

POSTAVENIE MESTSKÝCH ČASTÍ V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A ČESKEJ REPUBLIKE

POSITION OF CITY DISTRICTS IN THE SLOVAK REPUBLIC AND CZECH REPUBLIC

Dominika Petrášová¹

Abstrakt

Výkon samosprávy na komunálnej úrovni je prejavom demokracie a umožňuje účasť obyvateľov daného územia na správe vecí verejných, ktoré sa ich dotýkajú. Efektívnosť úloh samosprávy je možné zabezpečiť na území väčších miest s väčším počtom obyvateľov a väčšou diferenciáciou potrieb obyvateľstva aj vytvorením dvoch stupňov samosprávy. Mestské časti ako územné celky miest môžu byť nápomocné pri rozvoji mesta a pri plnení základných otázok súvisiacich s jeho obyvateľstvom. Cieľom príspevku je poukázať a analyzovať právne postavenie mestských častí v podmienkach Slovenskej republiky a Českej republiky. Ich porovnaním a vyvodením záverov je možné vyhodnotiť argumenty v prospech či neprospech využívania inštitútu mestských častí v rôznych modelových usporiadaniach v oboch štátoch.

Klíčové slová

mesto, hlavné mesto, štatutárne mesto, mestská časť, výkon samosprávy

Abstract

The exercise of self-government at the municipal level is a manifestation of democracy and enables the participation of the inhabitants of a given territory in the administration of public affairs that affect them. The effectiveness of the tasks of self-government can be ensured in the territory of larger cities with a greater number of inhabitants and a greater differentiation of the needs of the population also by creating a self-government. Urban parts as territorial units of cities can be helpful in the development of a city and in the fulfillment of fundamental issues related to its population. The purpose of the paper is to point out and analyze the legal status of urban parts in the conditions of the Slovak Republic and the Czech Republic. By comparing them and drawing conclusions, it is possible to evaluate the arguments in favor or against the use of the institute of urban parts in different model arrangements in both states.

¹ Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Keywords

city, capital city, statutory city, city district, exercise of self-government

ÚVOD

Výkon samosprávy na komunálnej úrovni je považovaný za prejav demokracie ale aj za možnosť akceptovania priestorovo diferencovaných potrieb obyvateľstva. Mestské časti ako územne jednotky existujúce v rámci mesta by mali byť spôsobilé napríklad odvrátiť zanedbávanie potrieb okrajových oblastí mesta. Rozčlenenie územia na mestské časti má svoj praktický význam, ak je právna úprava postačujúca a dôkladne upravuje vzájomné vzťahy pri výkone samosprávy na dvoch úrovniach.

Východiskom aj tu je Európska charta miestnej samosprávy, ktorá v čl. 3 ods. 1 uvádza, že *"miestna samospráva označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva"*. Problémom je pojem *"miestne orgány"*, ktorý je možné interpretovať rôzne a v prípade miest, osobitne veľkých miest, tu vyvstáva otázka, či záujmy miestneho obyvateľstva sú na celom území veľkých miest skutočne tak homogénne, že ich stačí spravovať centrálnne na úrovni celého mesta, alebo či priestorovo diferencovaným záujmom obyvateľstva rôznych mestských častí nezodpovedá ustanovenie *"miestnych orgánov"* aj v jednotlivých mestských časti.

Takýto stav je zvyčajne odstránený rozčlenením územia na administratívne a územné jednotky, vrátane mestských častí (Meluš, 2017). Mestské časti by mali zabezpečiť, aby sa výkon samosprávy nesústredil iba na centrum záujmu s najväčšou infraštruktúrou, ale aj na okrajové oblasti mesta, ktoré sú pre väčšiu časť obyvateľstva, podnikateľské subjekty a investorov menej zaujímavé.

Cieľom nášho príspevku je analyzovať situáciu v riešení tohoto problému v samospráve miest a mestských častí v Slovenskej republike a v Českej republike a na základe analýzy navrhnúť zmeny de lege ferenda pre úpravu príslušnej legislatívy v oboch krajinách.

Metodologicky sa budeme v tomto príspevku opierať samozrejme najmä o analytické metódy, v rámci ktorých si všimneme rôzne modely a formy usporiadania vzťahov medzi samosprávou miest a samosprávou mestských častí v Európe a následne podrobnejšie v Slovenskej republike a v Českej republike. Následne budeme oba tieto modely komparovať.

1 SÚČASNÝ STAV POZNANIA

1.1 Stav v Európe

V súčasnosti v praxi miestnej samosprávy sa napríklad v Taliansku špecifické postavenie veľkých miest prejavuje aj v tom, že od roku 1976 môžu zriaďovať výbory v mestských štvrtiach (*consigli di qaurtieri*): v súčasnosti majú obce nad 100 tisíc obyvateľov toto ako povinnosť a obce medzi 30 a 100 tisíc obyvateľov ako možnosť. Tieto výbory mohli vzniknúť buď delegovaním časti poslancov mestského zastupiteľstva do pozície výboruestskej časti, alebo (čo sa stalo častejším spôsobom) priamou voľbou takéhoto výboru. Výbory majú zo zákona takmer výlučne len konzultatívnu funkciu, týkajúcu sa rozpočtu, investičných zámerov a pod., ale niektoré mestá tento okruh rozšírili o otázky sociálne, zdravotnícke, školské, kultúrne, športovo-rekreačné a pod. V Belgicku sa mestá nad 100 tisíc obyvateľov môžu členiť na mestské dištrikty s vlastnými volenými orgánmi a s vlastnou administratívou. Podobne v Estónsku 33 (štatutárnych) miest (*linn*), oficiálne nazývaných ako mestá so samosprávnym statusom (*omavalitsusstaatusesega linnad*), sa člení na mestské časti (*linnaosa*) so zriadenou samosprávou. Špecifická situácia je v prípade hlavných miest, ktoré majú v niektorých krajinách osobitnú právnu úpravu (napr. Budapešť v Maďarsku, Rím v Taliansku, Bukurešť v Rumunsku), osobitne potom vo federáciách – ak má hlavné mesto postavenie článku federácie (Viedeň v Rakúsku): v týchto prípadoch majú mestá často odlišné postavenie mestských častí ako je to v danej krajine v iných mestách. V Litve sa takáto úprava týka nielen hlavného mesta Vilnius ale aj druhého najväčšieho mesta Klaipėda, podobne v Portugalsku Lisabon a Porto atď. V niektorých krajinách, kde existuje kategória štatutárnych miest (napr. Nemecko, Rakúsko ...) sa môžu takisto v tejto kategórii prejavovať určité odlišnosti aj v tejto oblasti (Konečný, 2016).

Z hľadiska súčasného teoretického riešenia problému možno usporiadať samosprávu najmä veľkých miest syntetizovať do podoby troch hlavných modelov:

- v polycentrickom modeli vlastne neexistuje celomestská samospráva a tá existuje len na úrovni mestských častí, ktoré zabezpečujú celomestské funkcie len vzájomnou koordináciou: zriedka uplatňovaný model sa vyskytol v minulosti v samospráve Londýna, uplatnil sa však aj v Barcelone, Rotterdame, Kodani...;
- v unitárnom modeli opačne: neexistuje tu (alebo má len minimálnu pôsobnosť) samospráva mestských častí. Aj tento model je zriedkavý, ale vyskytol sa napríklad po druhej vlne amalgamácie vo Švédsku – dnes sa však už aj tam od neho ustupuje a napríklad polmiliónový Göteborg opätovne zriadil 21 výborov mestských častí;
- v duálnom modeli sa eliminujú nevýhody oboch predchádzajúcich modelov. Zakladá sa na vytvorení dvoch rovín – celomestskej (s celomestskými orgánmi, spravidla štandardne kreovanými) a vnútromestskej (s možnými odchýlkami pri kreovaní ich vlastných samosprávnych orgánov). Problémom však ostáva úprava vzťahov medzi týmito dvoma rovinami (Konečný, Konečný, 2009).

Dvojstupňová miestna samospráva ako univerzálny model usporiadania miestnej samosprávy nielen v mestskom prostredí sa pritom využíva v celom rade európskych krajinách (od Nemecka až po Grécko) (Konečný, 2016), my si však v tejto štúdii všimneme len špecifickú otázku využívania tohto modelu v mestskom prostredí.

1.2 Stav v Slovenskej republike

Územná samospráva, vrátane komunálnej samosprávy, opiera svoju legitimitu o čl. 1 ods. 1 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky v znení neskorších ústavných zákonov (ďalej v texte „Ústava SR“). Výkon územnej samosprávy je výkonom verejnej moci a jej legitimita vychádza z demokracie (Balog, 2014). Komunálna samospráva je inherentnou súčasťou nepriamej demokracie a preto nemožno poprieť jej bezprostredné spojenie s princípmi právneho štátu (Palúš, 2018).

Výkon samosprávy na úrovni obcí a miest je prejavom uplatňovania demokratických princípov, ktoré nemôžeme chápať iba ako oprávnenie vykonávať samosprávu, ale najmä ako povinnosť zabezpečovať úlohy na lokálnej úrovni v zmysle platnej normatívy.

Mestá a obce ako hlavní aktéri komunálnej politiky vykonávajú samosprávu za účelom predpokladaným zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej v texte „zákon o obecnom zriadení“). *„Úvahy o práve na samosprávu ako práve subjektívnej povahy ale nesmerujú do roviny vzťahu obce a jej obyvateľov, prípadne iných fyzických osôb a právnických osôb majúcich právne relevantnú väzbu k územiu obce. V týchto vzťahoch obec v prevažnej miere vystupuje ako nositeľ moci. Obec ako právnická osoba verejného práva združujúca svojich obyvateľov však existuje v rámci organizácie zastrešenej štátom ako mocenským suverénom. A práve vo vzťahu k štátu možno v súčasných podmienkach hľadať korene práva na samosprávu ako právneho prvku poskytujúceho obci ochranu pred takými zásahmi zo strany štátu, ktoré by boli spôsobilé zmysel obecnej samosprávy úplne poprieť“* (Vernarský, 2019, s. 69). Obce a mestá pri výkone samosprávy zabezpečujú celý rad pôsobností, ktorých výpočet je obsiahnutý v § 4 zákona o obecnom zriadení a v osobitných právnych predpisoch.

A hoci sa v podmienkach Slovenskej republiky explicitne neuvádza, že by tu existovala miestna samospráva viacerých typov, predsa z hľadiska našej témy existujú určité rozdiely medzi

- obcami (mimo miest), ktorým zákon o obecnej samospráve explicitne nepriznáva právo vytvárať si miestne časti a zriaďovať v nich akékoľvek orgány;
- mestami, ktorým zákon síce neukladá ale umožňuje vytvoriť výbory mestských častí;
- mestami nad 200 tisíc obyvateľov, ktorým zákon o obecnom zriadení ukladá členenie na mestské časti so zriadenou samosprávou;
- hlavným mestom, ktorému to ukladá špeciálny zákon.

Pri podrobnejšom pohľade na tieto rozdiely môžeme konštatovať nasledovné:

Podľa § 23 zákona o obecnom zriadení mesto (ale len mesto, nie každá obec) môže zriaďovať v mestských častiach výbory, ktorých členmi sú všetci poslanci mestského zastupiteľstva zvolení v mestskej časti a môžu byť nimi aj obyvatelia mesta s trvalým pobytom v mestskej časti, zvolení mestským zastupiteľstvom. Tieto výbory reprezentujú obyvateľov mestskej časti a podieľajú sa na samospráve mesta. Ich pôsobenie upravuje štatút mesta. Stručnosť tohoto ustanovenia zákona spôsobuje, že jeho aplikácia je veľmi rozdielna vo viacerých ohľadoch. Ako je možné zistiť z webových stránok miest, niekde tvoria tieto výbory iba poslanci mestského zastupiteľstva (napr. v Ružomberku), niekde popri takto kreovaných výboroch existujú aj kluby mestských častí s účasťou zvolených

občanov, ale bez iniciatívnej právomoci (Liptovský Mikuláš), niekde sa nazývajú "mestské výbory" (Spišská Nová Ves) alebo "výbory volebných obvodov" (Prievidza) atď. Túto možnosť má k dispozícii na Slovensku všetkých 140 miest, no tendenciu k zriaďovaniu samosprávy v mestských častiach majú teda skôr mestá s počtom obyvateľov nad 20 tisíc, pritom najmenšie mesto (ktoré toto právo takisto má) sú Dudince s 1380 obyv., v kategórii nad 20 tis. obyv. je 37 miest a tretie najväčšie mesto v SR (po Bratislave a Košiciach) je Prešov s 84 824 obyv.

Pojem „mestská časť“ je pritom pojmom normovaným iba predpismi regulujúcimi právneho postavenie hlavného mesta Bratislava a mesta Košice. Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (ďalej v texte „zákon o hlavnom meste“) a zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov (ďalej v texte „zákon o meste „Košice“) výslovne upravujú mestské časti ako právnické osoby (§ 2 ods. 2 zákona č. 401/1990 Zb., § 2 ods. 2 zákona č. 377/1990 Zb.).

Zákon o obecnom zriadení sa výslovne nezmieňuje o mestských častiach ani v rámci právnej úpravy miest podľa jeho štvrtej časti, kde ich upravuje iba v súvislosti so zriaďovaním výborov mestských častí. Tento právny predpis sa výslovne nezmieňuje ani o právnom postavení obecných častí, resp. častí obcí.

Ak vychádzame z § 2 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, z hľadiska územného členenia zákonodarca pripúšťa, aby sa obec členila na časti obce, ktorých právne postavenie nie je bližšie špecifikované. Podmienkou územného rozčlenenia obce na časti obce je, aby mali vlastný názov (Tekeli, Hoffmann, 2014). Zákonodarca im nepriznáva postavenie právnických osôb, čiže nemôžu prejavovať svoju vôľu a nemôžu konať navonok vo vzťahu k tretím osobám.

Postavenie mestských častí mesta Košice, hlavného mesta Bratislavy a iných slovenských miest nemožno zamieňať. Zákon o meste Košice a zákon o hlavnom meste výslovne ustanovuje členenie týchto miest na mestské časti, neupravuje fakultatívne oprávnenie rozdelenia územia na mestské časti, čo je odôvodnené veľkosťou územia a nadväzujúc na to nemožnosťou vykonávať samosprávu na tak rozsiahlom území.

Mestské časti s výnimkou mestských častí Košice a mestských častí Bratislava, nemajú postavenie právnických osôb, nie sú samosprávnymi a správnymi celkami, čiže nemôžu nadobúdať ani status obce a jej pôsobnosť.

Dlhodobou riešenou otázkou je postavenie mestských častí mesta Košice a mestských častí Bratislava ako obcí. Zákon o hlavnom meste priznáva mestským častiam Bratislavy status samosprávneho a správneho celku, čo sa premieťa do výkonu samosprávy na tomto území a mestská časť vystupuje v tomto rozsahu ako obec. Normatíva mestských častí Košice nemá takúto výslovnú úpravu o postavení mestských častí Košice ako obciach.

Táto otázka vznikala už v čase prijatia právnych predpisov upravujúcich obecne zriadenie, zákona o hlavnom meste, zákona o meste Košice a zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov (ďalej v texte „zákon o majetku obcí“). Zákon o majetku obcí vo svojej pôvodnej verzii odkazoval na postavenie hlavného mesta Bratislavy a mesta Košice ako obcí (§ 1 ods. 2 zákona č. 138/1991 Zb., 1991), ak zákon neupravoval inak, ale nezmieňovala sa o tom, že by postavenie obce priznával mestským častiam.

Podľa Bauera: „Považovanie mestskej časti za obec je v rozpore s článkom 67 Ústavy SR a s ods. 2 paragrafu 1 zákona SNR č. 481/92 Zb. Ak by mestská časť bola obcou, tak podľa obidvoch právnych noriem by bolo možné zasahovať do jej oprávnení len zákonom. Mestská časť je však naviazaná na rozpočet mesta, ktorý je pre ňu záväzný a Všeobecne záväzné nariadenie (VZN) Mestského zastupiteľstva platné pre každú mestskú časť. Takisto Štatút mesta, v ktorom sú rozdelené kompetencie medzi mesto a mestské časti, ktorý je záväzný pre mestské časti, je len VZN, a nie zákonom“ (2019, s. 165).

Mestské časti Bratislavy majú v zásade odlišné postavenie ako mestské časti Košíc, ktorým je síce priznané postavenie právnickej osoby, ale nie je priznané výslovné postavenie samosprávnych a správnych celkov. Vzhľadom k tomu, že všetky mestské časti hlavného mesta Bratislava a mestské časti Košíc vykonávajú samosprávnú pôsobnosť v rozsahu ustanovenom zákonom alebo štatútom mesta, musia byť orgánmi územnej samosprávy, teda obcami. Podľa názoru Tekeliho a Hoffmanna (2014) mestské časti Bratislavy a mestské časti Košíc majú priznané postavenie obce, z čoho vyplýva, že sú obcami, ktoré disponujú vlastnou právnou subjektivitou, aj keď možno vnímať ohraničenie tohto ich vymedzenia štatútnymi miestami.

Výkon samosprávy je v oboch mestách rozdelený na dve úrovne, mestskú úroveň a miestnu úroveň, ale rozsah právomocí medzi mestskými časťami Bratislavy a mestskými časťami Košice je výrazne odlišný ako aj spôsob ich financovania, od čoho závisia možnosti plnenia samosprávnych úloh v jednotlivých mestských častiach. Uvedené neplatí pre mestské časti podľa § 23 zákona o obecnom zriadení.

Mestské časti miest odlišných od mesta Bratislavy a mesta Košice nemajú postavenie obce, nevykonávajú samosprávnú pôsobnosť ani delegovanú pôsobnosť, čo vyplýva z toho, že nemajú právnú subjektivitu. Ak zákonodarca v ustanovení § 23 zákona o obecnom zriadení upravuje fakultatívnu možnosť zriaďovania výborov mestských častí, nejde o orgán mestskej časti, ale o orgán mestského zastupiteľstva podieľajúci sa na samospráve obce v rámci územia mestskej časti presadzujúc záujmy obyvateľov tohto územia.

Záver o tom, že mestské časti mesta Bratislavy aj mestské časti mesta Košice majú postavenie obce a ako právnické osoby s vlastnou právnou subjektivitou vyplýva jednak zo samosprávy na území mesta Košice a mesta Bratislavy, kde je výslovne upravené, že samosprávu vykonávajú obyvatelia mesta aj prostredníctvom orgánov mestských častí (§ 5 zákona č. 401/1990 Zb., § 5 zákona č. 377/1990 Zb.). Rozsah samosprávnych pôsobností upravuje vo všeobecnosti zákon o obecnom zriadení a iba v osobitostiach je potrebné vychádzať z uvedených osobitných právnych predpisov (Košičiarová, 2015). Mestské časti mesta Bratislavy a mesta Košice zriaďujú svoje orgány, prostredníctvom ktorých sa uskutočňuje výkon samosprávnych pôsobností. Týmto orgánmi sú starosta mestskej časti a miestne zastupiteľstvo, čím je exaktne vyznačená ďalšia bezprostredná súvislosť so statusom mestských častí mesta Bratislavy a mesta Košice ako obcí.

Samosprávná pôsobnosť orgánov mestských častí mesta Košice je upravená reštriktívne v porovnaní s mestom Bratislava a osobitným spôsobom je prístupné k rozdeleniu pôsobnosti medzi orgánmi mesta a orgánmi mestských častí.

Mesto môže štatútom preniesť výkon niektorých samosprávnych pôsobností určených

obci osobitnými predpismi na všetky mestské časti alebo len na niektoré mestské časti. Samosprávne pôsobnosti neprenesené na mestské časti vykonáva mesto. Mesto si spravidla ponecháva vo vlastnej pôsobnosti rozhodovanie o veciach celomestského významu.

Vo veciach celomestského významu mesto spolupracuje s príslušnou mestskou časťou. Mestské časti môžu podľa svojich možností prispieť k rozvoju vlastného územia a k rozvoju služieb obyvateľom aj nad rámec samosprávnych pôsobností stanovených týmto štatútom. Na mestské časti nemožno preniesť výkon štátnej správy, ktorý bol zákonom prenesený na mesto (Andrejčák, 2018).

1.3 Situácia v Českej republike

Právna úprava komunálnej samosprávy v podmienkach Českej republiky je obsiahnutá v zákone č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení (ďalej v texte „zákon č. 128/2000 Sb.). Zákon prináša rozlíšenie medzi obcami, mestečkami (městysmi) a mestami, ale toto typové rozlíšenie nie je z hľadiska našej témy rozhodujúce, podobne ako odlišenie obcí vykonávajúcich rozšírenú právomoc či obcí s povereným obecným úradom.

Právne postavenie miest môžu nadobudnúť obce, ktorých počet obyvateľov dosahuje počet 3000. Tento právny predpis upravuje okrem obcí a miest aj ďalšie územné jednotky, tými sú štatutárne mestá.

Výpočet štatutárnych miest je taxatívne upravený v ustanovení § 4 zákona č. 128/2000 Sb. a nemôže byť rozšírený ani rozhodnutím predsedu Poslaneckej snemovne po vyjadrení vlády. Štatutárnymi mestami sú Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Jablonec nad Nisou, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná, Mladá Boleslav, Prostějov a Třinec (§ 4 ods. 1 zákona č. 128/2000 Sb.). Podľa českej právnej úpravy je zrejmé, že aj pri častiach obce dochádza k určitej odlišnosti, pretože český zákonodarca ich výslovne označuje za evidenčné jednotky, nie za územia s vlastným katastrálnym územím a nepriznáva im ani právnu subjektivitu. Tento právny stav sa prejavuje aj pri mestách. Štatutárne mestá majú osobitné právne postavenie a práve pri štatutárnych mestách zákonodarca výslovne predpokladá členenie na mestské časti alebo mestské obvody, ktoré si vytvárajú vlastné orgány samosprávy podľa § 4 ods. 2 tohto zákona.

Zákon upravuje dvojité pojmové označenie – „mestské obvody“ a „mestské časti“, čo sa môže navonok javiť, že štatutárne mestá sa územne členia na dve rôzne územné jednotky. Takýto výklad popiera ustanovenie § 20 ods. 2 zákona č. 128/2000 Sb. ktoré ich vymedzuje za organizačné jednotky mesta, pričom mestský obvod a mestskú časť vymedzuje alternatívnym spôsobom.

Štatutárne mestá nemajú obligatórnu povinnosť územne sa členiť na mestské časti alebo mestské obvody. Ide o fakultatívne oprávnenie štatutárneho mesta. Výnimkou je hlavné mesto Praha, ktorého právne postavenie a územné členenie na mestské časti upravuje zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze (ďalej „zákon č. 131/2000Sb.). Na označenie týchto organizačných jednotiek sa významovo na rovnakej úrovni používajú uvedené dva

pojmy, pričom v praxi je používaný pojem „mestské obvody“. Zákon č. 131/2000 Sb. upravuje vo svojich ustanoveniach územné členenie na mestské časti.

Z dikcie ustanovenia § 3 ods. 1 zákona č. 131/2000 Sb. vyplýva, že hlavné mesto Praha je na rozdiel od štatutárnych miest povinná členiť územie na mestské časti. Pri skúmaní právneho postavenia mestských častí hlavného mesta Praha musíme vychádzať nielen z platnej normatívy, ale aj z rozhodovacej činnosti českých súdov. Zákon č. 131/2000 Sb. výslovne nepriznáva mestským častiam hlavného mesta Praha postavenie právnickej osoby, ani výslovne neustanovuje, že tento orgán má právnu subjektivitu. Z jednotlivých ustanovení zákona č. 131/2000 Sb. môžeme vyvodiť, že mestské časti Prahy majú vlastný rozpočet a hospodária s ním za podmienok ustanovených právnymi predpismi (§ 4 ods. 3 zákona č. 131/2000 Sb.), zabezpečujú všestranný rozvoj na svojom území a potreby príslušných obyvateľov, chránia verejný záujem upravený právnymi predpismi (§ 2 ods. 2 zákona č. 131/2000 Sb.), a v právnych vzťahoch vystupujú svojim menom a sú nositeľmi zodpovednosti (§ 3 ods. 2 zákona č. 131/2000 Sb.).

Podľa Najvyššieho súdu Českej republiky mestské časti hlavného mesta Prahy zastávajú postavenie právnických osôb dňom, kedy nadobudol účinnosť zákon č. 418/1990 Zb. o hlavnom meste Prahe. Súd sa výslovne zmieňuje o neexistencii výslovnej právnej úpravy právneho postavenia mestských častí Prahy ako právnických osôb, ale uvádza, že zákon im priznáva také vlastnosti, ktoré sú vlastné právnickým osobám, resp. sú ich charakteristickými črtami. Ak vychádzame z toho, že zákon č. 131/2000 Sb. nemodifikoval ustanovenia upravujúce postavenie mestských častí hlavného mesta Prahy, naďalej platí, že mestské časti hlavného mesta Prahy sú právnickými osobami (Uznesenie Najvyššieho súdu Českej republiky z 13.12.2005, sp. zn. 21 Cdo 654/2005).

Mestské časti hlavného mesta Prahy nenakladajú s vlastným majetkom, hospodária iba s majetkom, ktorý im je zverený hlavným mestom Prahou. Tento záver vyplýva z § 34 ods. 3 zákona č. 131/2000 Sb., z ktorého vyplýva, že za podmienok ustanovených zákonom nakladajú so zvereným majetkom hlavného mesta Prahy a veci nadobúdajú do vlastníctva hlavného mesta Prahy. To znamená, že, mestské časti hlavného mesta Prahy nedisponujú žiadnym vlastným majetkom a nemôžu byť ukrátené ani na vlastníckych právach (Uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 11.06.2013, sp. zn. 3 Ao 9/2011–219).

V štatutárnych mestách, ktoré sa územne členia na mestské časti alebo mestské obvody dochádza k vzniku dvojstupňovej organizáciiestskej správy a to jednak na úrovni štatutárneho mesta a tiež na úrovni príslušnejestskej časti alebo mestského obvodu (Jelínková, 2017). Táto dvojstupňová, resp. dvojúrovňová samospráva, na úrovni mesta, sa následne spravuje vydaným štatútom. Štatút je prijímaný formou všeobecne záväznej vyhlášky, ale práve spôsob úpravu vnútorných pomerov pri správe mesta, t. j. štatútom, je odvodený aj názov týchto miest (štatutárne mestá) (Balík, 2009). Pomenovanie štatutárnych miest nie je odvodené od štatutárneho orgánu, ktorý koná menom právnických osôb, v súčasnosti už podľa platnej legislatívy v Českej republike ako *sui generis* zástupca právnickej osoby.

V Českej republike je dnes 26 štatutárnych miest (plus Praha), pričom pri obnovení miestnej samosprávy v r. 1990 ich bolo len trinásť. Z ich rámci je samospráva zriadená len v niektorých: na mestské časti sa pritom člení Brno a časť Opavy, na mestské obvody Ostrava, Pardubice, Plzeň a Ústí nad Labem a v Liberci je mestským obvodom len jedna

mestská časť (Kolman, 2020). V Prahe sa mestská samospráva člení na mestské časti. Vidíme, že plne využívajú možnosť zriadenia samosprávy mestských častí len mestá nad cca 90 tisíc obyvateľov (Ústí nad Labem 90 378 obyv., menšia Opava – 54 840 obyv., využila túto možnosť len čiastočne). Najmenšie štatutárne mesto Třinec ma pritom 34 222 obyv. Niektoré štatutárne mestá sa síce členia na mestské časti alebo mestské obvody, ale bez toho aby v nich bola zriadená samospráva, iní sa ani takto nečlenia, dokonca ani niektoré veľké mestá (Hradec Králové 90 596 obyv.). Z vykonaných prieskumov vyplýva, že po rozšírení výpočtu štatutárnych miest nie je prejavnený záujem o zriaďovanie druhej úrovne správy na úrovni miest. Štatutárne mestá nečlenia svoje územie na mestské časti alebo mestské obvody. Štatúty, ktoré sú formálne predpokladané neboli prijaté a mestá ich ani neplánujú prijať. Špecifikom je, že tieto štatutárne mestá, ktoré neprijali štatút o úprave vzájomných pomeroch pri výkone správy na dvoch úrovniach sa *de facto* členia na mestské časti, ale bez toho, aby v nich zriaďovali orgány samosprávy (Hruška, 2018). Situácia v Českej republike nie je priaznivo naklonená územnému členeniu štatutárnych miest na mestské časti, čoho dôvodom môže byť chýbajúce právne postavenie mestských častí ako právnických osôb.

DISKUSIA A ZÁVER

Na začiatok treba konštatovať, že mestské časti a ich samosprávy v mestách v ČR a v SR majú niektoré spoločné alebo príbuzné charakteristiky, najmä:

- v oboch krajinách sú vo vzťahu k hlavným mestám (v prípade Slovenska aj pre mestá nad 200 tisíc obyv.) obligatórne, pre iné mestá len fakultatívne;
- v oboch krajinách využívajú fakultatívnu možnosť vytvorenia samosprávy mestských častí spravidla len väčšie mestá z daného veľkostného spektra miest v krajine;
- v oboch krajinách nemajú samosprávy mestských častí postavenie právnickej osoby (s výnimkou Bratislavy a Košíc a čiastočne aj Prahy), v oboch krajinách nie sú upravené voľby do orgánov týchto samospráv (s výnimkou mestských častí Prahy) atď.

Na druhej strane tu existujú aj významné rozdiely:

- zatiaľ čo v SR sa táto možnosť týka všetkých miest, v ČR len štatutárnych miest, pričom v ČR túto možnosť využívajú najmä štatutárne mestá nad 90 tis. obyv., v SR mestá nad 20 tis. obyv.;
- zoznam štatutárnych miest v ČR je taxatívny, pričom sa neuplatňuje veľkostné kritérium (všeobecné kritérium pre mesto v ČR 3000 obyv. spĺňa 394 zo 604 miest, čiže 65 %), v SR platí len všeobecné kritérium pre mestá 5000 obyv. (ktoré spĺňa 115 zo 141 miest, čiže 82 %).

Základným rozdielom pritom ostáva rozdielny rámec postavenia miest v duálnom modeli verejnej správy v SR oproti spojenému modelu verejnej správy v ČR (Konečný, 2009).

Z hľadiska rovnakých ale i rozdielných charakteristík sa ukazujú byť aktuálne viaceré otázky, ktoré možno zhrnúť do nasledovných bodov:

- Otvára sa otázka či možno považovať samosprávu mestských častí podľa súčasného stavu v ČR i v SR za samosprávu na úrovni obcí. Ako riešenie sa tu núka model

dvojstupňovej miestnej samosprávy napríklad v Bavorsku, kde prvý stupeň predsatvuje obec (*Gemeinde*) a druhý zväzok obcí (*Landkreis*), pričom obe úrovne sú v dikcii federálnej ústavy považované za rovnocenné subjekty komunálnej politiky (Konečný, 2016). Pri súčasnom právnom stave v ČR i v SR, keď obci možno ukladať povinnosti iba zákonom, by bolo nemožné ukladať mestskej časti ako obci povinnosti z úrovne mestskej samosprávy, čo teda robí túto úvahu aj *de lege ferenda* ako neaktuálnou.

- Rozdiely v uplatňovaní existujúceho fakultatívne rámca pre vytváranie samosprávy v mestských časti v ČR i v SR naznačujú až voluntaristické nakladanie s týmto rámcom, čo by bolo možné obmedziť napr. vyššie uvedeným spôsobom, využívaným v Taliansku. Znamenalo by to všeobecnú povinnosť pre mestá nad určitou veľkostnou hranicou zriaďovať samosprávu mestských častí a pre ďalšie veľkostné rozpätie to zakotviť ako možnosť. Návrh *de lege ferenda* by mohol v ČR znamenať napríklad povinnosť pre štatutárne mestá nad 90 tis. obyv. (v SR nad 40 tis. obyv.) a možnosť pre štatutárne mestá s 60-90 tis. obyv. (v SR s 20–40 tis. obyv.). Otázkou je, či by sa v ČR nemohla rozšíriť táto možnosť aj mimo štatutárnych miest

- Všeobecne – v ČR i v SR, vo všetkých prípadoch, vrátane Prahy, Bratislavy a Košíc – by bolo žiadúce legislatívne dôkladnejšie upraviť postavenie orgánov mestských častí ako aj spôsob ich kreovania. Bolo by vhodné tiež riešiť jednotne otázku, či základom pre identitu miestnej časti má byť katastrálne územie alebo volebný obvod pre voľby do orgánov mesta: *de lege ferenda* odporúčame súčasné uplatnenie oboch kritérií, čím by sa vytvoril rámec pre reformu príliš fragmentarizovanej štruktúry mestských častí. Objavujú sa aj iné možnosti, napríklad prostredníctvom indexu autonómie mestských častí (Ladner, Keuffer, Baldersheim, 2016).

Celkove je právna úprava postavenie mestských častí najmä v mestách na Slovensku s výnimkou Bratislavy a Košíc veľmi nedostatočná a ako by jej chýbal jasný zámer zákonodarcu, či vlastne vôbec chce a potrebuje zaviesť takýto inštitút. Novelou zákona, keď sa umožnilo výbory mestských častí doplniť aj o občanov s trvalým bydliskom v mestskej časti, ktorých zvolí mestské zastupiteľstvo však naznačuje, že by mohlo ísť perspektívne o orgán, ktoré by mohli mať pri podrobnejšej úprave v zákone aj celý rad ďalších funkcií, umožňujúcich plnohodnotnejšiu reprezentáciu záujmov obyvateľov mestských častí.

Literatúra

ANDREJČÁK, J. Štatút mesta Košice a ostatná úprava z pohľadu aplikačnej praxe. In: *Teória a prax verejnej správy – Recenzovaný zborník príspevkov z 3. ročníka vedeckej konferencie doktorandov s medzinárodnou účasťou 15. február 2018*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2018. ISBN 978-80-8152-605-3, s. 112–117.

BALÍK, S. *Komunální politika: Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing, a. s., 2009, 256 s. ISBN 978-80-247-2908-4.

BALOG, B. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina: EUROKÓDEX, 2014, 212 s. ISBN 978-80-8155-032-4.

BAUER, R. Špecifické problémy samosprávy v Košiciach. In: *Práva miest a ich ochrana. Decentralizácia Slovenska*. Bratislava: Únia miest Slovenska, 2019. ISBN 978-80-972006-9-5, s. 163–167.

HRUŠKA, L. et al. Analýza rozsahu výkonu verejnej správy v jednotlivých statutárnych mestech, mestských častiach a mestských obvodoch [online]. Ostrava: PROCES – Centrum pro rozvoj obcí a regionů, s. r. o., 2018, 418 s. [cit. 23. 10. 2020]. Dostupné z: <http://rozvoj-obce.cz/analiza-rozsahu-vykonu-verejne-spravy-v-jednotlivych-statutarnich-mestech-mestських-частях-а-мestських-обводех/>.

JELÍNKOVÁ, J. *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada Publishing, a. s., 2017, 272 s. ISBN 978-80-271-0508-3.

KOLMAN, P. Proč dnes vlastně městské části statutárních měst nesmí vydávat právní předpisy, zejména nařízení v přenesené působnosti? Cui bono? Advokátní denník [online] 13. 3. 2020. [cit. 9. 9. 2022]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/03/13/proc-dnes-vlastne-mestske-casti-statutarnich-mest-nesmi-vydavat-pravni-predpisy-zejmena-narizeni-v-prenesene-pusobnosti-cui-bono/>.

KONEČNÝ, S. a KONEČNÝ, B. *Otvorená komunálna politika*. Bratislava: Mayor 2009, 291 s. ISBN 978-80-969133-3-6.

KONEČNÝ, S. Duálny a spoločný model verejnej správy. In: *Modely výkonu soudobé veřejné správy*. Praha: Vysoká škola finanční a správní 2009, s. 1–63. ISBN 978-80-7408-024-1.

KONEČNÝ, S. *Verejná správa v členských štátoch Európskej únie*. Bratislava: Mayor 2016, 237 s. ISBN 978-80-969-1338-1.

KOŠIČIAROVÁ, S. Zákon č. 36/1990 Zb. o obecnom zriadení s komentárom. In: *Praktické komentáre pre mestá a obce*. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o., 2015. ISBN 978-80-8155-052-2. s. 7–158.

LADNER, A., KEUFFER, N. a BALDERSHEIM, H. *Self-rule Index for Local Authorities* [online]. 1.0. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. [cit. 9. 9. 2022]. ISBN 978-92-79-57885-4. Dostupné na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/self_rule_index_en.pdf.

MELUŠ, M. Komparácia vzťahu medzi primátorom a starostami mestských častí v Bratislave a v Košiciach. In: ŠAFÁROVÁ, V. (ed.). *Teória a prax verejnej správy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2017. ISBN 978-80-8152-509-4, s. 23-31.

PALÚŠ, I. Obecná samospráva a materiálne jadro ústavy. In: PALÚŠ, I., MITAL, O., ŽOFČINOVÁ, V. (eds.). *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2018, s. 162–169. ISBN 978-80-8152-700-5.

TEKELI, J. a HOFFMANN, M. *Zákon o obecním zřízení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2014, 776 s. ISBN 978-80-8168-034-2.

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších ústavných zákonov.

Uznesenie Najvyššieho súdu Českej republiky z 13.12.2005, sp. zn. 21 Cdo 654/2005.

Uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 11.06.2013, sp. zn. 3 Ao 9/2011–219.

VERNARSKÝ, M. Právo obce na samosprávu ako subjektívne právo. In: VERNARSKÝ, M. et al. (eds.). *Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2019, s. 67–76. ISBN 978-80-8152-782-1.

Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) v znení neskorších právnych predpisov.

Zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze v znení neskorších právnych predpisov.

Zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecním zřízení v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

Kontakt

PhDr. Dominika Petrášová
Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika
v Košiciach
Popradská 66, 040 11 Košice, Slovensko
domi.vincova@hotmail.com