokalizaci infrastrukturních projektů a dalších zásadních aspektech rozvoje měst a regionů. Efektivní územní plánování přispívá k harmonickému propojení funkcí bydlení, průmyslu, obchodu a rekreace, což má přímý vliv na kvalitu života obyvatel a celkovou atraktivitu oblasti.

Územní plánování na všech úrovních zahrnuje širokou spolupráci mezi různými veřejnými orgány a zainteresovanými stranami, včetně veřejnosti, aby byl zajištěn udržitelný a vyvážený rozvoj území.

Úvodem je zapotřebí zdůraznit, že české územní plánování má značně technický charakter a zabývá se především otázkou funkčního využití ploch, přičemž posuzuje hlavně přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území. V České republice existuje dvoukolejnost plánování, vazby územního plánování a

strategického plánování jsou relativně volné. Územní plánování jakožto součást státní správy je závazné, kdežto strategické plánování až na výjimky (Programy rozvoje krajů apod.) je součástí samosprávných kompetencí a není tudíž povinné ani závazné.

Podle expertů je problémem českého územního plánování právě jeho **technický charakter** a nepropojenost se strategickým plánováním. Primárně se zaměřuje na konkrétní technické a regulační aspekty (detailní regulace jako jsou zonace, pravidla pro výstavbu, infrastrukturní požadavky a další normy), aniž by bylo adekvátně začleněno do širšího rámce dlouhodobých cílů a vizí regionálního rozvoje. Územní plánování má hierarchický charakter, přičemž jednotlivé správní roviny mají přesně vymezené kompetence (obsah územně-plánovací dokumentace), takže např. krajské Zásady územního rozvoje se nezabývají otázkou územního rozmístění občanského vybavení jako jsou základní školy, sociální a zdravotnická zařízení apod. To řeší „pouze“ územní plány obcí, ale jenom z územního hlediska. Pokud chce obec postavit např. novou školu, tak součástí zadání k novému územnímu plánu nebo jeho novele je úkol nalezť její vhodné umístění po technické stránce.

Zásady územního rozvoje především vymezují zastavitelné plochy a koridory nadmístního významu, včetně ploch a koridorů veřejné infrastruktury (silnice II. a III. třídy, letiště apod.) a územní systémy ekologické stability nadregionálního významu.

Územní plánování je velmi složitý systém, takže jeho změna je těžko prosaditelná, což dokládají např. diskuse o reorganizaci činnosti stavebních úřadů. V této souvislosti lze pouze zmínit, že v rámci zemích EU existují značné rozdíly v chápání a realizaci územního plánování, přičemž Evropská komise nemá v této oblasti žádné kompetence. V posledních letech EU financovala několik projektů, jejichž cílem bylo popsat, analyzovat a porovnat plánovací systémy v jednotlivých zemích. Ukázalo se to jako velmi obtížný úkol, neboť územní plánování je legislativně zakotveno, takže chápání jeho postupů a metod předpokládá detailní znalost různých legislativních norem a také pojmů. Situaci navíc komplikuje, že např. v Německu má každá spolková země svůj zákon o územním plánování.

Z expertních rozhovorů vyplynulo, že je v současné době nepředstavitelné vytvářet nějakou novou územně-plánovací dokumentaci na úrovni např. Pražské metropolitní oblasti. Podle nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb. nemusí Hl. město Praha (jakožto kraj) pořizovat Zásady územního rozvoje, tak jako Středočeský kraj, přičemž potřebné regulace mají být součástí Metropolitního plánu.

V této souvislosti lze doporučit, aby se situace vrátila k předchozí právní úpravě – Zákonu o územním plánování a stavebním řádu č. 183/2006 Sb., kde i Hl. město Praha pořizovalo Zásady územního rozvoje. Staronové řešení by mělo především umožnit to, aby **Zásady územního rozvoje pro Prahu a Středočeský kraj byly připravovány společně (koordinovaně) s tím, že budou odděleně schvalovány jak pražským zastupitelstvem, tak zastupitelstvem Středočeského kraje.**

Dále lze doporučit, aby po vzoru Berlína vznikl **společný plánovací úřad** (pracoviště) odpovídající Institutu plánování a rozvoje hl. města Prahy.

Doporučit lze dále – ve Stavebním zákoně č. 283/2021 Sb. v části věnované **Územní studii** (oddíl 2 paragrafu 67 až 69) uvést jako novou formu územní studie, která by měla koordinační význam a sloužila k plánování a koordinaci veřejné infrastruktury občanského vybavení (samozřejmě včetně sociálních služeb). Mohla by vzniknout na různých správních úrovních, vč. například metropolitních oblastí nebo na úrovni SO ORP či společenství obcí. Veřejnou infrastrukturou se přitom rozumí dopravní infrastruktura, technická infrastruktura, zelená infrastruktura, občanské vybavení, veřejná prostranství a sítě technické infrastruktury.

10.3.11 Strategické plánování

Strategické plánování má zásadní význam z pohledu udržitelného rozvoje metropolitních regionů, neboť umožňuje veřejné správě definovat dlouhodobé cíle a směřování, které reflektují ekonomické, sociální, environmentální a kulturní potřeby oblasti. Tento proces zahrnuje analýzu současných podmínek, identifikaci možností a hrozeb, stanovení priorit a formulaci konkrétních akčních plánů, které jsou potřebné pro dosažení těchto cílů.

Současná právní úprava nebrání subjektům veřejné správy společně s dalšími aktéry rozvoje obcí, měst a regionů vytvářet nejrůznější strategické a koncepční dokumenty. Problémem je spíše implementace strategických plánů a jejich evaluace.

10.3.12 Životní prostředí a adaptace na klimatickou změnu

Životní prostředí a adaptace na klimatickou změnu jsou klíčové aspekty z hlediska udržitelného rozvoje metropolitních regionů. Kvalita životního prostředí přímo ovlivňuje kvalitu života obyvatel, jejich zdraví a celkovou atraktivitu regionu pro bydlení, podnikání a cestovní ruch. Zhoršení životního prostředí může vést k ekonomickým ztrátám, například skrze náklady na zdravotní péči nebo sníženou produktivitu práce. Adaptace na klimatickou změnu má klíčový význam, protože měnící se podmínky představují nové výzvy pro infrastrukturu, vodní hospodářství, energetiku a veřejné zdraví. Metropolitní regiony, které efektivně reagují na tyto změny, jsou schopné minimalizovat negativní dopady, jako jsou extrémní povětrnostní jevy, záplavy či vlny veder, a zároveň využívat nové příležitosti, které klimatická změna přináší, například v oblasti obnovitelných zdrojů energie a zelené infrastruktury.

Experti v oblasti životního prostředí a klimatické změny doporučují, aby byla vytvořena koordinační skupina, tvořená zástupci hl. města Prahy, Středočeského kraje, ale i obcí a měst, místních akčních skupin, ekologických aktivistů apod., jejímž úkolem by měla být výměna informací a předkládání návrhů na řešení problémů v této oblasti.

10.3.13 Technická infrastruktura (voda, plyn, energie, teplo, internet apod.)

Technická infrastruktura, zahrnující zásobování vodou, plynem, energiemi, teplem, internetem a dalšími službami, je zásadní pro rozvoj metropolitních regionů. Kvalitní a dostupná infrastruktura přitahuje podniky a investory, zvyšuje kvalitu života obyvatel a podporuje ekonomický růst. Kvalitní internetové připojení je dnes považováno za základní infrastrukturu, která umožňuje občanům přístup k informacím, podporuje digitální ekonomiku a umožňuje práci a vzdělávání na dálku.

Klíčovou oblastí technické infrastruktury, která potřebuje legislativní úpravu, je otázka rozvoje komunitní energetiky na úrovni obcí a regionů. Změny v této oblasti se připravují a dochází k postupným změnám energetického zákona (Zákon č. 458/2000 Sb. - Zákon o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

10.3.14 Cestovní ruch a regionální marketing

Cestovní ruch a regionální marketing jsou důležité prvky rozvoje metropolitních regionů, protože přitahují návštěvníky, investice a zvyšují celkovou životní úroveň oblasti. Efektivní propagace regionu může znamenat zvýšené příjmy z cestovního ruchu, což může dále podporovat místní ekonomiku a tvorbu pracovních míst. To se týká nejen hotelů a restaurací, ale také maloobchodu, kultury a obecně služeb.

Z pohledu expertů vyžaduje jenom marketing cestovního ruchu, ale i marketing rezidenčních, podnikatelských a investičních příležitostí především jednotné vedení a jasné financování. Má-li být tato činnost úspěšná, tak je zapotřebí, aby bylo prováděna profesionálně.

Jako řešení se nabízí vytvoření zcela nové metropolitní agentury, která převeze také roli destinačního managementu pro Prahu a Středočeský kraj. V této souvislosti je přesné vymezení Pražské metropolitní oblasti irelevantní.

Nebo může dojít ke sloučení Prague City Tourism – Praha a Destinační společnosti Středočeského kraje. Společná organizace by měla na starosti „pouze cestovní ruch“ a Agentura metropolitního rozvoje již zmíněnou komunikaci a propagaci podnikatelských a investičních příležitostí, bydlení, vzdělávacích možností apod.

Z hlediska efektivity marketingu je lepší, když se bude jednat o šířeji vymezené území. Čím více např. vysokých škol bude lze nabídnout, tím lépe. Stejně platí např. o památkách. Kutná Hora sice není součástí Pražské metropolitní oblasti, ale patří k výletním oblastem Pražanů a nic by nemělo bránit tomu, aby byla zahrnuta do marketingových aktivit metropole.

10.3.15 Krizový management

Krizový management je klíčový pro zajištění stability a bezpečnosti metropolitních regionů, což je základní předpoklad pro jejich udržitelný rozvoj. Efektivní řízení krizových situací, jako jsou přírodní katastrofy, technologické havárie, zdravotní epidemie nebo teroristické útoky, minimalizuje rizika pro obyvatelstvo a infrastrukturu a zároveň zajišťuje rychlou obnovu normálního stavu.

Z expertních rozhovorů vyplývá, že systém krizového řízení je funkční a není zapotřebí řešit jeho zajištění na metropolitní úrovni. Spíše řešit otázku užší spolupráce mezi Prahou a Středočeským krajem.

11 Výchozí právní úvahy ke spolupráci územních samosprávných celků se zaměřením na metropolitní oblast hlavního města Prahy a Středočeského kraje

11.1 Pojem a právní vymezení územní samosprávy

Dotčenou právní úpravu problematiky územních samosprávných celků (dále také jen „ÚSC“) a jejich spolupráce představují (některé více, jiné méně) zejména následující právní předpisy:

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „Ústava“),
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „ZOB“),
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „ZOK“),
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „ZHMP“),
- ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „ZVVÚSC“) a
- zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu (dále také jen „ZÚSČ“).

Územní samospráva je v České republice ústavně nejen garantována (čl. 8 Ústavy), ale také rámcově vymezena co do své podoby a organizační struktury (čl. 99 a násl. Ústavy). Podle Ústavy tak územní samosprávu v ČR tvoří obce jako základní územní samosprávné celky (ZÚSC) a kraje jako vyšší územní samosprávné celky (VÚSC). Tyto dva stupně samosprávy jsou pak na zákonné úrovni podrobněji rozpracovány v příslušných právních úpravách, zejména pak v ZOB a ZOK. Ústava tím jasně deklarovala, že veřejná správa v ČR je tzv. decentralizovaná, tj. že se o ni dělí stát na jedné straně a nestátní subjekty státu nepodřízené na straně druhé.

Těmito subjekty jsou typicky veřejnoprávní korporace jako klasické nositelky práva na veřejnou samosprávu (ať již územní či jinou, profesní, zájmovou, akademickou atp.). Tato tzv. administrativní decentralizace (*a contr.* decentralizace mezi státními celky v rámci například federativního uspořádání země) je obecně považována za jeden z klíčových znaků demokratické veřejné správy, a to navzdory faktu, že z hlediska praktických důsledků je fungování takové veřejné správy složitější a problémy, které je nucena řešit, z logiky věci komplexnější a nesnadnější. Mezi ně pochopitelně patří i otázka vzájemné interakce (typicky spolupráce) mezi územní samosprávou a státní správou, či mezi jednotlivými územními samosprávnými celky jako takovými (ať již na půdorysu obec-obec nebo třeba obec-kraj).

Podle Ústavy územní samosprávu v ČR tvoří obce jako základní územní samosprávné celky (ZÚSC) a kraje jako vyšší územní samosprávné celky (VÚSC). Tyto dva stupně samosprávy jsou pak na zákonné úrovni podrobněji rozpracovány v příslušných právních úpravách, zejména pak v ZOB a ZOK.

11.2 Zvláštnosti metropolitního regionu, resp. hlavního města Prahy

Praha je ve světle výše uvedeného subjektem územní samosprávy značně atypickým. Optikou Ústavy jde nejen o hlavní město země (čl. 13 Ústavy), což však téměř postrádá jakýkoliv samosprávně-normativní význam (ustanovení má spíše symbolický význam), ale především optikou zákonného vymezení se na ni nevztahuje ani (obecná) úprava zákona o obcích, ani (obecná) úprava zákona o krajích. Zákonodárce šel v případě Prahy cestou samostatného zákona, což je řešení u nás poměrně tradiční – Praha byla v moderní historii upravena samostatnou úpravou již od dob Rakousko-Uherska (zákonem z roku 1889) jako samosprávný celek, stejně tak měla „vlastní“ zákon i coby nesamosprávná jednotka socialistické soustavy národních výborů (zákon č. 111/1967 Sb., o hl. m. Praze). Samostatným

zákonem pak v neposlední řadě byla Praha upravena i v 90. letech (zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze).

To, co však činí největší problém v postavení a činnosti hlavního města Prahy (HMP), není samostatná právní úprava, ale především dvojaké postavení HMP v dichotomii obec vs kraj. Praha nespadá pod právní úpravu ani ZOB, ani ZOK, přesto dle Ústavy nemůže být ničím jiným než ZÚSC nebo VÚSC. Ústavní zákon o vytvoření VÚSC ji řadí mezi vyšší územní samosprávné celky, zákonná úprava pak explicitně uvádí, že Praha je zároveň hlavním městem, krajem i obcí, která se člení (a to jako jediné město v ČR obligatorně) na městské části (§ 1 odst. 1 ZHMP). Praha je tak zároveň vším, a – přinejmenším z pohledu ostatních ÚSC – vlastně ničím. Nebude-li tedy z dalšího textu vyplývat něco jiného, bude se pod pojmy obec či kraj zahrnovat i hlavní město Praha.

Pomyslným „sparing-partnerem“ v rámci územní samosprávy jí nikdy nemůže být další takový subjekt, neboť žádný takový jednoduše neexistuje. Z toho vychází celá řada nejasností, nejednoznačností a teoretických i praktických problémů, a to zejména právě v oblasti vzájemného (spolu)působení Prahy a ostatních (okolních) subjektů územní samosprávy.

11.3 Spolupráce Prahy a Středočeského kraje ve stávající podobě

Právní úpravou jsou zejména ustanovení § 24-26 ZOK a § 20 ZHMP, která jsou ale do značné míry spíše proklamativní povahy. Když totiž zákony uvádějí, že „*Kraje mohou spolupracovat s ostatními kraji a s obcemi.*“, resp. že „*Hlavní město Praha může při výkonu své samostatné působnosti spolupracovat s ostatními kraji a obcemi.*“, neříkají vlastně nic jiného než to, co již automaticky vyplývá z postavení obcí a krajů coby subjektů územní samosprávy. Stejně jako jakékoliv subjekty práva spolu mohou, ale nemusejí spolupracovat, tak i obce a kraje spolu mohou, ale nemusejí spolupracovat, není třeba to zvlášť zdůrazňovat kogentní normou veřejného práva. Pokud to však zákon výslovně uvádí, tím spíše není vyloučeno (právě naopak), aby spolu Středočeský kraj (SČK) a Praha (ať již jako město nebo jako kraj) spolupracovaly. V obou případech jde o působnost zastupitelstva, tj. zastupitelstva kraje (§ 35 odst. 2 písm. g) ZOK) i Prahy (§ 59 odst. 2 písm. i) a q) ZHMP).

Zajímavější jsou zde spíše ty části právní úpravy, které představují určité limitace takové spolupráce. Kraj například nemůže být členem svazku obcí (§ 26 ZOK), což odpovídá analogické úpravě obecního zřízení (§ 49 odst. 2 ZOB). Podobně platí, že na spolupráci krajů s ostatními kraji a s obcemi nelze použít ustanovení občanského zákoníku o spolku a o smlouvě o společnosti (§ 24 odst. 2 ZOK), neboť zákon vychází z toho, že forma takové spolupráce by měla vycházet z veřejnoprávní, a nikoliv soukromoprávní úpravy. Naproti tomu ale platí (dle § 27 ZOK), že tyto instrumenty občanského zákoníku mohou být použity na spolupráci krajů s jinými osobami (fyzickými i právnickými, ať již soukromoprávními či veřejnoprávními).

Praha, přestože je „i“ krajem, členem svazku obcí naopak být může (§ 24 ZHMP). Členem svazku obcí však patrně nemohou být jednotlivé městské části. Platí totiž, že ZHMP tuto možnost výslovně dává jen přímo HMP (§ 24 odst. 1 ZHMP), nikoliv však městským částem.

Bez zajímavosti ale není, že na druhou stranu tentýž zákon v ustanovení § 27 uvádí: „*Hlavní město Praha a městské části mohou spolupracovat s obcemi jiných států a být členy mezinárodních sdružení územních samosprávných celků. Svazky mohou spolupracovat s dobrovolnými svazky obcí jiných států; obsahem spolupráce mohou být jen činnosti, které jsou předmětem činnosti svazku, který smlouvu o vzájemné spolupráci uzavřel.*“

Podle gramatického výkladu dává použitý plurál ve slově „členy“ tušit, že zákonodárce možnost členství v mezinárodních organizacích patrně vztahuje jak na HMP, tak na jednotlivé městské části (tj. na celý několiknásobný podmět). Pak by ale do určité míry postrádalo smysl, aby městské části mohly být členem mezinárodních organizací územních samosprávných celků, ale zároveň nesměly být členy tuzemských dobrovolných svazků obcí (podle argumentu *a maiori ad minus*). Dostupná komentářová literatura na to nicméně bohužel odpověď nedává, judikatura se k tomu dosud patrně nevyjádřila (resp. není dohledatelná), spíš je tedy třeba se přiklonit k tomu, že městské části členem svazku obcí být nemohou.

K tomu, aby takový krok byl možný, existují v zásadě patrně pouze dvě cesty. První by bylo postavit městské části HMP na úroveň samosprávných obcí (a HMP na úroveň běžného kraje stojícího nad nimi jako VÚSC), tj. stanovit, že městské části jsou plnohodnotnými veřejnoprávními korporacemi srovnatelnými se ZÚSC dle ZOB, které „automaticky“ mohou být členy svazku obcí.

Druhou možností by byla konstrukce, v níž by zákon výslovně připustil, aby městské části HMP mohly být členy svazku obcí, navzdory tomu, že se o samosprávné obce nejedná. Tato možnost by patrně mohla být legislativně-technicky jednodušší, vyvolávala by nicméně nezbytnost dořešení důsledků takového atypického kroku, z nichž ten, že svazky obcí by přestaly být svazky jen (!) obcí, ale vlastně i „neobcí“, byl patrně tím nejméně podstatným. Zřejmě důležitější by bylo třeba dořešení toho, do jaké míry by jednání městských částí v rámci svazku obcí zavazovalo jen tyto městské části, a to jaké míry (zda vůbec) by mohly zavazovat i samotné HMP jako takové (protože městské části by stále zůstaly toliko organizačními složkami hlavního města, nikoliv plnohodnotnými právníckými osobami, které jediné jako subjekt práva může být nositelem práv a povinností). Patrně by bylo nezbytné zajistit, aby se činnost městské části v rámci takového svazku obcí týkala výhradně záležitostí dané městské části jako takové a nezasahovala do jiné agendy přesahující do „celopražské“ úrovně.

Výše zmíněné úvahy se týkají i širšího problému postavení samotných městských částí v rámci HMP. Městské části HMP mají již dnes poněkud odlišné postavení od městských částí či městských obvodů (pro rozlišení od MČ HMP dále jen „městské obvody“) územně členěných statutárních měst (dle § 4 a § 130 a násl. ZOB). Zatímco městské obvody jsou „ryzími“ organizačními složkami statutárních měst, což zákon podtrhuje mimo jiné tím, že výslovně stanoví, že „*Městské obvody a městské části jednají za statutární město v záležitostech jim svěřených zákonem a v mezích zákona statutem.*“ (§ 134 odst. 1 ZOB), jsou městské části přinejmenším částečně nadány vlastní právní subjektivitou. Právní úprava o nich totiž výslovně stanoví, že „*Městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.*“ (§ 3 odst. ZMHP). Pokud totiž zákon připouští, aby městské části vystupovaly v právních vztazích svým jménem (!) a samy (!) nesly odpovědnost z těchto vztahů vyplývající, nelze než dovodit, že přinejmenším částečně jde o samostatné subjekty práva, jakkoliv zřejmě nikoliv v pravém slova smyslu.

Zůstává však skutečností, že v řadě otázek nemohou městské části fungovat zcela samostatně a je třeba do rozhodovacích procesů zapojit i „magistrát“, resp. vůleturné orgány HMP jako takového. K úvaze by proto mohlo být posílení jejich samostatného postavení, resp. rozsahu těch právních vztahů, v rámci nichž mohou nabývat vlastních práv a povinností, případně v rámci kterých mohou realizovat vlastní administrativněprávní činnost.

11.4 Úvahy o změně v postavení krajů (včetně hlavního města Prahy)

Při úvahách o změně postavení stávajících VÚSC je třeba alespoň stručně zmapovat jejich vznik a dosavadní vývoj. Samosprávné kraje totiž byly zřejmě nejvýznamnější změnou, kterou s sebou Ústava

nově vzniklé České republiky kromě již zmíněné garance územní samosprávy a ustanovení o samosprávě obcí přinesla oproti předchozímu stavu.

11.4.1 Vznik samosprávných krajů

Není bez zajímavosti, že původní vládní návrh Ústavy hovořil o „*vyšších územních samosprávných celcích s názvem kraj nebo region nebo země*“ s tím, že o názvu „svého“ VÚSC mělo právo rozhodnout jeho zastupitelstvo na svém prvním zasedání. Společná zpráva výborů ČNR k tomuto vládnímu návrhu pak již vypustila slovo „*region*“ a v ustanovení čl. 98 *in fine* ponechala (pravděpodobně z důvodu historické tradice) pouze „*země nebo kraje*“. Zároveň rozšířila možnost zastupitelstva VÚSC rozhodnout

o názvu VÚSC kdykoliv, tedy nejen pouze na svém prvním zasedání.

V průběhu projednávání návrhu Ústavy se ohledně VÚSC tehdejší zákonodárci opět výrazně utkali nejen v boji o koncepci, ale i o jejich možné označení. Poslanec Drápela (Liberálně sociální unie, později Hnutí za samosprávnou demokracii – strana Moravy a Slezska) navrhoval „*historické země a kraje*“ či jako alternativu „*Zemi českou, Zemi moravskou a Zemi slezskou*“, podobně také poslanec Jegla (Liberálně sociální unie), na základě jehož návrhu by dokonce bylo možné ústavním zákonem zřídit VÚSC mezi obcí, zemí nebo krajem. Objevily se také návrhy principiálně odporující unitární koncepci České republiky preferující „Českomoravskou republiku coby spolek země České a země Moravsko-slezské“ (poslanec Kavan, Hnutí za samosprávnou demokracii – strana Moravy a Slezska), které se však zároveň poněkud nelogicky vyjadřovaly pro unitární stát. Zmíněné pozměňovací poslanecké návrhy se však v plénu nesetkaly s výraznější odezvou a nebyly přijaty.

Ústava tak byla přijata ve znění společné zprávy výborů ČNR a hovořila o VÚSC coby o zemích či krajích. To tehdejší doktrína označila za sice možná flexibilní úpravu, která s sebou ale nezbytně nese i riziko spočívající v absenci integrálního pojetí územní samosprávy na úrovni ústavy a zákonné úpravy.

To se patrně projevilo i na době, která ještě musela uplynout, než vyšší územní samospráva reálně spatřilo světlo světa. Stav nenaplnění ústavních článků upravujících VÚSC totiž pokračoval ještě téměř další čtyři roky (příčemž jen chabou útěchou nám mohl být fakt, že mezi středoevropskými zeměmi jsme v tomto ohledu nebyli žádnou výraznější výjimkou).

K posunu došlo až ve druhé polovině roku 1997, kdy se v parlamentu projednával vládní návrh ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Ani přijímání tohoto zákona se však neobešlo bez obvyklých koncepčních sporů. Objevily se tři poslanecké návrhy s prakticky totožným označením, ale s odlišnými koncepty i cíli. Rozdíl byl například v počtu krajů (návrh poslanců ČSSD hovořil o 9 krajích se dvěma alternativními variantami – s 11 či 14 kraji) i jejich označení (návrh poslanců ODA hovořil o 13 VÚSC, přičemž by záleželo na jeho zastupitelích, zda zvolí označení „země“ či „kraj“). Představitelé SPR-RSČ pak přišli s poněkud speciálním návrhem na zřízení 3 zemí – Země Praha, Země České a Země Moravskoslezské, přičemž v jejich koncepci měli zemští zastupitelé dokonce možnost zvolit si sídlo zemských orgánů.

Žádný z těchto poslaneckých návrhů však akceptován nebyl a Parlament ČR projednal a schválil vládní návrh ústavního zákona posléze vyhlášeného pod č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Tento zákon konstruuje 14 vyšších územních samosprávných celků (13 krajů + hlavní město Praha) pak také novelizoval čl. 99 a čl. 103 Ústavy ČR v tom smyslu, že pro VÚSC definitivně zavedl označení „kraj“ a zrušil právo zastupitelstva rozhodnout o jeho názvu. Účinnost zákona přijatého v prosinci 1997 byla stanovena na symbolické datum 1. ledna 2000.

Co se týče vztahu krajů a obcí, byla zachována zásada respektování samosprávného postavení obcí v té podobě, že VÚSC a jejich orgánům bylo přiznáno sice postavení „vyšší“, nikoliv však „nadřízené“ úrovně samosprávy. To je nutno vnímat i ve světle zásady subsidiarity výkonu veřejné správy, podle kterého by jednotlivé záležitosti měly řešit nejprve co možná její nejnižší složky, a až v případě, kdy by na daný úkol z jakéhokoli důvodu (personálního, technického, materiálního, finančního, odborného...) nestačily, je třeba řešení dané agendy podřídně (proto subsidiarita) postoupit složce vyšší.

Vytvořením krajů nicméně neumlkly hlasy kritizující zvolené řešení a volající již krátce od jejich zavedení po změně. Kromě jiného byla modelu 14 samosprávných krajů vytýkána jejich nekompatibilita nejen s kraji tehdy ještě existujícími dle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu (které byly zrušeny až přijetím zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu, resp. nabytím jeho účinnosti od 1. ledna 2021), ale také s evropskými statistickými jednotkami NUTS II, či – v neposlední řadě – například s takřka tisíciletou hranicí mezi historickými Čechy a historickou Moravou.

Dne 12. listopadu 2000 se konaly historicky první volby do krajských zastupitelstev v naší moderní historii, čímž byla konstituce dvouúrovňové územní samosprávy – prozatím – završena.

Debaty, které se v rámci vytváření vyššího stupně územní samosprávy objevovaly, jasně ukázaly, že možných modelů a konkrétních podob této úrovně (samo)správy je celá řada a nemusí být jednoduché rozhodnout, jaké výhody ta či ona varianta přináší. Na to je třeba pamatovat nejen při úvahách o zásahu do tohoto „patra“ veřejné správy, ale také v rámci diskuse o případném zavedení dalšího stupně samosprávy, ať již „pevně“ institucionalizovaného (jakým by byly třeba samosprávné okresy či obdobné jednotky), anebo „volněji“ institucionalizovaného (například v podobě svazků či sdružení obcí vzniklých v zásadě na smluvním základě, ať již veřejnoprávního či soukromoprávního charakteru).

11.4.2 Další úroveň samosprávy

S tím také souvisí otázka, zda je systém dvoustupňové územní samosprávy stanovený jediným možným v současném nastavení našeho ústavního systému, anebo zda by bylo ústavně konformní zřízení jejího dalšího, například okresního, stupně. Tím se teoretici zabývají již od přelomu století, přičemž od počátku na tomto nepanuje jednoznačná shoda – někteří autoři (například Grospič) z díkce čl. 99 dovozují, že když Ústava předpokládá dvoustupňovou strukturu územní samosprávy, není v jejím rámci možné vytváření dalších samosprávných stupňů, jiní (Koudelka) se naopak domnívají, že Ústava stanoví toliko „nezbytné minimum“ počtu stupňů územní samosprávy, ale nebrání vzniku její jiné (například okresní) úrovně.

Klíč k odpovědi na tuto otázku se patrně nachází ve vymezení podstaty takovýchto hypotetických samosprávných okresů. Zásadním by totiž v takovém případě byl především vztah čl. 8 a hlavy VII. (zejm. pak čl. 100 odst. 1) Ústavy.

Článek 8 Ústavy pouze velmi obecně a stručně uvádí, že se „*zaručuje samospráva územních samosprávných celků*“, což je díkce navozující dojem, že pokud by (obyčejný) zákon označil samosprávné okresy za „*územní samosprávné celky*“, bylo by možné tento stupeň územní samosprávy podřadit pod ústavní garanci. Proti tomuto výkladu však stojí – podle našeho názoru podstatný – argument, že dle systematického výkladu je třeba právní předpisy vykládat v jejich celku a jednotlivá ustanovení ve vzájemných vazbách a souvislostech. Pracuje-li tedy Ústava s pojmem „*územní samosprávný celek*“ v čl. 8 bez jeho bližší charakteristiky, nelze pomíjet, že tentýž pojem používá také v ustanoveních čl. 99 a následujících. A zde (čl. 100 odst. 1) jím míní výlučně obce a kraje. Zřízení samosprávných okresů „obyčejným“ zákonem (tj. beze změny Ústavy) tak ústavní pořádek zřejmě nebrání, zároveň však nelze

než dovodit, že tyto by patrně neměly postavení ÚSC s ústavně garantovaným právem na samosprávu, byť čl. 8 Ústavy (přinejmenším) by tuto představu mohl vcelku snadno evokovat. Postavení takových samosprávných okresů by se tak z ústavního hlediska nejvíce blížilo postavení městských částí či městských obvodů územně členěných statutárních měst, jakkoliv by na rozdíl od nich pravděpodobně disponovaly veřejnoprávní subjektivitou, stejně jako by zde nebylo možné – na rozdíl od městských částí – tvrdit, že jejich samospráva je odvislá od vůle jiného samosprávného celku. Přesnější a zejména jistější odpovědi na tyto a podobné otázky by však již závisely na konkrétní právní úpravě samosprávných okresů, případně jiných (mezi)stupňů územní samosprávy (například metropolitních regionů, subjektů obdobných svazkům či sdružením obcí atp.).

11.4.3 Přesnější vymezení samostatné působnosti ÚSC

Dle názoru Ústavního soudu ČR by do obsahu samostatné působnosti měly být zařazeny zejména „takové věci, které svými kořeny tkví právě v místním společenství a mají k němu specifický vztah za předpokladu, že mohou být místním společenstvím ve vlastní odpovědnosti a samostatně zvládnuty“ (Pl. ÚS 38/97).

Ústavní pořádek však o rozsahu samostatné působnosti mnoho nevypovídá. V čl. 101 odst. 3 Ústava sice garantuje právo finanční autonomie a v čl. 104 odst. 1 pro stanovení působnosti zastupitelstva vyžaduje formu zákona, aniž by však byť jen naznačovala jakýkoliv minimální standard zákonného vymezení rozsahu samostatné působnosti. Ústava v tomto směru směrem k běžnému zákonodárství (resp. zákonodárci) vlastně zcela mlčí. Tento fakt pak nabývá na důležitosti zejména ve vztahu ke skutečnosti, že naše územní samospráva není budována na základě například francouzské teorie *pouvoir municipal*, (vzdáleně připomínající přirozenoprávní koncepci územní samosprávy, která se u nás objevovala ve 2. polovině 19. století), ale že její samotná existence i rozsah jsou přímo odvislé od vůle státu. Zvláště v takovém případě je tedy zcela nezbytné tuto vůli formulovat jasně a přesně, což se však bohužel neděje.

Tato nedokonalost ústavního vymezení samostatné působnosti obcí a krajů v ČR je ještě patrnější, porovnáme-li naši úpravu s některými ústavami jiných postkomunistických zemí. Například čl. 44 již zrušené Ústavy Maďarské republiky vymezoval okruh úkolů svěřených k samostatné správě místnímu zastupitelskému sboru, následně pak vypočítává sedm konkrétních působností a pravomocí. Podobně tak činí i nová ústava Maďarska ve svém čl. 32 odst. 1.

Srovnatelný je i čl. 15 odst. 1 Ústavy Polské republiky, který ústavně zakotvuje zásadu decentralizace veřejné moci, na což navazují ustanovení čl. 87 a násl., ve kterých je vymezena autonomní normotvorba územních samosprávných celků. Polská ústava (zabývající se územní samosprávou zřejmě nejpodrobněji) pak také v čl. 167 odst. 1 územním samosprávným jednotkám zajišťuje podíl na veřejných důchodech odpovídající jejich úkolům (i toto důležité fiskální pravidlo naše ústavní úprava zcela postrádá, z čehož pramení řada problémů).

Obecní samospráva by si tak v ústavní rovině podle všeho zasloužila nejen zakotvení a garanci, ale také svou charakteristiku a alespoň rámcové vymezení. Na ni by následně měla navazovat úprava zákonná, představovaná tedy především ZOB, ZOK a ZHMP. Kvalitnější ústavní profil obecní samosprávy (potažmo její samostatné působnosti) by mimo jiné zajistil nejen určitou minimální standardizaci a unifikaci v těchto předpisech, ale i přesnější vymezení samostatné působnosti a agendy, která do ní spadá (což úzce souvisí i s tím, co bude uvedeno v dalších (pod)kapitolách tohoto textu).

V důsledku nepřesné úpravy je pak praxe ÚSC nucena potýkat se s některými více či méně závažnými problémy. V některých zákonných zmocněních k vydání právních předpisů například může docházet

k prolínání samostatné a přenesené působnosti (například u místních poplatků), zvláštní pozornost je třeba věnovat třeba i problému tzv. systémové podjatosti oprávněných úředních osob, tj. problému imanentně spjatého se smíšeným modelem veřejné správy, kdy obec vystupuje zároveň jako účastník řízení a zároveň její orgán (potažmo zaměstnanci) realizují povinnosti správních orgánů v daném řízení. Řadu dřívějších problémů se již podařilo v běhu času odstranit (ať již výkladem, či změnou právní úpravy), systematicky nazíráno však primární příčina, tj. nepřesné vymezení samostatné působnosti, stále přetrvává.

Vedle samotného přesnějšího vymezení samosprávy jako takové se však můžeme ptát (třeba zde shodně s Vedralem) přinejmenším po dvou dalších tématech se samostatnou působností úzce spjatých. V první řadě se nabízí otázka, do jaké míry je vhodné i nadále setrvávat na principu, že rozsah samosprávy (samostatné působnosti) je v případě všech obcí stejný bez ohledu na jejich (zejména ekonomickou) schopnost úkoly do samostatné působnosti spadající skutečně vykonávat, v druhé se pak vynořuje myšlenka s tou první výrazně související (a také zde již zmíněná), že bude zřejmě nezbytné uvažovat i o obligatorním výkonu určitých úkolů, neboť samospráva nemůže být v moderním státě pouze právem obce vůči státu, ale musí být též její povinností vůči občanům. Typickým příkladem oblasti, ve které lze o něčem takovém uvažovat, je právě vzájemná spolupráce mezi jednotlivými ÚSC.

Vedral sám si sice na první otázku neodpovídá přímo negativně, připouští však, že realizace naznačené myšlenky by s sebou přinesla rizika a teoretické i praktické problémy. Řešení druhé otázky pak vidí v opuštění koncepce dvojí působnosti územní samosprávy a nastolení působnosti jediné, v níž by však samosprávné celky měly jak právo některé záležitosti spravovat, tak také povinnost určitou agendu vykonávat.

Samostatně se zřejmě jedná o úvahy realizovatelné jen s obtížemi, ve vzájemné kombinaci by však mohly poskytnout určité vodítko pro další možný vývoj územní samosprávy. Pokud by totiž byla přijata koncepce, podle níž by obce a kraje byly zavázány k plnění určitých úkolů (například vzájemně spolupracovat), lze předpokládat, že například v případě obcí by rozsah těchto úkolů mohl být také kategorizován podle typu obce (velikost, počet obyvatel, tranzitní dostupnost atp.), v důsledku čehož by mohlo dojít ke zcela novému rozlišování obcí podle úrovně jejich samostatné působnosti. Zároveň lze předpokládat, že by došlo k postupnému odstraňování některých místních dekoncentrátů státní správy a k přesunu jejich agendy do „nové“ působnosti samosprávných celků. Hlavní důraz by pak měl být kladen především na precizní odlišení zbývajících státní správy a územní samosprávy z hlediska jejich působnosti a pravomocí.

11.4.4 Přesuny působnosti mezi základními a vyššími ÚSC

Obdobné úvahy jako u zřízení nového (mezi)stupně územní samosprávy lze formulovat směrem k otázce „primárnosti“ či „přednosti“ jedné úrovně samosprávy nad úrovní druhou. Obecní samospráva je chápána jako samospráva „základní“, což by mělo značit nejen to, že jde o samosprávu „nejnižší“, resp. nejbližší adresátům správy (občanům), ale také to, že by se mělo jednat o samosprávu apriorní, tj. že by do ní měly ve světle principu subsidiarity patřit všechny záležitosti, které není třeba řešit na úrovni vyšší. Základ tohoto principu je založen již v Ústavě, která výslovně uvádí: „*Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.*“ (čl. 104 odst. 2 Ústavy).

Tomu odpovídá i zákonná konstrukce vymezení samostatné působnosti obcí a samostatné působnosti krajů, jejichž vzájemný vztah (nikoliv však již obsah, viz výše) je relativně jednoznačný. Do samostatné působnosti krajů „*patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou*

působnost kraje“ (§ 14 odst. 1 ZOK), krajská samospráva je tedy subsidiární toliko vůči státní správě (zde nepřímé), jinými slovy řečeno, k tomu, aby něco spadalo do sféry krajské samosprávy, stačí, aby to zákon výslovně nesvěřil do působnosti státu.

V případě samostatné působnosti obcí však platí, že do ní patří „záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon“ (§ 35 odst. 1 ZOB), přičemž zásadní je zejména část „pokud nejsou zákonem svěřeny krajům“ vyjadřující právě princip subsidiarity.

Toto východisko apriorní přednosti obecní samosprávy nad samosprávou krajskou je pak třeba brát v potaz v úvahách o změně „těžiště“ té či oné úrovně územní samosprávy (například v podobě „posilování“ krajské samosprávy na úkor samosprávy obecní). Ústava ani zákonná úprava v zásadě nevylučují, aby zákonodárce určitou agendu – například územní rozvoj, koordinaci dopravy atp. – explicitně svěřil vyšší samosprávě (krajům), je při tom však nezbytné dodržet materiální hledisko určení takové kompetence, a to právě v podobě zákonné podmínky, že daná záležitost musí být „v zájmu kraje a občanů kraje“, neboť v takovém případě prakticky vždy jde o porušení (nebo naplnění, záleží na úhlu pohledu) organizačního principu subsidiarity.

Podobně je možné konstatovat, že i způsob zákonného vymezení samostatné působnosti (naznačený výše) takovému přesunu nebrání. Samostatná působnost ZÚSC i VÚSC je vymezena velmi obecně i za pomoci tzv. neurčitých právních pojmů (např. „potřeba bydlení“, „veřejný pořádek“ a další pojmy užívané v § 35 odst. 2 ZOB), což umožňuje zákonodárci relativní flexibilitu ve vymezení obsahu konkrétní náplně samosprávy, resp. v určení, která (čí) samostatná působnost má obsahovat jakou agendu. Opomíjet při tom v neposlední řadě nejde ani politickou rovinu problému, protože řada oblastí věcné působnosti územních samosprávních celků vykazuje „politický náboj“, ať již pozitivní (že obce o danou agendu spíše mají zájem) či negativní (že se obce dané agendy případně rády zbaví).

11.4.5 Varianta A: Změna HMP na „obyčejné“ statutární město

Přinejmenším v posuzovaném metropolitním regionu je další úvahou týkající se možné spolupráce mezi samosprávnými celky ta, která předpokládá odstranění specifického „duálního“ postavení HMP coby obce a kraje zároveň, a podřazení HMP režimu statutárních měst podle ZOB.

Čistě z právního pohledu lze konstatovat, že taková varianta v zásadě nepostrádá logiku. Jak již bylo výše uvedeno, dvojaké postavení Prahy coby zároveň ZÚSC i VÚSC vytváří výraznou ojedinělost v typologii subjektů územní samosprávy, která se – přinejmenším nepřímou – projektuje i do Středočeského kraje (který musí nejen tvořit nejen atypický „prstenec“ kolem HMP, ale také postrádá vlastní „sídelní“ město).

Změna Prahy na „obyčejné“ statutární město by však předpokládala úpravu ústavního pořádku ČR, neboť by vyžadovala novelizaci čl. 1 bodu 1 ústavního ZVVÚSC (patrně v podobě jeho zrušení) a bodu 2 (zahrnutí území HMP do SČK). Současné území HMP by patrně také muselo být podrobeno rozdělení na okresy (dle ZÚSČ), neboť v současné době tak rozčleněno není, neboť tuto funkci v zásadě plní 10 obvodů (§ 2 odst. 1 ZÚSČ). Je otázka, zda by se změna hlavního města na „klasické“ statutární město neměla projevit i do jeho vnitřního – do značné míry atypického – rozčlenění na „malé“ a „velké“ městské části (v závislosti na míře vykonávané přenesené působnosti). Relativní benevolence, kterou statutárním městům poskytuje zákon o obcích ve vztahu k jejich vnitřnímu rozčlenění formou statutu (viz zejm. § 130 ZOB a násl.) by nezbytnost takového kroku zřejmě nevyžadovala, to však podle našeho názoru automaticky neznamená, že by se touto v případě přeměny hlavního města na běžné statutární

město nebylo nutno se zabývat. Naopak beze změny by patrně mohlo zůstat členění na katastrální území, které v hlavním města ze zákona plní funkci evidenční (viz zejm. § 14 odst. 5 ZHMP).

V neposlední řadě je třeba zdůraznit, že současná podoba ZHMP (ve světle řady novelizací provedených za poslední téměř čtvrt století platnosti tohoto předpisu) vykazuje celou řadu odchylek od ZOB, a podřazení HMP pod ZOB by tak musela předcházet důkladná analýza nezbytnosti případných (očekávatelných) úprav vnitřního fungování HMP a jejich městských částí (které by v důsledku toho přišly o svou výše zmíněnou částečnou subjektivitu a staly by se „obyčejnými“ vnitřními organizačními jednotkami statutárních měst bez vlastní právní osobnosti). Zřejmě by se jednalo především o odlišnosti v postavení některých orgánů a jejich obsazení (například širší požadavek státního občanství ČR členů rady hlavního města dle § 69 odst. 1 ZHMP vycházející zejména z možnosti plurality náměstků primátora, kteří jej mohou v jeho nepřítomnosti zastupovat dle § 74 odst. 1 ZHMP, což je konstrukce, kterou obecní zřízení nezná (§ 104 odst. 1 ZOB) a tak podobně), stejně jako v některých jejich kompetencích (ztrátou postavení vyššího územního samosprávného celku by Praha například přišla o možnost zákonodárné iniciativy dle čl. 41 odst. 2 Ústavy ČR a § 59 odst. 2 písm. a) ZHMP).

V souvislosti s touto změnou by v neposlední řadě bylo třeba posoudit, nakolik například právní předpisy vydané orgány hlavního města byly vydány v rámci výkonu kompetencí vyššího územního samosprávného celku (ať již v samostatné, tak v přenesené působnosti), a jaký by měl být jejich další „osud“ po zániku tohoto VÚSC. V úvahu by v takovém případě připadala jak jejich recepce nastupujícím VÚSC (tedy, že by je „za své“ přijal nový Středočeský kraj, do něhož by Praha po změně spadala, teoreticky by tento krok bylo možné realizovat i přímo zákonem), vyloučit ale nelze ani situaci, kdy by bylo třeba proces jejich tvorby opakovat. V každém případě by bylo nezbytné výslovně stanovit, na který orgán by přešla kompetence k potenciálním novelizacím či derogacím těchto již existujících předpisů (částečným vzorem by mohla být historická paralela zrušených okresních úřadů nadaných pravomocí vydávat nařízení dle § 6 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, ve znění do 31. 12. 2002, případně též situace, která – v ještě hlubší historii – vyvstala ve vztahu k obecně závazným vyhláškám městských částí statutárních měst vydaných za platnosti zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve světle nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 17. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 40/95, které však po rekodifikaci obecního zřízení v roce 2000, které normotvornou pravomoc městských částí zrušilo (§ 134 odst. 2 ZOB), nemohly být těmito subobecními strukturami měněny ani rušeny).

11.4.6 Varianta B: Velká Praha – vytvoření novodobé „Velké Prahy“ integrací bezprostředně provázaných obcí Středočeského kraje

Protože HMP není „obyčejnou“ obcí, není možné k ní připojovat další obce na základě vzájemné dohody (§ 12 odst. 1 ZHMP). Území HMP (coby VÚSC) lze měnit pouze zákonem (čl. 2 ústavního ZVVÚSC). Integrace obcí SČK do HMP by tak musela být provedena buď zákonem, anebo nástrojem vzešlým ze zákona.

Takový nástroj však aktuálně v současné právní úpravě není, takže by se musel nově vytvořit. Integrace provedená zákonem by pak s velkou pravděpodobností vyvolávala velmi důvodnou obavu z toho, že takový krok by mohl být chápán jako zásah do ústavně garantovaného práva obcí na územní samosprávu (čl. 8 Ústavy). Úvahy o „Velké Praze“ by tak mnohem spíše musely být podmíněny souladnou vůlí jak dotčených okolních obcí, tak i Prahy samotné na této integraci a „rozšiřování“ hlavního města.

Na základě historické zkušenosti lze předpokládat, že přinejmenším v některých případech by na straně obcí sousedících s hlavním městem zájem na připojení se k němu (a tedy „být součástí Prahy“) existovat mohla, a to patrně zejména za předpokladu, že by i po tomto připojení zůstaly zachovány dosavadní orgány například v podobě orgánů takto nově vzniklé městské části hlavního města. Jinou otázkou ovšem je, že Praha se již nyní člení do mimořádně vysokého počtu městských částí a nelze očekávat, že by mohla mít zájem na jeho dalším zvyšování (tj. připojení okolních obcí by patrně připouštěla pouze za předpokladu jejich „integrace“ do již existujících okrajových městských částí) anebo by muselo HMP projít vnitřní reorganizací počtu a struktury MČ.

Odhlédneme-li od výše zmíněných – spíše real-politických – konotací a souvislostí, je možno zvažovat, že co do pozitivněprávní úpravy by nástrojem k integraci okolních obcí patrně byla dohoda (koordinační veřejnoprávní smlouva) mezi dotčenou obcí a hlavním městem Prahou, která by mohla vyjít z obdobného nástroje upraveného v zákoně o obcích (zejm. § 19 odst. 3 a násl. ZOB), který by však nezbytně nutně musel být doplněn o proces vedoucí k související změně hranice krajů (sloučení obcí, resp. připojení jedné obce k obci jiné, dle obecního zřízení napříč kraji přípustné není).

To je ovšem poměrně problematické, neboť území vyšších územních samosprávných celků jsou stanovena zákonem (resp. územím okresů), takže na případnou dohodu o připojení sousední obce k hl. m. Praze by musela navazovat zákonodárná aktivita, která by této „samosprávné vůli“ přizpůsobila správní obvody administrativního členění státu (obdobný nástroj již stávající úprava zná pro případ oddělení okrajové městské části HMP od Prahy, viz § 12 odst. 1 ZHMP). Obtížně řešitelný problém by však vznikl za situace, kdy by zákonodárce – v zásadě z jakéhokoli důvodu – takovou úpravu nepřijal, a území dotčených VÚSC (tedy HMP a SČK) by zákonem nezměnil. Protože je vysoce žádoucí oba procesy (tj. připojení sousedící obce k Praze na jedné straně a změnu hranic VÚSC na straně druhé) vzájemně provázat, bylo by možné uvažovat o tom chápat dohodu o připojení jako svého druhu podkladový úkon, který své účinnosti nabyl příslušnou změnou hranic obou vyšších územních samosprávných celků.

Tato varianta nicméně neřeší případnou pasivitu (či obstrukci) ze strany zákonodárce, do jehož libovůle by se tak daná záležitost mohla dostat. Zároveň je však na druhou stranu nutné zdůraznit, že určitou „brzdou“, zde například v podobě nezbytnosti „legislativního potvrzení“, je možno vnímat i pozitivně, neboť i vzhledem k velikosti Prahy a k počtu obcí s ní sousedících by bylo vhodné, aby jeho územní změny probíhaly „živelně“ a nekoordinovaně, a to – mimo jiné – i z důvodu zásahů, které takové změny ve struktuře veřejné správy přinesou do například již probíhajících správních řízení (ve vztahu ke změně příslušnosti správních orgánů atp.). Takovou „brzdou“ by však, za předpokladu racionálního výkonu veřejné správy, samozřejmě mohla být i Praha samotná, vyjdeme-li z toho, že by všechny tyto změny byly podmíněny souladem vůlí obou (všech) dotčených územních samosprávných celků, tedy i Prahy coby subjektu, který by „své“ rozšiřování koordinoval. Vedle toho pak v neposlední řadě nelze nevidět, že například dle zkušeností ze zahraničí od cca 60. let minulého století platí, že obce sousedící s metropolí nevykazují výraznější „dostředivé“ tendence, které by se demonstrovaly do snahy spojit se s metropolí, ale mnohem spíše se snaží řešit společné problémy právě formou meziobecní spolupráce s metropolí se současným zachováním své samostatnosti (samosprávnosti).

11.4.7 Varianta C: Malá Praha – oddělení venkovských městských částí a vytvoření „Malé Prahy“

Opět platí, že území HMP lze měnit pouze zákonem, takže i oddělení „venkovských“ částí by muselo být provedeno buď zákonem, a/nebo kroky na základě zákona.

Takovými kroky by mohlo být využito již výše zmíněného § 12 odst. 2 ZHMP, podle kterého platí, že „Vysloví-li občané městské části, která má alespoň 500 obyvatel a územně sousedí s jinou obcí, v místním referendu souhlas s oddělením této městské části od hlavního města Prahy, je zastupitelstvo hlavního města Prahy povinno ve lhůtě 90 dnů ode dne konání místního referenda podat Poslanecké sněmovně návrh zákona o změně území hlavního města Prahy.“ Jde tedy o nástroj, který již sám o sobě předpokládá další legislativní kroky. Úspěch těchto kroků (tj. to, že by zákonná změna území HMP vůbec prošla zákonodárným procesem) však ani výsledek referenda negarantuje, mutatis mutandis zde tak platí výhrady, resp. upozornění uvedená výše v předcházející podkapitole.

Tato varianta změny v postavení či lépe řečeno velikosti a „dosahu“ hlavního města Prahy má oproti té předchozí drobnou výhodu v tom, že i v případě její realizace cestou zákona (kterým by došlo nejen ke změně hranic správních obvodů, ale vůbec k samotnému vzniku nových samosprávných obcí) nedochází k zásahům do práva na samosprávu (za předpokladu souhlasu ze strany hlavního města Prahy, které by mohlo mít zájem na svém „zeštíhlení“ a zefektivnění své správy, v současné době zatížené velkým množstvím samostatných městských částí), ale z určitého úhlu pohledu spíše k jeho posilování. Zkušenosti ukazují, že navzdory snahám ze strany státu (promítnutým i do konstrukcí podmínek pro různé změny území obcí v § 18 a násl. ZOB) mají základní územní samosprávné celky tendenci spíše se dále štěpit než zcelovat, což lze přinejmenším do určité míry předpokládat i u okrajových částí hlavního města. Jako určitý „protitlak“ by snad mohla působit jen sama „značka“ hlavního města, která by odstředivé tendence okrajových částí mohla do jisté míry tlumit (pro městské části by se mohlo ukázat výhodnější zůstat součástí HMP spíše, než se stát samostatnou obcí „vedle“ Prahy).

Je logické, že oddělení od Prahy by se týkalo především těch městských částí, které k tomu splňují předem stanovená kritéria či podmínky. Jednalo by se o 11 městských částí, které jsou venkovského typu a které mají méně než 5 000 obyvatel a mají společnou hranici s obcemi Středočeského kraje v zázemí Prahy. Tento postup byl zvolen, aby nedošlo ke vzniku exkláv. Podrobněji je rozpracováno ve výstupu V souhrn.

11.5 Spolupráce mezi subjekty územní samosprávy

V obecné rovině platí, že obce mohou spolupracovat s jinými obcemi, což se týká jak obcí podle obecního zřízení (§ 46 a násl. ZOB), tak krajů (§ 24 ZOK), a samozřejmě i hlavního města Prahy (§ 20 a násl. ZHMP). V případě Prahy přitom platí, že spolupráce může být realizována jako samotným HMP, tak i jejími jednotlivými městskými částmi, které mohou spolupracovat s jinými obcemi v rámci výkonu samostatné působnosti, a to i na základě smlouvy (§ 23 odst. 1 ZHMP). Předmětem takové smlouvy však nemůže být právní jednání, o jejichž svěření městským částem rozhoduje HMP Statutem (§ 23 odst. 2 ZHMP), musí se tak jednat o záležitost spadající pod městské části přímo ze zákona.

Navzdory tomu, že všechny tři klíčové zákony upravují, resp. výslovně umožňují, vzájemnou spolupráci ÚSC, objevují se v této oblasti mnohé rezervy. Níže nabízíme krátká zamyšlení nad některými z nich.

11.5.1 Spolupráce krajů

Spolupráci krajů je v pozitivně právní úpravě, v teoretickém zkoumání, a koneckonců patrně i při praktickém výkonu veřejné správy věnována výrazně menší pozornost než spolupráci mezi obcemi. V zásadě jediná dvě stručná ustanovení § 24 ZOK tezevitě uvádí, že „Kraje mohou spolupracovat s ostatními kraji a s obcemi.“ (§ 24 odst. 1 ZOK), že „Na spolupráci krajů s ostatními kraji a s obcemi nelze použít ustanovení občanského zákoníku o spolku a o smlouvě o společnosti.“ (§ 24 odst. 2 ZOK) a že „Kraj

nemůže být členem svazku obcí.“ (§ 26 ZOK). Podobně stručná, a do jisté míry i proklamativní, ustanovení pak nacházíme i dále ve vztahu ke krajské spolupráci s jinými subjekty než ÚSC, resp. s ÚSC jiných států.

Krajské zřízení však, na rozdíl od zřízení obecního, blíže nevymezuje například možnost krajů uzavírat koordinační veřejnoprávní smlouvy o přenosu působnosti, ani v případě zvláštních zákonů taková možnost není typická (ve světle požadavku § 160 odst. 1 a 5 správního řádu).

Kraje tak například nemají možnost „vytvářet“ sdílené či společné úřady (či jiné orgány), které by mohly projednávat a následně schvalovat dokumenty v agendě, která se jich (obou) týká, jako tomu například, ale nejen, v případě SČK a HMP. Není samozřejmě vyloučeno, aby na čistě na dobrovolné bázi krajské orgány vzájemně koordinovaly výkon svých působností ve „společné“ věci, z pohledu práva však stále půjde o dva (resp. více) samostatné procesy vedoucí ke dvěma (resp. více) výsledkům správní činnosti (rozhodnutí, opatření obecné povahy, strategický či plánovací dokument atp.). Jakkoliv takové dokumenty mohou být vytvářeny ve vzájemné shodě, nikdy nebude do budoucna vyloučeno, že u jednoho (resp. jen u některých) z nich dojde k následným úpravám, které již vzájemně koordinovány nebudou atp.

Možnost sdílené kompetence, nebo „pevné“ spolupráce například na základě koordinační veřejnoprávní smlouvy, by musela být výslovně zakotvena zákonem (ať již ZOK nebo zvláštní úpravou), což vyplývá jak z čl. 79 odst. 1 Ústavy, tak i z již výše zmíněného § 160 odst. 5 správního řádu.

Teoreticky takovou možnost – dokonce v institucionalizované podobě – nabízí návrh zákona o podpoře regionálního rozvoje, který pracuje s tzv. metropolitními svazky (§ 18j a násl.). Jde však stále o pouhý prvotní záměr, který vykazuje mnohé nedomyšlenosti, jimž by bylo třeba se ještě věnovat, přinejmenším ve vztahu k vybraným agendám krajské samosprávy, v nichž bychom o vzájemné spolupráci uvažovali.

11.5.2 Meziobecní spolupráce – svazky či společenství obcí, slučování obcí atd.

V nedávné době došlo v právní úpravě možností meziobecní spolupráce k (čím dál známější) novince v podobě společenství obcí (§ 53a a násl. ZOB). Ani tím se však všechny potenciální úvahy o možnostech meziobecní spolupráce zcela nevyčerpaly a teorie i praxe uvažují nad dalšími.

Přijetím nové právní úpravy společenství obcí nedošlo například k posunu v otázce uzavírání veřejnoprávních smluv o přesunu působnosti mezi obcemi a společenstvími obcí (byť obecná úprava patrně nevylučuje, aby tuto možnost přinesl zvláštní zákon, viz § 53a odst. 4 ZOB), jakkoliv některé konstrukce zvolené zákonodárcem se takovému stavu částečně blíží (viz § 53e ZOB).

Další, jednou z periodicky (byť nepravidelně) se vracejících otázek, je problematika nuceného slučování obcí, tj. do jaké míry lze základní územní samosprávné celky motivovat či dokonce nutit ke slučování.

V první řadě je třeba zdůraznit, že současná právní úprava již řadu motivačních faktorů obsahuje (zařazení možnosti slučování obcí do sféry samostatné působnosti, relativní volnost smluvní úpravy dohody o sloučení, pouze fakultativní místní referendum atp.), naproti nimž existuje poměrně rigidní a „přísná“ úprava oddělení části obce od obce stávající (obligatorní referendum, zákonný požadavek minima obyvatel nové i původní obce, kompetence ve sféře státní správy atp.). Navzdory tomu však počet obcí v ČR neklesá (v důsledku slučování či připojování obcí), ale naopak stoupá, a to i když odhlédneme od obcí vzniklých zcela nově například v důsledku rušení či zúžení území vojenských újezdů. Tím spíše je otázka nuceného slučování obcí neustále aktuální, zejména za situace mimořádně fragmentované obecní samosprávy v ČR.

11.5.3 Intenzivnější meziobecní spolupráce mezi Prahou (zvláště okrajovými městskými částmi) a přilehlými obcemi Středočeského kraje

Za hlavní příčinu bariéry spolupráce obcí Středočeského kraje na jedné straně a městských částí HMP na straně druhé lze považovat dva důvody, které jsou komplementárně propojeny.

Tím prvním je skutečnost, že městské části nejsou samostatnými subjekty veřejné správy (právními osobami ve formě veřejnoprávních korporací), ale toliko vnitřními organizačními složkami hlavního města, byť disponujícími jakousi částečnou právní osobností (viz zejm. § 3 odst. 2 ZHMP).

Druhým důvodem – organicky vyplývajícím z toho prvního – je pak to, že samostatná působnost obcí a samostatná působnost městských částí HMP jsou platnou právní úpravou konstruovány odlišně, a to nejen co do obsahu, ale také co do způsobu zakotvení. Zatímco samostatná působnost obcí je vymezena zejména ustanovením § 35 obecního zřízení, které je velmi obecné, rámcové a vymezující samostatnou působnost za použití generelních a neurčitých právních pojmů (*“Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce...”*, *“Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.”* atp.), je samostatná působnost městských částí vymezena zcela konkrétně (neboť je třeba ji vymezit vůči samostatné působnosti HMP jako takového) a v zásadě taxativním, tedy uzavřeným, výčtem. Je tomu tak zejména proto, že samostatnou působnost městských částí je třeba vymezovat (vlastně negativně) vůči samostatné působnosti samotného HMP. Ještě jinými slovy řečeno, zákonodárce zde musí “napevno” narýsovat hranici mezi HMP a jeho MČ, kterou se v případě “obyčejných” obcí vlastně zabývat nemusí (a proto mu stačí použít obecné vymezení samostatné působnosti tak, jak je výše uvedeno).

Do samostatné působnosti městských částí HMP tak zákon výslovně (§ 18 odst. 1 ZHMP) řadí:

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

Kromě toho pak ale zákon ještě připouští, aby rozsah samostatné působnosti městských částí upravilo i HMP svým Statutem (ve formě obecně závazné vyhlášky), přičemž výslovně vyjmenovává agendu, kterou lze městským částem přiznat. Jde o rozhodování o těchto právních jednáních:

- a) o uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru, návratné finanční výpomoci, zápůjčky nebo dotace, o převzetí dluhu, o převzetí ručitelského závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o společnosti²⁶), orgány městské části,*
- b) o peněžitých a nepeněžitých vkladech městské části do obchodních společností a svazků,*
- c) o majetkové účasti městské části na podnikání jiných osob s výjimkou právnických osob založených nebo zřízených městskou částí,*
- d) o pronájmu, převodu a nabytí nemovitých věcí, včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů,*
- e) o bezúplatném převodu movitých věcí včetně peněz,*
- f) o bezúplatném postoupení pohledávek městské části,*
- g) o vzdání se práva a prominutí dluhu,*
- h) o zastavení movitých a nemovitých věcí,*
- i) o dohodách o splátkách dluhů,*
- j) o uzavírání smluv podle § 23, 24, 26 až 27.*

Všechno ostatní pak “automaticky” spadá do samostatné působnosti přímo HMP. Jde-li tedy v případě spolupráce mezi městskou částí HMP a některou obcí SČK o některou záležitost, která není výše vyjmenována (buď o záležitost rovnou spadající do samostatné působnosti městských částí, anebo záležitost, kterou lze městským částem svěřit alespoň Statutem HMP), je v takovém případě nezbytné, aby spolupráce probíhala přímo na půdorysu obec SČK – HMP. Příkladem může být třeba otázka vodovodů, kdy podle zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích platí, že “o rozvoj vodovodů a kanalizací, odpovídající potřebám obce, zajištěním jeho zapracování do územně plánovací dokumentace obce v souladu s plánem rozvoje vodovodů a kanalizací” (§ 26 odst. 1 písm. a) zákona) dbají v samostatné působnosti obce (!), nikoliv však již městské části HMP (či územně členěných statutárních měst dle obecního zřízení). Toto je v případě HMP navíc komplikováno tím, že za tímto účelem si HMP navíc zřídilo vlastní “obslužné” společnosti, konkrétně Pražské vodovody a kanalizace, a.s., resp. Pražskou vodohospodářskou společnost, a.s. Obdobně to však platí o všech dalších oblastech samostatné působnosti.

Řešením je buď změna ZHMP, který by vymezil samostatnou působnost městských částí natolik obecně, aby do ní “automaticky spadlo” vše, co se týká toliko městské části jako takové, anebo změna, resp. zohlednění výše uvedené skutečnosti zvláštními zákony upravujícími konkrétní otázky spadající do samostatné působnosti obcí, které by musely výslovně zmiňovat i městské části HMP.

11.5.4 Varianta E: Spolupráce městských částí (MČ) hlavního města Prahy (HMP) se sousedícími obcemi

- Tato forma spolupráce je specifická ze dvou hlavních důvodů:
 - týká se výhradně Pražské metropolitní oblasti, resp. bezprostředního (k tomuto podrobněji dále) okolí jen hlavního města Prahy, a
 - předpokládá zapojení městských částí HMP coby spolupracujících entit bez plnohodnotné právní subjektivity.
- Spolupracujícími entitami by zde byly „okrajové“ městské části HMP, tj. ty MČ, které sousedí i s jinými obcemi nebo jichž se přeshraniční spolupráce týká (tj. nikoliv jen jinými městskými částmi), resp. které fakticky tvoří „krajskou“ hranici hlavního města Prahy, na jedné straně a dotčené sousedící obce na straně druhé. Dotčenou obcí přitom nemusí být jen obec, která je bezprostředním (mezujícím) sousedem HMP (resp. jeho příslušné městské části), ale i obec vzdálenější, na kterou však daná záležitost, jež má být předmětem spolupráce, určitým způsobem doléhá (může jít o otázky dopravní obslužnost, energovodů atp.).
 - Vymezení potenciálně dotčených obcí je možné buď „napevno“, tj. normativním určením jejich okruhu (například „mezující sousední obce a obce s nimi bezprostředně sousedící“ či pomocí určitého perimetru atp.), anebo formou obecné podmínky „obec, již se týká záležitost, která je předmětem vzájemné spolupráce“.
- Tato forma spolupráce se jeví jako účelná v těch případech, kdy se určitá společná záležitost dotýká jak obce v bezprostředním okolí hlavního města Prahy, tak Prahy samotné, zároveň však platí, že pro její „lokálnost“ není účelné, aby se jí zabývaly přímo orgány HMP jako takové, nýbrž orgány dotčené městské části.
- Stejně jako je tato forma spolupráce do značné míry specifická, by se také musela vypořádat s přinejmenším dvěma problémy (byť zřejmě nestejně závažnými).
 - Prvním – a patrně větším – z nich je atypické postavení městských částí HMP. Ty jsou na jednu stranu toliko „jednotkami“, do nichž se hlavní město člení (§ 3 odst. 1 ZHMP), na druhou stranu však v rozsahu stanoveném ZHMP a Statutem HMP vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících (§ 3 odst. 2 ZHMP), tedy mají přinejmenším částečnou právní osobnost (subjektivitu). Tím se výrazně odlišují od – alespoň částečně srovnatelných – městských částí či městských obvodů běžných statutárních měst dle obecního zřízení. V důsledku toho mají také městské části jakousi vlastní samostatnou působnost, do níž spadají jak záležitost vymezené výslovně zákonem (zejm. § 18 ZHMP), tak ty, které tam jsou svěřeny Statutem HMP (§ 17 odst. 1 písm. b) ZHMP).
 - Mezi ty kompetence, které lze městským částem přiznat Statutem, pak patří i kompetence uzavírat smlouvy o spolupráci s jinými MČ, jinými obcemi či o vytvoření DSO (§ 18 odst. 3 písm. j) ZHMP). Problémem však zůstává, že ve vztahu k poslední zmíněné možnosti (vytvoření DSO) platí, že členem DSO může být toliko hlavní město jako takové (§ 24 odst. 1 ZHMP), nikoliv však jeho městská část, která nemá postavení územního samosprávného celku. Bylo by tedy třeba rozšířit samostatnou působnost městských částí HMP i o možnost těchto MČ vstupovat do svazků obcí, jakkoliv třeba s tím omezením, že předmětem takového svazku by mohly být pouze výslovně upravené záležitosti, případně s tím, že členy takového svazku by vedle městských částí mohly být

pouze dotčené (sousedící) obce. Šlo by tak o specifickou podkategorii (dobrovolných) svazků obcí tak, jak jsou dnes již upraveny v obecním zřízení.

- Druhým aspektem, který by potenciálně mohl představovat problém, je skutečnost, že „meziobecní“ spolupráce mezi městskými částmi HMP a s nimi sousedícími obcemi by fakticky překračovala „krajskou“ hranici mezi hlavním městem Prahou coby vyšším územním samosprávným celkem a Středočeským krajem. To samo o sobě vyloučeno není (ani dnes není nezbytné, aby například členové DSO náleželi k těmto VÚSC), zde by však bylo atypické, že tento „přeskrajský“ prvek by zde byl obsažen vždy (jako imanentní součást vyplývající z podstaty této spolupráce) a že u některých oblastí by daná spolupráce mohla „narazit“ na krajské kompetence, resp. na krajskou úroveň správy. DSO bude registrováno na kraji, ve kterém má sídlo, z hlediska racionality doporučujeme, aby sídlo DSO bylo zřízeno v obci v zázemí Prahy (tzn. ve Středočeském kraji) a ne v MČ HMP, jelikož Středočeský kraj již má zřízen Rejstřík svazků obcí na rozdíl od HMP.
- Pro takové případy by bylo vhodné do této podkategorie DSO zakomponovat i mechanismus případného „konzultačního“ zapojení krajské úrovně správy, resp. orgánů HMP coby VÚSC na jedné straně a orgánů SČK na straně druhé.
- Výhody:
 - Možnost řešení společných problémů na platformě, kterou současný systém neumožňuje.
 - Zapojení okrajových městských částí HMP do další formy meziobecní spolupráce.
- Nevýhody:
 - Určitá asystémovost spočívající v nové formě (resp. „podformě“) DSO, jehož členy by mohly být i „neobce“.
- **Shrnutí: Podstatou této spolupráce je umožnit efektivní řešení lokálních a mnohdy specifických problémů vyskytujících se na pomezí hranice hlavního města Prahy, ale nedosahujících svou podstatou a intenzitou až na celopražskou úroveň, na úrovni toliko orgánů městských částí a obcí, jichž se daný problém týká.**

11.5.5 Varianta D: Územní spolupráce formou vytváření společných institucí či zvláštní organizace zastřešující metropolitní spolupráci

Použití instrumentů občanského práva není vyloučeno nejen tam, kde to zákon výslovně zdůrazňuje (spíše jakoby „pro jistotu“), ale i tam, kde to veřejné právo prostě nevylučuje. Zákon nevylučuje, aby SČK a HMP společně zakládaly obchodní společnosti (s.r.o., a.s. atp.), případně vzájemně vstupovaly do již vytvořených subjektů, za účelem plnění společných úkolů. Podobně platí, že územní spolupráce samozřejmě může mít i formu veřejnoprávní, ať již takovou, s níž recentní právní úprava počítá, anebo takovou, nad níž lze teoreticky uvažovat. **Tato varianta je v detailu rozpracována v kapitole č. 12.**

Chápeme-li pojem „Metropole“ ve smyslu SČK + HMP, pak zde v zásadě platí výše uvedené o možných formách spolupráce mezi těmito dvěma subjekty. Podmínkou ovšem i zde je to, aby předmětem oné spolupráce (v daném případě určité metropolitní organizace) byla otázka spadající do sféry samostatné působnosti (§ 28a ZHMP). Podobně viz předchozí oddíl. Metropolitní spolupráci lze chápat jako spolupráci na urbánní úrovni ve specifických – metropolitních – oblastech, jejichž specifikem (jedním

z podstatných specifik) je existence tzv. jádrového města, které výrazně ovlivňuje (pozitivně i negativně) povahu toho, v čem dotčené obce potřebují spolupracovat. Jádrové (typicky krajské) město působí nejen „dostředivě“ ve vztahu k možnostem práce, nabídky kultury, vzdělání, výkonu veřejné správy a dalších každodenních oblastech života, tak ale i „odstředivě“ v tom smyslu, že například cena bydlení v takovém městě může vést jeho obyvatele k přesunu do „satelitních“ obcí v blízkém i vzdálenějším okolí jádrového města, což pak negativně ovlivňuje jejich fungování (typicky rozpor v tom, že „obyvatel“ takové obce zůstává „občanem“ jádrového města, což má zásadní dopad na peníze z rozpočtového určení daní pro satelitní obec atp.).

Nezbytnost metropolitní spolupráce primárně, ale nikoliv výhradně, vnímáme v oblastech kolem „nezpochybnitelných metropolí“, tj. Prahy, Brna a Ostravy, podle našeho názoru však nelze odhlédnout ani od obdobných problémů objevujících se, byť třeba v jiné intenzitě, v okolí, jak již bylo uvedeno, ostatních krajských měst (přičemž teoreticky nelze vyloučit vznik takových problémů i v okolí nekrajských statutárních měst). Metropolitní spolupráci chápeme jako podkategorii územní spolupráce formou vytváření společných institucí (metropolitních svazků v rámci metropolitních oblastí), její podrobnější rozbor je tedy součástí již výše zmíněné kapitoly č. 12.

11.5.6 Nucené slučování obcí

V okamžiku zařazení materie nuceného slučování obcí (tedy právně vzato jejich zánik coby samosprávného celku) do sféry státní správy však vyvstávají mnohé dílčí problémy a otázky. Do jaké míry lze vůbec připustit nucené slučování obcí? Mají občané obce právo na „svou“ obec, nebo je nucené sloučení přípustné například za předpokladu, že lidé vždy budou patřit do „nějaké“ (jakékoliv) obce, již budou moci „samospravovat“?

Správní teorie ani reálná praxe na tyto otázky nedávají jednoznačné odpovědi. Pomineme-li prozatím nedemokratické formy vlády, zkušenost ukazuje, že příčinou nuceného slučování obcí v Evropě za posledních přibližně 60 let byly především tzv. konsolidační reformy sledující vytvoření funkčního, jednoduššího, efektivnějšího a levnějšího obecního systému. Dílčími důvody vedoucími k nucenému slučování obcí byly především poskytování širšího okruhu služeb pro obyvatele na místní úrovni, méně nákladné poskytování služeb ve větších jednotkách, efektivnější plánování místní správy (v kontrastu s neefektivností malých jednotek), redukce tzv. problému *freeridingu* (kdy jsou místní služby využívány obyvatelem, kteří žijí a platí daně v jiné oblasti), nebo argument, že konsolidace podporuje místní demokracii. Snad s výjimkou toho posledního jde o argumenty především ekonomické. Tyto ekonomické faktory jsou ale v případě nuceného slučování obcí provázeny negativními dopady zejména v podobě zhoršeného přístupu k místní správě (prodloužení vzdálenosti mezi centrem a periferií obce), sníženého ztotožnění se s obcí místní komunitou, strachu z nízké reprezentace na úrovni obce a zvýšeného rizika konfliktu v nově utvořené municipalitě. Podle tohoto průzkumu je tak evidentní, že ekonomické zájmy slučování obcí v Evropě mají zjevné „neekonomické“, tedy politické, sociální a psychologické, důsledky.

Je nasnadě, že odpověď na otázku, zda je nucené slučování obcí přípustné či nikoliv, bude *prima facie* přímo odvislá od ústavní a zákonné úpravy v konkrétní zemi (a dané době). V rovině právně-filozofické nucené slučování obcí (či jejich nuceného rozdělování, jakkoliv to není tak časté) zpravidla v různých historických obdobích postrádá hlubší objasnění a podrobnější argumentaci. Je tomu tak i přesto, že zánik obce způsobený buď jejím nuceným sloučením, nebo naopak rozdělením z vůle státu je ve zjevné kontrapozici s právem obcí na samosprávu (u nás aktuálně explicitně zakotveného Ústavou).

Příčinou nejednoznačných postojů správní teorie k nuceným územním změnám obcí a zároveň pak i klíčem k odpovědím na výše naznačené otázky se zdá být princip proporcionality. Ten je třeba hledat a

vážít především mezi zájmem státu na účelném a efektivním správním uspořádání země na straně jedné a právem na samosprávu jednotlivých dílčích obcí na straně druhé. Z tohoto důvodu nelze dát ve vztahu k nuceným územním změnám jednoznačné a obecně platné stanovisko. Je zřejmé, že tyto jsou zásahem do práva na samosprávu, nicméně ani toto právo pochopitelně není neomezené. Dle teoretiků (například Kopeckého) je kritérium proporcionality zásadní při posuzování ústavnosti územních změn samosprávních celků ze strany státu například v Rakousku a některých spolkových zemích Německa, jejichž právní úpravy připouštějí nucené územní změny, a to dokonce formou různých právních prostředků (zákonem, podzákonným právním předpisem, ale i konkrétním správním rozhodnutím).

Lze připomenout, že současná úprava ZOB relativně nově obsahuje § 26a umožňující státu – za jistých podmínek – upravit území obce. I tato nová pravomoc ministerstva vnitra, jakkoliv není ani zdaleka tak „silná“ jako případná kompetence k nucenému sloučení obcí, však byla doprovázena intenzivní diskusí nad tím, do jaké míry může či nemůže jít o zásah do ústavně garantovaného práva na územní samosprávu. V případě nuceného slučování by nepochybně byla ještě mnohem intenzivnější, a to téměř bez ohledu na důvod, pro který by stát k takovému kroku byl nucen přistoupit. Je nabitelné, že „pouhá“ nezbytnost zajištění meziobecní spolupráce, resp. efektivnějšího výkonu agendy přesahující svými dopady území jednotlivých obcí, by takovým důvodem patrně mohla být jen velmi obtížně.

Jinou, možná snadnější, cestou by mohla být motivace ekonomická. Již dnes existují rozdíly v rozpočtovém určení daní v rámci fiskálního roku směrem k jednotlivým obcím v závislosti na jejich velikosti či na tom, zda například taková obec funguje jako „obslužná“ i pro občany jiných obcí. Podobě by patrně bylo možné podmínit některé dotace (či obdobné kroky) například zapojením dané obce do nějaké institucionalizované formy meziobecní spolupráce (například dotace cílit na svazky či společenství obcí atp.). I tyto v zásadě mimoprávní nástroje by se však musely vystříhat nejen rizika diskriminace, ale též ohrožení fungování jednotlivých součástí veřejné správy jako takové (tímto způsobem by například nebylo možné podmiňovat poskytování financí na výkon agendy veřejné správy nezbytné pro řádný chod veřejných záležitostí atd.).

Zvláštní situace by pak samozřejmě platila v případě HMP a obcí spadajících do SČK. Protože HMP není „obyčejnou“ obcí, není možné k ní ani dnes připojovat další obce na základě vzájemné dohody (§ 12 odst. 1 ZHMP). Území HMP (coby VÚSC) lze měnit pouze zákonem (čl. 2 ústavního ZVVÚSC). Integrace obcí SČK do HMP by tak musela být provedena buď zákonem, anebo nástrojem vzešlým ze zákona.

11.5.7 Vznik, resp. posílení osad u slučovaných obcí

Jednou z možností, která se nabízí jako motivační faktor pro slučování obcí (motivované například finančně), může být třeba i zajištění nějaké jiné, byť třeba jen omezené formy územní samosprávy u slučované, tedy *de iure* zanikající obce.

Historický zkušenost nabízí například institut tzv. osad, který u nás existoval dlouhá staletí (v různých podobách a právních formách) a zrušen byl – patrně – nejpozději přijetím vládního nařízení č. 265/1941 Sb., kterým se zrušují osady ve smyslu obecního zřízení. Tím došlo k právnímu i faktickému zrušení částí obcí, které měly vlastní jmění (ústavy, fondy či podniky), tedy právě osad, které v důsledku tohoto nařízení pozbyly své právní osobnosti a zanikly jako útvary územní samosprávy i se svými orgány (§ 1 odst. 1 tohoto nařízení). K obnovení osad pak už nedošlo ani v rámci poválečného uspořádání (dekret prezidenta republiky č. 121/1945 Sb. o nich již nehovořil), tím méně pak v rámci tehdy nově nastolovaného systému národních výborů.

Současná úprava pracuje už jen s velmi „okleštěným“ institutem osadních výborů (§ 120 ZOB), který by mohl posloužit jako základ dalších úvah o zřízení osad coby specifických subjektů „podobecní“ samosprávy (vzdáleně snad připomínající městské obvody statutárních měst, nicméně s případnou výrazně zjednodušenou organizační strukturou). Do jisté míry lze předpokládat, že pokud by slučovaným obcím byla zachována možnost určité omezené samosprávy například v podobě osady (která by kupříkladu měla zajištěno právo na paritní zastoupení v obecním zastupitelstvu, nebo něco podobného), měly by větší ochotu se sloučit s jinou obcí (či se k ní připojit), a přispět tak k efektivnější správě na obecní úrovni. Z širšího hlediska by takovéto osady mohly částečně saturovat též problém absence specifické právní úpravy tzv. malých obcí, který je v tuzemské teorii pro svou neustálou aktuálnost dlouhodobě „na stole“ (a nevyřešen).

Řada výše uvedených úvah je zde z pochopitelných důvodů toliko naznačena či jen rámcově nastíněna. V případě konkrétnějšího zadání se předpokládá jejich podrobnější rozbor.

12 Rozpracování varianty D „Územní spolupráce formou vytváření společných institucí“ a „Zvláštní organizace zastřešující metropolitní spolupráci“

Tato kapitola rozpracovává možnou variantu spolupráce v PMO ve formě „Územní spolupráce formou vytváření společných institucí“ a „Zvláštní organizace zastřešující metropolitní spolupráci“, tak jak jsou uvedeny v kapitolách 11.5.4. a 11.5.5.

12.1 Zadání a východiska

1. Úkolem je zajištění metropolitní spolupráce na úrovni územních samosprávných celků (obcí a krajů) na území „společné“ metropolitní oblasti (dále také jen „MO“), na jejíž platformě by se tato spolupráce realizovala. Právnícká osoba by měla mít **veřejnoprávní** povahu a měla by umožňovat funkční zastoupení různých typů aktérů (obcí a krajů).
2. Podle platné právní úpravy mohou obce a kraje, tedy územní samosprávné celky (dále také jen „ÚSC“), v současné době
 - a) zřizovat **vlastní organizační složky** jako svá zařízení bez právní subjektivity,
 - b) zřizovat **příspěvkové organizace** jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk,
 - c) zakládat **obchodní společnosti**, a to akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným,
 - d) zakládat **ústavy** podle zvláštního zákona,
 - e) zřizovat **školské právnické osoby** podle zvláštního právního předpisu,
 - f) zřizovat **veřejné výzkumné instituce** podle zvláštního zákona. (§ 23 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů).
3. Tento výčet je taxativní (uzavřený), pokud by ze zvláštního zákona nevyplývalo něco jiného. Z tohoto výčtu **nelze** ve vztahu k zadání **použít**:
 - vlastní organizační složky, neboť ty nejsou právnickými osobami,
 - obchodní společnosti a ústavy, neboť ty nejsou veřejnoprávní.
4. Instituce uvedené v tomto výčtu vykazují ve vztahu k zadání dva hlavní nedostatky:
 - Pokud by MO měla fungovat na bázi zastoupení (reprezentace) územních samosprávných celků, měla by mít tzv. **korporativní charakter**. Ten žádná z výše uvedených institucí nemá

(s výjimkou některých obchodních společností, jež však jsou soukromoprávní povahy). Korporativní charakter znamená, že zřizující subjekty budou mít v nové MO členské postavení a budou se moci podílet na tvorbě její vůle, resp. správě jejích záležitostí.

- Instituce musí umožňovat vznik na základě konsensu **více subjektů různých druhů**. To je něco, s čím obecná úprava v zásadě nepočítá (viz singulár „Územní samosprávný celek může ve své pravomoci k plnění svých úkolů...“ v § 23 odst. 1 zákona), resp. připouští to v podobě účastenství v zásadě pouze u soukromoprávních obchodních korporací (§ 23 odst. 2 zákona). Výjimku z tohoto pravidla umožňují pouze některé zvláštní zákony (například pro školské právnické osoby dle § 124 odst. 3 školského zákona, ty však nesplňují požadavek korporativnosti, tj. nejde o právnické osoby umožňující zapojení svých zakládajících „členů“ do řízení a činnosti dané organizace).

5. Typově nejbližšími druhy již zavedených typů veřejnoprávních subjektů pro MO mohou být v obecné rovině svazky obcí, resp. společenství obcí, u vybraných specifických vlastností je možné se inspirovat u některých zvláštních druhů právnických osob (školské právnické osoby, veřejné výzkumné instituce atp.). Zvláštním inspiračním zdrojem může být i návrh novely zákona o podpoře regionálního rozvoje, který pracuje s konceptem metropolitního svazku.

12.2 Návrhy řešení

12.2.1 Varianta D1 – Smluvní základ spolupráce

- První možností je dosáhnout spolupráce mezi územními samosprávnými celky (a případně dalšími subjekty) toliko na smluvním základě bez nutnosti zřízení „nosné platformy“ v podobě nové právnické osoby. Taková spolupráce může být realizována jak *ad hoc* ke splnění (dosažení) konkrétního dílčího cíle (a tedy vlastně „na dobu určitou“), stejně jako je možné ji využít k průběžnému naplňování stanoveného (dlouhodobého) záměru.
- Právním titulem takové spolupráce by byla smlouva uzavřená mezi dvěma a více subjekty, mezi nimiž mohou být jak územní samosprávné celky (ať již základní či vyšší), tak i jiné subjekty (školy, soukromé společnosti, nadace atp.).
- V závislosti na předmětu spolupráce by pak bylo možné uvažovat o uzavření smlouvy soukromoprávní, ať již by mělo jít o smlouvu o společnosti dle § 2716 a násl. občanského zákoníku (pokud by nebyla vyloučena ze strany veřejnoprávní regulace, viz zejm. stávající § 47 zákona o obcích atp.) či o jiný, v zásadě inominační smluvní typ, stejně jako o smlouvě veřejnoprávní, zejména pak v některé z modifikací veřejnoprávní koordinační smlouvy dle § 160 správního řádu. Smluvní typ by měl odpovídat povaze úkolu, který spolupráce sleduje, tj. veřejnoprávní smlouva by měla být „rezervována“ pro situace, kdy předmětem spolupráce je například výkon některé ze správních agend nezbytně požadujících veřejnoprávní základ. V takovém případě nelze vyloučit, že by uzavření takové smlouvy vyžadovalo zvláštní zákonné zmocnění (viz § 160 odst. 5 správního řádu).
- Tato varianta se nejvíce blíží tzv. variantě „nulové“, tj. takové, která v zásadě odpovídá aktuální právní úpravě. Od té se liší především úvahami o intenzivnějším zapojení soukromoprávních prostředků do vzájemných meziobecních interakcí, které jsou v současné době zapovězeny například již výše zmíněný § 47 obecního zřízení. Zůstává však faktem, že přinejmenším v případě některých oblastí meziobecní spolupráce, jakými je třeba podpora turismu, se soukromoprávní nástroje zdají být k danému účelu vhodnější než nástroje veřejnoprávní.
- Příkladem (byť do určité míry atypickým) takové spolupráce může být například Pražská integrovaná doprava realizovaná spoluprací mezi příspěvkovými organizacemi Hlavního města

Prahy (Regionální organizátor pražské integrované dopravy, p.o.) a Středočeského kraje (Integrovaná doprava středočeského kraje, p.o.), ke kterým se připojují další smluvní partneři (zejména další autobusoví i vlakoví dopravci).

- **Výhody:**
 - Flexibilita – úprava vzájemných vztahů čistě na smluvním základě, možnost přistoupení nových spolupracujících subjektů, snadnější ukončení spolupráce (což může být i nevýhoda)
 - Jednoduchost – není třeba vytvářet nové právnické osoby, jmenovat jejich orgány, určovat jim sídla, zaměstnance atd.
 - Nižší náklady – spolupráce bez nutnosti zřízení nové právnické osoby je finančně levnější
- **Nevýhody:**
 - Nezbytnost konsensu – spolupráce musí vždy zcela odpovídat vůli dotčených smluvních partnerů, tj. na všem je třeba se domluvit (není tam „třetí“ element v podobě orgánu jiné právnické osoby, který by danou věc mohl „direktivně“ rozhodnout); to může být problém zejména v případě asymetrických smluvních partnerů, kdy ten silnější může mít tendenci „vnutit“ svou vůli slabším smluvním stranám
 - Výkon některých aktivit může vyžadovat existenci společné platformy v podobě právnické osoby
 - Riziko nižší stability spolupráce – snadnější ukončení spolupráce, což v případě jednostranného rozhodnutí klíčového (dominantního) partnera může vést ke zhroucení spolupráce jako takové (částečně lze patrně řešit smluvními zajišťovacími prostředky, jako jsou smluvní pokuty atp., ty však mohou být na druhou stranu potenciální překážkou už pro uzavření takové smlouvy například ze strany územního samosprávného celku atd.).
- **Shrnutí: Podstatou této varianty je nejen zachování, ale i případné rozšíření stávajících možností meziobecní spolupráce fungující na smluvním základě, a to nejen veřejnoprávním (ať už týkajícím se výkonu správních činností či nikoliv), ale také soukromoprávním, využitelným zejména v oblastech mimo výkon správních činností.**

12.2.2 Varianta D2 – Spolupráce ÚSC v Metropolitním svazku v rámci metropolitní oblasti

- Metropolitním svazkem rozumíme veřejnoprávní korporaci smluvně zřízenou mezi územními samosprávnými celky v rámci Metropolitní oblasti na úrovni základních územních samosprávných celků (obce + Praha). Svazek coby veřejnoprávní korporace bude navenek jednat a do právních vztahů vstupovat svým jménem, stejně jako nést odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.
- Kraj může být do činnosti svazku zapojen buď v pozici „řadového“ člena svazku, anebo v pozici zvláštního postavení umožňující mu koordinovat vybrané činnosti či spolupůsobit v rámci svých kompetencí tak, aby svazek mohl dosáhnout svých stanovených cílů.
- Vycházíme z toho, že Metropolitní svazky by primárně měly vznikat v rámci meziobecní spolupráce, zároveň však máme za to, že zapojení krajů (v PMO Středočeský kraj) do jejich činnosti by nemělo být vyloučeno (přínejmenším v rovině koordinační či v rámci jejich zapojení v situacích, které by se dotýkaly krajských kompetencí), příp. by kraj mohl mít poradní hlas. Za kraj by vystupoval reprezentant kraje – člen rady nebo zaměstnanec (libovolný počet osob), tzn.

osoba, která reprezentuje názor kraje. Je to vhodné z toho důvodu, že zástupce kraje již na jednání sdělí příp. stanovisko a vyslechne i názory zástupců obcí, což napomůže v dané záležitosti pro další jednání s krajem.

- Metropolitní oblastí rozumíme oblast vymezenou právním předpisem, a to zřejmě prováděcí vyhláškou Ministerstva pro místní rozvoj, případně i Ministerstva vnitra. Zmocňovací ustanovení by mohlo být zakotveno buď v zákoně o obcích, anebo například v zákoně o podpoře regionálního rozvoje.
- Prováděcí vyhláška by také stanovila tzv. jádrová města (metropole). Jádrovým městem by měl být – zpravidla – krajská města (včetně Hlavního města Prahy) a případně další konkrétně určená (statutární?) města tam, kde by to rozvoj metropolitní oblasti vyžadoval. Vhodnou inspirací zde může být například Strategie regionálního rozvoje upravující metropole (Praha, Brno, Ostrava) a aglomerace (další krajská města).
- Metropolitní oblast by měla být vyhláškou vymezena tak, aby byla skladebná s obvodů obcí s rozšířenou působností tak, jak jsou stanoveny zákonem č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu, resp. prováděcí vyhláškou č. 346/2020 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s rozšířenou působností, území obvodů hlavního města Prahy a příslušnosti některých obcí do jiného okresu.
- Vnitřní organizační strukturu svazku stanoví zřizovatelská smlouva, další detaily pak případně upraví stanovy.
- Variantně – platnost, resp. účinnost zřizovatelské smlouvy lze vázat na souhlas státu (MV?).
- V obecné rovině (která bude následně zpřesněna v rámci navazujících **subvariant 2.1 a 2.2**) lze konstatovat, že Metropolitní svazek bude metropolitním svazkem pouze tehdy, bude-li uzavřen mezi jádrovým městem a – variantně (viz níže) –společenstvími obcí či samotnými obcemi (za případného splnění dalších podmínek), anebo v další variantě společenstvím obcí.
- Částečnou inspiraci pro některé otázky související s povahou, vznikem či fungováním Metropolitních svazků by snad bylo možné nalézt v posledním (?) návrhu novely zákona o podpoře regionálního rozvoje, který v nově navrhovaných ustanoveních § 18i a násl. přináší také Metropolitní svazky, byť jejich konstrukce se od tohoto návrhu v řadě aspektů liší.
- Hlavním předmětem činnosti Metropolitního svazku by měla být pouze taková agenda, která svou podstatou přesahuje zájem obce, resp. která má z podstaty věci nadobecní význam dotýkající se metropolitních záležitostí. Hlavním předmětem činnosti svazu by mělo být poskytovat platformu pro spolupráci při výkonu společných aktivit ÚSC v rámci zajišťování jejich činnosti, a to včetně záležitostí týkajících se samostatné či výkonu přenesené působnosti, pokud to výslovně umožní zákon (včetně takové agendy, k jejímuž naplnění bude vhodnější zřídit či založit další právnickou osobu, ať již veřejnoprávní, nebo soukromoprávní).
- Metropolitní svazek by také mohl (měl) plnit roli zprostředkujícího subjektu pro ITI, tj. doporučování výběru projektů pro financování dalším (řídícím) orgánům, vyhlášení výzev, sběr projektových záměrů atp. Návrhy na projekty by mohly předkládat jak samotné obce, tak i případně další subjekty (aktéři) v území (veřejné ústavy, komunální právnické osoby atp.).

- Naplnění ideje Metropolitních svazků si lze představit v zásadě ve dvou subvariantách:
 - **Subvarianta D2.1 – spolupráce jádrového města se společenstvími obcí, případně i s více jednotlivými obcemi či městy.**
 - Aktéry tohoto modelu Metropolitního svazku by na jedné straně bylo jádrové město a na straně druhé pak buď společenství obcí či obce. Členem svazku by bylo vždy jádrové město a nejméně třetina obcí, v nichž žije alespoň polovina obyvatel metropolitní oblasti. Obce by mohly být zastoupeny samostatně, ale i prostřednictvím společenství obcí.
 - Výhodou tohoto modelu je jak zastoupení předem stanoveného množství obyvatel při vstupu do metropolitní spolupráce, tak i eliminace problémů vycházejících z vysokého počtu aktérů zapojených do rozhodovacích procesů (zde na straně obcí). Kogentní, a navíc poměrně přísná právní úprava společenství obcí (nikoliv však již svazků obcí), která mimo jiné předpokládá i schopnost takového společenství k výkonu „vlastních“ správních činností (resp. činností realizovaných na místo orgány zúčastněných obcí) pak představuje určitou míru garance stability společenství obcí coby krajského „spoluhráče“ na metropolitním „hřišti“.
 - Alternativou ke společenstvím obcí by pak mohly být i samostatné obce, tzn. i větší města. Tato alternativa eliminuje jak nevýhodu „oddálení“ demokratické legitimacy spočívající v nutnosti zřízení svazku či společenství obcí, tak i problém v absenci podrobnějších (resp. přísnějších) pravidel zejména v případě dobrovolných svazků obcí. Dosavadní zkušenosti s fungováním dobrovolných svazků obcí navíc naznačují jak již výše zmíněné riziko jednoúčelovosti v zaměření činnosti takového svazku, tak problém v možnosti obce být členem více různých svazků.
 - Možnost samostatného zapojení obcí, a to především větších obcí (typicky významnější obce například s rozšířenou působností atp.) do takové spolupráce by výrazně posílila funkčnost takového společenství, resp. spolupráce s dotčeným krajem.
 - Tato varianta umožňuje praktické naplnění, přesto stále vykazuje některé nikoliv nepodstatné problémy (např. s počítáním obyvatel, jejichž množství se v průběhu času může měnit atp.).
 - **Subvarianta D2.2 – spolupráce jádrového města se společenstvími obcí v rámci obvodů obcí s rozšířenou působností, kterými je vymezena například Pražská metropolitní oblast (PMO).**
 - Tato subvarianta na straně obcí předpokládá vznik společenství obcí, které již implicitně (dle § 53b odst. 2 obecního zřízení) respektují územní obvody obcí s rozšířenou působností.
 - V souladu se zákonem by každá obec mohla být součástí (členem) toliko jednoho společenství obcí. Společenství obcí by navíc – na rozdíl například od (dobrovolných) svazků obcí – měla vykazovat výrazně vyšší multifunkcionalitu (případně až téměř obsahovou univerzalitu), tj. nemělo by jít o korporace obcí založené pouze za jedním účelem (či třeba jen několika úzce propojenými účely),

ale měly by zvládat realizovat co možná nejširší paletu veřejnosprávních funkcí, které by se následně mohly stát i předmětem metropolitní spolupráce.

- Určitou nevýhodou společenství obcí zůstává nižší demokratická legitimita jejích orgánů (obdobně jako u svazků obcí), v případě společenství obcí se však tento handicap zdá být účelně vyvážen důrazem na nezbytnost zajištění odbornosti veřejnosprávních činností, nikoliv na „politické“ rozhodování představitelů zúčastněných obcí.
- S touto variantou pracujeme jako nejvhodnější pro budoucí dvoustupňovou správu PMO.

Základní znaky Metropolitního svazu (MS) coby nově vzniknuvší právnické osoby (PO):

- PO může být zřízena nejméně dvěma územními samosprávnými celky, nebo územním samosprávným celkem a společenstvím obcí. PO je právnickou osobou, jejímiž členy jsou její zřizovatelé a případně další územní samosprávné celky, které do PO vstoupí po jeho vytvoření.
- Pokud je členem PO společenství obcí, nemůže do PO samostatně vstoupit ta obec, která již je jejím členem.
- PO se zřizuje uzavřením zřizovatelské smlouvy uzavřené mezi zřizujícími územními samosprávnými celky či společenstvími obcí. Zřizovatelská smlouva je veřejnoprávní smlouvou koordinačního typu.
- Název PO musí obsahovat označení „Metropolitní svazek“ nebo jeho zkratku „m.s.“. Jiné osoby nesmějí ve svém názvu nebo obchodní firmě toto označení používat.
 - Územní samosprávný celek smí být zřizovatelem, resp. členem pouze jedné PO.
- Územní samosprávný celek či společenství obcí může vstupovat do již vytvořené PO.
- Předmětem činnosti PO mohou být zejména činnosti týkající se aktivit jako
 - koordinace a společné strategické plánování – školství, sociální péče (komunitní plánování), zdravotnictví, odpadové hospodářství, adaptace na klimatickou změnu apod.
 - výměna znalostí a zkušeností
 - vytváření/ posilování společné identity metropolitního regionu
 - metropolitní marketing – jak vnitřní ve vztahu k obyvatelům a dalším aktérům, tak vnější zaměřený na potenciální rezidenty, talenty, investory, podnikatele, turisty apod.
 - služby destinačního managementu
 - podpora podnikání – klastry, start-upy, nová regionální výzkumná centra a průmyslové parky
 - koordinace v oblasti územního plánování – územní studie (např. rozmístění veřejných služeb)
- PO vzniká dnem, ke kterému je zapsána do rejstříku MS. Návrh na zápis může podat kterýkoliv jeho zřizovatel (variantně – pouze jádrové město). K návrhu na zápis do rejstříku se přikládá zřizovatelská smlouva.
- Povinnými orgány PO jsou
 - předseda (variantně předsednictvo)
 - shromáždění
 - kontrolní výbor
 - kancelář

Zřizovatelská smlouva může stanovit další (nepovinné) orgány PO.

- Shromáždění je nejvyšším orgánem PO. Sestává ze zástupců územních samosprávných celků tvořících PO. Každý územní samosprávný celek je v PO zastoupen jedním zástupcem. Zástupcem územního samosprávného celku v PO je implicitně starosta (primátor, hejtman), který však může tuto povinnost delegovat na jiného zastupitele (variantně i zaměstnance) ÚSC. Shromáždění rozhoduje o všech záležitostech, které nejsou zákonem nebo zřizovací smlouvou výslovně svěřeny jinému orgánu PO.

Zástupcem ÚSC může být (variantně):

- jen člen zastupitelstva,
- jen zaměstnanec ÚSC,
- člen zastupitelstva nebo zaměstnanec ÚSC.

Variantně – lze uvažovat i o zařazení dalších reprezentantů místních či regionálních zájmů mezi členy shromáždění (významní zaměstnavatelé, univerzity...), a to buď s plným či s omezeným hlasovacím právem.

- Shromáždění je vyhrazeno
 - schvalovat strategii metropolitní spolupráce,
 - schvalovat rozpočet a závěrečný účet PO,
 - rozhodovat o přistoupení dalšího územního samosprávného celku do PO,
 - rozhodovat o vyloučení územního samosprávného celku z PO,
 - rozhodovat o zrušení a zániku PO,
 - ...

Variantně – vzhledem k tomu, že PO může být nadána k výkonu části veřejnoprávních činností, může být zvážena možnost, že její zrušení by bylo podmíněno souhlasem státu (MV?), případně tím, že tyto činnosti (ať již správní, nebo například finanční) budou před zrušením PO zajištěny jiným způsobem.

- Shromáždění se schází dle potřeby, nejméně však jednou ročně. Svolává jej předseda, který také řídí jeho průběh. Shromáždění rozhoduje hlasováním, každý člen má 1 hlas.

Variantně – členové PO by mohli být v rámci shromáždění rozděleni do „kurií“ buď podle typu ÚSC, který zastupují (obce, městyse, města...), anebo třeba podle počtu svých obyvatel (do 1000, od 1001 do 3000, nad 3000), aby mohli lépe hájit „své“ požadavky (požadavky malých obcí, požadavky středních měst atd.). Zvláštní pravidla by v případě MS mohla platit pro kraje. V takovém případě by bylo třeba nastavit takový systém hlasování, který umožní realizaci i požadavku menšiny členů. Systém hlasování „v kuriích“, resp. v případě nerovnosti hlasů, by mohl podléhat schválení orgánu zapisujícího PO do veřejného rejstříku.

Určitým vzorem tohoto uspořádání by podle nás mohla být vnitřní struktura a pravidla pro fungování Svazu měst a obcí ČR, jakkoliv jsme si vědomi odlišné právní formy i jiné podstaty a účelu této organizace.

- Předseda je výkonným orgánem PO odpovědným shromáždění. Předseda řídí PO mezi zasedáními shromáždění. Předsedu volí z řad svých členů a odvolává z funkce shromáždění PO. Předsedu zastupuje místopředseda, případně více místopředsedů, kteří jsou voleni shromážděním z řad svých členů. Je-li zvoleno více místopředsedů, určí shromáždění, v jakém pořadí zastupují předsedu.

Variantně – namísto jednočlenného orgánu v podobě předsedy lze v případě početnějších PO zvážit kolegiální výkonný orgán o (například) 5 až 11 členech volených shromážděním z řad členů PO. Platí zejména pro metropolitní svazky.

- Kontrolní výbor je kontrolním orgánem PO. Kontrolní výbor vykonává dohled nad činností PO. Za tímto účelem jsou členové kontrolního výboru oprávněni nahlížet do veškerých dokumentů PO, vyžadovat potřebná vysvětlení a zjišťovat skutečný stav. Dozorčí rada má nejméně X a nejvýše Y členů (v závislosti na počtu členů shromáždění), které volí shromáždění ze svých řad. Členem dozorčí rady nemůže být předseda ani místopředseda PO.
- Kancelář zajišťuje organizační a technické zajištění činnosti PO, případně plní další úkoly uložené jí ostatními orgány PO. Kancelář tvoří zaměstnanci PO.
- PO je financována z členských příspěvků. Zřizovatelská smlouva upraví jejich výši anebo způsob jejich určení. Výkon správních činností v přenesené působnosti může být financován z veřejného rozpočtu.

K diskusi – přestože by to nebyl její hlavní účel, patrně nelze vyloučit, že by PO mohla mít zisky z výkonu podnikatelské činnosti (ať již přímo své vlastní, anebo realizované například jí založenými obchodními společnostmi). Takový zisk by pak také tvořil příjem PO.

- PO by měla mít možnost vytvářet vnitřní fondy („metropolitní fondy“) v podobě izolovaných (samostatných) částí hospodářských prostředků metropolitního svazu. Fondy by nepředstavovaly samostatné právnické osoby (veřejnoprávní fondy atp.), ale šlo by svou povahou o vnitřní fondy obdobné například stávajícím fondům obcí či dobrovolných svazků obcí ve smyslu § 5 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Existence metropolitního fondu by umožňovala jak spolufinancování projektů dle schváleného grantového projektu, tak vyčlenění konkrétních prostředků za předem stanoveným účelem v souladu s účelem daného svazku. Pravidla pro činnost fondu, resp. charakteristika jeho zdrojů a podmínky pro jeho využití, by byla zakotvena buď přímo ve stanovách metropolitního svazu, alternativně lze uvažovat i o samostatných pravidlech („zásadách“) tvorby a čerpání takového fondu.

Variantně – zřízení metropolitního fondu může být zákonem předepsáno buď jako možnost, anebo též jako povinnost metropolitního svazu, patrně především v závislosti na předpokládané dominantní činnosti takové PO (tj. zejména podle toho, nakolik by byla aktivním participantem na finančních tocích směrem ke spolupracujícím obcím).

- PO může za účelem zajištění plnění svých úkolů zakládat či zřizovat právnické osoby nebo organizační složky bez právní subjektivity. Obdobně se zde použijí pravidla platná pro zřizování a zakládání institucí územními samosprávnými celky.
- Dozor a kontrolu nad činností PO vykonává MV. Dozor nad výkonem případné přenesené působnosti vykonává věcně příslušný ústřední správní úřad.
- PO povede vlastní účetnictví podle zákona o účetnictví a případně dalších právních předpisů.

- **Výhody:**

- Možnost řešení specifických problémů objevujících se v metropolitních oblastech.
- Za předpokladu přípustnosti zapojení krajů do činnosti Metropolitního svazu též možnost spolupráce „napříč“ úrovněmi územní samosprávy (obec-kraj) na platformě společné právnické osoby (integrovaná spolupráce územních samosprávných celků).

- Konkrétní výhody jsou pak uvedeny i u jednotlivých subvariant.
- Nevýhody:
 - Finanční a organizační náročnost – organizaci je třeba nejen vytvořit, ale také zajistit jí podmínky pro fungování (personální, finanční, organizační...).
 - Nezbytnost vzniku nového typu právnické osoby v rámci českého právního řádu.
 - Nezbytnost vytvoření nových dozorčích a kontrolních kompetencí státu.
 - Konkrétní nevýhody jsou pak uvedeny i u jednotlivých subvariant.
- **Shrnutí: Podstatou této varianty je nalézt optimální model spolupráce ÚSC na platformě nového typu právnické osoby v podobě Metropolitního svazku. Naznačeny jsou přitom různé podvarianty toho, kteří aktéři – a případně za jakých podmínek – by se mohli do takového Metropolitního svazku zapojit.**

12.2.3 Varianta D3 – Metropolitní organizace stanovená zákonem/vyhláškou

- Tato forma spolupráce se od předchozích variant liší především v tom, že nevychází primárně z vůle územních samosprávných celků spolupracovat, ale je založena na vůli (snaze, pokynu) ze strany státu, aby tak tyto samosprávné subjekty „ve společném zájmu“ činily. Nešlo by tak o „sdružování“ v pravém slova smyslu (metropolitní organizace by v žádné z níže naznačených variant nebyla „sdružením“), ale spíše o povinnou koordinaci vybraných činností územních samosprávných celků, jíž by byly podmíněny další kroky ze strany (například) státu (schválení, financování...).
- Výchozím právním titulem spolupráce by tak musel být právní předpis, který by tuto spolupráci nejenom upravil (připustil, reguloval), ale také fakticky vytvořil. Zákon nebo prováděcí právní předpis, tj. nařízení nebo vyhláška (k tomu podrobněji viz dále) by tak stanovil nejen předmětné správní obvody, v jejichž rámci by ke spolupráci v daných oblastech docházelo (u kterých by bylo třeba zajistit jejich skladebnost zejména se zákonem o územně správním členění státu), ale také by musel vytvořit právní entity (včetně jejich základní organizační struktury), které by tuto spolupráci zajišťovaly. Tyto entity lze označovat jako Metropolitní organizace a v zásadě mohou být dvojí povahy:
 - Metropolitní organizace by mohly být **zvláštními právními osobami, které se svou podstatou zřejmě nejvíce blíží teoretické kategorii tzv. veřejných ústavů**, které pak v praktické podobě nabývají různých právních forem (příspěvkové organizace, školské právnické osoby, veřejné výzkumné instituce, veřejná kulturní instituce atp.).
 - Veřejné ústavy jsou veřejnoprávními obdobami soukromoprávních ústavů ve smyslu § 402 a násl. občanského zákoníku a zpravidla bývají definovány jako „*souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž tento nositel disponuje za účelem trvalé služby veřejného významu*“ (Kopecký, M.: Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2023, str. 65).
 - Jde o hierarchicky organizované a hierarchicky řízené nositele veřejné správy poskytující veřejnou službu svým jménem a na svou odpovědnost, které nemají – na rozdíl od veřejnoprávních korporací – členskou základnu a neumožňují uplatňování demokratických rozhodovacích procesů. Tvorba vůle veřejného ústavu je dána „shora“ (ředitelem, vedoucím...), nikoliv hlasováním členů, neboť u ústavů nikdo takový není.

- To nevylučuje, aby součástí struktury veřejných ústavů byly i poradní orgány, v jejichž rámci by mohlo být realizováno „právo být slyšet“ (*right to be heard*) prostřednictvím zástupců těch, jimž ústav svou činnost nabízí a pro něž ji realizuje. Příkladem z platného práva mohou být třeba například školské rady školských právnických osob dle § 167 školského zákona tvořené volenými zástupci zaměstnanců (učitelů), žáků a studentů (resp. jejich rodičů) a zřizovatele školy (obce či kraje), případně i dalších osob.
 - Veřejné ústavy mohou být tzv. samostatné (s vlastní právní subjektivitou) či nesamostatné (bez právní subjektivity, pouze v podobě organizační složky (zpravidla státu).
 - V případě, že by Metropolitní organizace měla povahu takového samostatné právnické osoby, bylo by třeba upravit jak její vztah k jednotlivým kooperujícím samosprávným aktérům, tak ale i ve vztahu ke státu, jehož jménem by vykonávala svou činnost. To platí zejména v případě, že by Metropolitní organizace realizovaly například činnosti v oblasti zastřešující spolupráce ITI a docházelo by k distribuci finančních prostředků na základě schválení strategií předložených (schválených) Metropolitními organizacemi.
- Metropolitní organizace **by mohla mít charakter i „pouhého“** (zdůrazňujeme uvozovky) **správního úřadu**, tedy tzv. přímého (dekoncentrovaného) vykonavatele státní správy bez vlastní právní subjektivity.
- Šlo by o regionální (ve smyslu neústřední) správní úřad přímo podřízený určenému ústřednímu správnímu úřadu (typicky ministerstvu), který by v daném správním obvodu realizoval zákonem dané úkoly při výkonu státní správy. Nejznámějšími příklady těchto úřadů byly okresní úřady existující u nás do 31. 12. 2002, v dnešní době sem lze zařadit například újezdňní úřady (spravující vojenské újezdy a spadající pod přímou správu ministerstva obrany), stejně jako třeba katastrální úřady, finanční úřady či báňské úřady.
 - Metropolitní organizace by tak mohla být „metropolitním úřadem“ spravujícím oblasti, v nichž by z pohledu státu bylo třeba zajistit koordinaci vybraných činností územních samosprávných celků. Při jejím zřízení v této formě by bylo nutno respektovat výhradu zákona pro zřizování správních úřadů zakotvenou čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR.
 - Terminologicky vzato – ani postavení metropolitní organizace jako správního úřadu nutně nevyžaduje označení „úřad“ (jak ukazuje příklad třeba správy sociálního zabezpečení). I jako správní úřad by tak metropolitní organizace může užívat označení „metropolitní organizace“.
 - Metropolitní organizace v podobě správního úřadu by se do značné míry podobala metropolitní organizaci ve formě nesamostatného ústavu, tj. ústavu bez vlastní právní subjektivity (viz výše). Rozdíl mezi těmito dvěma formami není úplně jednoznačný a „ostrý“, ale v obecné rovině spočívá především v povaze realizovaných činností – úřad zpravidla vykonává vrchnostenskou veřejnou správu, tj. realizuje autoritativní správní činnosti při výkonu veřejnomocenských pravomocí, zatímco nesamostatný ústav bývá spíše organizací „obslužnou“ a poskytující určitou, často vysoce specializovanou, veřejnou službu nevvrchnostenské povahy (například školy zřízené

ministerstvem zahraničních věcí při diplomatických misích nebo konzulárních úřadech atp.). Volba konkrétní formy pro metropolitní organizaci by tak mohla vyplynout zejména z činností (agend), které jí budou zákonem svěřeny.

- Výraznou výhodou tohoto řešení by bylo to, že by prakticky nebylo třeba řešit otázku odpovědnosti metropolitních organizací za jejich činnost, stejně jako by nebylo třeba konstruovat jejich svébytný vztah ke státu – metropolitní organizace by totiž byly přímo orgány státu, takže vše, co by činily, by činily jeho jménem, na jeho účet a na jeho odpovědnost.
- Klíčový rozdíl mezi výše uvedenými přístupy spočívá v právní povaze instituce, v rámci níž by ke spolupráci docházelo. V prvním případě (veřejný ústav) by šlo o právnickou osobu (subjekt odlišný od státu), kterou by bylo třeba zřídit, a to patrně veřejnoprávní cestou (tj. buď přímo zákonem, anebo aktem aplikace práva na základě zákona), ve druhém případě by platformou pro spolupráci byl nonsubjekt v podobě správního úřadu coby organizační složky státu (zřízené zákonem tak, aby byla naplněna díkce již výše zmíněného čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR). Varianta druhá se zdá být výrazně jednodušší co do zřízení takové instituce, stejně jako co do řady aspektů jejího fungování (šlo by o tzv. přímého vykonavatele státní správy, nebylo by tedy nutné řešit otázku delegace kompetencí, tvorby vůle, odpovědnosti za jednání atp., neboť to vše by „šlo za státem“). U varianty první však zase může hrát pozitivní roli jakýsi „psychologický efekt“ v tom smyslu, že by komunální spolupráci zajišťoval subjekt odlišný od státu, tedy nikoliv samotný stát, který bývá obcemi nezdolně vnímán jako přímý protipól (snad až „nepřítel“, zdůrazňujeme uvozovky) územní samosprávy jako takové.
- Ve vnitřní struktuře Metropolitní organizace – ať už by měla jakoukoliv z výše uvedených forem – by hrál klíčovou roli zejména odborný aparát (zaměstnanci zařazení do vnitřní hierarchie organizace) pověřený výkonem svěřených úkolů. Vzhledem k nekorporativní povaze organizace není třeba věnovat pozornost kolektivním orgánům, které by vytvářely její vůli. Lze nicméně uvažovat o poradních (konzultačních) orgánech, jejichž členy by byli reprezentanti dotčených územních samosprávných celků (ať už by mělo jít o zaměstnance, tj. úředníky, anebo politické představitele).
- Činnost Metropolitních organizací by zahrnovala agendu, jejíž koordinace je v rámci daného území (správního obvodu metropolitní organizace) nezbytná pro jeho rozvoj a která přesahuje individuální zájmy jednotlivých územních samosprávných celků. Nabízí se třeba oblast územního plánování, dopravy, ITI, využití energií, resp. energovodů atp.
- Výhody:
 - Výrazně intenzivnější vliv státu na koordinované činnosti.
 - Možnost státu určit vzájemnou spolupráci jako povinnost (přínejmenším v rovině její nezbytnosti ve vztahu k navazujícím krokům).
- Nevýhody:
 - Potenciální vznik rizika negativního dopadu do sféry práva na samosprávu (v závislosti na volbě koordinovaných aktivit a „síle tlaku“, který by na územní samosprávné celky zde mohl být vytvářen).
- **Shrnutí: Podstatou této spolupráce by byla možnost státu vázat určité „benefity“ (například v podobě financování) směřované územním samosprávným celkům na podmínku kooperace vzájemných aktivit. Tu by zajišťoval stát prostřednictvím**

Metropolitních organizací buď coby zvláštních právnických osob, anebo coby dekoncentrovaných správních úřadů.

12.3 Doporučení

Ve všech zkoumaných zemích a metropolitních regionech, až na příklad francouzského Lyonu, kde je metropolitní správa subjektem územní veřejné správy, je metropolitní vládnutí založeno na nějaké formě **spolupráce územně správních subjektů, které se sdružují, uzavírají mezi sebou veřejnoprávní smlouvy nebo zakládají společné právnické osoby (veřejnoprávní nebo soukromoprávní povahy) za účelem plánování, koordinace nebo realizace konkrétních úkolů a projektů.**

Tyto formy spolupráce jsou využívány především v oblasti dopravy, regionálního rozvoje, územního plánování, životního prostředí a v dalších správních oblastech. Příkladem jsou např. německé metropolitní regiony nebo Vídeň, kde obce, města, regiony (okresy) nebo spolkové země spolupracují na základě smluvních dohod v takových oblastech, jako je doprava, územní plánování a hospodářský rozvoj. Tato spolupráce umožňuje koordinovat regionální politiky bez potřeby zřizování nové právnické osoby.

Naznačené formy (právní nástroje) metropolitní spolupráce lze v případě Pražské metropolitní oblasti využít především v těchto oblastech:

- **integrovaný dopravní systém** za účelem koordinace veřejné dopravy, včetně společného plánování rozvoje dopravní infrastruktury,
- **koordinace územního plánování**, která by kromě společného zpracování a projednávání územně-plánovací dokumentace zahrnovala také rozvoj infrastruktury, bytové výstavby, veřejných služeb, zelených ploch apod. Smluvní spolupráce by mohla zahrnovat společné projekty na rozvoj nové infrastruktury, například rozšiřování dopravních sítí nebo výstavbu nových obytných zón.
- naznačené formy mohou být využity také pro koordinaci a realizaci **environmentálních opatření (adaptace na klimatickou změnu)**, jako je ochrana vodních zdrojů, redukce emisí, odpadové hospodářství nebo ochrana krajinného rázu. Mohou zajistit koordinovaný přístup k ochraně životního prostředí, který přesahuje administrativní hranice jednotlivých obcí.
- **integrované služby** – veřejnoprávní smlouvy mohou být využity k zajištění společného poskytování veřejných služeb, jako jsou například zdravotní služby, vzdělávací projekty, bezpečnostní služby nebo krizové řízení. Spolupráce na tomto základě může vést k vyšší efektivitě a optimalizaci nákladů při poskytování těchto služeb.
- **rozvoj ekonomiky a cestovního ruchu** může zahrnovat společnou propagaci regionu, koordinaci turistických služeb a infrastruktury nebo podporu malého a středního podnikání. Spolupráce na rozvoji turistických tras nebo kulturních akcí, které by mohly přitáhnout návštěvníky do celé metropolitní oblasti, nikoli jen do centra Prahy.

Nákladová analýza pro tuto variantu administrativního uspořádání je uvedena ve výsledku **Vsouhrn: Návrh nastavení systému veřejné správy v pražsko-středočeském prostoru.**

Použitá literatura

- ACAR, B. A REIX, P. (2017). *Delegation de competences et conference territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la cooperation territoriale*. Paříž: Inspection generale de P administration (16119-R).
- ADAMASCHEK, B., PRÖHL, M. (ed., 2003). *Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- AGUIAR MOL, N. (2015). *La production de la metropole: quel role jouent les documents de planification? Les cas de la Region Metropolitaine de Belo Horizonte au Bresil et de la metropole lyonnaise en France*. PhD. Paris: Universite Paris-Est (Architecture, aménagement de Pespace). HAL Id: tel-01357936.
- AHREND, R. AND SCHUMANN A. (2014). *Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview, OECD Regional Development Working Papers*.
- AHREND, R., A. LEMBKE, AND A. SCHUMANN (2016). *Why Metropolitan Governance Matters a Lot More than You Think*. VOX, CEPR's Policy Brief.
- AHREND, R., E. FARCHY, I. KAPLANIS, AND A. LEMBKE. (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*. OECD Regional Development Working Papers 2014(05). Paris: OECD Publishing.
- ALLERS, M. A. AND J. B. GEERTSEMA (2016). *The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence from 15 Years of Municipal Consolidation*. Journal of Regional Science 56(4): 659-82.
- ALLERS, M. A., AND J. A. DE GREEF. (2018). *Intermunicipal Cooperation, Public Spending and Service Levels*. Local Government Studies 44(1): 127-50.
- ALLULLI, M. (2010). *La riforma metropolitana e i suoi dilemmi*. Paper. Cittalia. Fondazione ANCI ricerche.
- ANDERSSON, M. (2014). *Metropolitan Governance and Finance*. In C. Farvacque-Vitkovic and M. Kopanyi (eds.), *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*. Washington, DC: The World Bank.
- ANDERSSON, M. (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Eschborn: GIZ and UN Habitat.
- ANGRIST, J. D., AND PISCHKE, J. S. (2008). *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*, Princeton university press.
- ARL (ed., 1999). *Grundriss der Landes- und Regionalplanung*. Hannover: ARL.
- ARNDT, M., PRIEBIS, A. (2004). *Region Hannover – eine Zwischenbilanz zur Mitte der ersten Wahlperiode*. Niedersächsische Verwaltungsblätter, (8): 201–206.
- Assemblée des Communautés de France (AdCF) (2017). *Fusions 2017 Bilan des SDCI et nouvelle typologie des communes*. Paris: Assemblée des Communautés de France.
- AULICH C., G. SANSOM AND P. MCKINLAY (2013). *A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia*, Local Government Studies.
- AVIS, W. R. (2016). *Urban Governance (Topic Guide)*. Birmingham: GSDRC.
- Ayrault, J.M. (2012). *Gouvernance: "je ne crois pas a la structure unique"*. In: *Estuaire Nantes - Saint-Nazaire. Ecometropole, mode d'emploi*, Masbouni, A. (ed.) Paris: Editions du Moniteur (Collection projet urbain), s. 173.
- BAHL, R. (2013). *The Decentralization of Governance in Metropolitan Areas*. In R. Bahl, J. Linn, and D. Wetzel (eds.), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- BACHE, I., FLINDERS, M. (2005). *Multi-level Governance*. Oxford.
- Baldersheim, H. and Rose, L. (2010) *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave Macmillan.

- BALDUCCI, A. (2003). Policies, plans and projects. Governing the city region of Milan. DISP, 152, 59-70.
- BALDUCCI, A.; FEDELI, V. AND CURCI, F. (2017) Post-metropolitan territories as emergent forms of urban space. In: *Post-Metropolitan Territories*, Balducci, A.; Fedeli, V. and Curci, F. (eds.) London: Routledge, pp. 3-14.
- BALDUCCI, A.; FEDELI, V., PASQUI, G. (2011). Strategic Planning for Contemporary Urban Regions. City of Cities: A Project for Milan. London: Routledge.
- BARIOL-MATHAIS, B. (2017). *Les pôles métropolitains, accélérateurs de coopérations territoriales*. Paris: [Points FNAU](#), 155 p. ISBN 978-2-07-273092-4.
- Bariol-Mathais, B. (ed.) (2015). *L'expérience métropolitaine lyonnaise*. Paříž: FNAU. Gallimard (Collection Alternatives).
- Bariol-Mathais, B. (ed.) (2017). *Les poles metropolitains, accelerateurs de cooperations territoriales*. Paris: FNAU. Gallimard (Collection Alternatives).
- BEAUREGARD, R. A. (2006). The radical break in late twentieth-century urbanization. *Area*, 38(2): 218-220.
- BÉHAR, D. (2019). De l'égalité à la cohésion des territoires. Le modèle français à l'épreuve de la métropolisation. *Géographie, économie, société*, vol. 21, no. 3, pp. 251-267. ISSN 1295-926X. DOI.: [10.3166/ges.2019.0015](#).
- BEHNKE, N. (2010). Politische Dezentralisierung und administrative Dekonzentration in Italien. In: *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel*, Bogumil, J. and Kuhlmann, S. (eds.) Wiesbaden: Springer VS, pp. 299-322.
- BEL, G. 2011. Local Services: Size, Scale and Governance. IEB's Report on Fiscal Federalism. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona (IEB): 12-19.
- BELAND, D. AND COX, R.H. (2011) *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press.
- Ben Mabrouk, T. a Jouve, B. (2002) Budování nového území: Městský region Lyon. In: Jouve, B. a Lefevre, C. (eds.) London: *Local Power, Territory and Institutions in European Metropolitan Regions*: Routledge (The Cass series in regional and federal studies, 6), s. 82-106.
- Bendjador, Y. (2007). *Les agences d'urbanisme en France metropolitaine: des outils evolutifs?*. PhD. Tours: Universite Francois Rabelais Tours (Geographic). HAL Id: tel-00235072.
- BENZ, A. (1994). Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden.
- BENZ, A., FÜRST, D. (2002). Policy learning in regional networks. *European Urban and*
- BERTSON, M. (eds.) *Metropolitan Governance: Issues and Depictions of Experiments on Four Countries*. Montreal: Les Presses de l'Universite Laval, s. 317-344.
- Beyer, A. (2017) Die Metropolisierung und ihre historisch-Politische Interpretation in den gegenwertigen Gebietsreformen Frankreichs. *Europa Regional*, 23(4), 30-43.
- Bideau, A. (2003) Un partenariat original pour un territoire metropolitain. La Region Urbaine de Lyon. *disP: The Planning Review*, 152(152), 108-110. DOI: 10.1080/02513625.2003.10556841.
- Bigay, M., Devillard, T., Perez Inigo, L. a Sainclair, J. (2018) *Les environnements territoriaux des metropoles: Quelles strategies de cooperation au service du developpement local. Analyse comparee des systemes de Lille, Nantes et Toulouse*. Paris: Ecole Urbaine de Sciences Po.
- BIRD, R. M. AND E. SLACK. 2007. An Approach to Metropolitan Governance and Finance. *Environment and Planning C: Government and Policy* 25(5): 729-55.
- BIRD, R. M., SLACK, E. (2007). An approach to metropolitan governance and finance. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25(5): 729.
- BIRCH, K., MYKHENKO, V. (2009). Varieties of Neoliberalism? Restructuring in Large Industrially Dependent Regions Across Western and Eastern Europe. *Journal of Economic Geography*, 9(3): 355-380.
- BISH R. (2011): "Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First", *The Urban Papers* N. 150.

- BLATTER, J. (2005) Metropolitan governance in Deutschland. Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze. *Swiss Political Science Review*, 11(1), 121-157.
- BLATTER, J. (2006). Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: theory and evidence from Germany. *Journal of Urban Affairs*, vol. 28, no. 2, pp. 121-150. ISSN 1467-9906. DOI.: 10.1111/j.0735-2166.2006.00264.x
- BLATTER, J. K. (2005). Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze. *Swiss Political Science Review*, 11(1): 119–155.
- BLATTER, J. K. (2006). Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: Theory and evidence from Germany. *Journal of Urban Affairs*, 28(2): 121–150.
- BLOM-HANSEN, J., K. HOULBERG, S. SERRITZLEW, AND D. TREISMAN. 2016. Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. *American Political Science Review* 110(04): 812.
- BLOTEVOGEL, H. AND SCHMITT, P. (2006) “European Metropolitan Regions” as a new discursive frame in strategic spatial planning and policies in Germany. *Die Erde*, 137(1-2), 55-74.
- BLOTEVOGEL, H. H. (2001). Die Metropolregionen in der Raumordnungspolitik Deutschlands – ein neues strategisches Raumbild. *Geographica Helvetica*, 56(3): 157–168.
- BLOTEVOGEL, H., SCHMITT, P. (2006). ‘European Metropolitan Regions’ as a new discursive frame in strategic spatial planning and policies in Germany. *Die Erde*, vol. 137, no. 1-2, pp. 55-74. ISSN 0013-9998.
- BMVBS (2006) *Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumordnung*. Bonn/Berlin.
- BOBBIO, L. (2005) Italy. After the storm. In: *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, Denters, Bas and Rose, Lawrence E. (eds.) London: Palgrave, pp. 29-46.
- BOBBIO, L. (2005). Italy. After the storm. In: *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, Denters, Bas and Rose, Lawrence E. (eds.) London: Palgrave, pp. 29-46.
- Boino, P. (2007) Lyon: P.: Le territoire comme facteur de metropolisation. In: Motte, A. (ed.) Paris: *Les agglomerations francaises face aux defis metropolitains*: Economica; Anthropos (Collection Villes), s. 42-61.
- BOLGHERINI, S., LIPPI, A. (2016). Italy. Remapping local government. From re-allocation and re-shaping to re-scaling. In: *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*. IGI Global; Sadioglu, U. and Dede, K. (eds.), pp. 265-288.
- BOLGHERINI, S.; LIPPI, A. MASET, S. (2016). In mezzo al guado. La governance subregionale tra «vecchie» province e «nuove» aree vaste. *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 16(3), 341-372.
- BONNET-PINEAU, E. (2016). La réforme régionale en France: une occasion manquée? *Ecchogéo*, vol. 35, pp. 1-12. ISSN 1963-1197. DOI.: 10.4000/echogeo.14506
- BORCH, K. et al. (2011). *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*. Hannover: ARL.
- BORRAZ, O. AND LEGALES, P. (2005) France: The intermunicipal revolution. In: *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, Denters, Bas and Rose, Lawrence E. (eds.) London: Palgrave, pp. 12-28.
- BORRAZ, O., LE GALÈS, P. (2010). Urban governance in Europe: the government of what?. *Métropoles*, 7(1): 137–151.
- BOYNE, G. 1992. Local Government Structure and Performance: Lessons from America? *Public Administration* 70: 333-57
- BRENNER, N. (1997). Die Restrukturierung staatlichen Raums. Stadt- und Regionalplanung in der BRD 1960–1990. *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 27(4): 545–565.

- BRENNER, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban studies*, 36(3): 431–451.
- BRENNER, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. *European urban and regional studies*, 10(4): 297–324.
- BRENNER, N. (2004). Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000. *Review of International Political Economy*, vol. 11, no. 3, pp. 447–488. ISSN 0969-2290. DOI: [10.1080/0969229042000282864](https://doi.org/10.1080/0969229042000282864).
- BRETON, A. 1996. *Competitive Governments*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- BRUNAZZO, B. (2010). Italian regionalism. A semi-federation is taking shape: Or is it? In: *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, Baldersheim, H. and Rose, L. (eds.) London: Palgrave MacMillan, pp. 180–197.
- BYRNES, J. AND B. DOLLERY. 2002. Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence. *Urban Policy and Research* 20(4): 391–414.
- CAMERA DEI DEPUTATI (2020). *Citta Metropolitane e province*. Roma: Servizio Studio.
- CARDOSO, R. AND MEIJERS, E. (2021) Metropolisation: The winding road toward the citification of the region. *Urban Geography*, 42(1), 1–20. DOI: [10.1080/02723638.2020.1828558](https://doi.org/10.1080/02723638.2020.1828558).
- Carpenter, J. a Verhage, R. (2014) Profil města Lyon. *Cities*, 38, 57–68. DOI: 10.1016/j.cities.2013.12.003.
- CARR, JERED B., AND RICHARD C. FEIOCK (1999). Metropolitan government and economic development. *Urban Affairs Review*, 34(3), 476–488.
- CITRONI, G.; LIPPI, A., PROFETI, S. (2013). Remapping the state: Inter-municipal cooperation through corporatisation and public-private governance structures. *Local Government Studies*, 39(2), 208–234. DOI: 10.1080/03003930.2012.707615.
- Comité pour la réforme des collectivités locales (2009) *Il est temps de décider*. Rapport au Président de la République. Paris: République Française.
- Comité pour la réforme des collectivités locales (2009) *Il est temps de décider*. Rapport au Président de la République. 5 March 2009. Paris
- Commissariat general a l'egalite des territoires (CGET) (2019) *Les cooperations interterritoriales. Zoom sur les cooperations entre metropoles et territoires environnantes*. Paris: République Française.
- Conseil de Developpement de Nantes Metropole (2017) *Contribution de Michel Juvet. Contribution au groupe de travail citoyennete metropolitaine: "La metropole de la proximite"*. Nantes: Conseil de Developpement de Nantes Metropole.
- COTTA, M., VERZICHELLI, L. (2007). *Political Institutions in Italy*. Oxford: Oxford University Press.
- CROUCH, C. AND LE GALES, P. (2012) Cities as national champions? *Journal of European Public Policy*, 19(3), 405–419. DOI: [10.1080/13501763.2011.640795](https://doi.org/10.1080/13501763.2011.640795).
- D'ALBERGO, E. (2012) When metropolitan reform and development policy are loosely coupled: Rome as a case of weak political rescaling, paper presented at the conference "Governing the Metropolis: Powers and Territories" Paris, November 28–30.
- D'ALBERGO, E. (2012). When metropolitan reform and development policy are loosely coupled: Rome as a case of weak political rescaling. Paper presented at the Conference "Governing the Metropolis: Powers and Territories", Paris, November 28–30.
- DĄBROWSKI, M. (2014). EU cohesion policy, horizontal partnership and the patterns of sub-national governance: Insights from Central and Eastern Europe. *European Urban and Regional Studies*, 21(4): 364–383.
- Debre, C. a Garat, I. (2015) Huiler la mecanique metropolitaine: L'exemple nantais. In: *Zprávy o vývoji města*

a jeho okolí v roce 2015: *Faire metropole. De nouvelles regies du jeu?*, Lefeuve, M.-P. (ed.) Paris: Editions du Moniteur, s. 23-46.

- Demaziere, C. (2018) Strategické územní plánování v situaci roztržštěné místní správy: *DisP - The Planning Review*, 54(2), 58-76. DOI: 10.1080/02513625.2018.1487645.
- DEMAZIÈRE, C. (2018). Le sacre des métropoles? L'institution d'un nouveau palier de gouvernement local dans trois pays européens. *Bulletin de la Société de Géographie de Liège*, vol. 71, no. 2, pp. 37-56. ISSN 0770-7576. DOI: 10.25518/0770-7576.5659.
- Demaziere, C. a Sykes, O. (2021) Acting for cities and towns? Neustálé vynalézání kategorií a nástrojů národních urbánních politik ve Francii. In: Sborník příspěvků z mezinárodní konference o francouzské politice v roce 2015: *A Modern Guide to National Urban Policies in Europe*, Zimmermann, K. a Fedeli, V. (eds.) Cheltenham, UK: Edward Elgar, s. 34-57. DOI: 10.4337/9781839109058.
- Demaziere, C., Feiertag, P., Paris, D., Zimmermann, K. a Dubois, J. (2022) Metropoles et organisation du developpement metropolitain en Allemagne et en France. In: Srov: *Villes et metropoles en Allemagne et en France*: Gustedt, E., Grabski-Kieron, U., Demaziere, C. a Didier, P. (eds.) Hannover: *Les défis actuels pour l'aménagement du territoire et l'urbanisme*: Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL). V tisku.
- DEMAZIÈRE, C., SYKES, O. (2021). *Acting for cities and towns? The perpetual reinvention of categories and tools of national urban policies in France*. In Zimmermann, K., Fedeli, V. (ed.). A modern guide to national urban policies in Europe. London: Elgar, pp. 34-57. ISBN 9781839109041. DOI: 10.4337/9781839109058.
- DEMBSKI, S.; SYKES, O.; COUCH, C.; DESJARDINS, X.; EVERS, D.; OSTERHAGE, F.; SIEDENTOP, S. AND ZIMMERMANN, K. (2019) Reurbanisation and suburbia in northwest Europe: A comparative perspective on spatial trends and policy approaches. *Progress in Planning*, 1-47. DOI: [10.1016/j.progress.2019.100462](https://doi.org/10.1016/j.progress.2019.100462).
- DENTERS, B. AND ROSE, L. E. (eds.) (2005) *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. London: Palgrave.
- Desjardins, X. a Geppert, A. (2020) Governance rescaling and regional planning in France. Je velké opravdu krásné? In: *Shaping Regional Futures: Lingua, V. a Balz, V. (eds.) Cham: Designing and Visioning in Governance Rescaling*: Springer International Publishing, s. 121-132. DOI: 10.1007/978-3-030-23573-4_9.
- Devisme, L. (2009) *Nantes. Petite et grande fabrique urbaine (Ville en train de se faire)*. Marseille: Parentheses.
- Diedrich, L. a Dahl, C. (2016) He de Nantes 2000-2010: Metodou pro tuto dobu? *Journal of Landscape Architecture*, 11(2), 72-83. DOI: 10.1080/18626033.2016.1188576.
- Direction generale des collectivites locales (DGCL) (2019) *Les collectivites en chiffres 2019*. Paris: DGCL.
- Dubois, C. (2018) Agglo nantaise et Pays de Retz. Ils veulent jouer collectif. *Quest France* od 7. října 2018.
- DUBOIS, J. (2015). *Les métropoles, nouvel objet politique français*. In Mattei, M.-F., Pumain, D. (ed.). Données Urbaines 7. Paris: Francés, pp. 11-17. ISBN 978-2717868388.
- Dugua, B. (2015) "Entre mise en oeuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale. Dynamique des lieux de Projets dans l'inter-Scot de Faire metropolitaine lyonnaise". PhD. Grenoble: Université Grenoble Alpes. HAL Id: tel-01348271.
- DUGUA, B. (2015). *Entre mise en oeuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale. Dynamique des lieux de Projets dans l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise*. Disertační práce. Grenoble: Université Grenoble-Alpes.
- Dugua, B. a Trotta-Brambilla, G. (2012) Les "lieux transactionnels" de la planification territoriale. *Geocarrefour*, 87(2). DOI: 10.4000/geocarrefour.8706.
- ESPON (2018) *SPIMA: Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas*. Luxembourg: ESPON.
- European Commission and UN Habitat. 2016. The State of European Cities 2016: Cities Leading the Way to a Better Future. Brussels: European Commission.

- FALUDI, A. (2004). Spatial Planning Tradition in Europe: Their Role in the ESDP Process, *International Planning Studies*, 9(2-3): 55-172.
- FEDELI, V. (2012). Planning in Italy, seventy years after the first national planning law. *DISP: The Planning Review*, 48(2), 106-113.
- FEDELI, V. (2017) Metropolitan governance and metropolitan cities in Italy: Outdated solutions for processes of urban regionalisation? *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 265-274.
- FEDELI, V. (2017). Metropolitan governance and metropolitan cities in Italy: Outdated solutions for processes of urban regionalisation? *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 265-274.
- FEDELI, V.; HARRISON, J. AND FEIERTAG, P. (2020) Invoking new metropolitan imaginaries: What type of metropolitan region for what kind of metropolitan planning and governance? In: *Metropolitan Regions, Planning and Governance*, Zimmermann, K.; Galland, D. and Harrison, J. (eds.) Cham: Springer International Publishing, pp. 173-192.
- Federation des SCoT (2018). *SCoT et PLUi. Panorama au 1er janvier 2018*. Paris.
- Federation nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) (2012) *Les agences d'urbanisme. Une ingenierie en reseau pour les politiques territoriales*. Paris: FNAU.
- Feiertag, P.; Harrison, J. a Fedeli, V. (2020) Constructing metropolitan imaginaries: Kdo to dělá a proč? In: *Metropolitní metropolitní politika v České republice: Metropolitan Regions, Planning and Governance*, Zimmermann, K., Galland, D. a Harrison, J. (eds.) Cham: Springer International Publishing, s. 155-172. DOI: 10.1007/978-3-030-25632-6_9.
- Fitria, A. (2016) "Services urbains, urbanisme et aménagement. Analyse geopolitique des relations entre une communauté urbaine et les collectivités voisines: le cas du Grand Lyon". PhD. Lyon: Université Lumière Lyon 2 (Geographic Aménagement Urbanisme). HAL Id: tel-01739492.
- Fitria, A. a Charmes, E. (2014) Redecoupages territoriaux: La metropole lyonnaise face a ses peripheries. *La revue fonciere*, (1), 15-19. HAL Id: halshs-01170641.
- FOX, W. F. AND T. GURLEY. 2006. Will Consolidation Improve Sub-national Governments? World Bank Policy Research Working Paper 3913, Washington, DC: World Bank.
- Frebault, J. a Sozzi, C. (2010) Lyon 2010. Repères chronologiques. *Revue urbanisme*, 371, 43-45.
- FREUND, B. (2003). Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European in: *City-regions: The Frankfurt Rhine-Main region*. 125-144. London: Spon Press.
- FRICKE, C. (2020) *European Dimension of Metropolitan Policies Policy Learning and Reframing of Metropolitan Regions*. Cham: Springer.
- FRICKE, C., GUALINI, E. (2018). Metropolitan Regions as Contested Spaces: The Discursive Construction of Metropolitan Space in Comparative Perspective. *Territory, Politics, Governance*, vol. 6, no. 2, pp. 199-221. ISSN 2162-2671. DOI: 10.1080/21622671.2017.1351888.
- Fritsch, B. (2006) Nantes -Saint-Nazaire, metropole exemplaire ? *L'Information Geographique*, 70(4), 25. DOI: 10.3917/lig.704.0025.
- Fritsch, B. (2007) Nantes - Saint-Nazaire tváří v tvář metropolitní krizi. In: *Collection Villes. Les agglomerations francaises face aux defis metropolitains*, Motte, A. (ed.) Paris: Economica; Anthropos, s. 118-134.
- FÜRST, D. (2001). Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaft? *Raumforschung und Raumordnung*, (5-6): 370-380.
- FÜRST, D. (2010) Wie handlungsfähig sind die Deutschen Metropolregionen? *Zeitschrift für staats- und Europawissenschaften*, 3(3), 358-383.
- FÜRST, D., ANSGAR, R. (2003). Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-regions: The Hanover metropolitan region, London: Spon Press, s. 145-160.

- FÜRST, D.; HESSE, J.J. AND RICHTER, H. (1984) *Stadt und Staat. Verdichtungsräume im Prozess der föderalstaatlichen Problemverarbeitung*. Baden-Baden: Nomos.
- Galimberti, D. (2015) "Gouverner le développement économique des territoires: entre politique et société. Une comparaison des régions de Lyon et Milan (1970- 2011)". PhD. Saint-Etienne: Université de Lyon, Université Jean Monnet.
- Galimberti, D., Lobry, S., Pinson, G. a Rio, N. (2014) La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale. *Herodote*, 154(3), 191- 209. DOI: 10.3917/her.154.0191.
- GALLAND, D. AND HARRISON, J. (2020) Conceptualising metropolitan regions: How institutions, policies, spatial imaginaries and planning are influencing metropolitan development. In: *Metropolitan Regions, Planning and Governance*, Zimmermann, K.; Galland, D. and Harrison, J. (eds.) Cham: Springer International Publishing, pp. 1-21.
- Garat, I. (2013) La Place du logement et de l'habitat dans un système territorialisé. In: Zprávy o územním plánování: *Nantes Axe thématique régulations territoriales et métropolitaines. Rapport Final (POPSU II)*, Bosse, A. et al. (eds.) Paris: PUGA, s. 95-121.
- Garat, L., Pottier, P., Guineberteau, T., Jousseau, V. a Madore, F. (2005) *Nantes. De la belle endormie au nouvel Eden de Vouest*. Paříž: Economica (Villes). HAL Id: halshs-00006856.
- Gardon, S. a Meillerand, M.-C. (2007) La construction d'une réflexion métropolitaine. Espaces et structures qui précèdent la mise en place de l'agence d'urbanisme de Lyon. *Territoire en Mouvement*, 2(2), 4-17. DOI: 10.4000/tem.601.
- GARGANESE, R.; DI STEFANO, R.; IARY, I.P. AND G. (2018). La finanza degli enti territoriali nel 2017. In: La finanza territoriale. Rapporto 2018. Soveria Mannelli: Rubettino, pp. 21-41.
- GEPPERT, A. (2009) Polycentricity: Can we make it happen? From a concept to its implementation. *Urban Research and Practice*, 2(3), 251-268.
- Geppert, A. (2017) Vae victis! Územní plánování ve změněném měřítku metropolitní správy ve Francii. *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 225-241. DOI: 10.1007/S13147-017-0492-1.
- GERRING, J. (2007) *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: CUP.
- GRASSE, A. (2005). Modernisierungsfaktor Region: Subnationale Politik und Föderalisierung in Italien. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Gravari-Barbas, M. (2009) La "ville festive" ou construire la ville contemporaine par l'événement. (The "fest city". Urban events and contemporary city building). *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, 86(3), 279-290. DOI: 10.3406/bagf.2009.2673.
- Griggs, S., Howarth, D. a Feandeiro, A. (2018) The logics and limits of "collaborative governance" in Nantes. Mýtus, ideologie a politika nových městských režimů. *Journal of Urban Affairs*, 9(2), 1-18. DOI: 10.1080/07352166.2018.1516508.
- GROSS, J.S. AND GUALINI, E. (2019) The construction of metropolitan space: Comparative lessons. In: *Constructing Metropolitan Space. Actors, Policies and Processes of Rescaling in World Metropolises*, Gross, J.S.; Gualini, E. and Ye, L. (eds.) London: Routledge, pp. 213-224.
- GROSS, J.S.; GUALINI, E. AND YE, L. (eds.) (2019) *Constructing Metropolitan Space. Actors, Policies and Processes of Rescaling in World Metropolises*. London: Routledge.
- GUALINI, E. AND GROSS, J.S. (2019) Introduction: Actors, policies and processes in the construction of metropolitan space: Conceptual and analytical issues. In: *Constructing Metropolitan Space. Actors, Policies and Processes of Rescaling in World Metropolises*, Gross, J.S.; Gualini, E. and Ye, L. (eds.) London: Routledge, pp. 3-28.
- HALL, P.A. (1989) Conclusion: The politics of Keynesian ideas. In: *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*, Hall, P.A. (ed.) Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 361-391.

- HARDING, A. (2007) Taking city regions seriously? Response to debate on 'cityregions: New geographies of governance, democracy and social reproduction. *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(2), 443-458.
- HARVEY, D. (1989) From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler, Series B*, 71(1), 3-17.
- HEINELT, H. AND D. KUBLER. 2005. Metropolitan Governance, Democracy and the Dynamics of Place. In H. Heinelt and D. Kubler (eds.), *Metropolitan Governance Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. New York, NY: Routledge.
- HEINELT, H. AND KÜBLER, D. (eds.) (2005) *Metropolitan Governance, Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. London: Routledge.
- HEINELT, H. AND ZIMMERMANN, K. (2012) *Metropolitan governance in Deutschland. Das Regieren in Ballungsräumen und neue Formen politischer Steuerung*. Wiesbaden: Springer VS.
- HEINELT, H., KÜBLER, D. (2004). Metropolitan governance in the 21st century: Capacity, democracy and the dynamics of place. New York: Routledge
- HEINELT, H., ZIMMERMANN, K. (2011). 'How can we explain diversity in metropolitan governance within a country?' Some reflections on recent developments in Germany. *International journal of urban and regional research*, 35(6): 1175–1192.
- HEINELT, H.; RAZIN, E. AND ZIMMERMANN, K. (eds.) (2011) *Metropolitan Governance. Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel*. Frankfurt am Main: Campus Verlag
- Hertzog, R. (2018) Inter-municipal cooperation in France: (Průběžná reforma, nové trendy). In: Sborník příspěvků z mezinárodní konference o meziměstských vztazích: Teles, F. a Swianiewicz, P. (eds.) Cham: *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*: Springer International Publishing, s. 133-155. DOI: 10.1007/978-3-319-62819-6.
- HESSE, J. J. (1983) Stadt und Staat - Veränderungen der Stellung und Funktion der Gemeinden im Bundesstaat. Das Beispiel Bundesrepublik Deutschland. In: *Staat und Gemeinden zwischen Konflikt und Kooperation*, Hesse, Joachim Jens U.; Ganseforth, H. U.; Fürst, Dietrich U. and Ritter, Ernst Hasso (Hrsg.) BadenBaden: Nomos, pp. 11-43.
- HESSE, J.J. AND SHARPE, L.J. (1991) Local Government in international perspective: Some comparative observations. In: *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Hesse, J.J. (ed.) Baden-Baden: Nomos, pp. 603-621.
- Hollande, F. (2012) Declaration De M. Francois Hollande, President de la Republique, sur la politique du gouvernement en faveur des collectivites territoriales. 95eme Congres des Maires et presidents de communes de France. Paříž, 20. října 2012: Republique Franchise. Dostupné na: <http://discours.vie-publique.fr/notices/127002190.html>.
- HOOGHE, LIESBET AND GARY MARKS (2001). *Multi-level governance and European integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Hortefeux, B. (2010) Declaration De M. Brice Hortefeux, ministre de l'interieur, de l'outre-mer et des collectivites territoriales, sur les piliers du projet de loi de reforme des collectivites territoriales. emergence d'un pole departement region, renforcement du pole commune intercommunalite, creation d'un reseau de metropoles, clarification des competences et des co-financements. Senat. Paris: Republique Frangaise. Dostupné na: [FRANCOUZSKÁ REPUBLIKA: http://discours.vie-publique.fr/notices/103000159.html](http://discours.vie-publique.fr/notices/103000159.html).
- HULST, R., VAN MONTFORT, A. (2011). Institutional features of inter-municipal cooperation: cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration*, vol. 27, no. 2, pp. 121-144. ISSN 1648-2603. DOI: 10.1177/0952076711403026.
- Idt, J., Arab, N. a Lefeuvre, M.-P. (2012) Metropolitní kolektivní akce. Když projekt není spojen se společným zájmem. Příklad intermodální tranzitní sítě v metropolitní oblasti Lyonu. *Urban Research and Practice*, 5(2),

223- 238. DOI: 10.1080/17535069.2012.691619.

- IMMERMANN, K., GALLAND, D., HARRISON, J. (ED.) (2020). *Metropolitan Regions, Planning and Governance*. Cham: Springer Verlag, 270 p. ISBN 978-3-030-25631-9. DOI: 10.1007/978-3-030-25632-6.
- JESSOP, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Hoboken, NJ: Wiley.
- JESSOP, B. (2010). The 'return' of the national state in the current crisis of the world market. *Capital & Class*, 34(1), 38-43.
- Jessop, B., Brenner, N. a Jones, M. (2008) Theorizing sociospatial relations. *Životní prostředí a plánování. Část D*, 26(3), 389-401. DOI: 10.1068/d9107.
- JESSOP, B.; BRENNER, N. AND JONES, M. (2008) Theorizing sociospatial relations. *Environment and Planning. Part D*, 26(3), 389-401.
- JEŽEK, J. (1998). Regionální management. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni.
- JEŽEK, J. ET AL. (2015). *Spolupráce obcí a měst. České a evropské přístupy ke slučování obcí a meziobecní spolupráci*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 211 p. ISBN 978-80-261-0698-2. OAI: dspace5.zcu.cz:11025/22569.
- JEŽEK, J. a kol. (2015). Strategické plánování obcí, měst a regionů. Vybrané problémy, výzvy a možnosti řešení. Praha: Wolters Kluwer.
- JONAS, A.E.G. AND WARD, K.G. (2007) Introduction to a debate on city-regions: New geographies of governance, democracy and social reproduction. *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(1), 169-178.
- JOUVE, B. 2005. From Government to Urban Governance in Western Europe: A Critical Analysis. *Public Administration and Development* 25(4): 329-339.
- KACZMAREK, T., RYDER, A. (2015). Top-Down and Bottom-Up Metropolitan Integration in Poland. In: Buček J, Ryder A (eds.) *Governance in Transition*, Dodrecht: Springer Netherlands, s. 19-39.
- KANTOR, P. AND SAVITCH, H. (2005) How to study comparative urban development politics: A research note. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(1), 135-151. DOI: [10.1111/j.14682427.2005.00575.x](https://doi.org/10.1111/j.14682427.2005.00575.x).
- KATZ, B. AND BRADLEY, J. (2013) *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- KAUFMANN, D., F. LEAUTIER, AND M. MASTRUZZI. 2004. Governance and the City: An Empirical Exploration into Global Determinants of Urban Performance. Working Paper. Washington, DC: World Bank Institute.
- KEIL, R. (1998) Globalization makes states: Perspective of local governance in the age of the world city. *Review of International Political Economy*, 5(4), 616-646.
- KEIL, R.; HAMEL, P.; BOUDREAU, J.-A. AND KIPFER, S. (eds.) (2017a) *Governing Cities Through Regions. Canadian and European Perspectives*. Waterloo: WLU Press.
- KEIL, R.; HAMEL, P.; BOUDREAU, J.-A.; KIPFER, S. AND ALLAHWALA, A. (2017b) Regional governance revisited: Political space, collective agency, and identity. In: *Governing Cities Through Regions. Canadian and European Perspectives*, Keil, R.; Hamel, P.; Boudreau, J.-A. and Kipfer, S. (eds.) Waterloo: WLU Press, pp. 3-26.
- KIM S., SCHUMANN A. AND AHREND R. (2014). What Governance for Metropolitan Areas?, *OECD Regional Development Working Papers*.
- KING, D. AND LEGALES, P. (eds.) (2017) *Reconfiguring European States in Crisis*. Oxford University Press.

- KLINK, J. 2008. Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions, and Governance. In E. Rojas, J. Cuadrado-Roura, and J. M. Fernández Guëll (eds.), *Governing the Metropolis: Principles and Case Studies*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- KNIELING, J. (2003). Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven. *Informationen zur Raumentwicklung*, 8(9): 463–478.
- KNIELING, J., BLATTER, J. K. (2009). Metropolitan Governance: Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen. In: Knieling, J. (ed.) *Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 3: Metropolregionen*. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit, Hannover: Verl. der ARL, s. 223–269.
- KNIELING, J., OTHENGRAFE, F. (ed., 2009). *Planning Culture in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. Surrey: Ashgate.
- KÖPPL, S. (2007). *Das Politische System Italiens. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- KRUKOWSKA, J. AND LACKOWSKA, M. (2017) Metropolitan colours of Europeanization. Institutionalization of integrated territorial investment structures in the context of past cooperation in metropolitan regions. *Raumforschung und Raumordnung*, 75(3), 275-289. DOI: [10.1007/s13147-016-0447-y](https://doi.org/10.1007/s13147-016-0447-y).
- KÜBLER, D. (2003). „Metropolitan Governance“ oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen. *Informationen zur Raumentwicklung*, 8(9): 535–542.
- KÜBLER, D. AND LEFEVRE, C. (2017) Megacity governance and the state. *Urban Research & Practice*, 11(4), 378-395.
- KÜBLER, D. AND ROCHAT, P. (2018) Fragmented governance and spatial equity in metropolitan areas: The role of intergovernmental cooperation and revenuesharing. *Urban Affairs Review*, 55(5), 1247-1279.
- KUHLMANN, S. (2009) *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im Deutsch-französischen Vergleich*. BadenBaden: Nomos.
- KUHLMANN, S. AND BOUCKAERT, G. (2016) Introduction: Comparing local public sector reforms: Institutional policies in context. In: *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*, Kuhlmann, S. and Bouckaert, G. (eds.) London: Palgrave Macmillan, pp. 1-20.
- KUHLMANN, S. AND WOLLMANN, H. (2014) *Introduction to Comparative Public Administration*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kuhlmann, S., Bogumil, J., Ebinger, F., Grohs, S. a Reiter, R. (eds.) (2011) *Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Wiesbaden: Springer VS (Stadtforschung aktuell, 117).
- KUNZMANN, K. R. (1996). Euro-megalopolis or themepark Europe? Scenarios for European spatial development. *International Planning Studies*, 1(2): 143–163.
- LACKOWSKA, M. (2009). Why is voluntary co-operation condemned to failure? Reflections on the Polish and German background. *Lex localis-Journal of Local Self-Government*, 7(4): 347–369.
- LACKOWSKA, M., ZIMMERMANN, K. (2011). New forms of territorial governance in metropolitan regions? A Polish-German comparison. *European Urban and Regional Studies* 18(2): 156–169.
- LANG, T. AND TÖRÖK, I. (2017) Metropolitan region policies in the European Union: Following national, European or neoliberal agendas? *International Planning Studies*, 22(1), 1-13.
- Lebranchu, M. (2014) Declaration de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique sur la mise en oeuvre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. *Conseil des Ministres*. 29. ledna 2014. Paříž: République Française. Dostupné na adrese: <http://discours.vie-publique.fr/notices/146000233.html>.

- LEFÈVRE, C. (1998). Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, no. 1, pp. 9-25. ISSN 1468-2427. DOI: 10.1111/1468-2427.00120.
- LEFEVRE, C. 2008. Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities. In E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, and J. M. Fernández Guëll, *Governing the Metropolis, Principles and Cases*. Washington, DC: InterAmerican Development Bank.
- LIDSTRÖM, A. (2007) Territorial governance in transition. *Regional and Federal Studies*, 17(4), 499-508.
- LIEBERMAN, R.C. (2003) (December 2002) Ideas, institutions, and political order: Explaining political change. *American Political Science Review*, 96(4), 697-712.
- LÖB, S. (2006). Problembezogenes Regionalmanagement. Dortmund: ABP.
- LORRAIN, D. (2005) Urban capitalisms: European models in competition. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(2), 231-267.
- LOUGHLIN, J. (2007) Reconfiguring the state: Trends in territorial governance in European states. *Regional and Federal Studies*, 17(4), 385-403.
- LOUGHLIN, J. (ed.) (2003) *Subnational Democracy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- LÖW, M. (2016) *The Sociology of Space. Materiality, Social Structures, and Action*. Cham: Springer.
- LOWNDES, V. AND LEMPRIERE, M. (2018) Understanding variation in processes of institutional formation. *Political Studies*, 66(1), 226-244.
- Mahe, S. a Bois, S. (2012) Naissance d'un grand territoire. In: *Estuaire Nantes - Saint-Nazaire. Ecometropole, Mode d'Emploi*, Masbouni, A. (ed.) Paris: Editions du Moniteur (Collection projet urbain), s. 18-25.
- MAIER, K. (2003). The Prague metropolitan region. In: Salet W, Thornley A, Kreukels A (eds.) *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions*, New York: Spon Press, s. 205-229.
- MAIER, K., HUGOVÁ, M., BENEŠOVÁ, I. (2012). Metropolizace a polycentrický rozvoj ve střední Evropě: poznatky z projektu ESPON POLYCE. *Urbanismus a územní rozvoj* 15(6): 24-29.
- Mallon, I., Vogel, M., Authier, J.-Y. a Grafmeyer, Y. (2010) *Sociologie de Lyon*. Paris: la Decouverte (Reperes Sociologie). DOI: 10.3917/dec.authi.2010.01
- MARTIN, R., SIMMIE, J. (2008). Path dependence and local innovation systems in city-regions. *Innovation*, 10(2-3): 183-196.
- Masbouni, A. (ed.) (2012) *Estuaire Nantes - Saint-Nazaire. Ecometropole, mode d'emploi*. Paris: Editions du Moniteur (Collection projet urbain).
- Masson, P., Cartier, M., Le Saout, R., Retiere, J.-N. a Suteau, M. (2013) *Sociologie de Nantes*. Paris: la Decouverte (Reperes Sociologie). DOI: 10.3917/dec.masso. 2013.01
- MATERN, A. (2013). *Mehrwert Metropolregion – Stadt-Land-Partnerschaften und Praktiken der Raumkonstruktion in der Metropolregion Hamburg*. Bielefeld: transcript Verlag, 394 p. ISBN 9783839424995.
- Megerle, H. (2008) Von der "ville en crise" zur Metropolitan European Growth Area. Aktuelle Transformationsprozesse der Metropolregion Marseille - Aix- en-Provence. *Raumforschung und Raumordnung*, 66(1), 23-35. DOI: 10.1007/ BF03184044.
- MERTON, R. (1968) *Social Theory and Social Structure*. New York, NY: The Free Press.
- Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg (2009). *Metropolregion Arbeitsprogramm 2011*, Hannover.
- Ministère de l'intérieur (2011) *Loi de réforme des collectivités territoriales*. guide pratique. Paris: Ministère de l'intérieur.

- MKRO / Ministerkonferenz für Raumordnung (2016) *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*. Berlin: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.
- MOBILIO, G. (2018). I diversi “modelli” di Città metropolitana a partire dai primi quattro anni di esperienza istituzionale. In: Osservatorio Sulle Fonti (2/2018). Available at: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.
- MOISIO, A. 2011. Municipal Partnerships: The Experience of Nordic Countries. IEB's Report on Fiscal Federalism, Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona, 20-27.
- MOISIO, A., H. LOIKKANEN, AND L. OULASVIRTA. 2010. Public Services at the Local Level--The Finnish Way. Policy Report 2, Helsinki: Government Institute for Economic Research
- MOISIO, S. AND JONAS, A.E.G. (2018) City regions and city-regionalism. In: *Handbook on the Geographies of Regions and Territories*, Paasi, A.; Harrison, J. and Jones, M. (eds.) Cheltenham: Edward Elgar, pp. 285-297.
- MOISIO, S.; LUUKKONEN, J. AND JONAS, A.E.G. (2018) Political geographies of globalization. In: *Handbook on the Geographies of Globalization*, Kloosterman, R.C.; Mamadouh, V. and Terhorst, P. (eds.) Cheltenham: Edward Elgar, pp. 135-147.
- Molino, M. a Alle, C. (2013) *Plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Temoignages, enquete et analyse des pratiques communautaires*. Paris: AdCF.
- Moscarelli, F. (2016) La Place de la biodiversité dans les documents de planification urbaine en France. *Urbe*, 8(3), 407-424. DOI: 10.1590/2175-3369.008.003.A009.
- Motte, A. (ed.) (2007) *Les agglomerations francaises face aux defis metropolitains*. Paříž: Economica; Anthropos (Collection Villes).
- NADIN, V. AND STEAD, D. (2012) Opening up the compendium: An evaluation of international comparative planning research methodologies. *European Planning Studies*, 21(10), 1542-1561.
- Nantes Metropole (2017) *Contribution an SRADDET adressee a la presidente du Conseil Region des Pays de la Loire*. 4. prosince 2017. Nantes: Nantes Metropole.
- NEGRIER, E. (2005) The new French dice: Metropolitan institution building and democratic issues. In: *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Heinelt, H. and Kübler, D. (eds.) London: Routledge, pp. 29-46.
- Negrier, E. a Nicolas, F. (2011) Francie. In: *Druhá úroveň místní samosprávy v Evropě. Provinces, Counties, Departements and Landkreise in Comparison*, Heinelt, H. and Bertrana, X. (eds.) London: Routledge, s. 73- 89. DOI: 10.4324/9780203180846.
- NELLES, J. (2012) *Comparative Metropolitan Policy: Governing Beyond Local Boundaries in the Imagined Metropolis*. London: Routledge. DOI: [10.4324/9780203126745](https://doi.org/10.4324/9780203126745).
- NELSON, A. C., AND FOSTER, K. A. (2002). Metropolitan governance structure and income growth. *Journal of Urban Affairs*, 21(3), 309-324.
- Nicolas, A. a Roy, E. (2015) La "clusterisation" du projet urbain de Pile de Nantes. In: Zprávy o projektu Nantes v Nantes: *Faire metropole. De nouvelles regies du jeu?*, Lefeuvre, M.-P. (ed.) Paris: Editions du Moniteur. HAL Id: halshs-02193877, s. 71-97.
- NORRIS, D. F. (2001). Whither metropolitan governance? *Urban Affairs Review*, 36(4), 532-550.
- OECD (2012) *Redefining “Urban”. A New Way to Measure Metropolitan Areas*. Paris: OECD.
- OECD (2012), *Redefining “Urban”: A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>.
- OECD (2018) *Asymmetric Decentralization: Trends and Policy Implications*. Paris: CFE/RDPC.
- OECD 2015. The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences. Paris: OECD.
- OECD. 2006. Competitive Cities in the Global Economy. Paris: OECD.

- OLIVE, M. (2015). Prendre le parti de sa commune. L'opposition à la métropole comme ressource politique et registre de mobilisation électorale. In Le Saout, R., Vignon, S. (ed.). *Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*. Paris: Berger-Levrault, pp. 175-193. ISBN 9782701318745.
- OREAM Rhone-Alpes (1971) *Schema d'aménagement de la metropole Lyon - Saint-Etienne - Grenoble. Metropoles d'équilibre et aires métropolitaines*. Paris: DATAR.
- OSTROM, V.; TIEBOUT, C.M. AND WARREN, R. (1961) The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry. *American Political Science Review*, 55(4), 831-842.
- OTGAAR, A.; VAN DEN BERG, L.; VAN DER MEER, J. AND SPELLER, C. (2008) *Empowering Metropolitan Regions through New Forms of Cooperation*. Aldershot: Ashgate.
- Ouvrard, P. (2016) "Le nouvel esprit de Purbanisme, entre scenes et coulisses. Une ethnographie de la fabrique du territoire de Saint-Nazaire a Nantes". PhD. Nantes: ENSA Nantes.
- PAASI, A. (2002) Bounded spaces in the mobile world, deconstructing 'regional identity'. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93(2), 137-148.
- PARIS, D., GUSTEDT, E. (2023). Les différences institutionnelles en Allemagne et en France: entre réforme territoriale et permanences. In Gustedt, E., Grabski-Kieron, U., Demazière, C., Paris, D. (ed.). *Villes et métropoles en France et en Allemagne*. Forschungsberichte der ARL 21. Hannover: ARL, pp. 24-40. ISBN 978-3-88838-113-3.
- Pinson, G. (2009) *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes europeennes*. Paris: Presses de Sciences Po (Gouvernances).
- PINSON, G. (2020). Voracious cities and obstructing states. In: *The City as Global Political Actor*, Oosterlynck, S.; Beeckmans, L.; Bassens, D.; Derudder, B.; Segaert, B. and Braeckmans, L. (eds.) London: Routledge, pp. 60-85.
- PINSON, G. AND GALIMBERTI, D. (2013) Métropole franches et regions agencifiées. *Pouvoir locaux*, 96(1), 48-55.
- Prefecture de la Loire Atlantique (2016) *Schema departemental de la cooperation intercommunale*. Nantes: Prefecture de la Loire Atlantique.
- Prefecture de Region Rhone-Alpes (2006) *Directive territoriale d'aménagement de l'aire metropolitaine lyonnaise*. Lyon: Prefecture de Region Rhone-Alpes.
- PRIEBS, A. (2004). Raum Hannover-Braunschweig-Göttingen auf dem Weg zur Europäischen Metropolregion. *Neues Archiv für Niedersachsen*, 4(2): 101-112.
- PŮČEK, M., KOPPITZ, D. (2012). Strategické plánování a řízení pro obce, města a regiony. Praha: NSZM.
- RAGIN, C. (1992). "Casing" and the process of social inquiry. In: *What Is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Ragin, C.C. and Becker, H.S. (eds.) Cambridge: Cambridge University Press, pp. 217-226.
- Region Auvergne-Rhone-Alpes (2020) *Ambition Territoires 2030. Schema regional d'aménagement, de developpement durable et d'egalite des territoires Auvergne- Rhone-Alpes*. Rapport d'objectifs. Lyon Region Auvergne-Rhone-Alpes.
- Regione Emilia Romagna (RER) (2004). Regionální zákon 24/2004. Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione Europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. *Rapporti con l'universita*. Bologna.
- Regione Emilia Romagna (RER) (2012). Regionální zákon 21/2012. Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Bologna.
- Regione Emilia Romagna (RER) (2015). Regionální zákon 13/2015. Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizione su città metropolitana di Bologna, province, comuni e loro unioni. Bologna.
- Regione Emilia Romagna (RER) (2017). Regionální zákon 24/2017. Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio. Bologna.
- Renard, J. (2008) *Nantes a la croisee des chemins*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes (Collection Espace

et territoires).

- Renard, J. (2015) Nantes dans le big-bang territorial. *Revue d'economie regionale et urbaine (Blog Big Bang Territorial 2. La consultation scientifique nationale de la RERU)*. Dostupné na adrese: RERU, s. 1: <http://bigbangterritorial.unblog.fr/2015/10/26/jean-renard-nantes-dans-le-big-bang-territorial/>.
- RIBOLDAZZI, R. (2017). Local Government Innovation in Italy and its impact on Urban and Regional Planning with a focus on the Milanese context. In: *Local Government in Europe*, Nunes-Silva, C. (ed.) Cham: Springer, pp. 89-109.
- ROBINSON, J. (2016) Comparative urbanism: New geographies and cultures of theorizing the urban. *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(1), 187-199.
- ROSAN, C.D. (2016) *Governing the Fragmented Metropolis. Planning for Regional Sustainability*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Rousseau, M. (2015) "Mnoho řek k překročení". Suburbánní zahušťování a sociální status quo ve velkém Lyonu. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(3), 622-632. DOI: 10.1111/1468-2427.12197.
- SAGER, F. (2006) Policy coordination in the European metropolis: A meta-analysis. *West European Politics*, 29(3), 433-460.
- SALDANA, J. (2016) *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. 3rd edition. Los Angeles, CA: Sage Publications.
- SALET, W. AND THORNLEY, A. (2007) Institutional influences on the integration of multilevel governance and spatial policy in European city-regions. *Journal of Planning Education and Research*, 27(2), 188-198.
- SALET, W.; THORNLEY, A. AND KREUKELS, A. (eds.) (2003) *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative Case Studies of European City Regions*. London: Spon Press.
- SARTORI, G. (1991) Comparing and miscomparing. *Journal of Theoretical Politics*, 3(3), 243-257.
- SAVITCH, H. V., AND RONALD K. VOGEL (2000). Introduction: Paths to new regionalism. *State & Local Government Review*, 32(3), 158-168.
- SAVITCH, H. V., VOGEL, R. K. (2009). Regionalism and urban politics. In: Davies J S, Imbroscio D L (eds.), *Theories of urban politics*. Second edition. London: Sage, s. 106-124.
- SCOTT, A. J. (2001). Globalization and the rise of city-regions. *European Planning Studies*, 9(7), 813-826. DOI: [10.1080/09654310120079788](https://doi.org/10.1080/09654310120079788).
- SCOTT, A.J. (2019). City-regions reconsidered. *Environment and Planning. Part A*, 51(3), 554-580. DOI: [10.1177/0308518X19831591](https://doi.org/10.1177/0308518X19831591).
- SELLERS, J. (2019). From Within to Between nations: Subnational comparison across borders. *Perspectives on Politics*, 17(1), 85-105. DOI: [10.1017/S1537592718002104](https://doi.org/10.1017/S1537592718002104).
- SELLERS, J. M.; KÜBLER, D.; WALKS, R. A. AND WALTER-ROGG, M. (2013) *The Political Ecology of the Metropolis*. Colchester: ECPR Press.
- SELLERS, J.M.; KÜBLER, D.; ARRETCHÉ, M. AND RAZIN, E. (2017) *Inequality and Governance in the Metropolis. Place Equality Regimes and Fiscal Choices in Eleven Countries*. London: Palgrave Macmillan.
- SEMORÁD, Z. (2014). Integrované územní investice. [Online]. <http://www.dotaceeu.cz/getmedia/d28eeebd-5dd1-4429-aaec-7ff18677b14e/Integrovana-uzemni-investice-Zdenek-Semorad.pdf>.
- SEPAL (2010) *Scot de l'agglomeration lyonnaise 2030*. Rapport de presentation. Lyon.
- SCHÄFER, R., STACKELBERG, J., STELLMACHER, F. (2004). Bildung einer Metropolregion Hannover – Braunschweig – Göttingen von europäischer Bedeutung. On-line: https://www.braunschweig.de/politik_verwaltung/fb_institutionen/fachbereiche_referate/ref0120/konzeptstudie.pdf (22.10.2023).

- SCHEDLER, K., PROELLER, I. (2003). *New Public Management*. 2. přepracované vydání. Bern.
- schmitt, p. (2009) *Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Deutschland: Positionen, Kontroversen, Perspektiven*. In: *Metropolregionen Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. ARL Forschungs- und Sitzungsberichte*, Knieling, J. (ed.) Hannover, pp. 60-100.
- SIEDENTOP, S. AND FINA, S. (2012) Who sprawls most? Exploring the patterns of urban growth across 26 European countries. *Environment and Planning. Part A*, 44(11), 2765-2784.
- SLACK, E. 2015b. Local Finances and Fiscal Equalization Schemes in Comparative Perspective. In R. Geibler, F. Knupling, S. Kropp, and J. Weiland (eds.), *Das Teilen beherrschen Analysen zur Reform des Finanzausgleichs*. Berlin: Nomos.
- SLACK, E. 2007. *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance*. World Bank Policy Research Paper 4317, Washington, DC: The World Bank.
- SLACK, E. 2015C. *Innovative Governance Approaches in Metropolitan Areas in Developing Countries*. In UN Habitat, *The Challenge of Local Government Financing in Developing Countries*, by UN Habitat. Barcelona: UN Habitat.
- SLACK, E. AND A. COTE. 2014. *Comparative Urban Governance*. London: Foresight, Government Office of Science.
- SLACK, E. AND R. BIRD. 2013. Does Municipal Amalgamation Strengthen the Financial Viability of Local Government? A Canadian Example. *Public Finance and Management* 13(2).
- SLACK, E. 2012. *Merging Municipalities: Is Bigger Better?* In A. Moisio (ed.), *Rethinking Local Government: Essays on Municipal Reform*. Helsinki: Government Institute for Economic Research.
- SMOKE, P. 2013. *Cities in the National Fiscal and Institutional Structure*. In R. Bahl, J. Linn, and D. Wetzel (eds.), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- SMOKE, P. 2017. *Developing Metropolitan Finance in the Broader Fiscal and Institutional Context*. In D. Gomez-Alvarez, R. Rajack, E. Lopez-Moreno, and G. Lanfranchi (eds.), *Steering the Metropolis: Metropolitan Governance for Sustainable Urban Development*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- SOJA, E. W. (2000). *Postmetropolis Critical studies of cities and regions*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- STANSEL, D. (2005). Local Decentralization and local economic growth: A cross-sectional examination of US metropolitan areas. *Journal of Urban Economics*, 57, 55-72.
- STEEN, T.; TELES, F. AND TORSTEINSEN, H. (2017) Improving local service Delivery: Increasing performance through reforms. In: *The Future of Local Government in Europe, Lessons from Research and Practice in 31 Countries*, Bouckaert, G.; Kuhlmann, S. and Schwab, C. (eds.) Baden-Baden: Nomos, pp. 53-78.
- STREECK, W. (2017) A new regime: The consolidation state. In: *Reconfiguring European States in Crisis*, King, D. and LeGales, P. (eds.) Oxford: Oxford University Press, pp. 139-157.
- SWIANIEWICZ, P., LACKOWSKA, M. (2007). From doing nothing to metropolitan government institutions? Governing metropolitan areas in Poland. In: Collin, J. P., Ro210
- SÝKORA, L., MULÍČEK, O. (2009). The micro-regional nature of functional urban areas (FUAs): lessons from the analysis of the Czech urban and regional system. *Urban Research & Practice*, 2(3): 287-307.
- TAVARES, A. F. 2018. *Municipal Amalgamations and their Effects: A Literature Review*. "Miscellanea Geographica - Regional Studies on Development" 22(1): 5-15.
- TELES, F. (2016) *Local Governance and Intermunicipal Cooperation*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Terrassier, N. (2012) Notre-Dame-des-Landes, un aeroport juge strategique sur le plan economique. In:

Estuaire Nantes - Saint-Nazaire. Ecometropole, Mode d'Emploi, Masboungi, A. (ed.) Paris: Editions du Moniteur (Collection projet urbain), s. 86-89.

- TILLY, C. (1984) *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russel Sage Foundation.
- TOMÀS, M. (2012). Exploring the metropolitan trap: The case of Montreal. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(3): 554–567.
- TOMÀS, M. (2020). Metropolitan revolution or metropolitan revolution? The (dis)continuities in metropolitan institutional reforms. In Heinelt, H., Razin, E., Zimmermann, K. (ed.). *Metropolitan Regions, Planning and Governance*. Berlin: Springer, pp. 25-39. ISBN 978-3-030-25632-6.
- TOSICS, I. (2019) The metropolitan challenge in European Urban Areas, paper presented at the EURA-UAA Conference, in Dublin, June 20-22.
- TUBERTINI, C. (2015) *La città metropolitana tra Regione, Comuni ed Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali*. Roma. Working Papers. Rivista online di Urban@it. Available at [http://www.urbanit.it/wpcontent/uploads/2015/09/BP_A_Tubertini .pdf](http://www.urbanit.it/wpcontent/uploads/2015/09/BP_A_Tubertini.pdf).
- TUBERTINI, C. (2015). La città metropolitana tra Regione, Comuni ed Unioni Analisi delle relazioni istituzionali. Roma. Working papers. Rivista online di Urban@it.
- TUBERTINI, C. (2018). La Città metropolitana nelle prime esperienze applicative: Il caso di Bologna. Available at: <https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2018/07/04-la-citta-metropolitana-nelle-prime-esperienze-applicative-tubertini.pdf>.
- Ústavní zákon č. 3 ze dne 8. října 2001. Změny hlavy V druhé části Ústavy (články 114-132 Ústavy), Úprava místních samospráv. Úřední věstník Italské republiky, obecná řada č. 248 ze dne 24. 10. 2001. (Itálie)
- VANDELLI, L. (2015). L'innovazione del governo locale alla prova: Uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane. *Rivista di Studi Giuridici e Politici*, Numero Extraordinario 1, 213-238.
- VANDELLI, L., VITALI, W. (2014). Il cammino accidentato verso le città metropolitane. In: *Universen'agenda per le città. Nuove visioni per lo sviluppo urbano*, Vitali, W. (ed.) Bologna, pp. 75-90. DOI: 10.978.8815/319920
- VANIER, M. (2017). Le soldat pôle métropolitain: itinéraire d'un rescapé. Le point de vue d'un chercheur. In Bariol-Mathais, B. (ed.). *Les pôles métropolitains, accélérateurs de coopérations territoriales*. Paris: Gallimard, pp. 18-19. ISBN 9782072730924.
- Vanier, M., Faure, A., Dugua, B., Loisel, M. a Martin-Gousset, C. (2017) La planification a la croisee des chemins: Les SCoT comme cas d'ecole. *Pouvoirs Locaux*, 109, 33-38. HAL Id: halshs-01469713.
- VERHAGE, R.; BAKER, M. AND BOINO, P. (2007) Strategic spatial planning at the metropolitan level. The case of Manchester and Lyon. In: *Spatial Planning Systems of Britain and France. A Comparative Analysis*, Booth, P.; Breuillard, M.; Fraser, C. and Paris, D. (eds.) London, New York: Routledge, pp. 83-98. DOI: [10.4324/9780203962244](https://doi.org/10.4324/9780203962244).
- VINCI, I. (2019) Governing the metropolitan dimension: A critical perspective on institutional reshaping and planning innovation in Italy. *European Journal of Spatial Development*, 70, 1-21. DOI: [10.30689/EJSD2018:70.1650-9544](https://doi.org/10.30689/EJSD2018:70.1650-9544).
- VINCI, I. (2019). Governing the metropolitan dimension: A critical perspective on institutional reshaping and planning innovation in Italy. *European Journal of Spatial Development*, 70, 1-21. DOI: 10.30689/EJSD2018:70.1650-9544
- WACHSMUTH, D. (2017) Competitive multi-city regionalism: Growth politics beyond the growth machine. *Regional Studies*, 51(4), 643-653.
- WALISSER, B., G. PAGET, AND M. DANN. 2013. New Pathways to Effective Regional Governance: Canadian Reflections. In G. Sansom and P. McKinley (eds.), *New Century Local Government: Commonwealth Perspectives*. London: Commonwealth Secretariat.

- WIECHMANN, T. (2008). Planung und Adaptation. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund: Rohn.
- Williams, R. H. (1996) *Územní politika a plánování Evropské unie*. London: Chapman.
- WOLLMANN, H. (2008) *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich* Wiesbaden: Springer VS.
- Wollmann, H. (2008) *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schtveden, Frankreich und Deutschland im Vergleich*. Wiesbaden: Springer VS.
- YE, L. (2014). State-led metropolitan governance in China: Making integrated city regions. *Cities*, 41(6), 200–208.
- Zákonný dekret č. 188 ze dne 5. listopadu 2012. Naléhavá ustanovení týkající se provincií a metropolitních měst. Úřední věstník Italské republiky, obecná řada č. 259 ze dne 6. 11. 2012.
- ZIMMERMANN, H. 2009. Berlin, Germany. In E. Slack and r. Chattopadhyay (eds.), *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- ZIMMERMANN, K. (2012) *Institutionalisierung regionaler Kooperation zwischen strategischer Anpassung und kollektiven Lernprozessen: Das Beispiel Metropolregion Rhein-Neckar*. Baden-Baden: Nomos.
- ZIMMERMANN, K. (2017). Re-Scaling of Metropolitan Governance in Germany. *Raumforschung und Raumordnung*, vol. 75, no. 3, pp. 253-263. ISSN 1869-4179. DOI.: 10.1007/s13147-017-0480-5.
- ZIMMERMANN, K. AND FEIERTAG, P. (2017) Governance and territorial regulation of the metropolis in Germany and France *Appel d candidatures "A la lumiere des experiences etrangeres, que nous disent les resultats du programme de recherche Popsu 2?"* (Vláda a územní regulace metropolí v Německu a Francii) *POPSU2 (Plate-forme d'observation des Projets et Strategies Urbaines)*. Paříž: PUGA.
- ZWILLING, C., ALBER, E. (2019). Italiens Spagat zwischen Einheit und Differenzierung: Reformen und differenzierter Regionalismus unter der "Regierung der Veränderung". In: *Jahrbuch Föderalismus 2019, Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung* (ed.) Baden-Baden: Nomos, pp. 313-328. DOI: 10.5771/9783748910817.

Seznam tabulek, grafů a obrázků

Tabulky:

Nenalezena položka seznamu obrázků.

Grafy:

Graf 10.1: Kde vidíte největší potenciál zefektivnění veřejné správy v Pražské metropolitní oblasti? Podíl odpovědí „značný“ a „velký“ v %.....	50
Graf 10.2: Odpovědi na otázku, jaký význam přikládáte spolupráci s ostatními subjekty veřejné správy pro efektivní plnění vašich správních kompetencí, agend nebo úkolů? V %.	50
Graf 10.3: Kde obecně vidíte bariéry spolupráce v Pražské metropolitní oblasti? V % odpovědí.	51
Graf 10.4: Ve kterých oblastech vidíte největší potřebu rozvíjet spolupráci v Pražském metropolitním regionu?.....	52

Obrázky:

Obrázek 3.1: Evropské metropolitní regiony v Německu	15
Obrázek 5.1: Územní vymezení Vídně jako městského (metropolitního) regionu a prognóza vývoje obyvatel 2015-2035.....	21
Obrázek 6.1: Metropolitní regiony v Polsku	24
Obrázek 6.2: Hornoslezsko-zagłębiowska metropole	27
Obrázek 7.1: Jádrová města území udržitelného rozvoje měst (městské regiony) jak byly identifikovány v r. 2011 v rámci Koncepce územního rozvoje Slovenska	29