

„Aktuální publikace k územní samosprávě“

Jiří Exner: *Obce, města, městské části*, Nakladatelství Libri, Praha 2004, s. 407
ISBN 80-7277-289-9

Petr Průcha*

Územní samospráva patří nepochybně v podmínkách naší reformované veřejné správy k nezastupitelným a také nepominutelným fenomenům celé veřejné sféry. Představovaná publikace nese titul „Obce, města, městské části“, a je zaměřena „právně“, což však neznamena, že by pojednávala výlučně o pozitivní právní úpravě obcí, měst a městských částí, neboť míří i na související správně a právně teoretické otázky územní samosprávy.

Daná práce, jak je zřejmé z jejího obsahu a zaměření, zahrnuje výsledky víceleté odborné a práce autora.

Problematika právního postavení obcí, měst

a městských částí patří v současném období nepochybně k aktuálně sledované a diskutované oblasti. To souvisí jednak se způsoby vymezení prostoru, který právní úprava obcím, městům a městským částem pro jejich postavení a poslání poskytuje, a to jak v tzv. samostatné působnosti, tak v tzv. přenesené působnosti, a dále pak zejména s některými nejasnostmi praxe, jak přistupovat k jejich postavení a poslání v řadě praktických otázek. Tyto otázky jsou determinovány jednak vlastní diferenciací v rámci kategorizace obcí (obce běžné, obce s pověřeným obecním úřadem, obce s rozšířenou působností) či měst (běžná města, statutární města – územně členěná a územně nečleněná,

* Doc. JUDr. Petr Průcha, CSc., Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno, Nejvyšší správní soud, Brno

hlavní město Praha), a dále i vztahy mezi obcemi či městy na straně jedné a kraji, jako tzv. vyššími územními samosprávnými celky, na straně druhé.

Monografie zahývající se úvahami vztahujícími se k postavení a poslání obcí a měst byla zpracována v období, kdy byly předmětné otázky aktuální nejen z pohledu výkladu příslušné ústavní a zákonné úpravy, ale kdy tyto byly, v souvislosti s ukončenou tzv. druhou fází reformy územní veřejné správy, vysoce aktuální i z pohledu zákonného vymezování působnosti a pravomoci obcí a krajů, jimž po ukončení činnosti okresních úřadů připadl veškerý výkon tzv. všeobecné územní veřejné správy. Současná praxe činnosti obcí a krajů přitom ukazuje, že daná problematika nijak neztratila na aktuálnosti, a že naopak reformované uspořádání územní správy, které i v tomto směru založilo některé nové situace, vyvolává potřebu dalších úhlů pohledu na danou úpravu a ve spojení s tím i potřebu jejich adekvátních řešení. S uvedeným tématem je tak, a to nejen z právě uvedených důvodů, spojena řada otázek, které dosud v naší odborné literatuře nebyly, a přirozeně mnohé také ani dříve býti nemohly, uspokojivě a jednoznačně řešeny. S tím souvisí i skutečnost, že jde o oblast, kde nelze pro naše potřeby automaticky převzít vzory či modely „režimu územního uspořádání obecní a městské samosprávy“ jiných zemí, nýbrž naopak je třeba pojetí „územní samosprávy“ u nás, byť na základě i zahraničních poznatků a zkušeností, vnímat, analyzovat, uplatňovat, a stejně tak i upravovat, s ohledem na naše společenské podmínky a potřeby.

Proto je třeba ocenit již samotný záměr autora, jinak právníka t.č. působícího v rámci kooperace advokátních kanceláří LVDS v Praze, experta v programech Evropské unie a také bývalého náměstka primátora hlavního města Prahy (v letech 1990–94), podat ucelený pohled na právní postavení obcí, měst a městských částí v naší současné územní samosprávě, a to navíc v situaci, kdy se monografické zpracování předmětného tématu v naší odborné literatuře vyskytovalo jen ojediněle, a daným otázkám byla příslušná pozornost věnována spíše časopisecky.

Představovaná publikace je po uvedení do problematiky rozdělena do celkem sedmi obsahově na sebe navazujících částí, které jsou ještě dále vnitřně podrobněji členěny, je vybavena bohatým poznámkovým aparátem, opatřena seznamem použitých pramenů a doplněna instruktivními přílohami.

Po obsahové stránce daná publikace věnuje, v návaznosti na podtržení aktuálnosti tématu a v úvahu přičítající širší problémů, nejprve pozornost vymezení tématu, a to jednak v kontextu moderních dějin českého státu, a dále i v mezinárodním kontextu, dále pojednává o politickém a právním pojetí územní samosprávy, následně věnuje pozornost historickému pohledu na danou problematiku s důrazem na statutární města, poté charakterizuje aktuální právní stav postavení a poslání obcí a měst po realizovaných fá-

zích reformy veřejné správy u nás od r. 1989, následně se zaměřuje na otázky dekoncentrace správních funkcí v územně členěných statutárních městech a hlavním městě Praze, poté podrobněji pojednává o režimu statutárních úprav v územně členěných statutárních městech a stejně tak i v hlavním městě Praze, a v závěrečné části potom uvádí závěry a četné náměty *de lege ferenda* (ke smíšenému modelu místní veřejné správy, k dekoncentraci správy v územně členěných statutárních městech a dále ke statutární normotvorbě měst a jejímu právnímu rámci). V přílohách potom autor uvádí aktuální přehledy územně členěných statutárních měst a jejich městských obvodů či městských částí, městských částí hlavního města Prahy, statutů a vyhlášek statutárního charakteru přijatých územně členěnými statutárními městy v období 1990–2004, jakož i přehled statutů a vyhlášek statutárního charakteru, přijatých hlavním městem Prahou v období let 1990–2004. Stejně tak je v představované publikaci informačně zajímavá a cenná poslední příloha, autorem publikace označená jako „appendix“, zahrnující „zlomky informací o územním členění měst v jiných evropských státech“.

I když se autor v dané publikaci věnuje postavení a poslání obcí a měst obecně, jeho důraz je, a myslím že při zvoleném zaměření dané publikace po právu, kladen na problematiku územně členěných statutárních měst a hlavního města Prahy. Z obsahu i způsobu zpracování prezentované publikace je přitom doveditelné, že jednak přispívá do teoretické diskuse o postavení a úloze statutárních měst v našem právním řádu, a že současně plní i významnou instruktivní funkci pro praktické vnímání diverzifikovaného členění a také plnění správních funkcí v územně členěných městech.

Aniž bych chtěl snižovat význam ostatních částí práce, myslím, že těžiště práce spočívá v části čtvrté a páté, zaměřené na aktuální právní stav postavení a poslání obcí a měst po realizovaných fázích reformy veřejné správy u nás od r. 1989 a na otázky dekoncentrace správních funkcí v územně členěných statutárních městech a hlavním městě Praze, v nichž v jistém smyslu dominuje autorova analýza a hodnocení současné úpravy a také reálné praxe na daném úseku.

Autor se přitom neomezuje jen na pojednání o otázkách, které souvisí s ústavně právními a zákonnými předpoklady postavení a poslání územně členěných měst, ale jak ostatně vyplývá z výše uvedeného, současně poukazuje i na praktické aspekty vnitřních struktur a fungování takto členěných měst, včetně požadavků kladených na statutární úpravy ve smyslu jejich konkrétních řešení. V těchto pasážích potom nabývá monografie na významu právě svou přehlednou, a v jistém smyslu až návodnou instruktivností pro praxi územní samosprávy. Publikace přitom poukazuje i na problematičnost právního režimu na daném úseku, již si je její autor plně vědom, a proto také přičiňuje ke stávající právní úpravě i některé kritické otázky a náměty *de lege ferenda*.

V podstatě lze říci, že publikace jako celek po obsahové stránce ať již výslovně, či nevýslovně, tzv. mezi řádky, nabízí řadu otázek k zamyšlení či k diskusi, a to zdaleka nejen proto, že na právní režim postavení a poslání obcí, a dále pak zejména územně členěných statutárních měst, jsou v odborné sféře rozdílné názory, ale i proto, že autor monografie sám svým podáním navozuje i některé další problémy k úvaze. A to jak v rovině obecně teoretické, tak i v rovině praktické. To ve své podstatě souvisí především s vytčeným cílem zpracování představované publikace, vedeným snahou po ucelenosti pojednání, a tím přirozeně vyvolanou šíří a vnitřní strukturovaností tématu.

Přesto je nutno konstatovat, že právě širě dílčích otázek, kterým se autor v práci věnuje, v daném případě neznamená, že problémy navozované v publikaci nejsou dostatečně argumentačně zvládnuty. Pozornější čtenář nepochybně základní názorový a argumentační pohled autora spolehlivě vysleduje, i když tak někdy musí činit za pomoci pečlivého „studia“ poměrně četných odkazů či poznámek pod čarou a vyhodnocování jejich souvislostí s vlastním textem práce.

Pro obsahovou stránku celé publikace je charakteristické, že je zpracována na vysoké teoretické úrovni a přitom je současně podána s pochopením potřeb praxe a jím odpovídající srozumitelností. Přesvědčivost podání zpracované problematiky je opřena o fundované autorovy praktické poznatky, znalosti příslušně orientované odborné literatury (včetně vybraných pramenů zahraničních), jakož i o znalosti právní úpravy. Pozorný čtenář na dané publikaci ocení nejen sumu utříděných informací vysvětlující a hodnotící povahy, ale nepochybně i příslušné kritické poznámky autora a zejména pak korektní odbornou argumentaci, která

tyto poznámky provází. Obsahově lze myslím představovanou publikaci označit jako informačně bohatou, názorově i argumentačně cennou, s příslušnou věcnou návazností otázek zpracovávaného tématu, přičemž je třeba zdůraznit, že psána je stylem, jenž jistě zaujme čtenáře.

Celkový pohled na představovanou publikaci tak ukazuje, že se autorovi podařilo v příslušných souvislostech postihnout podstatné momenty pohledu na postavení a poslání obcí, s důrazem na územně členěná statutární města a stejně tak i hlavní město Prahu, a to s příslušným zdůrazněním aktuálních otázek tohoto tématu. Hodnota práce spočívá především ve vytěžení a systematickém soustředění a uspořádání podstatných informací k danému tématu při zohlednění aktuálních potřeb a podmínek postavení a poslání územně členěných měst, a to nejen na základě vnitrostátních pramenů a pohledů, ale i s příslušným přihlédnutím k pramenům a pohledům zahraničním. V tomto směru myslím daná monografie skutečně v současné době u nás představuje nejucelenější zpracování předmětné problematiky.

Proto ji lze myslím plně doporučit k využití nejen pro vědecké či studijní účely, ale stejně tak ji lze plně doporučit i pro praktické využití v činnosti našich obcí a měst. Vedle příslušné teoretické hodnoty je i v tomto směru danou publikaci nesporně možno považovat, a také označit, za zdařilé dílo, způsobilé vybavit volné i profesně odborné představitele územně členěných měst informacemi zejména pro kvalifikovaný přístup k řešení otázek spjatých s vnitřními poměry územně členěných měst.