

**VÝZNAM A POSTAVENÍ ÚZEMNÍHO OBVODU
OBCE S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ
VE STRUKTUŘE REGIONÁLNÍHO ROZVOJE
SVAZEK OBCÍ ÚZEMNÍHO OBVODU OBCE S ROZŠÍŘENOU
PŮSOBNOSTÍ¹**

**IMPORTANCE OF THE ARE OF THE MUNITCIPALITY
WITH EXTENDED POWER IN THE REGIONAL DEVELOPMENT
STRUCTURE
ASSOCIATION OF MUNICIPALITIES IN THE AREA
OF THE MINICIPALITY WITH EXTENDED POWER**

Marek Jetmar

Jiří Hužera

Vysoká škola regionálního rozvoje
katedra regionalistiky
Žalanského 68/54, 163 00 Praha Řepy
Česká republika
jetmar.marek@seznam.cz

Svaz měst a obcí České republiky
5. května 1640/65
(budova Kongresového centra), 140 21 Praha 4
Česká republika
huzera@seznam.cz

Klíčová slova:

regionální rozvoj, municipality, obce, meziobecní spolupráce,

Key words:

regional development, municipalities, inter-municipal cooperation.

Abstrakt:

Článek se zabývá problematikou meziobecní spolupráce v ČR v kontextu regionálního rozvoje ČR, zajištění vybraných veřejných služeb za jejichž nabídku jsou odpovědné obce. Zvláště se pak soustředí na formy meziobecní spolupráce a dalších formy kooperace obcí s ostatními subjekty veřejné správy ale i soukromými ziskově a neziskově orientovanými subjekty. Zaměřuje se na vývoj meziobecní spolupráce v ČR regulované veřejným právem (okresní shromáždění, návrh společenství obcí) a především pak návrh svazků obcí územního obvodu ORP.

Abstract

The article deals with the problem of inter-municipal cooperation in the Czech Republic in the context of regional development of the Czech Republic - providing some public services for

¹ Článek byl vytvořen v souvislosti s realizací projektu Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností (číslo projektu: CZ.1.04/4.1.00/B8.00001), podpořeného z prostředků ESF a státního rozpočtu prostřednictvím OP LZZ.

which they supply are responsible municipalities. In particular, it is focused on the forms of inter-municipal cooperation and other forms of municipal cooperation with other government agencies, public authorities as well as private non-profit making and profit-oriented entities. It is focused on the development of inter-municipal cooperation regulated by Czech public law (district assemblies, proposal of municipal communities) and particular proposal of association of municipalities of territorial district of municipality with extended power.

1. Východiska

Problematika rozvoje území je po provedení správní reformy v minulém desetiletí pevně svázána se samostatnou působností obcí a krajů (TRHLÍNOVÁ, 2006). Vychází se z teze, že územní samosprávné korporace představují instituce, jejichž prostřednictvím společenství občanů rozhodují o realizaci svých potřeb, řeší rozvoj „svého“ území². Legitimita je odvozena z kolektivního práva obyvatelstva příslušného území na samosprávu. Aktivitu ostatních subjektů veřejné správy sledují naplnění celospolečenských (národních, vládních) cílů v území. Jedná se o a) vlastní aktivitou nezávislou na činnosti obcí, b) o činnost realizovanou ve spolupráci s obcemi při zajištění dostupnosti statků a služeb (dělbá rolí a zodpovědnosti), c) delegováním úkolů na obec prostřednictvím institutu přenesené působnosti (především aktivitu regulatorní povahy).

Z významných sektorových politik, které přímo ovlivňují situaci v obcích a kvalitu života obyvatelstva, jde o politiku v oblasti výchovy a vzdělávání, sociální (včetně problematiky chudoby, začleňování a bydlení) a zdravotní politiku (dostupnost zdravotní péče, ambulantní, případně ústavní péče), dopravní politiku (dostupnost a obslužnost) a politiku v oblasti životního prostředí. Dále jde rovněž o politiku v oblasti malého a středního podnikání (včetně cestovního ruchu), výzkumu, vývoje a inovací, zemědělskou politiku, kulturní politiku apod. Horizontální charakter, primárně akcentující územní hlediska, obsahuje česká regionální politika, která zastřešuje i oblast místního rozvoje, případně urbánní politika a politika rozvoje venkova. Pro rozvoj obcí je dále klíčové nastavení pravidel v oblasti územního plánování.

Realizace výše uvedených aktivit v území však často fakticky překračuje území obce, avšak zároveň nesouvisí s aktivitami krajů (vyhrazených v samostatné působnosti) a ani se neodehrává na celém území kraje. Většina aktivit se uskutečňuje v území, které lze spojit s obvyklým každodenním životem obyvatelstva, jeho dojížděnkou do škol, zaměstnání, za službami. Snaha o udržení či zlepšení stávající kvality života obyvatelstva tohoto území vyžaduje a často se i odráží ve spolupráci obcí při zajištění veřejných služeb (typicky základní školství). Podobně mohou obce spolupracovat při prosazování svých cílů u služeb garantovaných státem či krajem.

Pro řešení společných záměrů obcí v oblasti rozvoje je možné vytvořit právně samostatné subjekty (právnícké osoby), kterým je svěřena realizace činností v té či jiné oblasti, nebo zajištění poskytování konkrétních služeb. Jde o dobrovolnou aktivitu obcí, která spočívá v koordinaci aktivit a společném využívání zdrojů obcí (na bázi meziobecní spolupráce), případně obce (obcí) a dalších veřejných či soukromých subjektů (s využitím ustanovení občanského či obchodního zákoníku).

Účelové mikroregiony jsou subjekty vytvářené pro řešení jednoho konkrétního úkolu, spojeného se zajištěním konkrétní služby občanům obcí (např. správa a provoz vodovodů), či pro řešení spektra rozvojových záměrů často spojených s rozvojem infrastruktury, koordinací opatření při rozvoji cestovního ruchu apod. Pro identifikaci potřeb, určení směrů rozvoje, rozvojových aktivit a strategické rozhodování mohou na principu dobrovolnosti zpracovávat rozvojové strategie. Mikroregion má zpravidla charakter dobrovolného svazku obcí. Jde o právníckou osobu veřejného sektoru ustavenou v souladu s §§ 46, 49 a 50 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Vzniká pro územně ucelenou oblast vymezenou přirozenými přírodními, technickými nebo historickými hranicemi nebo pojíci prvky. V obecné formě jde o spádové území, kde více obcí propojuje a

² §1 zákona č. 128/2000 Sb., v platném znění o obcích; ustanovení Čl. 100 Ústavy obsahuje právo na samosprávu jednotlivých územních samosprávných celků.

provazuje své zájmy a záměry jednotlivých akcí a aktivit s cílem vymezení a realizování žádoucích změn ve všech obcích nebo části obcí takto vymezeného území. Mohou však mít i podobu zájmového sdružení právnických osob se soukromoprávními subjekty dle (§§ 20f až 20j) občanského zákoníku. Právnické osoby mohou vytvářet zájmová sdružení právnických osob k ochraně svých zájmů nebo k dosažení jiného účelu, musí však jít o účel zákonný, neporušující dobré mravy a nesmí vést k vytvoření monopolu.

Obce mohou spolupracovat s dalšími subjekty i na základě dalších ustanovení soukromého práva. Obecné ustanovení občanského práva je možné využít při sdružování s dalšími subjekty (§ 47). Zákon umožňuje spolupráci rovněž formou účasti územní samosprávy v právnické osobě založené dle obchodního práva (obchodní společnosti, družstva), je možné zakládat, účastnit se na činnosti různých forem neziskových organizací (pro účely spolupráce a koordinace aktivit bývá využívána zvláště forma obecně prospěšné společnosti). V takto ustanovených organizacích mohou mít většinové či menšinové zastoupení, respektive podíl na rozhodování³.

K uskutečňování většiny denních aktivit obyvatelstva dochází na území obce nebo v rámci širšího území, avšak menšího než kraj, tj. ve spádovém, funkčním (nodálním) mikroregionu, často odpovídajícímu územnímu obvodu obcí s rozšířenou působností, ve kterém obec s rozšířenou působností představuje centrum vyšších služeb (střední školy, specializovaná zdravotní péče) a především pestrá nabídku pracovních příležitostí (jde o ohnisko místního trhu práce). Správní obvody obcí s rozšířenou působností (dále jen ORP) byly vytvořeny pro potřeby zajištění části výkonu přenesené působnosti nově ustavených ORP po zrušení okresních úřadů. HAMPL A DOSTÁL, 2007 hodnotí vytvoření 205 administrativních jednotek jako pozitivní. Nové územní jednotky dle jejich názoru více odpovídají socioekonomické struktuře země než předchozí členění na 77 okresů. Jsou konstruovány s ohledem na preferenci každodenního prostorového pohybu obyvatelstva (denní dojíždka) a se zohledněním historických a místních souvislostí. Posílení správní úlohy měst pověřených funkcí ORP zpravidla prohloubilo nodální (tj. uzlovou, propojovací) funkci těchto sídel.

Při výkonu státní správy – na úrovni ORP v přenesené působnosti nebo prostřednictvím dekoncentrátů ústředních úřadů a územních orgánů státní správy působících v územních obvodech obdobných ORP dochází k fakticky nejzazší územní implementaci sektorových politik usměrňovaných ústředními orgány. Prostřednictvím své činnosti ovlivňují situaci v území, rozvojové podmínky, kvalitu života obyvatelstva obcí tvořících správní obvod, na kterém tyto instituce vykonávají územní působnost (např. Úřad práce – aktivní politika zaměstnanosti, podobně významná je i role státu v případě základního školství). To má přímé či nepřímé dopady na výkon primární působnosti obcí.⁴ Plnění úkolů obou typů institucí vyžaduje různé formy interakce, přestože mezi nimi nebývají a ani zpravidla

³ Příkladem je zakládání místních akčních skupin (MAS) pro účely čerpání prostředků z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), které mají často charakter o.p.s. Jde o uplatnění metody LEADER (rozvoj venkova ze Společné zemědělské politiky, do roku 2007 samostatná iniciativa Společenství). Činnost MAS spočívá v aktivizaci místních aktérů s cílem rozvoje, zlepšení kvality života občanů na venkově. Obvykle se zaměřují na sféru rozvoje cestovního ruchu, stimulaci malého a středního podnikání – řemesla, doplnění občanské vybavenosti, drobnou infrastrukturu apod. Pro tyto účely jsou vytvářeny korporace dle ustanovení soukromého práva. Zpravidla jde o občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, ojedinele zájmové sdružení právnických osob. Vedle zástupců veřejné správy (především obcí), se na činnosti podílejí další aktéři – představitelé občanské společnosti (občanská sdružení), environmentálně a sociálně zaměřené nestátní neziskové organizace (NNO), představitelé místní podnikatelské sféry, zájmové svazy apod. Žádná ze zájmových skupin ani jednotlivý člen nemají většinové hlasovací právo, tedy ani zástupci obcí či veřejné správy jako takové. MAS vycházejí z principů občanského aktivismu. Měly by doplňovat aktivity realizované obcemi a jejich účelovými mikroregiony, v některých případech je však spíše dublují či nahrazují.

⁴ Samostatná působnost je v mnoha ohledech spojená rovněž s implementací sektorových politik, např. v oblasti životního prostředí.

nemohou být nastaveny formální vztahy. Efektivní výkon agend vyžaduje nastavení různých typů spolupráce mezi obcemi a subjekty vykonávající státní správu a v území či poskytující veřejné služby spočívající v debatě o koordinaci cílů politik, zaostření na potřeby konkrétních cílových skupin (např. sociální sféra, aktuálně sociálně vyloučené lokality), zapojení do poradních, konzultačních, monitorovacích orgánů apod.

V oblasti regionální politiky i regionálního rozvoje dochází k významnému posunu v náhledu na území vymezeného správním obvodem ORP. Aktivita státu, ale i krajů se začínají soustřeďovat na posuzování rozvojového potenciálu tohoto území.⁵ Právě území vymezené správním obvodem ORP má potenciál stát se rozhraním, v němž se na jedné straně setkávají aktivity v oblasti regionálního rozvoje a regionální politiky a na straně druhé se systematicky prosazuje meziobecní spolupráce. Spolupracující obce mohou vnést nové impulzy k integrovanému rozvoji tohoto území a vytvořit základ dohody o financování společných strategií.

Prosazování principu víceúrovňové veřejné správy (z pohledu výkonu státní správy i samosprávy) podporuje nastavení územních partnerství různých veřejných institucí působících v území s cílem koordinovat své postupy k dosažení společných záměrů. Víceúrovňová správa věcí veřejných se opírá o legitimitu jednotlivých institucí, uznává jejich role a snaží se prostřednictvím debat, komunikace a koordinací činnosti participantů systematicky dosahovat dohodnutých cílů. Jde o sdílení vize řešení, dohodnutí se na postupu, načasování opatření a sladění jednotlivých kroků, přičemž role jednotlivých subjektů není dotčena. Zapojením aktérů formou účasti v expertních a monitorovacích tělesech, případně na kontrolních procesech (vychází z public-public partnership, tj. partnerství institucí veřejného sektoru), zvyšuje účinnost dosažení společných cílů. Rovněž případě spolupráce obcí v rámci územního obvodu ORP by došlo k naplňování principu víceúrovňové veřejné správy. Šlo by o speciální podobu public-public partnership mezi dvěma úrovněmi územní samosprávy, jejíž aktivity jsou vůči sobě tematicky doplňkové a územně skladebné. Opět jde o sdílení vize rozvoje území, nalezení vhodných řešení, dohodnutí se na postupu, načasování opatření a sladění jednotlivých kroků. Role jednotlivých subjektů není a ani nemůže být dotčena.

2. Spolupráce obcí, zkušenosti a náměty

V letech 1990–2000 existovaly v okresech České republiky nepřímo volené zastupitelské sbory – okresní shromáždění, tvořené vybranými zástupci obecních zastupitelstev⁶. Každé obecní zastupitelstvo volilo do okresního shromáždění tolik členů, kolikrát se směrné číslo vešlo do počtu obyvatel obce⁷. Okresní shromáždění kontrolovalo činnost okresního úřadu, schvalovalo a kontrolovalo jejich rozpočet a hospodaření, schvalovalo rozdělení dotací obcím a prosazovalo společné zájmy obcí u okresního úřadu. Shromáždění mohlo v mezích zákona ukládat úkoly přednostovi okresního úřadu⁸. Tato situace měla ve vztahu k okresnímu úřadu vedle kontrolní funkce rovněž iniciační úlohu. I když šlo o provizorium, fungovalo poměrně dlouho. Fakticky vedlo k vytvoření „odvozené“ územní samosprávy na úrovni okresu. Přestože legitimita shromáždění vycházela primárně ze samostatné působnosti obcí, znamenalo zavedení směrného čísla prolomení formálně rovného postavení obcí. To vyústilo ve vytvoření nové instituce samosprávného typu pro

⁵ Např. vymezování hospodářsky slabých regionů je prováděno právě na úrovni ORP. Některé kraje vymezily i růstové oblasti na této bázi.

⁶ Zavedl je zákon ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a některých dalších opatřeních s tím souvisejících, v rámci přechodných ustanovení zákona (§ 22 až 26) jako dočasné opatření před zřízením samosprávných krajů. Shromáždění mělo mít 40 až 70 členů. Počet obyvatel okresu připadající na jednoho člena ve shromáždění byl takzvaným směrným číslem.

⁷ Obce, jejichž počet obyvatel byl nižší než směrné číslo, okresní úřad seskupil tak, že více obcí volilo společného zástupce. K doplnění do stanoveného počtu členů volily po jednom zástupci ještě obce s nejvyššími zůstatky směrného čísla.

⁸ Přednosta okresního úřadu mohl usnesení okresního shromáždění předložit vládě ke zrušení, pokud odporovalo zákonům nebo jiným obecně závazným předpisům.

celé území okresu. Pouze přechodný charakter této instituce legitimizoval její nedostatečné zakotvení v právním řádu (vazba na Ústavu).

Důležitým hlediskem, které je potřebné brát v potaz při probíhajících úvahách o spolupráci obcí, bylo postavení obcí v okresním shromáždění a způsob, jakým bylo dosahováno úradku, tj. rozhodnutí tohoto tělesa. Každá obec okresu měla prostřednictvím zástupce (zástupce ale mohl reprezentovat několik obcí) své zastoupení v okresním shromáždění, nikoliv však jeden hlas. Mechanismus spočívající ve stanovení počtu členů shromáždění a směrného čísla vedl k „vyvážení“ hlasu obce dle počtu obyvatel. Usnesení shromáždění pak bylo přijímáno většinou zástupců. Přestože šlo o formu spolupráce obcí, zvolený mechanismus, který vedl k překročení pravidla 1 obec = 1 hlas, výrazně modifikoval postavení obcí, a to za účelem snadného prosazení rozhodnutí reprezentujícího zájmy většiny obyvatel obcí okresu. Cílem bylo zřejmě zabránění projevům lokálního partikularismu a oportunistu, zlepšení průchodnosti rozhodovacích procesů a posílení účinnosti přijímaných rozhodnutí.

Názory na fungování okresního shromáždění se liší. Je však nesporné, že sehrálo pozitivní úlohu v období, kdy nebyla konstituována regionální samospráva. Odvozený charakter tohoto sboru, bez primární legitimacy vzešlé z přímých voleb, odrážel nezáměr o vytvoření plnohodnotné samosprávy na okresní (mikroregionální) úrovni. Šlo však o významný nástroj, který umožňoval obcím spolurozhodovat o rozvoji okresu a o rozdělení finančních zdrojů.

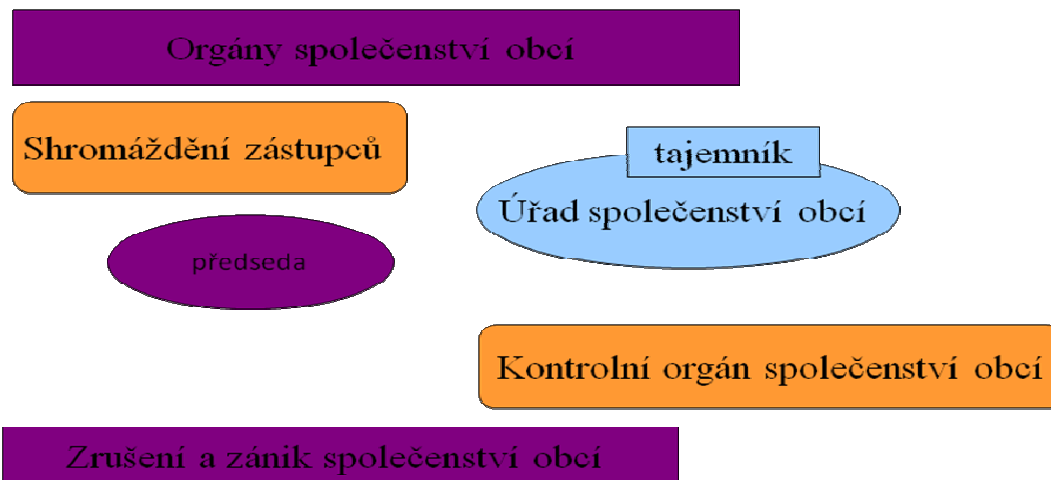
Pokus o systémový přístup ke spolupráci obcí na bázi meziobecní spolupráce představoval návrh Společenství obcí (2005). V rámci dokončení 2. etapy reformy územní veřejné správy byla vytvořena Pracovní skupina pro řešení problematiky malých obcí. Tato pracovní skupina fungovala (v letech 2003-2007) při odboru rozvoje územní veřejné správy a byla složená ze zástupců Komory obcí Svazu měst a obcí ČR, Spolku pro obnovu venkova a posléze i Sdružení místních samospráv a dále pak i z odborné veřejnosti a pracovníků ministerstva, připravila a dala k diskusi výchozí koncepční materiál "Návrh nové formy meziobecní spolupráce - Společenství obcí".

Společenství obcí (dále také SO) se mělo stát veřejnoprávní korporací (mělo tedy mít právní subjektivitu). Mělo být založeno na dobrovolné dohodě obcí na základě uzavřené zakladatelské smlouvy. Zákon by stanovil podstatné náležitosti zakladatelské smlouvy, jejíž nedílnou součástí bude i stanovení rozsahu společného výkonu samostatných i přenesených působností obcí. Společenství mělo mít své orgány: Shromáždění zástupců jako nejvyšší orgán SO (obdoba obecního zastupitelstva), předsedu SO (volený shromážděním zástupců), tajemníka úřadu SO (určitá analogie s tajemníkem obecního úřadu) viz Obr. č. 1. Ze zákona měl být ustaven i kontrolní orgán.

Obr.č.1 Orgány Společenství obcí

Založení a vznik společenství obcí

Zakladatelská smlouva, statut společenství obcí, registrace, vznik společenství



Zdroj: Jiří Hužera

Kompetence těchto orgánů měly být vymezeny zákonem a dále dopracovány ve statutu společenství, který by dále upravoval ustanovení všech orgánů společenství, jejich postavení, úkoly, práva a povinnosti, způsob svolávání shromáždění zástupců, jeho působnost a způsob rozhodování, schválení tajemníka úřadu společenství obcí a jeho postavení, působnost a postavení kontrolního orgánu. Předpokládalo se rovné postavení obcí tvořících společenství. Pro rozhodnutí shromáždění zástupců se navrhoval souhlas 3/5 většiny hlasů přítomných členů shromáždění zástupců. Instrukce Společenství obcí se v systému českého veřejného práva nakonec neprosadila.

Koncept vycházel z pozitivních zkušeností s uzavíráním svazků obcí (mikroregionů) s cílem systémově posílit společné řešení hospodářského a sociálního rozvoje celého spádového mikroregionu tvořeného správním obvodem ORP prostřednictvím společného výkonu některých samostatných působností obcí v oblasti školství, sociálních věcí, zdravotních služeb, životního prostředí, dopravní obslužnosti a vytváření podmínek pro hospodářský a sociální rozvoj území apod. Společenství obcí mělo také zajišťovat pro své členské obce i výkon některých delegovaných přenesených působností. Společenství obcí mělo být samostatnou veřejnoprávní korporací založenou na dobrovolné dohodě obcí na základě uzavřené zakladatelské smlouvy. Zákon měl stanovit podstatné náležitosti zakladatelské smlouvy, včetně stanovení rozsahu společného výkonu samostatných i přenesených působností obcí.⁹

3. Meziobecní spolupráce ve vybraných evropských zemích

Také jinde v Evropě jsou obecní (místní) samosprávy nositeli výkonu veřejné správy pro své občany a na svém svěřeném území (HULST, R., MONFORT, A., 2007). Cílem je zvýšení efektivity a účelnosti při poskytování veřejných služeb (KERSTING N., VETTER A., 2003). Důležitým hlediskem je i dosažení úspor. Konkrétní rozsah jejich působností (úkolů) na tomto úseku i formy a nástroje, kterými

⁹ Součástí návrhu nové formy meziobecní spolupráce bylo i rozpracování systému finanční participace státu na vytváření společných finančních zdrojů pro činnost společenství, vycházející z přesvědčení, že obce, které se dobrovolně dohodnou na společném výkonu některých kompetencí v oblasti samostatné i přenesené působnosti v zájmu zkvalitnění tohoto výkonu – a to i s ohledem na plnění svých záměrů na úseku svého územního rozvoje, by mohly obdržet finanční bonus (příspěvek). Byla připravena vcelku exaktní metoda výpočtu tohoto příspěvku, jehož výše je odvozená od podílu jednotlivých členských obcí společenství na rozpočtovém určení daní (RUD) formou jeho navýšení, a to podle určitého upravujícího koeficientu (v průměru se jednalo zhruba o 10 %). Toto navýšení je pochopitelně chápáno jako finanční přínos dané obce do společného rozpočtu.

jsou dané úkoly prakticky naplňovány, je do značné míry odvislý od systému organizace výkonu veřejné správy v území (JÚPTNER, P., POLINEC, M., ŠVEC K. a kol. 2007).

Německý (přesněji saský a bavorský) přístup k organizaci výkonu veřejné správy v území v úrovni okresu vytváří spojený model výkonu veřejné správy, neboť úřad plní některé úkoly jménem státu a při plnění jiných vystupuje jako partner obecních samospráv při zajišťování plnění jejich úkolů v samostatné působnosti. Systém povinných úkolů obecních samospráv (a to jak v samostatné, tak i zejména v přenesené působnosti) vyvolal tlak na řešení velikostní dostatečnosti obecní samosprávy pro výkon uložených úkolů. Určité řešení ke zvýšení administrativní kapacity obecních samospráv v daném správním území představuje vytváření správních společenství či správních svazků obcí.

Pro Francii s typickou velkou roztržičností sídelní struktury a existencí silné vazby občanů ke své obci, se francouzský přístup k organizaci řádného výkonu veřejné správy v území vyrovnává podporou meziobecní spolupráce cestou vytváření Společenství obcí a měst, kdy i zákonnou normou je ošetřena míra spolupráce obecních samospráv na daném území při výkonu samostatné působnosti obcí (ŠVEC, 2009). Stávající slovenský model byl poznamenán probíhající reformou územní veřejné správy, kdy po zrušení okresních úřadů k 31. 12. 2003, bylo potřeba zajistit řádný výkon zejména státní správy v území a nastartovaný proces dobrovolného vytváření společných obecních úřadů dosud neskýtá plnohodnotné záruky zajištění těchto činností.

Tab.č.1 Formy spolupráce obcí při výkonu veřejné správy

Francouzský model

1.technická spolupráce mezi obcemi

Zájmová sdružení obcí jednoúčelová (zájmová sdružení jsou označována také jako syndikáty)

- řešení problematiky zásobování vodou, nakládání s odpady

Zájmová sdružení obcí víceúčelová

- veřejná doprava, údržba komunikací, podpora malého podnikání

Smíšená zájmová sdružení - uzavřená smíšená sdružení

– skládají se výhradně z obcí a veřejnoprávních institucí pro meziobecní spolupráci obcí (jiná sdružení, společenství obcí apod.)

Otevřená smíšená sdružení

– skládají se ze samosprávných celků (regiony, departmenty ,obce), veřejných institucí pro meziobecní spolupráci, organizací obchodně poradního charakteru (obchodní, živnostenské,agrární komory)

2. projektová spolupráce (federativní forma s vlastními místními daněmi) EPCI

Společenství obcí pro venkovské oblasti

- mezi povinné působnosti patří některá z působností v oblasti hospodářského rozvoje, dále jedna působnost v oblasti uspořádání svého území a jedna z následujících: životní prostředí,bydlení,silniční správa, kulturní, školská a sportovní vybavenost

Společenství aglomerace (pro okolí větších měst, počet obyvatel nad 50 tis.)

- mezi povinné působnosti patří hospodářský rozvoj,územní plánování bytová problematika, městská politika (městská smlouva,místní dohoda o bezpečnosti)

- mezi povinné působnosti z výběru patří vytváření a správa silniční sítě, ochrana životního prostředí , nakládání s odpadem , zásobování pitnou vodou

- nepovinné působnosti mohou být značně rozsáhlé

Společenství měst pro velké aglomerace regionálního charakteru (Městská společenství), počet obyvatel nad 500 tis.

- velká města a souměstí, vysoká urbanizace území, značný rozsah povinných působností (KYPETOVÁ, 2010)

Německý model

1.Podle zákona o meziobecní spolupráci

Obecní pracovní společenství

- nevzniká nová právní subjektivita, jedná se o veřejnoprávní smlouvu

- cílem je koordinace poradenských, plánovacích a slad'ovacích společných záležitostí obcí mající nadobecní charakter a působnost . V praxi se používá tato forma jen výjimečně , neboť většina tímto aktem koordinovaných záležitostí je řešitelná domluvou a dohodou mezi účastníky

Účelová dohoda

- má charakter společné dohody o přechodu úkolů na zúčastněný subjekt , ale ne pravomocí k rozhodování

- dohoda o přenosu plnění úkolu včetně rozhodovací pravomoce, dohoda o společném využívání nějakého zařízení

Účelový svaz

- nejdůležitější forma obecní spolupráce, je veřejnoprávní korporací, členy mohou být: obce, okresy, kraje , korporace, instituce a nadace veřejného práva i fyzické a právnické osoby

- účelový svaz spravuje jemu předané záležitosti v rámci zákona na vlastní zodpovědnost

Další typy účelových svazů

Správní společenství (Bavorsko), Správní svazek (Sasko)

2. Jiné formy spolupráce

-zakládání právnických osob (a.s., s. r. o. případně i o.p.s.) obcemi, samosprávnými okresy a kraji a nebo kapitálová účast těchto veřejných korporací v podnicích soukromého práva

Slovenský model

Spolupráce obcí může být založena na následujících principech

Na základě smlouvy uzavřené na plnění konkrétního úkolu

- smlouva se uzavírá na dobu určitou či neurčitou, musí mít všechny právní náležitosti a nemůže vést k založení právnické osoby

Specifickým příkladem smlouvy uzavřené na plnění konkrétního úkolu je smlouva na zřízení společného obecního úřadu. Tyto lze zřídit jak na výkon originálních působností, tak na zabezpečení přeneseného výkonu státní správy. Zřízením společného úřadu nedochází k omezení práv smluvních obcí, neboť tento úřad není oprávněn vydávat rozhodnutí, jen připravuje odborný návrh rozhodnutí dané obce, který vydává příslušný starosta obce. (SVOBODA, 2008).

Na základě smlouvy o sdružení obcí

- sdružení obcí je právnickou osobou ,předmětem činnosti sdružení je plnění úkolů v oblasti sociálních věcí, životního prostředí, dopravy , cestovního ruchu, školství a kultury apod.

Založením právnické osoby dle obchodního zákoníku

4. Svazek obcí územního obvodu ORP

Potřeba zajištění spolupráce obcí při realizaci úkolů v samostatné působnosti v oblasti dostupnosti veřejných služeb a zlepšování kvality života obyvatelstva, které překračují území obce a odehrávají se ve spádovém, funkčním mikroregionu ztotožněném s územním obvodem ORP, vede k formulování návrhu vytvoření Svazku obcí územního obvodu ORP s nastavením koordinačních a rozhodovacích mechanismů prostřednictvím sborů starostů. O rozvoji vymezeného území tak budou rozhodovat volení zástupci obcí z titulu jejich postavení jako subjektu veřejné správy, zodpovídajícího jak za příslušné investice, tak jejich dlouhodobou udržitelnost. Jedním z pozitivních výsledků navrhované formy spolupráce je zvýšení vlivu volených představitelů obcí na rozvoj spádového mikroregionu. Tato spolupráce obcí umožní společně efektivně řešit dostupnost vybraných služeb, aniž by se dotkla postavení jednotlivých obcí coby samostatných veřejnoprávních korporací.

Jednotlivé úrovně rozvoje území by byly stanoveny následovně: obec – spádový mikroregion (územní obvod ORP) – kraj – stát. ORP jsou již dnes chápány jak jednotlivými ministerstvy, tak kraji, jako nejnižší „správní jednotky“, kde je možné a účelné realizovat regionální politiku a rozvoj a nastavit systematický sběr dat a informací za dané území.

4.1. Teze formování spolupráce obcí na úrovni ORP, svazek obcí územního obvodu ORP, návrhy a doporučení (JETMAR 2012)

- spádový mikroregion tvořený správním územím ORP představuje prostorovou jednotku, ve které se odehrává většina každodenních aktivit obyvatelstva; dojíždka obyvatel za prací, do školy, za službami, kulturou vytváří husté předivo vztahů mezi obcemi;
- intenzita a komplexnost vztahů mezi obcemi vyvolává potřebu úzce spolupracovat při:
 - o zajišťování vybraných veřejných služeb v přímé kompetenci obcí,
 - o společném postupu při realizaci svých cílů vyžadující interakci s ostatními aktéry v území (stát, kraj, jimi zřizované organizace, podnikatelské subjekty, zájmové svazy, komory, vysoké školy apod.)
 - o prosazování zájmů spádového mikroregionu vůči kraji při prosazování jeho koncepce regionálního rozvoje (Program rozvoje kraje - PRK a obdobně),
 - o prosazování svých zájmů týkajících se zajištění konkrétních veřejných služeb v kompetenci jiných orgánů a subjektů veřejné správy,
 - o vytváření územních partnerství a paktů s institucemi veřejného sektoru působícími v území, se soukromoprávními subjekty (podniky, NNO);
- spolupráce je založená na bázi meziobecní spolupráce;
- spolupráce vychází ze samostatné působnosti obcí a ochoty jejího sdílení při řešení společných potřeb, má z principu dobrovolný charakter – nastavení je však nutné provést na území celé ČR;
- předpokládá se využití veřejnoprávní formy pro spolupráci obcí; kompetenční a organizační uspořádání však může být upraveno zákonem (zákon o obcích);
- svazek má právní subjektivitu a jedná svým jménem, má své orgány; sestavuje rozpočet, může vlastnit majetek;
- primárně se nepředpokládá spolupráce při výkonu přenesené působnosti obcí;
- rozhodnutí je přijímáno na základě kvalifikované většiny, alternativně je rozhodnutí přijímáno na základě většiny počtu obcí a zároveň počtu obyvatel;
- cílem spolupráce je rovněž podpořit fungování stávajících účelových mikroregionů založených obcemi, podporovat dosahování jejich cílů, podpořit jejich rozvojové aktivity plánované v období 2014-2020.

4.2. Principy zvažované právní úpravy

Navržený svazek obcí by byl právnickou osobou, založenou na základě smlouvy, jejímž hlavním úkolem by bylo prosazování společných zájmů členských. Toto společenství obcí v území ORP bude mít právní subjektivitu a bude tak moci vystupovat v různých právních vztazích, ve kterých vystupuje a jedná svým jménem a na svůj účet. Má své orgány, sestavuje rozpočet, může vlastnit majetek (JETMAR, 2012).

Jednalo by se o právnickou osobu veřejnoprávního charakteru s tím, že v zákoně (zákon o obcích) by bylo upraveno její postavení tj. včetně rámcové úpravy jejích práv a povinností. Podrobnosti a specifika by byla obsažena v zakladatelské smlouvě. Jako právnická osoba by měla stanovené své sídlo, které se bude nacházet na území jedné z členských obcí.

Předpokládá se využití stávající veřejnoprávní formy pro spolupráci obcí - dobrovolného svazku obcí, avšak oproti stávající úpravě by základní kompetenční a organizační uspořádání mohlo být upraveno zákonem (zákon o obcích). Ve srovnání se stávající velmi volnou právní úpravou by došlo k zakotvení základních orgánů v minimálním rozsahu a vymezení jejich rolí, reprezentovaný shromážděním zástupců, statutárním zástupcem a kontrolním orgánem. Vytváření dalších orgánů by již mělo fakultativní charakter a záviselo by na potřebách společenství obcí. Právo by rovněž upravovalo pravidlo dosahování úradku. Uvažuje se o prosazení zásady, že rozhodnutí bude přijímáno na základě většiny počtu obcí a zároveň počtu obyvatel. Důvodem je posílení funkčnosti činnosti DSO a zvýšení jejich transparentnosti vůči partnerům z veřejného i soukromého sektoru.

Využití zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, k tomu to účelu není uspokojující vzhledem k tomu, že by případná úprava limitovala možnosti evoluce Svazku v delším období. Dále by mohla posilovat tendenci k vyprázdňení instituce a její posunutí do úlohy pouhé obslužné „evropské“ struktury zapojené do realizace kohezní politiky (např. jako v případě regionálních rad). Důležitým faktorem je také nejasný vývoj tohoto zákona a jeho další role v právním řádu ČR. V současné době byla připravena rozsáhlá novelizace tohoto zákona, která se pokoušela redukovat právní úpravu regionálního rozvoje na pouhé stanovení pravidel tvorby Strategie regionálního rozvoje ČR a Strategie rozvoje územního obvodu kraje. Ustanovení týkající se rolí obcí v oblasti regionálního rozvoje byla navržena ke zrušení bez náhrady.

5. Shrnutí

V ČR se opětovně ožívuje debata o podpoře meziobecní spolupráce, jejích přínosech pro zajištění dostupnosti veřejných služeb zajišťovaných městy a obcemi v samostatné působnosti. Vzhledem k sídelní roztržitosti a velkému počtu obcí se zdá, že je zde prostor pro uplatnění nových forem meziobecní spolupráce, které by oproti stávající praxi reprezentované jednoúčelovými či víceúčelovými DSO, které se svým zaměřením blíží francouzským sdružením obcí (syndikátům), podpořily systémový přístup k zajištění vybraných veřejných služeb v území. Za inspirující a v českém kontextu stále málo prozkoumané jsou francouzské zkušenosti s podporou meziobecní spolupráce, k jejíž aktivizaci přistoupila tamější vláda v minulé dekádě – realizace meziobecní spolupráce ve funkčních územích, propojení s územní, regionální a urbánní politikou, stimulace spolupráce prostřednictvím rozpočtové politiky.

Území ORP se jeví i přes řadu slabin za vhodné pro rozvoj těchto nových forem spolupráce. Překrývá se s lokálními trhy práce, jedná se o soustavu administrativních regionů, které se blíží funkčním mikroregionům založeným na vyjížděči respektive dojížděči. Tyto jednotky jsou využívány stále častěji pro výkon správy ostatními orgány státu. Jedná se o statistické jednotky, za které je sbírána základní sada ukazatelů. Tyto jednotky jsou využívány pro potřeby komparace, pro vymezení problémových území podporovaných českou regionální politikou či pro sledování disparit a pro zaměření podpory ze strany krajů při realizaci regionálního rozvoje.

SMO ČR prostřednictvím projektu Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností (číslo projektu: CZ.1.04/4.1.00/B8.00001),

podpořené z prostředků ESF a státního rozpočtu prostřednictvím OP LZZ, usiluje o zahájení diskuse o možnosti meziobecní spolupráce na bázi samostatné působnosti v území ORP. Cílem je podporovat i využití poznatků a příkladů dobré praxe ze zahraničí. Stimulace meziobecní spolupráce může vést ke vzniku nových DSO, který by působily území ORP. Vedle vlastního zajišťování nabídky konkrétních služeb, poskytovaných obcemi v samostatné působnosti, by další možnou úlohou mohlo být vytvoření platformy reprezentující zájmy území, která by se stala partnerem pro aktivity státu a krajů v oblasti regionálního rozvoje.

Literatura:

- ANTONOVÁ, M. (2005): Francie: meziobecní spolupráce. Veřejná správa 2005, č. 29, s. 24-25, 3 fot.
- HAMPL, M., DOSTÁL, P. (2007): Geography and territorial administration in the Czech Republic: Issues of fragmentation and rescaling. Univerzita Karlova v Praze, Přírodovědecká fakulta, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje.
- HULST, R., MONFORT, A. (eds.) (2007): Inter-Municipal Cooperation in Europe, Springer, 238 stran, ISBN 978-1402053789
- JETMAR, M. (2004): Spolupráce veřejného a soukromého sektoru, VŠE, disertační práce
- JETMAR, M. (2012): Teze meziobecní spolupráce, SMO ČR
- JÚPTNER, P., POLINEC, M., ŠVEC, K. a kol. (2007): Evropská lokální politika. Praha: Institut politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, 251 stran, ISBN 978-80-254-1187-2
- KERSTING N., VETTER A. (2003): Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency, leske + budrich, 349 stran, ISBN 978-3810039583
- KYPETOVÁ, J. (2010): Deset let francouzské meziobecní spolupráce – úspěch, který vyvolal další reformu, Deník veřejné správy <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6433218>, staženo 31.3. 2013
- RYŠAVÝ, I. (editor) (2012): Hlubší meziobecní spolupráce by pomohla i veřejným službám, Moderní obec, <http://moderniobec.ihned.cz/c1-57725020-hlubsi-meziobecnni-spoluprace-by-pomohla-i-verejnym-sluzbam>, staženo 31.3. 2013
- SVOBODA, K. (2006): Spolupráce obcí v nových členských státech Evropské unie, Veřejná správa 2006, č. 32, příl., s. I-V
- ŠVEC, K. (2009): Případy meziobecní spolupráce v evropských zemích - Estonsko, Finsko, Francie a Nizozemí. Acta Politologica. 2009, roč. 1, č. 3, s. 268-283.
- TRHLÍNOVÁ, Z. (2006) Decentralizace v ČR po roce 1990: cesta k rozvoji lokální autonomie, VŠE, disertační práce