

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra humanitních věd



Teze diplomové práce

**Vývoj místní samosprávy ve statutárním městě
Pardubice. Městské obvody ano či ne?**

Martina Hubáčková

© 2015 ČZU v Praze

Souhrn

Tato diplomová práce na téma „Vývoj místní samosprávy ve statutárním městě Pardubice. Městské obvody ano či ne?“ si klade za cíl posoudit možnosti ovlivnění chodu místní samosprávy, jimiž oplývají občané obcí. Především pak prozkoumat, nakolik je reálná možnost zasahovat i do základních dokumentů měst a obcí prostřednictvím místního referenda. Konkrétně je práce zaměřena na vysledování zájmu a potřeby změny statutu města, který pocítovali občané Pardubic, když hlasovali v referendu o zrušení městských obvodů. Aby tohoto cíle mohlo být v práci dosaženo, je zde věnována pozornost nejprve teoreticky statutárním městům jako takovým a také městu Pardubice, kdy je zhodnoceno jeho členění a toto srovnáno s jinými statutárními městy v České republice. Z téhož důvodu je v práci rozebráno místní referendum jako způsob uplatňování přímé demokracie. Základ práce je tvořen analýzou výsledků pardubického referenda, důvodů, které k němu vedly, názorů příznivců a odpůrců obou rozhodovaných možností a v neposlední řadě také finančními dopady tohoto rozhodnutí na hospodaření města Pardubice, a tedy na každého jeho občana.

Klíčová slova

Pardubice, statut, městský obvod, samospráva, rozvoj obce, místní referendum, místní politický subjekt

Cíl a metodika práce

Tématem diplomové práce je problematika místní samosprávy s důrazem na období po roce 1989. Konkrétně jde o problematiku statutárních měst. Výzkum byl zaměřen na vybranou obec – statutární město Pardubice. Ty se jako jediné statutární město obdobné velikosti člení na městské obvody. Ve volebním období 2010 až 2014 se vedení města pokusilo samosprávy v obvodech zrušit (eliminovat), a to prakticky bez ohledu na názor občanů města. K této otázce rovněž proběhlo místní referendum. Cílem této práce je, jak toto uspořádání, tak i jeho efektivitu podrobit pečlivému zkoumání a srovnání s jinými statutárními městy podobné velikosti v České republice. Jako výzkumná otázka, na niž má být tato práce odpovědí, je vybrána oblast možností, které občanům dává místní referendum, a to zda byly tyto možnosti ze strany vedení města Pardubice uchopeny správně. Tedy zda tak byl občanům města opravdu umožněn výkon přímé demokracie, nebo zda se jednalo pouze o snahu nechat posvětit předem připravené politické rozhodnutí.

Z výše popsaných důvodů je tedy v první řadě nutné stručně charakterizovat socioekonomické ukazatele zkoumaného města Pardubice a zhodnotit dosavadní vývoj samosprávy ve statutárním městě. Dále má tato práce za cíl vyhodnotit výhody a nevýhody jeho členění na osm městských obvodů. Za třetí je závěrečné práci kladeno za cíl analyzovat procesy, které se v Pardubicích v oblasti možnosti zrušení či zachování obvodů odehrály, a to od zákulisních jednání nejvyššího pardubického vedení, přes nesouhlasné názory opozice a starostů městských obvodů, po průběh místního referenda, které ve statutárním městě proběhlo. Přínos práce je spatřován v možnosti posoudit efektivitu tohoto členění s ohledem řešení obdobné situace v jiných statutárních městech a také vhodnost uplatňování přímé demokracie v lokálním prostoru v případech velmi složitých a komplexních otázek.

K naplnění výše uvedených cílů je využit výzkumný přístup, který se snaží o maximální zohlednění specifík zkoumaného statutárního města. Celá tato závěrečná práce je sestavena jako případová studie. Ke zpracování teoretické části diplomové práce je použito studium a analýza odborných monografií a sborníků, časopiseckých a internetových zdrojů, teoretických dokumentů, dokumentů vznikajících z jednání zastupitelstev statutárních měst a dokumentů vztahujícím se k výsledkům proběhnuvšího referenda. Na základě těchto analýz je provedena komparace s existujícím stavem ve zkoumaném městě. Empirická část práce je rozvíjena pomocí polostrukturovaného dotazování mezi starosty městských obvodů v Pardubicích a na základě dotazníku mezi obyvateli tohoto města. Dotazníky i plné odpovědi jednotlivých starostů tvoří přílohu práce. Respondenti z řad občanů města byli vybíráni na základě jejich věku a bydliště tak, aby byly v celkovém počtu poměrně zastoupeny všechny pardubické městské obvody. Bylo zde využito mého zaměstnání na magistrátu města a tedy možnosti přímého kontaktu s občany města. Otázky, jež byly respondentům pokládány, byly koncipovány tak, aby vyhodnocení odpovědí reflektovalo na případné změny nálad týkajících se městských obvodů, které mezi občany města mohly nastat rok a půl po konání referenda. Dále je empirická část tvořena kritickou analýzou výsledků proběhnuvšího místního referenda zaměřenou jak na ekonomický, tak i na personální dopad na radnice městských obvodů i na magistrát města. Závěr práce je tvořen syntézou získaných poznatků.

Struktura práce

Diplomová práce je členěna do tří základních kapitol, z nichž jedna je zaměřena na teoretické aspekty zkoumané problematiky a zbylé dvě na praktickou část problematiky.

Teoretická část je rozčleněna do tří podkapitol, kde v první z nich jsou zkoumány statutární města jako pojem místní samosprávy. Na tomto místě je nastíněna jejich historie a vývoj, a to od druhé poloviny devatenáctého století, a především je rozebrán jejich legislativní základ tvořený jak předpisem nejvyšší zákonné síly, tedy Ústavou České republiky, tak také zákonem o obcích. Zákon o obcích obsahuje jejich výčet, upravuje také různé odlišnosti, které tvoří ze statutárních měst statutární města. Důraz je v této podkapitole kladen také na teoretický základ problematiky městských obvodů a celkově možností členění statutárních měst. Ve druhé teoretické podkapitole je umožněn hlubší pohled na zkoumané město Pardubice, a to od jeho historie, základních demografických údajů, politického vedení, až po členění města na městské obvody, které jsou doslova jablkem sváru mezi politickými subjekty, ale také mezi řadovými občany. Ve městech podobné rozlohy a počtu obyvatel totiž není takovéto členění obvyklé, proto je v této podkapitole také rozebrán vztah mezi centrálním magistrátem a radnicemi městských částí, ale také nastíněn pohled na řešení situace v jiných velikostně srovnatelných městech, především v Hradci Králové a ve Zlíně. Třetí teoretická podkapitola je věnována institutu místního referenda. Je zde rozebráno jeho ukotvení v českém právním řádu a toto srovnáno s jinými evropskými zeměmi. Dále je nastíněn průběh místního referenda, od návrhu na jeho konání po sečtení a vyhlášení výsledků, tak jak jej definuje zákon o místním referendu.

V praktické části se práce věnuje rozboru místního referenda, které proběhlo v Pardubicích dne 13. 6. 2013 a které mělo za úkol zjistit, zdali si občané města přejí i nadále zachovat jeho členění do osmi městských obvodů či nikoli. Vzhledem k tomu, že od prvopočátku byla nejen opozicí kritizována jak forma rozhodování o této otázce, také samotné znění referendové otázky, tak i jeho nákladnost, dalo se očekávat, že nebude příliš úspěšné. Tato myšlenka se ukázala jako pravdivá, když se hlasování zúčastnilo pouze 20, 91% oprávněných voličů, a referendum se tak stalo neplatným. Z těchto dvaceti procent si více než 60% přálo zachovat stávající strukturu města, a to přesto, že dlouho před konáním samotného referenda byly ze strany magistrátu města vyvíjeny mnohé kroky k tomu, aby městské obvody mohly být bez problému eliminovány.

Jelikož v referendu již bylo občany Pardubic o osudu městských obvodů rozhodnuto, je poslední část této práce věnována zhodnocení, jaké dopady toto rozhodnutí na město mělo a má. Jsou zde vytvořeny tabulky zhodnocující, jak se měnilo hospodaření radnic jednotlivých obvodů v průběhu posledních sedmi let, a stejně tak je prozkoumáno hospodaření centrálního magistrátu. Výsledky vykazují jasné snižování nákladů radnic

jednotlivých obvodů a naopak nárůst nákladů v případě magistrátu, což nepříliš koresponduje s předvolebními prohlášeními, která byla ze strany magistrátu pravidelně činěna. Také je zde rozebráno, jak ve volbách do obecních zastupitelstev v říjnu 2014 propadly politické subjekty, které zrušení obvodů propagovaly, a jak naopak uspěli všichni dosavadní starostové obvodů.

Ze všech těchto poznatků doplněných o názory starostů jednotlivých obvodů a o výsledky dotazníkového šetření provedeného mezi obyvateli města pak nelze než vykonstruovat názor, že obvody nemusejí být nejvhodnějším řešením uspořádání města Pardubice. Což ale nic nemění na faktu, že občané tohoto města jsou na dané uspořádání zvyklí a nechtějí na něm cokoli měnit.

Vyhodnocení

V úvodu práce byl kladen důraz na vytvoření náhledu do možností, jaké dává místní referendum občanům měst v rámci podílení se na správě veřejných věcí. Těchto možností je jistě nemalé množství a mnoho obcí jich velice dobře využilo, aby vyřešilo problémy, které je dlouhodobě trápily. Zde se může jednat o zamezení výstavby větrných elektráren, odtržení se či naopak připojení se k větším městům, celoplošný zákaz hazardu na území obce či naopak podpora výstavby občanské vybavenosti. Uchopí-li se tento institut správně, skýtá občanům možnost, jak v rámci zastupitelské demokracie ovlivnit skutečnosti, které by bez místního referenda za ně (a mnohdy i proti jejich vůli) rozhodlo vedení města.

Bohužel však místní referendum, které proběhlo ve statutárním městě Pardubice, takto uchopeno nebylo. Mělo se v něm rozhodovat o existenci městských obvodů, která je velice složitá, komplexní a tříštící společnost v obci do mnoha názorových skupin. Na otázku zachování obvodů v Pardubicích nelze odpovědět v rámci zákonných možností MR, tedy ano nebo ne. Zachovat či nezachovat totiž nejsou jediné dvě možnosti, které se v rámci rozhodování o této problematice mohou objevit a také se objevily. V rámci debaty před konaným referendem se takových možností objevilo značné množství a mnohé z nich mohly být v realitách města použitelné. Jednou z nich bylo kupříkladu zachovat stávající počet MO a rozšířit jejich pravomoci, aby mohly lépe naplňovat svou zákonnou funkci. Tedy navrátit jim správní agendu a rozšířit ji, jak navrhovala provedená studie, a také navrátit funkci stavebních úřadů. Další z nich byla možnost omezit jejich počet zrušením či sloučením některých z nich, což se jevílo jako vcelku logické v případě centrálních obvodů. První městský obvod byl také jediný, v němž se občané vyslovili pro zrušení

dosavadního uspořádání města. V neposlední řadě lze zmínit také možnost nahradit jejich existenci komisemi místní samosprávy, což velmi propagovalo vedení města. Tyto komise jsou ale prakticky bez pravomocí a veškeré financování města by navíc bylo v rukou centrálního magistrátu. Což vyvolává obavu z případného zanedbávání krajových a méně viditelných částí města. Řešení takto složité problematiky nemůže být doslova přesunuto na občany s tím, že je jim nabídnuta maximální demokracie. Odrazem toho, že vedení města v této oblasti nerozhodlo správně, může být i velice nízká účast u hlasování, dosahující sotva 21%.

Závěr

Bylo-li cílem této práce posouzení možnosti, jaké institut MR dává občanům, pak lze obecně konstatovat, že nesmírné. V prostředí zkoumaného města však proběhnuvší referendum žádný vliv na samosprávu nemělo. A nelze se domnívat, že by to bylo způsobeno pasivitou či nezájmem občanů města. Veškeré změny, které se ve zkoumaném městě udály, proběhly ještě před vyhlášením referenda (například okleštění přenesené působnosti městských obvodů), a zdály se být především přípravou pro argumentaci v kampani před MR. Špatně položená otázka a především fakt, že i v případě platnosti a závaznosti referenda a rozhodnutí občanů, nesouhlasit se členěním města na MO, by nebylo možno obvody bez dalšího zrušit (s ohledem na obranné referendum podle ZoO), znemožnilo občanům města jakkoli svým rozhodováním ovlivnit chod města, či dokonce jeho základní dokument, tedy jeho statut. Ve zkoumaném městě bylo místní referendum prostředkem nahrazujícím neschopnost politiků ve vedení města se ohledně dlouhodobého sporu jakkoli dohodnout. Občané svým rozhodnutím měli vyřešit problematiku, kterou nebyly schopni vyřešit volení zastupitelé města po dlouhou dobu a na jejímž řešení nebyla ani vůle. Tento, dá se říci, alibismus pak stál občany města více než 700 tisíc Kč.

V druhé řadě bylo cílem této práce pokusit se o zhodnocení, nakolik je členění města do osmi MO a centrálního magistrátu efektivní, hospodárné a pro městský rozpočet zatěžující. Z provedených analýz a propočtů nákladů na mzdy zaměstnanců, provozních nákladů na chod malých radnic i magistrátu lze dojít k závěru, že MO nejsou pro rozpočet natolik zatěžující, aby se proti nim vedla kampaň, jaká vznikla před hlasováním v referendu v roce 2013. Pokoušelo-li se vedení města argumentovat úsporou v řádech několika desítek miliónů Kč ročně v případě zrušení MO, pak se nejedná o úplně pravdivé informace. Minimálně část zaměstnanců MO by musela přejít pod magistrát a zřízení komisí místní samosprávy či osadních výborů by si jistě určité finanční prostředky

vyžádalo. Navíc, snížením platů zaměstnanců magistrátu by se ušetřila zhruba stejné finanční prostředky při zachování komfortu obyvatel.

Vezmeme-li v potaz navíc také výsledky komunálních voleb, které proběhly v loňském říjnu, pak je zřejmé, že obyvatelé Pardubic si nepřejí, aby se na uspořádání města cokoli měnilo a svým hlasováním tuto skutečnost více než jasně potvrdili.

Vybraná bibliografie

BALÍK, S. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. 250 s. ISBN: 978-80-247-2908-4

KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012. 240 str. ISBN: 978-80-87576-28-1

KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 377 s.

PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 182 s.

RIEGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2011. ISBN: 978-80-87212-85-1

SCHELLE, K. a kol. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 314 s. ISBN: 978-80-7380-203-5

SMITH, M. L. *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i, 2007. 101 s. ISBN 978-80-7330-117-0

ŠTAINER, M., VRABKOVÁ, I., ŠARADÍN, P. a kol. *Analýza výkonnosti agend přenesené působnosti v podmínkách statutárního města Pardubice*. Olomouc: EDUKOL, 2011

VALEŠ, L. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. 246 s. ISBN 80-7380-010-1

Rozhovory

Rozhovor se starostou MO I Ing. arch. Jaroslavem Menšíkem ze dne 12. listopadu 2014

Rozhovor se starostou MO II Mgr. Radkem Hejným ze dne 14. listopadu 2014

Rozhovor se starostou MO III Ing. Mgr. Vítězslavem Štěpánkem ze dne 10. listopadu 2014

Rozhovor se starostou MO VII Vítězslavem Čapkem ze dne 10. listopadu 2014

Rozhovor se starostou MO VIII Josefem Jiroutem ze dne 12. listopadu 2014