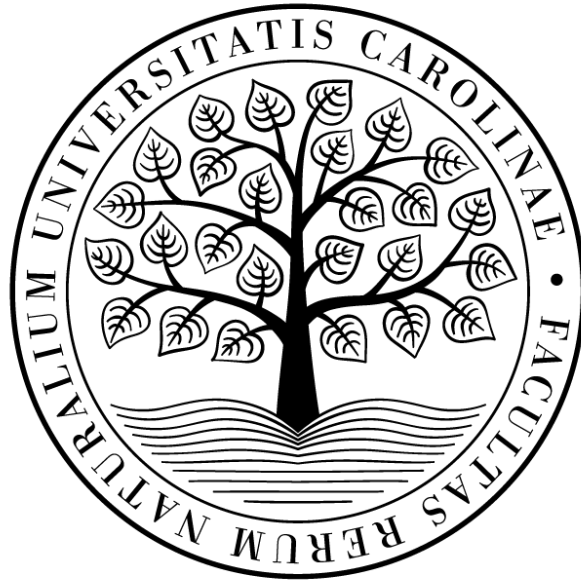


Univerzita Karlova
Přírodovědecká fakulta

Studijní program: Demografie se sociální geografii



Jakub Vršek

VÝZNAM SPOLEČENSTVÍ OBCÍ
THE IMPORTANCE OF THE COMMUNITY OF MUNICIPALITIES

Bakalářská práce

Vedoucí práce: RNDr. Radim Perlín, Ph.D.

Praha, 2025

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem závěrečnou práci zpracoval samostatně a že jsem uvedl všechny použité zdroje a literaturu. Tato práce ani její podstatná část nebyla použita k získání jiného nebo stejného akademického titulu.

V Praze, dne 15. dubna 2025

.....
Jakub Vršek

Poděkování

Rád bych poděkoval vedoucímu mé bakalářské práce RNDr. Radimu Perlínovi, PhD. za rady, připomínky a celkovou pomoc během zpracování této práce. Dále bych chtěl poděkovat všem respondentům za ochotu a spolupráci.

Abstrakt

Tato bakalářská práce se zabývá nově vzniklým institutem společenství obcí a důvodům jeho vzniku. V teoretickém úvodu se práce věnuje meziobecní spolupráci, formám a metodám meziobecní spolupráce a aktérům, kteří ji ovlivňují. Dále pak práce rozebírá problematiku územní fragmentace v Česku. Druhá část práce se věnuje socio geografické analýze dosud založených společenství obcí a analýze důvodů vzniku vybraných společenství, a to na základě rozhovorů s jejich představiteli. Odpovědi respondentů jsou rozděleny do sedmi tematických kategorií podle klíčových slov. Dále práce vyhodnocuje jednotlivé kategorie a předkládá závěry plynoucí z provedené analýzy.

Klíčová slova: společenství obcí; meziobecní spolupráce; veřejná správa; územní fragmentace; aktéři; sdílený úředník.

Abstract

This bachelor thesis deals with the newly created institution of the community of municipalities and the reasons for its creation. In the theoretical introduction, the thesis focuses on inter-municipal cooperation, forms and methods of inter-municipal cooperation and the actors that influence it. Then the thesis analyses the issue of territorial fragmentation in the Czechia. The second part of the thesis is devoted to a socio-geographical analysis of the communities established so far and to an analysis of the reasons for the establishment of the selected communities, based on interviews with their representatives. The answers of the respondents are divided into seven thematic categories according to key words. The thesis then evaluates each category and presents conclusions drawn from the analysis.

Keywords: community of municipalities; intermunicipal cooperation; public administration; territorial fragmentation; actors; shared official.

Obsah

1	Úvod	8
2	Meziobecní spolupráce	10
2.1	Územní fragmentace v Česku.....	10
2.1.1	Vývoj počtu obcí	10
2.1.2	Boj s fragmentací	13
2.2	Důvody k meziobecní spolupráci	14
2.2.1	Úspory z rozsahu	14
2.2.2	Vyšší efektivita správy	16
2.2.3	Dotace z externích zdrojů.....	18
2.2.4	Reforma veřejné správy	19
2.3	Aktéři meziobecní spolupráce	21
2.4	Dosavadní formy meziobecní spolupráce v České republice.....	22
2.4.1	Dobrovolný svazek obcí.....	22
2.4.2	Místní akční skupina	23
2.5	Společenství obcí.....	24
3	Metodika	26
3.1	Metodika kvantitativní analýzy	26
3.2	Metodika kvalitativního výzkumu	26
4	Analýza existujících SO	28
4.1	Analýza zkoumaných SO	36
4.1.1	Sociálně geografické hodnocení.....	36
4.1.2	Správní uspořádání SO	39
5	Vyhodnocení rozhovorů	42
5.1	Vedoucí představitelé společenství.....	42
5.2	Vznik SO a jeho důvody	43
5.3	Legislativa	46
5.3.1	Financování a dotace	47
5.3.2	Sdílený úředník	47
5.4	Informovanost	48
5.5	Spolupráce	49
5.5.1	Role města	51

5.6	Činnosti společnosti.....	52
5.7	Hodnocení a doporučení.....	55
6	Závěr.....	57
	Literatura.....	59
	Přílohy	63

Seznam obrázků

Obr. 1: Počet obcí ČR podle velikostních kategorií v roce 2024	12
Obr. 2: Počet obyvatel velikostních kategorií obcí ČR v roce 2024	12
Obr. 3: Založení meziobecní spolupráce kvůli dotacím od EU.....	19
Obr. 4: Vznik SO do února 2025	30
Obr. 5: Mapa SO vzniklých do 1. 4. 2025	33
Obr. 6: Periferie typu obtížná dostupnost.....	34
Obr. 7: Typologie správních obvodů POÚ podle rozvojového potenciálu.....	35
Obr. 8: Členské obce SO Hořovicko ve správním obvodu ORP Hořovice	37
Obr. 9: Členské obce SO Voticko ve správním obvodu ORP Votice.....	38
Obr. 10: Členské obce SO Jilemnicko ve správním obvodu ORP Jilemnice	39

Seznam tabulek

Tab. 1: Vývoj počtu obcí na území Česka	11
Tab. 2: Přehled SO a počet jejich členů.....	29
Tab. 3: Údaje o počtu obyvatel za obce a části obcí v existujících SO	31
Tab. 4: Jména respondentů, jejich funkce, a příslušnost k SO	42
Tab. 5: Probíraná témata v rámci SO	54

Seznam příloh

Otázky respondentům.....	63
--------------------------	----

Seznam zkratek

OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
DSO – Dobrovolný svazek obcí
SO – Společenství obcí
ORP – Obec s rozšířenou působností
NERV – Národní ekonomická rada vlády
MF ČR – Ministerstvo financí České republiky
MV ČR – Ministerstvo Vnitra České republiky
EU – Evropská unie
MAS – Místní akční skupina
NSMAS – Národní sdružení Místních akčních skupin
LEADER – Propojení aktivit rozvíjejících venkovskou ekonomiku

1 Úvod

Česká republika má nejvyšší počet obcí na obyvatele ze zemí OECD. Celkem 6 258 obcí, z nichž má přes 88 % méně než 2 000 obyvatel, brání podle OECD účinnému poskytování veřejných služeb a politik (OECD 2023). Malé obce se často potýkají s administrativní zátěží v důsledku chybějící nebo nedostatečně kvalifikované pracovní síly. Tato územní roztržitost je v české společnosti dlouhodobě diskutovaným a palčivým tématem. Jedním z možných řešení je posílení meziobecní spolupráce, která má dosud v Česku formu dobrovolných svazků obcí (DSO). Tyto svazky obcí však postrádají pevnější zakotvení ve struktuře veřejné správy a podle OECD jim chybí stabilita ve správě a financování. DSO nejsou vázány na hranice správních obvodů, ani nemají stanoveny minimální a maximální rámce pro počet členů. V praxi tak dominují malé a jednoúčelové svazky, vzniklé k řešení krátkodobých úkolů, které se po naplnění účelu mohou stát nefunkčními. Na posílení formy meziobecní spolupráce se shodlo OECD v prohlášení o stavu veřejné správy České republiky a koncepcie Ministerstva vnitra (Klientsky orientovaná veřejná správa 2030) a ministerstva pro místní rozvoj (Strategie regionálního rozvoje ČR 21+, Koncepcie rozvoje venkova) jejichž závěry jsou shrnuty v Jihlavské deklaraci z roku 2021.

Z důvodu posilování a zvýšení stability meziobecní spolupráce a z důvodu kvalitnějšího zajištění řady činností na obecní úrovni vznikl novelou zákona o obcích 1. 1. 2024 institut společenství obcí (SO) (128/2000 Sb. § 53a). Jedná se o formu svazku obcí, která má však na rozdíl od DSO pevněji nastavená pravidla. SO může být tvořeno pouze obcemi, které se nacházejí ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností (ORP). Každá obec může být členem pouze jednoho SO a navíc je nastaven minimální počet obcí, který je potřeba pro založení. Těmito pravidly se má docílit návaznosti svazků na územně správní členění státu a vytvoření funkční sítě, která by plnila úkoly „nadobecní“ povahy. Do budoucna by tak mohla vzniknout nová funkční mikroregionální úroveň samosprávy mezi obcemi a kraji, která dosud v České republice chyběla. Zákon dále upravuje i předmět činnosti, kde má SO oproti dosavadním svazkům zajišťovat koordinaci veřejných služeb a strategického rozvoje členských obcí. SO má také možnost zřídit pozici sdíleného úředníka, který by měl vyřešit problém nedostatku specializovaných pracovníků a pomoci malým obcím bez profesionálního obecního úřadu zajišťovat činnosti, které mají vykonávat podle zákonů a dalších právních norem.

Stejně jako DSO je SO založeno na dobrovolnosti. Je zde aplikována kombinace přístupů zdolana-horu, dobrovolný vznik z iniciativy obcí, a shora-dolů, zastřešení pod pravidla státu. Toto řešení se zdá jako vhodným kompromisem mezi současnou vysokou fragmentací obcí a „násilným“ slučováním obcí. Tuto hypotézu podporuje i změna přístupu Národní ekonomické rady vlády (NERV). V roce 2022 vydala NERV návrh, který se zmiňuje o úspoře 10 miliard korun při redukci počtu obcí do 1 000 obyvatel. Tento návrh byl kritizován řadou starostů a politiků. Po zavedení SO v roce 2024 NERV doporučuje systémové využití vznikajícího institutu společenství obcí a posílení role ORP v samosprávě a přenesené státní správě.

Hlavním cílem této bakalářské práce je prověřit důvody vzniku nových společenství obcí a sledovat, jaké mají jejich představitelé očekávání pro budoucí přínos pro region. Práce zkoumá argumenty pro a proti vzniku společenství obcí a také vztah mezi společenstvím obcí a původními DSO. Sleduje početní vývoj a strukturu vzniklých společenství. Dále sleduje socio geografické trendy jako geografické rozmístění z hlediska polohy vůči hlavním centrům osídlení (horizontální geografická poloha) i velikosti (vertikální geografická poloha).

Výzkumné otázky, kterými se tato bakalářská práce bude zabývat jsou:

1. Kdo jsou hlavní lídři, kteří iniciovali vznik společenství a jaké jsou jejich motivy
2. Jaké jsou faktory, které vedou ke vzniku společenství obcí?
 - a. Vnitřní faktory – tedy vůle zapojených obcí
 - b. Vnější faktory – tedy tlak regionální, centrální veřejné moci
3. Jaké geografické faktory (poloha, velikost) ovlivňují vznik SO?

Hlavní metodou výzkumu v této práci je analýza kvalitativních rozhovorů s představiteli vzniklých SO na základě klíčových slov. Práce bude dále doplněna analýzou kvantitativních dat, aby bylo možné komplexně zhodnotit danou problematiku.

V teoretické části se práce zabývá důvody vzniku meziobecní spolupráce, jejími typy a vývojem sídelní struktury v Česku. V metodické části práce vysvětluje, jak byla data k analýze získána. Data jsou poté v kapitole Výsledky analyzována a v další kapitole shrnuta do závěru.

2 Meziobecní spolupráce

Meziobecní spolupráce je dohoda mezi dvěma nebo více obcemi o společném řízení jedné nebo více jejich kompetencí a sdílení nákladů (Hertzog 2010). Spolupráce může být dočasná, nebo permanentní, a ne vždy se musí jednat o právně ošetřenou kooperaci. Jedná se tedy o spolupráci, která může být rozdílná ve svých cílech, uspořádání, právních formách a politických poměrech. Hulst a Montfort (2007) doplňují, že ujednání o spolupráci jsou doplňkem organizace národních správních systémů. Nenahrazují tak stávající subjekty veřejné správy, ale vytvářejí ve větší, či menší míře mezi těmito subjekty institucionalizované vazby. Hertzog (2010) klasifikuje meziobecní spolupráci do šesti typů. Prvním typem je neformální spolupráce, kdy se aktéři domlouvají ústně. Druhým je právní smlouva mezi aktéry. Dalšími typy spolupráce na lokální úrovni jsou partnerství s nevládními organizacemi, spolupráce s obchodními firmami, kdy obce spolu s jinými investory mají příjmy z vlastních podniků, dále veřejné jednoúčelové spolupráce a nakonec i veřejné víceúčelové spolupráce. Tyto formy se často vyskytují společně i v rámci jednoho státu.

2.1 Územní fragmentace v Česku

2.1.1 Vývoj počtu obcí

V Česku existuje hustá síť malých sídel. Skládá se převážně z malých obcí a z velmi malého počtu středních a velkých měst (Illner 2010). Po vzniku obecní samosprávy (1855) se téměř všechna existující sídla stala obcemi a v následujících dekádách jejich počet nijak dramaticky neklesal. V roce 1950 byl počet obcí na území Česka 11 459. Souviselo to s tradicí a silným vztahem obyvatel k území. Místní samosprávy tak existovaly i v těch nejmenších sídlech. Po nástupu komunistického režimu byla tato struktura narušena. Byly provedeny „násilné“, centrálně řízené amalgamační reformy. V roce 1960 bylo zrušeno téměř 20 % existujících obcí, které byly administrativně připojeny k sousedním obcím. Roku 1971 byla sídelní struktura přeorganizována na systém střediskové soustavy osídlení, založeném na teorii centrálních míst. Vznikla nová kategorizace sídel, a to na střediska osídlení obvodního významu, místního významu a ostatní sídla. Cílem této reformy bylo zjednodušení sídelní struktury pro lepší management správy. Mezi lety 1970 a 1989 byl počet obcí zredukován o téměř 50 %. Rušení obecního statutu bylo v duchu střediskové soustavy doplňováno i rušením malých provozoven obchodů, hospod a malých provozů zemědělských družstev, a to zcela bez jakékoliv diskuze s místními obyvateli. Nová struktura centralizovaně přidělovala finanční prostředky

a preferovala investiční rozvoj pouze v definovaných střediskových sídlech. Ostatní sídla, tedy malé přidružené vesnice, měly omezené možnosti prosadit svoje návrhy na investice do veřejného prostoru, jako je třeba oprava komunikací, rekonstrukce veřejného osvětlení nebo další investice.

Se změnou režimu přišli po roce 1989 i nové liberálnější pohledy na sídelní strukturu. Od roku 1990 bylo pro místní části obcí jednodušší se odtrhnout od střediskové obce a získat nezávislost a s tím i související naději, že se do obce vrátí i zaniklé služby (Illner 2010). Legislativní pravidla pro rozdělení obcí na počátku 90. let nebyla zapsána v českém právním řádu a v tomto období stačilo, že obyvatelé sídla sepsali petici a požádali, prostřednictvím okresního úřadu, o zřízení samostatné obce. Formální pravidla pro vznik nové obce se do právního řádu dostala až v druhé polovině 90. let. Proto se počet nových obcí od roku 1990 rapidně zvedl. Tento rok jich vzniklo 1 684 (Vajdová, Čermák, Illner 2006). Změny počtu obcí v Česku proběhly ve dvou základních vlnách. V první vlně do prvních svobodných komunálních voleb v listopadu 1990 vzniklo přibližně 1 800 nových obcí a další nové obce vznikly k datu Cenzu 1991, který proběhl 3. 3. 1991. K tomuto datu v Česku existovalo cca 6 097 obcí.

Mezi lety 1989 a 1991 vznikly téměř dva tisíce nových obcí, které se oddělily od 1 032 obcí. Územní změny se tedy týkaly jedné čtvrtiny ze 4 120 obcí, které existovaly v roce 1989. Po roce 1991 intenzita změny počtu obcí postupně klesala a po roce 1995 se počet obcí již prakticky ustálil na hodnotách od 6 230 do současných 6 258. Od roku 2016 je počet obcí v Česku 6 258 včetně čtyř vojenských újezdů (ČSÚ 2024).

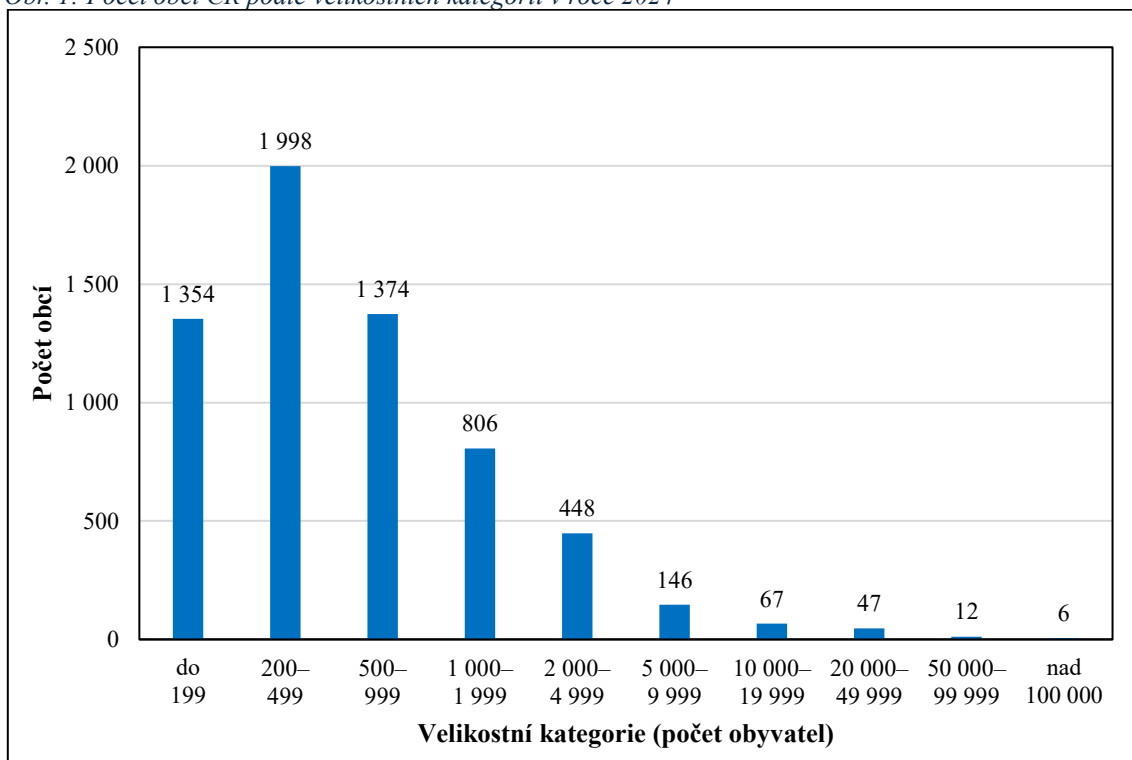
Tab. 1: Vývoj počtu obcí na území Česka

Rok	1950	1961	1970	1980	1989	1991	1993	1995	2010	2016
Počet obcí	11 459	8 726	7 511	4 778	4 120	5 768	6 196	6 232	6 250	6 258

Zdroj: Historický lexikon obcí České republiky - 1869–2005, Malý lexikon obcí 2010 a 2016

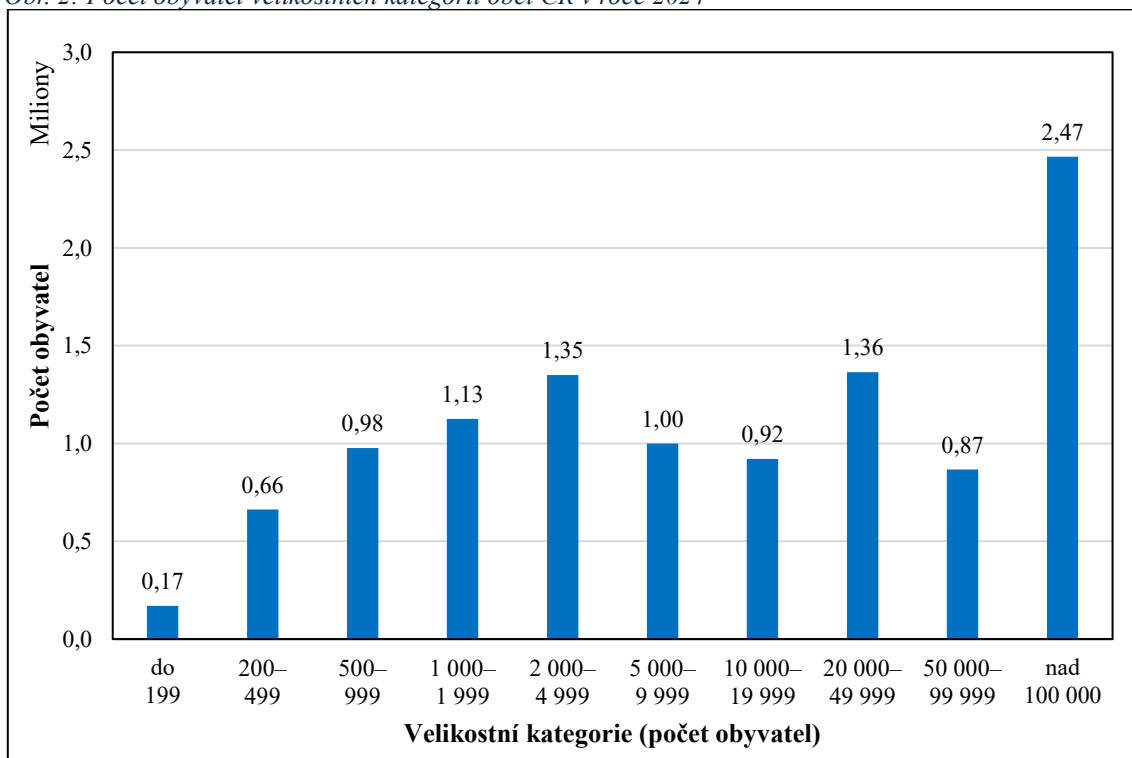
Podle dat z Českého statistického úřadu (2024) tvoří velikostní kategorie obcí do 199 obyvatel 21,6 % všech obcí, ale žije v nich pouze 1,6 % všech obyvatel České republiky. Na druhou stranu, kategorie 100 tisíc a více obyvatel tvoří 0,1 % obcí, ve kterých ale žije 22,6 % populace.

Obr. 1: Počet obcí ČR podle velikostních kategorií v roce 2024



Zdroj: ČSÚ, Malý lexikon obcí 2024

Obr. 2: Počet obyvatel velikostních kategorií obcí ČR v roce 2024



Zdroj: ČSÚ, Malý lexikon obcí 2024

2.1.2 Boj s fragmentací

Stát provedl několik opatření ke zpomalení a prevenci územní fragmentace. Jedním z nich byl nový zákon z roku 2000, který reguloval velikost obce, která se chtěla osamostatnit (Illner 2010). Taková obec musí mít minimálně 1 000 obyvatel, což platí i pro území, od kterého se chce oddělit. Separace zároveň musí být schválena v referendu. Nedá se říct, že tato pravidla významně zastavila fragmentaci, protože ta už od poloviny 90. let výrazně slábla. Dalším opatřením bylo zjednodušení procesu sloučení obcí, avšak to nastalo jen v jednotkách případů.

Předchozí opatření měla potlačit další fragmentaci obcí, ale ne jejich efektivitu a funkčnost. Od roku 2003 začalo platit, v rámci reformy veřejné správy, nové rozdělení přenesených působností jednotlivých samospráv (Illner 2010). Diferenciace obcí, podle rozsahu působnosti státní správy, umožnila státu svěřit náročnější úkoly vybraným obcím v modelu přenesené působnosti státní správy. Stát postupně v rámci postupující reformy veřejné správy stanovil 3 základní typy obcí s přenesenou působností. Jako obce 3. typu bylo navrženo celkem 205 obcí s rozšířenou působností (2003), jako obce 2. typu se chápou obce s pověřeným obecním úřadem a jako 1. typ jsou vymezeny všechny existující obce. Oblast působnosti obcí 1. typu se týká například evidence obyvatel, zajišťování voleb a veřejného pořádku (IWÚP 2024). Obec 2. typu má vedle přenesené působnosti základního rozsahu ještě další působnosti ve svém správním obvodu. Těmto obcím jsou například podřízeny matriční a stavební úřady. V Česku je 388 obcí druhého typu. Obce 3. typu nahradily v roce 2003 okresy. Tyto obce mají kromě působností předchozích dvou kategorií další kompetence. Jedná se například o vydávání cestovních a osobních dokladů, řidičských průkazů, nebo živnostenského oprávnění. Praha má zvláštní postavení, je současně hlavním městem, krajem i obcí.

Opatření, která podpořila zakládání meziobecních spoluprací k jednoúčelovým, nebo permanentním aktivitám, začaly obce hojně používat od 90. let 20. století (Illner 2010). Jedná se o opatření, která podle různých právních předpisů umožňují spolupráci mezi obcemi. Hlavním z nich je zakládání DSO a od roku 2024 i společenství obcí. Dále pak zakládání společných právnických osob, například obchodních společností, mezi dvěma, či více obcemi a uzavírání smluv o splnění společného úkolu.

Pro území existujících svazků obcí se vžilo synonymum mikroregion. Podle Ryšavý (2006) existují v Česku dva typy mikroregionů v závislosti na jejich vnitřní struktuře. Jedním typem jsou mikroregiony tvořené dominantním centrálním městem obklopeném menšími obcemi. Druhým typem jsou mikroregiony skládající se z podobně velkých obcí. Tento strukturální

rozdíl odráží názvy mikroregionů, které se v prvním případě nazývají podle centrálního města. V druhém případě podle místní geografické oblasti, či známé památky nebo události (Illner 2010).

Dalším předpokládaným rychlým růstem počtu mikroregionů po roce 1997 byla očekávání vyplývající ze vstupu do EU a možnosti čerpání dotačních prostředků z evropských fondů. Pod vlivem tehdejší iniciativy EU LEADER se rozšířilo přesvědčení, že mikroregiony snáz dosáhnou na podporu ze zdrojů EU. To vedlo k rychlému nárůstu jejich počtu, a to bez ohledu na funkční provázanost jejich vymezeného území (Labounková 2008).

2.2 Důvody k meziobecní spolupráci

2.2.1 Úspory z rozsahu

Úspory z rozsahu ve veřejné správě jsou náklady, které klesají s narůstající velikostí populace správní jednotky (Geys, Heinemann, Kalb 2007). Tyto úspory jsou označovány jako jeden z hlavních důvodů pro meziobecní spolupráci. Poptávka existuje především v územně fragmentovaných systémech. Ujednání o spolupráci je většinou zaměřené na určité oblasti. Teles a Swianiewicz (2018) se ve svém výzkumu zmiňují o tématu, které je obzvláště populární mezi většinou zkoumaných zemí. Jde o nakládání s odpady. Pozitivy spolupráce v tomto sektoru se zabývají i další studie. Soukopová, Vaceková (2018) a Struk, Bakoš (2021) se zabývali efekty spolupráce s nakládáním s odpady v Jihomoravském kraji. Obě studie se shodly ve dvou bodech. Zaprvé, že obce zapojené do meziobecní spolupráce zaměřené na hospodaření s odpady zaznamenaly úsporu nákladů oproti obcím, které se neúčastnily žádné formy spolupráce. A za druhé, že velikost úspor závisí na velikosti kooperujících obcí. Svazky, které se skládají převážně z populačně větších obcí, budou z efektu spolupráce těžit méně, ne-li vůbec. S tvrzením, že malé obce budou z úspor z rozsahu těžit více než ty velké, souhlasí i Bel (2015).

Nakládáním s odpady a úsporami z rozsahu se také zabývala studie pracující s obcemi ve Španělsku. Kromě stejného výsledku úspor z rozsahu, jako v předchozí studii, zde byla ještě věnována pozornost efektu prostorového přelévání (Zafra-Gómez, Chica-Olmo 2019). Tento efekt může být definován jako ovlivnění nákladů komunální služby v jedné oblasti, díky existenci podobné služby v druhé oblasti, která jí je prostorově blízká. Efekt byl prokázán, protože obce, které hraničily s obcemi v meziobecní spolupráci, byly ovlivněny snížením cen

za odvoz odpadu kvůli úsporám z rozsahu sousední meziobecní spolupráce. Do budoucna by se v řízení malých a středních obcí měl zohlednit i efekt prostorového přelévání.

Finanční úspory z nakládání s odpady byly prokázány i u meziobecní spolupráce z amerického státu New York (Aldag, Warner, Bel 2020). V této studii se však také zkoumaly i úspory z ostatních veřejných služeb. Snížení nákladů v důsledku spolupráce obcí došlo kromě nakládání s odpady u policie, ve správě kanalizací a v údržbě silnic a dálnic. Tyto služby mají společnou charakteristiku vyšší specifičnosti aktivit a lepší využití úspor z rozsahu. Rozdíl ve výdajích mezi obcemi v meziobecní spolupráci a bez ní se zvyšuje (Struk, Bakoš 2021) a úspory z nákladů jsou konzistentní v průběhu času (Aldag, Warner, Bel 2020).

Všechny studie čerpaly z dat v rozmezí devíti až dvaceti let, avšak pracovaly s rozdílnými subjekty. Zatímco data za Česko pracovala většinou s malými obcemi z Jihomoravského kraje. Data ze státu New York nezahrnovala pouze město New York kvůli jeho velikosti. Na rozdíl od českých podmínek má americký stát velký počet měst s populací nad 10 tisíc obyvatel. Data za španělské obce byla také rozdílná. Velikost sledovaných obcí byla malá až střední. Na rozdíl od předchozích studií se obce nenacházely v rámci jednoho administrativního celku, ale byly rozesety po celé zemi. Díky rozdílnosti úspěšných meziobecních spoluprací tak nastává otázka, co tedy snižování nákladů ovlivňuje? Podle Soukopová a Vaceková (2018) je snižování nákladů, kromě účasti v meziobecní spolupráci a velikosti jejích členů, ovlivněno i institucionálním uspořádáním spolupráce a účastí představitelů a odborných manažerů obcí na řízení.

I když se na efektu úspor z rozsahu, plynoucí z členství v meziobecní spolupráci, shodnou četné studie, existují i skeptické názory. Navzdory jakékoli přidané hodnotě vycházející ze spolupráce, bude její zakládání a administrativní řízení vyžadovat dodatečné finanční náklady (Hulst, Montfort 2007). Zda spolupráce povede ke zlepšení efektivity, není podle Bel a Warner (2016) jasné. Ve své studii nenacházejí jasnou podporu pro úspory z rozsahu, která by plynula z meziobecní spolupráce. Globální statistiky a zprávy finančního soudu ukazují, že po vytvoření meziobecní spolupráce na příkladech z francouzských obcí, nedochází k žádnému poklesu nákladů (Hertzog 2010). Vznik spolupráce mezi obcemi cílí spíše, než na finanční úsporu, na zlepšení služeb ve kvalitě i kvantitě. Při formování argumentů pro vznik meziobecních spoluprací je tak třeba zahrnout i náklady potřebné k fungování nové zastřešující instituce. Bonisch (2011) se ještě zmiňuje o počtu členů ve svazku obcí a jeho vlivu na finance. Koordinační náklady mezi členskými obcemi podle něj neúměrně rostou s rostoucím počtem obcí. Meziobecní spolupráce s velkým počtem členů proto nemusí být nejlepší řešení.

Obecně lze meziobecní spolupráci rozdělit na spolupráci v rámci zajištění jedné, nebo několika jasně vymezených činností (nakládání s odpadem, zajištění činnosti policie, hospodaření s vodou, atd.), nebo na spolupráci a koordinaci obecně definovaných rozvojových cílů. Tedy na sdílení dobré praxe, zkušeností, znalostí nebo obecně spolupráce aktérů z veřejné správy, ale i dalších sektorů mezi zapojenými obcemi. Formou takové spolupráce jsou typicky různá přeshraniční partnerství na mikroregionální úrovni institucionalizovaná v Evropě, jako jsou Euroregiony. Tento typ partnerství ale zpravidla nevede ke sdílenému výkonu veřejné správy nebo sdílenému zajištění konkrétní činnosti, kterou orgány veřejné správy běžně zajišťují.

Každý Euroregion může mít svoji vlastní organizační strukturu, která je ovlivněna rozsahem činností a právním postavením euroregionů jednotlivých národních částí (Branda 2009). Například české části euroregionů mají právní formu zájmového sdružení právnických osob. Přesto, že jsou členy české části euroregionu obce a města, sdružení, která tvoří českou část euroregionu jsou většinou subjekty soukromoprávními. Euroregiony obecně podporují přeshraniční spolupráci a její rozvoj. Ze všech oblastí přeshraničního partnerství převažují jednoznačně aktivity v oblasti cestovního ruchu.

2.2.2 Vyšší efektivita správy

„Dle ČSÚ má v České republice z celkového počtu 6 257¹ obcí celkem 4 732 obcí méně než 1 000 obyvatel a 2 203 obcí pod 300 obyvatel. Hustota obcí na km² je v ČR druhá nejvyšší v EU hned po ostrovní Maltě. To se negativně projevuje v metrikách efektivity, kdy velký počet malých obcí činí velmi podobná rozhodnutí s různou hladinou informací a malou tržní silou vůči dodavatelům služeb, ale také v nákladech na administrativu“ (NERV 2024, s. 26).

Malá „síla“ obcí, jak už v politické, administrativní nebo finanční sféře, je dalším problémem, který by se mohl vyřešit meziobecní spoluprací. Jedním ze zásadních faktorů efektivity místních samospráv je kvalita a schopnost jejich vedení. Důležitost kvality zaměstnanců pro výkon místních samospráv zdůrazňuje Walker a Andrews (2015). Úsilí manažerů veřejné správy o dosažení co nejvyšší možné úrovně kvality zaměstnanců je pravděpodobně odpovědí na hledání cesty ke zlepšení výkonu. Reprezentace je na lokální úrovni nejdůležitější. Profesionální management je hnacím motorem spolupráce a je důležitý pro řízení jejich transakčních nákladů (Bel, Warner 2016). Česko má z důvodu velmi vysokého počtu administrativních jednotek zcela disproporčně velký počet volených politiků, kterých je přes 60 tisíc, a proto vynakládá nadprůměrné personální a další výdaje na samosprávu v poměru

¹ NERV uvedl počet obcí Česka bez Prahy, která je zároveň obec i kraj.

k celkovým výdajům vládního sektoru (NERV 2022). V řadě nejmenších obcí nedochází v rámci komunálních voleb ke skutečnému výběru z více kandidátů, ale na místa zastupitelů kandiduje stejný počet kandidátů, jako je počet mandátů. V celkem 988 obcích kandidoval v komunálních volbách v roce 2022 stejný počet kandidátů, kolik se rozdávalo mandátů a dokonce v 10 obcích bylo méně kandidátů než je počet mandátů (ČSÚ 2022). V žádné obci se komunální volby z důvodu nepostavení ani jedné kandidátní listiny nemusely rušit.

Důvěru v komunální politiky dokazuje i volební účast, která se u menších obcí pohybuje v hodnotách okolo 60 %. Stejně tak i opakované výsledky důvěry obyvatel v různé představitele veřejné správy (ČSÚ 2022). V těchto typech výzkumu mají starostové nebo komunální představitelé opakovaně nejvyšší míru důvěry, kolem 65 % populace důvěřuje starostovi obce (CVVM 2024).

Malé obce ale nemají dostatečnou kapacitu zaměstnanců zařazených v rámci obecního úřadu. Často se stává, že starosta v nejmenších obcích plní více zaměstnaneckých rolí najednou. Pokud někde dochází k nízké míře zapojení v místní samosprávě, je to podle Guha a Chakrabarti (2019) krizí řízení samospráv. Pro některé místní úřady je jejich finanční situace natolik problematická, že nábor specialistů jakéhokoli druhu nepřichází v úvahu a je nepravděpodobné, že by se to ve střednědobém horizontu změnilo (Boyle, O’riordan 2013).

Při správě obcí čelí místní samosprávy značným překážkám (Dawkins a kol. 2019). Kromě nedostatku personálu jde i o financování, administrativní zátěž, politickou vůli nebo nedostatek regulačních nástrojů a pravomocí. Meziobecní spolupráce by mohla vyřešit některé z problémů, zejména pak nízkou kapacitu specializovaných zaměstnanců. Obce ve svazku by mohly mít společné zaměstnance v okruzích, které nevyžadují přímou správu v každé obci zvlášť. Samosprávy ve spolupráci by tak do jisté míry fungovaly jako větší celky. Větší místní samosprávy se zdají být efektivnější, což je důležité zjištění, zejména pro místní a národní tvůrce politik a manažery, kteří se snaží získat úspory ze systémů místní správy (Walker, Andrews 2015).

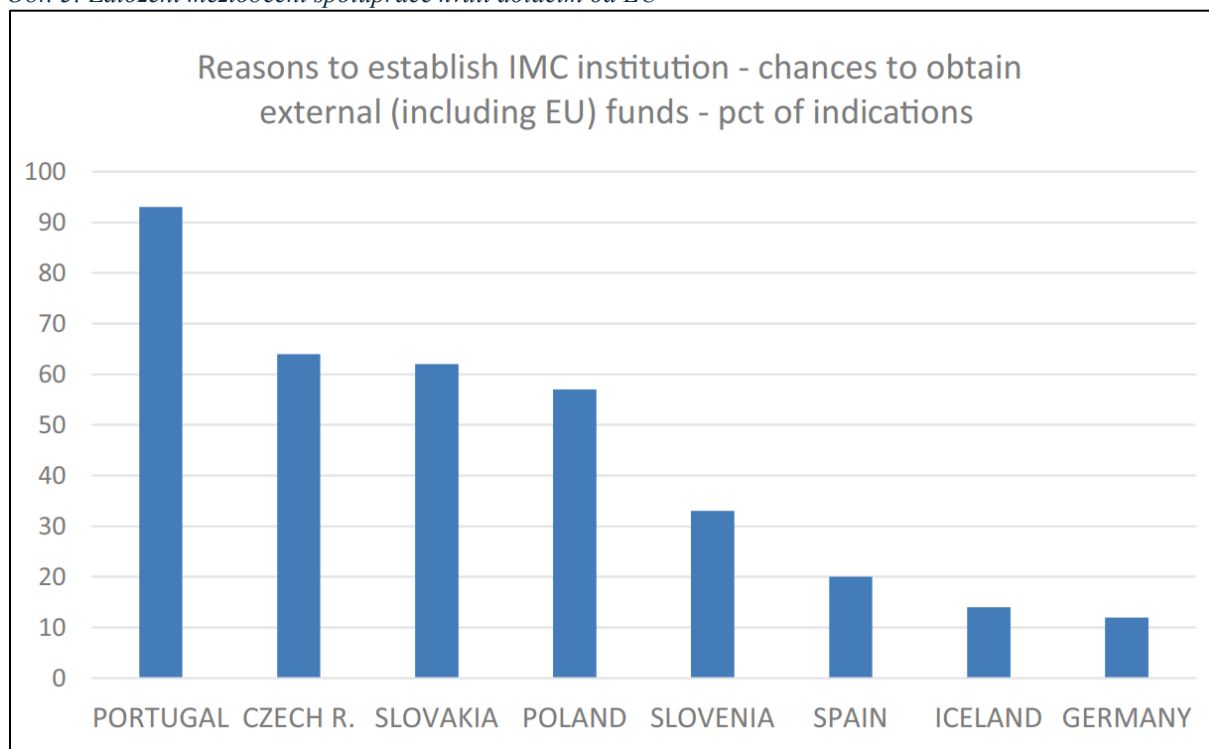
Nízká účast ve správě na komunální úrovni neodpovídá situaci v Česku. Obecní úřady, jako orgány výkonné moci, nejsou na rozdíl od zemí s výrazně většími obcemi profesionálně obsazovány a vlastní výkon povinností souvisejících s činnostmi obce vykonává starosta, případně jeho zástupce nebo velmi omezený počet zaměstnanců (OECD 2023). V řadě obcí do 250 obyvatel je dokonce starosta pro výkon funkce neuvolněný (Výsledky průzkumu vybavenosti místních samospráv).

2.2.3 Dotace z externích zdrojů

Samosprávy se v drtivé většině v případě financování spoléhají na rozdělování finančních prostředků z veřejných zdrojů, protože jejich vlastní příjmy jsou menší. Podle Guha a Chakrabarti (2019) jsou takové samosprávy odpovědné za využití finančních zdrojů vyšší úrovní správy více, než vlastní komunitě. Výše financí každé obce se zpravidla v zemích Evropy odvíjí od jejího počtu obyvatel. V českém prostředí jsou příjmy obcí tvořeny na základě specializovaného zákona s názvem Rozpočtové určení daní, které jasně a poměrně stabilně vymezuje podíly obcí na výnosu jednotlivých daní, a to především v závislosti na jejich populační velikosti. Dále pak na některých dalších parametrech jako je počet žáků ve školách, délka místních komunikací nebo dalších ukazatelů (243/2000 Sb. § 4). Parametry pro výpočet podílu na dani se každoročně aktualizují vyhláškou MF ČR.

Svazky obcí nebo jiné dobrovolné formy spolupráce obcí jsou vždy financovány především na základě příspěvků jejich členů. Členské příspěvky jsou základním, pravidelným a většinou jediným zdrojem finančních prostředků, s nimiž svazky hospodaří (Illner 2006). Svazky jsou však také legitimními příjemci finanční podpory projektů z různých zdrojů. Externí dotace projektů proto bývá častým důvodem vzniku meziobecních spoluprací. Dotace z externích fondů je jeden z hlavních důvodů pro založení meziobecních spoluprací, jak ve svém průzkumu uvedli Teles a Swianiewicz (2018). Studie se zabývala motivy vzniku partnerství mezi obcemi v osmi evropských státech. V Portugalsku a v nových členských zemích Evropské unie (EU) byla za nejdůležitější motiv označena šance získat finanční prostředky z EU. Dotační podpora ministerstva vnitra pro vznik společenství obcí byla jedním ze silných impulsů pro vznik většího počtu těchto forem spolupráce v druhé polovině roku 2024 s tím, že žádost o dotaci mohou podat pouze společenství, která vznikla do roku 31.1. 2025. Žádost z Národního dotačního titulu – Společenství obcí se podává od 1.4. do 22.4. 2025.

Obr. 3: Založení meziobecní spolupráce kvůli dotacím od EU



Zdroj: Teles, Swianiewicz 2018, vlastní úprava

2.2.4 Reforma veřejné správy

Jako jeden ze zmiňovaných důvodů pro vznik institucí meziobecní spolupráce je i potenciální hrozba reformy veřejné správy. Ta může mít různé podoby, ale nejčastěji jde o slučování obcí do větších celků. Kritika slučování obcí vychází hlavně z hrozby ztráty identity integrovaných obcí. Sloučené místní samosprávy by mohly ztratit politickou a rozhodovací sílu v řízení na úkor větší samosprávy a ztrátu své identity vyjádřené samosprávnou funkcí obce a volbou starosty a dalších představitelů obce.

I přes objektivní ekonomické a administrativní přínosy je slučování obcí velmi neoblíbenou reformou v některých státech. Jedná se o politicky náročné téma. Reforma také nezaručuje šanci na úspěch a může vyvolat celou řadu nových problémů. Strategická volba státu není jenom mezi amalgamací a meziobecní spoluprací, ale nabízí se ještě třetí možnost (Hertzog 2010). Tou je status quo, tedy nechat situaci místních samospráv neměnnou. Toto řešení sice nevyvolá bouřlivou vlnu kritiky od jedné či druhé strany, ale nemusí být dlouhodobě udržitelné. Řešení územní fragmentace formou meziobecní spolupráce je tak uspokojivým kompromisem mezi ekonomickou racionalitou a autonomií místních samospráv. O meziobecní spolupráci, jako o vhodné alternativě ke slučování obcí, se ve své studii zmiňuje i Struk a Bakoš (2021). Spolupráce nabízí způsob jak zachovat obecní suverenitu a těžit z členství ve větším správním

orgánu. Hertzog (2010) a Teles a Swianiewicz (2018) se shodují na tvrzení, že územní reformy, jako třeba slučování obcí, a formy meziobecní spolupráce se vzájemně nemusí vylučovat. I kdyby slučování nastalo, není zaručené, že nově vzniklé samosprávy budou mít optimální velikost pro vykonávání veřejných služeb. Na druhou stranu, systém složený z meziobecních spoluprací nezaručuje, že již nebude potřeba slučování. Minimální velikost obce? „*Neexistuje optimální velikost, která by vyhovovala všem komunálním činnostem*“ (Hertzog 2010, s. 300). Každá místní samospráva tak bude vždy podle úhlu pohledu vnímána buď jako malá, nebo velká.

Při hodnocení dopadů slučování obcí je nutné zohledňovat jak ekonomické důvody měřené například formou úspory z rozsahu, tak profesní důvody, které vedou k vyšší kvalitě výkonu veřejné správy. Také je třeba přihlížet k sociálním a psychologickým dopadům slučování obcí. Obyvatelé sloučené obce nesmí přijít procesem slučování o svoji místní identitu a pocit sounáležitosti s obcí a jejími orgány.

Meziobecní spolupráce je složité, ale zároveň také velmi flexibilní řešení (Hertzog 2010). Může být dobře přizpůsobeno otázkám politického rozhodování i otázkám technického typu. Spolupráce musí být přijímána jako progresivní řešení v dlouhodobém horizontu. Velmi však záleží na jejím průběhu. Meziobecní spolupráce tedy stejně jako slučování potřebuje národní politiku, která je seriózně projednaná na politické úrovni. Zároveň musí být opatřena podpůrnými opatřeními, zejména finančními. Jde hlavně o ustanovení cílů a formy, ve které spolupráce mezi místními samosprávami vznikne. Organizační struktura v tom také hraje svou roli. Je to způsob jak dosáhnout vyšší efektivity (Meier 2010). Organizační struktury také můžou zvýhodňovat určité strany ve srovnání s ostatními, nebo i na jejich úrok. To se může velmi negativně promítnout do volby orgánů amalgamovaných územích jednotek, kdy menší sloučené jednotky nedosáhnout ve volbách na dostatečné nebo alespoň minimální politické zastoupení v nových volených sborech. To je velké riziko při tvorbě nových institucí.

V Česku se svazek obcí stal vedle místních samospráv i novou politickou organizací lokálních komunit (Illner 2006). Postavení svazků by se měla přizpůsobit administrativní struktura státu a zajistit politické i materiální podmínky pro jejich rozvoj. Teles a Swianiewicz (2018) tvrdí, že se meziobecní spolupráce stala synonymem místní správy a jejího institucionálního vývoje a adaptace.

2.3 Aktéři meziobecní spolupráce

Otázka, kdo se účastní procesu zakládání, fungování a řízení meziobecní spolupráce, má širokou odpověď. Zaprvé, záleží o jaký typ spolupráce se jedná a zadruhé, do jaké míry se chtějí potenciální aktéři do spolupráce zapojit.

„Starosta je zdaleka nejvlivnějším aktérem, který má vliv jak na iniciování, tak na řízení dohod o spolupráci“ (Swianiewicz 2018, s. 343). Význam starosty jakožto hlavního představitele a vyjednavče je silný zejména ve státech a regionech, kde je místní samospráva řízena velkým podílem zdola a má silnou tradici vedení na lokální úrovni. V jiných modelech meziobecní spolupráce můžou mít například manažeři a zaměstnanci institucí spolupráce větší roli než starostové.

Na úrovni meziobecní spolupráce platí, že čím větší jsou spolupracující subjekty, tím pracují s větším objemem financí. Tím pádem mají starostové větší zájem účastnit se na řízení spolupráce, aby mohli dohlédnout na to, jak se se společnými prostředky nakládá. Podobně motivovaní jsou i další představitelé obce, tedy radní a zastupitelé zapojených obcí. Na nakládání s veřejnými prostředky mohou mít také zájem někteří aktivní obyvatelé, kteří chtějí kontrolovat nakládání s veřejnými prostředky, dále různá občanská sdružení a spolky, což z nich také dělá aktéry v meziobecní spolupráci. Ve spolicích meziobecní spolupráce, kde jsou kromě obcí členy i právnické osoby, mají tyto osoby přirozený zájem zapojovat se do rozhodování spolku. Dalším významným aktérem je stát, který vytváří předpoklady pro vznik různých DSO, nebo poskytuje orgánům DSO aktivní pomoc při přípravě vzniku nebo při zajištění provozu.

Při hodnocení efektivity spolupráce obcí je nutné hodnotit jak schopnost obcí spolupracovat mezi sebou navzájem ve vymezeném území, tak i vertikální spolupráci s řídicími orgány státní správy. Mezi nejvýznamnější faktory patří schopnost vůdčích představitelů potenciálního partnerství, budovat mezi sebou navzájem partnerství.

V Česku můžeme na obecní úrovni považovat za aktéry celé vedení obce se starostou jako nejdůležitějším představitelem a také obyvatele obce, kteří mají možnost ovlivňovat místní správu pomocí voleb a spolků. Na úrovni meziobecní spolupráce jsou aktéři, kromě zástupců jednotlivých členů, také zaměstnanci sjednocující instituce, kteří se často ve velké míře podílejí na řízení spolupráce.

Pro dobré fungování meziobecní spolupráce je důležitá jednak vůle, chuť a důvěra lokálních aktérů, identifikace společných témat, která jsou důležitá pro aktéry spolupráce a celková atmosféra partnerství v mikroregionu. Podobně významné, pro dobře fungující meziobecní spolupráci, je ale také vytvoření legislativně technického rámce, vytváření prostředí pro rozvoj meziobecní spolupráce nebo dokonce formulace potenciálních benefitů pro spolupracující partnery. Tyto benefity mohou mít velmi variabilní podobu. Od poskytování dotačních prostředků na společné aktivity, přes zjednodušení výkonu veřejné správy přenesením některých činností na meziobecní instituce, až po společné sdílení informací, zkušeností a znalostí zapojených představitelů mezi sebou navzájem.

2.4 Dosavadní formy meziobecní spolupráce v České republice

2.4.1 Dobrovolný svazek obcí

V roce 1990 stanovil Zákon o obcích, (367/1990 Sb.) že obce mají právo uzavírat dohody o spolupráci za účelem ochrany a prosazovat jejich společné zájmy (Illner 2010). V roce 2000 nový zákon toto právo rozšířil s tím, že obce jsou oprávněny zakládat svazky obcí se záměrem spolupráce v oblasti své samostatné působnosti. Zákon upřesnil proces dobrovolného sdružování obcí zdola nahoru a upřesnil pravidla upravující strukturu a způsob fungování svazků obcí.

Svazek obcí je podle zákona o obcích (128/2000 Sb. § 49 až § 53) právnickou osobou, která tohoto postavení nabývá zápisem do rejstříku svazků obcí vedeného u krajského úřadu příslušného podle sídla svazku obcí. Obce mohou vytvářet svazky obcí, jakož i vstupovat do svazků obcí již vytvořených. Členy svazku obcí mohou být jen obce.

V § 50 zákona o obcích jsou vytyčeny předměty činnosti svazku obcí, které mohou být zejména:

- *úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, cestovního ruchu a péče o zvířata,*
- *zabezpečování čistoty obce, správy veřejné zeleně a veřejného osvětlení, shromažďování a odvozu komunálních odpadů a jejich nezávadného zpracování, využití, nebo zneškodnění, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod,*
- *zavádění, rozšiřování a zdokonalování sítí technického vybavení a systémů veřejné osobní dopravy k zajištění dopravní obslužnosti daného území,*

- *úkoly v oblasti ochrany ovzduší, úkoly související se zabezpečováním přestavby vytápění nebo ohřevu vody tuhými palivy na využití ekologicky vhodnějších zdrojů tepelné energie v obytných a jiných objektech ve vlastnictví obcí,*
- *provoz lomů, pískoven a zařízení sloužících k těžbě a úpravě nerostných surovin,*
- *správa majetku obcí, zejména místních komunikací, lesů, domovního a bytového fondu, sportovních, kulturních zařízení a dalších zařízení spravovaných obcemi.*

Zákon také nijak nespécifikuje orgány svazku obcí. Způsob jejich ustavování, působnost a způsob rozhodování je zapsán ve smlouvě o vytvoření svazku a stanovách. Jediným pravidlem je minimální počet členů orgánu svazku obcí, který mají tvořit nejméně tři osoby.

V rámci projektu Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR bylo zkoumáno 710 dobrovolných svazků obcí (SMO 2015). Z těchto svazků se cca 31 % účastnilo víceúčelové spolupráce. Většina svazků tedy využívá pouze jednoúčelových spoluprací. Sdružovat se mohou obce bez ohledu na svou velikost, správní obvod, či hranice kraje. Členy DSO však nemohou být obce z jiných států. Každá obec může být členem jednoho, či více DSO. Vše na základě dobrovolnosti. K 1. 1. 2025 bylo v registrech krajů uvedeno cca 670 DSO. Toto číslo je ovšem, kvůli nejednoznačné metodice záznamu jednotlivých krajů a uvádění i zaniklých svazků, jen orientační.

Svazky hospodaří hlavně s členskými příspěvky, mají však nárok na čerpání dotací z vnějších zdrojů. U řady státních dotačních titulů je nutná spoluúčast a na tu některé svazky nemají dostatek finančních prostředků (SMO 2015). Přes toto omezení některé DSO využívají dotace z EU, například na budování cyklostezek, dětských hřišť či pořízení kompostérů.

2.4.2 Místní akční skupina

Další z forem spolupráce, která je podporována evropskými dotacemi, jsou místní akční skupiny (MAS). Jsou podporovány evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova a dalšími programy za pomoci metody LEADER (Hruška a kol., 2018). Tato metoda je založena na principu zdola-nahoru. MAS sdružuje občanské spolky, neziskové organizace, soukromé podnikatele a veřejnou správu (obce, svazky obcí a instituce veřejné moci). Základním cílem MAS je zlepšování kvality života a životního prostředí ve venkovských oblastech. Jedná se o spolupráci, jejímž cílem nemůže být výkon veřejné správy nebo garantování veřejných služeb. Spíše jde o podporu života místní komunity, volnočasových aktivit a podporu podnikání. Obce a celkově veřejný sektor mají menšinu hlasovacích práv.

MAS jsou organizovány v Národní síti Místních akčních skupin České republiky, která hájí jejich zájmy a reprezentuje je navenek. K 1. 1. 2025 existuje na území Česka celkem 176 MAS, které pokrývají přes 90 % území státu. Propojují přes 2 800 podnikatelů a 5 695 zástupců obcí a veřejných institucí (NSMAS ČR 2025).

2.5 Společenství obcí

Institut společenství obcí (SO) vznikl k 1. 1. 2024 a jeho právní úprava je zakotvena v zákonu o obcích (128/2000 Sb. § 53a až § 53g). Jedná se o reakci na potřebnou změnu veřejné správy, na kterou upozorňovaly různé poradní sbory vlády a další instituce. Společenství obcí je koncipováno jako další forma meziobecní spolupráce na dobrovolné bázi. Podle zákona je SO svazek obcí. Jde tedy o specifickou formu, do které se mohou DSO buď transformovat, nebo se může založit zcela nový subjekt. Předchozí existence DSO tedy není podmíněna pro vznik SO. Předmětem činnosti SO je vedle činností svazku obcí také zajišťování koordinace veřejných služeb a strategického rozvoje na území členských obcí. K 1. 4. 2025 je v krajských rejstřících evidováno celkem 24 SO (MV ČR).

O nabytí postavení SO, jak u transformace svazku i u vzniku nového subjektu, rozhoduje krajský úřad. Název SO musí obsahovat označení „společenství obcí“, které může být nahrazeno zkratkou „s. o.“. Aby mohlo SO vzniknout, musí splňovat následující podmínky:

- *Členy společenství obcí mohou být pouze obce nacházející se ve stejném správním obvodu ORP a každá obec může být členem pouze jednoho SO.*
- *Členy musí být nejméně 15 obcí, nebo alespoň tři pětiny všech obcí ze správního obvodu ORP, jestliže do tohoto správního obvodu náleží méně než 25 obcí.*
- *Ve správním obvodu ORP, v němž se nachází:*
 - a) *nejvýše 40 obcí, může vzniknout 1 SO,*
 - b) *41 až 60 obcí, mohou vzniknout nejvýše 2 SO,*
 - c) *61 až 80 obcí, mohou vzniknout nejvýše 3 SO a*
 - d) *více než 80 obcí, mohou vzniknout nejvýše 4 SO.*

Oproti relativně volné vnitřní struktuře DSO zákon konkrétně v § 53d definuje shromáždění starostů jako nejvyšší orgán společenství, který se skládá ze starostů členských obcí. V čele shromáždění starostů stojí předseda, který je statutárním orgánem společenství. Do rejstříku je v případě SO uveden jako orgán oprávněný jednat jménem společenství navenek vždy předseda a místopředsedové. Ministerstvo vnitra standardizuje radu SO, coby kolektivní výkonný orgán,

složený z předsedy, místopředsedy a dalších členů. Kontrolní komisi, coby kontrolní orgán a manažera SO, coby administrativní orgán společenství.

Podle § 53e může na území SO zajišťovat výkon správních činností zaměstnanec společenství, neboli „sdílený“, či „létající“ úředník. Smyslem je sdílení specializovaných zaměstnanců na jednotlivé oblasti výkonu veřejné správy a plnění povinností obcí mezi členskými obcemi, což by mělo odlehčit administrativní zátěž starostům menších obcí, protože nebudou nuceni takového člověka hledat, najímat nebo jinak financovat. Výkon správních činností může sdílený úředník zajišťovat v samostatné i přenesené působnosti obce ve vztahu k přenesené působnosti v základním rozsahu kromě volebních zákonů, kde je nositelem působnosti vždy pouze daná obec.

Pro koordinaci vzniku SO byli rozhodnutím MV ČR jmenováni tzv. ambasadoři meziobecní spolupráce. Jejich úkolem je šířit myšlenku SO a komunikovat s hlavními představiteli svazků obcí na přiděleném území (MV ČR). Ambasadoři jsou prostředníky ministerstva vnitra. V některých částech republiky, jedná se o většinu Pardubického kraje a Karlovarský kraj, však ambasador k 1. 4. 2025 zatím chybí. Ambasadora také nemá ORP Brno a hlavní město Praha. Jich se však téma SO netýká, protože v rámci legislativy nemají s kým vstoupit do společenství.

K návrhu zákona před jeho projednáváním z roku 2023 měly v meziresortním řízení připomínky kraje. Podstatné části požadavků krajů se vyhovělo. Vstupní podmínky, pro vznik společenství byly výrazně sníženy a možnosti vzniku více společenství ve správních mikroregionech s větším počtem obcí, byly velmi liberalizovány (Jetmar 2023). Kraje byly nejvýraznějšími kritiky návrhu, přestože činnost SO se v případě sdílené samostatné působnosti nedotýká činnosti krajů a při podpoře přeneseného výkonu prostřednictvím sdíleného úředníka nedochází k jeho formálnímu převodu z obce na jinou entitu. Ukázala se nejednotnost v postojích krajů a absence jejich společného postupu.

„Navrhovaný model společenství obcí může místně pomoci řešit vytčené problémy, ale zároveň vytvořit řadu jiných. Sám se tak při realizaci snadno stane nejen nástrojem vyrovnávání rozdílů, ale také příčinou vytváření nových nerovností. V úhrnu tak může být zpochybněno i klíčové kritérium navrhovaných změn, kterým je efektivita využití ekonomických a lidských zdrojů na venkově“ (Ryšavý 2006, s. 143).

3 Metodika

Cílem této práce je vyhodnotit role lídrů a aktérů v SO a faktory vzniku SO, a to na základě výpovědí vedoucích představitelů, členů a zaměstnanců nově vzniklých SO. Rozhovor byl zaměřen na témata vzniku, fungování a budoucím představám o SO. Součástí hodnocení nově vzniklých SO je také vyhodnocení jejich základních socio geografických charakteristik. Analytická část je tedy rozdělena na dvě části, kvalitativní a kvantitativní.

3.1 Metodika kvantitativní analýzy

Cílem kvantitativní analýzy je na základě veřejně dostupných základních statistických datových zdrojů provést vyhodnocení jak všech vzniklých SO, tak podrobněji vyhodnotit strukturu vybraných SO, které jsou využity jako případové studie pro kvalitativní výzkum.

Kvantitativní analýza byla provedena za pomoci základních statistických ukazatelů, které popisují jednotlivá SO. Mezi tyto ukazatele patří především počty jejich členů a počet sídel, počet obcí a počet obyvatel a struktura sídelní soustavy a soustavy veřejné správy. Statistická data byla zpracována za trvale bydlící obyvatelstvo k 31. 12. 2023 z ČSÚ, nebo k datu Sčítání lidu domů a bytů z roku 2021 z důvodu získání dat za části obcí. Data byla převzata z otevřených zdrojů publikovaných Českým statistickým úřadem.

Seznamy členských obcí byly získány z krajských rejstříků svazků obcí a od některých představitelů SO. Analýza geografického rozmístění byla provedena za pomoci programu ArcGIS Pro společně s interpretací vybraných článků zabývajících se typologií mikroregionů na území Česka. Analyzovány byly také typy SO z hlediska vnitřní struktury členů a jejich velikosti, časová osa vzniku jednotlivých SO, nebo analýza názvů společenství.

Částí kvantitativní analýzy bylo také podrobnější statistické shrnutí tří zkoumaných SO, Hořovicko, Voticko a Jilemnicko, ve kterých byly provedeny rozhovory s představiteli společenství. Byly shrnuty role jednotlivých orgánů SO ve zkoumaných společenstvích podle stanov, které byly získány z krajských rejstříků svazků obcí. Podle těchto stanov byly dále shrnuty členské příspěvky zkoumaných SO.

3.2 Metodika kvalitativního výzkumu

Kvalitativní výzkum byl proveden metodou terénního výběrového šetření prostřednictvím rozhovorů se členy a manažery vybraných SO. Nejprve jsem musel pro můj výzkum vybrat vhodná SO. V době zadání této práce bylo ustanoveno pouze 6 subjektů. Pro výběr případové

studie byla zvolena 2 SO, která vznikla jako první, a tudíž by měla mít větší zkušenosti s touto institucí. Byly jimi Jilemnicko – společenství obcí a Mikroregion Voticko, s. o. Dále jsem chtěl do své analýzy zahrnout také společenství, ve kterém nejsou členy všechny obce z daného ORP. Takovému parametru vyhovoval Mikroregion Hořovicko, s. o. Z těchto tří společenství byli vybráni vhodní kandidáti pro rozhovor. Na základě doporučení manažerů došlo ke kontaktu celkem 12 aktivních představitelů SO a celkem s 10 z nich se podařilo uskutečnit rozhovor. V rámci Jilemnicka to byli předseda SO a zároveň starosta obce Rokytnice nad Jizerou a manažerka SO. Za Voticko mi rozhovor poskytl, předseda SO a zároveň starosta obce Ratměřice, manažerka mikroregionu, projektová manažerka a starosta obce Střeziměř. Za Hořovicko proběhl rozhovor s předsedou SO a zároveň starostou obce Komárov, manažerkou mikroregionu, specialistkou mikroregionu a starostou obce Neumětely.

Rozhovory probíhaly v kancelářích SO, na radnicích a obecních úřadech v šesti obcích během prosince roku 2024. S každým dotazovaným byl proveden rozhovor, jehož obsahem bylo 15 otevřených otázek. Prvních 5 otázek se týká role a práce dotazovaného a obecnému fungování SO. Další otázky jsou tematicky zaměřeny na klady a zápory fungování a spolupráce společenství, vznik SO a jeho důvody, budoucí vize a překážky a také celkové zhodnocení. Do výzkumu jsem zahrnul otázku číslo 16 pouze pro dotazované z Hořovicka, která se týká územní necelistvosti společenství. Audio jednotlivých rozhovorů je zaznamenáno. Respondenti byli seznámeni se způsobem, jakým získaný materiál použiji a požádáni o souhlas s nahráváním rozhovorů a zveřejněním nasbíraných dat v této práci.

Získaná data byla přepsána do textové formy pomocí klíčových slov. Klíčová slova byla vybrána na základě tematického zaměření výzkumu jako jednoznačně definované pojmy, které jasně vyjadřují daný stav, aktivitu nebo činnost.

Rozhovory byly dále podle klíčových slov rozděleny do sedmi tematických bloků. Bloky obsahují shrnutí odpovědí a názorů respondentů. Analyzovány jsou také rozdíly mezi jednotlivými společenstvími a rolemi dotazovaných. Dále jsou v textu zařazeny také přímé citace respondentů, které dokládají sledovaný jev či proces a vyjadřují jasné stanovisko respondenta.

4 Analýza existujících SO

Tato kapitola obsahuje statistické shrnutí existujících SO k 1. 4. 2025. Kapitola se věnuje i analýze rozmístění SO v prostoru a vnitřní struktuře zkoumaných společenství.

Existujících 24 SO zahrnuje celkem 465 obcí, které tvoří 7,4 % počtu všech obcí v Česku a zabírají 7 % rozlohy státu. Nejmenší obcí je Vysoká Lhota v SO Pacovsko s 15 obyvateli. Největší obcí je Příbram v SO Příbram, která má 32 992 obyvatel (ČSÚ 2023). Medián velikosti obcí, které jsou členy společenství je 442 obyvatel, což je téměř stejná hodnota jako mají obce za celé Česko. Celkový počet obyvatel všech SO je 489 816, což představuje 4,5 % obyvatel Česka. Když vezmeme v potaz potencionální obyvatele společenství, nezahrneme Prahu a Brno, představuje počet obyvatel SO 5,3 % z potencionální populace.

Průměrná velikost SO je kolem 20 tisíc obyvatel, přičemž nejmenší je SO Střední Pootaví. Když velikost dosud založených SO srovnáme s průměrnou velikostí ORP (mimo Brno), jsou ORP v Česku, podle dosavadního vymezení, prakticky dvojnásobně větší. Pokud k porovnání použijeme střední hodnotu, zjistíme, že polovina ORP má počet obyvatel pod 32 tisíc. Do této velikosti patří drtivá většina SO. To ukazuje, že SO vznikají spíše v menších ORP nebo pouze v jejich částech.

Podle podmínek a pravidel založení SO může v Česku vzniknout minimálně 204 společenství, jelikož nemají daný maximální počet členů a tudíž jsou limitovány jen hranicemi ORP. Maximální počet SO, která mohou vzniknout je 279. Z těchto potencionálních společenství by 153 mělo stejné hranice jako ORP ve kterých se nacházejí, kdyby byly členy všechny obce. Z 24 vzniklých SO má však pouze 8 všechny obce v hranicích ORP (viz. tab. 2). V 8 ORP se obce, které nejsou členy společenství, nemohou podle stanovených pravidel připojit k jinému společenství, než je již to existující. Takto je ovlivněno 63 obcí. Projevuje se tak přísnější nastavení SO oproti volnějším pravidlům DSO. ORP, ve kterých mají obce nepatřící k žádnému společenství možnost vstoupit do nového SO, je 7, přičemž v ORP Strakonice se nachází 2 společenství. Je to zatím jediný příklad vícero společenství v jednom ORP. Průměrný počet členských obcí je 19. Počet obcí ve společenství však nemá žádnou pravidelnost, ať už jde o SO se všemi obcemi v ORP nebo ne.

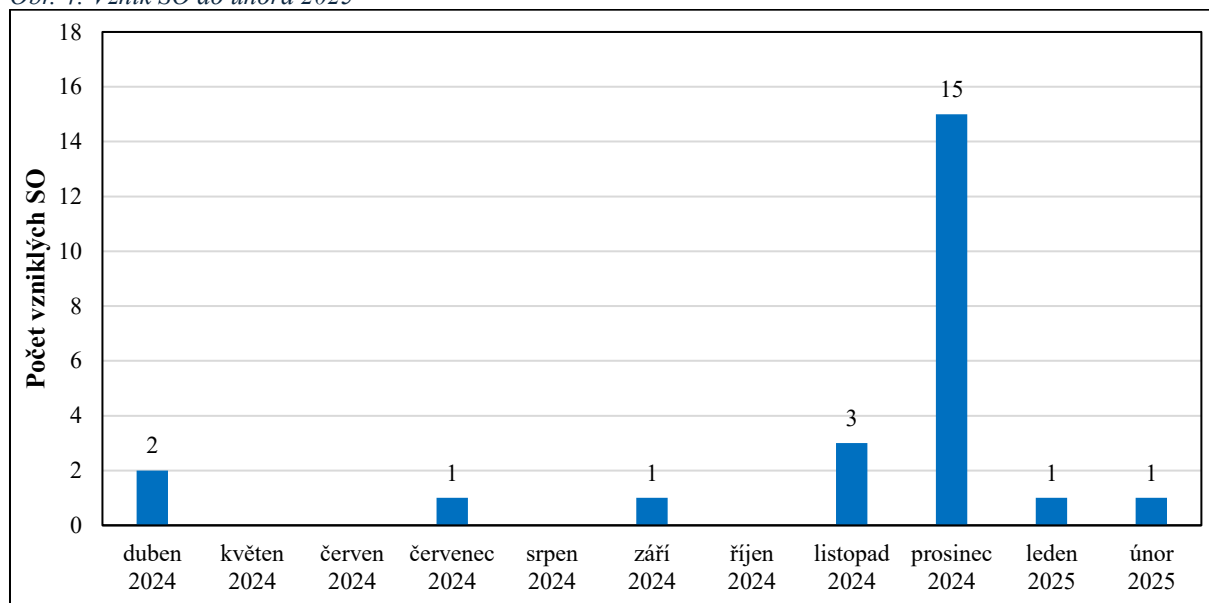
Tab. 2: Přehled SO a počet jejich členů

Název SO	Počet členských obcí	Jsou členy všechny obce z ORP?	Možnost nečlenských obcí vstoupit do jiného SO
Broumovsko	14	ANO	–
Bruntálsko	24	NE	NE
Bystřicko	39	ANO	–
Čáslavsko	26	NE	NE
Dolní Pootaví	19	NE	ANO
Frýdecko-Místecko	15	NE	NE
Hořovicko	28	NE	NE
CHOPOS (ORP Benešov)	18	NE	ANO
Jilemnicko	21	ANO	–
Kutnohorsko	19	NE	ANO
Ladův kraj	25	NE	ANO
Mohelnicko	14	ANO	–
Nepomucko	20	NE	NE
Němčicko	17	NE	ANO
Nová Líba	25	NE	ANO
Novopacko	5	ANO	–
ORP Příbram	26	NE	ANO
Pacovsko	22	NE	NE
Pohořelicko	11	NE	NE
Rožnovsko	9	ANO	–
Sedlčansko	22	ANO	–
Slavkovsko	14	NE	NE
Střední Pootaví	17	NE	ANO
Voticko	15	ANO	–

Zdroj: MV ČR, vlastní data

Během roku 2024 bylo do krajských rejstříků zapsáno 22 SO. Další, SO Bruntálsko a Pohořelicko, vznikly v roce 2025. Ačkoliv první dvě společnosti vznikla v dubnu 2024, nejvyšší nárůst vzniku byla v prosinci stejného roku (viz. obr. 4). Data o zapsání SO v krajských rejstřících však neodráží rozhodnutí místních samospráv o založení společnosti. Některá společnosti mají ve svých stanovách uvedeno rozhodnutí o založení třeba i 6 měsíců před oficiálním zapsáním v krajském rejstříku svazku obcí. Ze stanov jednotlivých SO je však pozorovatelné, že se doba mezi rozhodnutím o založení SO a zapsáním do krajských rejstříků zkracuje.

Obr. 4: Vznik SO do února 2025



Zdroj: MV ČR, vlastní data

Větším impulsem pro vznik SO je nepochybně předpokládaný dotační program MV ČR na podporu vzniku SO, který zástupci MV ČR avizovali v podzimních měsících a na který, jak je patrné z obr. 4, zareagovaly obce urychleným ustanovením SO v prosinci 2024.

Z hlediska typologie mikroregionů patří celkem 17 SO do typu mikroregionu s dominantním centrem, které je obklopeno menšími obcemi. To se odráží i v názvech společenství, která většinou přejímají i označení největšího města, či sídla ORP. Zbytek SO tvoří typ mikroregionu s podobně velkými obcemi, u kterých převládají názvy související s geografickým umístěním (Dolní Pootaví), nebo historickým kontextem (Ladův kraj). Je však zajímavé, že ve třech společenstvích tohoto typu, Frýdecko-Místecko, Kutnohorsko a Slavkovsko, není členem město, podle kterého se SO jmenuje. Společenství tedy vznikají hlavně jako ucelené mikroregiony s centrem a jeho zázemím.

Malé obce, do 200 obyvatel, tvoří v rámci všech společenství 23 %. Vyšší zastoupení mají středně velké obce, 200 až 500 obyvatel, s 31 % a velké obce, 500 až 3 000 obyvatel, které tvoří 39 % všech společenství. Obce nad 3 000 obyvatel tvoří pouze 6 % všech obcí, ale žije v nich téměř polovina obyvatel všech SO. Původní očekávání, že institut SO bude atraktivní hlavně pro malé obce, se nepotvrdil, jelikož většina SO je tvořena dominantním centrem, nebo sdružením větších obcí. Společenství, která jsou tvořena uskupením malých obcí, je minimum, což je ale v souladu se sídelní strukturou a nodálním uspořádáním na mikroregionální úrovni s dominantním centrem a venkovskými obcemi, které jsou svými funkčními vztahy propojeny s tímto centrem.

Tab. 3: Údaje o počtu obyvatel za obce a části obcí v existujících SO

SO	Počet obcí	Počet sídel	Rozloha km2	PO celkem	PO v sídle SO	PO v sídle SO (%)	PO v sídlech s OÚ nad 500 obyvatel	PO v sídlech s OÚ nad 500 obyvatel (%)	Hustota zalidnění (ob./km2)	PO/obec	PO/sídlo
Broumovsko	14	38	259	14 947	2 072	14	4 987	33	58	1 068	393
Bruntálsko	24	45	469	32 094	14 935	47	23 586	73	68	1 337	713
Bystřicko	39	91	348	18 866	6 258	33	9 750	52	54	484	207
Čáslavsko	26	51	206	21 736	9 078	42	13 100	60	106	836	426
Dolní Pootaví	19	42	166	27 278	451	2	14 659	54	164	1 436	649
Frydecko-Místecko	15	16	218	19 279	3 390	18	18 362	95	89	1 285	1 205
Hořovicko	28	41	209	23 897	6 835	29	17 217	72	115	853	583
CHOPOS	18	86	198	8 870	459	5	2 867	32	45	493	103
Jilemnicko	21	56	279	21 225	4 526	21	12 857	61	76	1 011	379
Kutnohorsk	19	98	249	14 763	4 392	30	9 366	63	59	777	151
Ladův kraj	25	62	199	52 828	10 731	20	36 190	69	266	2 113	852
Mohelnicko	14	31	152	18 313	7 717	42	13 208	72	120	1 308	591
Nepomucko	20	47	229	8 899	2 779	31	3 360	38	39	445	189
Němčicko	17	22	93	9 718	1 854	19	5 904	61	105	572	442
Nová Lípa	25	70	359	16 073	1 406	9	10 563	66	45	643	230
Novopacko	5	35	89	12 584	6 672	53	8 919	71	141	2 517	360
ORP Příbram	26	73	317	44 204	2 461	6	7 541	17	139	1 700	606
Pacovsko	22	54	214	8 736	4 122	47	5 508	63	41	397	162
Pohořelicko	11	13	159	11 374	4 628	41	10 212	90	72	1 034	875
Rožnovsko	9	10	239	34 082	16 005	47	33 095	97	143	3 787	3408
Sedlčansko	22	180	431	21 782	6 131	28	10 114	46	51	990	121
Slavkovsko	14	14	108	12 838	777	6	12 838	100	118	917	917
Střední Pootaví	17	30	136	5 207	1 303	25	1 934	37	38	306	174
Voticko	15	146	289	12 452	3 594	29	5 762	46	43	830	85
Průměr	19	56	234	19 669	5 107	27	12 162	61	91	1 131	576

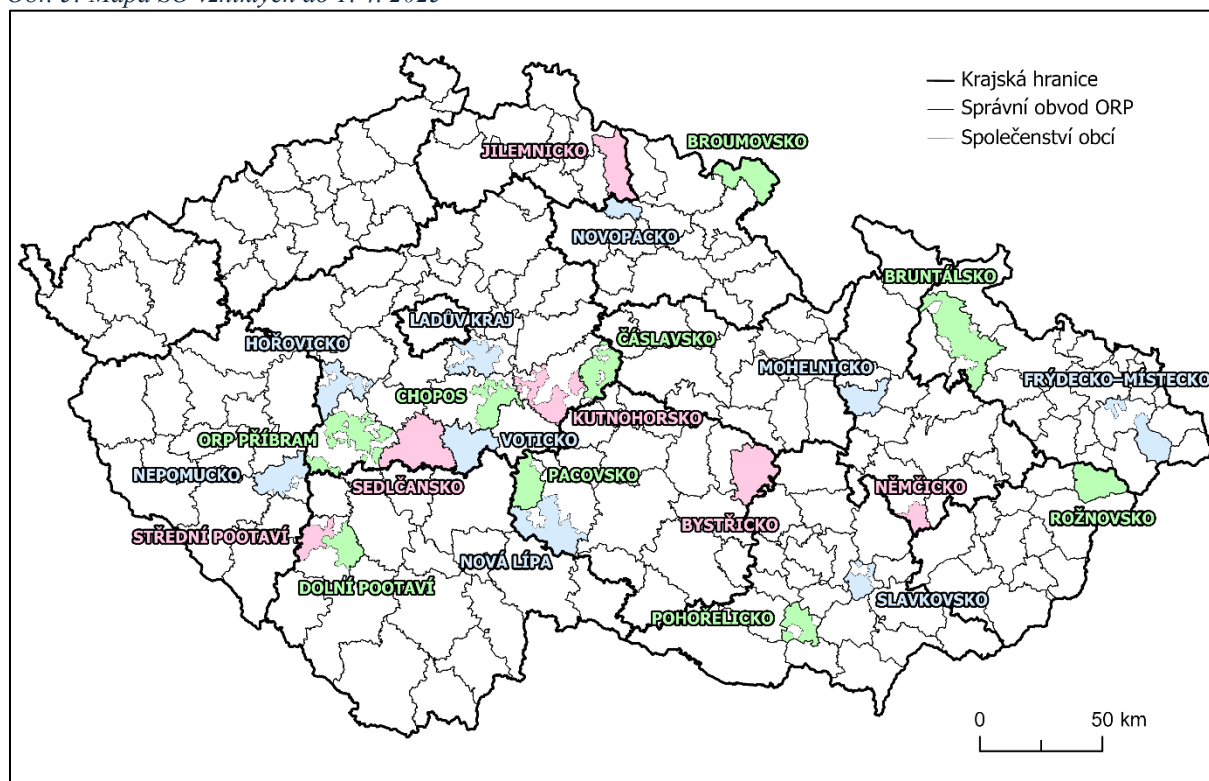
Zdroj: ČSÚ SLDB 2021

Pozn: PO = Počet obyvatel

Sídelní struktura existujících SO měřená velikostí všech sídel – místních částí, která tvoří sídelní strukturu SO, je různorodá, což odpovídá diferencované sídelní struktuře na území Česka (viz. obr. 5). Společenství v Čechách mají zpravidla více místních částí – samostatných sídel a více menších obcí než společenství na Moravě a ve Slezsku. Na Moravě a ve Slezsku je podíl obyvatel v místních částech s obecním úřadem a počtem obyvatel nad 500 většinou nad 70 %, často i nad 90 % (viz. tab. 3). Celkově je však průměr tohoto podílu ve všech SO 61 %. Pouze čtvrtina SO má menší než 50 % podíl obyvatel v částech obcí s obecním úřadem a počtem obyvatel nad 500 obyvatel. Velké obce, jako přirozená jádra regionu, tedy dominují většině společenství. Průměrně tvoří přirozená centra SO méně než jednu třetinu obyvatel všech společenství. V celkem 8 SO žije v hlavním centru celého společenství více než jedna třetina populace v celém SO. Podobně dalších celkem 8 SO má hlavní sídlo celého společenství, kde žije méně než 20 % populace celého SO. Toto centrum je mnohem méně dominantní v rámci vymezeného společenství. Při hodnocení podle celých správních obvodů obcí, kde populaci hlavního centra tvoří jak obyvatelé ve vlastním sídle, tak také i obyvatelé v dalších místních částech, je ale dominance center výrazně vyšší.

Průměrná hustota zalidnění mezi dosud existujícími SO je 91 obyvatel na km², což je oproti hodnotě 111 za celé Česko, bez Prahy a Brna, podprůměrná hodnota. Jedna třetina SO se s hustotou zalidnění pohybuje nad průměrem Česka. Nejvyšší z nich, s hustotou zalidnění 266 obyvatel na km², má SO Ladův kraj, které leží v zázemí Prahy. Nejmenší hustotu zalidnění má SO Pacovsko se 41 obyvateli na km². Až na několik výjimek vznikají společenství spíše v řídkěji obydlených, tedy typicky venkovských regionech, kde nejsou silné vlivy metropolitního nebo urbanizovaného prostoru. Při hodnocení hustoty zalidnění je důležité upozornit, že na průměrných hodnotách hustoty zalidnění za celé území SO, se výrazně podílí i počet obyvatel v hlavním sídle, v hlavní obci. Pokud bychom přepočítali tento ukazatel na pouze neurbanizované, venkovské obce, došli bychom k řádově nižším hodnotám v rozmezí od 31 do 98 obyvatel na km².

Obr. 5: Mapa SO vzniklých do 1. 4. 2025

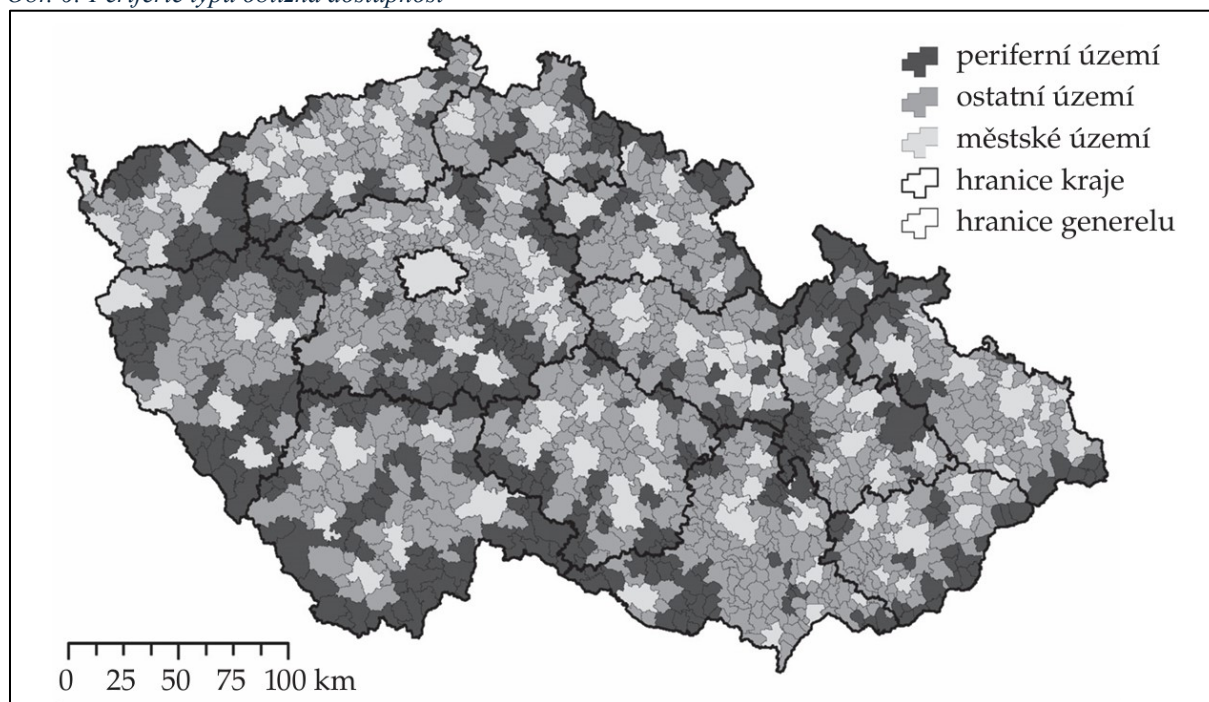


Zdroj: vlastní data

Na prostorovém rozmístění SO je vidět, že se jich většina nachází při krajských hranicích. Na hranicích dvou krajů se nachází 18 společenství a na hranicích tří krajů 6 společenství. Když do počtu zahrneme i SO, která sousedí se státní hranicí, bude jich 20, což představuje přes 80 % všech dosud založených SO. Z hlediska krajů je nejvíce společenství ve Středočeském kraji, který má na svém území jednu třetinu všech SO. Ve třech krajích, Karlovarském, Ústeckém a Pardubickém kraji, zatím žádné společenství nevzniklo. Na úrovni historických zemí Česka se nachází nejvíce SO v Čechách, avšak výraznější rozdíl v prostorovém rozmístění SO v rámci historických zemí není. Územní necelistvost, tedy že je členská obec fyzicky odstřižena od zbytku společenství, nebo že má společenství uvnitř svého území obec nečlenskou, má 11 SO. To může do budoucna způsobit problémy z hlediska některých aktivit SO, především zajištění služeb, dopravy, nebo podpory pro regionální rozvoj. Na druhou stranu lze ale předpokládat, že v dalším období, postupně, jak se bude koncept SO více prosazovat v české veřejné správě a organizaci území, bude tento jev zanikat a obce, které nejsou v rámci SO, se postupně stanou jeho členy. To bylo dobře patrné i při vzniku MAS, jako zájmových sdružení pro zajištění programu LEADER v rámci EU, kdy již po jednom programovacím období se systém MAS v území relativně stabilizoval a pokryl celé území státu.

Rozmístění SO na hranicích krajů se podobá rozmístění periferních území v Česku, označovaných jako vnitřní periferie (Bernard 2018). Vnější periferie, za kterou s tradičně považuje bývalé území Sudet, není v rozmístění SO tolik viditelná jako periferie vnitřní. Vnitřní periferií se rozumí oblasti s kumulací různých forem sociálního znevýhodnění, které se většinou nachází právě na hranicích krajů, daleko od krajských měst, která tvoří přirozená centra regionů. Ve vnitřních periferiích funguje vazba mezi negativním demografickým vývojem a úpadkem infrastruktury, služeb a trhu práce. V těchto oblastech tak dochází k populační a ekonomické stagnaci, či úpadku. Studie venkovských periferií Česka (Bernard 2018) vymezila 1 424 mikroregionálních jednotek pomocí indikátorů sociálního znevýhodnění. Jednalo se o faktor věku, faktor nezaměstnanosti a vyloučení, faktor kvalifikace a životní úrovně a faktor obtížné dostupnosti, ze kterých byly vytvořeny mapy periferních oblastí. Všechny čtyři kategorie se prolínají s územím existujících SO minimálně v polovině případů. Nejlépe je územní překrytí vidět u faktoru obtížné dostupnosti, jehož vymezení se překrývá s územím 19 SO (viz. obr. 6). Ovšem v některých případech se jedná pouze o jednu obec. Tento faktor zahrnuje dopravní dostupnost a transportní náklady. Špatná dopravní dostupnost souvisí podle Bernard (2018) s nižší kvalitou života, ale současně není příčinnou problému vyšší nezaměstnanosti nebo sociálního vyloučení.

Obr. 6: Periferie typu obtížná dostupnost



Zdroj: Bernard 2018, vlastní úprava

Vznik SO v obtížněji dostupných oblastech dokazuje i typologie mikroregionů dle Perlín (2019). Typologie je založena na analýze dat popisujících jak vnitřní faktory, které souvisí

s vnitřní strukturou územních jednotek, tak i vnější faktory zahrnující ukazatele související s jejich polohou a velikostí. Poloha kategorií sociálně a polohově znevýhodněný typ a polohově znevýhodněný typ se dohromady překrývá s 15 SO (viz. obr. 7). Podle této typologie se dá zjednodušeně říct, že dvě třetiny společenství tvoří mikroregiony, které leží v polohově znevýhodněné vnitřní periferii a polovinu z nich brzdí v rozvoji lidský kapitál a sociální problémy.

Obr. 7: Typologie správních obvodů POÚ podle rozvojového potenciálu



Zdroj: Perlín 2019, vlastní úprava

Podle typologií území můžeme tvrdit, že geografická poloha částečně souvisí se vznikem SO. Společenství vznikají převážně ve vnitřní periferii Česka na hranicích krajů v mikroregionech, které jsou polohově znevýhodněné. Existují ovšem i výjimky, jako například SO Slavkovsko, které je považováno za rozvinutý mikroregion. O některých SO nemůžeme hovořit jako o periferiích, neboť periferní vymezení se týká pouze části jejich území.

4.1 Analýza zkoumaných SO

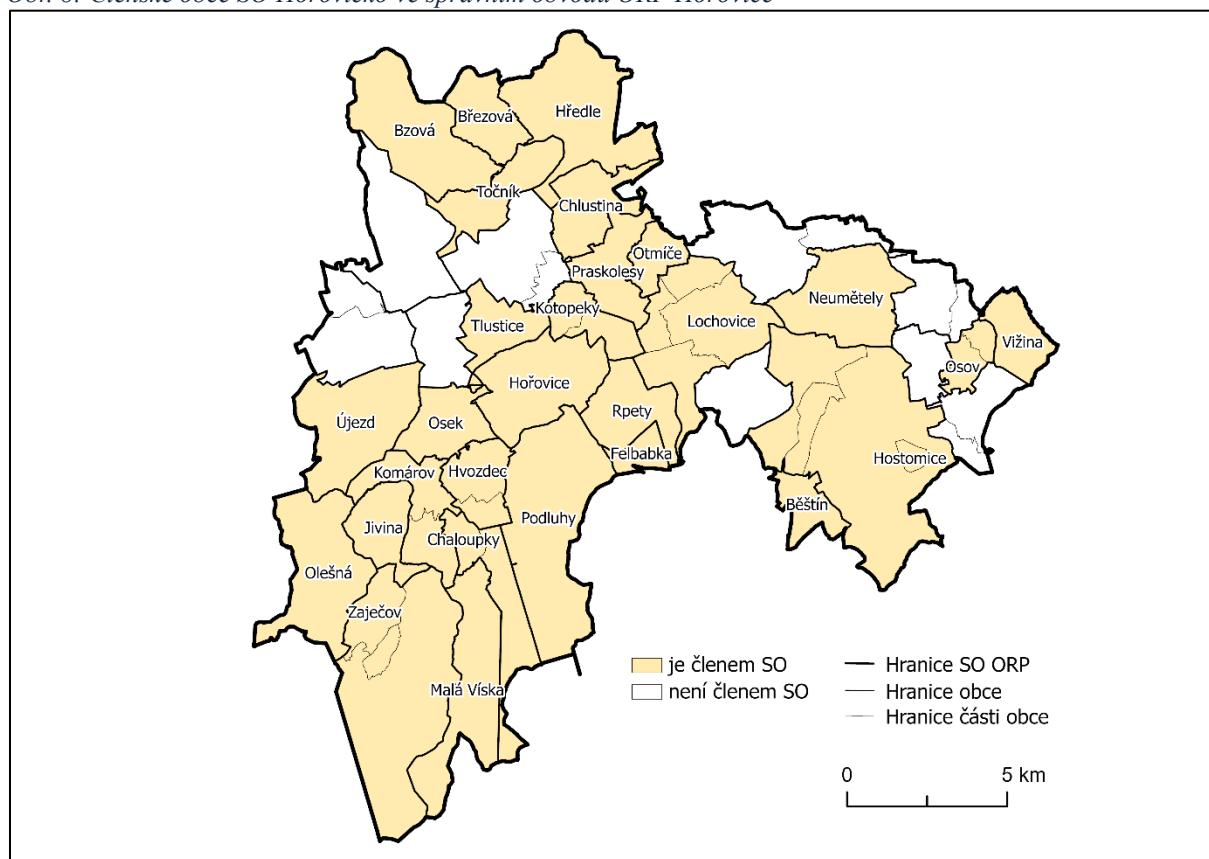
4.1.1 Sociálně geografické hodnocení

V této části se práce věnuje hlubší analýze tří zkoumaných SO, ve kterých probíhal kvalitativní výzkum. Jde o SO Hořovicko, Voticko a Jilemnicko. Tato část obsahuje také shrnutí orgánů SO a členských příspěvků v jednotlivých společenstvích dle stanov z krajských rejstříků.

Hořovicko představuje mikroregion nacházející se jižně od dálnice D5, v prostoru mezi metropolitním prostorem Prahy a urbanizovaným zázemím Plzně, podle vymezení ITI v roce 2020 (Nemeškal, Ouředníček, Pospíšilová 2020).

SO Hořovicko má 25 419 obyvatel (ČSÚ 2023). Největší obcí je město Hořovice, které má přes 7 tisíc obyvatel a je zároveň obcí 3. typu. Tvoří přirozené centrum mikroregionu. Druhou největší obcí je městys Komárov s 2 a půl tisíci obyvateli. Naopak nejmenší členská obec je Malá Víska, která má kolem sta obyvatel. Medián velikosti obcí je 464 obyvatel. Pouze 6 obcí má více než jeden tisíc obyvatel. Obce v ORP Hořovice, které nejsou členy společenství, mají přes 6 tisíc obyvatel. Největší z nich je město Žebrák s 2 tisíci obyvateli. Dvě členské obce, Osov a Vižina, jsou fyzicky odděleny od zbytku SO. Společenství se dále dělí na 41 obecních částí, přičemž na každou obecní část průměrně připadá 583 obyvatel, což je velmi podobná hodnota průměru všech SO (SLDB 2021). Kolem průměrné hodnoty, v rámci všech SO, se pohybuje také podíl počtu obyvatel Hořovicka v částech obcí s obecním úřadem a počtem obyvatel nad 500, který tvoří 72 %. S rozlohou 209 km² je Hořovicko průměrně rozsáhlým společenstvím a s hustotou zalidnění 115 obyvatel na km², lehce nadprůměrné vůči dosud založeným společenstvím.

Obr. 8: Členské obce SO Hořovicko ve správním obvodu ORP Hořovice



Zdroj: vlastní data

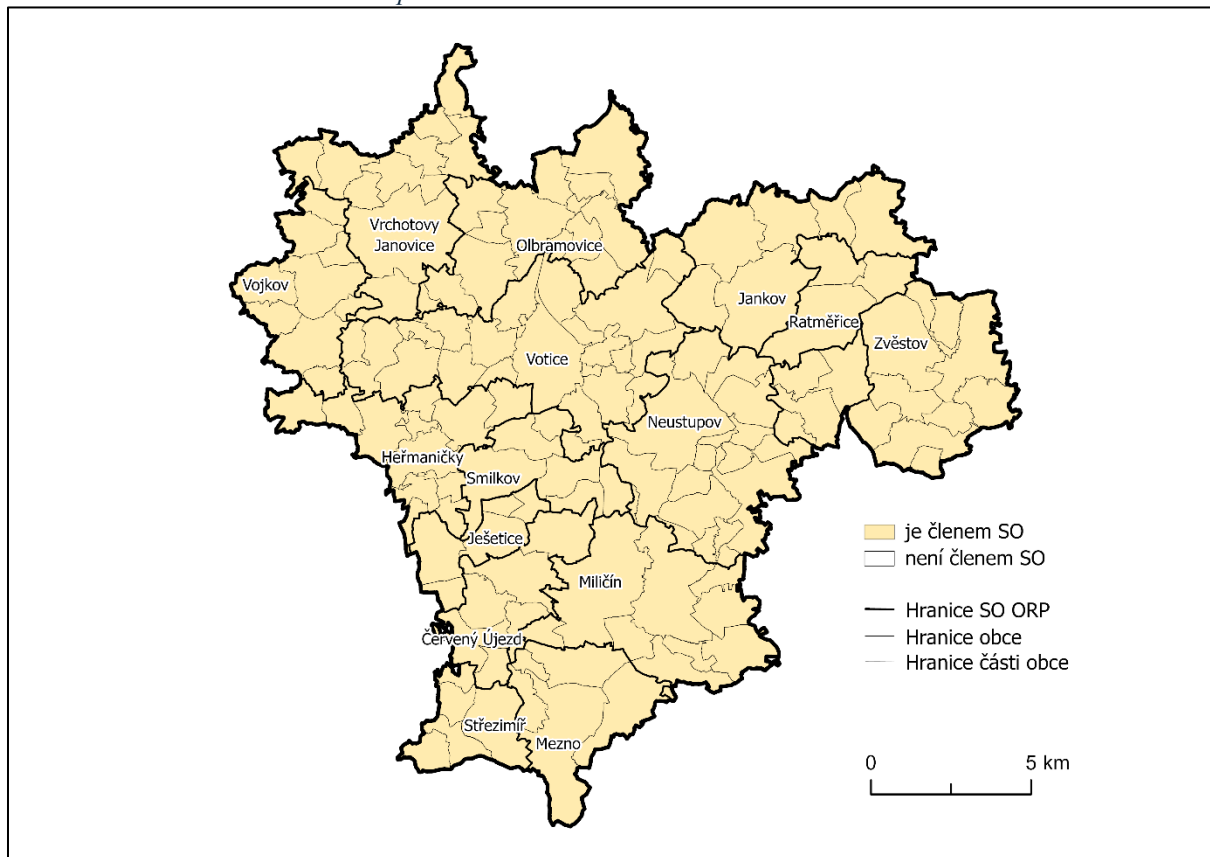
Pozn: Názvy obcí jsou v kartogramu umístěny v části obce s obecním úřadem.

SO Voticko se nachází na pomezí Středočeského a Jihočeského kraje, tedy v území které je typicky označováno jako vnitřní periferie (Bernard 2018). Voticko leží ve správním obvodu ORP Votice. Toto území je charakteristické velmi rozdrobenou sídelní strukturou s vysokým počtem místních částí a také velmi malými obcemi, jako základními jednotkami lokální samosprávy.

SO Voticko má 12 864 obyvatel (ČSÚ 2023). Největší obcí je město Votice, které má přes 4 tisíce obyvatel a tvoří tak jednu třetinu společenství. Votice jsou přirozeným centrem ORP. Druhá největší obec má kolem 1 500 obyvatel, jsou jí Olbramovice. Nejmenší obcí SO Voticko jsou Ješetice se 120 obyvateli. Medián velikosti obcí je 467 obyvatel. Pouze 3 obce mají přes tisíc obyvatel. Společenství se dělí na 146 místních částí, přičemž na každou místní část průměrně připadá 85 obyvatel (SLDB 2021). To je nejméně ze všech SO. Podprůměrných hodnot dosahuje také podíl počtu obyvatel částí obcí s obecním úřadem a počtem obyvatel nad 500, který činí 46 %. S rozlohou 289 km² je Voticko průměrně velkým společenstvím, ale

hustota zalidnění je pouze 43 obyvatel na km², což ho řadí mezi nejméně zalidněné společnosti.

Obr. 9: Členské obce SO Voticko ve správním obvodu ORP Votice



Zdroj: vlastní data

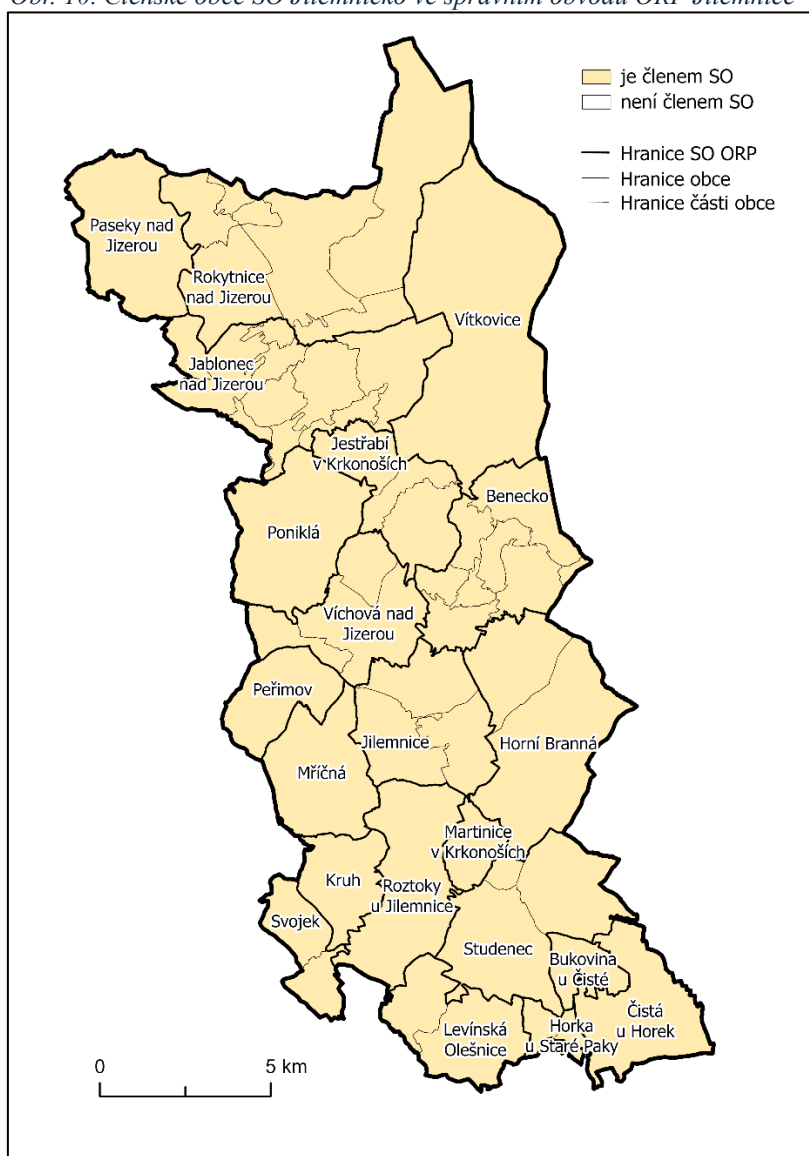
Pozn: Názvy obcí se nachází v části obce s obecním úřadem.

SO Jilemnicko se nachází v severovýchodních Čechách v podhůří Krkonoš. Pro řešené území je charakteristický velmi zvlněný tvar terénu s dlouhými údolími ve směru JV – SZ, kde se nacházejí významná centra regionu (údolí Jilemky).

SO Jilemnicko má 22 002 obyvatel. Město Jilemnice je s 5 tisíci obyvateli největší obcí. Druhá největší obec, město Rokytnice nad Jizerou, má okolo 2 500 obyvatel. Nejmenším členem je obec Svojek se 185 obyvateli. Na rozdíl od předchozích společenství tvoří obce, které mají přes tisíc obyvatel, na Jilemnicku jednu třetinu. Medián velikosti obcí má hodnotu 599, je tedy vyšší. Společenství se dále dělí na 56 obecních částí, přičemž na každou část průměrně připadá 379 obyvatel, což je podprůměrná hodnota v rámci všech SO (SLDB 2021). Při hodnocení významu sídel, ve kterých je umístěn obecní úřad a mají velikost nad 500 obyvatel, je jejich populační podíl na obyvatelstvu celého regionu vyšší než 60 %. Tato sídla jsou také, díky své správní roli i vzhledem k populační velikosti, přirozenými lokálními centry obslužnosti a vybavenosti.

Kolem průměrné hodnoty, v rámci všech SO, se pohybuje podíl počtu obyvatel v částech obcí s obecním úřadem a počtem obyvatel nad 500, který tvoří 61 % populace Jilemnicka. S rozlohou 279 km² je Jilemnicko průměrně velikým společenstvím. Stejně tak i s hustotou zalidnění 76 obyvatel na km².

Obr. 10: Členské obce SO Jilemnicko ve správním obvodu ORP Jilemnice



Zdroj: vlastní data

Pozn: Názvy obcí se nachází v části obce s obecním úřadem.

4.1.2 Správní uspořádání SO

Vnitřní struktura všech tří společenství je podle vzorových stanov MV ČR stejná. Orgány SO jsou shromáždění starostů, rada, předseda a místopředseda, kontrolní komise a manažer.

Nejvyšším orgánem SO je shromáždění starostů složené ze starostů členských obcí. Rozhoduje o všech záležitostech společenství, pokud stanovy nesvěřují rozhodování jinému orgánu. Schvaluje stanovy SO a rozhoduje o jejich změně. Shromáždění starostů se schází podle potřeby, nejméně však jednou za 6 měsíců. Zasedání svolává a řídí předseda, a je veřejné. Usnášeníschopnost shromáždění starostů je při nadpoloviční většině. K platnému usnesení je třeba souhlasu 3/5 všech členů společenství.

Rada je výkonným orgánem SO. Počet členů rady je 5 osob, do kterých je zahrnut předseda SO a místopředseda. Členové jsou voleni z řad shromáždění starostů na 4 roky. Funkce člena rady je neslučitelná s výkonem funkce člena jiného orgánu společenství s výjimkou předsedy a místopředsedy. Do působnosti rady patří zabezpečení plnění usnesení přijatých shromážděním starostů nebo schvalování interních organizačních norem společenství. Rada se schází nejméně jednou za 2 měsíce. Pravidla usnášeníschopnosti a platného usnesení rady jsou stejná jako u shromáždění starostů. Zasedání rady svolává a řídí předseda a je neveřejné. Rada za své činnosti odpovídá shromáždění starostů.

Předseda SO stojí v čele shromáždění starostů a zastupuje společenství navenek. Zastupuje ho místopředseda. Obě funkce jsou voleny členy shromáždění starostů na 4 roky. Do působnosti předsedy náleží řídit činnost SO mezi jednotlivými zasedáními rady nebo svolávat zasedání shromáždění starostů a zasedání rady.

Kontrolní komise je kontrolním orgánem SO skládající se z 5 členů, kteří jsou voleni na 4 roky shromážděním starostů. Funkce člena kontrolní komise je neslučitelná s výkonem funkce člena jiného voleného orgánu SO s výjimkou člena shromáždění starostů. Do působnosti kontrolní komise patří zejména kontrola dodržování stanov SO a platných právních předpisů. Kontrola dodržování usnesení orgánů SO nebo kontrola hospodaření SO a nakládání s jeho majetkem. Kontrolní komise se schází jednou za půl roku a je svolávána předsedou kontrolní komise, který musí být zároveň členem shromáždění starostů. Pravidla usnášeníschopnosti a přijetí usnesení jsou stejná jako u shromáždění starostů.

Vedoucím zaměstnancem SO je manažer, který zajišťuje realizaci svěřených úkolů a běžný chod společenství. Je administrativním orgánem SO a vystupuje vůči ostatním zaměstnancům společenství jako jejich přímý nadřízený. Osobu na pozici manažera navrhuje a schvaluje shromáždění starostů. Manažer organizuje výkon činnosti společenství, zajišťuje propagaci a styk orgánů SO s veřejností.

Činnost SO je financována hlavně členskými příspěvky. Ve stanovách tří zkoumaných společenství se velikost členských příspěvků liší. Pravidelné roční příspěvky jsou schvalovány shromážděním starostů. Podle stanov SO Hořovicko je minimální výše ročního členského příspěvku 30 Kč na jednoho obyvatele. Na Voticku je tento příspěvek minimálně 40 Kč na obyvatele. Stanovy SO Jilemnicko zmiňují pouze vstupní členský příspěvek 1 Kč na obyvatele. Z rozhovoru s manažerkou SO Jilemnicko však vyplynulo, že na rok 2025 bude členský příspěvek stanoven na částku 50 Kč na obyvatele.

5 Vyhodnocení rozhovorů

Tato kapitola obsahuje tematické bloky, do kterých byly zahrnuty odpovědi respondentů. Odpovědi jsou posuzovány z hlediska příslušnosti ke společenství, i z hlediska funkce dotazovaných, které jsou předseda SO, starosta obce a manažer SO. Každý předseda společenství je zároveň i starostou členské obce.

Tab. 4: Jména respondentů, jejich funkce, a příslušnost k SO

Jméno	funkce	SO
Jaroslav Klekner	předseda SO starosta obce Komárov	Hořovicko
Ing. Miroslava Pařavová	manažerka SO	Hořovicko
Miroslava Kaprálová	specialistka mikroregionu	Hořovicko
Luděk Kuniak	starosta obce Neumětely	Hořovicko
Mgr. Viktor Liška	předseda SO starosta obce Ratměřice ambasador SO	Voticko
Olga Marvanová, Dis.	manažerka SO	Voticko
Ing. Jitka Poláčková	projektová manažerka	Voticko
Bc. Miloš Jelínek	starosta obce Střeziměř	Voticko
Ing. Petr Matyáš	předseda SO starosta obce Rokytnice nad Jizerou	Jilemnicko
Mgr. Veronika Mejsnarová	manažerka SO	Jilemnicko

Zdroj: vlastní data

5.1 Vedoucí představitelé společenství

Tento blok vyhodnocuje odpovědi respondentů na otázku, jaká je jejich role ve společenství a zda se cítí jako jeden z hlavních představitelů společenství.

V mikroregionu Hořovicko se všichni čtyři respondenti shodli na dvojitým typem vedoucích pozic. Tím prvním je předseda SO jakožto hlavní představitel a zastřešující osoba. Druhým typem je vedení kanceláře společenství, tvořené manažerkou SO a specialistkou mikroregionu, které je taková pravá ruka pro zástupce obcí. „*My jsem tady jako vedoucí v kanceláři, ale představitelé*

jsou ti starostové a hlavní představitel je pan předseda“ (manažerka SO Hořovicko). Starosta členské obce Neumětely je v užším týmu, do kterého patří i vedení kanceláře a předseda SO, ve kterém se řeší témata před schůzemi. Celkově jsou tedy v SO Hořovicko hlavními lidry kancelář a předseda SO, kteří jsou opěrným bodem pro představitele členských obcí. „Hlavním tahounem jsme my tři, tady se vymýšlí akce a organizuje se odsud. Hlavním tahounem je vedení toho společenství“ (předseda SO Hořovicko).

Respondenti z SO Voticko vnímají vedoucí roli kanceláře mikroregionu méně. Samotné manažerky se necítí být hlavními představiteli. *„Já zajišťuji výběrová řízení pro obce, zadávací řízení, běžný chod kanceláře, pracovní schůzky, všechno s čím přijde pan předseda. Potom právní rady, směrnice, vyhlášky, určitě nejsem vedoucím představitel“ (manažerka SO Voticko). „Já jsem projektová manažerka a jsem pravá ruka manažerky společenství, jsme organizační složky“ (projektová manažerka SO Voticko). Za hlavního představitele je kancelář i sám sebou považován předseda SO. Jako jedním z lídrů Voticka se cítí i starosta obce Střeziměř. „Já jsem předseda společenství. Cítím se tak. Takový výkonný ředitel kanceláře. Většinou ten předseda bývá starosta, co na to nemá čas a dělá to manažer, takže já jsem takovej dvojnej“ (předseda SO Voticko).*

Z Jilemnicka se podařilo zajistit pouze dva respondenty. Předseda a manažerka SO Jilemnicko. Shodují se na předsedovi, jakožto hlavním představitelovi a lídrovi společenství, který je zároveň aktivní i v DSO, na který SO v případě Jilemnicka navazuje. *„Já jsem předseda společenství obcí, takže ano, cítím se jak jeden z hlavních představitelů“ (předseda SO Jilemnicko).*

Ve všech třech pozorovaných SO je za hlavního představitele ve větší či menší míře považován předseda společenství, který je vnímán jako zastřešující osobnost. Síla vedoucí role manažerů je vnímána podle toho, jak je nastavená komunikace ve společenství mezi kanceláří a předsedou. Role zástupců členských obcí vnímá každý starosta jinak. Záleží na tom, jak moc se angažuje v řídicích a rozhodovacích procesech společenství.

5.2 Vznik SO a jeho důvody

Odpovědi v tomto bloku se vztahují k otázkám o vzniku SO. Jaký byl průběh, kdo byl hlavní iniciátor a jaké byly hlavní důvody pro založení.

SO Hořovicko vzniklo transformací původního DSO. Původní mikroregion měl kromě obcí z ORP Hořovice i jednu obci jménem Stašov v ORP Beroun. Až na tuto skutečnost byly

všechny podmínky vzniku SO v pořádku. „Řešili jsme zda nepůjde změnit katastr ORP kvůli té obci, k tomu nedošlo, oni vystoupili z toho DSO, my jsme se přetransformovali a tu obec jsme přijali jako partnera“ (předseda SO Hořovicko). Partnerská obec funguje stejně jako členská obec, pouze místo členského příspěvku platí partnerský příspěvek na základě partnerské smlouvy. Obec Stašov sice nemá hlasovací právo, ale podílí se na všech činnostech stejně jako členská obec. Transformaci svazku iniciovala kancelář DSO, která spolupracovala s ministerstvem vnitra. Vzájemná spolupráce podnítila vznik SO. „Řekli jsme to před starosty, co by to znamenalo, vysvětlili jsme jim to, co to pro nás bude znamenat, první podnět byl z naší strany“ (manažerka SO Hořovicko).

Jako hlavní důvody založení SO Hořovicko určily manažerky vytvoření lepších vztahů s ministerstvem vnitra a s krajem. Lepší ukotvení svazku v zákoně, možnost být důležitějším prostředníkem mezi nejvyššími orgány státu a obcemi a lepší finanční podporu. „Abychom něco víc znamenali,“ odpověděla specialistka mikroregionu SO Hořovicko na otázku týkající se důvodů vzniku společenství. Starostové z Hořovicka uvedli jako hlavní důvody vzájemnou pomoc mezi obcemi, výměnu zkušeností a ulehčení práce malým obcím, kde jsou často neuvolnění starostové.

Jako hlavního iniciátora, který stál za myšlenkou vzniku SO Voticko, všichni označili současného předsedu, který je zároveň i ambasadorem SO ve většině Středočeského a Jihočeského kraje. S informacemi o SO pomohla MAS Posázaví. Respondenti z Voticka vnímají založení společenství jako logické vyústění předchozí spolupráce. SO Voticko také vzniklo transformací z DSO. Původní DSO Mikroregion Džbány zahrnoval i město v ORP Benešov, Bystřici. „Pochopili jsme důležitost mít DSO v hranicích ORP, tak jsme jednali s obcemi, rozešli jsme se s Bystřicí, v tu chvíli jsme se transformovali do hranic ORP“ (předseda SO Voticko). Nikdo proti transformaci nebyl, všichni respondenti se shodují, že měla hladký průběh. „Nazvali jsme to Votickem, identifikovali jsme se jako Voticko, proto SO pro nás byly jen papíry k tomu, všichni to vnímali jako vývojový stupeň naší spolupráce“ (předseda SO Voticko).

Manažerky z kanceláře SO Voticko uvedly hlavní důvod založení SO jako větší ukotvení v právních záležitostech a možnost mít větší váhu při vyjednávání s ministerstvy a řídicími orgány. Starostové na Voticku vidí jako důvod založení SO absenci překážek při vzniku a jako dobrou příležitost pro posunutí místní meziobecní spolupráce na další úroveň. „Pro nás se nic nezmění, budme u toho, budme jedním z prvních, je to pro nás příležitost, vydělme se od těch ostatních 700 DSO, z nichž je desetina funkčních někde vzadu, kdyby na to náhodou přišli

peníze od státu, tak by to bylo fajn, nic nám nebrání to udělat, nevidíme v tom žádnou překážku“ (předseda SO Voticko). „SO je úplně nová věc, výzvy jsou takové, že uvidíme, kam to bude směřovat, je to výbornej nástroj proto, aby ty malé obce měly šanci obstát a udržet si vlastní autenticitu v rámci prostoru republiky, roztržitost je velká“ (starosta obce Střezimíř).

S hlavní myšlenkou založení SO na Jilemnicku přišel současný předseda. SO Jilemnicko nevzniklo transformací původního DSO, ale vzniklo jako nový subjekt. V hranicích ORP Jilemnice tak existuje SO Jilemnicko a DSO Technický svazek obcí Krkonoše, jež mají stejné orgány a členy. *„To že to bude formou SO jsem vymyslel já, je to horší u obcí, který jsou ve svazku tři ORP, ty ORP tomu vždy neodpovídají, tam to budou mít složitější“ (předseda SO Jilemnicko) „Když jsme se rozhodli na rozdělení svazku a možnost se objevila, tak jsme ho založili, šlo to od vedoucích pozic, kolektivní rozhodnutí“ (manažerka SO Jilemnicko).*

Hlavní důvod pro vznik SO Jilemnicko byl přenesení činností původního svazku na nový, přičemž činnost DSO se bude zaměřovat jen na hospodaření s odpady v ORP Jilemnice. *„Ta činnost se tak rozšířila, že ten svazek to nepobere a začali jsme se zabývat hlavně odpady a nebyl čas na ostatní činnosti, a tak jsme si řekli, že ten svazek rozdělíme, bude se moc i rozšiřovat a SO zůstane na těch 21 obcí“ (manažerka SO Jilemnicko). Šlo tedy o zachování fungujícího svazku, který má možnost se dále rozšiřovat a zároveň o sjednocení obcí v ORP. „V našem případě to byla náhoda, tak jsme toho využili, ale obecně to logiku má, dělat dohromady činnosti ve státní správě. Starosta, co nemá zaměstnance, tak to nemůže obsáhnout“ (předseda SO Jilemnicko).*

Všechny tři zkoumané SO vznikly víceméně hladce, jak z hlediska transformace původních svazků, tak i z hlediska vytvoření nového subjektu. Jediný problém, který se musel řešit, byly obce nacházející se v sousedním ORP. Tento problém se vyřešil buď vyloučením dané obce, nebo vnějším partnerským zapojením. Za hlavní iniciátory byli označeni předsedové a vedení předchozích svazků. Se vznikem SO souhlasili všichni členové bez žádných námitek. Bezproblémové založení společenství připisují respondenti dobrým a dlouhodobým předchozím vztahům mezi obcemi v regionu. *„Náš svazek se kryje i s ORP, v tom máme výhodu“ (manažerka SO Jilemnicko). Odpovědi respondentů na otázku, co jsou hlavní důvody pro založení SO, se prolínají. Avšak manažerky uváděly hlavně důvody spojené s ukotvením svazku a lepší vyjednávací pozicí vůči řídicím orgánům. Starostové uvedli důvody týkající se spíše prohloubení vztahů mezi členskými obcemi a ulehčení práce menších obcí. Speciální případ je SO Jilemnicko, které vzniklo hlavně kvůli oddělení činností SO a DSO. Celkově se všichni shodli na tom, že nevidí žádné nevýhody pro založení a že společenství je další úroveň*

jejich spolupráce, která podpoří význam regionu v celostátním měřítku. „*V tom spatřuju tu výzvu, že by to mělo umět v rámci širšího regionu zachovat místní zvyky, tradice, aby se obce necítily, že je někdo vytěsňuje, jako byly střediskové obce*“ (starosta obce Střeziměř). Pro shrnutí můžeme jako hlavní důvody pro založení SO uvést:

- lepší a jasnější ukotvení svazku v zákoně,
- silnější pozice vůči vyšším řídicím orgánům správy,
- vzájemná pomoc mezi členy a ulehčení práce hlavně menším obcím,
- vytvoření lepšího a sofistikovanějšího svazku z doposud fungujícího DSO.

Naopak, jako hlavní důvod pro vznik SO, nikdo ze zkoumaných tří představitelů neuváděl pomoc a ulehčení výkonu veřejné správy formou létajícího úředníka. Tato možnost spolupráce, ač je výslovně uvedena v zákoně, není z výpovědi lokálních aktérů považována za významnou.

5.3 Legislativa

Tento blok se týká názorů respondentů na současné legislativní nastavení institutu SO. Dále se týká otázek nastavení financování a pozice sdíleného úředníka.

Obecně řečeno je současné právní ukotvení SO podle vyjádření místních představitelů v pořádku a od novelizace zákona se toho mnoho nestalo. Co zdržuje proces vzniku společenství je jednotlivé odsouhlasení každého obecního zastupitelstva. Předseda SO Voticko se zmiňuje o potřebě lépe nastaveného legislativního procesu ve školní správě při sdílení pedagogických a nepedagogických pracovníků tak, aby bylo možné využít institut SO. „*Víme jaká je legislativa, s krajským uspořádáním, s ORP, počtu členů SO, jsou tam některý bych řekl svazující věci. Otázka je, jestli nehledat jiné cesty*“ (starosta obce Střeziměř). U kritiky legislativy jde tedy hlavně o nastavení pravidel ohledně hranic ORP a o jasnější postoj státu vůči SO, kterou však komplikuje dobrovolnost společenství.

Forma spolupráce na bázi dobrovolnosti je paradoxně považována jak za přednost, tak také i bariéru rozvoje SO. Na jedné straně spolu mohou spolupracovat pouze obce, které skutečně mají zájem spolupracovat. Na druhé straně vyjádření všech členů SO, tedy obcí a jejich zastupitelů, je často velmi zdoluhavé a zpomaluje to rozhodovací procesy v rámci SO. Jako pozoruhodné je možné považovat vyjádření některých respondentů. „*Větší tlak a jasná pravidla a zvýhodnění těch, co budou spolupracovat, protože ta dobrovolnost tomu vlastně brání, ale je potřebná. Řídit ale tím, že dám jednotnou politiku, směr, cíl, jednotnou tvář veřejné správy a to plnění ať probíhá v centrech ORP, ať se tam volí vlastní postupy a rozhodování, ten stát by mohl*

být jasnější.“ (předseda SO Voticko). Autor tohoto stanoviska vlastně podporuje přechod od dobrovolného členství v SO směrem k povinnému členství. Tím by došlo k zjednodušení rozhodovacích mechanismů a zjednodušení struktury veřejné správy. Starostové nejmenších obcí tedy potvrzují teze o nutnosti zjednodušit, zpřehlednit a zlevnit výkon lokální veřejné správy.

5.3.1 Financování a dotace

Téměř všichni respondenti uvedli jako faktor, který brání rozvoji společenství, finance. Kvůli nedostatku financí si společenství nemůže dovolit další potřebné zaměstnance. Manažerky by uvítaly zvýšení kapacity kanceláře. *„Naším přáním by byla podpora státu, protože administrativní náročnost je velká“* (projektová manažerka SO Voticko). Financování se ale týká také všech ostatních oblastí, které obce musí řešit. *„Dokážu si představit, že do budoucna budeme mít někoho, kdo se bude zabývat školstvím, vzděláváním, sdílený úředník v oblasti potřeby starostů. Záleží to všechno na financích, nemůžeme žít jen z členských příspěvků“* (manažerka SO Jilemnicko). *„Finanční podporu bych viděl na výstavbu bytového fondu“* (starosta obce Neumětely).

Shánění dotačních projektů není zatím pro SO jednoduché. Složitá je samotná realizace dotace, kdy může mít každá obec svá specifika v závislosti na typu dotace. Obecně panuje nálada, že dotace přímo pro SO budou mít brzy jasnější formu. *„Měli bychom mít bliž k nějakým dotacím“* (předseda SO Hořovicko). *„Člověk potřebuje finance na to, uvidíme, jestli stát vymyslí lepší systém financování“* (manažerka SO Jilemnicko).

Při hodnocení financování SO se podle výpovědí aktérů téma rozpadá na dva základní okruhy, a to financování provozu SO a dostupnost dotačních programů. Zajištění financování provozu přímo prostřednictvím obdobných metod, jako financování obcí v rámci RUD, je jedním z cílů, který umožní lepší zajištění aktivit kanceláří SO v řešených oblastech výkonu správy a poradenství pro obce. Financování specifických dotací pro obce v rámci SO navazuje na očekávání financování prostřednictvím iniciativy LEADER v 90. letech 20. století, nebo před vstupem do EU 1.5. 2004.

5.3.2 Sdílený úředník

Sdílený úředník zatím není v žádném ze zkoumaných SO zavedený. Respondenti proto nemohli k tomuto tématu příliš přispět. *„Možná po roce bychom vám to mohli říct kdyby fungoval ten sdílený úředník, oni ani ministerstvo pro něj nemá vytvořený systém, vzdělávání bude muset mít*

odbornou zkoušku způsobilosti, sami nevěděli na vyšších pozicích jak to bude, jak ty znalosti bude muset mít do hloubky“ (manažerka SO Voticko). Teď se tedy řeší spíše otázka vzdělávání úředníků.

Otázka sdíleného úředníka je pro SO otevřená a týká se spíše následujících let. Všichni se ale shodují na významu pomoci od rutinní úřednické práce, kterou by sdílený úředník poskytl starostům. Práci by ulehčil také manažerkám a kanceláři SO, kde je spousta administrativní zátěže. Jde hlavně o to, že by ty činnosti vykonával někdo, kdo tomu rozumí a má na to vzdělání. *„Je to o tom, že by nám do budoucna mělo společenství nabídnout sdílení toho úředníka k pomoci od rutinní úřednické práce, kde jsou vzdělanější lidi v tomhle. Na létajícího úředníka se těším“* (starosta obce Střeziměř). Koncept sdíleného úředníka je starosty i manažerkami vnímán velmi kladně. Avšak stejně jako u celkového legislativního nastavení SO nejsou parametry sdíleného úředníka zatím pro společenství jasně definovány.

5.4 Informovanost

V tomto bloku jsou shrnuty názory a zkušenosti respondentů na téma informovanosti. Tématem této části rozhovorů bylo především téma dostatku informací o institutu SO, jeho aktualizacích a metodice. Zároveň se tento blok věnuje sdílení informací v rámci samotného společenství.

Zkušenosti s informovaností od ministerstev mají společenství různé. Například SO Jilemnicko a SO Voticko byly prvními společenstvími, které vznikly. To sebou neslo počáteční nedostatky informací ohledně nového institutu hlavně pro SO Voticko, které bylo prvním společenstvím, které se transformovalo. *„Jak jsme byli první, co se transformovali, tak tam chyběly informace a právní podklady. A to teď bude se vším, jak se bavíme o zákonech. Dělá se to za pochodu“* (projektová manažerka SO Voticko). Nedostatek informací se ale týkal hlavně začátku práce a existence SO. Po prvním roce existence tohoto institutu, jsou společenství více zavedená a získaly první praktické zkušenosti. Společenství získávají informace od ministerstva vnitra, ministerstva pro místní rozvoj a od krajů. Důležitými prostředníky při získávání informací jsou, jak uvedli respondenti, ambasadoři SO, kteří ve společenstvích seznamují ostatní s novými vyhláškami a postupy. *„My máme místopředsedu z Jilemnice, je ambasadorem, takže on nám nějaké informace přináší“* (manažerka SO Jilemnice). SO Hořovicko se transformovalo trochu později, takže při seznamování se s vytvářením společenství už informací bylo víc. *„Já bych řekla, že tím, že spolupracujeme s vnitrem a s ministerstvem pro místní rozvoj, tak informace máme“* (manažerka SO Hořovicko). Jako překážka toku informací „odshora“ byla určena rozdílná metodika sdělování informací ministerstev a jejich nepřímý kontakt se společenstvími.

Předávání informací uvnitř společenství je vnímáno velmi kladně. „*Výměna informací, starostové nemají jinou šanci se spolu sejít, samotný ORP starosty nesvolává, je tam uvolněná atmosféra, říkají si věci, které by ani neprobírali na oficiálních setkáních, kde by byli hlídáni. Tady je to skoro neformální*“ (předseda SO Hořovicko). Starostové chválí ucelené informace, které se k nim přes manažerky společenství dostávají, které si potom můžou mezi sebou sdílet. „*Je to možnost se setkat a podělit se o informace, má to tenhle společenský smysl i technicko-poradní*“ (starosta obce Neumětely).

Informovanost je dnes tedy podle vyjádření respondentů na dobré úrovni. Jediným omezením může být rychlost šíření nové informace od ministerstev. Zároveň se dotazovaní zmiňovali o čekání na nové aktuality od Ministerstva vnitra. Je tedy na místě otázka, jakým tempem se bude institut SO vyvíjet. „*Informace o financování nemám, jsme ve vyčkávací fázi*“ (manažerka SO Jilemnice). Vize respondentů do budoucna je sdílení informací mezi samotnými společenstvími na mikroregionální úrovni.

Téma šíření informací se podle vyjádření respondentů dělí na dvě části. Při hodnocení sdílení a poskytování informací nutných pro legislativní kroky při založení SO, aktéři potvrzují, že se postupně tyto informace šíří a jsou k dispozici. Vertikální tok informací podle respondentů nyní již funguje dostatečně dobře a rychle. Při hodnocení výměny informací mezi aktéry, členy SO v horizontální úrovni, respondenti považují platformu SO za velmi dobrý nástroj pro neformální setkávání a předávání si informací mezi zúčastněnými představiteli obcí.

5.5 Spolupráce

Do tohoto bloku patří odpovědi týkající se otázek s kým dotazovaní nejčastěji spolupracují, jak často se schází a jaký je stav jejich vzájemné kooperace. Zda je shoda v názorech mezi členy společenství a jestli existuje vůle společně spolupracovat. Odpovědi se také věnují centrálnímu městu v SO a jeho roli a nečlenským obcím v rámci ORP.

Shromáždění starostů se v SO Hořovicko koná 4krát do roka, avšak starostové se schází i na měsíční bázi. Starostům jsou zde představeny projekty, které je potřeba schválit a jsou radou společenství seznámeni s novými informacemi. Rada je pětičlenná pracovní skupina tvořená manažerkami, předsedou a vybranými starosty, která vždy připraví pracovní materiály před začátkem shromáždění. Manažerky dále spolupracují nebo jsou v kontaktu se Středočeským krajem, ministerstvem vnitra (zmíněn byl Ing. Marek Jetmar, Ph.D.) a zástupci firem. Co se týče předsedy, ten úzce spolupracuje s kanceláří a manažerkami SO. „*Pracovní skupina, to jsou vždycky starostové, všichni se vyjádří a pak to předáme zbytku, nepamatuju si, že by k nějakému*

návrhu byl zásadní odpor a neprošlo by to, je tam diskuze, v jádru to, co my připravíme, už jsou jen dotazy, nebyl případ 50 na 50 nebo, že by se něco neodhlasovalo, je tu docela soulad“ (předseda SO Hořovicko). Ze shrnutí předsedy a názorů zbytku dotazovaných vyplývá, že ve společenství panuje shoda a vůle spolupracovat. Shromáždění se vždy účastní většinový počet členů, a ti kdo nedorazí jsou informováni mailem. *„Jsou to převážně ti neuvolnění, komunikace je dobrá, ale nezájem to vyloženě není“* (manažerka SO Hořovicko). Právě funkční spolupráce a sdílení zkušeností mezi starosty je věc, která všem dotazovaným z SO Hořovicko dělá radost. *„Normálně bych se s jinými starosty nestýkal“* (starosta obce Neumětely).

Členy SO Hořovicko je 28 z 37 obcí v ORP Hořovice. Na otázku budoucího rozšíření členské základny reagovali respondenti kladně. *„Rádi bychom se rozšířili, je to dobrovolný, ač o nás vědí, jsou věci, na kterých i tak spolupracujeme, ta spolupráce tam funguje, ale my to nemůžeme řídit“* (manažerka SO Hořovicko). *„Líbilo by se nám to víc, kdyby tam byly všechny obce, třeba Žebrák, který je poměrně velký na rozlohu, je to hodně na tom vedení, někdo chce být samostatný“* (předseda SO Hořovicko). I přes neúčast ve společenství se některé nečlenské obce účastní různých informačních zasedání v rámci mikroregionu.

Orgány SO Voticko se na shromáždění starostů schází jednou za měsíc, či dva. Pracovní skupiny se scházejí podle potřeby. *„Jsou oficiální setkání, jinak jestliže se něco řeší akutně, tak jsme schopní tím, že nejsme velký ORP, tak se sejdem nebo to prodiskutujeme po telefonu nebo online prostoru“* (starosta obce Střeziměř). Ve společenství existují pracovní skupiny zabývající se konkrétními oblastmi, například sociální oblast, školství nebo cestovní ruch. Členy těchto pracovních skupin jsou starostové, kteří mají soustředěný zájem v řešených oblastech. Kancelář SO je v kontaktu s ostatními svazky Středočeského kraje a plní úkoly zadané předsedou. Vůle a ochota spolupracovat je na Voticku vysoká. *„Vůle je velká, jinak bychom nebyli společenství“* (předseda SO Voticko). Jednotliví členové si mezi sebou sdílejí informace o problémech a navzájem si radí, jak je řešit. *„Tam je bezvadný to, že nikdo si nic nenechává pod pokličkou, mluvíme otevřeně, každý přinese nějaký zajímavý téma a pak to dokážeme rozebrat, víc hlav víc ví“* (starosta obce Střeziměř). Všichni respondenti z SO Voticko se zmínili o výhodě malé velikosti ORP Votice, která jim umožňuje jednodušší spolupráci.

V SO Jilemnicko se shromáždění starostů koná jednou za měsíc až dva. Rada, která má stejné obsazení jako původní DSO, se schází jednou za 14 dní. Předseda spolupracuje s týmem, který tvoří pětičlenná rada a s manažerkou společenství. Ochota a vůle spolupracovat na společných projektech je výborná. *„20 let ta spolupráce funguje, obce se i bez svazku baví mezi sebou.“*

V rámci 21 obcí si rozumíme a všichni táhnou za jeden provaz, je hlavní, aby všichni chtěli, což je riziko při volbách“ (předseda SO Jilemnicko).

Z názorů předsedů, starostů i manažerek vyplývá, že ve všech analyzovaných SO existuje vysoká vůle ke spolupráci, a také velká účast a zájem podílet se na společných projektech. Členové a představitelé společenství se pravidelně schází jednou za jeden až dva měsíce na shromáždění starostů, kde jsou jim prostřednictvím rady SO představena témata k diskuzi. Rada SO se skládá z většinou pěti členů včetně předsedy a místopředsedy. Všichni dotazovaní vyzdvihují fungující výměnu zkušeností a informací mezi starosty. Řešení dílčích projektů mají obvykle na starosti dedikované pracovní skupiny, které se schází podle potřeby. SO bývají v kontaktu s krajským úřadem, či ostatními svazky obcí. Na častější bázi jsou spolu v kontaktu manažerky a předsedové SO. Respondenti z SO Hořovicko jsou nakloněni rozšíření o členy z obcí v rámci ORP, které dosud nejsou členy.

5.5.1 Role města

Zapojení center ORP do projektu se mezi SO liší. Město Hořovice není vnímáno jako hlavní tahoun společenství a funguje jako řadový člen. Respondenti z Voticka označují vztah mezi městem Votice a okolními obcemi jako ideální symbiózu. *„Tím, že jsou Votice hlavou ORP, tak je dobrý, že se měsíčně setkávají se starosty obcí v ORP, jinak by to nedělali, město se může spolehnout na menší obce a naopak, u nás to funguje, někdy ta iniciativa přijde od těch obcí, ale nemají na to pravomoce“ (Projektová manažerka SO Votice).* Na Jilemnicku, podle manažerky SO Jilemnicko, nejsou při jednání rozdíly v problémech mezi městy a malými obcemi. Problémy jsou jenom v různých měřítcích.

Důležitost vůdčí role centrálního města v SO je mezi všemi respondenty vnímána stejně. Za velké nebezpečí označují nezájem města na účasti a spolupráci s ostatními obcemi v regionu. *„Pokud se město Hořovice rozhodne, že společenství nemá smysl, může si myslet, že to společenství ani nepotřebuje, já si myslím že by to ORP mělo být pro menší obce podporou, tam si myslím, že je důležitý, aby tam někdo z ORP byl“ (starosta obce Neumětely).* *„Potkávám se s tím, že ve víc než polovině ORP zaznívá, že ORP na ty obce kašle, a to je velká zábrana“ (předseda SO Voticko).* Problém, který by mohl nastat, vidí starostové také v jinak nastavené mentalitě měst, kdy město může upřednostnit své vlastní zájmy na úkor zbytku společenství. *„Někdy to je problém, co se týče financování a rozhodovacího práva, ve větších městech si hrají na politiku a je to sledovaný z jiného pohledu, dávají víc peněz a ty větší města jsou schopny si něco zajistit sami“ (předseda SO Jilemnicko).*

Pro dobré fungování SO je tedy kromě spolupráce menších obcí, kvůli kterým tento institut vznikl, důležitá také angažovanost centrálního města regionu. Zapojení největšího města v regionu (sídla ORP) považují všichni respondenti za klíčové a nezastupitelné. Město má v rámci SO, podle jejich názoru, poskytovat pomoc a servis malým obcím ve svém zázemí. Respondenti ale současně připouštějí, že význam SO pro město je spíše menší a vidí jako potenciální hrozbu rozvinutí meziobecní spolupráce právě pasivitu nebo nezájem představitelů města o rozvoj celého území.

5.6 Činnosti společenství

Tento blok se věnuje odpovědím respondentů týkajících se činností společenství. O čem se členové na shromáždění nejčastěji radí, co jsou hlavní témata diskuze, jaké činnosti by mohlo SO nabízet do budoucna a kolik času se dotazovaní věnují práci pro společenství.

Na začátek je dobré říct, že realizaci všech činností společenství mají na starosti manažerky SO. Práce manažerek se týká zařizování výběrových řízení, žádostí o dotace, právního poradenství, informování o novelách v zákoně, společných projektů a dalších administrativních a informativních činností. *„Nám to žádný ulehčení nepřinese, mělo by to ulehčit starostům, že za ně vykonáváme činnosti, na které nemají čas a prostor; už jsme tak fungovali a pokračujeme dál“* (manažerka SO Hořovicko). Samotní starostové přispívají v rámci společenství sdílením rad a podněcováním nových projektů. Činnost kanceláře SO vnímají jako důležitou a prospěšnou. *„Chodí sem mraky metodických pokynů, vypracoval ho nějaký specialista a vy se s tím dvě hodiny protloukáte, to všechno ti starostové musí pojmout, firmy se snažej parazitovat na nezkušených starostech a v tom pomáhá to společenství. Pokud si myslím, tak ty dvě manažerky to zvládají velice dobře“* (starosta obce Neumětely). Rozsah a typ činností je stále spjat s předchozími DSO. Proto respondenti nemohli dostatečně zhodnotit rozdíl v činnostech mezi SO a DSO. *„Jsme ještě na nové činnosti od dosavadní práce v DSO nenarazili, je brzo hodnotit“* (manažerka SO Voticko).

Z hlediska časové vytíženosti odpovídali respondenti na otázku, kolik hodin týdně se věnujete SO, odlišně. Manažerky z SO Hořovicko a SO Voticko jsou zaměstnány jako zaměstnanci společenství, tudíž jeho záležitosti jsou náplní jejich práce. Situace v SO Jilemnicko je, díky vzniku společenství jako nového subjektu, jiná. *„Já jsem manažer na 0,2 úvazku, zbytek na původním svazku, činnosti se prolínají, nemáme ještě žádné podklady z ministerstva, zatím dojíždíme spíš činnost toho svazku, v SO čekáme, co se bude dít, jsem furt jen v přípravné fázi“* (manažerka SO Jilemnicko).

Rozdílně odpovídali hlavně předsedové jednotlivých SO. Předseda SO Hořovicko uvedl 8 až 10 hodin práce věnované přímo společenství. Předseda SO Jilemnicko odpověděl 5 hodin. Jinak k odpovědi přistoupil předseda SO Voticko, jelikož je zároveň i ambasadorem SO. „*Já to mám na 3/4 úvazku, čtvrt na obci a 75 % tady, ambasadorem jsem na 100 %*“ (předseda SO Voticko). Náplň práce ambasadora popsal takto: „*Ministerstvo vnitra vytipovalo pro území ČR asi 10 území a lidí, kteří by tam měli šířit myšlenku meziobecní spolupráce, ale i transformaci DSO na SO. Je to zadání, který jde z vlády, od ministra vnitra, takže my jezdíme nebo voláme, nebo se setkáváme s lidmi kteří jsou činní ve svazcích a motivujeme je, aby se o institucionalizovanou spolupráci zajímali, aby ta efektivita byla dobrá.*“ Jelikož jsou předsedové SO také starosty členské obce, musí se v první řadě věnovat hlavně jí. Starostové členských obcí, starosta obce Střeziměř a starosta obce Neumětely, se samotnému společenství věnují hlavně na shromáždění, ale narůstající provázaností regionu se hranice mezi prací pro vlastní obec a pro společenství vytrácí. „*Práce starosty není v tom, že to máte zaškatulkovaný, ta činnost je natolik různorodá, že z každé činnosti můžete říkat, že se to týká i společenství, je to provázaný*“ (starosta obce Střeziměř).

Z rozhovorů vyplynulo pět hlavních okruhů, o kterých se ve společenstvích diskutuje, a které mají všechny tři sledované SO společné. Jde o dopravu, energetiku, školství, sociální služby a technické vybavení. Tato, a další probíraná témata se na shromáždění řeší a realizují do konkrétních projektů. Mezi hlavní okruhy by patřilo také nakládání s odpady, ale jelikož SO Jilemnicko vzniklo kvůli zátěži DSO s touto činností, tak jsou odpady jedinou oblastí, kterému se nevěnuje. „*90 % času zabíraly odpady*“ (manažerka SO Jilemnicko). Na Jilemnicku zatím probíhá souběžná činnost DSO a SO. Charakter činnosti SO je společné schválení projektu a jeho realizace za zvýhodněnou cenu pro všechny obce. Dále se jedná o vzájemné půjčování vybavení. „*Máme třeba projekty na třídění, zintenzivnění, nakoupili jsme popelnice a kontejnery do jednotlivých obcí, nakoupili jsme společné vratné kelímky, kompostéry*“ (předseda SO Voticko). „*Provozujeme letní kino, máme v majetku promítačku, velký plátno, co si starostové půjčují a máme na to určený dva promítače*“ (předseda SO Hořovicko).

Tab. 5: Probíraná témata v rámci SO

SO	Stejná probíraná témata	Další probíraná témata
Hořovicko	Doprava Energetika	Turistika, společné akce
Voticko	Školství Sociální služby	Odpadové hospodářství, útulky pro psy, cestovní ruch
Jilemnicko	Technické vybavení	Kultura, financování

Zdroj: vlastní data

Na otázku, co by mělo společenství dále obcím nabízet, zazněly často odpovědi související se vzděláváním úředníků, aby mohli lépe pomáhat obcím s administrativou. „*Kolegyně zajišťuje vzdělávací kurzy pro starosty a zástupce obcí, kde si vyberou téma a proškolíme je. Pak když mají úředníci jezdit daleko, stojí to čas a peníze. Když to školení uděláme tady, je to levnější*“ (manažerka SO Jilemnicko). Dále by podle dotazovaných mělo SO rozvíjet sdílení aktivit a projektů, aby došlo k úsporám. Například založení firmy, která by pro SO vykonávala veškeré služby. „*Myslím si, že svazek by měl reagovat na současnou situaci, školství, kultura, věci, co tu jsou, pomáhat rozvíjet, ale navíc by mělo reagovat na podněty zvenčí a naslouchat starostům, co si neví rady a udělat průzkum co ostatní*“ (starosta obce Neumětely).

Činnosti, které společenství zajišťuje nebo plánuje zajišťovat pro obce a jejich představitele, lze rozdělit do tří skupin. První skupinou je zajištění vyšší odborné zdatnosti a dovednosti při výkonu svěřené funkce. Proto společenství organizuje nebo testuje různé poradenské a konzultační nabídky, aby starostům mohlo nabídnout kvalitní poradenské služby.

Druhým typem činností společenství je substituce některých rozhodovacích procesů nebo alespoň opora při rozhodování veřejné správy na úrovni obcí. Manažeři SO pracují jako styčné body pro lokální představitele, kteří se na ně obracejí s dotazy a požadavky, transformují metodické pokyny a další příkazy ústředních orgánů veřejné správy do srozumitelných požadavků. Poskytují servis obcím při jejich každodenní činnosti. V tom se činnost manažerů již blíží náplni práce létajících úředníků.

Třetím typem činnosti je zajištění vlastních aktivit, vlastních investičních, nebo dalších projektů, které jsou určeny k celkovému rozvoji regionu. Jako příklad lze uvést přípravu společných nákupů technického vybavení, zajištění senior taxi pro hendikepované v regionu a další vybrané společné projekty.

Činnosti a aktivity SO se můžou lišit na základě důvodu vzniku společenství, nebo podle potřeby regionu. Některé oblasti činností jsou však pro všechny SO stejné. Jde o problémy, které se řeší na úrovni samotných obcí, a které mohou být následně řešeny na úrovni společenství. Už vznikly úspěšně realizované projekty, a připravují se další. Pokud stát vyslyší prosby od existujících společenství, bude rozvoj SO růst.

5.7 Hodnocení a doporučení

Tento blok se věnuje celkovému hodnocení SO na základě odpovědí respondentů. Kromě hodnocení se také zabývá doporučením založení SO v ostatních regionech.

Respondentům byla položena otázka, jakou známku, jako ve škole, by udělili svému společenství na základě jeho fungování. Dotazovaní z Hořovicka uvedli všichni za jedna. „*Asi bych musel dát jedničku, námitky vůči jejich práci nemám*“ (starosta obce Neumětely). V SO Hořovicko se také všichni jednohlasně shodli v tom, že by založení společenství v jiných regionech doporučili. „*Starostové, co jsou neuvolnění, mají dva úřední dny v týdnu, jsou hrozně rádi, když se obrátí na manažerky a ony to vyřídí, starostové v malých obcích nikoho nemají, je to pro ně hrozná pomoc*“ (předseda SO Hořovicko).

Také na Voticku by všichni dotazovaní dali svému společenství jedničku. „*Jednička s hvězdičkou, když to pro obce dělá externí firma, tak není tak zainteresovaná, kdežto my se setkáváme se starosty na denní bázi a my tím regionem žijeme, chceme, aby to vyšlo*“ (projektová manažerka SO Voticko). Ohledně doporučení založení SO v ostatních regionech se také všichni shodli kladně. Dávali však důraz na důležitost založení společenství na základě předešlé spolupráce obcí v regionu. „*Určitě bych doporučila, a co je důležitý než založit SO, je začít s navázáním vazeb s obcemi, těžko budete zakládat SO s někým, koho neznáte. Nedovedu si představit, že by starosta založil spolek bez ničeho, já bych to doporučila, ale nevím jak moc to tlačit, vyzkoušet si menší společný projekt, zjistit jak to funguje*“ (manažerka SO Voticko).

Respondenti z Jilemnicka uvedli v hodnocení známky 1 a 2-, avšak horší známka byla odůvodněna ještě neúplným převodem činností z původního DSO na společenství. Dotazovaní z Jilemnicka doporučují vznik SO v jiných regionech, ale také s důrazem na důležitost předchozí spolupráce. „*Já si myslím, že pokud na to mají připravenou dobrou půdu, kde obce spolupracují, tak určitě jo, ta spolupráce je důležitá, starostové se chtějí scházet a sdílet ty problémy*“ (manažerka SO Jilemnicko).

Dosavadní hodnocení je ve všech třech SO pozitivní i v souvislosti s tím, že je tento institut stále nový. S hodnocením souvisí i doporučení respondentů pro obce v jiných regionech, aby založili tuto institucionalizovanou podobu meziobecní spolupráce. Podmínka, která je pro založení společenství důležitá, je dle dotazovaných předešlá spolupráce, nebo alespoň dobré vztahy mezi obcemi. *„Já jsem předseda asociace DSO ČR, kterou jsem založil a úkolem je přesně to, pojďme spolupracovat, pojďme vyzdvihovat příklady dobré praxe, pokud budeme solitéři, tak se nikam nedostaneme, bude to drahý. Je otázka, jestli SO není předstupeň slučování obcí, ale nevadilo by, kdyby někdo zrušil obce do 1 000 obyvatel. Tak pojďme spolupracovat, abychom si zachovali své samostatnosti“* (předseda SO Voticko).

Budou-li SO stejně úspěšná jako dosavadní 3 případové studie, lze očekávat jejich rozšíření a postupné přebírání většího rozsahu kompetencí veřejné správy na lokální úrovni. Bylo by chybou, pokud by SO vedla ke slučování obcí a zániku lokální samosprávy. Lze očekávat, že za předpokladu pozitivní zkušenosti se bude na úroveň SO přesouvat vyšší podíl samosprávného rozhodování především v koncepčních, strategických nebo dlouhodobých typech rozhodování. Již nyní je legislativně na úrovni SO zakotveno strategické plánování. Na druhou stranu je nutné zdůraznit, že SO v rámci zvolených případových studií jsou první příklady vzniku SO. Zastupují tedy vysoce motivované a o smyslu SO přesvědčené lokální lídry. Tento pozitivní pohled na význam a roli SO nemusí být mezi lokálními aktéry v jiných regionech takto výrazný.

6 Závěr

Při hodnocení tématu první výzkumné otázky je zřetelné, že za iniciací vzniku sledovaných společenství stojí především starostové, kteří byli aktivní již v původním svazku obcí a kteří jsou dnes předsedy SO. Předsedové jsou vnímáni jako zastřešující osobnosti společenství. Aktivní starostové společenství často bývají členy užších orgánů SO. V některých společenstvích se na iniciaci podílejí velkým dílem také manažeři mikroregionů a původních DSO.

Vůdčí představitelé svazků se pro transformaci svazku, nebo založení nového subjektu, rozhodli z několika důvodů. Mezi ty hlavní patří pevnější ukotvení svazku v zákoně a s tím související lepší vyjednávací pozice vůči vyšším řídicím orgánům veřejné správy. Dalším důvodem je vytvoření lepšího a sofistikovanějšího svazku, z doposud fungujícího DSO, ve kterém by fungovala vzájemná pomoc mezi členy, která by starostům, hlavně menších obcí, usnadnila práci. Jako další motiv lze označit budoucí očekávanou finanční podporu od státu. Všechna sledovaná společenství vznikla také proto, že jejich vzniku nic zásadního nepřekáželo. Podmínky vzniku sice komplikovaly transformaci některých svazků, ale celkově se zdá, že jsou pravidla pro založení SO nastavena adekvátně.

Z poznatků týkajících se druhé výzkumné otázky vyplývá, že zásadním vnitřním faktorem, který vede ke vzniku SO jsou dobré vztahy mezi obcemi v regionu a jejich předchozí spolupráce. Tato prerekvizita je nezbytná pro dobré fungování spolupráce v rámci SO. Ve sledovaných společenstvích panují velmi vřelé vztahy, co se týče vzájemné pomoci, či výměny informací. Tato nová instituce slouží jako vhodná platforma pro neformální setkávání představitelů obcí. Nebezpečím pro rozvoj společenství je nezájem, či dokonce neúčast největšího města v regionu, které ve většině SO představuje přirozené jádro.

Mezi vnější faktory vytváření SO patří zejména tlak Ministerstva vnitra, které myšlenku nového institutu šíří pomocí ambasadorů SO, kteří mu dávají zpětnou vazbu. Dalším nástrojem pro zatraktivnění SO jsou dotační tituly. Aktivní informování aktérů místních samospráv o nové instituci vede společně s vyhlídkou finanční podpory k zakládání nových SO. Tento tlak centrální veřejné moci by do budoucna mohl na území Česka vybudovat funkční síť veřejné samosprávy na mikroregionální úrovni. Dále SO nabízí možnost vzniku dvouúrovňové lokální veřejné správy. Forma spolupráce, na bázi dobrovolnosti, je považována jak za přednost, tak za bariéru rozvoje SO. Místní samosprávy dobrovolnost vítají, avšak pro budoucí koherentní systém veřejné správy představuje překážku.

Při hodnocení poznatků ke třetí výzkumné otázce je patrné, že dosud založená SO vznikají převážně na hranicích krajů, neboli ve vnitřní periférii Česka. Jedná se většinou o polohově znevýhodněné regiony. Některá společenství se naopak nachází v zázemí jádrových oblastí. Lze tedy určit dominantní trend, v jehož duchu budou nová společenství vznikat pravděpodobně v oblastech vnitřní periferie. To ovšem záleží také na aktivitě ambasadorů SO a prerekvizitě dobrých předchozích vztahů v mikroregionech. V takových případech mohou společenství vznikat i ve vyspělých regionech. Populační velikost existujících SO je průměrně rovna polovině velikosti průměrného ORP, nebo populačně malému ORP. Prolongací tohoto trendu můžeme tedy očekávat vznik přibližně dvojnásobku počtu ORP. Většinu společenství tvoří dominantní centrum, které je obklopeno menšími obcemi, avšak toto není pravidlem, jelikož SO vznikají i v částech Česka, kde je vnitřní struktura obcí odlišná. V budoucích letech by se mohla stávající společenství rozšířit o doposud nečlenské obce v rámci jejich ORP, neboť jednoduše nebudou mít jinou možnost, díky nastavením pravidel o hranicích SO.

Co se týče činností zkoumaných společenství, jedná se o tři typy. Zajištění vyšší odborné zdatnosti a dovednosti při výkonu svěřené funkce úředníků. Substitute některých rozhodovacích procesů a opora starostům při rozhodování veřejné správy na úrovni obcí. A zajištění vlastních aktivit, vlastních investičních nebo dalších projektů, které jsou určeny k celkovému rozvoji regionu. Mezi hlavní probíraná témata patří doprava, energetika, školství, sociální služby a půjčování technického vybavení.

Otázka sdíleného úředníka je pro společenství zatím jen koncepční, ale představitelé i členové SO vnímají tento prvek velmi kladně. Parametry tohoto zaměstnance společenství ještě nejsou jasně definovány a bariérou je zaučování těchto úředníků. Roli sdíleného úředníka tak zatím zastávají manažerky SO.

Velmi kladné hodnocení představitelů zkoumaných SO nemusí platit u budoucích společenství, která by s postupným upevňováním pozice institutu SO mohla být zakládána. Ne z vůle zlepšit dosavadní meziobecní spolupráci v regionu, ale z tlaku centrální veřejné moci, či z vidiny finanční podpory. Další výzkum na téma SO by se mohl věnovat širší a komplexnější analýze vzniku SO, nebo porovnáním sociálního a ekonomického rozvoje před a po založení SO. Institut společenství obcí je dobrým kompromisem mezi zachováním autonomie nejmenších samospráv a slučováním obcí v důsledku vysoké územní fragmentace.

Literatura

Knihy a články

- ALDAG, A. M., WARNER, M. E., BEL, G. (2020): It depends on what you share: The elusive cost savings from service sharing. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(2), 275–289.
- BEL, G., WARNER, M. E. (2015): Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), 52–67.
- BEL, G., WARNER, M. E. (2016): Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(2), 91–115.
- BERNARD, J., KOSTELECKÝ, T., MIKEŠOVÁ, R., a kol. (2018): Nic se tady neděje: životní podmínky na periferním venkově. Studie. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON) v koedici se Sociologickým ústavem AV ČR.
- BÖNISCH, P. a kol. (2011): Municipality size and efficiency of local public services: Does size matter? *IWH Discussion papers*, 18.
- BOYLE, R., O’RIORDAN, J. (2013): Capacity and competency requirements in local government. *Institute of Public Administration, Local Government Research Series*, 5.
- BRANDA, P. (2009): Euroregiony v České republice-komparativní analýza. *Současná Evropa*, 1, 71–101.
- DAWKINS, E. a kol. (2019): Advancing sustainable consumption at the local government level: A literature review. *Journal of cleaner production*, 231, 1450–1462.
- GEYS, B., HEINEMANN, F., KALB, A. (2007): Local governments in the wake of demographic change: Efficiency and economies of scale in German municipalities. *ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper*, 7–36.
- GUHA, J., CHAKRABARTI, B. (2019): Achieving the Sustainable Development Goals (SDGs) through decentralisation and the role of local governments: A systematic review. *Commonwealth Journal of Local Governantce*, 22, 1–21.
- HERTZOG, R. (2010): Intermunicipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation. In: SWIANIEWICZ, P.: *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Local

Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest, 285–307.

HRUŠKA, L., HRUŠKOVÁ, A., FOLDYNOVÁ, I., a kol. (2018): Analýza vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb. Ostrava: PROCES – Centrum pro rozvoj obcí a regionů, s.r.o.

HULST, R., MONTFORT, A. V. (2007): Inter-municipal cooperation: A widespread phenomenon. In HULST, R., MONTFORT, A. V.: Inter-municipal cooperation in Europe. Dordrecht: Springer Netherlands, 1–21.

ILLNER, M. (2006): Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie. Autonomie a spolupráce. In: VAJDOVÁ, Z., ČERMÁK, D., ILLNER, M.: Důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990. Prague: Institute of Sociology ASCR, Sociological Studies 6(2), 15–26.

ILLNER, M. (2010): The Voluntary Union of Municipalities: Bottom-up Territorial Consolidation in the Czech Republic? In: SWIANIEWICZ, P.: Territorial Consolidation Reforms in Europe. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest, 219–235.

JETMAR, M. (2023): Postoje krajů k legislativnímu návrhu společenství obcí. In: XXVI. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách: Sborník příspěvků. Masarykova univerzita nakladatelství, 385-392.

LABOUNKOVÁ, V. (2008): Monitoring mikroregionů v České republice v letech 2000–2007, On-line aplikace evidence mikroregionů a jejich rozvojových dokumentů (iMR). Urbanismus a územní rozvoj, 3/2008, 15–19.

MEIER, K. J. (2010): Governance, structure, and democracy: Luther Gulick and the future of public administration. Public Administration Review, 70, 284–291.

OECD (2023): Přehled o stavu veřejné správy: Česká republika: Česká republika na cestě k modernější a efektivnější veřejné správě, OECD Publishing, Paris

PERLÍN, R., KOMÁREK, M., MARADA, M. a kol. (2019): Typologie mikroregionů Česka. Urbanismus a územní rozvoj, 22(4), 8–13.

RYŠAVÝ, D. (2006): „Mikroregiony jako dobrovolné svazky obcí vs. model společenství obcí?“. In: RYŠAVÝ, D.: Sociologica – andragogica 2006. Acta Universitatis Palackianae Olomucensis. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 129–145.

SMO (2015): Meziobecní spolupráce: Inspirativní cesta, jak zlepšit služby veřejnosti. Svaz měst a obcí České republiky, Praha, 1.

SOUKOPOVÁ, J., VACEKOVÁ, G. (2018): Internal factors of intermunicipal cooperation: What matters most and why? *Local Government Studies*, 44(1), 105–126.

STRUK, M., BAKOŠ, E. (2021): Long-term benefits of intermunicipal cooperation for small municipalities in waste management provision. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(4), 1449.

TELES, F., SWIANIEWICZ, P. (2018): Inter-municipal Cooperation Diversity, Evolution and Future Research Agenda. In: TELES, F., SWIANIEWICZ, P.: *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Governance and Public Management*. (Cham: Palgrave Macmillan), 335–350.

WALKER, R. M., ANDREWS, R. (2015): Local government management and performance a review of evidence. *Journal of public administration research and theory*, 25(1), 101–133.

ZAFRA-GÓMEZ, J. L., CHICA-OLMO, J. (2019): Spatial spillover effect of delivery forms on cost of public services in small and medium-sized Spanish municipalities. *Cities*, 85, 203–216.

Internetové zdroje

CVVM (2024): Důvěra ústavním institucím, <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/institute-a-politici/5867-duvera-ustavnim-institutim---leto-2024>

ČSÚ (2004): Historický lexikon obcí České republiky - 1869–2005, <https://csu.gov.cz/produkty/historicky-lexikon-obci-ceske-republiky-2001-8771jn6lu9> (citováno 12. 1. 2025)

ČSÚ (2010): Malý lexikon obcí České republiky 2010, <https://csu.gov.cz/produkty/maly-lexikon-obci-cr-2010-dpifm06ovw> (citováno 12. 1. 2025)

ČSÚ (2016): Malý lexikon obcí České republiky 2016, <https://csu.gov.cz/produkty/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2016> (citováno 12. 1. 2025)

ČSÚ SLDB (2021): Sčítání lidí, domů a bytů 2021, <https://scitani.gov.cz/> (citováno 27. 3. 2025)

ČSÚ (2022): Výsledky voleb a referend, <https://www.volby.cz/> (citováno 24. 2. 2025)

ČSÚ (2023): Veřejná databáze, <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/> (citováno 5. 3. 2025)

ČSÚ (2024): Malý lexikon obcí České republiky 2024, <https://csu.gov.cz/produkty/maly-lexikon-obci-ceske-republiky> (citováno 11. 1. 2025)

MV ČR: Společenství obcí, <https://spolecenstviobci.gov.cz/>

NSMAS ČR (2025): Národní síť Místních akčních skupin České republiky, <https://www.nsmascr.cz/>

IWÚP (2024): Správní uspořádání ČR, orgány územního plánování, obce, <https://portal.uur.cz/spravni-usporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/obce.asp> (citováno 20. 1. 2025)

Dokumenty

NERV (2022): Návrhy NERV na snížení výdajů a zvýšení příjmů veřejných rozpočtů v ČR, <https://vlada.gov.cz/assets/media-centrum/aktualne/Navrhy-NERV-na-snizeni-vydaju-a-zvyseni-prijmu.pdf>

NERV (2024): Návrhy NERV k vyššímu dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu, <https://vlada.gov.cz/assets/ppov/NERV/aktuality/navrhy-NERV.pdf>

Legislativa

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (1990)

Další zdroje

NEMEŠKAL, J., OUŘEDNÍČEK, M., POSPÍŠILOVÁ, L. (2020): Vymezení metropolitních oblastí a aglomerací Česka pro potřeby ITI 2020. Specializovaná mapa. Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy.

Výsledky průzkumu vybavenosti místních samospráv, interní podklady, výzkumné centrum Rural, PřF UK, Praha

Přílohy

Otázky respondentům

1. Jaká je vaše role v SO? Jak byste popsal/a svoji současnou roli v rámci SO?
Cítíte se jako jeden z vedoucích představitelů SO?
2. S kým ve své práci v rámci SO nejčastěji spolupracujete? (konkrétní osoby a jejich pozice)
3. Jak často se spolu radíte?
4. O čem se nejčastěji, většinou společně radíte?
5. Kolik času v běžném týdnu věnujete zajištění aktivního chodu vašeho SO? Tedy kolik času věnujete provozním záležitostem, které se týkají SO?
6. Co jsou nejčastější problémy, úkoly a výzvy se kterými se v rámci své práce pro SO setkáváte? Co vás nejvíce trápí na práci pro SO?
7. Co vám dělá radost na práci pro SO, jaká jsou pozitiva?
8. Jak vznikalo vaše SO? Kdo vznik SO inicioval, kdo přišel jako první s myšlenkou založit SO?
9. Jaké byly hlavní důvody pro založení SO?
10. Jaké jsou hlavní důvody pro menší venkovské obce, aby se staly součástí SO? V čem je SO pro menší obce výhodné, a v čem nevýhodné?
11. A co by mohlo nebo mělo SO do budoucna obcím dále nabízet, jak může rozvinout svoje aktivity?
12. A co tomu brání, co brání rozvinutí, budování SO a dalších aktivit?
13. Co jsou hlavní výhody z členství v SO pro město? A co jsou nevýhody v členství?
14. Kdybyste měl/a zhodnotit, jak pracuje vaše SO, jakou známku jako ve škole byste dal práci tohoto SO? (na stupnici od 1 do 5)
15. Doporučil/a byste dalším obcím v jiných regionech založení SO? (uveďte důvody)
16. Plánujete rozšiřování o obce, které momentálně nejsou členy vašeho SO?