

Příloha č. 5
Struktury, formy, členění a spolupráce

Struktura, formy, členění a spolupráce

Správa

Dobré základy jsou důležité, to platí nejen o stavbě rodinného domu, ale i v životě, pokud jde o znalosti a dovednosti. Aby byla látka dobře vysvětlena, je podstatné se zaměřit na samotné jádro věci. Za socialismu bylo lidem dáváno najevo, že právě stát je pravým patronem obecného blaha, proto docházelo k nahrazování pojmů veřejné správy se státní správou. Úkolem správy je řízená regulace daná předem určenými vztahy. V současnosti jde o cílevědomou společenskou činnost směřující k jasnému cíli, jehož charakter se může lišit z hlediska podoby na veřejnou či soukromou.

Kromě zájmu se tyto dva pojmy od sebe liší i vztahem k platnému právu. Veřejná správa je právem vázána více nežli správa soukromá.¹ Soukromý charakter správy bývá spojován s podnikatelskou a hospodářskou činností fyzických či právnických osob. Soukromá správa zavazuje pouze ty subjekty, které jsou s ní v daném specifickém vztahu jako je zaměstnanecký, členský aj. Naproti tomu veřejná správa může zavazovat i subjekty, které jí nejsou přímo podřízeny.²

Dalším vysvětlením, z kterého je cítit patrný rozdíl a rozlišuje tak soukromou správu od veřejné správy, je následující. Pro soukromou správu je charakteristické, že její výkon nesmí v rozporu se zákonem. Tento druh správy však může využít jisté volnosti a upravovat také takové záležitosti, které neupravuje zákon. Veřejná správa naopak smí být uskutečňována pouze na základě zákona a v jeho mezích.³

¹ Viz KADEČKA, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003. 408 s. ISBN 80-7179-794-4. s. 4.

² Viz MATES, P.; MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: VŠE v Praze, 1998, str. 42

³ Viz MATES, P.; MATULA, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: VŠE v Praze, 1998, str. 42

Veřejná správa

Veřejná správa se dotýká každého z nás, ať už si to mnohdy uvědomujeme, či ne. Působení veřejné správy nás provází celým životem, jelikož ona je tu pro občana, pro zajištění jeho bezpečí a usnadnění jeho života. Ukázkovým a jednoduchým příklad je narození a smrt člověka, v jehož souvislosti fungují matriční úřady, které uvedené a mnohé další náležitosti zaznamenávají.

Pojmu veřejná správa přikládáme dvojí význam, rozlišujeme *materiální pojetí* a *formální pojetí* správy. V *materiálním pojetí* je veřejná správa označována jako činnost státních nebo jiných orgánů veřejné moci či subjektů, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen za účelem plnění určitých (veřejných) úkolů. Ve *formálním pojetí* veřejné správy je kladen důraz nikoli na činnost, ale na organizace, kterým je svěřena působnost řešit určité veřejné úkoly, pokud nejsou svěřeny zastupitelským sborům nebo soudům. Zatímco v *materiálním pojetí* správy je rozhodujícím kritériem druh činnosti, kterou mohou vykonávat rozličné subjekty, ve *formálním pojetí* je rozhodujícím kritériem povaha organizace a úkoly, jež má v rámci institucionalizované dělby moci plnit a které jsou jí jako působnost přikázány.⁴

Od správy veřejné je odlišována **správa soukromá**, tj. činnost motivována soukromým zájmem. Jedná se o činnost, jejímž cílem je spravování a rozhojňování soukromého majetku fyzických a právnických osob, jejichž působení nemá veřejnoprávní charakter. Uvedeme si příklad. Kvalifikované spravování a rozhojňování soukromého majetku fyzických a právnických osob. Prosperita soukromé provozovny holičství a kadeřnictví. V rámci soukromé správy je možno s finančním obnosem naložit různě. Prosázet v herně, koupit třeba auto, koupit akcie, darovat ho příbuznému nebo nechat peníze zašité ve slamníku, zapomenout na ně a promeškat případnou měnovou reformu.

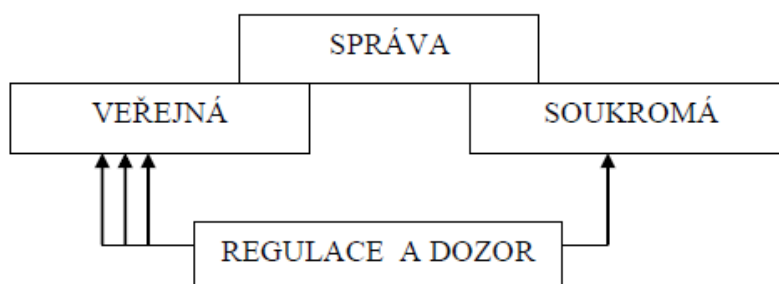
⁴ Viz HENDRYCH, D. *Správní věda, teorie veřejné správy*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2003. 196 s. ISBN 80-86395-86-3. s. 14 – 17.

Dispozice se stejným obnosem v oblasti veřejné správy je ale limitována např. rozpočtovými pravidly, usnesením např. obecního zastupitelstva, účelovým určením dotace, podléhá vnitřní i vnější kontrole apod.⁵

Nutno uvést, že výkon veřejné správy je více spoután právním řádem, více dozorován a regulován, zatímco soukromá správa je poněkud volnější.

Schématicky bychom mohli vyjádřit správu tímto způsobem, když zároveň naznačíme i určitou míru regulace a dozoru.⁶

Obrázek č. 1: Veřejná správa v ČR



Pramen: Viz NEČADOVÁ, Věra. *Veřejná správa*. Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava, 2009. ISBN isbn978-80-87035-19-1. s. 9

Členění veřejné správy je rozmanité. Ku příkladu členíme veřejnou správu z hlediska institucí, v materiálním smyslu, institucí členěných podle míry zapojení do veřejné správy, skupin institucí, které přímo nebo zprostředkovaně vykonávají veřejnou správu a z hlediska územního, které si rozebereme.

⁵ Viz NEČADOVÁ, Věra. *Veřejná správa*. Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava, 2009. ISBN isbn978-80-87035-19-1. s.

⁶ Viz NEČADOVÁ, Věra. *Veřejná správa*. Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava, 2009. ISBN isbn978-80-87035-19-1. s. 9

Členění veřejné správy z hlediska územního ⁷

Na členění veřejné správy se také podíváme z hlediska územního. Toto hledisko člení příslušné instituce do následujících úrovní.

1) úroveň ústřední (celostátní, republiková);

2) úroveň územní (regionální), kterou lze dále členit na:

a) úroveň krajskou;

b) úroveň obecní (místní, lokální);

c) jiné úrovně (např. mikroregion), neboli takové úrovně, které vybočují ze dvou předcházejících členění.

Je na místě zde ještě uvést jednu skutečnost a sice tu, že hojně užívaný výraz územní úroveň, respektive územní správní orgány, vyjadřuje totéž, co výraz regionální, tedy vše, co působí na menším než republikovém území.⁸

Shrnutí

Ve shrnutí můžeme veřejnou správu chápat jako činnost (spravování, službu, dozor atd.) ve veřejném zájmu. Veřejnou správu ale lze rovněž chápat jako souhrn institucí, které veřejnou správu přímo vykonávají. Na veřejnou správu také uplatňují vliv i instituce, které však tuto veřejnou správu přímo nevykonávají. V systému dělby státní moci lze veřejnou správu zařadit do moci výkonné, když výsledky činnosti veřejné správy jsou rozmanité. Veřejná správa zajišťuje síť škol, zdravotnických zařízení, ústavů sociální péče, divadel, muzeí, zajišťuje komunální služby, územní plánování, urbanistický vzhled měst a obcí, správu vodních toků, půdního fondu apod. Veřejnou správu v systému dělby státní moci chápeme jako moc zákonodárnou, výkonnou a soudní.

⁷ Viz NEČADOVÁ, Věra. *Veřejná správa*. Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava, 2009. ISBN isbn978-80-87035-19-1. s. 16

⁸ Viz NEČADOVÁ, Věra. *Veřejná správa*. Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava, 2009. ISBN isbn978-80-87035-19-1. s. 16

V souvislosti s veřejnou správou často zmiňujeme i pojem veřejná služba. Za veřejnou službu jednak považujeme skutečnost bytí ve službě na straně jedné a zároveň i jako užitečnou veřejnou činnost na straně druhé. Veřejná správa v materiálním smyslu je v podstatě souhrn všech správních činností předmětně souvisejících s vládnutím na ústřední i místní úrovni a s poskytováním veřejných služeb, veřejná správa ve formálním smyslu je činností organizačních jednotek a osob, jimiž jsou buďto úřady jakožto přímí nositelé veřejné správy, nebo úřední osoby vykonávající úkony správní povahy, anebo zařízení v postavení nepřímých subjektů veřejné správy.

Na veřejnou správu se můžeme z hlediska členění dívat z několika pohledů:

- 1) členění institucí podle míry zapojení do veřejné správy;
- 2) členění veřejné správy uvnitř skupiny institucí, které přímo, případně zprostředkovaně vykonávají veřejnou správu;
- 3) členění veřejné správy z hlediska územního.⁹

Státní správa

Státní správa je veřejnou správou uskutečňovanou státem a svým charakterem představuje realizaci moci výkonné. Stát jako subjekt veřejné správy vykonává státní správu prostřednictvím státních orgánů, jako je vláda, ministerstva, ústřední správní orgány, územní správní orgány aj.

Podstatou výkonného charakteru státní správy je provádění (vykonávání) zákonů. Charakteristika státní správy jako činnosti podzákonné pak znamená, že státní správa je také zákony vázána. Obecněji řečeno, je vázána v různé míře téměř celým právním řádem, respektive i právními předpisy, které správní orgány na základě zákonů a k jejich provedení vydávají (nevztahují se na ní však např. vyhlášky obcí a krajů vydávané v samostatné působnosti, ačkoliv jsou také součástí právního řádu).

⁹ Viz NEČADOVÁ, Věra. *Veřejná správa*. Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava, 2009. ISBN isbn978-80-87035-19-1. s. 16-17

Státní správa má vedle výkonného, tj. realizačního a podzákonného charakteru též charakter nařizovací. Nařizovací charakter nejvýrazněji vyjadřuje mocenskou pozici orgánů státní správy ve vztahu k těm, vůči kterým je vykonávána, a projevuje se v závaznosti a vynutitelnosti normativních a individuálních správních aktů (vyhlášky, nařízení, respektive správní rozhodnutí).

Obrázek č. 2: Veřejná správa v ČR



Pramen: Viz NEČADOVÁ, Věra. Veřejná správa. Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava, 2009. ISBN isbn978-80-87035-19-1. s. 55

Výkon státní správy lze svěřit orgánům územní samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon (čl. 105 Ústavy). V takovém případě hovoříme o **přenesené státní správě ze státu na nestátní subjekty, kterými jsou obce nebo kraje, respektive hovoříme o přenesené působnosti obcí a krajů.**¹⁰

Možnost svěření výkonu státní správy i územním samosprávám, a tedy fakt, že obce a kraje mohou vykonávat dvojí působnost, je také důvodem existence dvou typů právních předpisů, které obce a kraje vydávají v samostatné, respektive přenesené působnosti (vyhlášky-nařízení).¹¹

¹⁰ Viz NEČADOVÁ, Věra. *Veřejná správa*. Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava, 2009. ISBN isbn978-80-87035-19-1. s. 55

¹¹ Viz NEČADOVÁ, Věra. *Veřejná správa*. Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava, 2009. ISBN isbn978-80-87035-19-1. s. 56

Je samozřejmé, že zákonodárce pečlivě zvažuje, které činnosti svěří nebo případně umožní svěřit nestátnímu subjektu a jaké si stát ponechá, tzn. že je i nadále bude vykonávat sám státními orgány a státními úředníky (například finanční úřady, státní policie, celní správa, armáda apod.).¹²

Územní samospráva

Územní samosprávu v České republice vykonávají obce, kraje a hlavní město Praha, která má zvláštní postavení, neboť je současně obcí i krajem. Územní samospráva je veřejnou správou uskutečňovanou jinými subjekty (v našem případě obcemi a kraji), než je stát.

Územní samospráva (nyní míněna samostatná působnost) se svým způsobem přibližuje soukromé správě, a sice především tím, že je zaměřena pouze na vlastní záležitosti. Se státní správou ji naopak spojuje to, že i obecní, případně krajské záležitosti náleží do teritoria veřejné správy. Základní principy územní samosprávy stanoví Ústava, která v článku 8 především zaručuje obcím a krajům právo na samosprávu. Přiznání práva na samosprávu je akceptováním toho, že obce a kraje logicky mají větší předpoklady a zainteresovanost pro řešení lokálních, případně regionálních záležitostí než stát.¹³

Územně samosprávné celky, tedy obce a kraje, mají zákonem danou pravomoc vydávat normativní právní akty, které jsou závazné vůči svým adresátům. V samostatné působnosti vydávají obecně závazné vyhlášky a v rámci přenesené působnosti vydávají nařízení. Tyto právní předpisy jsou vydávány s územní působností v rámci jejich správního území.¹⁴

¹² Viz NEČADOVÁ, Věra. *Veřejná správa*. Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava, 2009. ISBN isbn978-80-87035-19-1. s. 56

¹³ Viz NEČADOVÁ, Věra. *Veřejná správa*. Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava, 2009. ISBN isbn978-80-87035-19-1. s. 56

¹⁴ Viz HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 91

Obecně závazné vyhlášky územně samosprávných celků jsou neodvozené a podzákonné právní předpisy. Vydávají je zastupitelstva. Zastupitelstva mohou těmito právními předpisy upravovat veškeré záležitosti, pokud to není v přímém rozporu se zákonem, v rámci jejich působnosti. Fyzickým a právnickým osobám mohou ukládat povinnosti pouze, stanoví-li tak zákon. Nařízení územně samosprávných celků jsou odvozené, podzákonné a prováděcí právní předpisy. Tyto právní předpisy jsou vydávány na základě zákona a mohou být vydávány pouze v jeho mezích. Musí být v souladu se zákonem a vyššími právními předpisy. Nařízení územně samosprávných celků vydává rada obce či kraje. Pokud není rada zřízena, přechází tato pravomoc na zastupitelstvo daného územně samosprávného celku.¹⁵

Rozdělení veřejné správy na dva proudy, státní správu a samosprávu, je promítnuto i na působnosti jednotlivých obcí a na základě toho se působnost obcí člení dále na dvě skupiny, kterými jsou samostatná (neboli přirozená či samosprávná) působnost a přenesená (neboli delegovaná) působnost.

Samostatná působnost

Do úseku samostatné působnosti patří záležitosti, které se svým charakterem dotýkají především obce, jejích zájmů a jejích obyvatel. Jde tedy o záležitosti, které zákon přenechává samostatnému, autonomnímu rozhodování obce.

Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů, pokud nejsou zákonem svěřeny státu nebo krajům. Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí právním řádem, není vázána interními akty státu ani kraje. Při vydávání obecně závazných vyhlášek se obce závazně řídí pouze ústavou a zákony.¹⁶

¹⁵ Viz KOUDELKA, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. aktualiz. a přeprac. vydání. Praha: Linde, 2008. s. 56-58

¹⁶ Viz KOUDELKA, Z. Obce a kraje: Podle reformy veřejné správy v roce 2001. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-272-X. s. 69-71

Samostatná působnost obcí a krajů je vzájemně autonomní, to znamená, že každý územní samosprávný celek si samostatně řeší své záležitosti. Ačkoli by se mohlo na zdát, že obce jsou podřízeny krajům nebo jiným orgánům, není to pravda.

Obce i kraje jsou svým výkonem nezávislé z pohledu samostatné působnosti obce. Do výkonu samostatné působnosti obce mohou zasahovat státní orgány a orgány vyšších územních samosprávných celků pouze způsobem, jež stanoví zákon. Pouze zákonem může být omezen okruh záležitostí, který spadá do výkonu obce v samostatné působnosti.¹⁷

Do samostatné působnosti obce především patří vnitřní organizace obce, hospodaření obce, rozvoj územního obvodu obce, územní a regulační plán obce, rozpočet a závěrečný účet obce, vydávání obecně závazných vyhlášek, místní referendum, spolupráce s jinými subjekty aj.¹⁸ Na základě zvláštních zákonů dále patří do samostatné působnosti vybírání místních poplatků, zřizování jednotky dobrovolných hasičů a zajištění požární ochrany, zřizování a správa předškolních zařízení, základních škol, základních uměleckých škol a zařízení jim sloužících.¹⁹

Přenesená působnost obce

Přenesená působnost obce je určena ve speciálních zákonech. Jedná se o **státní správu vykonávanou obcí**. Při jejím výkonu se obec řídí právním řádem, usnesením vlády a směrnicemi ústředních správních orgánů. Na rozdíl od samostatné působnosti je přenesená působnost diferencována podle velikosti obce.

¹⁷ Viz HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice, str. 164

¹⁸ Viz KOUDELKA, Z. *Obce: Koudelka, Zdeněk. Obce a kraje: Podle reformy veřejné správy v roce 2001*. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-272-X. s. 70-78

¹⁹ Viz KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: Podle reformy veřejné správy v roce 2001*. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-272-X. s. 69-71

Hendrych vysvětluje přenesenou působnost následně: *Přenesená působnost obce se odvíjí od moci státní. Její základ je tvořen přenesením pravomocí z moci státní na orgány obce, popřípadě kraje, které jsou dány zákonem. Tento výkon označujeme jako nepřímý výkon státní správy, to znamená, že výkon státní správy je vykonáván jiným orgánem než státem.*²⁰

Podle rozsahu přenesené působnosti rozlišujeme základní přenesenou působnost, která náleží všem obcím, obce s matričním úřadem, obce se stavebním úřadem, obce s pověřeným obecním úřadem, obce s rozšířenou působností.²¹

V přenesené působnosti, na rozdíl od působnosti samostatné, náleží orgánům obce spravování záležitostí, které svým charakterem náleží státu, jako svému nositeli.²² Zákon o obcích pak dále stanovuje, že na **výkon státní správy v přenesené působnosti** jsou obce oprávněny obdržet příspěvek ze státního rozpočtu.²³

V přenesené působnosti může obec vydávat svá nařízení. Tyto právní předpisy musí být vydávány v souladu se zákonem a jinými právními předpisy. Nařízení obce je oprávněna vydávat rada, pokud není v obci zřízena, je tato činnost přenesena na zastupitelstvo obce. **Obce s rozšířenou působností** mají zvláštní postavení, na základě zmocnění zvláštními zákony, a to **vydávat nařízení s platností pro celý svůj správní obvod**. Obec se může v rámci vnější formy činnosti obce řídit pouze právním řádem.²⁴

²⁰ Viz HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část* 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice, str. 178

²¹ Viz KOUDELKA, Z. *Obce: Koudelka, Zdeněk. Obce a kraje: Podle reformy veřejné správy v roce 2001.* Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-272-X. s. 70-78

²² Viz HENDRYCH, D. *kol. Správní právo. Obecná část* 9. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016. s. 105.

²³ Viz Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, §62

²⁴ Viz KOUDELKA, Zdeněk. *Průvodce územní samosprávou: po 1.1.2003 : včetně úplného znění obecního a krajského zřízení.* Praha: Linde, 2003, str. 37

Meziobecní spolupráce

Česká republika se vyznačuje vysokou rozdrobeností sídelní struktury, tzn., že na našem území je **velké množství malých obcí**, které se nacházejí velmi blízko u sebe. Vysoký počet obcí v dnešní době je zapříčiněn obdobím integrace do velkých obcí a následnou obnovou obecního zřízení v roce 1990, kdy došlo k osamostatnění jak samostatných obcí, tak i jejich částí. Obce do 800 obyvatel tvoří kolem 75 % všech obcí České republiky (což je cca 4510 obcí), z tohoto počtu má necelých 1570 obcí velikost pouze do 200 obyvatel.²⁵

V minulých letech vznikla řada studií, která měla za cíl stanovit ideální počet obyvatel na obec. K jednoznačné definici nikdy nedošlo, neboť jednotlivé studie přicházeli s rozdílnými závěry. Zda jsou lepší větší nebo menší obce se v komplexním smyslu nedá určit.

Odborníci se ovšem shodují na tom, že **větší obce mají vhodnější předpoklady pro jejich rozvoj**. Hlavní rozvojové výhody jsou shrnuty v následujících bodech:²⁶

- velké obce jsou pro soukromý kapitál přitažlivější;
- mají lepší předpoklady pro zpracování kvalitních rozvojových dokumentů;
- disponují širším okruhem kvalifikovaných administrativních pracovníků;
- jejich rozpočet je stabilnější;
- mohou si dovolit financovat rozvojové projekty;
- získávají častěji dotační prostředky.

²⁵ Viz KAMENÍČKOVÁ, Věra. Jak jsou na tom malé obce. Obec a finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. 2010, č. 5. ISSN 1211-4189. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6468278>

²⁶ Viz VAJDOVÁ, Z. ČERMÁK, D. ILLNER, M. Autonomie a spolupráce: důsledky ustanovení obecního zřízení v roce 1990 Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2006, str. 20-22

Kapacita malých obcí

Z výše uvedených údajů o struktuře obcí v České republice a rozdílných možnostech rozvoje vyplývá, že **malé obce budou mít při vykonávání samostatné i přenesené působnosti problémy**. Pojem malá obec máme na mysli sídla s počtem obyvatel do 500. Toto kritérium splňuje téměř 60 % všech obcí ČR.²⁷

Nejdůležitějším problémem malých obcí jsou **finance**.

Malé obce mají stále nejmenší příjmy ze sdílených daní. Převážná část jejich finančních zdrojů putuje na administrativní výdaje, protože zákon o obcích stanovuje stejné podmínky výkonu veřejné správy pro všechny obce stejně. **To znamená, že malé obce vykonávají naprosto stejný rozsah agendy jako velká města.**

Pokud v rozpočtech po výdajích na administrativní chod obce zůstanou finance, obvykle se využijí na základní projekty technické a občanské vybavenosti. **Na skutečně rozvojové projekty většinou v rozpočtech nezbyvá.**²⁸

Důvody spolupráce obcí

Hlavním důvodem pro spolupráci je fakt, že společně lze dosáhnout významnějšího výstupu, než kdyby každý subjekt usiloval o dosažení cíle sám. Pro obce je spolupráce přínosná proto, že společně mohou plánovat a realizovat projekty, na které by sama obec nestačila. **Díky sdružování obcí je možné účelněji a efektivněji využívat veškeré prostředky potřebné pro dosažení daného cíle.** Subjekty předpokládají, že výsledkem kooperativní spolupráce si alespoň jeden z nich polepší, přičemž ostatní si nepohorší. Spolupráce může překonávat takové problémy jako je například malá populační velikost obce, či její periferní poloha.

²⁷ Viz MAŘÍKOVÁ, P. Malé obce – sociologický pohled In MAJEROVÁ, V. a kol. Český venkov 2003 – Situace před vstupem do EU Praha: PEF ČZU, 2004, str. 2

²⁸ Viz PERLÍN, R. Spolupráce venkovských obcí – možnost nebo podmínka úspěchu In Agrární perspektivy XIV Praha: PEF ČZU, 2005, str. 570

Výhody a nevýhody malých obcí:

Mezi **nevýhody** patří nedostatečné daňové příjmy, vysoké náklady na administrativu, nedostatek kvalifikovaných pracovníků, málo pracovních příležitostí, nízké úroveň technického zabezpečení, dopravní obslužnosti a sociálních služeb. To vše znemožňuje patřičný rozvoj.

Na druhou stranu mezi **výhody**, kterými se mohou pyšnit jen malé obce je větší míra bezpečnosti, klidu a kvalitnějšího životního prostředí, zejména pak lepší veřejná kontrola a větší míra zapojení občanů do dění a řízení obce. Právě kvalitní životní prostředí, pěkná krajina a agroturistika v sobě skrývají potenciál rozvoje obce prostřednictvím turistického ruchu a zemědělsky orientovaných dotací. Výše uvedené důvody naznačují, proč malé obce neslučovat, ale naopak je přesvědčovat o možné spolupráci.

Formy spolupráce obcí

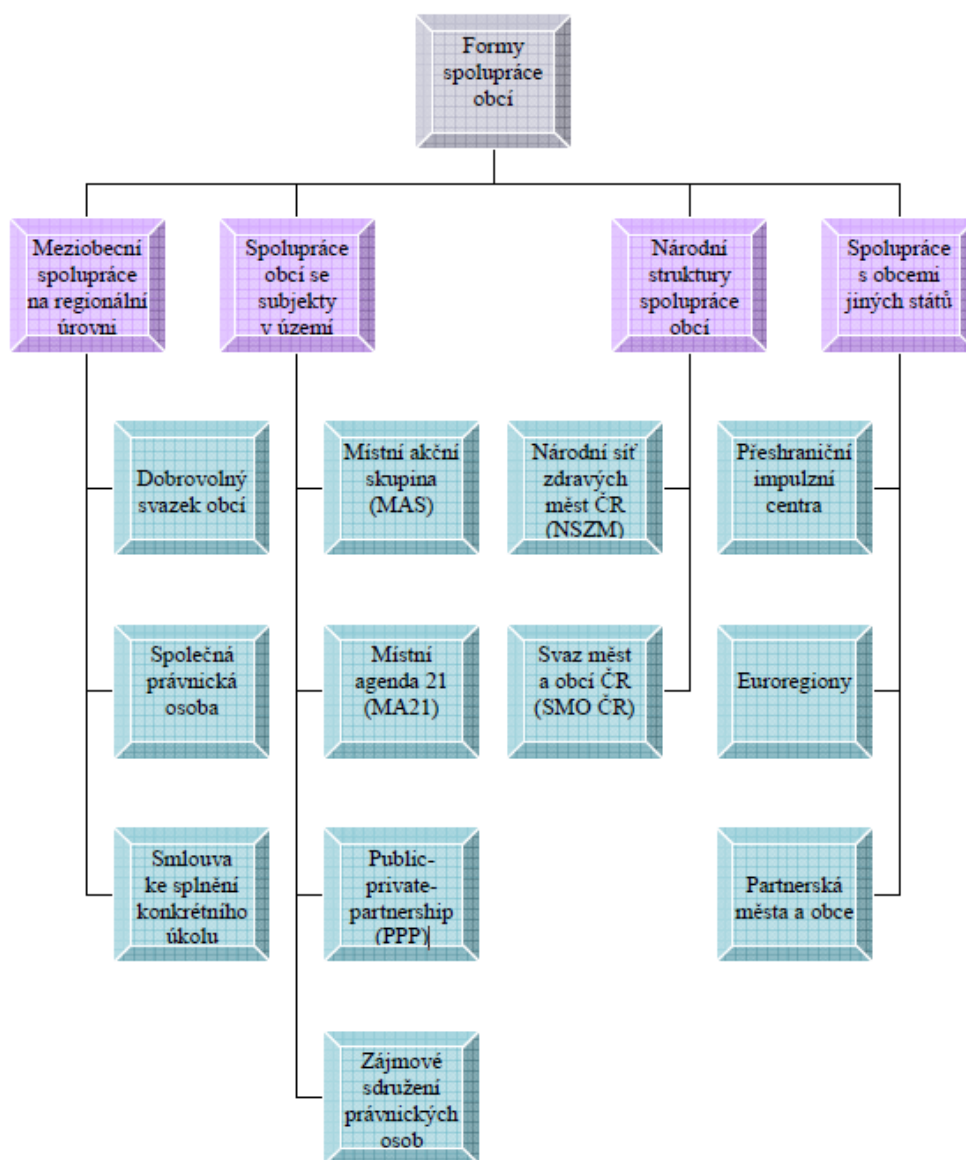
Na základě uzavření **veřejnoprávní smlouvy** mohou spolupracovat obce jak v oblasti samostatné působnosti, tak v oblasti přenesené působnosti. V rámci **samostatné působnosti** mohou obce spolupracovat na základě smlouvy ke splnění konkrétního úkolu, na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí a zakládáním právnických osob podle obchodního zákoníku dvěma nebo více obcemi. V oblasti **přenesené působnosti** je možná spolupráce výhradně na základě veřejnoprávní smlouvy, kdy obec svěří přenesenou působnost jiné obci. Týká se to však pouze přenesené působnosti, která je svěřena orgánům všech obcí.²⁹

Meziobecní spolupráce není pevně vymezena legislativou, není tedy povinností, aby obce do struktur spolupráce vstupovaly. Na druhé straně by to časem mohlo být pro malé obce zcela neefektivní a neúčelné.

²⁹ Viz NOVOTNÝ, V. Územní samospráva a její organizace. Praha: Eupress. 2005. ISBN 880-86.42-1. s. 25 srovnej s: Koudelka, Zdeněk. Obce a kraje: Podle reformy veřejné správy v roce 2001. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-272-X. s. 82-86

Lze tedy konstatovat, že spolupráce mezi obcemi nevzniká, protože musí, ale proto, že spolupráce představuje nástroj, pomocí kterého lze dosáhnout naplnění požadavků a potřeb obce a jejích občanů.

Obrázek č. 3: Členění způsobů a forem spolupráce dle Galvasové.



Pramen: Viz GALVASOVÁ, IVA; BINEK, JAN; CHABIČOVSKÁ, KATEŘINA; HOLEČEK, JAN; HALÁSEK, DUŠAN. Spolupráce obcí jako faktor rozvoje. 1. vyd. Brno: Georgetown, 2007. 140 s. Dostupné také z WWW: <<http://www.garep.cz/publikace/spoluprace-obci-jako-faktorrozvoje.pdf>>

Obec na základě tohoto zákona (§ 35 odst. 2) „*pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku*“.³⁰

Konkrétní smlouvy v meziobecní spolupráci

Veřejnoprávní smlouva

Veřejnoprávní smlouva je možná v rámci přenesené působnosti. Mezi obcemi se uzavírají dva druhy veřejnoprávních smluv.

První formou je možnost, kdy **malá obec přenese část nebo celou přenesenou působnost na větší, administrativně lépe vybavenou obec**. Obě zúčastněné obce **musí být ze stejného správního obvodu obce s rozšířenou působností**. Nejčastěji se přenáší agenda vyřizování přestupků. K platnosti těchto smluv je nutný souhlas krajského úřadu, v jehož správním obvodu se obce nacházejí.³¹

Veřejnoprávní smlouvy mohou dále uzavírat **obce s rozšířenou působností v rámci správního obvodu krajského úřadu**. Důvody těchto smluv lze spatřovat v nedostatečném počtu kvalifikovaných pracovníků nebo chybějících prostorách pro vykonávání agendy. Smlouvy jsou převážně uzavírány v oblastech státní památkové péče, sociální péče a dopravně správních činností. K uzavření smlouvy je třeba souhlasu Ministerstva vnitra nebo jiného věcně příslušného správního úřadu.³²

³⁰ Viz GALVASOVÁ, IVA; BINEK, JAN; CHABIČOVSKÁ, KATEŘINA; HOLEČEK,

³¹ Viz Ministerstvo vnitra České republiky: Veřejnoprávní smlouvy [online] 2010 [cit. 16. 10. 2013] Dostupné z WWW: <http://www.mvcr.cz/clanek/verejnopravni-smlouvy-159710.aspx>

³² Viz Ministerstvo vnitra České republiky: Veřejnoprávní smlouvy [online] 2010 [cit. 16. 10. 2013] Dostupné z WWW: <http://www.mvcr.cz/clanek/verejnopravni-smlouvy-159710.aspx>

Samostatná působnost v rámci meziobecní spolupráce na regionální úrovni je možná pouze mezi obcemi, řídí se zákonem o obcích, výjimkou je společná právnická osoba, která se řídí obchodním zákoníkem. Viz následující členění.

Smlouva ke splnění konkrétního úkolu³³

Smlouva ke splnění konkrétního úkolu představuje další možnost obcí spolupracovat v samostatné působnosti podle obecního zřízení. Smlouva může být uzavřena **pouze mezi obcemi**. Schvalují ji zastupitelstva zúčastněných obcí a musí mít písemnou formu. Podle potřeby projektu lze smlouvu uzavřít na dobu určitou i neurčitou.

Ve většině případů se smlouvy řídí občanským zákoníkem, v oblastech mimo soukromé právo správním řádem. Většinou se jedná o projekty, na které sama obec nestačí a které jsou využitelné pro více obcí. Daný projekt ale musí **spadat do samostatné působnosti obcí**. Konkrétními úkoly jsou například stavba vodovodu, provozování skládky odpadu nebo vybudování stavby pro společné užívání.

Společná právnická osoba

Obce mohou v případech, kdy společný úkol vyžaduje stabilnější spolupráci zřizovat právnické osoby. **Právnická osoba musí mít formu akciové společnosti nebo společnosti s ručením omezeným**. V praxi se tohoto druhu spolupráce využívá nejčastěji při zakládání agentur cestovního ruchu, dopravních podniků a správy bytových domů. Zákon o obcích tuto možnost dále neupravuje a odkazuje na **úpravu v obchodním zákoníku**.³⁴

³³ Viz VEDRAL, J. VÁŇA, L. BŘEŇ, J. PŠENIČKA, S. Zákon o obcích (obecní zřízení) komentář. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 275 -280

³⁴ Viz GALVASOVÁ, I., BINEK, J., CHABIČOVSKÁ, K., a kol. (2007). *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. 1. vyd. Brno: Georgetown, 2007. 33 s. ISBN 80-251-20-9.

Dobrovolný svazek obcí

Dobrovolný svazek obcí je nejčastější formou spolupráce obcí v ČR. Mohou se sdružovat pouze za účelem spolupráce **v oblasti samostatné působnosti**, např. školství, cestovní ruch, dopravy, kultury, čistoty obce atd. Snižují tím jednak administrativní náklady, ale také celkovou náročnost projektů. Základní dělení je na svazky monotematické a na mikroregiony. **Mikroregiony** jsou svazky, které jsou geograficky či socioekonomicky spojené. Jejich cílem je **rozvoj celého území nebo jeho části**. Společně na něm pracují a podporují ho různými aktivitami. **Monotematické svazky** bývají zřizovány výhradně za účelem **konkrétní činnosti**. Spojí se pro dosažení poměrně krátkodobého cíle a po jeho splnění jejich vzájemná součinnost obvykle končí. Velmi častým příkladem je společná technická infrastruktura.³⁵

³⁵ Viz GALVASOVÁ, I., BINEK, J., CHABIČOVSKÁ, K., a kol. (2007). *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. 1. vyd. Brno: Georgetown, 2007. 43 s. ISBN 80-251-20-9.