

Územně-správní členění hlavního města Prahy

Současný stav územně-správního členění Prahy je značně komplikovaný, pro občany nepřehledný a značná část odborníků, politiků i úředníků jej považuje za nevyhovující. Pro obyvatele je poměrně obtížné pochopit proč se úřad v městské části Praha 4 nazývá obvodním, zatímco v Praze 11 místním úřadem, nebo že obvod Praha 4 je něco jiného než městská část Praha 4. Odborná veřejnost pak upozorňuje na roztržitost a nevyváženost územní správy, kde vedle sebe stojí městská část o velikosti 200 obyvatel (Nedvězí) s městskou částí o více než 140 tisíc obyvatel (Praha 4) (Graf 1), a na celou řadu dalších problémů vyplývajících z odlišností mezi územní organizací samosprávy a rozmanitých funkcí státní správy.

Smyslem následujícího článku není navrhnout řešení jak se s nepřehlednou situací vypořádat. Snahou je osvětlit základní principy ovlivňující územní správu ve velkých městech, přehledně popsat současné územně-správní členění v Praze a upozornit na některé problémy s ním spojené. Příspěvek je věnován současnosti. Historický vývoj územně-správního členění je dostatečně rozebrán např. v Dějiny Prahy v datech (1988, s. 353–359), Kára (1992), Ledvinka, Pešek (1990), Pokorný (1993).

Modely územně-správního členění velkých měst

Problematika územně-správního členění velkých měst má určité specifické rysy. Velká města představují značně rozsáhlé územní celky, kde se koncentruje velké množství obyvatelstva. Správa takového celku obvykle vyžaduje sladěnou celou řadu dílčích správních činností. Zatímco v případě mnoha činností vázaných na frekventovanou komunikaci s obyvatelstvem, jako např. v oblasti sociální péče či evidence obyvatelstva, je potřeba zabezpečit jejich fungování na úrovni dílčích územních celků v rámci města, v jiných případech, jako je například rozvoj dopravního systému, je vhodné správu koordinovat z jediného centra.

Pro podporu existence jednotné správy na celém území města se uvádí mnoho důvodů. Mezi nejvýznamnější patří následující: centrální řízení zabezpečuje rovnoměrné zajištění služeb všem obyvatelům metropole a vzhledem k redistribuci daní a jiných příjmů zaručuje určitou rovnoměrnost rozdělení zdrojů mezi jednotlivými částmi města; centralizovaná a jednotná organizace služeb poskytovaných městem vede k úsporám z rozsahu; centralizované řízení je rovněž potřebné k zajištění dostatečné koordinace poskytovaných služeb; jednotný centrální pohled je rovněž nezbytný pro přípravu strategické koncepce rozvoje metropole a pro přípravu jejího územního plánu (Barlow, 1993, s. 133). Pro existenci správy na úrovni menších územních celků uvnitř metropolitní oblasti, jako jsou například čtvrtě či obvody, hovoří možnost lepšího zajištění demokratické participace občanů na správě věcí veřejných a řízení rozvoje v místě bydliště; blízkost správy k občanům; větší pružnost v rozhodování a menší byrokracie, kte-

ré vedou k lepšímu zvládnutí některých správních činností a služeb; ochrana a prosazování místních zájmů (Barlow, 1993, s. 133).

Univerzální způsob řešení územně-správního členění velkých měst neexistuje. V jednotlivých zemích lze nalézt odlišné modely územní správy. Třemi základními modely jsou: polycentrický, unitární a víceúrovňový (Barlow, 1994). Polycentrický model se vyskytuje například ve Spojených státech a ve Velké Británii. Město v tomto případě nemá jednotnou správu a je množinou většího počtu nezávislých obcí. Přestože se jednotlivé obce snaží o koordinaci některých specifických činností, jako například dopravy či odpadového hospodářství, princip rozhodování spočívá v autonomii jednotlivých obcí. Příkladem polycentrického modelu je současný Londýn. (Metropolitní úroveň správy v Anglii byla zrušena za vlády Margaret Thatcherové v roce 1986, kdy byly metropolitní úřady významnou politickou baštou opozice.) Unitární model, běžně používaný u malých a středních měst, je v případě územní správy velkých měst spíše výjimkou. Můžeme se s ním setkat například v Oslu, kde však probíhají experimenty s decentralizací správy na úroveň jednotlivých komunit.

Nejčastějším modelem územní správy ve velkých městech v Evropě je víceúrovňové řízení. Vedle sebe zde existuje centrální správa města a dílčí správy jednotlivých městských obvodů nebo částí. V některých zemích, jako například ve Francii, vzniká centrální správa na základě dobrovolné spolupráce jednotlivých částí města, které mají status obce a centru svěžují určitou pravomocí ze své působnosti. Úroveň a charakter spolupráce se může lišit a ne všechny obce na území města se ke spolupráci musí připojit. Místní politici se volí v jednotlivých obcích, které pak delegují své zástupce do centrálního zastupitelstva. V jiných případech je naopak město jednou obcí, která se člení na dílčí části (tak je tomu i v České republice).

Víceúrovňová územní správa města a některé problémy s ní spojené

Víceúrovňové řízení má mnoho variant, může být značně komplikované a přináší s sebou celou řadu otázek. Základní model víceúrovňového řízení má pouze dvě úrovně řízení: centrální a místní. Přestože se nadále budeme věnovat dvouúrovňovému modelu, můžeme si připomenout, že v sedmdesátých a osmdesátých letech měla Praha úrovně tři: Národní výbor hl. m. Prahy, obvodní národní výbory a místní národní výbory v okrajových částech města příčleněných k Praze v letech 1968–74. Rovněž v současnosti, při existenci odlišných vymezení obvodů a městských částí, lze hovořit o více než dvou úrovních územní správy.

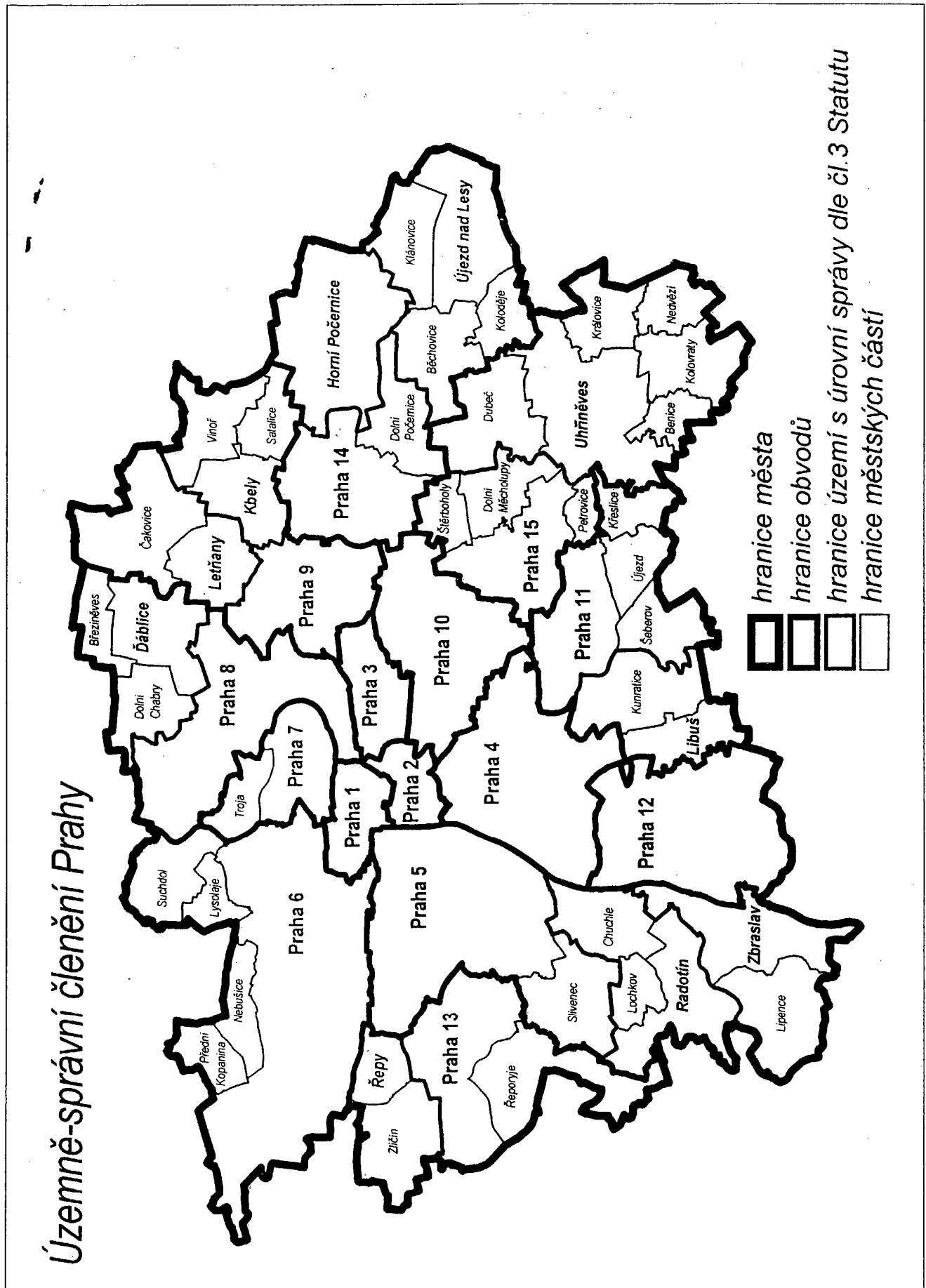
Důležitou otázkou je diskuse počtu, velikosti a vymezení hranic územních jednotek nižšího stupně řízení. Rozdělení města na dílčí správní části závisí na jeho velikosti a na historickém územním vývoji. Přestože počet a průměrnou velikost lze teoreticky

odvozovat od dělby kompetencí mezi centrem a místními celky, v praxi je potřeba počítat s existencí historicky vzniklých územních celků, vyznačujících se určitou vnitřní urbanistickou, sociální i politickou integritou (bylo by nepřirozené administrativně hranici rozdělit například Žižkov; u Vinohrad se tak stalo v roce 1960). Tyto čtvrtě se obvykle značně liší svojí velikostí. Snahy o „racionální“ rozdělení území na populačně podobně velké celky pak narážejí na krajně nerovnoměrnou velikostní diferenciaci přirozeně vzniklých čtvrtí (Tab. 1; Blažek a kol, 1994, s. 81). Místní části by měly dosahovat určité velikosti, aby byla zajištěna jejich životaschopnost; v určitých případech pak musí docházet ke slučování menších územních celků. U velkých částí se pak vynořuje otázka jejich civitního rozdělení.

Velmi důležitou otázkou je volba politické reprezentace do centrálních orgánů města. Mají být městští zastupitelé voleni přímo, nebo by měli být delegováni ze zastupitelstev místních částí? Volba systému politické reprezentace má velmi významný dopad na centralizaci či decentralizaci řízení města a na existenci konfliktů mezi centrální a místní úrovní a mezi jednotlivými místními částmi. V některých městech existuje kombinace obou systémů. Například v Budapešti se městské zastupitelstvo z větší části volí přímo a zbytek křesel připadá na zastupitele delegované z místních částí. Výsledkem je však poměrně značná decentralizace, nízké rozhodovací pravomoci centra a stav, který může být komentován slovy: „Budapešť je seskupením 23 měst“. Varšava se do nedávna skládala ze sedmi samostatných obcí a obcemi delegovaná metropolitní vláda měla minimální pravomoci. Reformou z roku 1994 bylo území Varšavy rozděleno na 11 částí. Největší část představuje Varšava-centrum (950 tis. obyv.), která se dále dělí na sedm okrsků (největší má přes 240 tis. obyv.). Všechny 11 částí (velikostně od 23 do 150 tis. obyv.) jsou nezávislé obce nad nimiž stojí přímo a nezávisle volená metropolitní správa (Surazska, 1996; A Concise Statistics of Warsaw, 1995).

Dělba pravomocí mezi centrální správou a místními částmi je nejcitlivější, nejkomplicovanější a nejdůležitější politicko-správní diskusí řízení města. Diskuse musí brát zřetel na možnosti citlivého územního členění města, je podmíněná způsobem volby politické reprezentace a velkým množstvím dalších vzájemně provázaných faktorů. Celoměstská správa by měla zajišťovat služby, které potřebují celoměstskou koordinaci (například hromadná doprava), mít roli v přerozdělování finančních zdrojů na území města a při zajišťování investičně nákladných akcí s celoměstským dosahem, formulovat základní principy strategického rozvoje a územního plánování a prosazovat jejich naplnění.

Dalšími významnými otázkami spojenými s víceúrovňovým řízením města jsou vztah metropolitní správy a systému místní správy státu a vymezení hranic území pod metropolitní správou. Má metropole být obcí nebo regionem, nebo má reprezentovat obojí? Má



Uveďme si pro lepší porozumění příklad vztahů mezi obvody, pověřenými městskými částmi a městskými částmi. Z bývalého obvodu Praha 10 vznikly dva nové obvody: Praha 10 s-obvodním úřadem a Praha 15 s místním úřadem. Obvodní úřad Praha 10 zajišťuje samosprávu a přenesenou působnost státní správy na celém území obvodu Praha 10, které není členěno do menších celků. Obvod Praha 15 se skládá z 10 městských částí. Místní úřad Praha 15 zajišťuje jisté státní správní činnosti i pro všech zbývajících 9 městských částí, tj. pro celý obvod. Určitou agendu však spravuje pouze pro území své městské části a pro městské části Štěrboholy, Dolní Měcholupy a Petrovice, neboť stejnou agendu rovněž zabezpečuje místní úřad městské části Uhřetěves pro sebe a zbývajících pět městských částí, tj. Dubec, Benice, Kolovraty, Nedvězí a Královice.

Současné problémy a perspektivy budoucí transformace územně-správního členění Prahy

Do budoucnosti lze předpokládat, že Praha zůstane obcí, volby politické reprezentace zůstanou nezměněné a budou tak zachovány základní předpoklady pro jednotnou správu města. V tomto kontextu se vynořují dva následně okruhy otázek. Jaký bude vztah Prahy a okolního regionu? Jak se bude vyvíjet vztah mezi městem a městskými částmi? (ÚRM, 1996). Vztah mezi Prahou a regionem bude významně determinován pozicí Prahy v systému územní správy České republiky po ustavení vyšších územních správních celků (VÚSC). V souvislosti s diskusí vymezení hranic VÚSC Praha byly vyřčeny i argumenty pro přičlenění okolních obcí k Praze. V posledních letech se rovněž objevovaly i úvahy o zmenšení hranic Prahy s tím, že se některé okrajové městské části stanou samostatnými obcemi.

Složité vnitřní členění města a obrovské velikostní rozdíly mezi městskými částmi jsou předmětem mnoha jednání a diskusí. Odborníci skládají argumenty pro snížení počtu městských částí jejich vzájemným slučováním (ÚRM, 1996), které by zároveň vedlo k vyrovnání jejich velmi různorodé velikostní struktury (Graf 1; Tab. 1). Vytvoření 15 obvodů v roce 1995 bylo výsledkem snahy o konsolidaci nižšího stupně správy na úrovni 15–20 větších a velikostně vyrovnaných územních jednotek a nastínilo žádoucí směr budoucí reorganizace územně-správního členění města Prahy. Změny v územní organizaci státní správy jsou výsledkem rozhodnutí celoměstské správy a jejich prosazení je jednodušší než reorganizace územní struktury samosprávy, která podléhá rozhodnutím jednotlivých místních zastupitelstev. Slučování zejména malých okrajových městských částí do větších samosprávních celků, ať již na úrovni 15 obvodů nebo územně-správních celků 25 pověřených městských částí, je však zatím pro malé městské části těžko přijatelnou alternativou. Klíč pro budoucí vnitřní územně-správní uspořádání Prahy zaleží na politické vůli zastupitelů a obyvatelstva malých městských částí, protože o zrušení městské části (sloučením s jinou) může v konečné platnosti rozhodovat až místní referendum.

Tab. 2: Schéma územně-správního členění Prahy (dle usnesení Zastupitelstva hl. m. Prahy č.1/14 ze dne 23.6.1994 a č.10/17 ze dne 12.10.1995)

Obvod	Poč.ob.	Pověřená městská část	Poč.ob.	Městská část	Poč.ob.
Praha 1	38 694	Praha 1	38 694	Praha 1	38 694
Praha 2	56 629	Praha 2	56 629	Praha 2	56 629
Praha 3	78 418	Praha 3	78 418	Praha 3	78 418
Praha 4	151 082	Praha 4	140 907	Praha 4	140 907
		Libuš	10 175	Libuš	6 937
Praha 5	98 535	Praha 5	80 363	Kunratice	3 238
		Zbraslav	9 082	Praha 5	78 620
		Radotín	9 090	Silvenec	1 743
Praha 6	113 910	Praha 6	113 910	Zbraslav	7 790
				Lipence	1 292
				Radotín	7 010
				Chluchle	1 560
				Lochkov	520
				Praha 6	10 6017
				Suchbát	4 984
				Nebušice	1 799
				Lysolaje	787
				Přední Kopanina	323
Praha 7	44 285	Praha 7	44 285	Praha 7	43 504
Praha 8	113 994	Praha 8	109 164	Třola	781
		Dáblice	4 830	Praha 8	109 164
				Dáblice	2 049
Praha 9	72 356	Praha 9	43 737	Dolní Chábry	2 206
		Letňany	20 541	Březiněves	575
		Kbely	8 078	Praha 9	43 737
Praha 10	114 249	Praha 10	114 249	Letňany	14 915
Praha 11	88 995	Praha 11	88 995	Čakovice	5 626
				Kbely	4 581
				Vinoh	2 167
				Satalice	1 330
Praha 12	58 854	Praha 12	58 854	Praha 10	114 249
Praha 13	77 373	Praha 13	52 100	Praha 11	86 531
		Řepý	25 273	Seberov	1 187
Praha 14	57 592	Praha 14	33 687	Újezd	1 049
		Horní Počernice	13 103	Křeslice	228
		Újezd nad Lesy	10 802	Praha 12	58 854
				Praha 13	49 972
				Řeporyje	2 128
				Řepý	22 272
				Zličín	3 001
				Praha 14	31 927
				Dolní Počernice	1 760
				Horní Počernice	13 103
				Újezd nad Lesy	6 334
				Klánovice	2 333
				Běchovice	1 509
				Koloděje	626
Praha 15	44 858	Praha 15	36 710	Praha 15	28 668
		Uhřetěves	8 148	Petrovice	6 305
				Dolní Měcholupy	943
				Štěrboholy	794
				Uhřetěves	4 257
				Dubec	1 763
				Kolovraty	1 393
				Královice	278
				Benice	260
				Nedvězí	197
Praha	1 209 824		1 209 824		1 209 824

Pramen: Praha – Životní prostředí 1996; IMIP – Institut městské informatiky hl. m. Prahy.

Současné možnosti leží ve vytváření dlouhodobého politického, ekonomického a organizačně-správního tlaku na jejich integraci.

Literatura:

1. A Concise Statistics of Warsaw (1995). Voivodship Statistical Office in Warsaw. – 2. BARLOW, M. (1993). Large city reforms. In: Bennett, R.J., ed. Local Government in the New Europe, s. 130–143. London, Belhaven Press. – 3. BARLOW, M. (1994). Alternative structures of government in metropolitan areas. In: Barlow, M., Dostál, P., Hampl, M., eds, Development and Administration of Prague, str. 125–138. Amsterdam, Universiteit van Amsterdam. – 4. BLÁŽEK, J., HAMPL, M., SÝKORA, L. (1994). Administrative system and development of Prague. In: Barlow, M., Dostál, P., Hampl, M., eds, Development and Administration of Prague, str. 73–87. Amsterdam, Universiteit van Amsterdam. – 5. Dějiny Prahy v datech (1988), s. 353–359. Praha, Panorama. – 6. KÁRA, J. (1992). The capital of Prague: city growth and its administration. In: P. Dostál, M. Ilíner, J. Kára, M. Barlow, eds, Changing

Territorial Administration in Czechoslovakia: International Viewpoints, str. 33–38. Amsterdam, Universiteit van Amsterdam. – 7. LEDVINKA, PEŠEK (1990). Praha – tradice a budoucnost správy města. In: Praha: jaká byla, je, bude, s. 4–11. Pražská rada Občanského fóra. – 8. PERLÍN, R. (1996). Problematika organizace státní správy a samosprávy. In: Hampl, M. a kol., Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice, s. 315–332. Praha, Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy. – 9. POKORNÝ, O. (1993). Územní členění Prahy. Sborník ČGS 98, č. 3, str. 194–198. – 10. Statut hlavního města Prahy (1994). Praha, Institut hl.m. Prahy. – 11. SURAZSKA, W. (1996). Transition to democracy and the fragmentation of a city: four cases of Central European capitals. Political Geography 15, č. 5, str. 365–381. – 12. ÚRM (1996). Organizace a řízení města: výsledky a závěry workshopu z 2.–6.12.1996. Útvar rozvoje hl.m. Prahy, Úsek strategických koncepcí.

Luděk Sýkora
Přírodovědecká fakulta UK, Praha

Geografické rozhledy

Vydává Česká geografická společnost
Na Flupci 14, 128 00 Praha 2

Redakce:

doc. RNDr. Ivan Bičík, CSc. (šéfredaktor)
doc. RNDr. Hana Kühnlová, CSc.
(zástupkyně šéfredaktora)
Mgr. Zorka Drtinová (redaktorka)

Redakční rada:

RNDr. Dušan Drbohlav, CSc.
RNDr. Josef Herink
RNDr. Milan Holeček
RNDr. Vojtěch Jahn
RNDr. Ludvík Kopačka, CSc.
Mgr. Lucie Majsnerová
doc. RNDr. Václav Příbyl, CSc.
PhDr. Václav Valenta, CSc.
Mgr. Lukáš Zemánek

Adresa redakce:

Přírodovědecká fakulta UK, Albertov 6,
128 43 Praha 2, tel./fax: 02 / 68 48 920

Předplatné na školní rok 235,- Kč, pro členy ČGS
210,- Kč, cena jednoho čísla 50,- Kč. Ve školním
roce vychází 5 čísel.

Sazba a výroba NEPTUN DeskTop Publishing,
v.o.s., tel.: 02/ 651 62 47

Podávání novinových zásilek povoleno ředitelstvím
pošt Praha č.j. 1395/92-NP, ze dne 17. 11. 1992.

Číslo 1 bylo odevzdáno do tisku
dne 20. 7. 1997

© Česká geografická společnost, Praha 1996

MIC 46 614

ISSN 1210 - 3004

OBSAH

Vymoženostmi moderní doby se ztrácí opravdovost. Slovo má Miroslav Zikmund	2
Kučera, M.: Populační vývoj České republiky v devadesátých letech	4
Co najdete na pultech knihkupectví? (Zemánek, L.)	7
Sýkora, L.: Územně-správní členění hlavního města Prahy	8
Pro váš zpětný projektor: Územně-správní členění Prahy	9
Vítek, J.: Pozvánka do Sovích Hor	12
Duchoň, J.: Kde jsou ve Žďárských vrších vodopády?	12
Skokan, L.: Vojensko-průmyslový komplex Ruska	13
Benešová, L.: Na Islandu s Nakladatelstvím České geografické společnosti	15
Rybář, P.: Jak se zkoumá Skagerrak	18
Vysoudil, M.: Co by měli vědět učitelé zeměpisu o dálkovém průzkumu Země	20
Zahradník, K.: Jak dál ve výuce zeměpisu?	23
Kastner, J.: Zeměpis naší vlasti	24
Drtinová, Z.: Objednejte si pracovní sešit pro výuku zeměpisu Afriky a Austrálie	25
Kunc, K.: Nová učebnice zeměpisu	25
Vévoda, B.: Zeměpisné soutěže na Karvinsku	26
Brumovský, V.: 25. ročník zeměpisné olympiády na Slovensku	26
Vévoda, B.: 700 let Valašského Meziříčí	27
Gorodecká, H. - Mališ, I.: Konference IGU v Londýně: Hodnoty v geografickém vzdělávání	27
Kos, J., Maršáková, M.: Chráněná území České republiky (Rubín, J.)	28
Příhraniční chráněná území v Evropě (Rubín, J.)	28
Průvodce po záhadách vesmírného prostoru (Tesařík, B.)	28
Mnoho knih v jedné	28
Dostál, E.: Zlatokopem v australském buši	29
Celoroční obsah 6. ročníku (1996 - 1997)	31

GEOATEST

na Přírodovědecké fakultě Univerzity Karlovy v Praze

zve čtenáře Geografických rozhledů do kurzů dalšího vzdělávání učitelů zeměpisu v roce 1998.
Informace o vzdělávacích programech, termínech a o cenách jednotlivých kurzů
najdete v tomto čísle na straně 3.

Geografické rozhledy

DALŠÍ VZDĚLÁVÁNÍ
UČITELŮ ZEMĚPISU
ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

