



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

Svaz měst a obcí
SMO
ČESKÉ REPUBLIKY



OBCE SOBĚ

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

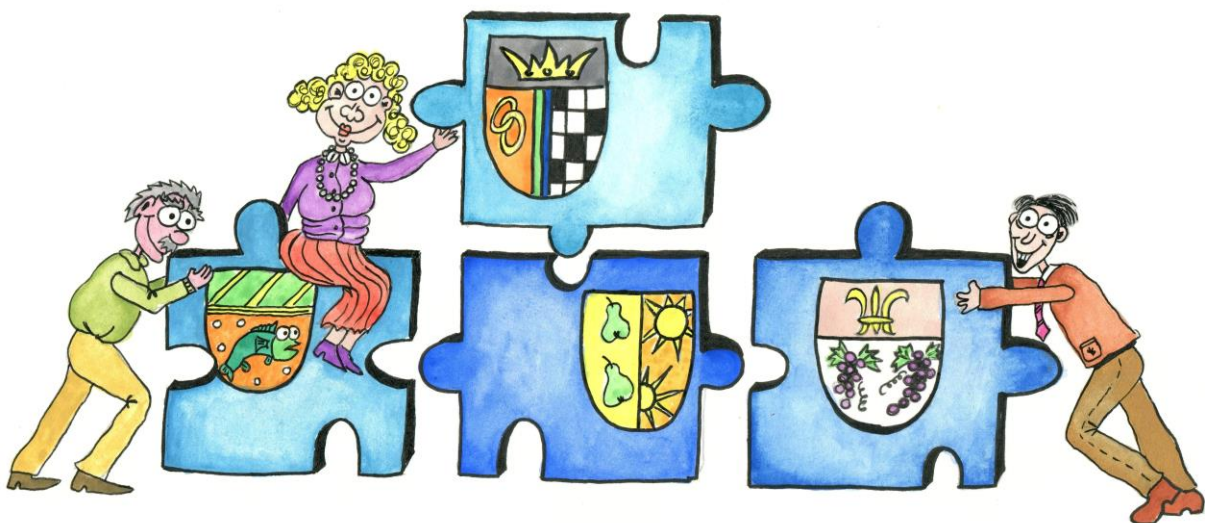
Obce sobě

**Projekt Svazu měst a obcí ČR
NA PODPORU MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE**

SBORNÍK MEZINÁRODNÍ KONFERENCE K MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCI

28. listopadu 2013

Svaz měst a obcí
SMO
ČESKÉ REPUBLIKY





OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST



PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

©Svaz měst a obcí České republiky, Projektová kancelář
5. května 1640/65, 140 21 Praha 4
Mgr. Tomáš Havlík; Ing. Marek Jetmar, Ph.D. (editoři)

www.smocr.cz, www.obcesobe.cz, www.esfcr.cz

I. vydání, říjen 2014
Účelová publikace, není určena k prodeji

ISBN 978-80-906042-0-9

Obsah

I. O KONFERENCI	4
II. PROGRAM KONFERENCE	6
III. PŘÍSPĚVKY PŘEDNÁŠEJÍCÍCH	8
III.1 <i>Radko Martínek</i> - Obnova samostatného postavení obcí a podpora meziobecní spolupráce po roce 1989	8
III.2 <i>Fritz Schnabel</i> - Vývoj meziobecní spolupráce v Německu.....	11
III.3 <i>Pierre Calzat</i> - Vývoj meziobecní spolupráce ve Francii.....	14
III.4 <i>Marek Jetmar & Jiří Hužera</i> - Význam a postavení územního obvodu obce s rozšířenou působností ve struktuře regionálního rozvoje	16
III.5 <i>František Lukl</i> - Programové období 2014-2020 (možnosti pro podporu spolupráce obcí)	24
III.6 <i>Josef Bezdíček</i> - Příklady dobré praxe meziobecní spolupráce v ČR.....	27
III.7 <i>Jiří Vancl</i> - Meziobecní spolupráce – pátá vrstva spolupráce samospráv	28
III.8 <i>Jaroslav Pilný</i> - Využívání majetku obce	30
III.9 <i>Bert Bouwmeester</i> - Zkušenosti s meziobecní spoluprací v Nizozemí.....	35
III.10 <i>Alexandra Schantl</i> - Nastavení meziobecní spolupráce v Rakousku	38
III.11 <i>Maritta B. Ohrstrand</i> - Příklady a vývoj meziobecní spolupráce v Norsku..	41
III.12 <i>Kaimo Käärman-Liive</i> - Estonská zkušenost s meziobecní spoluprací.....	44
III.13 <i>Zuzana Matušková</i> - Školy a školská zařízení zřizovaná dobrovolnými svazky obcí.....	47
III.14 <i>Ingrid Štegmannová</i> - Možnosti spolupráce obcí v sociální oblasti.....	54
III.15 <i>Pavel Drahovzal</i> - Možnosti spolupráce v oblasti životního prostředí.....	56
IV. Literatura	57
V. Zkratky	58

I. O KONFERENCI

Mezinárodní konference k meziobecní spolupráci se konala 28. listopadu 2013 v Praze v Konferenčním sále OK System (Na Pankráci 125, Praha 4).

Konferenci uspořádal Svaz měst a obcí ČR (SMO ČR) v rámci 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)*, jehož realizace byla podpořena z Evropského sociálního fondu (ESF) prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZZ).

Projekt na podporu meziobecní spolupráce

Cílem projektu je posílit meziobecní spolupráci (MOS) v rámci právním řádem definovaného území správních obvodů obcí s rozšířenou působností (SO ORP). Ze zahraničních zkušeností vyplývá, že spolupráce prostřednictvím dobrovolného sdílení výkonů agend v samostatné působnosti přináší úspory financí při zachování nezávislosti obcí.

Prostřednictvím proškoleného personálu budou ve spolupracujících územích SO ORP vypracovány specifické analýzy a návrhy řešení rozvoje a koordinace služeb s potenciálem úspor ze společné činnosti (např. nákup energií, napojení na veřejnou dopravu, svazkové mateřské či základní školy, stacionáře atd.).

Při tvorbě analýz a rozvojových strategií bude poskytována metodická podpora od SMO ČR prostřednictvím vytvořeného týmu odborníků. V projektu budou zpracována povinná témata vyplývající ze zákona o obcích a s přímou vazbou na cíle Smart Administration (SA) - předškolní a základní školství, sociální služby a nakládání s odpady a jedno volné téma, které odráží individuální rozvojové potřeby území SO ORP a u některých i téma aglomerace (s vazbou na integrované přístupy v rozvoji území).

Všechny oblasti budou obsahovat průřezové téma, kterým je zefektivnění výkonu veřejné správy (mj. i s důrazem na úspory a finanční výhodnost vzájemné spolupráce). Ze strany SMO ČR bude smluvním partnerům poskytnuta podpora, zejména v oblasti strategického a projektového řízení, i v oblasti právního rámce spolupráce, zakládání či transformace svazků.

Hlavním cílem projektu je vytvořit základy pro dlouhodobou a systémovou podporu meziobecní spolupráce v ČR.

Dílčí cíle projektu

- Vytvořit nezbytné odborné a organizační kapacity pro rozvoj meziobecní spolupráce v územích SO ORP.
- Zmapovat území SO ORP z hlediska vybraných typů služeb v samostatné působnosti obcí a zpracovat strategie řešení z pohledu daných území.
- Nastavit efektivní komunikační mechanismy v území SO ORP pro zajištění spolupráce obcí a koordinaci vybraných oblastí služeb v samostatné působnosti.
- Zajistit výměnu zkušeností v rámci ČR i ze zahraničí - posílit přesvědčení o výhodnosti spolupráce obcí při rozvoji daného území a zvýšit důvěru obcí v meziobecní spolupráci.
- Připravit legislativní prostředí a podmínky pro institucionalizaci meziobecní spolupráce v ČR.

Projekt umožní vytvořit pro podporu spolupráce obcí odborné a administrativní zázemí ve všech územích správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Malé týmy pracovníků, za výrazné podpory motivujících starostů z daného území a metodické podpory ze strany Svazu, umožní vytvořit ucelené materiály za jednotlivá území. Ty se stanou podkladem pro diskusi zástupců obcí, jak řešit dostupnost základních škol nebo sociálních služeb v území, jaké jsou možnosti řešení dopravní obslužnosti, jak společně zadávat výběrová řízení, jak výhodně řešit odpadové hospodářství, jak společně nakupovat energie či jiné služby apod.

Další aktivitou projektu bude také analýza činnosti stávajících svazků obcí a tam, kde je to možné, pomoc s transformací stávajících „monotematických“ svazků obcí na svazky obcí s širokou mírou pů-

sobnosti. V místech, kde svazky obcí na úrovni správního obvodu obcí s rozšířenou působností vůbec neexistují, budou ve vzájemné spolupráci s obcemi připraveny podklady pro vznik svazků obcí jakožto subjektů práva.

Mezinárodní konference

Hlavním cílem konference bylo seznámit účastníky s různými formami meziobecní spolupráce, a to jak na příkladech ze zahraničí, tak i z obcí a měst v České republice.

Program konference byl rozdělen do čtyř tematických bloků, který zahrnoval prezentace českých zástupců i hostů ze šesti evropských zemí. Konference se zúčastnilo více než 180 lidí. Každý blok také obsahoval panelovou diskusi, které se zúčastnili i další odborníci na probíraná témata.

II. PROGRAM KONFERENCE

09.15 – 09.30

Slavnostní zahájení

- Přivítání, představení programu konference, SMO ČR a Projektu
 - *Jaromír Jech, ředitel Kanceláře pro projekty a vzdělávání SMO ČR*
 - *Zástupce Rady projektového partnerství Projektu*

09.30 – 11.00

Blok 1 – Institucionální rámec meziobecní spolupráce v ČR i zahraničí

(prezentace + panelová diskuse – moderátor: *Ing. Marek Jetmar, Ph.D., vedoucí odborného týmu Projektu*)

- Obnova samostatného postavení obcí a podpora meziobecní spolupráce po roce 1989
 - *Mgr. Radko Martínek, senátor, Senát PČR*
- Vývoj meziobecní spolupráce v Německu (příklady z vybraných spolkových zemí)
 - *Dr. Fritz Schnabel, bývalý vrchní ředitel pro reformu veřejné správy, Spolková země Sasko, Německo*
- Vývoj meziobecní spolupráce ve Francii (cíle, institucionální změny, zkušenosti, společenství obcí, dostupnost veřejných služeb v regionech)
 - *Pierre Calzat, bývalý zástupce prefekta v různých regionech ve Francii*
- Srovnání meziobecní spolupráce v ČR a evropských zemích
 - *Ing. Marek Jetmar, Ph.D., vedoucí odborného týmu Projektu; Ing. Jiří Hužera, metodik meziobecní spolupráce Projektu, SMO ČR*

Panelové diskuse se dále zúčastnil: *JUDr. Adam Furek, zástupce ředitele pro oblast legislativy, Ministerstvo vnitra ČR*

11.45 – 13.00

Blok 2 – Finanční aspekty meziobecní spolupráce

(prezentace + panelová diskuse – moderátor: *Mgr. Ingrid Štegmannová, Ph.D., vedoucí Oddělení vnějších vztahů Kanceláře SMO ČR, vedoucí projektová manažerka*)

- Programové období 2014 - 2020 (možnosti pro podporu spolupráce obcí)
 - *Mgr. František Lukl, MPA, ministr, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR*
- Příklady dobré praxe meziobecní spolupráce v ČR (nejčastější oblasti spolupráce, zkušenosti, úspěchy, případné překážky)
 - *Mgr. Eduard Kavala, předseda, Spolek pro obnovu venkova*
 - *Josef Bezdíček, starosta, Čermná nad Orlicí, předseda Komory obcí SMO ČR*
 - *Ing. Jiří Vancl, starosta, Lánov*

Panelové diskuse se dále zúčastnili: *Ing. Jaroslava Kypetová, Ph.D., Dobřany; Ing. Lukáš Vlček, starosta, Pacov; doc. Ing. Jaroslav Pilný, CSc., Univerzita Pardubice*

13.50 – 15.15

Blok 3 – Zahraniční zkušenosti s meziobecní spoluprací

(prezentace + panelová diskuse – moderátor: Ing. Milan Půček, MBA, Ph.D., manažer strategického řízení meziobecní spolupráce v Projektu)

- Zkušenosti s meziobecní spoluprací v Nizozemí
 - Bert Bouwmeester, starosta, město Coevorden, Nizozemí
- Nastavení meziobecní spolupráce v Rakousku
 - Mag. Alexandra Schantl, KDZ – Zentrum für Verwaltungs Forschung, Rakousko
- Příklady a vývoj meziobecní spolupráce v Norsku
 - Maritta B. Ohrstrand, předsedkyně, Komise pro zdravotní a sociální služby města Kristiansund, bývalá starostka a místostarostka, Norsko
- Estonská zkušenost s meziobecní spoluprací
 - Kaimo Käärman-Liive, konzultant, Asociace estonských měst a obcí, Estonsko

Panelové diskuse se dále zúčastnil: Ing. Jan Binek, Ph.D, GaREP, Společnost pro regionální ekonomické poradenství, Brno

15.45 – 17.00

Blok 4 – Tematické oblasti pro spolupráci mezi obcemi

(prezentace + panelová diskuse – moderátor: PhDr. Marcela Štiková, předsedkyně Školské komise Předsednictva SMO ČR a metodička pro oblast předškolní výchovy a základního školství Projektu)

- Spolupráce mezi obcemi v oblasti školství
 - RNDr. Zuzana Matušková, vrchní ředitelka sekce financování, MŠMT
- Možnosti spolupráce obcí v sociální oblasti
 - Mgr. Ingrid Štegmánová, Ph.D., vedoucí Oddělení vnějších vztahů Kanceláře SMO ČR, vedoucí projektová manažerka
- Možnosti spolupráce obcí v oblasti životního prostředí
 - Mgr. Pavel Drahovzal, starosta, Velký Osek, člen Předsednictva SMO ČR
- Možné perspektivy meziobecní spolupráce v ČR
 - Jaromír Jech, ředitel Kanceláře pro projekty a vzdělávání, SMO ČR

Panelové diskuse se dále zúčastnili: Ing. Radka Soukupová, Unie zaměstnavatelských svazů ČR, předsedkyně Sociální komise Předsednictva SMO ČR; Ing. Libor Picka, starosta, Bělá pod Radbuzou; Markéta Dvořáková, Dis., ředitelka, MAS Brdy-Vltava; Mgr. Jan Bláha, České průmyslové sdružení pro obaly a životní prostředí

17.00 – 17.15

Závěrečné shrnutí / ukončení konference

III. PŘÍSPĚVKY PŘEDNÁŠEJÍCÍCH

III.1 Radko Martínek - Obnova samostatného postavení obcí a podpora meziobecní spolupráce po roce 1989

Mgr. Radko Martínek

Senátor za senátní obvod č. 50 - Svitavy (Senát PČR)

Od roku 1994 do roku 1998 působil ve funkci starosty města Moravská Třebová. V roce 1998 byl zvolen do Poslanecké sněmovny za ČSSD. Mandát v roce 2002 obhájil a do roku 2005 působil jako předseda výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí. Od dubna roku 2005 až do srpna 2006 působil ve funkci ministra pro místní rozvoj. V roce 2008 byl zvolen hejtmánem Pardubického kraje. V senátních volbách roku 2012 byl zvolen senátorem za senátní obvod č. 50 - Svitavy.

Rok 1989 přinesl zcela zásadní změny do postavení obcí na našem území. Zatímco v předcházejícím období sice formálně existovala samospráva na obecní a svým způsobem i krajské úrovni podle změn z roku 1960, až po roce 1989 se postupně změnila ve skutečnou samosprávu.

Již v roce 1990 byly zrušeny všechny druhy místních a městských národních výborů a nahrazeny obecními úřady, městskými úřady a posléze i krajskými úřady se svými volenými zastupitelstvy. V nové Ústavě a v novém zákoně o obcích byl zakotven samosprávný charakter obcí, vlastní volené orgány (které spravují obec) a zároveň byla na obce přenesena část státní správy v tzv. přenesené působnosti.

Podstatnou změnou ovšem bylo, že obce získaly možnost vlastních příjmů, se kterými mohou samostatně hospodařit a využívat je pro správu obce a její rozvoj. Velikost příjmů obcí se neustále vyvíjela a vyvíjí. V současné době představuje zhruba 65 – 70 % všech příjmů obce, což dává obci velkou míru samostatnosti, která není obvyklá ani v mnoha obdobných státech světa. Vlastní příjmy obcí se skládají z podílu na daních, který je určen zákonem, dále z příjmů z majetku a vlastních příjmů získaných z činnosti obce.

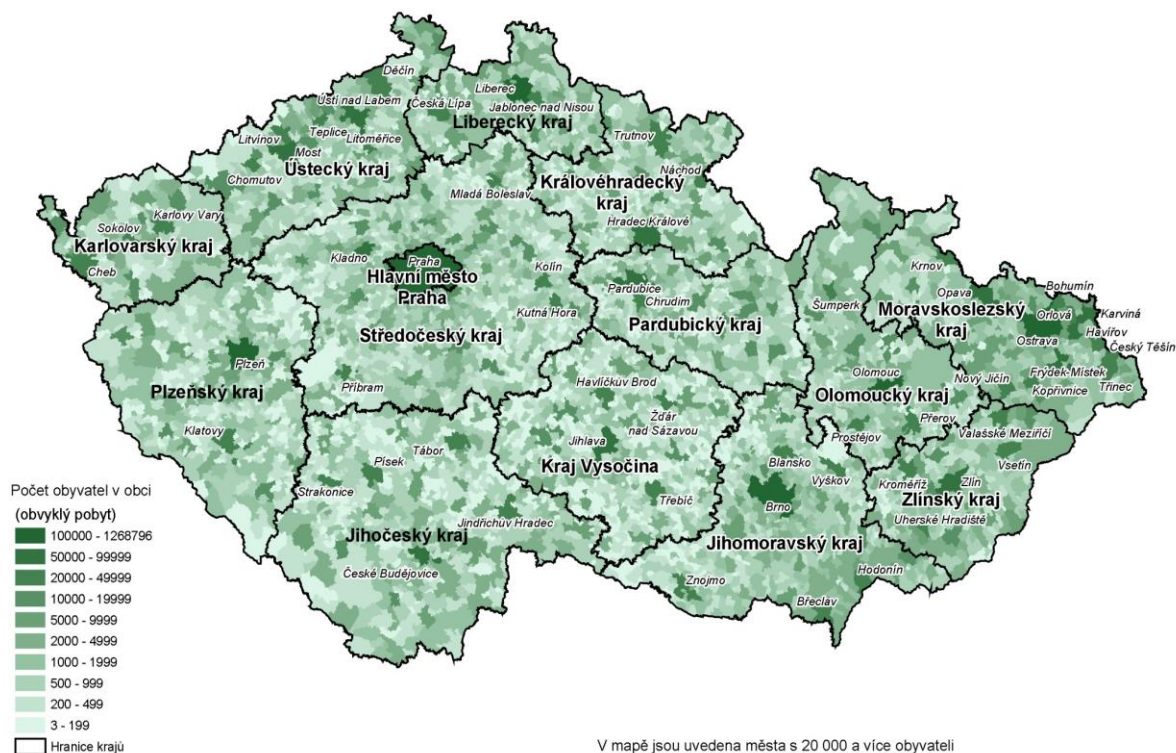
Obce získaly také právo sdružovat se a uzavírat mezinárodní partnerství. Díky tomu vznikla celá řada obecních sdružení, ale také většina obcí má v současné době minimálně jednoho, ne-li víc partnerů v zahraničí.

Specifickým rysem obcí na našem území je jejich poměrně značná rozdrobenost, přičemž všechny obce, od té nejmenší s počtem obyvatel v řádu desítek až po statutární města, se řídí stejným zákonem, existuje pro ně stejný volební systém a zákonem určený podíl na výnosu z celostátních daní.

Velikostní struktura obcí v rámci České republiky

Název kraje, okresu	Obce										Celkem	Města	Městysy
	do 199	od 200 do 499	od 500 do 999	od 1 000 do 1 999	od 2 000 do 4 999	od 5 000 do 9 999	od 10 000 do 19 999	od 20 000 do 49 999	od 50 000 do 99 999	nad 100 000			
Česká republika	181 851	658 207	962 918	1 017 529	1 215 137	971 336	954 676	1 217 062	1 137 171	2 189 558	10 505 445	7 321 551	244 767

Obce v České republice podle velikostních skupin



Významnou funkcí obcí je také výkon státní správy v přenesené působnosti. Tím se české obce poměrně výrazně liší od obcí v zahraničí. Zákonem je určen tzv. jednotný princip výkonu veřejné správy, která se skládá ze státní správy a samosprávy.

Dle pravomocí se obce člení na obce (tzv. jedničkového typu), které nevykonávají státní správu, a jedná se o nejmenší obce v České republice. Dále na pověřené obce (tzv. dvojkové obce), na které přenáší stát některé výkony státní správy především matriční úřady a stavební úřady. Jedná se zpravidla o obce a města střední velikosti, která v minulosti vykonávala funkci tzv. střediskové obce. Obce s rozšířenou pravomocí (tzv. trojkové obce), na které stát formou rozšířených pravomocí přenesl značnou část státní správy pro spádové území. Jedná se zpravidla o obce, které dříve zastávaly funkce okresních nebo před reformou z roku 1960 funkcí politického okresu. Zvláštní statut mají největší města Brno, Ostrava, Plzeň a specifické postavení má i hlavní město Praha, které zároveň vykonává i funkci kraje.

Dle samosprávných orgánů se pak člení obce na obce, města a statutární města. Obce mají obecní zastupitelstva a v čele starostu. Města mají městská zastupitelstva, zpravidla radu a starostu. Statutární města pak mají městské zastupitelstvo, radu města a v čele primátora. Statutárními městy měla být původně bývalá krajská města a nová krajská města vzniklá od roku 2001. Zákodárci toto pravidlo porušili a statutárními městy se stala i některá jiná větší města. Také rozdělení mezi obcemi a městy není založeno na velikostní struktuře, ale zpravidla na historických právech.

Obce a města hrají v období po roce 1989 významnou úlohu se značným množstvím samostatnosti. Ve velké většině hospodaří velmi dobře, což se markantně projevuje ve změně tváře obce, jejího vzhledu, ale zvláště pak v množství služeb, které pro své občany poskytuje. Neustálý růst provozních nákladů, zvyšování se požadavků státu na obce a nutné investiční záměry vyvolávají velký tlak na výdaje obce, což obce řeší často s velkými obtížemi. Problémem je také neustále se prohlubující a zvyšující byrokratizace státu. Obce mají také problémy s postupným poklesem porodnosti a s rostoucí migrací obyvatel za prací, což způsobuje vylidnění venkova, menších a středních měst a naopak rozšiřování městských aglomerací. Zvyšuje to ekonomické rozdíly mezi velkými městy a venkovem na jedné straně, avšak i tlak na zvyšování občanské vybavenosti v městských satelitech. Kvůli nedostatku dětí má celá řada obcí velké problémy ve školství a ve zdravotnictví. Jednou z možností, jak tyto problémy řešit, je sdružování obcí.



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

Svaz měst a obcí
SMO
ČESKÉ REPUBLIKY



OBCE SOBĚ

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Sdružování obcí

Obce se sdružují zejména z ekonomických, ale zároveň ze zájmových důvodů. Vznikají tak regionální sdružení (je jich cca 1/3). Tato sdružení se starají především o regionální rozvoj v území dvojkových a trojkových obcí a velmi často také zastupují obce v řešení různých politických problémů, které mají dopad na obce a města. Tato sdružení zakládají regionální hospodářské a sociální rady, které sdružují obce s podnikatelskými i občanskými sdruženími a spolupracují i na rozdělování finančních dotací např. z evropských fondů.

Specializovaná účelová zájmová sdružení (je jich zhruba 1/2) - řeší především typické komunální problémy jako je např. problematika vodovodů, kanalizací, silnic a komunálních odpadů.

Specializovaná sdružení s celostátní působností- jedná se především o Svaz měst a obcí ČR, který zastupuje obce při jednání s kraji a státem při přípravě zákonů i důležitých vyhlášek, které zasahují do činnosti obcí.

Na mezinárodní úrovni pak existují různá mezinárodní sdružení, euroregiony a nadnárodní sdružení. Tato sdružení pomáhají obcím při řešení přeshraničních problémů, příhraničního rozvoje, jsou také důležitá pro výměnu zkušeností a ve výboru regionů potom zastupují zájmy měst a obcí v rámci Evropské unie.

Samostatnou kapitolou jsou partnerské vztahy jednotlivých obcí a měst, které slouží nejen k výměně zkušeností a vzájemnému poznávání, ale jsou také reálným příspěvkem k postupnému sjednocování Evropy nebyrokraticky, bez úřadů, ale na základě zájmu lidí.

Závěr

České obce disponují s jednou z největších samosprávných pravomocí v zemích EU. Mají samostatné příjmy, a tedy i možnost rozhodovat o svém rozvoji. Stát může do jejich pravomoci zasahovat pouze a jenom na základě zmocnění zákonem. Přesto se v poslední době začíná měnit situace. Zatímco v předcházejících letech u nás probíhal proces decentralizace, tj. stále většího přenosu pravomocí z centra do regionů a obcí, v poslední době je zcela zřetelná snaha pod různými záminkami zasahovat do pravomocí obcí, omezovat je a vrchnostensky určovat, co mohou a nemohou dělat.

Je především na obcích samotných, jejich společném postupu bez ohledu na politické zájmy, aby si udržely stávající práva a eventuálně je rozšířily. Prostoru je na to stále dost.

III.2 Fritz Schnabel - Vývoj meziobecní spolupráce v Německu

Dr. Fritz Schnabel

Bývalý vrchní ředitel pro reformu veřejné správy, Ministerstvo vnitra Spolkové země Sasko, Německo. Vystudoval politologii, veřejné právo a veřejnou správu na univerzitách v Kostnici, Tübingenu a Essexu. Získal doktorát v sociálních vědách v roce 1980 na univerzitě v Kostnici (supervizor Prof.Dr.F.W. Scharpf). V letech 1974-1980 působil jako doktorand ve vědeckém centru v Berlíně (supervizor Prof.Dr.F.W. Scharpf). V období 1980-1991 zastával různé pozice v administrativě na místní i státní úrovni (město Freiburg, okresy Böblingen a Tübingen, Ministerstvo vnitra v Baden-Württemberg). V letech 1991-2012 byl zodpovědný za územní a funkční reformu na místní a regionální úrovni v Sasku a byl ředitelem pro regionální politiku a evropskou spolupráci.

Společná správa

Společná správa je nejsložitějším projevem meziobecní spolupráce, protože ve své nejsilnější podobě umožňuje přenos veřejných služeb. V extrémní variantě by meziobecní administrativní jednotky nahradily místní administrativní systém. V Německu existuje celá řada různých modelů mezi cca 1 700 nově vytvořenými meziobecními subjekty, které jsou aktivní v 16 spolkových zemích.

Legislativní rámec

V Německu platí, že je na jednotlivých spolkových zemích, aby si uspořádaly legislativní podmínky pro systém místní správy. Tím pádem jednotlivé spolkové země toto právo využívají různým způsobem pro to, aby vymezily pravomoci i územní strukturu místních správ. To se týká jak municipalit (Gemeinden), tak i okresů (Kreise). Z této rozmanité škály je možné vydefinovat dvě hlavní varianty územního uspořádání a institucionálního nastavení meziobecní spolupráce.

Hlubší územní reforma a meziobecní spolupráce na dobrovolném základě

Spolkové země Nordrhein-Westfalen a Hessen, které patří mezi nejvíce urbanizované a dohromady tvoří asi 30 % z celkové populace země, přijaly tuto strategii. Slučováním byly vytvořeny teritoriálně a funkčně konsolidované municipality (Einheitsgemeinden), které jsou dostatečně velké na to, aby zajistily místní potřeby z hlediska administrativních správních úkolů efektivním způsobem. V případě Nordrhein-Westfalen je průměrná velikost municipalit 44 000 obyvatel (přičemž průměr v celém Německu je 6 690 a více než 75 % obcí má méně než 5 000 obyvatel). Na druhou stranu tyto dvě spolkové země nemají pravidla pro povinnou meziobecní spolupráci. Z hlediska legislativního jsou orgány (úřady) pro meziobecní spolupráci v těchto zemích neznámým pojmem.

Samozřejmě pro dobrovolnou spolupráci mezi obcemi existují legislativní možnosti a tato spolupráce je povolena ve všech možných formách. Spolupráce mezi obcemi reálně probíhá především v oblasti společného zajišťování některých služeb v technické oblasti a také při plánování. Velmi zřídka ale dochází ke spolupráci v administrativní rovině.

Zároveň také vlády v Nordrhein-Westfalenu a především v Hessenu podporují obce, aby zintenzivnily meziobecní spolupráci na dobrovolné bázi. Spolková země Hessen zavedla speciální program s finančními pobídkami pro meziobecní spolupráci.

Měkčí verze územní reformy a povinná meziobecní spolupráce

Na rozdíl od předcházejících příkladů si vybrala většina ostatních spolkových zemí po sjednocení Německa měkčí verzi územní reformy, která spočívala v menších nebo žádném slučování obcí a místo toho byly zavedeny orgány pro meziobecní spolupráci, do nichž se povinně museli zapojit zejména menší obce. Tato měkčí strategie se nicméně také liší v jednotlivých spolkových zemích.

Baden-Württemberg

V této spolkové zemi „unikly“ malé obce z legislativně dané územní reformy tím, že se dobrovolně spojily v meziobecním sdružení. Tato dobrovolná akce pak ale byla sankcionována tím, že neměly nárok na čerpání finančních prostředků. Tímto způsobem si ale zajistily svoji existenci i přes to, že

mají méně než 100 obyvatel. Ostatní obce, které tuto cestu dobrovolné meziobecní spolupráce nevyužily, byly sloučeny zákonem, i když mnoho z nich mělo více než 2 000 obyvatel.

Sachsen

V Sasku byly všechny obce s méně než 1 000 obyvateli sloučeny zákonem. Ostatní obce s méně než 3 000 obyvateli v zemědělských oblastech a 5 000 v aglomeracích byly sloučeny nebo se povinně staly součástí meziobecního uspořádání.

Rheinland-Falz

V této spolkové zemi proběhla administrativní reforma bez územní reformy. Místo toho zde vymysleli pozoruhodně inovativní organizační formu meziobecní spolupráci, když byly zavedeny tzv. Verbandsgemeinden (federativní municipality). Horní vrstva obcí, která sestává z určitého množství členských obcí, představuje místní vládu, jejíž členové jsou voleni přímo stejně jako starostové.

Dva typy orgánů pro meziobecní spolupráci

Z formálního hlediska je možné rozlišit typy meziobecního uspořádání na dvou a jedno úrovně.

Vertikálně strukturovaná meziobecní organizace

Ve dvouúrovňové variantě je vytvořen speciální orgán (úřad) s vlastními pracovníky, kteří podléhají administrativnímu řediteli jmenovanému výkonnou radou. „Vyšší úroveň“ plní administrativní roli a úkoly, které jsou přeneseny z úrovně jednotlivých obcí, na níž zůstávají menší úkoly dle vlastního uvážení, a zachovává si politickou nezávislost.

Horizontální struktura

Není zde ustaven speciální administrativní orgán. Většinou je pověřen největší člen sdružení tím, aby měl záštitu nad plněním společných administrativních rolí a dalších úkolů, které jsou řešeny dohromady.

Působnost a vnitřní struktura zmíněných organizačních uspořádání

V některých spolkových zemích je zákonem dán pouze jeden z typů uspořádání. V severních zemích jako např. Schleswig-Holstein a Niedersachsen existuje pouze vertikální struktura. V Baden-Württembergu, Sachsenu a Bayernu se vyskytují oba typy.

V obou případech je rozpočet meziobecní spolupráce tvořen příspěvkem členských obcí. Hlavní rozdíl leží v organizaci a pravomocích pracovníků a jejich odpovědnosti. V jednom případě jsou odpovědní administrativnímu řediteli (jmenovanému výkonnou radou) a ve druhém přímo výkonné radě, protože pracovníci jsou součástí jedné z obecních administrativ. Obě varianty se institucionálně liší, ale plní stejné funkce.

V Baden-Württembergu a Bayernu existují velmi „měkké“ verze meziobecní spolupráce. Z úrovně obcí jsou na vyšší úroveň delegovány pouze povinné oblasti (např. kancelář registrů). Z oblasti samosprávných aktivit je pouze územní plánování zařazeno mezi povinné společně řešené úkoly. Organizační agenda obcí může být delegována na meziobecní úroveň dobrovolně.

„Tvrdá“ verze existuje ve většině spolkových zemí (např. Sachsen). Nejen povinné oblasti musí být delegovány na meziobecní orgány, ale také všechny samosprávné agendy (např. finanční řízení). Organizační úkoly pak meziobecní instituce pro své členy vykonávají povinně. V praxi to znamená, že příprava rozpočtu a finanční řízení je realizováno na meziobecní úrovni. Kompetence obcí je omezena na politické rozhodnutí o schválení finálního rozpočtu.

Další formy meziobecní spolupráce a příklady

Kromě slučování je společná administrativa nejvyšší formou integrace mezi obcemi. To mj. určuje, jak občané vnímají svou místní komunitu z politického úhlu pohledu.

Další oblast se týká servisních organizací a smluv o zajištění služeb (v jedné či více oblastech), což jsou aktivity, jež se přímo dotýkají potřeb lidí. Plánovací fóra a pracovní skupiny jsou naproti tomu často mimo vnímání občanů. Tyto aktivity jsou obvykle realizovány dobrovolně.

Příklad – hudební výchova v Meissenu

Hudební výchova (mimo povinnou školní docházku) spadá do kategorie dobrovolných aktivit místních samospráv. Ve venkovských oblastech existuje obvykle velmi omezená nabídka a ta je obvykle umístěna pouze do centrálního města v dané oblasti. V regionu Meissen vznikla dohoda mezi regionem a všemi obcemi o zajištění hudebního vzdělání ve všech obcích, kde žáci projeví o tuto aktivitu zájem. Náklady jsou děleny mezi obce.

Příklad – Green Belt Leipzig (Zelený pás Lipska)

Bývalé těžební oblasti ve středním Německu jsou přeměňovány na území jezer. To je úkolem Zeleného pásu Lipska – dobrovolné organizace sestávající se z města Leipzig, 11 okolních obcí, 2 okresů, neziskových organizací, občanů a firem. Hlavní náplní jsou řízení přeměny krajiny, obnova flóry, cestovní ruch, využívání jezer pro rekreaci a podobě. Pracovní skupina úspěšně regulovala využití krajiny v celé oblasti a plánování další infrastruktury.

III.3 Pierre Calzat - Vývoj meziobecní spolupráce ve Francii

Pierre Calzat

Bývalý zástupce prefekta v různých regionech ve Francii

Zastávané pozice v minulosti – zástupce prefekta (vedení státní správy na lokální úrovni); soudce Správního soudu v Lyonu; poradce EU při Ministerstvu vnitra v ČR; poradce EU při Úřadu vlády Srbska. Účastnil se mezinárodních misí pro spolupráci ve východní Evropě a severní Africe. V současné době pracuje jako ředitel mezinárodních vztahů ve společnosti EDF Rhône Alpes.

Politický a administrativní kontext

Francie – historický vývoj

V období před revolucí v roce 1789 byla Francie zemí s velkou diversitou (např. dle Tocquevilla), král jmenoval pro každou provincii svého reprezentanta – intendanta. Zároveň však v období Ludvíka XIV. a Colberta se postupně vyvíjela specifická role státu.

Po revoluci a během 19. století můžeme zaznamenat posílení centralizované a standardizované centrální správy, jmenování zástupců státu pro každý department.

Ale Francie je také zemí s významnými místními subjekty a samosprávou: 36 800 municipalit, přibližně 100 departmentů, 22 regionů, řada meziobecních struktur pro vzájemnou spolupráci.

V průběhu 20. století se různé vlády snažily omezit počet místních samospráv a administrativních struktur. Francie přijala sadu zákonů a nařízení s cílem podpořit meziobecní spolupráci. Je možné říct, že 20. století bylo stoletím decentralizace – v roce 1917 Clementelovy regiony, během 70. let Guichardova zpráva, zákony k decentralizaci v roce 1982 a řada zákonů k místním samosprávám.

Hlavní kroky v oblasti spolupráce mezi místními samosprávami

Hlavní filosofií bylo vytvořit federativní systémy místo toho, aby se spolupráce stanovila zákonem jako povinná. Během 50. let byly „syndicats intercommunaux“ více zaměřeny na specializovanou spolupráci.

S vědomím reálné podoby administrativního uspořádání Francie (36 800 obcí celkem, z nichž je 50 % od 100 do 500 obyvatel, 35 měst má více než 100 000 obyvatel, 5 měst má přes 300 000 obyvatel) – od 70. let se různé vlády rozhodly rozvinout širší spolupráci mezi místními samosprávami (zákon z r. 1971, zákon o územní správě z r. 1992, v letech 1997, 2004, 2014 vznikaly nové typy spolupráce obcí).

V současné době je cca 35 300 obcí představujících 59 milionů obyvatel sdruženo ve 2 580 EPCI (struktury pro meziobecní spolupráci) s vlastním systémem daní a přímými zdroji.

Hlavní typy uspořádání meziobecní spolupráce

Pro Společenství obcí neexistuje žádná spodní hranice v počtu obyvatel. Spodní hranice pro Společenství aglomerací je 50 000 obyvatel, pro Městská společenství je stanovena na 450 000 obyvatel a pro Metropole je to 400 000 obyvatel. V současné době existují pouze tři Metropole vytvořené zákonem, ale v budoucnu by mělo dojít k transformaci Městských společenství do Metropolit.

Princip je jednoduchý - přesunout pravomoci z nižší úrovně místních volených samospráv na vyšší. Stručná poznámka ke dvěma typům uspořádání:

- Syndikát nových aglomerací (Syndicats d'agglomérations nouvelles) – byl vytvořen zákonem pro nová města, týká se jen čtyř měst ve Francii
- Metropolitní póly (Pôles métropolitains) – volná organizace zejména za účelem plánování dopravy a uspořádání některých meziobecních struktur



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST



Svaz měst a obcí
SMO
ČESKÉ REPUBLIKY



OBCE SOBĚ

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Společenství obcí (*Communautés de communes*)

Kompetence

Společenství vykonává povinné kompetence – ekonomický rozvoj, územní plánování. Kromě toho zajišťuje i volitelné kompetence (nejméně jednu ze šesti) – ochrana přírody, politika bydlení, výstavba škol, kultura a sport, část sociální politiky, kanalizace.

Daňové příjmy

Příjmy Společenství pochází ze tří zdrojů:

- dotační prostředky od státu či z EU;
- ekonomické daně, které mohou částečně přerozdělit i obcím, nebo obdrží příjmy z daní, které jsou přiřazeny k obecním daním;
- příjmy z daní, které korespondují s nabídkou služeb, jež nabízejí.

Společenství aglomerací (*Communautés d'agglomérations*)

Kompetence

Povinné - ekonomický rozvoj, územní plánování, sociální rovnováha v oblasti bydlení, část sociální politiky, městská hromadná doprava. Dále pak minimálně jedna z následujících kompetencí – zajištění pitné vody, silnice, kanalizace, ochrana přírody, kultura a sport.

Daňové příjmy

Typy příjmů jsou víceméně stejné jako u Společenství obcí.

Městská společenství (*Communautés urbaines*)

Kompetence

Ekonomický, sociální a kulturní rozvoj, který je zajištěn realizací aktivit a investicemi v oblastech jako např. územní rozvoj, sociální rovnováha v oblasti bydlení, městská hromadná doprava, vodohospodářství, odpadové hospodářství, kvalita ovzduší, životní prostředí.

Daňové příjmy

Typy příjmů jsou víceméně stejné jako u Společenství obcí.

Metropole

Kompetence vykonávané místo obcí

Ekonomický, sociální a kulturní rozvoj, který je zajištěn realizací aktivit a investicemi v oblastech jako např. územní rozvoj, sociální rovnováha v oblasti bydlení, městská hromadná doprava, vodohospodářství, odpadové hospodářství, kvalita ovzduší, životní prostředí.

Kromě toho Metropole vykonává kompetence i místo Departmentu:

Školní doprava, místní komunikace, průmyslové zóny, mezinárodní spolupráce, některé aktivity v sociální oblasti. Případně také další aktivity v oblastech, kterými jsou výstavba středních škol, turismus, místní muzea, sportovní zařízení.

Kromě toho Metropole vykonává kompetence i místo Regionu:

Kompetence v mezinárodní propagaci území, po dohodě s Regionem může Metropole zajišťovat také výstavbu středních škol a ekonomický rozvoj.

Daňové příjmy

Typy příjmů jsou víceméně stejné jako u Společenství obcí.

Závěr

Francouzský systém meziobecní spolupráce je velmi dobře propracovaný. Zároveň se ale objevuje i potřeba tento model zjednodušit a vyjasnit kompetence, ty je potřeba delegovat na tu správnou úroveň místního řízení (např. ekonomický rozvoj na Regiony nebo Metropole, sociální politiku na Departmenty).

III.4 Marek Jetmar & Jiří Hužera - Význam a postavení územního obvodu obce s rozšířenou působností ve struktuře regionálního rozvoje

Ing. Marek Jetmar, Ph.D.

Vedoucí odborného týmu Projektu, SMO ČR

Autor v minulosti zastával různé pozice na Ministerstvu pro místní rozvoj, působí také v akademické sféře. V roce 2004 obhájil titul Ph.D. na Národohospodářské fakultě, katedře Regionalistika a veřejná správa.

Ing. Jiří Hužera

Metodik meziobecní spolupráce Projektu, SMO ČR

Autor se dlouhodobě věnuje problematice veřejné správy. Spolupodílel se na reformě územní veřejné správy z pozice odborného pracovníka Ministerstva vnitra, koordinoval činnost Pracovní skupiny pro řešení problematiky malých obcí, která byla zřízena na úseku náměstka ministra pro reformu VS, a odborně garantoval zahraniční spolupráci s německy mluvícími zeměmi na úseku reformy územní veřejné správy.

Východiska

Problematika rozvoje území je po provedení správní reformy v minulém desetiletí pevně svázána se samostatnou působností obcí a krajů (TRHLÍNOVÁ, Z., 2006). Vychází se z teze, že územní samosprávné korporace představují instituce, jejichž prostřednictvím společenství občanů rozhodují o realizaci svých potřeb, řeší rozvoj „svého“ území¹. Legitimita je odvozena z kolektivního práva obyvatelstva příslušného území na samosprávu. Aktivity ostatních subjektů veřejné správy sledují naplnění celospolečenských (národních, vládních) cílů v území. Jedná se o a) vlastní aktivitu nezávislou na činnosti obcí, b) o činnost realizovanou ve spolupráci s obcemi při zajištění dostupnosti statků a služeb (dělba rolí a zodpovědnosti), c) delegování úkolů na obec prostřednictvím institutu přenesené působnosti (především aktivity regulatorní povahy).

Realizace výše uvedených aktivit v území však často fakticky překračuje území obce, zároveň ale nespojuje 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 dojížděním 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 (právníky 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 právnickou 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 provazuje své zájmy a záměry jednotlivých akcí a aktivit s cílem vymezit a realizovat žádoucí změny ve všech obcích nebo

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

v 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 rozhodování².

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 v případě spolupráce obcí v rámci územního obvodu obcí s rozšířenou působností (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.

Spolupráce obcí, zkušenosti a náměty

V letech 1990–2000 existovaly v okresech České republiky nepřímě volené zastupitelské sbory – okresní shromáždění tvořené vybranými zástupci obecních zastupitelstev³. Každé obecní zastupitelstvo volilo do okresního shromáždění tolik členů, kolikrát se směrné číslo vešlo do počtu obyvatel obce⁴. 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 úřadu⁵. 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 vyús-

² 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 jednotliví členi 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.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Přednosta okresního úřadu mohl usnesení okresního shromáždění předložit vládě ke zrušení, pokud odporovalo zákonům nebo jiným obecně závazným předpisům.

tilo ve vytvoření nové instituce samosprávného typu pro celé území okresu. Pouze přechodný charakter této instituce legitimizoval její nedostatečné zakotvení v právním řádu (vazba na Ústavu).

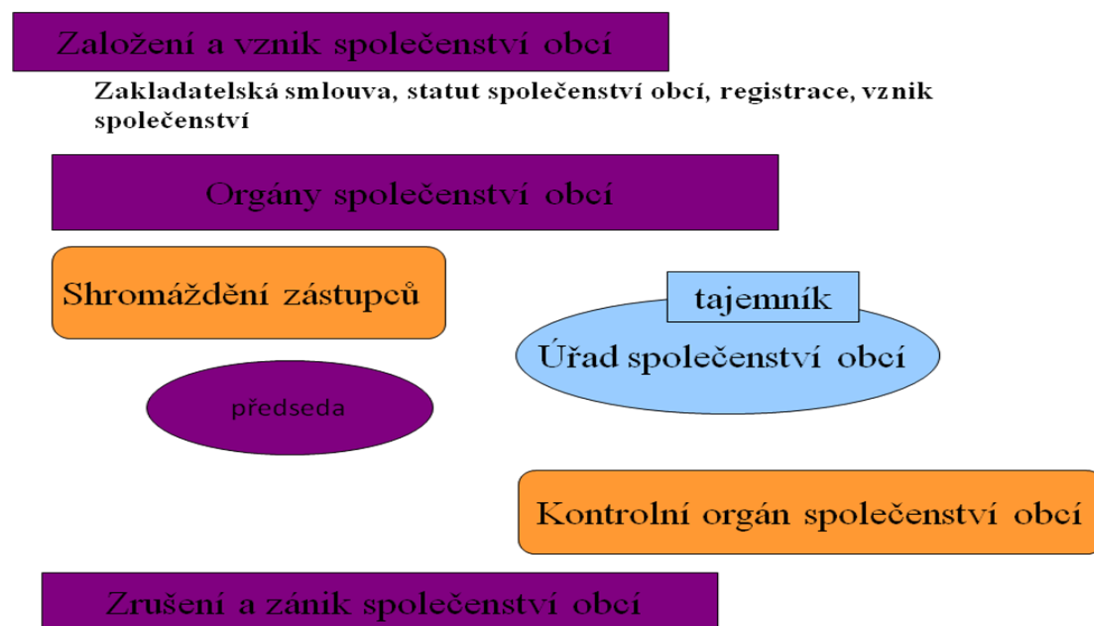
Důležitým hlediskem, které je potřebné brát v potaz při probíhajících úvahách o spolupráci obcí, bylo postavení obcí v okresním shromáždění a způsob, jakým bylo dosahováno tzv. úradku, tj. rozhodnutí tohoto tělesa. Každá obec okresu měla prostřednictvím zástupce (zástupce ale mohl reprezentovat několik 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 spolupřihlasovat 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 ČR a posléze i Sdružení místních samospráv ČR 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 obrázek níže. Ze zákona měl být ustaven i kontrolní orgán.

Orgány Společenství obcí



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. InSTITUTE 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.⁶

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 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 roztržitostí 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, K., 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.

⁶ 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.

Formy spolupráce obcí při výkonu veřejné správy

<p>Francouzský model</p>	<p>1. technická spolupráce mezi obcemi</p> <p><i>Zájmová sdružení obcí jednoúčelová</i> (zájmová sdružení jsou označována také jako syndikáty)</p> <ul style="list-style-type: none"> - řešení problematiky zásobování vodou, nakládání s odpady <p><i>Zájmová sdružení obcí víceúčelová</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - veřejná doprava, údržba komunikací, podpora malého podnikání <p><i>Smišená zájmová sdružení - uzavřená smišená sdružení</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - skládají se výhradně z obcí a veřejnoprávních institucí pro meziobecní spolupráci obcí (jiná sdružení, společenství obcí apod.) <p><i>Otevřená smišená sdružení</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - skládají se ze samosprávných celků (regiony, departmenty, obce), veřejných institucí pro meziobecní spolupráci, organizací obchodně poradního charakteru (obchodní, živnostenské, agrární komory) <p>2. projektová spolupráce (federativní forma s vlastními místními daněmi) EPCI</p> <p><i>Společenství obcí pro venkovské oblasti</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 <p><i>Společenství aglomerace</i> (pro okolí větších měst, počet obyvatel nad 50 tis.)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 odpady, zásobování pitnou vodou - nepovinné působnosti mohou být značně rozsáhlé <p><i>Společenství měst pro velké aglomerace regionálního charakteru (Městská společenství)</i>, počet obyvatel nad 500 tis.</p> <ul style="list-style-type: none"> - velká města a souměstí, vysoká urbanizace území, značný rozsah povinných působností (KYPE-TOVÁ, J., 2010)
---------------------------------	--

Německý model	<p>1. Podle zákona o meziobecní spolupráci</p> <p><i>Obecní pracovní společenství</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - nevzniká nová právní subjektivita, jedná se o veřejnoprávní smlouvu - cílem je koordinace poradenských, plánovacích a smlouvacích 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 <p><i>Účelová dohoda</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - má charakter společné dohody o přechodu úkolů na zúčastněný subjekt, ale ne pravomocí k rozhodování - dohoda o přenosu plnění úkolu včetně rozhodovací pravomoci, dohoda o společném využívání nějakého zařízení <p><i>Účelový svaz</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 <p><i>Další typy účelových svazů</i></p> <p>Správní společenství (Bavorsko), Správní svazek (Sasko)</p> <p>2. Jiné formy spolupráce</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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	<p>Spolupráce obcí může být založena na následujících principech:</p> <p><i>Na základě smlouvy uzavřené na plnění konkrétního úkolu</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - smlouva se uzavírá na dobu určitou či neurčitou, musí mít všechny právní náležitosti a nemůže vést k založení právnické osoby <p>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, K., 2008).</p> <p><i>Na základě smlouvy o sdružení obcí</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - sdružení obcí je právnickou osobou, předmětem činnosti sdružení je plnění úkolů v oblasti sociálních věcí, životního prostředí, dopravy, cestovního ruchu, školství a kultury apod. <p><i>Založením právnické osoby dle obchodního zákoníku</i></p>

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.

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

- spádový mikroregion tvořený správním územím ORP představuje prostorovou jednotku, ve které se odehrává většina každodenních aktivit obyvatelstva; dojíždění 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:
 - zajišťování vybraných veřejných služeb v přímé kompetenci obcí,
 - 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.)
 - prosazování zájmů spádového mikroregionu vůči kraji při prosazování jeho koncepce regionálního rozvoje (Program rozvoje kraje - PRK a obdobně),
 - prosazování svých zájmů týkajících se zajištění konkrétních veřejných služeb v kompetenci jiných orgánů a subjektů veřejné správy,
 - 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.

Principy zvažované právní úpravy

Navržený svazek obcí by byl právníckou 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, M., 2012).

Jednalo by se o právníckou 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 specifiky by byla obsažena v zakladatelské smlouvě. Jako právnícká 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, reprezentovaných 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 uspokojivý vzhledem k tomu, že by případná úprava limitovala možnosti evoluce Svazku v delším období. Dále by mohla posilovat tendenci k vyprázdňování 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.

Shrnutí

V ČR se opětovně ožívuje debata o podpoře meziobecní spolupráce, jejím přínosu 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. Ty 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 slabín 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 vyjíždění, respektive dojíždění, tzv. vyjížděče a dojížděče. 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*, podpořeného 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 dobrovolných svazků obcí (DSO), který by působil v území ORP. Vedle vlastní 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.

III.5 František Lukl - Programové období 2014-2020 (možnosti pro podporu spolupráce obcí)

Mgr. František Lukl, MPA

Od roku 2005 je starostou města Kyjov, od roku 2011 místopředsedou Svazu měst a obcí ČR a od července 2013 do ledna 2014 byl ministrem pro místní rozvoj ČR.

Spolupráce mezi obcemi existuje skoro stejně dlouho jako obce samotné. Je přirozené hledat si spojence, partnery či spoluhráče na uskutečňování záměrů, které jsou pro ně společné. Jakmile si obce vyřeší fungování či dostupnost základní infrastruktury, bytovou otázku, péči o zeleň či majetek a další základní poslání, dochází v obcích řízených zodpovědnými a uvědomělými zastupiteli k vytyčování nových cílů a úkolů. Typickým příkladem posledního desetiletí byla otázka odkanalizování a budování čističek odpadních vod. Takové nové výzvy jsou mnohdy nad síly či finanční možnosti jednotlivých obcí. Svazek obcí ale již potřebné předpoklady pro úspěšnou realizaci má. A tak vznikají **od roku 1992 právní subjekty známé pod pojmem – „dobrovolné svazky obcí“**. Právě dobrovolné svazky obcí se staly výbornou platformou pro realizaci úspěšných projektů meziobecní spolupráce, která je odrazem trendů regionálního rozvoje konce 90. let 20. století.

Spolupráce mezi obcemi se ve vztahu k možnostem získávání finančních prostředků z Evropské unie (EU) rozbíhala v období příprav České republiky na vstup do EU. Obcím se otevřely možnosti čerpat evropské dotace z **předvstupních fondů EU**. Názvy jako **Phare** či **SAPARD** se nejen rychle vžily, ale mnohé obce si díky těmto fondům zkrášlily svá území a nejen to. Z prostředků fondů Phare byly spolufinancovány projekty přímo zaměřené na přípravu ČR na členství v EU a projekty v oblastech technické vybavenosti příhraničních municipalit, propagace českých exportérů v zahraničí či studijní pobyty učitelů v zahraničí. SAPARD byl speciálním programem pro zemědělství a rozvoj venkova. Cílem programu bylo přispět k zavádění práva EU v oblasti společné zemědělské politiky a řešení prioritních problémů spojených s trvale udržitelnými změnami v sektoru zemědělství a ve venkovských oblastech kandidátských zemí.

Za účelem úspěšného čerpání a splnění konkrétních cílů vznikaly právě dobrovolné svazky. Jejich počet se podle evidence Ministerstva financí ČR v roce 2005 přiblížil k 800 a tento počet platí i v současné době. Některé dobrovolné svazky obcí zanikly, neboť účel, pro který byly ustaveny, byl splněn. Další vznikají s novými možnostmi, které přineslo **Programové období 2007-2013**. Četně se využívalo finančních prostředků z EU z Regionálních operačních programů (ROP) a Operačních programů Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZZ), Životní prostředí (OP ŽP) či Technická pomoc (OP TP). V tomto období spolupráce obcí zaznamenává rozvoj na další platformě, kterou je členství v **místních akčních skupinách (MAS)**. Význam místních akčních skupin sílí s ambicí přebírat na mikroregionální úrovni agendu rozvoje venkova a také s realizací projektů v rámci Programu rozvoje venkova. Nové rozpočtové období Evropské unie přijde i s novým obdobím **Evropských fondů 2014-2020**, které se souhrnně nazývají **Evropské strukturální a investiční fondy (ESIF)**.

Základní rozdělení těchto fondů dle potřeb obcí je následující:

1. Strukturální fondy (SF)
 - a. Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR)
 - b. Evropský sociální fond (ESF)
2. Fond soudržnosti (FS)

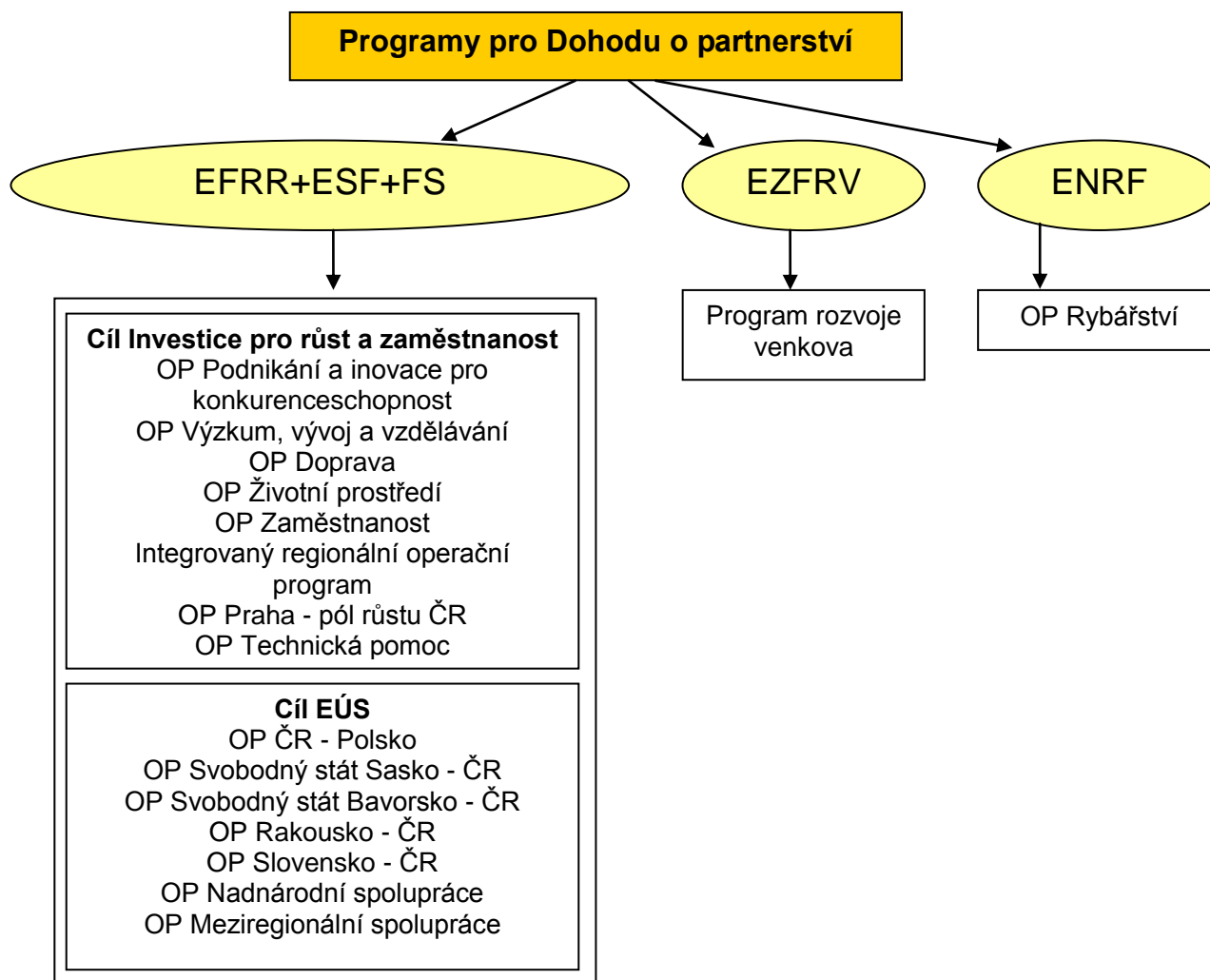
I nadále budou existovat fondy jako Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) či Evropský rybářský fond (ENRF). Pro možnost podpory projektů v obcích jsou však klíčové právě Evropské strukturální a investiční fondy. Jsou totiž hlavním nástrojem realizace evropské politiky hospodářské a sociální územní soudržnosti. Mají sloužit k podpoře hospodářského růstu členských zemí, podpoře vzdělanosti či regionálního rozvoje. Jsou odrazem principu solidarity uvnitř Evropské unie, kdy bohatší státy přispívají na rozvoj chudších států a regionů, aby se zvýšila kvalita života obyvatel celé Evropské unie.

Strukturální fondy (SF) jsou určeny pro chudší anebo jinak znevýhodněné regiony (např. venkovské a problémové městské oblasti, upadající průmyslové oblasti, oblasti s geografickým nebo přírodním znevýhodněním, jako například ostrovy, hornaté oblasti, řídké osídlené oblasti a pohraniční regiony). Největším objemem finančních prostředků disponuje **Evropský fond regionálního rozvoje** a svým zacílením se zaměřuje na modernizaci a posilování hospodářství. Konkrétně jsou z něho podporovány investice v oblasti silnic, železnic, odstraňování ekologických zátěží, rozvoj a obnova sportovních are-

álů, rekonstrukce kulturních památek, výstavba či oprava infrastruktury. **Evropský sociální fond** podporuje neinvestiční projekty, jako je například rekvalifikace nezaměstnaných, speciální programy pro osoby se zdravotním postižením, menšiny či informační technologie.

Fond soudržnosti je na rozdíl od strukturálních fondů určený na podporu rozvoje chudších států, nikoliv regionů. Jsou z něj podporovány velké infrastrukturní projekty jako dálnice, silnice 1. třídy či železnice.

Základním stavebním kamenem Evropských strukturálních a investičních fondů EU pro období 2014-2020 je Dohoda o partnerství. Na základě ní můžeme charakterizovat vymezení jednotlivých programů následovně:



Obce budou moci čerpat z jednotlivých operačních programů vyjma OP Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost (OPPI), Programu rozvoje venkova (OP PRV) a OP Rybářství (OP R). **Ve všech ostatních se promítá urbánní dimenze a územní dimenze.** Ta představuje část souboru všech navržených intervencí směřovaných do městského či obecního – urbánního prostoru. Stěžejní je zde Integrovaný regionální operační program (IROP). Obce mohou čerpat na základě individuálních výzev v jednotlivých operačních programech nebo v rámci integrovaných přístupů. Právě na integrované přístupy bude kladen ze strany orgánů EU zvláštní zřetel a pozornost.

Mezi integrované přístupy řadíme:

- **Integrované územní investice (ITI)**, které budou realizovány v 8 metropolitních oblastech (Pražské, Brněnské, Ostravské, Plzeňské, Olomoucké, Hradecko-pardubické, Ústecko-chomutovské a Olomoucko-prostějovské). Jejich podporou je naplněna povinnost minimální alokace na udržitelný rozvoj měst ve výši 5 % podílu z EFRR).
- **Integrované plány rozvoje území (IPRÚ)**, které zajišťují rozvoj sídelních aglomerací pro ostatní krajská města kromě standardních individuálních projektů.

- **Komunitně vedený místní rozvoj (CLLD)**, který je uplatňován ve venkovském prostoru prostřednictvím místních akčních skupin, kdy součástí mohou být i města menší než 25 tisíc obyvatel.

Projekt meziobecní spolupráce, jehož nositelem je Svaz měst a obcí ČR, je tou **nejlepší přípravou na zdárnou realizaci projektů financovaných prostřednictvím integrovaných nástrojů nového programového období EU**. Úspěšné čerpání těchto finančních prostředků je podmíněno kvalitní strategií. Ta se odvíjí od dokonalého zmapování potřeb v regionu, hledání společných cílů a společného řešení problémových oblastí, tedy od stavebních kamenů tohoto projektu. Individuální výzvy budou mít svou nezastupitelnou roli i nadále. Princip partnerství a soudržnosti je však pojmovým znakem a podstatou Evropských strukturálních a investičních fondů. Meziobecní spolupráce tak dostává další smysl, rozměr a dimenzi. Bude proto záležet na obcích a jejich představitelích, jak dokáží společnými silami a kvalitní, věcnou i dlouhodobou spoluprací obcí tuto jedinečnou možnost využít.

III.6 Josef Bezdíček - Příklady dobré praxe meziobecní spolupráce v ČR

Josef Bezdíček

Starosta obce Čermná nad Orlicí, místopředseda Svazu měst a obcí ČR

Předmětem tohoto příspěvku je seznámení se vznikem odborné pracovní skupiny pro řešení meziobecní spolupráce obcí na začátku nového tisíciletí. V té době se dokončovala reforma veřejné správy a na Ministerstvu vnitra ČR začala diskuse o počtu obcí v České republice a jejich slučování. SMO ČR a Spolek pro obnovu venkova ČR (SPOV ČR) zásadně nesouhlasily se slučováním obcí, a proto iniciovaly vznik odborné pracovní skupiny na Ministerstvu vnitra složené z odborné i laické veřejnosti za účelem vzniku meziobecní spolupráce.

Takto složená pracovní skupina se scházela pravidelně jednou za měsíc. V počátcích jednání se zabývala otázkou, co je vlastně venkovský prostor a koho by se měla meziobecní spolupráce obcí týkat. Dále řešila, které samosprávné kompetence obce mají a které z nich by mohly přejít do meziobecní spolupráce. Zároveň Komora obcí při SMO ČR požádala Předsednictvo Svazu o možnost navštívit země, které se touto otázkou zabývají.

Bylo nám sděleno, že touto otázkou se zabývá Francie, kde se meziobecní spolupráce obcí řeší vznikem společenství obcí. V sousedním Německu také řešili otázku počtu obcí, ale šli cestou slučování obcí, které SMO ČR a SPOV ČR nechtělo zásadně převzít. Z tohoto důvodu se rozhodl SMO ČR uskutečnit několik stáží ve Francii za účelem získání poznatků, jak vznikají a fungují společenství obcí. Tato forma spolupráce se nám velice zalíbila, i když rozdíl mezi Českou republikou a Francií byl ve výkonu veřejné správy. Francie měla výkon samosprávy a státní správy oddělený a Česká republika měla výkon samosprávy a státní správy spojený. I přes tyto rozdíly jsme jasně usoudili, že je možné na této formě i u nás uskutečnit meziobecní spolupráci. Proto jsme v pracovní skupině upozorňovali na tuto formu spolupráce. Pracovní skupina se začala zabývat tím, které orgány by měly fungovat v meziobecní spolupráci obcí a které kompetence by přešly do této spolupráce. Bylo rozhodnuto, že by vše mělo vznikat od zdola a že by meziobecní spolupráce měla čtyři povinné kompetence a jednu nepovinnou. Vše se připravovalo do novelizace zákona o obcích, i když ještě nebyla vyřešena otázka financování.

Po nových volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a s příchodem nové vlády skončila práce na MV ČR ke vzniku meziobecní spolupráce. Bylo nám velice líto ukončení práce této skupiny, neboť jsme si velice uvědomovali, že budoucnost malých obcí v otázce legislativy a financí není zcela vyřešena. Proto vítáme, že SMO ČR začal pracovat na projektu meziobecní spolupráce, a jsem přesvědčen o tom, že jedině tento typ spolupráce obcí nám zajišťuje zachování malých obcí do budoucna, ať už formou dobrovolných svazků obcí nebo jinou formou, o které si rozhodnou samy obce.

III.7 Jiří Vancl - Meziobecní spolupráce – pátá vrstva spolupráce samospráv

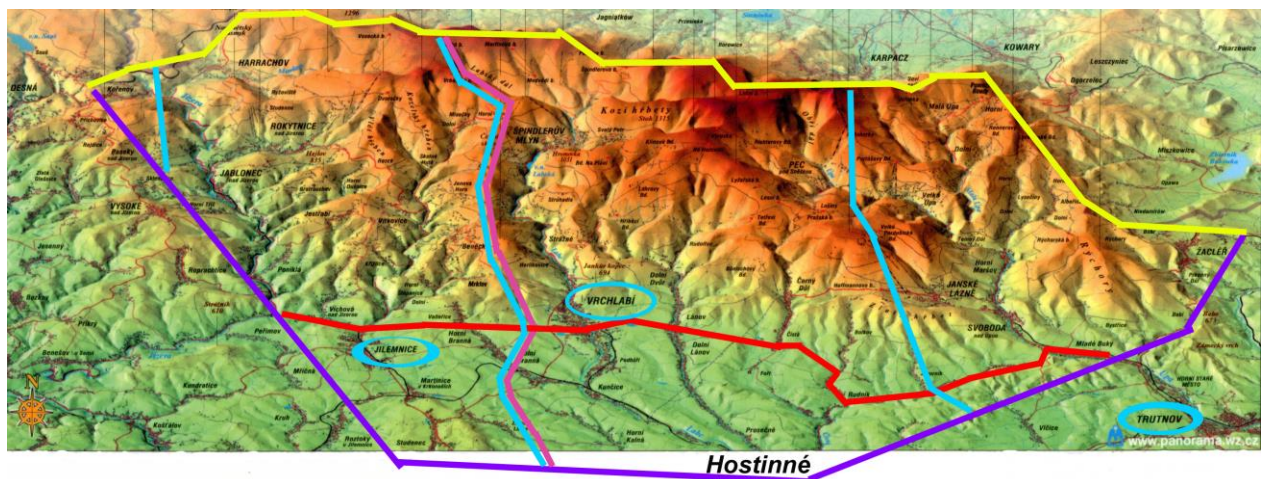
Ing. Jiří Vancl

Starosta obce Lánov od roku 1998. Obec má 1 700 obyvatel a leží na úpatí Krkonoš. Zastupitelem je od roku 1990. Před tím byl od roku 1979 předsedou zemědělské komise. Původním zaměstnáním je agronom zemědělského podniku, absolvent VŠZ v Praze – Suchdolu. Po roce 1990 měl několik podnikatelských aktivit v regionu.

Samosprávy v našem regionu významným způsobem spolupracují již od let 1998-2000. Vymezení území na následujícím obrázku je přibližné, hranice je průchozí a žije zde více než 100 000 obyvatel.

Na následujícím obrázku je znázorněno vymezené území:

- státní hranice a hranice Kraje;
- hranice KRNAP a hranice specifické oblasti;
- hranice Svazků Krkonoše;
- hranice tří malých svazků, v území jsou též tři Místní akční skupiny (MAS).



Pro spolupráci jsou nutné jak subjektivní podmínky, tak podmínky objektivní:

- tři úrovně výstupů: diskuse, projekty, skutečnost
- konkurence území
- riziko podnikatelské činnosti a čtyřletého cyklu
- úspěch – vyrovnanost po celém území státu
- získat pro věc politickou podporu
- legislativní zakotvení, finanční zázemí
- favorizujeme školství - vzdělanost

Spolupráce se intenzivněji začala rozvíjet založením Svazku měst a obcí Krkonoše v roce 2000 a posléze spoluprací ve vzniklých Místních akčních skupinách.

Svazek – naučili jsme se spolu hovořit

- společná propagace Krkonoš, společné projekty;
- spolupráce s polskou stranou Krkonoš;
- spolupráce s Krkonošským národním parkem (KRNAP), s krajem, se státem.

MAS – tři MAS v širším území

- hlavní roli při jejich vzniku hrály obce;
- dobrá metoda umísťování zdrojů do území;
- vzájemná informovanost s velkými i malými svazky.

Svazek realizoval několik životaschopných projektů. Nyní má Svazek schválenou Integrovanou strategii regionálního rozvoje a snaží se ji realizovat.

Spolupráce se dále rozvíjela v rámci **ORP Vrchlabí**. Základní charakteristika a historie území ORP Vrchlabí:

Roky 1945 – 1990

- Sudety, dosídlení, dostatek práce;
- slučování obcí, slučování ZŠ;
- rozvoj spolkové činnosti – hasiči, sportovci.

Roky 1990 – 2000 - „Školní léta“

- Revize (obnova obcí, obnova škol) ;
- Základní úkoly (oblast infrastruktury) ;
- Hluboké změny v hospodářské oblasti;
- Aktivita spolků – tlak na vybavenost.

Roky 2000 – 2010

- vzniká potřeba řešit některé věci společně, vzniká velký svazek – 8 oblastí;
- vznik krajů, vytvoření malých svazků, spolupráce s Kraji, program „Leader“ ;
- VH svazku v roce 2010, tvorba integrované strategie rozvoje regionu (ISRR), nezaměstnanost – snaha o řešení;

Dalším krokem byl vznik tří menších svazků na daném území vymezených přibližně údolími tří řek stékajících z Krkonoš.

Jedním z nich byl i **Svazek Horní Labe**:

- v roce 2003 – 15 měst a obcí;
- vzájemná komunikace a hledání náplně;
- první projekty: studie cyklo dopravy, běžecké trasy, informační materiály, značení turistických a cyklistických tras;
- další činnost: infocentra, technické vybavení, opět cyklo doprava apod.

Čtvrtým stupněm spolupráce bylo a je zapojení do programu LEADER. Území celého Svazku Krkonoše postupně pokryly tři Místní akční skupiny. Obce se do jejich činnosti výrazně zapojily jako stabilizující prvek a všechny tři MAS naplňují svoji úlohu včetně přípravy na další období.

Pátou vrstvou spolupráce je nastartovaná meziobecní spolupráce iniciovaná SMO ČR.

- Jedná se o odvážný, ale zároveň potřebný projekt.
- Je potřebný především pro ty slabší.
- Pozor na vzbuzování předčasných nadějí.
- Základní podmínkou je ochota spolupracovat (sebestřednost silnějších, osobní animozity).
- Dobře zvolené tři povinné předměty, nalézt věcné a potřebné projekty.
- Organizační, personální, finanční zajištění.

Na závěr mohu konstatovat, že v našem regionu je spolupráce samospráv samozřejmostí. Ne vše jde hladce, hodně záleží na konkrétních lidech a na vytváření podmínek pro tuto činnost.

III.8 Jaroslav Pilný - Využívání majetku obce

doc. Ing. Jaroslav Pilný, CSc.

Autor působí na Fakultě ekonomicko-správní Univerzity Pardubice. Ve své vědecké práci se věnuje problematice veřejné ekonomie, zejména ekonomice veřejného sektoru a veřejným financím aj. Výsledky své vědecké práce prezentoval na různých vědeckých konferencích a v odborných časopisech. Je autorem několika skript.

Jedním z důležitých předpokladů úspěšného hospodaření každé obce je **majetek** obce. **Obecná charakteristika** majetku obce je následující:

- musí být využíván účelně a hospodářsky v souladu se zájmy a úkoly obce;
- majetek musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím;
- obce musí chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení;
- obec musí trvale sledovat, zda dlužníci včas platí, aby nedošlo k promlčení nebo zániku příslušných práv;
- obec nesmí ručit za závazky fyzických osob;
- stát neručí za hospodaření a závazky obce, pokud tento závazek nepřijme smluvně;
- obec hospodaří podle vlastního rozpočtu a sestavuje každoročně závěrečný účet.

Historický vývoj vzniku majetku obcí

S obecním majetkem jako s rozhodujícím příjmem územní samosprávy se na našem území setkáváme v tzv. říšské ústavě z r. 1849, kde se uvádí, že stát nemá zasahovat do hospodářského života, ale má jen chránit svobodu podnikání a bezpečnost. Podle obecního zřízení zemského z roku 1861 mezi příjmy obcí patřily výnosy z obecního majetku a příspěvky – samostatné obecní dávky, které nebyly přírůžkou k dani.

Obecně platila zásada, že municipální výdaje mají být kryty především z výnosu municipálního majetku. Majetek jednotlivých stupňů samosprávy jako právnických osob se dělil na:

- jmění finanční;
- jmění správní (kancelářské budovy, muzea, veřejné knihovny aj.);
- veřejné statky (silnice, veřejná prostranství, náměstí, parky aj.).

Majetek obcí nebyl v jednotlivých municipalitách stejný. Jednotlivé obce se lišily zejména rozlohou obecních zemědělských pozemků a lesů včetně rybníků, případně ovocných sadů, vinic aj. Výnosy z tohoto majetku se dělily na řádné a mimořádné a podle toho se s nimi zacházelo k financování buď řádných výdajů (běžných v rozpočtovém roce) nebo se používaly dlouhodobě k úhradě dluhů nebo k navýšení obecního jmění atd.

Do majetku obcí byly zahrnuty i obecní podniky, které se dělily na:

- výdělečné (hospodařily na výdělečném principu a zabezpečovaly služby za úplaty, které by jinak mohly zajišťovat i soukromé podniky; jednalo se např. o místní kamenolomy, pískovny, pily, cihelny, elektrárny, plynárny, pohřební ústavy, lesy, jatky apod.);
- jiné (byly nevýdělečné a sloužily především veřejnému zájmu, zajišťovaly např. zásobování vodou, kanalizaci, odvoz odpadků, veřejnou místní dopravu apod.; většinou byly ztrátové a ztráta byla hrazena z jiných příjmů obce).

Také po roce 1945 byly hlavní příjmy obcí z výnosu jejich majetku. Podobně tomu bylo u okresů. K 31. 12. 1949 se znárodnil majetek obcí a obce přestaly být samosprávnými celky. Vzniklé národní výbory všech stupňů se staly decentralizovanými orgány státní správy a moci. Ve finančním hospodaření došlo k užšímu napojení rozpočtů národních výborů na státní rozpočet při respektování zásady jednotnosti rozpočtů, postupně pak ke splnutí hospodaření národních výborů se státním hospodářstvím. Po r. 1953 (v podstatě až do r. 1990) lze pozorovat snahu postupně znovu zvýraznit i samosprávné funkce národních výborů (zejména od 60. let).

Přechod majetku ČR do vlastnictví obcí řeší zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí.

Rozdělení obecního majetku podle zákona č. 172/1991 Sb.

Obecní majetek se podle zákona č. 172/1991 Sb., rozděluje na:

- a) hmotný: movitý a nemovitý;
- b) nehmotný.

Hmotný majetek tvoří zejména:

- nemovitosti - pozemky a budovy;
- movité věci - zařízení, apod.;
- majetková práva a pohledávky;
- peněžní prostředky na bankovních účtech v hotovosti, cenné papíry;
- nehmotná aktiva - software, ocenitelná práva aj.

Dle účelu použití lze obecní majetek členit:

- obecní majetek sloužící k **výkonu funkcí samosprávy**, případně funkcí veřejné správy v přenesené působnosti na obce (majetek nezbytný);
- obecní majetek sloužící k **veřejným účelům**, tj. k zabezpečování veřejných statků (majetek nezbytný);
- obecní majetek sloužící k **podnikání** (majetek zbytný).

Majetek sloužící k výkonu samosprávy (majetek nezbytný) - tento majetek je možné použít na plnění závazků a uspokojení potřeb obce a na činnost orgánů obce. Jeho správa a údržba je povinností obce a je financovaná z rozpočtu obce nebo z účelového fondu obce. Do majetku obce určeného na výkon samosprávy obce patří například budova obecního úřadu a její vybavení a příslušenství, služební dopravní prostředky, přístroje jako počítače, kopírovací stroje atd.

Majetek sloužící k veřejně prospěšným účelům (majetek nezbytný) - tento majetek je co do rozsahu nejrozšířenější. Jsou to místní komunikace, parkoviště, veřejné prostranství, veřejné osvětlení, místní vodovodní zdroje, rozvody vody, kanalizace, čističky odpadních vod, ale i kulturní a společenské zařízení. Patří sem i školská zařízení, zařízení sociální péče. Tento majetek je veřejně přístupný a je ho možno obvyklým způsobem používat. Jeho správou a údržbou je povinna obec a je financována z obecního rozpočtu. Za jeho používání je možné v některých případech vybírat místní poplatky.

Majetek obce sloužící k podnikání - podnikatelská činnost obcí je v širším smyslu chápána jako činnost, při které je obecní majetek v pohybu a přináší efekty buď v podobě zisku, nebo v podobě vytváření vhodného prostředí pro podnikatelskou aktivitu různých vlastnických vztahů. Majetek určený na podnikatelskou činnost slouží na vytváření a doplnění vlastních zdrojů rozpočtu (nedaňové příjmy). Aktivita obce vytváří konkurenční prostředí jiným subjektům, které podnikají na území obce. Také se doplňuje struktura činností z hlediska jejich komplexnosti a potřeb ve vztahu k velikosti obce. Do majetku určeného k podnikání patří i majetek, který obec pronajme. Ve vyspělých zemích věnují obce podnikání s obecním majetkem velkou pozornost. Příjmy z podnikání s obecním majetkem jsou totiž poměrně velmi stabilním a jistým příjmem do rozpočtu obce. To platí, jestliže se např. obec orientuje při podnikání se svými nemovitostmi na dlouhodobý pronájem spíše než na bezprostřední prodej nemovitostí. Ve vyspělých zemích obce tak pronajímají svůj majetek na několik desítek let zpravidla na 75 až 99 let, nejméně však na 50 let. Po skončení pronájmu se nemovitý majetek opět vrací zpět obci. Obce velmi často vkládají část svého majetku do společných firem.

Obecní majetek dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

Podle zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích - obecním zřízení, o majetku obcí pojednávají celkem čtyři paragrafy. Jedná se o § 38, 39, 40 a 42.

Struktura majetku dle rozvahy (vedení v účetních knihách)

V rozvaze majetek chápeme jako aktiva. Aktiva jsou sledována podle formy, druhu. Kritériem členění aktiv je doba jejich životnosti, přičemž měřítkem je doba jednoho roku. Aktiva členíme na dlouhodobá, která jsou pořízována na dobu delší než rok a která nazýváme STÁLÁ AKTIVA a na krátkodobá, jejichž životnost je kratší jak jeden rok a která nazýváme OBĚŽNÁ AKTIVA.

Nemovitý majetek obce

Nemovitý majetek je obec povinna zapsat do katastru nemovitostí. Pojem nemovitost znamená stavba a pozemek spojený se zemí pevným základem.

Hospodaření s nemovitým a movitým majetkem má, jak vyplývá z doby použitelnosti, dlouhodobější charakter. Proto je důležité vytvořit podmínky pro to, aby hospodaření s tímto majetkem nebylo jen reakcí na okamžité potřeby a možnosti nabídky a poptávky na trhu s nemovitostmi. Těmito podmínkami jsou především jasně formulované středně až dlouhodobé záměry obce jako například:

- programy rozvoje územního obvodu obce;
- územně-plánovací dokumentace;
- cenová mapa.

Cenová mapa dává lepší obraz úvahám, jak případně prodávat a nakupovat pozemky či ocenit tuto část majetku. Obec vlastní nejen různé druhy nemovitého majetku - půdu, lesy, vodní plochy, stavby, někdy i kulturní památky, ale i různé druhy majetku movitého.

Rozdělení majetku pro účely zdanění

Pro účely zdanění nemovitostí se nemovitosti rozdělují na: a) pozemky, b) stavby.

a) Pozemky: pro účely zdanění se rozlišují:

- orné půdy, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sadydaň⁷: 0,75 %
- louky a pastviny, lesy a rybníky s intenzivním chovemdaň: 0,25 %

b) Stavby: pro účely zdanění se rozlišují:

- obytné domy: základní sazba 1 Kč/m²
- stavby pro individuální rekreaci: 3 Kč/m²
- stavby pro zemědělskou prvovýrobu: 1 Kč/m²
- stavby pro průmyslovou výrobu: 5 Kč/m² atd.

Základní sazba daně z nemovitostí se upravuje koeficienty podle velikosti obce. V malých obcích je daň nižší, ve velkých obcích, např. v Praze, činí koeficient 4,5 (maximální zvýšený koeficient pro Prahu může činit až 5,0).

Rozdělení majetku pro ratingové hodnocení obce

Pro posuzování bonity – finanční důvěryhodnosti (ratingu) obcí z hlediska jejich schopností splácet jim poskytnutý úvěr se majetek rozděluje na:

- mobilní: majetek lze použít jako zástavu pro poskytnutí úvěru
- imobilní: majetek je pro poskytnutí zástavy nepoužitelný.

Prodej obecního majetku

Nejprve je nutné v úvahách o prodeji majetku zhodnotit situaci, zda je vůbec potřebné a v daném okamžiku výhodné uvažovat o prodeji nemovitostí, jejichž je obec vlastníkem. Ke kladnému rozhodnutí o prodeji nemovitostí by mělo vést několik skutečností:

- nemovitost by sice mohla být využívána, ale je ve špatném stavu a obec nemá prostředky na její opravu;
- nemovitost je ve špatném stavu, pro obec není žádným přínosem;
- nemovitost je v dobrém stavu, obec ji však nevyužívá a její případný prodej by byl přínosem pro obecní pokladnu.

Pokud obec uzná, že nemovitost je výhodné prodat, bude muset řešit řadu dalších kroků a to především: za kolik prodat. Pro obec je vždy výhodné, spolupracuje-li se soudním znalcem, který se jeví jako solidní a objektivní. Obezřetný postup při oceňování majetku se obci vždy vyplatí. Skutečností je i to, že v menších obcích je o zamýšlených krocích radnice značná část obyvatelstva dobře informová-

⁷ Základem daně u pozemků je cena půdy zjištěná násobením skutečné výměry v m² průměrnou cenou půdy stanovenou ve vyhlášce MZ ČR č. 613/1992 Sb., kterou se stanoví seznam katastrálních území s přiřazenými průměrnými cenami pozemků, orné půdy, chmelnic, vinic, zahrad, ovocných sadů apod., viz zákon o dani z nemovitostí.

na a případné neprůhledné manévry jsou většinou rychle odhaleny.

Způsob evidence majetku

Správce majetku se rozumí odbor magistrátu (či městského úřadu), městská policie, městské obvody a příspěvkové organizace. Majetek je evidován u jednotlivých správců. Nově pořízený majetek a majetek neuvedený dosud do provozu (nedokončené investice) je evidován u toho správce, odkud byla provedena úhrada plateb na jeho pořízení. Již existující majetek a majetek získaný bezúplatným převodem, darováním atd. bude zařazen podle účelu užívání nebo povahy majetku.

Pořízení, převzetí a předání majetku

Dlouhodobý majetek lze pořídit:

- nákupem;
- bezúplatným převodem;
- darováním.

Dary

Na darovaný majetek musí být vyhotovena darovací smlouva, správce zašle jedno vyhotovení s doplněnými inventárními čísly do oddělení účetnictví a jedno vyhotovení na oddělení daní a poplatků. Operativní evidence k darovanému majetku se vede stejně jako u majetku zakoupeného. Pokud neexistuje darovací smlouva, je povinností příjemce daru zajistit jeho zaevidování a případně i ocenění.

Kapitalizace obecního majetku

Jednou z forem hospodaření s obecním majetkem je jeho kapitalizace. Kapitalizace znamená transformaci hmotného i nehmotného majetku obce na majetek kapitálový. Kapitalizace hmotného majetku vzniká jeho vložením do majetku akciových nebo jiných kapitálových společností, čímž se mohou vytvořit efektivnější struktury majetku (kapitálu) obce. To může sloužit k operativnějšímu prosazování ekonomických zájmů, investičních a jiných rozhodnutí.

Možnosti využívání majetku obcí

Obce jako ekonomické subjekty mají všeobecně nedostatek finančních prostředků k plnění svých ekonomických funkcí. Řada obcí si potřebné finanční prostředky půjčuje, a tak dochází k jejich většímu nebo menšímu zadlužování. V současné době činí zadluženost obcí kolem 40 mld. Kč. Jednou z cest zlepšení ekonomické situace municipalit je lepší hospodaření s municipálním majetkem. Z historie zejména malých obcí s počtem obyvatel 200 - 500 je známé, že za období existence tzv. první Československé republiky obce v podstatě nedostávaly žádné pravidelné finanční prostředky z centra a na provozování obecní samosprávy jim musely vystačit výnosy z obecního majetku.

Z obecních zkušeností při hospodaření s jakýmkoliv majetkem vyplývá potřeba zvýšené pestrosti majetkového portfolia. Mezi specifika obecního majetku obcí ČR patří vlastnictví většího nebo menšího objemu nemovitého majetku, a to nejčastěji ve formě tzv. obecních pozemků. Do této skupiny nemovitostí se běžně řadí nejen orné půdy, louky a pastviny, ale také obecní lesy, plochy rybníků a další druhy pozemků patřících příslušné obci (obecní sady, vinice aj.).

Hospodaření s nemovitým majetkem vyžaduje odlišný přístup, než jaký lze uplatňovat při hospodaření s finančním majetkem. To se týká zejména hospodaření s pozemky, protože jejich množství je v podstatě nerozmnožitelné. Kvalifikovaným způsobem hospodaření s pozemky lze však získat zvýšené příjmy buď z jejich vhodného pronájmu nebo z jejich prodeje. Zde záleží jednak na konkrétní ekonomické situaci ve státě, oblasti či obci a na manažerských schopnostech konkrétních správců příslušného majetku. Je zásadní hodnotový rozdíl mezi pozemky zemědělskými a pozemky stavebními. Všeobecně však platí, že za určitých okolností (vlivem ekonomického a sociálního rozvoje příslušné oblasti) se zemědělské pozemky nebo tzv. ostatní nezastavěné plochy, stávají pozemky stavebními. Výnos ze stavebních pozemků je vždy podstatně vyšší, a to jak při jejich pronájmu, tak zejména při jejich prodeji. Kromě toho lze pozemky pokládat vždy za významný potenciální faktor, vedoucí ke zvýšení příjmů obec v budoucím období.

Vzhledem k tomu, že péče o nemovitý majetek vyžaduje určité pravidelné náklady, je možno za vhodných okolností tento majetek kapitalizovat, tj. transformovat jej na majetek kapitálový. Kapitálový majetek může mít řadu forem (cenné papíry, majetkové účasti, vklady na depozitních účtech aj.). Tento postup lze pokládat za vhodný však pouze ve standardně fungujících a stabilních národních ekonomikách. V ČR ale v rámci nedokončené transformace stále častěji dochází k různým bankrotům jak podniků, tak bank, což má negativní důsledky i pro obce a jejich majetek. Zatím se jako nejvhodnější způsob kapitalizace nemovitého majetku obcí jeví nákup státních dluhopisů, které i při poměrně nízkém výnosu poskytují relativně nejvyšší jistotu udržení příslušných hodnot.

Obecní majetek ve formě nemovitostí, a to jak pozemků, tak budov, vytváří pro obec vždy lepší předpoklady při zajišťování ekonomicko-sociálního rozvoje, např. při získávání zájemců o podnikání, kterým může obec v určitých případech nabídnout stavební nebo jiné pozemky nebo budovy pro jejich výrobní a jiné provozy.

Mezi nejčastější složky obecního majetku patřily hlavně obecní pozemky (orná půda, sady, louky, lesy a rybníky), budovy škol, budovy kulturních zařízení, sportovní zařízení a někdy též některé kulturní památky menšího rozsahu. Řada obcí získávala část svých prostředků z vlastních drobných provozoven, jako byly obecní kamenolomy, cihelny, písníky aj. Jen větší obce, zpravidla města, provozovaly pivovary nebo lihovary nebo jiné typy průmyslových podniků.

V současné době tvoří obecní majetek hlavně:

- nemovitosti: pozemky, budovy (bytové nebo nebytové);
- movité věci;
- finanční majetek: finanční prostředky na běžném a depozitním účtu, cenné papíry aj. ;
- majetková práva aj.

Přímé hospodaření a využití majetku obce

Přímým hospodařením a využitím majetku se rozumí správa majetku a jeho využívání přímo městem, konkrétně jeho odbory (lesní hospodářství, pořádání kulturních akcí, apod.).

Nepřímé hospodaření a využití majetku

Město hospodaří s částí svého majetku prostřednictvím organizací, které založilo. Město založí organizaci a dá jí k dispozici svůj určitý majetek. Tento majetek pak organizace spravují a snaží se zajistit veřejné statky, pro jejichž zajišťování byly zřízeny.

Spolupráce obcí při využívání obecního majetku

Spolupráce obcí při využívání obecního majetku je dána zejména těmito faktory:

- rozsah a druh majetku;
- konkrétní potřeby v dané oblasti.

V současné době je možné spolupráci obcí orientovat zejména na:

- výstavbu drobných vodních děl v rámci tzv. protipovodňových opatření;
- výstavbu vodních děl, jež umožňují účelně hospodařit vodou (např. v době nedostatku přirozené vláhy aj.);
- šetrné ekologické zasahování do existujícího rázu krajiny;
- využívání krajiny pro mimozemědělskou činnost (různé druhy těžební činnosti aj.);
- vymezení ploch vhodných pro bytovou a jinou společně potřebnou výstavbu;
- zlepšování staré a výstavbu nové dopravní infrastruktury;
- výstavba a údržba rekreačních zařízení s charakterem agroturistiky aj.

III.9 Bert Bouwmeester - Zkušenosti s meziobecní spoluprací v Nizozemí

Bert Bouwmeester

Autor je starostou města Coevorden v Nizozemí. Předsedá Radě města Coevorden, starostou byl jmenován v roce 2004 národní vládou po konzultaci s Radou města. Jmenování je na období 6 let. V letech 1997 až 2004 byl starostou obce Monster.

Nizozemí

Nizozemí se skládá z 12 provincií a 408 obcí s počtem obyvatel od 1 200 až po 800 000. Průměrný počet obyvatel jedné municipality tak činí téměř 40 000. Počet obcí se průběžně snižuje.

Grafické znázornění rozdělení Nizozemí přinášejí následující mapy.

Rozdělení dle provincií:



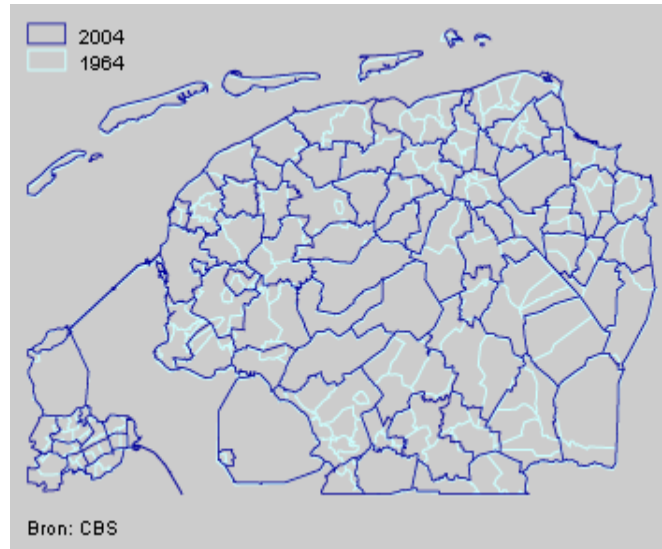
Rozdělení dle municipalit:



Nizozemská ústava se věnuje obcím zejména v kapitole sedmé v člancích 123 až 136. Hlavní legislativní ukotvení lokální politiky je upraveno zákonem o provinciích (Provinciewet) a zákonem o obcích (Gemeentewet), které vymezují vztahy a organizaci mezi národní a lokální úrovní. Nižší správní jednotky neboli obce (Gemeente) měly historicky podřízenou pozici vůči provinciím. Přesto však disponovaly jistou mírou autonomie.

Spolupráce mezi obcemi se zvyšuje od třicátých let minulého století a je regulována speciálním zákonem. Cílem nizozemské vlády je již řadu let zefektivnění a zkvalitnění komunikace a spolupráce mezi jednotlivými složkami moci, jakožto mezi občany či korporacemi a představiteli místních autorit.

Na následujícím obrázku je zřetelně patrné, jak na části území v severní části Nizozemí docházelo ke slučování obcí a zvětšování území municipalit.



WGR (Wet Gemeenschappelijke Regelingen – Zákon o meziobecní spolupráci)

Druhy spolupráce, které existují:

- Dobrovolná spolupráce mimo rámec zákona;
- Networking – spolupráce bez nutnosti vytvoření nové formální entity;
- Částečná spolupráce – některý z existujících nástrojů (subjektů) může být transformován do orgánu pro spolupráci;
- Plná spolupráce – právní subjekt je transformován obcemi do nově vytvořeného spolupracujícího orgánu.

Meziobecní spolupráce je jednou z cest, jak zajistit potřebné kapacity (zdroje i odborníky) pro obce tak, aby mohli plnit zvyšující se počet úkolů, které mají plnit.

Hlavní důvody pro spolupráci obcí:

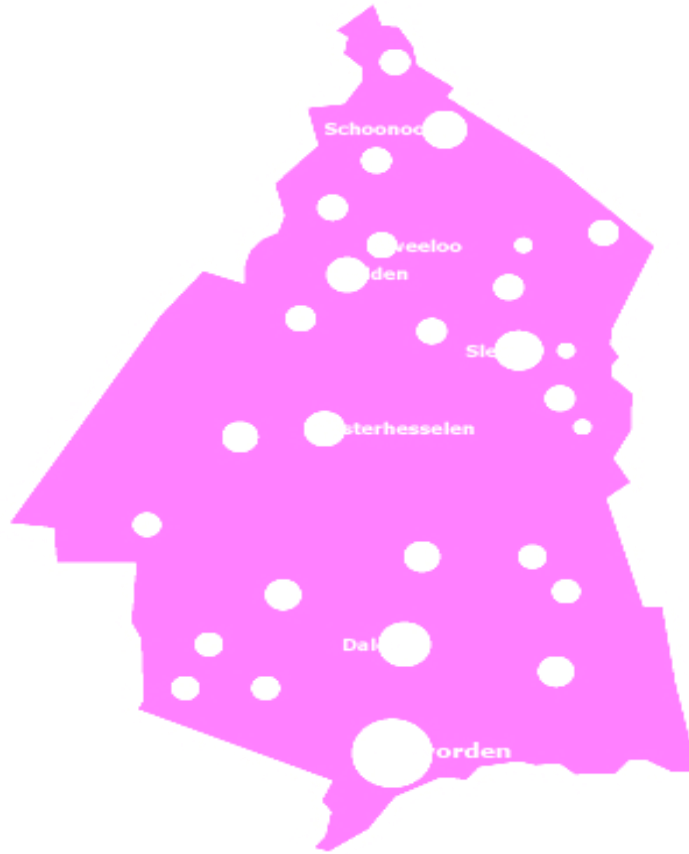
- Potřeba zlepšit kvalitu služeb či fungování administrativy; vytvoření větších jednotek může přitáhnout kvalifikovanější zaměstnance či zlepšit výchozí pozici při jednání s dodavateli;
- Potřeba společně řešit problémy, které přesahují hranice jednotlivých obcí nebo mají regionální charakter;
- V některých případech je to jediná možnost, jak zajistit fungování některých služeb, případně ušetřit na jejich provozu, jinými slovy důvodem je dosáhnout vyšší efektivity.

Alternativní řešení

- (Znovu-) přesunutí úkolů na centrální úroveň;
- Vytvoření větších municipalit;
- Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) ;
- Outsourcing nebo privatizace služeb.

Coevorden

Celkově se tato municipalita skládá z 1 města a 27 obcí, rozkládá se na 300 km² a celkem zde žije přibližně 36 000 obyvatel.



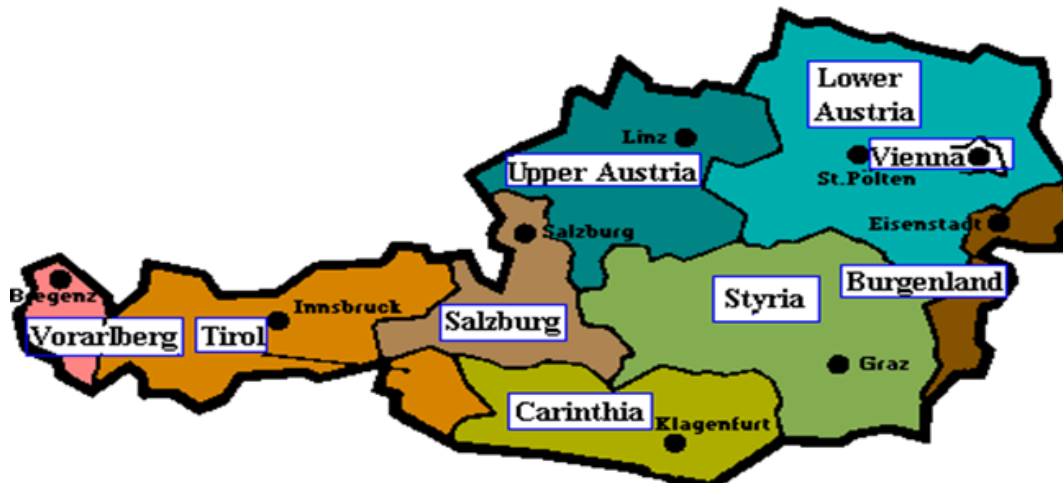
III.10 Alexandra Schantl - Nastavení meziobecní spolupráce v Rakousku

Mag. Alexandra Schantl

Autorka pracuje od roku 2008 v organizaci KDZ Centrum pro výzkum ve veřejné správě (KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung) ve Vídni na pozici výzkumníka a vedoucí oddělení mezinárodních vztahů. V současné době se zabývá nadcházejícím programovacím obdobím EU 2014 -2020 (konkrétně pak možnostmi pro města a městské oblasti) a také spoluprací mezi obcemi a městy a regiony (a to jak na národní, tak mezinárodní úrovni). Před působením v KDZ pracovala ve vídeňské obchodní agentuře a na částečný úvazek jako přednášející na Univerzitě aplikovaných věd ve Vídni.

Rakousko má federativní uspořádání sestávající se z devíti spolkových zemí (Bundesländer). Celkem zde existuje 2 359 municipalit, přičemž Vídeň má specifické postavení a je zároveň spolkovou zemí i municipalitou.

Následující mapa znázorňuje spolkové země.



Struktura obcí

- Obce mají mezi méně než 100 a více než 1,6 milionů obyvatel (Vídeň);
- Téměř polovina obcí má mezi 1 000 a 2 500 obyvateli a 84 % pak mezi 500 a 5.000 obyvateli;
- 73 municipalit má více než 10 000 obyvatel, z těchto má 7 měst více než 50 000 obyvatel;
- Druhým největším městem je Graz (230 000 obyvatel);
- Každá obec musí mít zastupitelstvo, radu a starostu;
- Volební období pro zastupitelstva je od 5 do 6 let (zákonná úprava se může lišit v jednotlivých spolkových zemích);
- Počet zastupitelů se odvíjí od počtu obyvatel;
- Starostu volí zastupitelé, v některých regionech jsou voleni přímo občany.

Kompetence obcí

Právo na samosprávu je zakotveno přímo v ústavě. Mezi nejdůležitější pravomoci patří:

- Vytváření obecních organizací;

- Jmenování zaměstnanců obce;
- Bezpečnost občanů;
- Kontrola místních akcí;
- Správa místních komunikací; místní dopravní policie;
- Lokální ekonomický rozvoj;
- Lokální zdravotnictví – zejména problematika pohotovosti;
- Pohřebnictví;
- Územní rozvoj; správa budov;
- Veřejné služby v oblasti mimosoudního řešení sporů;
- Prodej zboží dlužníků;
- Ekonomické aktivity jako např. odpadové hospodářství, vodohospodářství, energie, obecní bydlení, volnočasové aktivity.

Kontrolní orgány na úrovni spolkových zemí mohou vstupovat do kompetencí obcí pouze v případě, že obce jednájí protiprávně.

Převzaté kompetence

V některých případech jsou na obce delegovány pravomoci státní správy v následujících oblastech:

- Volby;
- Plebiscity a referenda;
- Otázky občanství, obecní evidence osob rakouské národnosti a registr sňatků, narození a úmrtí;
- Registrace bydliště;
- Ochrana vod a vodních cest;
- Prevence proti chorobám;
- Statistické průzkumy.

Meziobecní spolupráce – současný stav

- Existuje dlouholetá tradice ve spolupráci mezi obcemi (která ale často není plně zdokumentována, především v minulosti);
- Různé důvody pro spolupráci (povinná spolupráce daná zákonem versus dobrovolná iniciativa);
- Obecně platí, že všechny obecní úkoly/služby mohou být vykonávány na bázi meziobecní spolupráce;
- Podpora meziobecní spolupráce se liší v jednotlivých regionech jak z hlediska financování, tak i v dalších ohledech;
- Obecně platí, že z veřejných prostředků je spolufinancován pouze rozvoj či založení a řízení spolupráce mezi obcemi, nikoli samotná aktivita.

Oblasti meziobecní spolupráce

Spolupráce mezi obcemi probíhá většinou v následujících oblastech:

- Služby v oblasti vodního a odpadového hospodářství;
- Regionální rozvoj a cestovní ruch;
- Sport a volnočasové aktivity (bazény, sportovní haly, volnočasová zařízení, apod.);
- Sociální služby (sdružení sociální péče, domovy pro seniory, apod.);
- Školství (základní a střední školy);
- Jednotlivé úřady pro různé oblasti (místní stavební úřad, obecní matrika, apod.);
- Interní administrativní služby – nákupy, výběrová řízení, účetnictví, apod.;
- Velmi omezená spolupráce probíhá v oblasti záchranářství a hasičství.

Formy spolupráce

- Způsob spolupráce a její forma vždy závisí na konkrétních úkolech a povinnostech, které jsou společně řešeny;
- Existují různé formy spolupráce od neformální či málo až vůbec institucionalizované až po velmi silně formálně institucionalizované s pevnými pravidly.

Neformální (či málo institucionalizovaná) spolupráce zahrnuje např. výměnu zkušeností, setkání expertů, kulaté stoly, definovaná společných zájmů a cílů, pracovní skupiny, konference starostů, internetové platformy.

Institucionalizovaná spolupráce:

- Smluvní spolupráce – smlouva na konkrétní práci a úkoly; smlouva o spolupráci;
- Právně podložená spolupráce:
 - Podle soukromého práva – asociace, kapitálová společnost, společnost s ručením omezeným, společnost dle občanského práva (Gesellschaft nach bürgerlichem Recht);
 - Podle veřejného práva – asociace místních samospráv (Gemeindeverband), asociace administrativ (Verwaltungsgemeinschaft);
 - Spolupracující společnosti – Vodní zákon (1959), Zákon o obchodování a obchodní spolupráci (1873), Lesní zákon (1975), Evropské spolupracující společnosti (SCEG 2006).

Další vývoj a cíle v oblasti meziobecní spolupráce

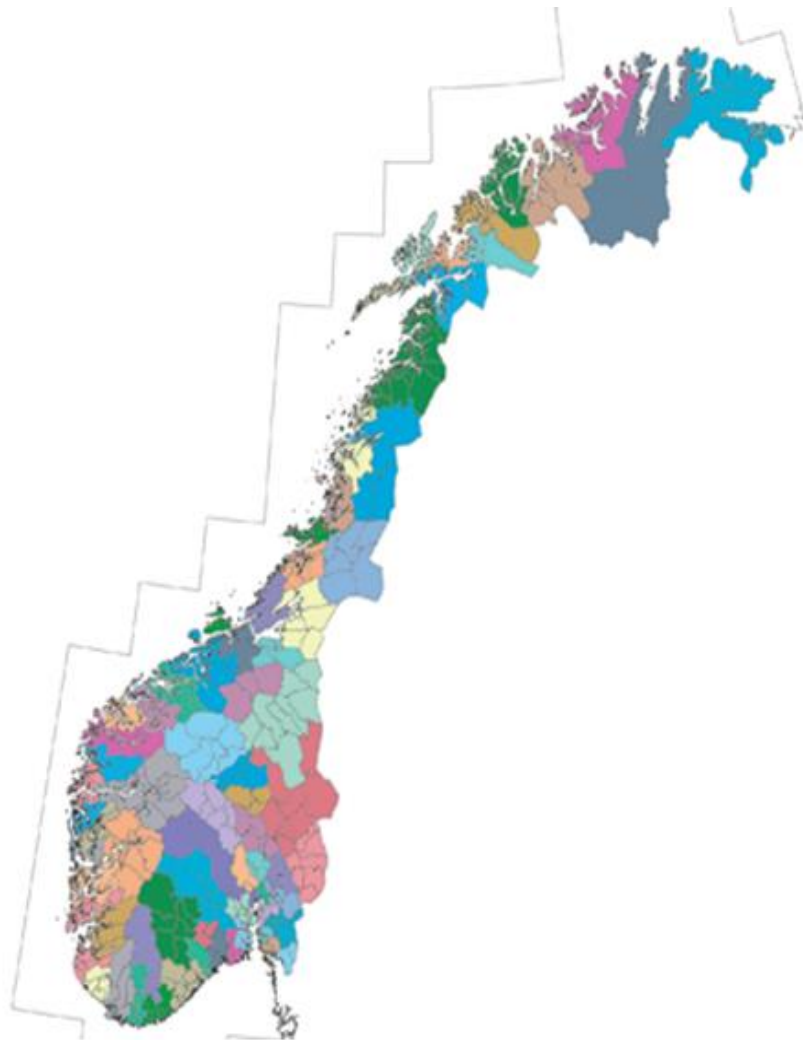
- Zvýšit povědomí o významu meziobecní spolupráce;
- Zvýšit ochotu spolupracovat a snížit soupeření a konkurování mezi jednotlivými obcemi;
- Otázkou je další vývoj z pohledu meziobecní spolupráce vs. slučování obcí;
- Pro další vývoj bude důležité se také zaměřit na spolupráci mezi městy a regiony.

III.11 *Maritta B. Ohrstrand* - Příklady a vývoj meziobecní spolupráce v Norsku

Maritta B. Ohrstrand

V současné době působí jako ředitelka základní školy. Má dvanáctiletou zkušenosti jako politička na plný úvazek, kdy zastávala pozici starostky a zástupkyně starosty. Působí také jako předsedkyně obecní komise pro oblast zdravotnictví a sociálních věcí.

Norsko se skládá z 20 krajů, 430 municipalit a 79 regionálních rad. Prakticky všechny obce v Norsku jsou členy regionálních rad. Regionální rady nereprezentují politickou úroveň, ale jsou politickým orgánem pro spolupráci sousedících obcí za účelem řešení společných problémů. Následující mapa znázorňuje Regionální rady v Norsku.



Cílem norské vlády je snížení počtu municipalit. Problémy, které musí malé obce řešit, jsou zejména následující:

- Jakým způsobem zajistit široké spektrum úkolů, které jsou na obce kladeny;
- Jak vybrat správné zaměstnance – jejich počet a vhodnou kvalifikaci;

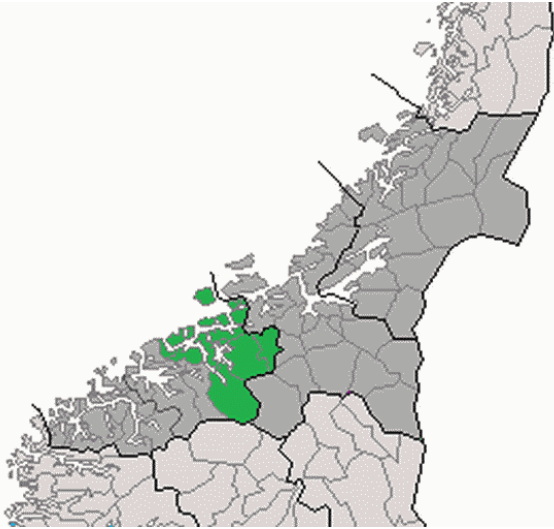
Projekt Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností (číslo projektu: CZ.1.04/4.1.00/B8.00001)

- Málo obyvatel s vyšším vzděláním (především ženy ve věku 20-39 let) ;
- Méně obyvatel žijících v zemědělských oblastech;
- Vybudovat silné a atraktivní regiony pro mladé a vzdělané rodiny;
- Odpovídající doprava a infrastruktura mezi obývanými oblastmi a pracovní příležitosti.

Jak řešíme tyto problémy?

- V naší oblasti jsme ustavili v roce 1990 „ORKide“ – formalizovanou spolupráci mezi 11 obcemi v oblasti Nordmøre (což je náš region s celkem 62 000 obyvateli a 11 municipalitami, kterých původně bylo 13, ale došlo ke dvěma slučováním);
- Starosta a výkonný ředitel (tajemník úřadu) z každé obce se scházejí minimálně třikrát ročně a řeší všechny důležité otázky a problémy pro celou oblast. Místa setkání se průběžně střídají. Mezi společné úkoly a další možnosti, které se probírají, patří – úkoly a výzvy ze strany státu, projekty významné pro celý region, regionální plány.

Následující tabulka obsahuje počty obyvatel jednotlivých členských obcí a mapu oblasti ORKide.

<u>Počet obyvatel členských obcí:</u>	
• Averøy - 5 600	
• Aure - 3 500	
• Gjemnes - 2 500	
• Eide - 3 500	
• Tingvoll - 3 100	
• Smøla - 2 200	
• Halså - 1 600	
• Rindal - 2 000	
• Kristiansund - 24 200	
• Sunndal - 7 000	
• Surnadal - 6 000	

Dohoda

Princip konsensu je klíčovým způsobem, jakým je možné společné aktivity realizovat. Pokud nejsme schopni se dohodnout, není možné věci dělat společně. Dohoda dává záměrům sílu.

Praktické kroky, které realizujeme v našem regionu:

- Stanovení společných cílů a strategií;
- Vytvoření čtyřletého plánu;
- Společné služby fungují i přes hranice obcí;
- Příspěvek za členství platí obce dle počtu obyvatel;
- Projekty jsou financovány zvlášť.

Naše projekty

- ICT Orkide – jedná se o největší projekt, který zajišťuje podporu všem členským obcím při pořízení hardwarového i softwarového vybavení, provozu společné sítě, emailů a archivního systému včetně zabezpečení;
- Strategický plán ekonomického rozvoje pro celou oblast;
- Kancelář pro ochranu dětí – společně využívají tři obce;
- Územní plánování pobřežních oblastí;

- Infrastrukturní projekty (silnice a tunely).

Čím více společně pracujeme, tím více vidíme, že společně dosáhneme lepších výsledků. Platí ale také, že meziobecní spolupráce přenáší některé rozhodovací pravomoci z úrovně obcí na společné orgány. V tomto směru vidíme určitý demokratický deficit, protože o některých věcech nerozhodují přímo volené orgány.

III.12 *Kaimo Käärman-Liive* - Estonská zkušenost s meziobecní spoluprací

Kaimo Käärman-Liive

Asociace estonských obcí, konzultant

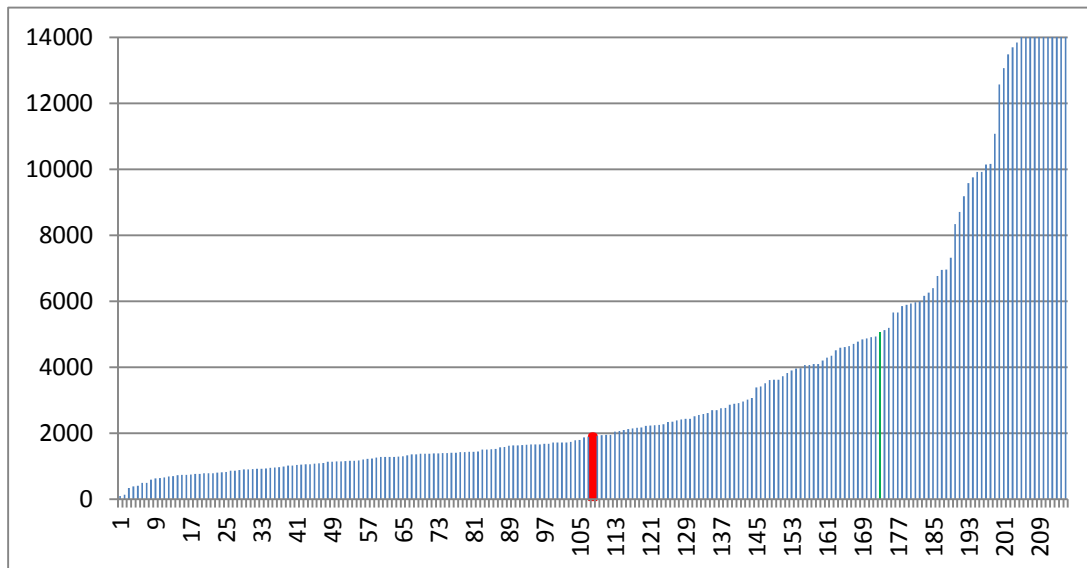
Autor působí v Asociaci estonských obcí více než 10 let. Jeho role je koordinovat účast organizace v legislativním procesu v oblasti ICT a obecních databází, rozvoje modelů spolupráce a mezinárodní spolupráce na obecní úrovni.

Většina municipalit v Estonsku je relativně malá ve srovnání s průměrnou velikostí obcí (lokálních autorit) v členských zemích EU, které se nacházejí v blízkosti Estonska (Finsko, Švédsko, Lotyšsko, Litva).

Většina obcí v Estonsku má méně než 5 000 obyvatel (172 z 215 obcí, 11 z 30 měst a 161 z 185 venkovských obcí) – jedná se o údaje k 1. lednu 2013. Podrobnější rozdělení přináší následující tabulka.

<u>Počet obyvatel</u>	<u>Města</u>	<u>Venkovské obce</u>	<u>Celkem</u>
0 - 1 000	2	36	38
1 001 - 1 500	1	43	44
1 501 - 2 000	1	29	30
2 001 - 3 000	3	27	30
3 001 - 4 000	1	12	13
4 001 - 5 000	3	14	17
5 001 - 7 500	4	13	17
7 501 - 10 000	2	5	7
10 001 - 20 000	8	6	14
20 001 - 50 000	2	0	2
50 001 - 100 000	2	0	2
100 001 -	1	0	1
CELKEM	30	185	215

Nejmenší obec má 99 obyvatel a největší město má 430 026 obyvatel. Průměr činí 6 318 obyvatel. Pokud ale pomíneme hodnotu průměru a spočítáme medián, dojdeme k údaji 1 908 obyvatel. Grafické znázornění těchto dat ukazuje následující graf, kde osa y představuje počet obyvatel.



Všechny obce v Estonsku plní stejné funkce bez ohledu na jejich velikost. Rozpočty územních samosprávných celků jsou nezávislé, což znamená, že je připravují sami. Hlavními zdroji příjmů jsou daň z příjmu a podpora ze státního rozpočtu. Hlavní oblasti výdajů jsou následující (data z roku 2011):

- Vzdělávání - 43 %
- Veřejné služby 22 %
- Kultura 12 %
- Veřejná správa 10 %
- Sociální zabezpečení a zdravotní péče 10 %
- Ochrana životního prostředí 3 %

Základní (parametry, charakteristika) nastavení prostředí pro komunální spolupráce v Estonsku

Základním dokumentem, který definuje meziobecní spolupráci je zákon o uspořádání místních samospráv⁸, konkrétně pak kapitola 10 – Spolupráce místních samospráv.

Za účelem vyjádření, reprezentování a ochrany společných zájmů a za účelem výkonu společných funkcí mohou venkovské obce a města:

- 1) spolupracovat;
- 2) svěřit pravomoci jiné municipalitě za tímto čelem;
- 3) vytvořit sdružení místních samospráv a dalších organizací.

Pro estonské municipality není dána povinnost spolupracovat v jakékoli oblasti, veškerá spolupráce je založená na dobrovolnosti. Nejobvyklejší způsob spolupráce je založení neziskové organizace (sdružení místních samospráv je také nezisková organizace).

Meziobecní spolupráce obvykle funguje s cílem:

- ušetřit peníze;
- omezit zdvojování činností (efektivita);
- zajistit vyšší kvalitu v poskytovaných službách pro občany.

V současné době je řada projektů meziobecní spolupráce spolufinancováno z prostředků EU. Některé příklady takových projektů jsou uvedeny níže.

1) Projekt na jihu Estonska

- Spolupracují tři municipality;
- Projekt je zaměřen na osoby, které se nepohybují na trhu práce, s cílem přivést je tam zpět např. tím, že zajistí hlídání dětí se zdravotním postižením, bude poskytnuto individuální poradenství ekonomicky znevýhodněným osobám, apod.

⁸ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/509012014003/consolide/current>

2) Projekt na jihu Estonska II

- Spolupracují dvě municipality;
- Cílem projektu je také přivést osoby zpět na trh práce;
- V rámci projektu jsou nabízeny osobní asistenti pro osoby s poruchami učení, dětem a mladistvým ze znevýhodněných rodin, osobám s postižením, drogově závislým a osobám propuštěným z vězení.

3) Projekt na podporu mobility

- Na severu Estonska spojilo své síly 11 municipalit, aby společně zajistily sociální přepravu pro své občany (služba není dostupná každému, pro výběr uživatelů jsou aplikována určitá výběrová kritéria);
- Pro vybranou cílovou skupinu je k dispozici dotované taxi v případě, že potřebují přepravit:
 - Za účelem využití veřejných služeb (zdravotnické zařízení, lékárna, finanční, právní či sociální služby);
 - Do školy či práce;
 - Při využití běžných služeb (včetně nákupu, volnočasových aktivit, apod.).

Projekt byl spolufinancován z prostředků EU v letech 2011-2012, ale v současnosti již provoz hradí obce. Region je řídicí osídlen a tak vychází finančně lépe podporovat tento druh „veřejné“ taxislužby než regulérní veřejnou autobusovou dopravu.

Existují také příklady spolupráce, kdy sousedící municipality postavily společné mateřské školky, zařízení na recyklaci odpadu či skládky. Některé obce také provozují společně veřejnou dopravu.

Estonsko je v posledních letech velmi známé pro využívání internetu (e-sloužby), a to platí i na municipální úrovni. Nicméně spolupráce obcí v této oblasti není příliš velká, protože infrastruktura pro většinu e-sloužeb je zajišťována státem. Tato skutečnost ale přináší velké úspory obcím, protože mohou využívat společné služby a platformy a nemusí tedy vyvíjet vlastní řešení pro řadu služeb.

Meziobecní spolupráce by měla teoreticky přinést úsporu prostředků. Pokud se podíváme na příjmy obecních rozpočtů v Estonsku za posledních 5-6 let, ty kvůli státním zásahům poklesly všem obcím včetně těch, které se snažily šetřit prostřednictvím spolupráce. Pokud tedy ubývají finanční prostředky bez ohledu na to, zda spolupracujete či nikoli, příliš to nemotivuje k tomu, aby se spolupracovalo z finančních důvodů. V Estonsku může lobbying přinést zvýšení příjmů obcí prostřednictvím státních investic. Pokud tedy máte možnost tuto cestu využít, opět to nepodporuje iniciativu v oblasti meziobecní spolupráce. Také v některých případech není spolupráce povolena, protože je vnímána jako narušení tržního prostředí (například u některých aktivit v oblasti odpadového hospodářství).

Je třeba také zmínit vliv dotačních prostředků z EU. Řada EU projektů vyžaduje povinnou spolupráci, která tedy není iniciována spontánně, ale de facto je vynucována shora. Řada aktivit, které jsou takto realizovány, trvají jen po dobu trvání projektu a končí spolu s ukončením financování z dotačních prostředků. Je to možné vnímat ze dvou pohledů. Negativní hlasy tvrdí, že existuje přesycenost nutností spolupráce, která kvůli tomu nikam nevede. Pozitivní skutečnost je, že takováto spolupráce je alespoň vyzkoušena a započata díky dotačním prostředkům.

III.13 Zuzana Matušková - Školy a školská zařízení zřizovaná dobrovolnými svazky obcí

RNDr. Zuzana Matušková

Vrchní ředitelka sekce financování kapitoly školství, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

Úvod

Za současného právního stavu a uspořádání veřejné správy České republiky rozděluje stát prostřednictvím zákonů odpovědnost za zajištění podmínek pro vzdělávání a školské služby v oblasti regionálního školství na území České republiky mezi **stát** (reprezentovaný zejména Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy), **kraje a obce** jako územní samosprávné celky.

Obce samosprávu v oblasti školství vykonávají již od počátku devadesátých let minulého století v návaznosti na přijetí zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, a jeho přechodná ustanovení, která vymezovala „delimitaci“ škol, předškolních a školských zařízení na obce.

„Novinkou“, kterou v této oblasti přinesl s účinností od 1. ledna 2005 zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), **je však možnost obce, resp. obcí, plnit své zřizovatelské povinnosti a oprávnění v oblasti školství podle školského zákona také prostřednictvím dobrovolných svazků obcí, jejichž předmětem činnosti jsou úkony v oblasti školství (dále jen „svazek obcí“).**

To znamená, že již od 1. ledna 2005 je možné, aby se zřizovatelem školy nebo školského zařízení stala nikoliv pouze jednotlivá obec, ale **také svazek obcí jako samostatný právní subjekt vzniklý za účelem hájení či prosazování společných zájmů svých členů**. Smyslem a základním účelem této alternativy ke standardnímu zřizovatelskému uspořádání bylo reagovat na demografický vývoj v České republice a stále rostoucí nezbytnost vzájemné spolupráce mezi obcemi při zajišťování kvalitního a dostupného vzdělávání a školských služeb. Zákon tedy umožňuje, aby obce plnily své zákonné povinnosti a odpovědnost za značnou část vzdělávací soustavy České republiky **spojenými silami**.

Byť prvotním cílem a záměrem umožnění této zákonné alternativy bylo zejména **zvýšit efektivitu poskytovaných finančních prostředků do oblasti školství** (jak ze státního rozpočtu, tak rozpočtu jednotlivých územních samosprávných celků), na dále popsanych zkušenostech již existujících „svazkových“ škol a svazků obcí jako jejich zřizovatelů se ukazuje, že případné přínosy tohoto řešení lze z hlediska jejich významu seřadit následovně:

- **zvýšení kvality poskytovaných vzdělávacích služeb;**
- **možnost zachování školy či školského zařízení v daném místě;**
- **možnost zřízení nové školy či školského zařízení v daném místě;**
- **zvýšení efektivity poskytovaných finančních prostředků.**

Podstatné je, že školský zákon v této oblasti skutečně zcela respektuje skutečnost, že veškeré kompetence, které školský zákon ukládá obcím v oblasti zajištění podmínek pro vzdělávání a školské služby, jsou **výkonem jejich samostatné působnosti**. Je tedy jen a pouze na rozhodnutí příslušných obcí, zda budou své zákonné povinnosti v oblasti školství vyplývající z § 177 a následujících školského zákona plnit i nadále samostatně, či zda využijí zákonné alternativy v podobě svazku obcí jako možného zřizovatele školy či školského zařízení. **Zákon tedy obcím v této oblasti nic nenařizuje, ale pouze nabízí.**

K tomu, abychom dokázali dohlédnout případné výhody či nevýhody tohoto alternativního řešení, je nezbytné se na úvod alespoň stručně zastavit u zákonných povinností obcí v oblasti školství.

Postavení obcí v oblasti regionálního školství

Předně je třeba zdůraznit, že rozsah zákonných povinností obcí v oblasti zajišťování vzdělávání a školských služeb podle školského zákona je **shodný pro všechny obce bez rozdílu** (tedy bez ohledu na počet jejich obyvatel nebo to, zda se jedná o obec s postavením města, městyse či statutárního města), neboť všechny obce v souladu s obecním zřízením vykonávají samostatnou působnost ve stejném rozsahu. To znamená, že se svými povinnostmi v oblasti školství, které jsou dále vymezeny,

se musejí vypořádat všechny obce, a nemohou se své odpovědnosti zříci či ji přenést na jiný subjekt.

V § 177 odst. 2 školského zákona jsou stanovena **základní zákonná kritéria**, ke kterým jsou obce a kraje při zajišťování vzdělávání a školských služeb podle školského zákona, zejména při zřizování a rušení škol a školských zařízení, povinny přihlížet.

Jedná se o:

- a) **soulad rozvoje vzdělávání a školských služeb se zájmy občanů obce a kraje, s potřebami trhu práce, s demografickým vývojem a rozvojem svého území;**
- b) **dostupnost vzdělávání a školských služeb podle místních podmínek.**

Toto ustanovení je velmi významné, neboť v souladu s ním je nezbytné pohlížet a vykládat navazující ustanovení vymezující konkrétní zřizovatelské povinnosti obcí (ale i krajů) v oblasti školství. Tato kritéria tak určitým způsobem v současné době nahrazují podrobné **standards dostupnosti veřejných služeb v oblasti školství**, neboť jejich funkční formulace je velmi složitá až nemožná.

To znamená, že školský zákon nestanoví konkrétně, kolik škol či školských zařízení konkrétního druhu, s jakou „kapacitou“ nebo s jakým územním rozložením v rámci obce musí obec zřizovat, obce jsou však při plnění svých zřizovatelských povinností povinny respektovat výše uvedená zákonná kritéria. K těmto kritériím by tak měla obec přihlížet při každém svém rozhodnutí, které se týká zajištění podmínek pro vzdělávání a školské služby na jejím území.

Povinná školní docházka

Základní zákonnou povinností každé obce v oblasti školství je **zajištění podmínek pro plnění povinné školní docházky**. Školský zákon v § 178 stanoví každé obci (bez ohledu na její velikost či počet obyvatel) povinnost zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky dvou skupin dětí, a to:

- a) dětí s místem trvalého pobytu na jejím území a
- b) dětí umístěných na jejím území ve školských zařízeních pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy, které se nevzdělávají ve školách zřízených při těchto školských zařízeních – v praxi se jedná především o děti umístěné v dětských domovech, popřípadě také děti umístěné v dětských domovech se školou.

Tuto svou povinnost může obec splnit především **zřízením základní školy**, a to takové základní školy, ve které budou mít výše uvedené děti skutečně vytvořeny podmínky pro plnění povinné školní docházky (bude zajištěna dostupnost vzdělávání podle místních podmínek, to znamená, že daná škola bude „kapacitně“ dostačovat apod.).

Pokud obec vůbec nezřídí základní školu, resp. v této základní škole či základních školách nejsou vytvořeny podmínky pro plnění povinné školní docházky všech výše uvedených dětí, **ukládá se jí zajistit plnění povinné školní docházky v základní škole zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí**.

Uvedenou povinnost lze v praxi naplnit buď:

1. **uzavřením dohody o společném školském obvodu základní školy zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí**, nebo
2. **členstvím obce ve svazku obcí, který zřizuje základní školu, a plnění z toho vyplývajících povinností.**

První uvedený případ předpokládá uzavření **dohody obcí** (k vytvoření společného školského obvodu tak není možné obce v rámci výkonu jejich samostatné působnosti za současného právního stavu nutit), z nichž jedna je zřizovatelem této základní školy. Podstatné je, že v tomto případě plní „domovská“ obec svou zákonnou povinnost prostřednictvím základní školy jiného zřizovatele. „Domovská“ obec tak nemůže přímo nijak ovlivnit činnost dané základní školy, její provoz, financování či osobu ředitele školy. Zřizovatelské kompetence zůstávají nadále v plném rozsahu v rukou obce, která je jejím zřizovatelem. Postavení „domovské“ obce, která touto dohodou naplňuje své zákonné povinnosti (ve většině případů je i povinna se finančně podílet na provozních či investičních výdajích dané základní školy) tak v žádném případě není ideální.

Smyslem zřízení základní školy ze strany svazku obcí je také především zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky dětí s místem trvalého pobytu na území několika nebo všech členských obcí svazku obcí (resp. na tomto území umístěných ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy). Zřizovatelem základní školy však v tomto případě je **přímo svazek**

obcí jako samostatný právní subjekt, který také podle předem dohodnutých pravidel a podmínek (ve stanovách svazku obcí) vykonává zřizovatelská práva a povinnosti. Na řízení, fungování a financování této školy se tedy podílejí všechny členské obce svazku obcí.

Předškolní vzdělávání v posledním roce před zahájením povinné školní docházky

Obdobně jako v případě zajištění podmínek pro povinnou školní docházku má obec tuto povinnost vůči všem:

- a) dětem s místem trvalého pobytu na jejím území;
- b) dětem umístěným na jejím území v dětském domově.

Tuto svou povinnost může obec splnit především **zřízením mateřské školy**. Uvedené je opět nezbytné vykládat v souvislosti s § 177 školského zákona, to znamená, že ke splnění této zákonné povinnosti nepostačuje, aby obec zřídila jakoukoliv jednu mateřskou školu bez ohledu na její „kapacitu“, ale takovou mateřskou školu, resp. více mateřských škol, ve kterých budou mít výše uvedené děti skutečně vytvořeny podmínky pro předškolní vzdělávání v posledním roce před zahájením povinné školní docházky (bude zajištěna dostupnost vzdělávání podle místních podmínek).

Pokud obec vůbec nezřídí mateřskou školu, resp. v této mateřské škole či mateřských školách nejsou vytvořeny podmínky pro předškolní vzdělávání v posledním roce před zahájením povinné školní docházky všech výše uvedených dětí (některé z těchto dětí nebylo možno přijmout k předškolnímu vzdělávání z kapacitních důvodů ve smyslu § 34 odst. 4 školského zákona), ukládá se jí zajistit předškolní vzdělávání v posledním roce před zahájením povinné školní docházky **v mateřské škole zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí**.

V tomto případě nejsou vymezeny konkrétní způsoby, kterými obec může tuto svou zákonnou povinnost naplnit. V případě mateřských škol se nevymezují spádové školy, a tím pádem ani jejich školské obvody.

V praxi přichází v úvahu především **uzavření smlouvy mezi dvěma nebo více obcemi ke splnění konkrétního úkolu** podle § 48 odst. 1 obecního zřízení, jejímž předmětem je závazek obce, která mateřskou školu zřizuje, vytvořit v této mateřské škole dostatečnou „kapacitu“ k tomu, aby mohly být k předškolnímu vzdělávání v posledním roce před zahájením povinné školní docházky přijaty i děti s místem trvalého pobytu na území druhé obce. I v tomto případě však platí, že uzavření takové smlouvy je pro zřizovatelskou obec zcela dobrovolné, nemusí k němu přistoupit a možnost „domovské“ obce ovlivnit chod a činnost dané mateřské školy je v zásadě minimální.

Druhým způsobem pak opět je, že se **obec stane členem svazku obcí, který zřizuje či zřídí mateřskou školu**, ve které budou mít děti s místem trvalého pobytu na území obce vytvořeny podmínky k předškolnímu vzdělávání v posledním roce před zahájením povinné školní docházky. Zřizovatelem základní školy však v tomto případě je **přímo svazek obcí jako samostatný právní subjekt**, který také podle předem dohodnutých pravidel a podmínek (ve stanovách svazku obcí) vykonává zřizovatelská práva a povinnosti. Na řízení, fungování a financování této školy se tedy podílejí všechny členské obce svazku obcí.

Další oblasti zřizovatelské působnosti obcí

Obec je v souladu se školským zákonem dále povinna zřizovat:

- a) mateřské školy;
- b) mateřské a základní školy s vyučovacím jazykem národnostní menšiny za podmínek stanovených v § 14 školského zákona;
- c) zařízení školního stravování sloužící dětem a žákům škol, které zřizuje.

Jedná se tedy o další školy a školská zařízení, jejichž zřizování je primární zákonnou povinností a odpovědností **obcí**. To však neznamená povinnost každé obce takovou školu či školské zařízení vždy zřídít.

Při aplikaci tohoto ustanovení v praxi je opět nezbytné přihlížet také k § 177 školského zákona, podle kterého obec při zřizování a zrušování škol a školských zařízení dbá zejména o soulad rozvoje vzdělávání a školských služeb se zájmy občanů obce, s potřebami trhu práce, s demografickým vývojem a rozvojem svého území, a dále k dostupnosti vzdělávání a školských služeb podle místních podmínek.

To znamená, že pokud s ohledem na konkrétní situaci v obci není po posouzení výše uvedených kritérií zřízení takové školy nebo školského zařízení na místě, neboť by její provozování nebylo účelné (s ohledem na nízký počet dětí dané věkové kategorie žijících v obci a na dobrou dostupnost tohoto

vzdělávání a školských služeb v sousedních obcích a fungující spolupráci s těmito obcemi apod.), nemá obec zákonnou povinnost tuto školu nebo školské zařízení zřídit.

Na druhou stranu pokud **dojde ke změně situace v dané obci** (například ke zvýšené výstavbě v obci a s tím spojenému zvyšujícímu se počtu dětí dané věkové kategorie žijících na jejím území), **vznikne obci, která dosud takovou školu či školské zařízení nezřizuje nebo nikoliv s dostatečnou „kapacitou“, v souladu s kritérii uvedenými v § 177 školského zákona povinnost takovou školu či školské zařízení zřídit.**

Obec a svazek obcí jako zřizovatel školy nebo školského zařízení

Školský zákon dává obci (stejně jako kraji a svazku obcí) na výběr mezi dvěma právními formami, ve kterých může své školy a školská zařízení zřizovat.

Jedná se o

1. **školskou právní osobu** podle školského zákona nebo
2. **příspěvkovou organizaci** podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

To znamená, že školský zákon **neumožňuje** existenci školy a školského zařízení zřizovaného obcí, krajem nebo dobrovolným svazkem obcí **bez právní subjektivity**, tedy například ve formě organizační složky obce nebo kraje či jako součásti obce, kraje nebo svazku obcí. Činnost každé školy nebo školského zařízení musí být tedy vždy vykonávána určitou právní osobou odlišnou od zřizovatele zřízenou v jedné z výše uvedených právních forem.

Dále to znamená, že při zřizování škol a školských zařízení mohou obce, kraje a svazky obcí využít **pouze dvou právních forem**, a to školské právní osoby podle školského zákona a příspěvkové organizace podle zákona č. 250/2000 Sb. Uvedené na jedné straně znamená, že školský zákon s účinností od 1. ledna 2005 rozšířil nabídku využitelných právních forem oproti předchozím právním předpisům (zákon č. 564/1990 Sb., umožňoval využití pouze právní formy příspěvkové organizace), na druhou stranu je nutné zdůraznit, že **žádnou jinou právní formu upravenou naším právním řádem (například společnost s ručením omezeným, obecně prospěšnou společnost apod.) nemohou tito zřizovatelé využít.**

Toto omezení je motivováno skutečností, že zajišťování vzdělávání a školských služeb v oblastech vymezených školským zákonem je zákonnou povinností obcí a krajů jako veřejnoprávních korporací, přičemž tuto povinnost by zásadně měly zajišťovat **na neziskovém principu** (obě uvedené právní formy mají neziskový charakter).

Školský zákon vymezuje obě právní formy **jako rovnocenné alternativy**, přičemž rozhodnutí, která z výše uvedených právních forem bude v konkrétním případě využita, je pouze na zřizovateli. Z hlediska poskytování vzdělávání a školských služeb nečiní školský zákon mezi těmito právními formami žádný rozdíl – ani jedna není nijak preferována nebo naopak znevýhodněna.

V souladu s § 180 školského zákona **obec (i svazek obcí) zajišťuje výdaje** právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení, které zřizuje, s výjimkou výdajů hrazených z finančních prostředků státního rozpočtu přidělovaných podle § 161 odst. 6 písm. b) školského zákona a z jiných zdrojů.

Z tohoto negativního výčtu vyplývá, že obec (i svazek obcí) jako zřizovatel je v zásadě povinen nést **provozní výdaje a investiční výdaje** právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení, které zřizuje. V této souvislosti má však ve školství používaný pojem „provozní výdaje“ užší význam než význam, který s ním spojuje § 28 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb. V oblasti školství tedy **pojem „provozní výdaje“ zahrnuje ty neinvestiční výdaje, které nejsou hrazeny z výše uvedených zdrojů (státní rozpočet a jiné zdroje).** Jedná se především o neinvestiční výdaje spojené s provozem budovy, v níž se uskutečňuje vzdělávání nebo školské služby, s jejími opravami a údržbou, s pořízením, provozem, opravami a údržbou movitého majetku, který právní osoba využívá k činnosti školy nebo školského zařízení apod.

O vytvoření svazku obcí **sjednávají obce dohodu**, jejíž povinnou přílohou jsou stanovy svazku vymezující další podrobnosti jeho organizace a fungování (§ 50 odst. 2 obecního zřízení). Ke vzniku svazku obcí však s účinností od 1. ledna 2014 dochází až zápisem do rejstříku svazku obcí vedeného u krajského úřadu příslušného podle sídla svazku obcí.

Dobrovolný svazek obcí je právní osobou, jedná tedy svým jménem k tomu ustavenými orgány. Stanovení orgánů dobrovolného svazku obcí, jejich pravomocí a vzájemných vztahů je **předmětem stanov**. Stanovy také vymezují úkoly dobrovolného svazku obcí, způsob materiálního zajištění činnos-

ti svazku – tedy především případné majetkové vklady obcí do svazku a způsob financování jeho činnosti.

Zřizovatelem školy nebo školského zařízení může být pouze **ten dobrovolný svazek obcí, jehož předmětem činnosti jsou v souladu se smlouvou o jeho vytvoření úkoly v oblasti školství.**

Svazek obcí se tak v souladu se školským zákonem může stát zřizovatelem školy nebo školského zařízení za shodných podmínek jako jednotlivá obec. Rozpočtové hospodaření svazku obcí upravuje zákon č. 250/2000 Sb. Z hlediska financování jsou školy a školská zařízení zřizované svazkem obcí postaveny naroveň školám a školským zařízením obecním.

Lze tedy shrnout, že **z právního hlediska je postavení škol a školských zařízení zřizovaných svazkem obcí zcela shodné jako postavení „obyčejných“ obecních škol a školských zařízení,** zákon svazkové školy nijak nezvýhodňuje ani neznevýhodňuje. Jedinou oblastí, kde dosud právní úprava není zcela jednotná, je **oblast rozpočtového určení daní** upravená zákonem č. 243/2000 Sb.

Poznámka: S účinností od 1. ledna 2013 bylo mezi zákonná kritéria, na základě kterých se rozděluje stanovený celkový procentuální podíl na jednotlivých sdílených daních mezi všechny obce nacházejících se na území České republiky, doplněno kritériem poměru počtu dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí k počtu těchto dětí a žáků za všechny obce. Počtem dětí se rozumí počet dětí účastnících se předškolního vzdělávání a počtem žáků se rozumí počet žáků plnících povinnou školní docházku. Váha tohoto kritéria je 7 %, což znamená, že podle počtu dětí a žáků v obecních mateřských a základních školách (a v nižších stupních šestiletých a osmiletých gymnázií zřizovaných obcemi) se v současné době určuje podíl na 7 % celkového objemu prostředků zahrnutých do sdílených daní obcí pro daný rozpočtový rok.

Zavedení kritéria počtu dětí a žáků a jeho procentní váha lze považovat za nové systémové opatření, které směřuje vcelku významnou část výnosů sdílených daní cíleně na financování mateřských a základních škol zřizovaných obcemi (byť zde není stanoveno účelové určení těchto prostředků). Obec tak obdrží vypočtenou částku ze státního rozpočtu přímo z důvodu vzdělávání konkrétního dítěte nebo žáka v jí zřizované škole. Nerozhoduje přitom, zda dítě nebo žák má na území zřizující obce místo trvalého pobytu či nikoliv.

Systém rozpočtového určení daní tak, jak je v současné podobě zákonem č. 243/2000 Sb. nastaven, však opomíjí postavení svazků obcí jako zřizovatelů mateřských a základních škol. Z tohoto důvodu ty obce, které zřizují mateřské školy a základní školy prostřednictvím svazku obcí jako samostatné právnické osoby, obdrží finanční prostředky státního rozpočtu, které ostatní obce obdrží v rámci podílu na sdílených daních, v adekvátní výši formou účelově určeného příspěvku na školství z rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa.

Přínosy tohoto alternativního řešení jsou tak s ohledem na výše uvedené zejména faktického rázu – spolupráce více obcí, hledání společného řešení společných problémů, propojitelnost a větší flexibilita poskytovaných vzdělávacích služeb v reakci na demografický vývoj, širší možnosti získávání dalších finančních zdrojů do oblasti školství apod.

Existující svazkové školy a jejich zkušenosti

V současné době existují v České republice tři školské právnické osoby zřizované svazkem obcí. Dvě z nich lze považovat již za tradiční, neboť vznikly nedlouho po nabytí účinnosti školského zákona, jedna je zcela nová, neboť vznikla dnem 1. ledna 2014.

Jedná se o:

1. Základní a mateřská škola regionu Karlovarský venkov (Karlovarský kraj)

Tato školská právnická osoba vznikla již 1. ledna 2006. Jejím zřizovatelem je Svazek obcí Region Karlovarský venkov, který spojuje obce Sadov, Otovice a Hájek. Právnická osoba v sobě spojuje dvě mateřské školy, jednu úplnou základní školu a jednu základní školu s prvním stupněm (a příslušná školská zařízení) v obcích Sadov, Otovice a Hájek.

2. Základní a mateřská škola Údolí Desné (Olomoucký kraj)

„Svazková škola s názvem „Základní škola a Mateřská škola Údolí Desné“, školská právnická osoba, vznikla jako druhá tohoto typu v naší republice. ZŠ a MŠ Údolí Desné sdružuje totiž dvě neúplné základní školy s prvním stupněm v obcích Rapotín a Sobotín, plně organizovanou základní školu v Petrově nad Desnou, dále sdružuje tři mateřské školy z těchto jmenovaných obcí a dvě školní jídelny. Vzniku této svazkové školy předcházelo zrušení čtyř samostatných příspěvkových organizací, jejichž zřizovateli byly obce Rapotín a obec Sobotín.

Myšlenka svazkového školství byla podnícena jednak snahou reorganizace školství v části mikroregionu údolí Desné, ale také potřebou vyřešit problémy na jednotlivých školách na území obcí Rapotín a Sobotín. Jmenované obce spolu se spádovými obcemi Rejchartice a Vernířovice jsou členy Svazku obcí údolí Desné. Na základě jejich dohody o vytvoření společného školského systému a zřízení školské právnické osoby Svazkem obcí údolí Desné (dále jen svazek obcí nebo SOÚD) byla v poměrně krátké hektické době svazková škola zřízena. Obce zapojené do svazkové školy vytvořily také společný školský obvod. Svazek obcí byl předmětnými obcemi vybrán jako zřizovatel svazkové školy z důvodu jeho silného postavení v mikroregionu údolí Desné, které si vydobyl zejména záchranou a znovuzprovozněním regionální železniční tratě Šumperk-Kouty n/D. Svazek obcí se zabýval a zabývá postupně i dalšími aktivitami společnými pro všechny zapojené obce. Jednou z těchto aktivit je řešit společně současné a budoucí problémy v oblasti školství ve školských zařízeních na jejich území. Zřízením svazkové školy je vytvořen předpoklad pro zapojení dalších zbývajících obcí, sdružených ve Svazku obcí, do vzniklé svazkové školy.

Školská právnická osoba s názvem „ZŠ a MŠ Údolí Desné“, která vznikla transformací uvedených příspěvkových organizací, je zapsána do rejstříku školských právnických osob od 1. 1. 2008. Příмым řízením školy je pověřena tzv. „Kvalifikovaná valná hromada“ Svazku obcí Údolí Desné, v jejímž čele stojí předseda SOÚD“ (Citace z www.udoli-desne.cz/skolstvi).

Ve výše uvedených případech byla výchozí situace v daném regionu a prvotní motivace ke změně rozdílná (negativní demografická situace x umožnění dalšího rozvoje škol a školských zařízení v daném místě), avšak řešení bylo zvoleno obdobné. Podstatné je, že v důsledku organizační a právní změny **nedošlo k zániku žádného pracoviště školy či školského zařízení, pouze ke změně vnitřních organizačních, právních i finančních poměrů**. V rámci tohoto modelu tak žádná z obcí „nepřišla“ o svou školu či školské zařízení, naopak díky němu bylo možné pracoviště školy či školského zařízení v obci zachovat i v případě negativních demografických podmínek.

Na základě praktických zkušeností se vznikem a fungováním „svazkových“ škol uvedených pod body 1. a 2. vydalo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v roce 2012 informační příručku „**Školy zřizované svazky obcí, nové možnosti a možnost volby**“, v níž jsou přehledným a stručným způsobem shrnuty informace, základní argumenty a příklady dobré praxe týkající se činnosti „svazkových“ škol, a to z pohledu ekonomického, pedagogického i manažerského. V příručce nechybí ani pohled starostů jednotlivých obcí, ředitele školy a pedagogických pracovníků, a v neposlední řadě je zohledněn i pohled rodičů (Poznámka: příručka je v elektronické podobě zveřejněna na www.msmt.cz).

Z této příručky lze citovat stěžejní výhody modelu „svazkové“ školy z pohledu ekonomického a pedagogického:

„Z pohledu ekonomického:

- **Úspora hrazení provozních nákladů jiným obcím**, kam děti dojíždí do školy (díky tomu, že obec je jednou smluvní stranou dohody několika obcí o vytvoření společného školského obvodu jedné nebo více základních škol zřizovaných některou z těchto obcí)
- **Pokrytí mzdových nákladů ze státního rozpočtu** (nikoli z příspěvků obcí), včetně nákladů na přesuny pedagogů mezi jednotlivými pracovišti
- **Lepší přístup k dotacím a projektům** jako svazek obcí
- **Lepší přístup k dotacím a projektům** jako větší škola s větším počtem žáků (se školkou a s prvním i druhým stupněm)
- **Úspora provozních výdajů**

Z pohledu pedagogického:

- **Možnost přímé provázanosti školních vzdělávacích programů** od školky až po druhý stupeň
- **Lepší zastupitelnost pedagogů** – nejen co se týče jejich počtu ale i větší šance na odborné a aprobované zastupování a doplňování
- **Možnosti větší specializace pedagogů** – například rodilý mluvčí na výuku jazyků si může od pondělka do pátku pokrýt svůj úvazek, který by menší škola nepokryla (např. každý den jinde - v MŠ, na 1. stupni v jedné obci a na druhém stupni ve 2. obci...)
- **Větší možnosti vzdělávání učitelů** – z malotřídky učitel těžko odjíždí na jednodenní seminář, v týmu se lépe sdílí informace a náměty ze specifických školení, na které je velká škola schopna vyslat učitele nebo člena vedení

- **Lepší přístup ke vzdělávacím projektům a didaktickým pomůckám** – škola s větším počtem žáků a tříd může vstupovat do projektů, ve kterých kromě jiného získá i moderní vybavení a pomůcky, které potom mohou využívat všichni žáci školy
- **Větší prostor pro volitelné předměty** – žáci na malých školách mohou být limitováni nabídkou volitelných a nepovinných předmětů (případně též kroužků) – pokud o předmět projeví zájem 5 dětí, je ekonomicky neudržitelné jej vyučovat. Pokud se ale z většího počtu žáků najde například 15 zájemců, budou tomu bránit již jen místní provozní podmínky, které se překonávají mnohem lépe, než strohá ekonomická data.“

3. Základní škola a Mateřská škola Bez hranic (Středočeský kraj)

Zřizovatelem této školské právnické osoby je svazek obcí Bez hranic, jehož členy jsou obce Mšec, Řevničov, Tuřany a Srbeč. Právnická osoba v sobě zahrnuje čtyři pracoviště mateřských škol a tři pracoviště škol základních (a tomu odpovídající školská zařízení). Jak již bylo uvedeno výše, tato školská právnická osoba vznikla „až“ 1. ledna 2014.

Budoucnost „svazkových“ škol

„Svazkové“ školy jsou a s největší pravděpodobností i nadále budou jednou z alternativ, které školská legislativa nabízí obcím při plnění jejich zákonných povinností v oblasti školství. Tato alternativa může být pro některé obce a některé praktické situace tím správným řešením, jak se spojenými silami „vyporádat“ a „ustát“ často nelehkou situaci v oblasti školství.

S tímto vědomím Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v rámci své metodické role a „propagace“ této zákonné alternativy publikovalo vedle již zmiňované informační příručky „Školy zřizované svazky obcí, nové možnosti a možnost volby“ také metodický návod pro obecní samosprávy, svazky obcí a ředitele jimi zřizovaných škol a školských zařízení „ŠKOLSKÁ PRÁVNICKÁ OSOBA zřízená dobrovolným svazkem obcí“. Tento metodický návod obsahuje průvodce platnou právní úpravou, popisuje postavení a úkoly obcí v oblasti školství, právní úpravu školské právnické osoby, její srovnání s příspěvkovou organizací, převod činnosti školy z působnosti obce do působnosti svazku obcí, a konečně doporučený harmonogram + vzory všech souvisejících dokumentů (materiál je také publikován na www.msmt.cz).

V roce 2013 byl Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy dále realizován dotační program Metodická podpora spolupráce obcí při zřizování škol a školských zařízení v právní formě školské právnické osoby, jehož účelem bylo vytvořit systém podrobných metodických nástrojů pro obce a ředitele škol a školských zařízení při využití právních nástrojů obsažených ve školském zákoně spočívajících ve zřízení dobrovolného svazku obcí, jehož předmětem činnosti jsou úkoly v oblasti školství, a následném zřízení školy a školského zařízení v právní formě školské právnické osoby ze strany tohoto svazku obcí. V rámci tohoto dotačního programu vznikl mimo jiné web www.svazkoveskoly.cz, na kterém jsou publikovány propagační, metodické a další materiály k této problematice.

III.14 Ingrid Štegmannová - Možnosti spolupráce obcí v sociální oblasti

Mgr. Ingrid Štegmannová, Ph.D.

Svaz měst a obcí ČR, vedoucí Oddělení vnějších vztahů a vedoucí projektová manažerka

Autorka nejprve působila více než 10 let v oblasti sociálních služeb v Ostravě, kde v souvislosti s reformou sociálních služeb nastavovala jejich koncepci, plánování a rozvoj, včetně oblasti zvyšování kvality. Následně se v rámci Svazu měst a obcí věnovala 6 let mezinárodní spolupráci, oblasti regionálního rozvoje a realizaci systémových projektů na zlepšení služeb pro obce. Vystudovala obor Řízení a supervize v sociálních a zdravotních službách na Fakultě humanitních studií Univerzity Karlovy v Praze a doktorské studium v oboru Aplikovaná etika na téže fakultě.

Sociální služby patří mezi veřejné sociální služby, jsou ale svým způsobem specifické. Jsou zacíleny na podporu těch nejzranitelnějších skupin obyvatel, kteří se bez pomoci jiných neobejdou. Mají proto často velmi intimní povahu, je zde důležitý citlivý přístup a úspěch mnohdy závisí na rodinných a dalších vazbách uživatelů v rámci komunity. K řešení životních událostí většinou nestačí jen poskytnutí sociální služby, ale je nutné zajistit podporu v oblasti bydlení, zaměstnávání, vzdělávání či trávení volného času.

K tomu přistupují i další východiska, která charakterizují současný stav v sociální oblasti ve vztahu k obcím:

- Nejasné kompetence obcí v oblasti sociálních služeb a vnímání odpovědnosti za jejich zajištění – na rozdíl např. od školství nebo odpadového hospodářství, kde jsou povinnosti obcí jasně stanoveny příslušnou legislativou.
- Výrazné rozdíly v dostupnosti sociálních služeb – zde hrají roli jak geografické podmínky, tak se zde promítá výše uvedená nejasnost v kompetencích a závislost na politických preferencích, kam nasměřovat prostředky z rozpočtu obce.
- Složitost problematiky a její velký záběr – existence více než 30 druhů služeb, které se mohou vzájemně kombinovat, cílová skupina zahrnuje prakticky všechny věkové skupiny, problematika se týká řešení nejrozmanitějších životních situací, od zajištění základních životních potřeb po řešení nepříznivých či krizových situací, ve kterých se lidé ocitají.

V souvislosti s výše uvedenými specifiky i východisky je namísto otázky, jak lze v rámci vzájemné spolupráce obcí tuto složitou oblast uchopit a jaké možnosti zde obce vlastně mají.

Obce spolu mohou v první řadě velmi dobře spolupracovat na tom, aby v daném místě byly sociální služby pro občany vůbec dostupné. Od zjišťování potřeb, mapování stávajících služeb až po vytvoření společného plánu rozvoje sociálních služeb (komunitního plánu) a jeho následné realizace. Obce mají povinnost zjišťovat a vyhodnocovat potřeby poskytování sociálních služeb, chybí jim však často informace od okolních obcí. Malá obec také s největší pravděpodobností nebude mít dostatek finančních prostředků a kapacit na zpracování komunitního plánu, zároveň se neobejde bez spolupráce s ostatními obcemi, jelikož potřebné služby se budou často nacházet mimo její území. První možnou oblastí pro vzájemnou spolupráci obcí je tedy **plánování** sociálních služeb.

I tam, kde jsou služby relativně dostupné, nemusí uživatelům poskytovat uspokojivé řešení jeho životní situace. Nejde až tolik o to, jaký subjekt služby poskytuje, ale zda jsou schopny provázet člověka v místě a čase tak, jak se odehrává jeho životní příběh. Sociální služby musí být v první řadě provázány mezi sebou. Další důležitá oblast je provázanost napříč resorty – zejména v péči o seniory (ale i např. o lidi se zdravotním postižením) je potřeba poskytovat současně sociální a zdravotní služby. Při řešení rozmanitých životních situací je nutné zohlednit i vazby na další oblasti jako je zaměstnávání, bydlení, vzdělávání apod. Sociální služby tedy nefungují jednotlivě a vzhledem k tomu se zde nabízí jako námět pro spolupráci obcí oblast **koordinace** sociálních služeb.

Třetí možnou oblastí pro vzájemnou spolupráci obcí je společné **poskytování** služeb. Když hovoříme o možnosti vytvořit svazkovou školu, proč nevyužít snížení finanční náročnosti na zajištění služby formou sdílení nákladů a nezřídit svazkový stacionář pro seniory, či prostřednictvím svazku nezajišťovat např. pečovatelskou službu? Příklady dobré praxe již v České republice v tomto ohledu existují.

Všechny tři výše uvedené oblasti v sobě skrývají jednu důležitou otázku, a totiž: na jakém území je možno efektivně plánovat, koordinovat a poskytovat sociální služby? V zákonu o sociálních službách

je kraj územím, na kterém mají být definovány sítě služeb. Z územního pohledu je ovšem kraj velkou jednotkou příliš vzdálenou od reálného dění i od občanů samotných. Obec je zase jednotkou příliš malou, navíc při řešení zásadních otázek není jednotlivá obec pro kraj reprezentativním partnerem.

Začíná se proto čím dál častěji hovořit o využití území správního obvodu obcí s rozšířenou působností jako o vhodném území, ve kterém by mohla být realizovaná spolupráce obcí v oblastech řešených i v samostatné působnosti. Rozdílná velikost správních obvodů, různý počet obcí a spojitost s přeneseným výkonem státní správy jsou jmenovány jako nevýhody takto vymezeného území. Argumenty pro jsou však silné:

- jde o území, kde dochází k uskutečňování většiny denních aktivit obyvatelstva a tvoří vhodné spádové území z hlediska funkčního vymezení;
- jde o území, které je součástí systému veřejné správy a jeho výhodou je opora v legislativě; navíc jde o skladebnou jednotku, pokrývající celé území ČR;
- s touto jednotkou počítají i ústřední úřady, jelikož představuje území vhodné z hlediska sběru dat o potřebách obyvatel a dají se zde dlouhodobě sledovat vývojové trendy, spojené se schopností plánovat služby do budoucna.

Důvody partnerství a spolupráce jsou vždy spojeny s výhodností pro zúčastněné strany, spojené s dosahováním např. možných úspor ze společné činnosti, nabídkou většího množství služeb při zapojení dostupných zdrojů, zajištění větší míry efektivity apod. Mezi výhody dlouhodobé spolupráce patří rovněž společné sdílení informací, zkušeností, znalostí nebo inovací. Záměrem příspěvku bylo přednést pár příkladů na zamyšlení, jak využít výhody vyjmenované výše i v tak komplikované oblasti, jako jsou sociální služby, a také úvaha nad funkčním územím pro koordinaci a zajišťování sociálních služeb. Obcím by pro realizaci dohod o spolupráci jistě pomohlo, kdyby byly jasněji definovány kompetence, které mají v této oblasti vykonávat v rámci samostatné působnosti. Tomu by měl napomoci i právě realizovaný projekt Podpora meziobecní spolupráce.

III.15 Pavel Drahovzal - Možnosti spolupráce v oblasti životního prostředí

Mgr. Pavel Drahovzal

Starosta obce Velký Osek

Člen Předsednictva Svazu měst a obcí ČR

Sdružování obcí a měst je zcela přirozenou činností, které napomáhají k realizaci společných zájmů v nejrůznějších oblastech jejich činnosti, a to jak při výkonu přenesené působnosti (státní moc, zejména při rozhodování ve správních řízeních a zajišťování výkonu těchto rozhodnutí), tak při výkonu samosprávy (vlastní rozhodování a jeho výkon ve vlastních záležitostech dané obce).

Spolupráce obcí a měst je zcela běžně v nejrůznějších formách a kvalitě zavedená ve státech, kde je veřejná moc v území zajišťována prostřednictvím místních samospráv a jejich volených představitelů. I v ČR tato spolupráce od obnovení obecního zřízení počátkem 90. let 20. století opět získala na významu, jelikož tato spolupráce přináší jednoznačné pozitivní efekty. Jde o jednu z možností, jak nahradit zajišťování služeb pomocí soukromého sektoru, jelikož sdružení zájmů vychází ekonomicky mnohem přijatelněji pro větší soubor obcí a měst, než pro jednotlivá města a obce.

Sdružování měst a obcí v oblasti životního prostředí probíhá v několika oblastech, nejtypičtější je výstavba a provozování vodohospodářské infrastruktury (tzv. VaKy), tj. čistírny odpadních vod, splaškové kanalizace, vodovody a odběry z vodních zdrojů (úpravný vody) aj.

Rovněž v oblasti odpadového hospodářství, kde jsou obce povinny zajistit nakládání s komunálním odpadem od svých občanů dle zákona o odpadech (§ 17), probíhá spolupráce. Velmi často je na bázi svazku, který pak následně založí provozovatelskou společnost dle obchodního práva, např. společnost s ručením omezením nebo akciovou společnost.

Vzhledem k tomu, že v této oblasti bude docházet k rozsáhlým koncepčním změnám, kdy musí být odpad odkloněn od skládkování k jeho materiálovému nebo energetickému využití, musí obce již nyní zvažovat formu naplnění svých budoucích povinností s přihlédnutím k udržení sociálně-ekonomicky únosné výše poplatku za odpady vybíraného od občanů. Jednou z takových forem je právě sdružení se a objednání si služby nakládání s odpady od soukromého sektoru při dodržení nových legislativních povinností – tento způsob totiž může být pro soukromý sektor velmi zajímavý v tom smyslu, že větší celek přináší větší množství odpadů, větší objem objednaných (dodaných) služeb pro města a obce a tím i vyšší stabilitu časovou (dlouhodobější smluvní vztah) i věcnou (stálé spektrum objednaných – dodávaných služeb) při realizaci dodávek. Další takovou formou je sdružení (svazek) obcí a měst za účelem provozovatelské odborné společnosti, která zajistí plnění povinností měst a obcí. Nadstavbou tohoto je pak i pověření této společnosti nebo přímo svazku realizací investic – zařízení, ve kterých je odpad zpracováván a využíván materiálově a energeticky. Taková zařízení lze však budovat jen při určité kapacitě přijímaných odpadů a vyprodukovaných výstupů, jinak nelze zajistit jejich dlouhodobou udržitelnost a samofinancovatelnost. Malá zařízení jsou efektivní jen pro určité způsoby nakládání s odpady, např. kompostárny, bioplynové stanice, technologicky náročnější zařízení však musí být zbudována ve větším rozsahu, jelikož by technologie nefungovala jinak správně, nebo by se provozně ekonomicky nevyplatila – např. zařízení k energetickému využití odpadů („spalovna“). Při tomto „nadstavbovém“ sdružování měst a obcí mají místní samosprávy jednu výhodu, a to, že na investiční prostředky mohou čerpat i dotační prostředky, jelikož realizují veřejně prospěšný projekt a vložené investice formou dotace snižují následně nároky na provozní příjmy, tj. neprobíhá zahrnutí (rozpouštění) počáteční investice do průběžných (provozních) plateb odběratelů (objednatelů).

Všechny výše uvedené formy jsou již známy a ověřeny nejen v České republice, ale i v zahraničí, např. v Rakousku, Německu, Nizozemí, Francii (která je strukturou a členěním místní samosprávy měst a obcí ČR nejbližší). Ve všech těchto zemích je sdružování měst a obcí obvyklým jevem k naplňování potřeb a zájmů občanů a vždy je tak činěno na základě dobrovolnosti. Zda je sdružování měst a obcí finančně podporováno státem je vždy na rozhodnutí daného státu, ale bývá zvykem, že určitá finanční zvýhodnění nebo finanční oprávnění stát sdružením měst a obcí poskytuje. Bohužel tomu tak není v ČR, o což Svaz měst a obcí ČR usiluje, aby se tím ještě více podpořila spolupráce mezi městy a obcemi. I tak lze sdružování měst a obcí v oblasti životního prostředí jen doporučit, jelikož je prokázáno, že přináší úspory nejen finanční, ale i administrativní a je i nositelem nových směrů uvažování, např. nové technologie či organizace nakládání s odpady.



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST



PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

IV. Literatura

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-meziobecni-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

Odkazy pro další informace

www.obcesobe.cz	Webové stránky projektu „Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností“
www.smocr.cz	Webové stránky Svazu měst a obcí ČR
www.esfcr.cz	Webové stránky poskytovatele dotace

V. Zkratky

CLLD	Komunitně vedený místní rozvoj
DSO	Dobrovolný svazek obcí
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
ENRF	Evropský rybářský fond
ESF	Evropský sociální fond
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
EZFRV	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
FS	Fond soudržnosti
IPRÚ	Integrované plány rozvoje území
IROP	Integrovaný regionální operační program
ISRR	Integrovaná strategie rozvoje regionu
ITI	Integrované územní investice
MAS	Místní akční skupina
MOS	Meziobecní spolupráci
NNO	Nestátní nezisková organizace
OPLZZ	Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost
OPTP	Operační program Technická pomoc
OPŽP	Operační program Životní prostředí
ORP	Obec s rozšířenou působností
PPP	Partnerství veřejného a soukromého sektoru
PRK	Program rozvoje kraje
SA	Smart Administration
SF	Strukturální fondy
SMO ČR	Svaz měst a obcí ČR
SO	Společenství obcí
SPOV ČR	Spolek pro obnovu venkova ČR