

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Jan Mudra

**Reforma meziobecní spolupráce: Cesta
k francouzskému modelu?**

Diplomová práce

Praha 2017

Autor práce: **Bc. Jan Mudra**

Vedoucí práce: **PhDr. Petr Jüptner, Ph.D.**

Rok obhajoby: 2017

Bibliografický záznam

MUDRA, Jan. *Reforma meziobecní spolupráce: Cesta k francouzskému modelu?* Praha, 2017. 145 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Vedoucí diplomové práce PhDr. Petr Jüptner, Ph.D.

Abstrakt

Předkládaná diplomová práce na téma *Reforma meziobecní spolupráce: Cesta k francouzskému modelu?* se zabývá otázkou do jaké míry se doposud nejpracovanější návrh Ministerstva vnitra České republiky na změnu formy meziobecní spolupráce v České republice řídí modelem meziobecní spolupráce ve Francii. Z tohoto pohledu je téma meziobecní spolupráce v České republice prakticky neprobádaný fenomén bez existujících výzkumů a komparativních analýz.

Zaměření výzkumu v mé práci má za cíl prokázat dle předem určených definičních kritérií, jaká konkrétní nastavení v oblasti finanční, strukturní a legislativní meziobecní spolupráce ve Francii tento návrh přebíral. Jaká naopak nikoliv a proč. Výzkum se nezabývá všemi zpracovanými návrhy na dílčí změny současné podoby meziobecní spolupráce, ale právě jen tímto návrhem na změnu celkové koncepce meziobecní spolupráce v České republice.

Abstract

Presented dissertation on topic *Reform of inter-municipal cooperation: Course to French model?* deals with the question, to what extent, does, so far, the most elaborated motion to amendment of the form of inter-municipal cooperation, proposed by Ministry of the Interior of the Czech Republic, follows the model of inter-municipal

cooperation in France. From this point of view, the topic of inter-municipal cooperation in the Czech Republic is, as a matter of fact, unexplored phenomenon without existing research and comparative analysis.

The objective of the research in my dissertation is to prove, according to definitional standards determined in advance, what particular adjustment in the field of financial, structural and legislative inter-municipal cooperation in France has this motion adopted and, on the contrary, what adjustment it has not and why. The research does not deal with all of the elaborated motions to constituent amendment of the current form of inter-municipal cooperation, but, in particular, with the motion to amendment of the general conception of inter-municipal cooperation in the Czech Republic.

Klíčová slova

Meziobecní spolupráce, mikroregiony, svazky obcí, Ministerstvo vnitra.

Keywords

Intermunicipal Cooperation, Microregions, Associations of Municipalities, Ministry of Interior.

Rozsah práce: 263 tisíc znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jinému titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 20. 7. 2017

Jan Mudra

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu diplomové práce PhDr. Petru Jüptnerovi, Ph.D. za jeho odborné vedení, podněty, připomínky a cenné rady při zpracování diplomové práce.

Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd
Institut politologických studií

Projekt diplomové práce

Název:

Reforma meziobecní spolupráce: Cesta k francouzskému modelu?

Autor: Bc. Jan Mudra

Email: 89405391@fsv.cuni.cz

Obor: Politologie, navazující magisterský

Vedoucí práce: PhDr. Petr Jüptner, Ph.D.

Datum zadání projektu: 9. 6. 2016

Předpokládaný termín dokončení: LS 2017

Podpis vedoucího diplomové práce:

Reforma meziobecní spolupráce: Cesta k francouzskému modelu?

1. Úvod

Meziobecní spolupráce je dynamický fenomén, který si v současné době zaslouží pozornost. Funguje prakticky ve všech evropských státech a právní úpravy zpravidla vycházejí z tradic jednotlivých států a možností struktur lokální politiky. Lze tedy i proto napsat, že nenalezneme dva státní celky se stejnou lokální strukturou a mírou meziobecní spolupráce. Mezi významné faktory vzniku a následného rozvoje meziobecní spolupráce patří zejména povaha sídelní struktury.

A právě rozdrobená municipální struktura České republiky je klíčová pro velký počet venkovských obcí (obce do 1 000 obyvatel), kterých je v současné době 80 % z 6 250 obcí v ČR a představují tak primární objekt zkoumání problematiky meziobecní spolupráce. Na sídelní rozdrobenost a velký počet malých obcí se někteří autoři dívají s despektem, upozorňují zejména na problém veřejné správy, kdy malé obce nejsou schopny vytvářet dostatečné daňové příjmy a nemají takový rozsah rozpočtu, aby mohli zajistit řadu služeb.¹ Mezi další problémy fungování veřejné správy vyplývající ze sídelní roztržitosti, jsou uváděny nedostatečné organizační a lidské zdroje, které by obcím dovolily uskutečnit náročnější projekty² či atraktivnost větších obcí pro soukromé investory.³ Iva Galvasová naopak jako výhody venkovských obcí uvádí kvalitní životní prostředí, bezpečnost a klid, dobré mezilidské vztahy a kvalitní péče o venkovský prostor.⁴

Proto je do jisté míry paradoxem, že právě v České republice, která má jednu z nejvíce rozdrobených municipálních sídelních struktur v Evropě, je v mnoha ohledech fenomén meziobecní spolupráce v porovnání s možnostmi meziobecní spolupráce v (nejen) západní Evropě v plenkách. Mimo západní Evropu například

¹ Galvasová, I. *Obec a její rozvoj v širších souvislostech*. Vyd. 1. Brno: Garep Publishing, 2009.

² Vajdová, Z. *Spolupráce obcí – anketa ve svazcích*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2006.

³ Illner, M. *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj*. Praha: Slon, 2011.

⁴ Galvasová, I. *Regionální politika v ČR: Efekty a nové výzvy*. Brno: Garep Publishing, 2009.

Slovensko a tamní praxe společných obecních úřadů, což legislativa České republiky vůbec nezná.⁵ Příkladem rozvinuté meziobecní spolupráce je také Francie, která má rovněž rozdrobenou sídelní strukturu a opatření prováděná s cílem snížit počet obcí se setkala s nelibostí obyvatel a nepřinesla očekávané výsledky. Proto bylo upřednostněno vytváření meziobecních seskupení, která zajišťují veřejné služby, spravují veřejná zařízení a připravují rozvojové plány.

Není proto náhodou, že nejnovější studie Ministerstva vnitra České republiky pro novou podobu meziobecní spolupráce, bere za vzor a určitou inspiraci právě meziobecní spolupráci ve Francii. Ve studii se mimo jiné uvádí: „*Francouzské zkušenosti jsou velmi vhodné pro náš stát, neboť i oproti celoevropskému trendu snižovat počet obcí, se francouzská veřejná správa snaží o jejich zachování. Zákonnými normami jsou zde obce vedeny k zakládání jedno – či víceúčelových sdružení. Jedná se o dobrovolnou formu spolupráce, při které není vytvářen nátlak zákonem.*“⁶ Francie je tak zvolena nejen z důvodu fragmentované sídelní struktury a vysokého počtu malých obcí, ale výborně také slouží jako příklad meziobecní spolupráce jakožto možné alternativy k direktivnímu slučování obcí.

2. Cíle práce a metodologie

Cílem práce je analýza a zhodnocení dopadů konceptu nové podoby meziobecní spolupráce od Ministerstva vnitra České republiky a zmíněná míra inspirace francouzským modelem. To odpovídá nalezení odpovědi na výzkumnou otázku:

Do jaké míry je koncept Ministerstva vnitra ČR na novou podobu meziobecní spolupráce snahou aplikovat francouzský model meziobecní spolupráce do českého prostředí?

⁵ Čmejrek, J. – Čopík, J. Osadní výbory a jejich samosprávný potenciál. *Acta Politologica*, 2010.

⁶ Projekt rozvoje meziobecní spolupráce. Ministerstvo vnitra ČR, 2005.

Aby mohla být taková výzkumná otázka zhodnocena, je potřeba použít v první části kvalitativní metodu⁷ analýzy dokumentů, jak zahraničních autorů zabývajících se fenoménem meziobecní spolupráce (Kersting, Vetter, John, Vries, Baldersheim a další), tak českých (Bernard, Čepová, Novák, Jüptner, Polinec, Čmejrek, Galvasová, Illner a další). U kapitoly *Meziobecní spolupráce jako možná alternativa ke slučování obcí* bude použita komparativní metoda zkoumání jednopřípadových studií na toto téma.⁸

Výzkumná část bude založena na analytických metodách šetření dokumentů a publikací zabývajících se francouzským modelem meziobecní spolupráce a na polostrukturovaných rozhovorech se zástupci Ministerstva vnitra ČR. Vzhledem k jasné struktuře MV ČR budou respondenti šetření vybráni podle pevně daného klíče. Tedy ředitel odboru – ředitel oddělení – řadoví zaměstnanci, kteří na novém návrhu meziobecní spolupráce osobně pracovali. Zde by se měla získat data, která budou odpovídat na položenou výzkumnou otázku. Protože určitou představu o podobě meziobecní spolupráce mají i zájmové organizace *Svaz měst a obcí* a *Sdružení místních samospráv*, polostrukturované rozhovory budou provedeny i se zástupci těchto zájmových organizací. Vzhledem k jasné struktuře SMO i SMS budou respondenti šetření vybráni podle pevně daného klíče. Předseda – první místopředseda – místopředseda + řadoví členové. Klíčové je, aby respondenti měli praktické osobní zkušenosti s meziobecní spoluprací.

⁷ Drulák, P. *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2008.

⁸ Hendl, J. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*. 2. vyd. Praha: Portál, 2008, s. 236.

3. Osnova a struktura práce

1. Úvod
2. Meziobecní spolupráce: teoretická východiska
 - a. Vymezení pojmu a ukotvení tématu
 - b. Vývoj konceptu meziobecní spolupráce v akademickém diskursu
 - c. Efektivnost a institucionalizace meziobecní spolupráce
 - d. Meziobecní spolupráce jako alternativa ke slučování obcí
 - e. Meziobecní spolupráce – další krok v cestě demokratizace společnosti?
3. Analýza meziobecní spolupráce ve Francii. Vzor pro podobu meziobecní spolupráce v českém prostředí.
4. Meziobecní spolupráce v ČR: praktická část
 - a. Úprava meziobecní spolupráce v české legislativě
 - b. Analýza meziobecní spolupráce v ČR – hlavní pilíře
 - c. Koncept nové formy meziobecní spolupráce z pera Ministerstva vnitra ČR a role francouzského modelu v něm.
 - d. Koncepty dlouhodobého rozvoje meziobecní spolupráce SMO a SMS
 - d1. Mikroregiony a svazky obcí.
5. Závěr
6. Přílohy
7. Použité zdroje a literatura

V úvodu diplomové práce se zaměřím na teoretický základ meziobecní spolupráce. Představím ukotvení tématu a samotné vymezení pojmu. V teoretické části se dále budu zabývat vývojem konceptu meziobecní spolupráce v akademickém diskursu a otázkou problematičnosti měření efektivnosti meziobecní spolupráce. Navazovat bude kapitola, kde se budu zabývat meziobecní spoluprací z pohledu možné dobrovolné alternativy ke slučování obcí, zejména pokud se jedná o direktivní slučování obcí ze strany státu. Závěr teoretické části práce bude věnován diskuzi, která dělí akademickou obec v pohledu na meziobecní spolupráci a možného rozšiřování demokratického deficitu a přenášení rozhodování směrem nahoru od občanů či

nikoliv. Zkušenosti ze zahraničí však ukazují, že vhodně zvolené koncepty meziobecní spolupráce naopak demokratizaci posilují a rozvíjí nové možnosti aktivního občanství a spolkového života na venkově. Malé obce totiž ve zmíněné dobrovolné spolupráci naopak mohou vynikat silnou lokální demokracií takových celků. Navazovat bude kapitola věnující se analýze meziobecní spolupráce ve Francii.

Na teoretický základ a východiska bude navazovat praktická část, kde se budu zabývat českým právním řádem a jeho úpravou v oblasti meziobecní spolupráce (zejména svazky obcí, mikroregiony a místní akční skupiny). Po ukotvení v právním řádu zaměřím pozornost na aktéry stojící u vzniku koncepcí meziobecní spolupráce – Ministerstvo vnitra ČR, Sdružení místních samospráv, Svaz měst a obcí a fungování meziobecní spolupráce v ČR v současnosti. Následná kapitola bude analyzovat nový koncept meziobecní spolupráce z dílny Ministerstva vnitra ČR, který se, jak již bylo zmíněno, inspiruje právě modelem francouzským. Zde bude pozornost věnována zkoumáním materiálů a vyhodnocení následných dopadů daného konceptu. Závěr práce bude věnován rekapitulaci a zhodnocení výzkumné otázky.

4. Zdroje

Jüptner, P. - Polinec, M. - Švec, K. a kol. 2007. *Evropská lokální politika*.

Baldersheim H., L. E. Rose (eds). 2010. *Teritorial choice. The Politics of Boundaries and Borders*.

Swianiewicz, P. 2010. *Teritorial consolidation reforms in Europe*.

Teles, F. 2016. *Local governance and inter-municipal cooperation*.

Drulák, P. 2008. *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*.

Hendl, J. 2008. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*.

Bernard, J., Kostelecký, M., Illner, Vobecká. 2011. *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj*.

Bubeníček, J. 2010. *Lokální modely demokracie v malých obcích ČR*.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

Ministerstvo vnitra ČR. 2013. *Formování meziobecní spolupráce, příklady ze zahraničí*.

Ministerstvo vnitra ČR. 2005. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*.

Ministerstvo vnitra ČR. 2013. *Struktury meziobecní spolupráce ve Francii*.

Švec, K. 2009. *Příklady meziobecní spolupráce v evropských zemích: Estonsko, Finsko, Francie a Nizozemí, Acta Politologica*.

Obsah

1. Úvod	1
1.1 Uvedení do tématu	1
1.2 Cíle práce.....	4
1.3 Metodologie práce.....	5
1.4 Struktura práce	9
2. Meziobecní spolupráce: teoretická východiska	12
2.1 Vymezení pojmu a ukotvení tématu	12
2.1.1 Typy meziobecní spolupráce	16
2.2 Efektivnost a institucionalizace meziobecní spolupráce.....	18
2.3 Meziobecní spolupráce jako alternativa ke slučování obcí.....	21
2.4 Meziobecní spolupráce – další krok v cestě demokratizace společnosti?	25
2.5 Vybrané země s rozvinutou meziobecní spoluprací	30
2.5.1 Úvod	30
2.5.2 Německo	32
2.5.2.1 Příklad dobré praxe - Svazek obcí Rheingau.....	35
2.5.3 Švýcarsko	36
2.5.3.1 Příklad dobré praxe - Společenství obcí oblasti Vaud.....	39
2.5.4 Itálie	40
2.5.4.1 Příklad dobré praxe - Společenství obcí v provincii Arezzo	43
2.5.5 Společné znaky zkoumaných zemí.....	44
2.6 Vybrané země bez rozvinuté meziobecní spolupráce	45
2.6.1 Úvod	45
2.6.2 Švédsko.....	46
2.6.3 Litva.....	47
2.6.4 Společné znaky zkoumaných zemí.....	49
3. Analýza meziobecní spolupráce ve Francii	49
3.1 Charakter municipální struktury	49
3.2 Formy a využití meziobecní spolupráce ve Francii	57
3.2.1 Přehled zákonných opatření ovlivňující podobu meziobecní spolupráce	67

3.3 Proces vzniku společenství obcí.....	69
3.4 Úspěchy meziobecní spolupráce	71
3.4.1 Příklad dobré praxe – Společenství obcí údolí Ossau	73
4. Meziobecní spolupráce v České republice	75
4.1 Úprava meziobecní spolupráce v české legislativě.....	75
4.2 Analýza a vývoj meziobecní spolupráce	77
4.2.1 Charakter municipální struktury.....	77
4.2.2 Vývoj meziobecní spolupráce	81
4.2.3 Analýza současného stavu meziobecní spolupráce	84
4.3 Dobrovolný svazek obcí.....	89
4.3.1 Příklad dobré praxe – DSO Strážičtěstě.....	92
4.4 Smlouva ke splnění konkrétního úkolu.....	93
4.5 Společná právnická osoba	94
4.6 Koncept nové formy meziobecní spolupráce z pera Ministerstva vnitra České republiky a role francouzského modelu v něm	95
4.7 Shrnutí	107
5. Závěr	113
5.1 Realizace francouzského modelu?	113
5.2 Osud návrhu a směřování meziobecní spolupráce	115
Summary	117
Seznam literatury	118
Seznam tabulek	129
Seznam grafů	130
Seznam obrázků	130

1. Úvod

1.1 Uvedení do tématu

Fenomén příliš fragmentované municipální struktury je již dlouhou dobu v hledáčku zájmu nejen politiků, ale i odborné veřejnosti. Politologové, analytici, sociologové, ekonomové a další se snaží nalézt recept na neefektivní samosprávu a pomoci zejména malým municipalitám a venkovským obcím zvládat stále sílící tlak globalizace a evropeizace na výkon samosprávy a poskytování stále komplexnějších a přitom kvalitních služeb pro své obyvatele. Tlak společnosti a nároky obyvatel na kvalitu poskytovaných služeb stále roste, municipality však často nemají finanční či lidské zdroje na jejich poskytování a trvale udržitelné zajištění. Kromě zvyšujících se nároků obyvatel obcí na dostupnost a kvalitu veřejných služeb, dochází zároveň ve vyspělých zemích k poklesu obyvatel ve venkovských obcích a vnitřní zvýšené migraci zejména mladých lidí, což souvisí i s procesy demografické změny, stárnutí populace a pokračující koncentrací obyvatel do metropolitních území (Hulst, Von Monfort 2007: 51).

Jednotlivé evropské země tak zejména od počátku druhé poloviny 20. století hledají cestu, jak zabránit situaci neefektivních municipalit coby prázdných byrokratických schránek nezvládající své úkoly.⁹ Dochází tak k prvním reformám konsolidace místních samospráv v řadě zemí Evropy. Od 50. let dochází ke změně pojetí municipalit spolu s rozvojem tzv. sociálního státu (welfare state) v zemích západní Evropy padesátých a šedesátých let. Rozsáhlé sociální reformy, hospodářský růst a prakticky plná zaměstnanost zvyšují nároky i na obce, od kterých se očekává zajištění sociálních služeb. Do těchto dob prvních reforem samospráv se jedná o vyjádření místní pospolitosti a byrokratické správy. To se ovšem mění s nástupem sociálního státu a obce začínají být vnímány jako poskytovatel služeb a koordinátor

⁹ Již během 19. století obce z důvodu sílící industrializace a zvyšujícím se nárokům obyvatel přestávají stačit potřebám tehdejší společnosti. Snahy o komplexní řešení však přicházejí zejména až po druhé světové válce (Hulst, Monfort 2007: 7).

místního rozvoje (Hulst, Monfort 2007: 7, Munková 2004: 15). Toto pojetí municipalit posilují sami evropské národní státy a společenství, které v rámci procesu subsidiarity delegují řadu svých úkonů veřejné správy na obce (přenesená působnost), ale poskytují obcím též možnost pro zajištění širší palety služeb (v rámci samostatné působnosti). Dané služby jsou tak poskytovány co nejbližší obyvatelům, municipalitám ovšem narůstá byrokracie a množství úkolů a služeb, které musejí vykonávat, což jen dále posiluje tlak na profesionalizaci a vyšší efektivitu místní správy. Obce se tak musejí vyrovnat s náročnější a komplexnější místní správou, učit se novému druhu partnerství se soukromým a neziskovým sektorem a umět pružně implementovat a provádět i evropskou legislativu (proces evropeizace). Často jsou však z regionální či národní úrovně na nejnižší samosprávnou úroveň přesunuty jen kompetence, ale bez navýšení finančních prostředků a municipality se pak dostávají do finančních problémů.

[Bolgherini 2011:53-55] uvádí, že: „*V současné době jsou rizikovým faktorem i historicky vzniklé územně správní struktury, které se dnes nekryjí s funkčním prostorem, v němž probíhají ekonomické a sociální aktivity většiny lidí. A již zmíněné procesy decentralizace vládnutí, globalizace a evropeizace vytvářející nové sociální a ekonomické podmínky, které následně ovlivňují konkrétní institucionální kontext v jednotlivých zemích.*“

Jednotlivé evropské státy se v druhé polovině 20. století rozhodly s těmito výzvami vypořádat dvěma základními způsoby. Prvním je přijetí zákonné infrastruktury umožňující navázání meziobecní spolupráce. Tento způsob řešení neefektivní fragmentované municipální struktury byl přijat zejména ve státech se silnou místní identitou obyvatel se svojí obcí a tam, kde vlády tuto identitu, cítění a touhu po zachování samostatnosti ctily. Druhým způsobem je fúze obcí. V západní Evropě zejména dobrovolná, avšak i zde proběhly pokusy o shora řízené slučování obcí, které však zpravidla nebyly přijaty pozitivně a skončily zcela za očekáváním tehdejších vlád.

Stejně tak v zemích bývalého východního bloku probíhaly vlny konsolidačních reforem. I zde jednotlivé vlády komunistických režimů považovaly fragmentovanou municipální strukturu za ekonomicky neefektivní. Šlo však o direktivní, státem řízené slučování municipalit bez ohledu na touhu obcí po zachování samostatnosti a bez snahy o dosažení společenského konsensu. Společenské dopady a riziko ztráty místní identity tak nebyly brány v úvahu. Úspěšné v procesu konsolidace byly a jsou Severské země a Velká Británie, ale například také Litva. Naopak fragmentovanou municipální strukturu a rozvoj především meziobecní spolupráce vidíme ve Francii, Itálii, Španělsku či Švýcarsku (Hulst, Von Monfort 2007: 44). V některých bývalých socialistických zemích zůstala zachována či následně byla municipální struktura konsolidována. Zejména Polsko, Litva, Bulharsko, Srbsko či Černá Hora. Naopak v České republice, Slovensku, Maďarsku nebo Makedonii došlo k nárůstu fragmentace (Swianiewicz 2010: 22).

Diskuze v těchto zemích s více fragmentovanou municipální strukturou stojí na dvou protichůdných premisách, přičemž v zásadě kopírují rozdílný pohled i odborné veřejnosti na tento fenomén fragmentované struktury. První je, že příliš fragmentovaná obecní struktura znesnadňuje efektivní fungování místních samospráv a je finančně nákladná. Druhá naopak stojí na základě přesvědčení, že proces decentralizace a větší fragmentace posiluje demokratizační tendence systému a demokratizaci správy obecně, přispívá k lepšímu poskytování veřejných služeb a nevystavuje se riziku demokratického deficitu v momentě přistoupení k řízenému či direktivnímu slučování.

Česká republika v tomto rozdělení není výjimkou. I zde odborníci poukazují na fakt prakticky neřízeného osamostatňování obcí zejména v první polovině 90. let a skutečnost, že pokud by se tak nestalo, veřejná správa a samospráva by dnes byla efektivnější a méně nákladná (Galvasová 2007: 18-20). Na druhou stranu, nelze pominout okolnosti tehdejší doby. Touha po samostatnosti, za komunismu direktivně sloučených obcí, byla pochopitelná, stejně tak současný odpor starostů a starostek obcí k případným návrhům na slučování obcí. Dle uvedených průzkumů je dnes téměř 70 % představitelů obcí proti jakýmkoliv reformám vedoucím k povinné konsolidaci obecní

struktury prostřednictvím slučování obcí. Naopak většina z nich chce fenomén fragmentace obecní struktury a problémů s tím spojených řešit pomocí meziobecní spolupráce (Ježek 2015: 4-8).

O jaké problémy jde a jak komplexní problematika to je, popisuje materiál pracovní skupiny při Ministerstvu vnitra České republiky, Odboru veřejné správy [2005: 6]:

„Pro malé obce je obtížné naplňovat poslání místní územní samosprávy – pečovat o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb občanů, zejména dopravy, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Nízké příjmy obecních rozpočtů nestačí k základnímu investičnímu rozvoji. Malé obce nemohou kvalifikovaně zajistit vyřizování správních záležitostí, disponují fakticky velmi malým rozsahem rozhodování, nejsou s to samy řešit rozvoj obce a nemohou dosahovat úspor z rozsahu při zajišťování veřejných služeb. Dále se potýkají s nepříznivou věkovou skladbou obyvatelstva, emigrací mladých lidí do větších měst a center, obtížněji získávají kvalifikovaný personál, objevují se potíže se sestavením zastupitelstva, mají omezené možnosti vydávat obecně závazné vyhlášky aj. ...“

1.2 Cíle práce

Cílem práce je analýza a zhodnocení možných dopadů poslední podoby komplexního návrhu meziobecní spolupráce od Ministerstva vnitra České republiky. Do jaké míry se tento návrh inspiruje či dokonce přímo přebírá konkrétní body reálně fungujícího a zavedeného modelu meziobecní spolupráce ve Francii. To odpovídá nalezení odpovědi na výzkumnou otázku:

Do jaké míry je koncept Ministerstva vnitra ČR na změnu podoby meziobecní spolupráce snahou aplikovat francouzský model meziobecní spolupráce do českého prostředí?

1.3 Metodologie práce

Aby mohla být taková výzkumná otázka zhodnocena, je potřeba diplomovou práci postavit na bázi kvalitativní metodologie, která nejlépe odpovídá systematizaci vybraného případu. Metodologové Glaser a Corbin za takový výzkum označili „*bádání, jehož výsledků se nedosahuje pomocí statistických metod nebo jiných způsobů kvantifikace*“ [Hendl 2016: 45]. Pro svoji práci však spatřuji přínosnější definici od J. W. Creswella [1998: 12], který kvalitativní výzkum definuje jako: „*Proces hledání porozumění založený na různých metodologických tradicích zkoumání daného sociálního nebo lidského problému. Výzkumník vytváří komplexní, holistický obraz, analyzuje různé typy textů, informuje o názorech účastníků výzkumu a provádí zkoumání v přirozených podmínkách.*“

První teoretická část práce bude v rámci kvalitativní metodologie postavena nejčastěji na výzkumu pomocí případové studie¹⁰ a zejména metodě analýzy dat, textů a dokumentů, jak zahraničních autorů zabývajících se fenoménem meziobecní spolupráce [Baldersheim, Kersting, Vetter, John, Vries a další], tak českých odborníků [Bernard, Čepová, Novák, Jüptner, Polinec, Čmejrek, Galvasová, Illner a další]. Případová studie bude zvolena právě proto, že zde bude potřeba sbírat velké množství dat k co možná nejpřesnějšímu zachycení složitosti případu a popisu vztahů v jejich celistvosti. Případová studie je tak pro tento výzkum mnohem vhodnější, než: „*Statistické šetření, které shromažďuje omezené množství dat z mnoha případů*“ [Hendl 2016: 102]. Nepůjde však o klasickou komparativní případovou studii. Dle Jana Karlase [2008: 62] se totiž: „*Komparativní případová studie zabývá soustředěným studiem rovnocenných případů, resp. příkladů daného jevu a provádí jejich srovnávací analýzu.*“ Dále například také George a Bennett (2005: 17-19). V tomto výzkumu však bude zkoumán koncept, návrh možné podoby meziobecní spolupráce v České republice a již existující, reálně fungující a zavedený systém meziobecní spolupráce ve Francii. Nelze tedy hovořit o dvou rovnocenných případech

¹⁰ Dle Jana Hendla (2016: 101) se výzkum pomocí případové studie v mantinelech kvalitativní metodologie, zaměřuje na podrobný popis a rozbor jednoho či několika málo případů zkoumané oblasti. Přičemž základní výzkumnou otázkou je, jaké jsou charakteristiky daného případu.

vhodných pro komparaci, jak by tomu bylo ve výzkumu například dvou či více podob systémů meziobecní spolupráce napříč vybranými zeměmi.

První část bude zaměřena teoreticky, a je proto vhodné využít zejména metodu analýzy dokumentů, odborných textů a dostupných dat. Cílem bude otevřít přístup k informacím a stanovit teoretická východiska pro druhou praktickou část práce. Za hlavní výhodu této metody je považována okolnost, že: *„Získaná data nejsou vystavena působení zdrojů chyb nebo zkreslení, které vznikají při využívání jiných metod – rozhovorů, pozorování či měření a testování“* [Hendl 2016: 134, Drulák 2008: 29-61].

V procesu analýzy a zpracování dokumentů budu postupovat dle fází popsaných P. Mayringem [Hendl 2016: 134]:

- 1. Stanovení výzkumné otázky*
- 2. Určení relevantních dokumentů a publikací a stanovení postupu jejich sběru*
- 3. Analýza dokumentů a následná kritika, reflexe a posouzení*
- 4. Interpretace dokumentů a zaznamenání údajů potřebných pro výzkum a hledání odpovědí na výzkumné otázky.*

Teoretická část práce z pohledu rozdělení obsažených kapitol tak bude plně odrážet základní charakteristiku kvalitativně-metodologického výzkumu od Jana Hendla [2016: 47] nebo Milese a Creswella [2003: 116-126], kteří takový postup popisují jako: *„Cílené izolování určitých témat či fragmentů témat, projevů a datových konfigurací. Obvykle se však ponechávají co nejdéle v kontextu ostatních dat a zkoumání souvislostí s cílem komplexity dané práce.“*

Analytické metody zkoumání dokumentů a publikací, ale také české legislativy a pracovních studií a konceptů z Ministerstva vnitra České republiky (dále jen MV ČR) a zájmových organizací budou využity také v analytické části práce. Postupovat budu opět od již stanovené výzkumné otázky k definici, jaké dokumenty a koncepty

jsou pro výzkum relevantní a jaké nikoli. Následně proběhne samotná analýza získaných dat z vybraných zdrojů. Oproti postupu při použité metodě zkoumání dokumentů v teoretické části však nyní přijde na řadu metoda strukturovaných i neformálních rozhovorů se zaměstnanci MV ČR a zájmových organizací, kteří se podíleli na zpracování daného konceptu na reformu podoby meziobecní spolupráce v ČR. Interpretace získaných dokumentů a rozhovorů s cílem hledání odpovědi na výzkumnou otázku, tak přijde na řadu až nyní. Strukturovaný rozhovor bude použit s otevřenými otázkami. Dle Jana Hendla [2016: 177-178] se tak: „*Redukuje pravděpodobnost, že se získaná data od jednotlivých respondentů budou výrazně strukturně lišit. Výsledkem takto vedených rozhovorů by měly být lépe srovnatelná data od jednotlivých respondentů nebo jejich vhodné doplnění. Účelem je též co nejvíce minimalizovat efekt tazatele na kvalitu rozhovoru.*“ Pokud to ovšem bude možné, bude interakce vedena také metodou neformálního rozhovoru pomocí návodu. Z důvodu získání nejen úředně-formálních strohých a obecných nebo dokonce bezobsažných odpovědí, ale především vypovídajících a relevantních odpovědí užitečných k zodpovězení výzkumné otázky. Dle Hendla [2016: 178-180] takový návod k rozhovoru představuje seznam otázek a témat, jež je nutné v rámci rozhovoru probrat.

Takový návod zajistí, že se dostane na všechny potřebné otázky, je však na tazateli v jaké přesné formulaci a pořadí. Zůstává i volnost přizpůsobovat dané formulace dle situace. Při sestavování návodu pro rozhovor je potřeba dbát zvýšené pozornosti na tyto aspekty:

1. *Určení vedlejších témat a okruhů otázek související se zkoumaným fenoménem.*
2. *Zvolení logického pořadí témat a okruhů. Určit, které jsou hlavní. Citlivá a důležitá témata zařadit ke konci rozhovoru.*
3. *Zvolení vhodné formy a pořadí otázek.*
4. *Přípravení vhodných prohlubujících a sondážních otázek.*

[Hendl 2016: 179].

Ačkoliv se jedná o méně standardizovanou metodu získávání dat, dle autorů Milese a Creswella (2003), Hubermana (1994) a Bogdana a Biklena (1992) in (Hendl 2016: 47-48), do kvalitativní metodologie a výzkumu patří. Hlavním kritériem pro výběr respondentů je jejich aktivní, osobní participace na konceptu nové formy meziobecní spolupráce. Ať už jako participující člen týmu, koordinátor nebo pověřený zaměstnanec MV ČR či zájmové organizace. Respondenti, pokud budou souhlasit se zveřejněním, budou pečlivě představeni a označeni, aby se v maximální možné míře předešlo zmatečnosti i neprůhlednosti. Klíčové je, aby respondenti měli praktické osobní zkušenosti s prací na konceptech rozvoje meziobecní spolupráce.

Pro závěr této části popisující metodologii práce si s dovolením a velkou úctou k autorovi vypůjčím citaci Jana Hendla z publikace Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace [2016: 58-59]: *„Kvalitativní výzkum používá induktivní formy vědeckých metod, hloubkové studium jednotlivých případů, nejrůznější formy rozhovorů a kvalitativní pozorování. Cílem je získat popis zvláštností případů, generovat hypotézy a rozvíjet teorie o fenoménech světa. Kvalitativní výzkum je orientován na explorování a probíhá nejčastěji v přirozených podmínkách sociálního prostředí. Plán výzkumu má pružný charakter. To znamená, že plán výzkumu se z daného základu rozvíjí, proměňuje a přizpůsobuje podle okolností a dosud získaných výsledků.“*

Michal Kořan [2008: 29] v publikaci Petra Druláka *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích* dodává, že: *„Takový výzkum či studie, které přináší detailní, praktické a expertní znalosti, mají svoji vědeckou hodnotu samu o sobě i bez nutnosti teoretického zobecnování.“*

Nezbývá, než se takto stanovené metodologie a metod úspěšně držet po zbytek celé této práce.

1.4 Struktura práce

Předkládaná diplomová práce bude členěna do pěti základních kapitol, z nichž první bude úvod a poslední pátá závěr. V úvodu diplomové práce se zaměřím na uvedení do tématu, stanovím cíle, použité metody a metodologii práce. Druhá, teoretická část práce má meziobecní spolupráci představit z různých teoretických hledisek. Teoretická část skládající se ze sedmi kapitol, se budu zabývat vymezením pojmu, představí typy meziobecní spolupráce a otázku efektivnosti spolupráce. Navazovat bude kapitola, kde se budu zabývat meziobecní spoluprací z pohledu možné dobrovolné alternativy ke slučování obcí (klady a zápory obou konceptů), zejména pokud se jedná o direktivní slučování obcí ze strany státu. K závěru teoretické části se budu zabývat diskuzí, která dělí akademickou obec a odbornou veřejnost v pohledu na meziobecní spolupráci a možného rozšiřování demokratického deficitu. Část autorů zde upozorňuje, že může docházet k rozšiřování demokratického deficitu v podobě přenášení rozhodování směrem nahoru od občanů, do nově vytvořených struktur a orgánů navázané meziobecní spolupráce, a to proti současně obecně přijímanému trendu subsidiarity. Další odborníci ovšem poukazují na fakt, že dobrovolný koncept meziobecní spolupráce je dnes nejdemokratičtější způsobem řešení neefektivní fragmentované municipální struktury a též u orgánů a struktur dané meziobecní spolupráce lze nastavit kontrolní mechanismy podobně jako u orgánů a struktur komunální či obecní úrovně. Také zkušenosti ze zahraničí, ze zemí s rozvinutou infrastrukturou meziobecní spolupráce ukazují, že vhodně zvolené koncepty meziobecní spolupráce demokratizaci společnosti a veřejné správy posilují a rozvíjí nové možnosti aktivního občanství a spolkového života na venkově. Malé obce totiž ve zmíněné dobrovolné spolupráci mohou vynikat silnou lokální demokracií takových celků. Proto bude následovat a teoretickou část práce uzavírat kapitola zabývající se vývojem a podobou meziobecní spolupráce ve vybraných evropských zemích. Hlavním kritériem výběru takových příkladů bude fragmentovaná municipální struktura, výskyt i malých venkovských obcí a propracovaný a obcemi využívaný koncept meziobecní spolupráce. K vybraným zemím budou přidány podkapitoly s příklady dobré praxe. Po těchto zemích budou představeny dvě země jako názorné

příklady, kde naopak je municipální struktura konsolidovaná a nacházejí se zde jen velké municipality, které zpravidla nepoužívají nástroje meziobecní spolupráce k zajištění služeb a projektů či se sami nebrání dobrovolnému slučování obcí. Bude tak pracováno s klasickými metodami – *metodou souladu*, kdy se zaměřím na právě společné rysy zkoumaných případů a – *metodou rozdílů*, kdy naopak budou zkoumány odlišné charakteristické rysy daných případů [Drulák 2008: 70, Bennett a George 2005: 30-32]. Pro systematizaci a přehlednost bude na konci kapitoly nezbytná tabulka shrnující tyto společné znaky obou zkoumaných skupin případů.

Navazovat bude kapitola věnující se analýze meziobecní spolupráce ve Francii. Nejdříve se budu zabývat charakterem sídelní struktury, nejdůležitějším faktorem ovlivňující samotný vznik, podobu a charakter meziobecní spolupráce. Poté představím vývoj, jednotlivé formy a využití dnes již rozvinuté meziobecní spolupráce a následně současný stav této kooperace obcí, přičemž důraz bude kladen na znaky, které mohou být z českého hlediska inspirativní. Ať už v řadách odborné veřejnosti či vládních nebo zájmových institucí. Následovat bude přehled důležitých zákonných opatření ovlivňující podobu meziobecní spolupráce a kapitola popisující vznik společenství obcí. Tato forma meziobecní spolupráce, jedna ze tří základních ve Francii, je vybrána ze dvou důvodů. Zaprvé: jedná se o nejčastější a nejrozvinutější formu meziobecní spolupráce ve Francii. Zadruhé: Návrh Ministerstva vnitra ČR počítal právě se zavedením společenství obcí a cílem práce je, do jaké míry přebírá onu podobu společenství obcí ve Francii. Závěr třetí části bude patřit rekapitulační kapitole zabývající se přinesenými pozitivy meziobecní spolupráce ve Francii a konkrétnímu příkladu dobré praxe – Společenství obcí Ossau.

Na teoretický základ a východiska navazuje praktická část zaměřená na meziobecní spolupráci v České republice. Zde se budu zabývat českým právním řádem a jeho úpravou v oblasti meziobecní spolupráce. Po ukotvení v českém právním řádu zaměřím pozornost na charakteristiku a vývoj meziobecní spolupráce v České republice a následně na fungování meziobecní spolupráce v současnosti. Navazovat budou kapitoly, kde se budu zabývat třemi základními dnes možnými formami

meziobecní spolupráce a u nejčastější a nejrozvinutější – dobrovolný svazek obcí, opět uvedu příklad dobré praxe. Následná kapitola bude analyzovat poslední zpracovaný koncept komplexní přestavby meziobecní spolupráce z dílny Ministerstva vnitra. Zde se zaměřím především na finanční – strukturní a – legislativní oblast a konkrétní body, které návrh přebírá z francouzského modelu. V poslední části práci, závěru, bude shrnutí získaných poznatků a zodpovězení výzkumné otázky. Kromě zodpovězení v úvodu stanovené otázky, je také důležité zjistit, proč zmíněný návrh Ministerstva vnitra přebírá dané konkrétní body, jaké a proč naopak ne a proč se nakonec daná koncepce neprosadila.

2. Meziobecní spolupráce: teoretická východiska

2.1 Vymezení pojmu a ukotvení tématu

Místní samospráva dnes hraje klíčovou roli pro zajištění základních služeb pro kvalitní život svých občanů, spravuje velké množství veřejných výdajů a ve velké části evropských zemí roste její úloha v oblasti realizace sociální politiky. Základním důvodem spolupráce spočívá v synergickém efektu, kdy výsledný účinek společně kooperujících municipalit bude větší než souhrn účinků jednotlivých aktérů. Může jít například o dosažení většího objemu výstupů či dosažení větších úspor. Efektivní meziobecní spolupráce je tedy klíčovým faktorem rozvoje obcí. „Umožňuje jim realizovat rozhodující rozvojové záměry na svěřeném území, připravovat a uskutečňovat rozvojové projekty, které by samostatně pro jednotlivé obce byly prakticky nedosažitelné, umožňuje jim tímto způsobem snížit problémy plynoucí z jejich případné malé populační velikosti či nevýhodné územní odlehlosti.“¹¹

Dle Hanse-Jörga Fricka [2008: 12] je: „*Meziobecní spolupráce obecný termín pro všechny společně poskytované veřejné služby mezi obcemi, které jsou obvykle, ale ne nutně, sousedy*“. Tato podmínka sousedství municipalit platila například v Itálii téměř 10 let. V roce 1990 přijala tehdejší vláda premiéra Andreottiho zákon, kterým umožňovala sousedícím obcím jak sloučení, tak i meziobecní spolupráci resp. partnerství prostřednictvím asociací obcí [Berengo 2011: 30].

Al Duran-Vigneron Samson [2011: 8] přímo zmiňuje, že: „*Činnost lze popsat jako meziobecní spolupráci v momentě, kdy jde o poskytování veřejných služeb dvěma či více obcemi (také Paweł Swianiewicz 2011: 3) a všechny zisky a ztráty jsou rozděleny mezi účastníky spolupráce*.“ Širší vymezení pojmu nabízí Ruddie Hulst a André Monfort [2007: 6], kteří definují meziobecní spolupráci jako: „*Dohody nejen mezi obcemi navzájem, ale také mezi obcemi a subjekty na vyšších úrovních státní správy či mezi obcemi a subjekty ze soukromého či neziskového sektoru*.“

¹¹ Evropský sociální fond v ČR. Projekt systémové podpory rozvoje meziobecní spolupráce v ČR 2013, str. 3.

Cílem meziobecní spolupráce je efektivnější a racionálnější využívání vlastních zdrojů a prostředků pro dosažení společných cílů aktérů. Subjekty předpokládají, že výsledkem systémové spolupráce v praxi bude získání výhod pro všechny zúčastněné aktéry. Meziobecní spolupráce má především účelový charakter, spočívající ve spojení obcí s cílem zabezpečovat potřeby svěřené obci ze zákona v rámci samostatné působnosti. „*Jde zejména o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku*“ [Galvasová 2007: 16]. „*V současné době je meziobecní spolupráce kladně přijímaná jako způsob, jak udržet veřejné služby účinnější a efektivnější bez vynucené, direktivní teritoriální konsolidace*“ [Samson 2011: 11].

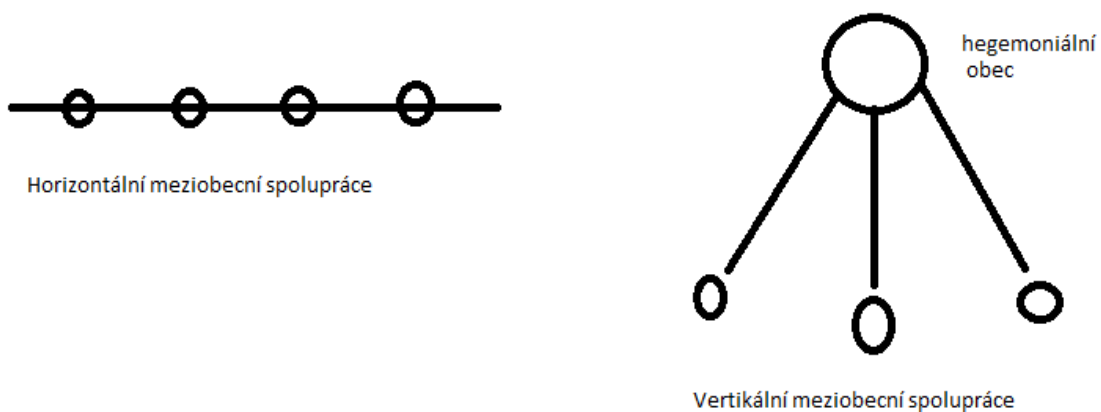
Za hlavní přínosy meziobecní spolupráce vidí Rudie Hulst (2007: 16) zvýšení účinnosti a efektivity při poskytování veřejných služeb. Při společném financování a provozování služeb se snižují náklady obcí, resp. by se tak dít mělo. Swianiewicz (2011: 9) však upozorňuje, že v praxi tomu tak často není. Při využití meziobecní spolupráce obce lépe dosahují na nejnovější technologie, které mohou dále šetřit náklady, a na které by sami kvůli malým rozpočtům nedosáhli. Výhodou by též mělo být odstranění duplicitního resp. paralelního úsilí obcí, ale v praxi je potřeba vynakládat nové prostředky na udržení a fungování administrativních struktur dané meziobecní spolupráce, což může být důvodem neklesajících nákladů za danou službu (Swianiewicz 2011: 9, Stănuș 2011: 279). Obecně, kladná je role Evropské unie, která svými programy podporuje meziobecní partnerství.

Mezi hlavní faktory, které naopak mohou ztížit či zcela vyloučit meziobecní spolupráci patří dle Hulsta (2007: 18): „*Nedostatek důvěry mezi aktéry, kdy se obce mohou obávat ztráty kontroly nad poskytovanými službami. Dále v některých státech komplikovaná právní struktura, která brání vzniku efektivnějším meziobecním svazkům či strach obyvatel ze ztráty identity*“. Občané každé municipality cítí vlastní lokální identitu a meziobecní spolupráce by v žádném případě neměla ohrozit či narušit specifické znaky jednotlivých obcí. Je nezbytné, aby při projektech v rámci

meziobecní spolupráce byly reflektovány jedinečné a specifické vlastnosti aktérů, kteří na ni participují. Rizikovým faktorem pro navázání meziobecní spolupráce mohou také představovat obavy lokálních politiků ze ztráty rozhodovacích pravomocí. Rizika ze ztráty identity a ztráty rozhodovacích pravomocí by však měla pominout v momentě, kdy je od začátku spolupráce jasně definována hranice a cíl dané spolupráce (Hulst 2007: 18).

V praxi však tím, že zůstávají zachovány byrokratické aparáty či politické funkce pro lokální politiky, kteří se jich nechtějí vzdát, může znamenat vynakládání tytýž finančních prostředků na obsazení byrokratického aparátu, který řeší problémy spolupracujících obcí (Swianiewicz 2011: 9). Problematické pro meziobecní spolupráci mohou být sobecké, partikulární zájmy jednotlivých aktérů, pokud je nedokáže dostatečně potlačit ku prospěchu celku. Rizikovým faktorem mohou být tzv. „černí pasažéři“ meziobecní spolupráce, tedy obce, které z dané sdílené služby profitují, jsou do ní zapojeni, ale sami nepřinášejí ani svůj finanční či lidský kapitál případně své know-how (Swianiewicz 2011: 9)

Stejně tak Hokkeler a Frick (2008: 80) vidí za možnou základní limitu samotný legislativní rámec dané země. Stát vymezuje podmínky, za jakých lze navázat meziobecní spolupráci a jakou bude mít podobu. Zákony tedy představují limitující faktor pro navázání meziobecní spolupráce. Samson [2011: 14] dále poukazuje na dvě základní kategorie meziobecní spolupráce, které jsou dnes možné rozpoznat. *„Horizontální meziobecní spolupráce funguje na základě dohody obcí pracovat společně a provozovat určité zařízení nebo sdílet poskytování služby. Vertikální meziobecní spolupráce spočívá v hegemoniálním či nadřazeném postavení jedné obce nad dalšími. Nejčastěji jde o smlouvu o poskytování služby, kde jedna obec poskytuje službu pro další obce“*, také (Hulst 2007:15).



Zdroj: (Hulst 2007: 17). Vlastní zpracování.

Obecně platné faktory, které ovlivňují podobu a rozsah meziobecní spolupráce, jsou zejména:

- Povaha sídelní struktury
- Působení dopadů realizovaných administrativních reforem
- Charakter místní správy a model územní samosprávy
- Vztah a rozdělení pravomocí mezi volenými exekutivními orgány a profesionálními manažery při správě municipalit

Charakterem sídelní struktury se rozumí především velikost sídel a jejich hustota a velikost průměrné vzdálenosti mezi nimi. A právě velká vzdálenost mezi obcemi zásadně mění charakter meziobecní spolupráce. Příkladem je Itálie, kde se více jak polovina obcí nachází v horských oblastech vzdálených od větších municipalit s často špatně dostupnou infrastrukturou. V takových podmínkách vznikají zcela jiné typy spolupráce za zcela specifických podmínek a cílů. Zde to jsou tzv. Horská společenství, kde obce řeší například kooperaci při zimní údržbě komunikací, odklizení sněhu apod. Důležitým aspektem je také relace mezi sídly jakožto základními jednotkami osídlení a obcemi jakožto představiteli nejnižší úrovně veřejné samosprávy.

Mění se charakter a komplexnost meziobecní spolupráce shrnuje následující citace z projektu *Systémové podpory meziobecní spolupráce v ČR* [2013: 8]:

„Navzdory skutečnosti, že různé evropské země mají odlišnou historickou tradici, v posledních dvou desetiletích provedly tyto země důležité reformy institucionálního uspořádání místních samospráv. Ve Španělsku, Nizozemí, Itálii, Portugalsku, německých spolkových zemích, šesti rakouských spolkových zemích a v některých anglických místních samosprávách došlo k posunu směrem k výraznějšímu rozdělení pravomocí mezi výkonnou větví a obecním zastupitelstvem. Navíc bylo posíleno politické a výkonné řízení starosty a byla mu přidělena větší demokratická legitimita prostřednictvím zavedení přímé volby. Trendem je větší profesionalizace místních politiků s vládnoucí odpovědností. Tyto skutečnosti se pak odrážejí i ve fungování a podobě meziobecní spolupráce.“¹²

2.1.1 Typy meziobecní spolupráce

Rudie Hulst (2007: 35) rozlišuje čtyři základní formy meziobecní spolupráce podle způsobu koordinace daných aktivit obcemi:

Za první a nejnižší úroveň spolupráce mezi obcemi označuje *koordinované chování*. Každý účastník může opustit spolupráci kdykoliv chce. Je nezávazná. Typickým příkladem koordinovaného chování je kombinování strategie pro rozvoj cestovního ruchu. Za další stupeň spolupráce je označena *veřejná zakázka*. Pro spolupracující aktéry je výhodná z důvodu nízkých nákladů a volí ji zejména aktéři s podobným cílem či požadavkem. Jedná se například o objednání veřejné služby úklidu sněhu pro více obcí či pro obce od větších měst. Třetí formou je vytvoření *vlastní administrativní jednotky*, kdy účastníci meziobecní spolupráce převedou právo poskytovat veřejnou službu do nově vytvořené jednotky. Takové jednotky se pak řídí vlastními jasně definovanými právy a povinnostmi. Příkladem může být administrativní jednotka spravující zásobování pitnou vodou. Poslední formou meziobecní spolupráce dle Rudie Hulsta je vytvoření *společnosti podle soukromého práva*, zejména s.r.o. či

¹² Projekt systémové podpory rozvoje meziobecní spolupráce v ČR (2013). Evropský sociální fond pro ČR, s. 8.

a.s., kdy zúčastněné obce mohou nejlépe těžit z těchto forem korporací. U akciové společnosti však R. Hulst varuje před někdy obtížně kontrolovatelnou vlastnickou strukturou a různě přísnými pravidly napříč evropskými zeměmi.

Podobně Matschek [2001: 28], který rozděluje formy meziobecní spolupráce mezi:

- A. Nezávislé aktéry spolupracující při plnění konkrétních úkolů*
- B. Jednoho aktéra (lídra spolupráce) poskytujícího služby pro ostatní aktéry*
- C. Sloučení části nebo celé samosprávy*
- D. Aktéry zajišťující společného dopravce.*

Rozdělení typů meziobecní spolupráce na základě regionálního klíče přináší Irena Gluhak, Robert Podolnjak, John Jackson a Mladen Ivanović [2010: 12]. Nejde však o zcela oddělené ideální modely spolupráce, všechny tři modely se vzájemně ovlivňují a inspirují. V žádné zemi není čistý ideální model daného typu meziobecní spolupráce:

- A. Středoevropský model tranzitivních zemí (Česká republika a Maďarsko)*
- B. Spolupráce ve správní oblasti (Velká Británie a Německo)*
- C. Jihoevropský model roztržštěné místní správy s velkým množstvím malých municipalit (Španělsko a Francie).*

Z českých autorů například Jiří Ježek rozlišuje organizační formy meziobecní spolupráce následovně:

Tabulka č. 1. Organizační formy meziobecní spolupráce.

		Vymezení regionu	Právní forma	Nositelé rozhodování	Kompetence
Tvrdé formy spolupráce	Regionální územní korporace	Administrativní členění	Územní korporace	Regionální parlament	Právně závazné plánování, odborné úlohy
	Regionální svazy	Administrativní členění	Svaz	Představenství o svazu	Regionální plánování, regionální

					rozvojové koncepce, odborné úlohy
Měkké formy spolupráce	Regionální konference	Funkční vymezení	Dohoda	Regionální konference, Řídící skupina	Regionální rozvojové koncepce, stěžejní projekty
	Regionální sítě	Funkční, flexibilní vymezení	Žádná právní forma	Nikdo	regionální rozvojové koncepce, spolupráce ad-hoc

Zdroj: [Ježek 2015: 20].

Dle projektu Evropské unie *Systémové podpory rozvoje meziobecní spolupráce* [2013: 4] je podoba a rozsah meziobecní spolupráce ovlivněna mnoha faktory. Jde tedy zejména o: „*Charakter sídelní struktury a její míra fragmentace, (tedy velikosti sídel, hustoty zalidnění a velikosti průměrné vzdálenosti mezi obcemi), relace mezi sídly a obcemi*¹³ a v neposlední řadě *historický vývoj a historické konsekvence v jednotlivých zemích*“.

2.2 Efektivnost a institucionalizace meziobecní spolupráce

Společným důvodem všem municipalitám, které se rozhodly pro meziobecní spolupráci, je dosažení synergického efektu. Tedy že kýžený efekt spolupráce bude mít lepší důsledky a výsledky pro spolupracující aktéry, než kdyby ji každá obec dělala zvlášť. Spolupráce též umožňuje municipalitám řešit problémy, které by jinak samy nezvládly. Například z důvodu malé populační velikosti, finanční nákladnosti či špatné polohy vzdálené od významnějšího centra.

¹³ Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce V ČR (2013: 9). Uvádí, že nyní je na území České republiky cca. 12 tisíc sídel, což do roku 1948 korespondovalo i s počtem samostatných obcí, dnes je na území ČR přibližně 6 250 obcí.

Patříčny [1994: 17] uvádí, že důvodem může být i: „*Řešení problému, který jednoduše přesahuje svým rozsahem území jedné obce, například plánování spojů hromadné dopravy mezi obcemi¹⁴, vybudování vodovodních či dalších sítí, vytvoření územních a strategických plánů rozvoje, revitalizace vodních toků, sítě cyklostezek, integrace minoritní skupiny obyvatel apod.*“

Taková meziobecní spolupráce by kromě řešení problémů měla být také efektivní, úsporná. Měla by sdružovat prostředky zúčastněných aktérů a šetřit náklady (Galvasová 2007: 29). K tomu mohou dopomoci i prostředky speciálně určené pro orgány a instituce vytvořené na základě meziobecní spolupráce – například dotace z různých národních i evropských zdrojů pro sdružení obcí. Což tedy může nakonec vést i k případům, kdy je sdružení primárně založeno s cílem získat takové finanční prostředky a efektivita dané spolupráce je pak nízká (Perlín 2008: 36).

Perlín (2009: 9) také uvádí, že meziobecní spolupráce může být pro aktivní, pozitivní, tedy snaha něco společně prosadit či vyřešit nebo naopak proti něčemu, například spojení municipalit proti výstavbě dálnice, proti různým omezením. Při společném postupu proti dané akci bývá spolupráce intenzivnější a efektivnější. Aktéři spolupráce si jsou vědomi, že společné jednotné a organizované úsilí je lepší, než pokud by protestovali samostatně. Shoda na společném cíli je pak také jednodušší. Pokud je navíc tlak veden shora a jde o celonárodně důležitá témata (uložení jaderného odpadu, těžba surovin aj.), mohou se spojit i obce, které jsou v otázkách spadající do úrovně místní samosprávy proti sobě.

Institucionalizace meziobecní spolupráce se výrazně proměňuje a vyvíjí v čase. Zatímco v minulosti vznikaly svazky zejména s cílem vyřešit jeden konkrétní problém (jednoúčelová meziobecní spolupráce), dnes je obecný trend řešit problémy municipalit komplexně a takové svazky nyní převažují (víceúčelová meziobecní

¹⁴ Jak již bylo dříve psáno, italské municipality již od 70. let poměrně efektivně spolupracují na plánování hromadné dopravy. Například v rámci Horských společenství. Spolupráce v oblasti hromadné dopravy je již dlouhodobá a efektivní také ve Švýcarsku a to nejen na úrovni obcí, ale i mezi kantony.

spolupráce). Dnes se tak meziobecní spolupráce institucionalizovala do těchto základních podob a druhů společných aktivit:

- *Výměna zkušeností a informací*
- *Společný postup při vyjednávání*
- *Koordinace rozvojových aktivit*
- *Zajištění veřejných služeb*
- *Realizace rozvojových projektů*

Zdroj: [Galvasová a kol. 2007: 15].

Perlín [2009: 47] institucionální vývoj meziobecní spolupráce popsal v jednotlivých krocích od začátků až do současného stavu: „*Vzájemná výměna informací – společné řešení dílčích jednorázových problémů – společná dlouhodobá spolupráce na jednom problému – společná komplexní strategická spolupráce.*“ Podobně Galvasová a kol. [2007: 12] od: „*Řešení konkrétních dílčích problémů – rozvoj jednotlivých aspektů území – celkový rozvoj území.*“ „*S postupným prohlubováním znaků a přibývajících náročností a komplexností aktivit dochází u jednotlivých funkcí k růstu institucionálního charakteru meziobecní spolupráce*“ [Galvasová a kol. 2007: 14].

Efektivita a úspěšnost spolupráce závisí na mnoha faktorech. Důležité jsou vztahy mezi jednotlivými aktéry a jejich aktivita či pasivita. Posílení efektivity spolupráce může přinést různorodost aktérů. Aktéři z veřejného, soukromého nebo neziskového sektoru – každý má jiné předpoklady k řešení různých úloh a mohou se tak vhodně doplňovat. Přínosem může být též účast větší obce, která přinese větší organizační či ekonomické možnosti do struktury spolupráce. Vzorovými příklady jsou *úcelové svazy* v Německu, jedna ze tří základních forem meziobecní spolupráce, kam ale mají přístup i aktéři ze soukromého či neziskového sektoru. Dále Švýcarsko a *veřejnoprávní instituce*, kde spolupracují švýcarské municipality se soukromým sektorem například při tvorbě expertíz na územní plánování. A v neposlední řadě tzv. *územní smlouvy* v Itálii, které fungují od poloviny 90. let a také umožňují vstup i jiných aktérů, než jsou municipality. Zejména u malých a extrémně malých obcí je pro

efektivitu navázané spolupráce důležitý *lidský kapitál*. Tedy: „*Ochota a schopnost jednotlivců svůj lidský kapitál investovat ve prospěch dané lokality či obce.*“ [Janáček, Havlíček 2008: 271]. U malých obcí je však problém takové osobnosti nalézat a většinou se jedná o neuvolněné starosty nebo aktivisty, organizátory akcí apod. Počet takových jedinců je však relativně malý a hrozí též rychlé vyčerpání či zahlcení administrativou. Kromě lidského kapitálu je nutný pro efektivní spolupráci též *sociální kapitál*, který označuje: „*Schopnost lidí spolupracovat v soustavě skupin a organizací s cílem dosáhnout společného prospěšného výsledku*“ [Jančák, Havlíček 2008: 271].

Dalším faktorem ovlivňující míru efektivnosti meziobecní spolupráce a do jisté míry limitující její formální struktury, je legislativní rámec a vymezení meziobecní spolupráce v daném státě (Illner 2007: 21, Vajdová 2006: 8). Meziobecní spolupráce musí tedy nejprve vůbec splňovat zákonné vymezení dané státem.

Samo vytvoření jednotné organizační struktury mezi obcemi je navíc dlouhodobá záležitost a předchází ji několik kroků od počátečního sdílení informací či inovací. Efektivnost spolupráce může být v tomto období snížena vytvořením druhé administrativní struktury spravující navázání spolupráce, což v konečném důsledku může proces zpomalit či prodražit (Stanus 2011: 279). Politici se často vytvořených míst nechtějí vzdát ani rušit vytvořené byrokratické aparáty a efektivnost meziobecní spolupráce tak často zbytečně klesá, zatímco finanční náročnost roste (Swianiewicz 2011: 9).

2.3 Meziobecní spolupráce jako alternativa ke slučování obcí

Vedle strukturního slučování, tedy sloučení dvou či více obcí do jedné, je žádoucí, aby obce měly také možnost zachování stávající struktury daných obcí a pouze přenesení některých funkcí a služeb v případě samostatné působnosti na svazky obcí v rámci meziobecní spolupráce. Pro správné fungování meziobecní spolupráce však nelze tyto procesy využít jen jako předstupeň k chystanému slučování obcí.

Jakmile by se tato snaha prokázala, dále se oslabuje meziobecní partnerství a důvěra mezi participujícími aktéry (Illner 2006: 30).

V 90. letech se objevují dva hlavní protichůdné trendy, které přetrvaly dodnes. Na jedné straně je to nutnost obcí obstát v globalizovaném světě, který nahrává spíše větším obcím. Na straně druhé je to však stále sílící tlak na demokratizaci veřejné správy ve smyslu intenzivnějšího zapojení občanské společnosti do rozhodovacích procesů, což lze lépe uplatnit v menších jednotkách. Nejvhodnějším řešením tohoto rozporu se zdá být vytváření silných regionálních útvarů, které budou schopné obstát v globální konkurenci propojených municipalit a zároveň si zanechají samosprávu stávajících lokálních struktur se svými specifiky (Illner 2006: 31).

Dnes meziobecní spolupráce i slučování obcí nabízejí možnosti, jak se v rámci fragmentované municipální struktury lépe vyrovnat s rostoucími nároky obyvatel na kvalitu a komplexnost poskytovaných služeb a zároveň rostoucích globalizačních tendencí (Čermák, Illner, Vajdová 2006: 11). Pokud se nyní státy v Evropě rozhodnou reformovat své územně-správní systémy, mají na výběr právě z těchto dvou možností. V momentě, že politická kultura, zvyky či tradice dané země umožní radikálnější řešení konsolidace v podobě slučování obcí, meziobecní spolupráce se zde zpravidla dále nerozvíjí. Příkladem může být Litva či Švédsko (Hulst 2007: 7).

Pokud však centrální vláda narazí na odpor obyvatel vůči slučování obcí, například z důvodu silného lokálního patriotismu či snahy o zachování služeb jen pro danou obec, přistupují dané vlády k právní úpravě pro rozšíření možností meziobecní spolupráce (Hulst 2007: 7, Swianiewicz 2004: 4). Silná obecní identita obyvatel se svojí obcí se vyskytuje ve Francii, proto zde reformy vedoucí ke slučování obcí byly prakticky bez úspěchu. Podobně v Itálii, kde se nachází i poměrný velký počet extrémně malých obcí do 100 obyvatel. Snahy o překonání přílišné fragmentace pomocí slučování obcí zde byly již od 60. let, ale reálně k tomu nikdy nedošlo. Vlády totiž ctily silnou obecní identitu obyvatel a silný občanský patriotismus i obyvatel malých obcí.

Druhou možností je zachování status quo a nezasahování vlády do rozdrobené municipální struktury ani slučováním obcí, ani otevřením možností pro meziobecní spolupráci (Hertzog 2010: 285). Swianiewicz (2011: 4) však dodává, že meziobecní spolupráce může být výhodná i v momentě, kdy v daném státě není silně fragmentovaná municipální struktura, ale obce mají finanční či personální problémy s udržením svých služeb.

V následující přehledové tabulce autoři Vanags a Vilka shrnují výhody a nevýhody slučování a spolupráce obcí.

Tabulka č. 2. Srovnání výhod a nevýhod kooperace obcí a slučování obcí.

	Sloučení obcí	Spolupráce obcí
Výhody	<ul style="list-style-type: none"> • Zajištění vyšší kvality výkonné moci a služeb díky zdokonalení administrativy • Nerozptýlení finančních prostředků, jejich koncentrace a účinnější nakládání s nimi, či zvýšení kvalifikace zaměstnanců úřadu a jejich lepší specializace • Zdokonalení spolupráce na územním rozvoji a na mezinárodních projektech, stejně tak je efektivnější při delegování funkcí v rámci decentralizačních procesů při delegování povinností na obce 	<ul style="list-style-type: none"> • Zachování autonomie participujících jednotek • Nenarušení vztahu mezi obcí, jejími institucemi a občany, vzájemné vazby jsou relativně silné a stabilní • Zachování důvěry mezi lokálními politiky a obyvateli • Dobrá zkušenost pro případné budoucí sloučení • Není narušena spolupráce na územním rozvojovém plánu či na mezinárodních projektech
Nevýhody	<ul style="list-style-type: none"> • Ztráta sounáležitosti občanů k obci a oslabování obecního patriotismu 	<ul style="list-style-type: none"> • Komplikovanost vedení a řízení práce • Zpomalení procesu

	<ul style="list-style-type: none"> • Vzdálení rozhodovacích orgánů obce občanům a s tím související nižší podpora občanů • Zvýšení finančních nákladů souvisejících se správou obce 	<p>přijímání rozhodnutí a řešení konfliktů mezi partnery</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vyšší náročnost schvalování rozpočtu • Nejisté výhledy obcí do budoucnosti z hlediska dalšího rozvoje či reformních kroků • Nárůst obecní administrativy a byrokracie
--	---	--

Zdroj: [Vanags, Vilka 2003: 324].

Za problematické je však z hlediska meziobecní spolupráce možné omezení demokratických principů. Rozhodovací mechanismy v rámci navázané meziobecní spolupráce nemusí být tak lehké kontrolovat, jako rozhodovací mechanismy na obecní úrovni, které jsou upraveny legislativou. Absence účinných kontrolních mechanismů systému meziobecní spolupráce může vést k riziku vyššímu výskytu korupce (Swianiewicz 2011: 11).

Kooperace mezi obcemi může být zaměřena zejména na zisk resp. možnou úsporu financí za danou službu na úkor většího demokratického deficitu. Kromě ztížené kontroly rozhodovacích mechanismů ze strany občanů, jde také o možné snížení důvěry ze strany občanů k zástupcům dané meziobecní spolupráce. Swianiewicz (2011: 9) na tento fakt poukazuje zejména z důvodu, že představitelé místní správy jsou do svých funkcí voleni, zatímco lidé, kteří rozhodují v rámci orgánů meziobecní spolupráce jsou jmenováni a nemají tedy přímou odpovědnost obyvatelům obcí.

Podle řady autorů zabývajících se tématem [např. Perlín 2000 a 2006, Ryšavý 2006, Vajdová a Čermák 2005, Illner 2007] převažuje v České republice mezi představiteli obcí negativní postoj ke slučování obcí. Velký vliv zde hrají vzpomínky na direktivní slučování za minulého režimu a neférová středisková soustava obcí zejména v letech 70. a 80. Navíc dnes mají obce jiné nástroje, jak problémy pramenící především z malé populační velikosti řešit. Rozdíl je však mezi obcemi nad 10 tisíc obyvatel, kterých by se připojení menších obcí výrazněji nedotklo a obcemi pod 2 tisíce obyvatel, kde naopak většina představitelů slučování odmítá. Je to zejména z důvodu lokálního patriotismu, vážení si své autonomie a příslušných práv. Je také diskutabilní, do jaké míry řeší slučování obcí jako takové, rozdrobenost sídelní struktury. Jednotlivá sídla spolu musí zejména komunikovat a spolupracovat, ať jsou formálně sloučená či nikoliv (Galvasová 2006: 56).

2.4 Meziobecní spolupráce – další krok v cestě demokratizace společnosti?

Meziobecní spolupráce z hlediska možné demokratizace společnosti úzce souvisí s ideální velikostí municipalit. Vlády západoevropských zemí se již od 60. a 70. let snaží tu s menší, tu s větší úspěšností integrovat obce do větších efektivnějších celků. V tomto období panovala všeobecná víra v roli státu blahobytu v rámci ekonomického i sociálního rozvoje společnosti a důvěry ve strategické plánování. V 80. letech v době nástupu neoliberalismu však řada snah o konsolidaci opadá, stejně tak všeobecná víra ve schopnosti státu řídit společnost. Od 90. let je kladen stále větší důraz na obce coby jednotky, které v době globalizace zvládají poskytovat kvalitní služby svým obyvatelům a snahy o konsolidaci se v západní Evropě opět dostávají na stůl. S příchodem konceptu *governance*, se dále mluví o demokratizaci procesu, společnosti a veřejné správy¹⁵ (Thornley 1996: 82).

¹⁵ Termín *Governance* (vládnutí) označuje správu, která má uplatňovat intenzivní interakci s veřejností. Jak s jednotlivými občany, tak se skupinami a organizacemi. Být aktivní, zjišťovat názory. Konzultovat.

Obecně však nelze říci, že dát přednost konsolidaci municipalit, před ponecháním rozdrobené struktury obcí, přinese vždy lepší výsledky. Z hlediska demokratického procesu také záleží, jakým způsobem tento proces konsolidace probíhá. Pokud se dané státy rozhodly pro konsolidaci, rozhodovaly se zpravidla mezi možnostmi slučování municipalit a meziobecní spoluprací, přičemž každý ze způsobů konsolidace má své výhody i nevýhody. Může přinést další posun v cestě demokratizace společnosti, tak ale také jisté demokratické deficity.¹⁶ (Swianiewicz 2002: 7).

Strukturní integrace spočívající ve slučování malých obcí a vytváření větších municipalit je z pohledu zachování demokratického procesu více problematická, než funkční integrace, která ponechává rozdrobenou municipální strukturu nedotčenou, pouze umožňuje přenést některé pravomoci malých obcí na velké obce regionu či na vytvořené meziobecní orgány a struktury. Funkční integrace tak bere ohled na samosprávnou identitu obce a její cítění resp. snahu o zachování samostatnosti. Nevýhodou ovšem může být skutečnost, že prakticky zavádí další úroveň územní veřejné správy a tím ji dále komplikuje (Dostál 2002: 327-341, Denters 2002: 793-812).

Odborníci, kteří se zabývají možným demokratickým deficitem v rámci meziobecní spolupráce, dále poukazují na problematiku ztížené možnosti kontroly orgánů a struktur spravující danou spoluprací obcí. Do obecních orgánů jsou zástupci municipality voleni přímo a jejich zasedání jsou zpravidla veřejně přístupná, podobně jako zápisy z těchto schůzí. Stejně tak rozhodovací mechanismy jsou jasně upraveny legislativou daného státu, což u rozhodovacích mechanismů, orgánů dané spolupráce a výsledků jejich činností již tak zřejmé není (Swianiewicz 2011: 9). Podobně Stanus (2011: 275-280) vidí riziko v nepřehlednosti pro občany municipalit, pokud spoluprací naváže hned několik obcí, vytvoří se nové struktury a spolupráce se rozvine hned do několika oblastí (víceúčelová meziobecní spolupráce). Naopak Hulst (2007:8-9)

¹⁶ Municipální integrace může být obligatorní, tedy nařízená shora pomocí zákona nebo dobrovolná, kdy je pouze vytvořena struktura pro možnou konsolidaci podpořenou např. finančními stimuly, ale samo rozhodnutí je ponecháno municipalitám.

poukazuje, že obec si v rámci dané spolupráce musí udržet kontrolu nad rozhodováním a pravidelně a precizně informovat své občany o postupu. Stále je však z hlediska přímé kontroly taková struktura problematičtější, než například zastupitelstvo obce. Swianiewicz (2001: 9) však uvádí, že ačkoliv vytvoření kontrolních mechanismů meziobecní spolupráce je náročnější a složitější úkol, často bez jasně vymezené legislativní infrastruktury, vytvořit takové kontrolní mechanismy a orgány lze. Pro koncept meziobecní spolupráce a municipality samotné to je právě jedna z velkých výzev do budoucnosti. Nemít na paměti jen ekonomickou výhodnost a efektivitu, ale v rámci meziobecní spolupráce vytvářet i kontrolní mechanismy, které tyto procesy pohlídají a budou veřejnosti a médiím stejně přístupné jako například rozhodování zastupitelstva obce (Ratas, Mäeltsems 2013: 72-76).

Frick a Hokkeler (2008: 80) upozorňují na skutečnost, že meziobecní spolupráce v každé zemi musí být upravena legislativním rámcem. Že ačkoliv iniciativa může pocházet i zdola, od obcí, úpravu právního řádu vždy schvaluje vláda. Stát určuje podmínky, za jakých mohou municipality spolupracovat a stejně tak i institucionální podobu této spolupráce. Nelze tedy striktně hovořit o oslabení demokracie s nástupem meziobecní spolupráce. Ba naopak, charakter meziobecní spolupráce může být vzorem pro posílení konsensuální podoby liberální demokracie i v dalších úrovních správy a politické soutěže (Frick, Hokkeler 2008: 80). Potlačením svých primárně konkurenčních zájmů ve prospěch všech zúčastněných aktérů spolupráce může vést k dosažení synergického efektu. Ve výsledku prospěšného pro všechny municipality navázané spolupráce (Frick, Hokkeler 2008: 80). Pokud však jednotliví aktéři spolupráce nepotlačí své partikulární zájmy, hrozí komplikace dalšího rozvoje takové navázané meziobecní spolupráce (Swianiewicz 2011: 9).

Koncept meziobecní spolupráce obecně vyžaduje komplexní, intenzivní a (pro)aktivní přístup všech zúčastněných municipalit. Což znamená, že vede také k posílení infrastruktury u samotných participujících obcí. Rizikem zejména v počátku spolupráce, při samotném navazování kontaktů, může být zapojení tzv. černých pasažérů. Obcí, které nemají buď co nabídnout nebo nemají ani finanční, ani lidské

zdroje, případně know-how a pouze se snaží přisát na vytvořenou meziobecní strukturu a profitovat z ní. Pokud jsou však od počátku kvalitně nastaveny pravidla spolupráce, neměl by být problém takovou obec ze spolupráce vyloučit (Frick, Hokkeler 2008: 80, Swianiewicz 2011: 9). Frick, Hokkeler (2008: 80) však dodávají, že existují i méně náročné oblasti či projekty pro navázání meziobecní spolupráce, kde i zapojení malých obcí s malým rozpočtem či s menším personálním zázemím, může být prospěšné.¹⁷

Z hlediska zachování či dokonce rozšíření demokratických principů daného politického systému, je důležitým a jasně pozitivním aspektem meziobecní spolupráce zachování svobody pro jednotlivé municipality. Meziobecní spolupráce vede k demokratizačním tendencím, ovšem v případě, že je skutečně zachována lokální identita a specifické znaky jednotlivých municipalit. Což byly například ve Francii nebo Itálii jedny ze základních požadavků, se kterými musely vlády dotčených zemí pracovat při tvorbě legislativy týkající se místní samosprávy. Stejně tak je důležité zachování jedinečné kultury obcí a tamních obecních tradic, které také dále mohou inspirovat ostatní obce navázané spolupráce a pomoci tak zkvalitňovat život obyvatel zúčastněných municipalit (Hesse, Bär, Götz kol. 2005: 3, Frick, Hokkeler 2008: 80-84).

Koncept meziobecní spolupráce dále může posilovat princip *konsensuální liberální demokracie*, protože primárně stojí na základě dobrovolné kooperace obcí. Ty jsou sice autonomní, ale zároveň na sobě závislé, vytváří sociální sítě a kooperativní hry. Nezbytná je vzájemná důvěra, ochota sdílet zdroje a know-how, schopnost komunikace a umění jednat o společném postupu. To vše jsou důležité předpoklady pro správné a kvalitní fungování konsensuální demokracie, a to i na neméně důležité nejnižší úrovni veřejné správy (Čermák, Illner a kol. 2006:10-15).

¹⁷ Může se tak stát například v momentě, kdy daná meziobecní spolupráce žádá o příspěvek/grant/dotaci na státní či nadstátní úrovni a její výše je odvislá od počtu zapojených aktérů, počtu obyvatel, kterých se daný projekt týká apod.

To potvrzují v průzkumu i zástupci litevských obcí. Což sice je země s málo rozvinutou meziobecní spoluprací a samy obce nepociťují potřebu navazovat výraznější spoluprací, přesto zde ad hoc spolupráce na jednotlivých konkrétních projektech vzniká. Taková spolupráce pak dle vyjádření stojí zejména na osobních vztazích představitelů obcí a jejich vzájemné důvěře (Klimovský a kol. 2014: 68-69).

Ali, Machart, Vimmr [2012: 271-278] se zabývají též posílením společnosti a místní komunity tím, že: *„Stát nepřistoupí k řízené konsolidaci municipální struktury, ale ponechá obcím právo na samostatné rozhodnutí, což je důležité pro zdravé fungování místní komunity. Eliminuje se též riziko demokratického deficitu v podobě vzdálení se orgánů místní samosprávy od obyvatel obce a složitějšího přístupu k nim.“*¹⁸

Konsolidací municipální struktury se zpravidla oslabuje vazba občan-zastupitel, snižuje se počet volených funkcí, například po sloučení dvou obcí je počet zastupitelů po sloučení nižší, než jejich součet a zpravidla dochází k diskriminaci malých obcí, což dále vytváří jisté demokratické deficity, které samotný koncept meziobecní spolupráce nemusí řešit (Alli, Machart, Vimmr 2012: 271-278).

Oba koncepty řešení fragmentované municipální struktury, slučování obcí i meziobecní spolupráce, tedy mají svá pozitiva i negativa a u každé lze nalézt jak rizika výskytu demokratických deficitů, tak možnosti, jak demokratické principy posílit. Na různorodost koncepcí navíc mají vliv nejen různé legislativní úpravy o vymezení obou řešení v různých zemích, ale také jejich tradice, zvyky, nepsaná pravidla či charakter municipální struktury a fungování obcí.

¹⁸ Například tím, že pokud dojde ke konsolidaci municipální struktury a sloučení obcí, obecní úřad či zasedání zastupitelstva se mohou geograficky vzdálit obyvatelům nově připojené části obce. Takový reálný příklad jinak poměrně úspěšného sloučení z roku 2002 jsou obce Senomaty a Hostokryje [zdrojem jsou rozhovory s panem starostou Valerem v letech 2015 a 2016 v rámci práce na semináři Slučování obcí na IPS FSV UK].

2.5 Vybrané země s rozvinutou meziobecní spoluprací

2.5.1 Úvod

První historický příklad spolupráce mezi obcemi je dle Hulsta (2007: 25) uváděna *Hanzovní liga* v Severní Evropě, která trvala od 13. do 17. Století. Spíše se však odborníci věnují období od druhé poloviny devatenáctého století, kdy se začínají dostávat do konfliktu na jedné straně malé obce s omezenými možnostmi nabídky služeb s na straně druhé stále rostoucí potřeby společnosti napříč evropskými státy. Děje se tak v důsledku změn s příchodem průmyslové revoluce, industrializace a globalizace (Illner, Vajdová 2006: 12). Obce neměly dostatečný finanční ani lidský kapitál na zajištění služeb a stávaly se jen prázdnými administrativními celky (Hulst 2007: 2). Tato propast se nadále prohlubovala až do počátku dvacátého století, kdy se již začala spolupráce mezi obcemi poprvé právně kodifikovat. Jako příklad fungující dodnes uvádí Rudie Hulst (2007: 14) *Siedlungsverband Ruhr*, právně kodifikovanou spoluprací vzešlou v roce 1911 v oblasti Porúří. Cílem této meziobecní spolupráce je strategické plánování při udržitelném osidlování kraje. Jedná se však spíše o výjimku tohoto období či jednu z prvních vln procesů, protože tlak na místní samosprávy vyplývající z pokračující globalizace, evropeizace a decentralizace, pokračoval i po druhé světové válce. Vytvářely se nové socio-ekonomické podmínky a na úrovni místních samospráv dále rostou nároky obyvatel na kvalitu a kvantitu poskytovaných veřejných služeb danými municipalitami (Jüptner 2009: 394). Obce musely svoji agendu poskytovaných služeb rozšířit v oblasti ekonomické, kulturní a sociální, zejména v důsledku technologického rozvoje, větší sociální mobility a efektivnější komunikace. To platí i po druhé světové válce a zejména pak v padesátých a šedesátých letech ve zlatém období rozvoje sociálního státu (Čermák 2006: 11, Galvasová 2007:18-22).

Od sedmdesátých a osmdesátých let, kdy proběhla první, druhá a třetí rozšiřující vlna evropského společenství a prohlubuje se proces evropeizace, se musí obce dále vyrovnávat s novými předpisy a kompetencemi (Bolgherini: 2011: 7). Směřování k jednotnému evropskému trhu a prohlubování oblastí evropských politik

znamenal odstranění ochranných bariér jednotlivých místních a lokálních trhů i v podobě vnitrostátních právních předpisů (Hulst 2007: 4). Rozdílný vývoj však postihl země východního bloku. Podobně jako v západní Evropě zde sice byla snaha o konsolidaci municipální struktury – z důvodu příliš fragmentované municipální struktury a s cílem zvýšení efektivity vykonávané správy, slučování obcí však probíhalo direktivně a bez ohledu na společenské a sociologické dopady. I po pádu železné opony v roce 1989 zůstala zachována v některých bývalých komunistických zemích konsolidovaná municipální struktura, zejména v Polsku, Litvě, Bulharsku, Srbsku či Černé Hoře. V jiných se naopak začala více fragmentovat, zejména v České republice, Slovensku či Maďarsku (Swianiewicz 2010: 10). Hlavním důvodem byla jakási touha po svobodě a samostatnosti obcí po období centralistické komunistické vlády a nuceného slučování obcí. Brzy se však ukázalo, že přílišná fragmentace je nejen méně efektivní a neúsporná, ale nejmenším obcím znesnadňuje vůbec samotné fungování a výkon samosprávy¹⁹ (Swianiewicz 2010: 1). Naopak v zemích se zachovanou konsolidovanou municipální strukturou i po roce 1989 začaly sílit tendence s požadavkem na rozdělení velkých měst a prosazení demokratické myšlenky i na úrovni samospráv. Tedy větší míra fragmentace a samostatnosti obcí. Swianiewicz (2011: 4) uvádí, že v této době v těchto zemích regionu panovalo přesvědčení, že decentralizace systému povede automaticky k posílení demokratičnosti i efektivnosti systému. Centrální vlády se však nechtěly dělit o politickou moc ani finanční prostředky s nižšími správními úrovněmi systému a představy lokálních politiků a zástupců obcí tak zůstaly značně vzdáleny realitě.

V západní Evropě byl kladen důraz na konsensuální řešení a současné zachování identity municipalit. Příliš fragmentovaná municipální struktura byla i zde rozpoznána jako méně efektivní, bral se však ohled na společenské a sociologické dopady a budoucí kvalitní rozvoj bez násilného slučování obcí (Váňa 2013: 105). Snížení počtu obcí a konsolidace municipální struktury proběhlo úspěšně zejména v zemích severní Evropy a Velké Británii, naopak zejména v zemích jižní Evropy a

¹⁹ Častým problémem je například vůbec sestavení a udržení zastupitelského orgánu v nejmenších obcích či malý obecní rozpočet na projekty, které jsou zásadní pro kvalitní fungování obce v 21. století.

Francii se konsolidace nedá považovat za úspěšnou. Počet obcí poklesl jen minimálně kromě Francie a Itálie také ve Španělsku, Švýcarsku či Rakousku (Váňa 2013: 103).

2.5.2 Německo

Německo je federativní stát se 16 spolkovými zeměmi (Bundesländer) včetně tří měst s tímto statutem – Berlína, Brém a Hamburku (Stadtstaat). Obce jsou zde základní samosprávnou jednotkou, spravují svůj obecní rozpočet a mají samostatnou působnost v oblastech výstavby a plánování, sportu, kultury či provozu školských zařízení. Komplikovanost modelu místní správy spočívá však v tom, že v každé spolkové zemi jsou značné rozdíly (Balík 2003: 15, Heidenreich 2001: 10, Andersen 2008: 1, Wildmannová 2001: 7, Škaloud 2005: 200). V Německu je smíšený model veřejné správy, tedy obce jako nejnižší územně administrativní jednotky vykonávají jak samosprávu (samostatnou působnost), tak i přenesené pravomoci státní správy (přenesená působnost). Veřejná správa se zde organizuje do tří základních úrovní – spolkové, zemské a obecní.

Pokud se podíváme na municipální strukturu po druhé světové válce v Spolkové republice Německo (SRN), základní územně administrativní jednotkou jsou obce (die Gemeinde).²⁰ V 50. letech je v SRN cca. 30 tisíc obcí. V rámci samosprávných reforem v 70. a 80. letech se však jejich počet snížil na přibližně 1/3, tedy 10 tisíc obcí. Cílem centralizačních reforem municipalit bylo zefektivnění výkonu správy i samosprávy (Chandler 1997: 131-140). Po znovusjednocení existuje v Německu v roce 1994 přes 16 tisíc obcí. Poté přicházejí postupné centralizační vlny, kdy v roce 2001 je snížen počet až na necelých 13 500 obcí. V roce 2006 už to bylo jen 12 300 obcí, přesto je Německo řazeno k zemím s fragmentovanou municipální strukturou, i když v menší míře než například sousední Francie (Walter 2010: 139). Centralizační tlaky však nepocházely shora od vlády, ale zdola od jednotlivých místních pragmatických představitelů (Heidenreich 2001: 9-15).

²⁰ Die Gemeinde může být, a často také v německé literatuře je, chápáno spíše jako společenství. Pro lepší srozumitelnost a český kontext v dalších částech práce však budu používat pojmenování „obec.“

Meziobecní spolupráce má v Německu dlouhou tradici. Obce ji využívají pro efektivnější a širší nabídku poskytovaných služeb, obecně, aby lépe reagovaly na fenomén globalizace, evropeizace a demografické změny (Hesse 2005: 5-10). V začátcích meziobecní spolupráce, tedy v meziválečném období, převládaly jednoúčelové svazky²¹ (Heinz 2007: 32).

Hlavním obdobím rozvoje meziobecní spolupráce jsou však až 60. a 70. léta v rámci reakce na územně-správní reformy a reformy veřejné správy. Meziobecní spolupráce je rozvinutější v těch spolkových zemích, kde je větší míra fragmentace a vyšší počet malých obcí.²² (Hesse 2005: 5-10, Konečný 2009: 238). Zejména v těchto zemích probíhá intenzivní intermunicipální kooperace. Meziobecní spolupráce je zde zakotvena v rámci zákona o meziobecní spolupráci a obecné vymezení koncepce meziobecní spolupráce se nachází též v německé ústavě.

V současné době lze rozlišit tři základní formy meziobecní spolupráce – obecní pracovní společenství, účelová dohoda a účelový svaz (Pöttsch 2005: 32-35, Wegener 2004: 13). Nejčastější a nejdůležitější forma meziobecní spolupráce je účelový svaz. Členy účelového svazu mohou být kromě obcí dále okresy, kraje, společnosti, instituce, nadace, fyzické i právnické osoby. Účelový svaz má zákonem vymezené záležitosti své správy, má právní subjektivitu.²³ Obecní pracovní společenství nemá právní subjektivitu, jde čistě o veřejnoprávní smlouvu, která se týká záležitostí přesahující obecní úroveň. Zejména v otázkách koordinace plánování na dotčeném území přesahující území jedné obce (Galvasová 2007: 122).

Účelová dohoda v podstatě jen přenáší využívání projektu či zařízení na ostatní členy správního orgánu. Mimo jiné obce mohou dále zakládat obchodní společnosti či být zapojeni do účasti v soukromých podnicích. Financování je založeno jak na horizontálním principu (mezi spolkovými zeměmi), tak vertikálním (v rámci obcí dané

²¹ V meziválečném Německu bylo více jak 15 000 jednoúčelových meziobecních svazků.

²² Zejména Bavorsko a Báden-Württembersko.

²³ Zákony o místní úrovni a zákony o účelovém svazu (Gesetze über kommunale Gemeinschaftsarbeit, Zweckerbandgesetze).

země) v rámci solidarity a finančního vyrovnání, systémových dotacích a vlastních daňových příjmů (dokument *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje* 2008: 1, Heinz 2007: 100).

Kromě těchto tří zmíněných forem mohou obce pořádat regionální konference, kde zástupci jednotlivých obcí domlouvají společný postup s cílem rozvoje regionu (Heinz 2007: 98-99). Nejčastější oblasti využívané meziobecní spolupráce jsou kanalizace, požární ochrany, základní školství, podpora podnikání, cestovního ruchu či všeobecné sociální péče – specializovaná zařízení, domovy pro tělesně postižené apod. (Galvasová 2008: nestránkováno. Online).²⁴

Fritz Schnabel [2012 online] uvádí, že: „*Mezi časté a osvědčené typy meziobecní spolupráce v Německu patří účelové svazky obcí zejména ve formě veřejnoprávních korporací*“. Specifické jsou však bývalé východoněmecké spolkové země. Zde: „*Po pádu NDR byly likvidovány velké státní podniky zabývající se zásobováním obyvatel vodou či energiemi. Vznikaly nové malé decentralizované firmy, které si však s velkým provozem nedokázaly poradit, což se negativně promítlo do cen a výše poplatků za vodu a energie. Spolkové země tedy finančně podpořily svazky obcí při založení vlastních větších společností s nižšími provozními náklady a nižšími poplatky.*“ [Schnabel 2012 online]. Stát pak do takových svazků nezasahuje, pouze stanoví rámcové právní podmínky. Pouze pokud by se samosprávy samy nedohodly na dobrovolné spolupráci, může stát ve veřejném zájmu nařídit vytvoření účelového svazku obcí.²⁵

Příkladem z praxe budiž spolková země Hesensko. Zde centrální vláda realizuje zvláštní programy na podporu meziobecní spolupráce. Pokud zde vznikne sdružení obcí a funguje minimálně pět let, dostává dotaci 75 000 eur. Pokud jsou ve sdružení tři a více obcí, pak 100 000 eur. Obce jsou tak finančně motivovány, aby se účastnily meziobecní spolupráce a služby a úkoly přenášely na vzniklé orgány. Zároveň však

²⁴ Deník veřejné správy [online] (<https://goo.gl/GrR2pv>, 20. 5. 2017).

²⁵ Fritz Schnabel (2012). Formy meziobecní a regionální spolupráce v Německu (<https://goo.gl/UqWVq1>, 20. 5. 2017).

musí být dosaženo úspor osobních i faktických výdajů ve výši minimálně 15 % ročně u přenesených úkolů oproti vykonání úkolu samostatnou obcí. Meziobecní organizace vždy disponují vlastním rozpočtem, do něhož povinně přispívají členské obce (Schnabel 2012 online). „*Prakticky tak již pozbyly dispoziční svrchovanosti nad značnou částí vlastního rozpočtu*“ píše Fritz Schnabel [2012 online].²⁶

2.5.2.1 Příklad dobré praxe - Svazek obcí Rheingau

Úspěšným příkladem dobré praxe a spolupráce obcí je svazek Rheingau ve spolkové zemi Hesensko. Rozkládá se na pravém břehu Rýna na ploše 811 km². Svazek byl založen v roce 2007 a kromě sedmi obcí sdružuje jeden okres a spolek pro regionální rozvoj Rheingau.²⁷ Je tak ukázkovým příkladem širokého pojetí meziobecní spolupráce, kdy nemusí jít jen o sdružování municipalit, ale i vyšších územně-správních celků, neziskového sektoru a jiných organizací. Jedná se o relativně kompaktní historicky, krajinářsky a kulturně atraktivní region specializovaný na produkci vína, což ovlivňuje i zaměření činnosti svazku na rozvoj turistického ruchu a kvalitní infrastrukturu.²⁸

Vznik a řízení svazku upravuje zákon o vytvoření účelového svazku.²⁹ Svazek Rheingau se skládá ze tří orgánů – Shromáždění, Předsednictvo a Regionální rada. Riziko demokratického deficitu je zde sníženo tím, že ve Shromáždění zasedají zvolení zastupitelé jednotlivých členských municipalit a každá má ve shromáždění rovný počet dvou zástupců. Funkce člena shromáždění je navíc neplacená. Předsednictvo je složeno ze starostů jednotlivých obcí, zemského rady zapojeného okresu a předsedy spolku Rheingau. V čele stojí předseda, který je volen na dva roky Shromážděním. Předsednictvo je tedy výkonným orgánem svazku.

²⁶ Fritz Schnabel (2012). *Formy meziobecní a regionální spolupráce v Německu*. (<https://goo.gl/UqWVq1>, 20. 5. 2017).

²⁷ Oficiální webové stránky svazku Rheingau (<https://goo.gl/e6v5ms>, 22. 6. 2017).

²⁸ Evropský sociální fond. *Dokument Formování meziobecní spolupráce*, str. 50-53 (<https://goo.gl/6DXo7X>, 22. 6. 2017).

²⁹ Gesetz über kommunale Zusammenarbeit. *Překlad: Zákon o meziobecní spolupráci* (<https://goo.gl/rVP5s8>, 22. 6. 2017).

Regionální rada je složena ze zástupců průmyslové a obchodní komory Weisbaden, řemeslné komory Weisbaden, zástupců organizace na podporu kultury a turistiky, zástupce Zemského památkového úřadu, vinařského spolku Rheingau, zástupců spolku pro regionální rozvoj v Rheingau a předsedy předsednictva. Oblast aktivit svazku Rheingau je rozdělena na rozvoj regionálního parku, podpora regionálního rozvoje a cestovního ruchu a revitalizaci měst. Dle těchto tří hlavních oblastí je rozdělen i rozpočet svazku. Hlavními příjmy jsou členské příspěvky, státní a zemské příspěvky, dotační programy a jiné příspěvky od třetích osob. Celkový roční rozpočet svazku je 2,5 milionů euro.³⁰

„Přednost meziobecní spolupráce však spočívá v tom, že účastnickou strukturu společného zařízení či obchodní společnosti lze utvářet v souladu s optimálním zacílením a s předpoklady efektivního fungování takového společného subjektu [Schnabel 2012 online].“³¹

2.5.3 Švýcarsko

Švýcarsko je federativní republika skládající se z 20 kantonů a 6 polokantonů. Nacházejí se zde tři úrovně správy – stát, kantony/polokantony a obce, které mají velkou míru autonomie a poskytují svým obyvatelům velkou míru služeb (Jeřábek 2008: 245-251).³² Kantony mají vlastní ústavu i zákony a hrají důležitou roli v oblasti podpory kooperace a spolupráce mezi sdruženími a subjekty místní správy. Země má rovněž fragmentovanou municipální strukturu s velkým počtem malých obcí. 50 % obcí tvoří obce s méně než 1 000 obyvatel a na 8 milionů obyvatel připadá přes 2 600 obcí. Přičemž vývoj počtu obcí má klesající tendenci. V polovině 19. století se na území Švýcarska nacházelo 3 203 obcí, v roce 2000 to bylo již jen 2 842 a v roce 2014 klesl počet na 2 636 obcí.

³⁰ Evropský sociální fond. Dokument Formování meziobecní spolupráce, str. 50-53 (<https://goo.gl/6DXo7X>, 22. 6. 2017).

³¹ Fritz Schnabel (2012). Formy meziobecní a regionální spolupráce v Německu. (<https://goo.gl/UqWVq1>, 20. 5. 2017).

³² „Obce ve Švýcarsku poskytují služby zejména v oblasti školství, zdravotnictví, výstavby, svozu odpadů, sociální péče a výkonu obecní samosprávy“ [Jeřábek 2008: 250].

Základní správní jednotkou systému je obec a spolupráce nejen mezi obcemi, ale i kantony zde má dlouhou tradici. Tzv. asociace obcí vznikaly ve Švýcarsku již od středověku, kdy dané obecní společenství společně udržovaly církevní instituce, cesty či hospice. S vývojem společnosti a rostoucími požadavky na počet a kvalitu poskytovaných služeb se význam meziobecní spolupráce dále prohlubuje. Důvody pro postupné posilování meziobecní spolupráce jsou tedy:

- *Vysoká míra autonomie švýcarských obcí*
- *Rozdrobená municipální struktura*
- *Poměrný vysoký počet malých obcí*
- *Obecný odpor ke slučování obcí*
- *neprosazení územních konsolidačních reforem*

[Ježek 2015: 37-39]

Obce mají prakticky bez ohledu na velikost totožný rozsah výkonu veřejné správy.³³ Obce mají též daňové pravomoci a fiskální autonomii. Kantony pak hrají jakýsi zpravidla podpůrný aparát pro spolupráci obcí, avšak výjimečně např. v oblasti školství a zajištění základních škol, je meziobecní spolupráce definovaná jako povinná a některé kantony ji mohou nařizovat jako povinnou i v jiných oblastech a pro zajištění dalších služeb (Steiner 2003: 551-555).

V současné době je Švýcarsko jednou ze zemí s nejvíce využívaným institutem a jednou ze zemí s nejrozšířenější infrastrukturou meziobecní spolupráce. K masivnímu rozvoji dochází postupně od 90. let a dnes již prakticky nenajdeme obec, která by nevyužívala strukturu meziobecní spolupráce. V 90. letech a na přelomu tisíciletí byl nejvíce využívanou formou meziobecní spolupráce tzv. administrativní svaz – veřejnoprávní instituce s jasně definovanými právy a povinnostmi.³⁴

³³ Zásobování pitnou vodou, financování školek a škol, vedení si katastru, provozování pečovatelských domů, stavebních úřadů apod.

³⁴ EU, Evropský sociální fond. Formování meziobecní spolupráce (2013). (<https://goo.gl/6DXo7X>, 24. 5. 2017).

Dle dokumentu EU – *Formování meziobecní spolupráce*³⁵ [2013: 31]: „Existuje v současné době 1 500 typů sdružení či forem meziobecní spolupráce a 85 % obcí je do minimálně jednoho sdružení či jiné formy zapojeno.“ Jsou však poměrně výrazné rozdíly napříč kantony. Obecně platí, že: „Meziobecní spolupráce je obcemi častěji využívána v německých regionech země (kantony Zurich, Bern, Grisons, Appenzell),³⁶ kde má také delší tradici fungování a rozvoje. Naopak v románských regionech je rozvinuta méně (kantony Zug či Nidwalden)“ [dokument *Formování meziobecní spolupráce* 2013: 29-33].

Spolupráce mezi obcemi se nejvíce týká oblastí školství, dopravy, nakládání s odpady, rozvoje cestovního ruchu a životního prostředí – ochrany vodních ploch a půd, kooperace při řešení nehod apod. Venkovské obce spolupracují v oblasti rozvoje venkova a příhraniční obce kooperují a zapojují se i do mezistátních asociací a forem meziobecní spolupráce.³⁷ Poté se častějším institutem spolupráce stávají soukromoprávní instituce, které nabízejí více možností, v jakých oblastech mohou obce spolupracovat. Umožňuje například i spolupráci municipality se soukromým sektorem (*one public private partnership*), čehož obce využívají např. při využití různých expertíz na územní plánování či rozvoj moderních informačních technologií v obci (Steiner 2003: 551-567).

Důvodem a cílem spolupráce mezi municipalitami je dnes zejména finanční úspora při poskytování společných služeb. Zároveň se však snaží řešit problémy s tím spojené, zejména možný demokratický deficit při rozhodování. Narážíme zde na problém, kdy obec spravují zvolení zástupci, do orgánů vytvořených pro koordinaci a správu meziobecní spolupráce jsou však pouze jmenováni, nikoli voleni. Druhý problém, s kterým se švýcarské municipality potýkají – ukázalo se, že ve většině soukromoprávních meziobecních institucích mají menší municipality slabší postavení a výhody spolupráce směřují spíše k větším obcím. Přibližně ve třetině případů

³⁵ EU, Evropský sociální fond. Formování meziobecní spolupráce (2013). (<https://goo.gl/6DXo7X>, 24. 5. 2017).

³⁶ Kanton Zurich byl prvním kantonem s legislativně upravenou a vymezenou podobou meziobecní spolupráce od roku 1909.

³⁷ EU, Evropský sociální fond. Formování meziobecní spolupráce (2013). (<https://goo.gl/6DXo7X>, 24. 5. 2017).

navázaných meziobecních spoluprácí pak také nevedlo ke snížení nákladů za služby a ani snížení byrokratického aparátu se ve třetině případů nepodařilo. Důvodem je vytvoření nové infrastruktury spravující navázání meziobecní spolupráce. Švýcarská administrativa a veřejná správa se však tyto deficity snaží řešit či minimalizovat a meziobecní spolupráce je stále intenzivnější (Steiner 2003: 551-567).

2.5.3.1 Příklad dobré praxe - Společenství obcí oblasti Vaud

Společenství obcí Vaud se nachází v kantonu Vaud v jihozápadní části země u Ženevského jezera. Jako právní formu obce zvolily asociaci obcí. Společenství obcí Vaud však bylo založeno iniciativou starosty Lauanne již v roce 1909 a patří tak k nejstarším případům meziobecní spolupráce ve Švýcarsku. U vzniku bylo 35 venkovských obcí, dnes je jich 228. Kromě těchto venkovských obcí je členem společenství i Svazek měst s 21 městy v kantonu.³⁸

V současnosti se organizační struktura společenství skládá z valné hromady, výkonného výboru, rady a kontrolní finanční komise. Valná hromada je složená ze zvolených zástupců členských obcí, a to poměrně dle počtu obyvatel. Aby i menší obce měly větší možnost ovlivnit směřování společenství, mají zajištěnu větší váhu hlasu stanovenou kategoriemi obcí dle počtu obyvatel. Výkonný výbor se skládá ze zastupujících členů daných okresů kantonu.³⁹

Rada společenství se skládá ze zástupců z každého distriktu kantonu. Úkolem rady je prezentace a komunikace zájmů společenství před organizacemi a společnostmi působící v kantonu. Koordinuje také činnost mezi obcemi a kantonem a připravuje jednání valné hromady. Financování společenství je zajištěno z členských příspěvků, jehož výše je stanovena dle počtu obyvatel členské obce, dále sponzorství, dary a

³⁸ Evropský sociální fond. Dokument Formování meziobecní spolupráce, str. 64-69 (<https://goo.gl/6DXo7X>, 22. 6. 2017).

³⁹ Oficiální webové stránky společenství obcí Vaud (<https://goo.gl/cVXfp7>, 22. 6. 2017).

výhry z loterií. Třetím balíkem příjmů jsou státní dotační tituly na dané projekty a investice.⁴⁰

Kromě konkrétních cílů a oblastí zájmů společenství – koordinace školství, podpora menších škol, koordinace meziobecní dopravy, zapojení soukromého sektoru apod. je dle stanov společenství hlavním cílem také chránit lokální autonomii a kompetence obcí před centralizačními tlaky. Švýcarské municipality a její obyvatelé, jak již bylo zmíněno, tak cítí silný lokální patriotismus a sounáležitost s vlastní obcí. I proto se zde nikdy neprosadily silné a plošné reformy slučování obcí. Tomu odpovídá i výsledek dotazníkového šetření v dokumentu *Formování meziobecní spolupráce* [2013: 64-69], kde stojí, že: „Přes 60 % zástupců místních samospráv odpovědělo, že jim současný systém meziobecní spolupráce vyhovuje a dávají mu přednost před slučováním obcí“.⁴¹

2.5.4 Itálie

Itálie se skládá z 20 krajů (regione), které se od roku 2013 dále dělí na 109 provincií (provincia) a obce. Provincie nemají vlastní důležitější pravomoci, obce však vykonávají samosprávu s výraznými kompetencemi (Dvořáková 2009: 61-68), mají zásadní postavení v rámci místní správy a kompetence v oblasti sociálních služeb, územního plánování, ekonomického rozvoje, dopravy, školství či bydlení (Galvasová 2007: 121). Itálie je řazena stejně jako předchozí státy do skupiny zemí s fragmentovanou municipální strukturou a poměrným vysokým počtem malých obcí (Galvasová 2007: 120, Bobbio 2005: 40). Obcí do tří tisíc obyvatel je 4 630, obcí mezi třemi a deseti tisíci obyvatel 2 360 a celkem se v Itálii nachází 8 101 obcí. Přitom již v roce 1871 byl počet obcí v Itálii 8 328 a až do roku 1990 se prakticky nezměnil. Mírný pokles byl zaznamenán až od 90. let, což ukazuje, že jak územní reformy, tak vládní tlaky na slučování obcí, byly neúspěšné (Bobbio 2005: 41, Fedele 2007: 118). Pro Itálii typickým znakem i velký počet extrémně malých obcí, méně než 1 000

⁴⁰ Oficiální webové stránky společenství obcí Vaud (<https://goo.gl/cVXfp7>, 22. 6. 2017).

⁴¹ Evropský sociální fond. Dokument *Formování meziobecní spolupráce*, str. 64-69 (<https://goo.gl/6DXo7X>, 22. 6. 2017).

obyvatel má 25 % italských obcí. Nacházejí se zde i obce s méně než 100 obyvateli. Největší část obcí pak tvoří obce s obyvateli 1 000 až 5 000, a to 47 % všech obcí. Kromě rozdrobené municipální struktury efektivní řízení a kooperaci dále snižuje fakt, kdy se více jak polovina obcí nachází v horských oblastech s často špatně dostupnou infrastrukturou (Fedele 2007: 118).

Snahy o zefektivnění místní správy a překonání přílišné fragmentace zejména pomocí slučování obcí byly v Itálii patrné již od 60. let. Reálně však žádná zákonná opatření z centrální úrovně nevzešla, protože vlády ctily silnou obecní a lokální identitu obyvatel svých obcí a silný občanský patriotismus i obyvatel malých obcí. Zatímco kraje a nedávno vzniklé provincie mají u obyvatel nízkou legitimitu, protože je vnímají jen jako administrativní celky vytvořené shora, obce jsou pro Italy skutečnými přirozenými kulturně-společenskými centry (Vajdová 2006: 41, Bobbio 2005: 40).

Bolgherini (2011: 10) však zmiňuje přeci jen jeden přijatý zákon v roce 1990,⁴² kterým se vláda snažila o snížení municipální fragmentace. Výsledek však byl minimální. Zákon však umožňoval kromě slučování obcí i jejich možnou spolupráci či partnerství prostřednictvím asociací, které mohly tvořit minimálně dvě sousedící municipality. Vytvoření takové meziobecní asociace však bylo podmíněno sloučením obcí po 10 letech spolupráce, což opět nebylo obcemi přijímáno zrovna s potleskem. Meziobecní spolupráce tak byla oficiálně právně vymezená, ale reálně tuto možnost využilo minimum obcí, poněvadž se nechtěly vzdát své municipální identity a meziobecní spolupráce se tak začala plně rozvíjet až po odstranění podmínky následného slučování spolupracujících obcí (Galvasová 2007: 120-122).

„V současné době je meziobecní spolupráce hlavním nástrojem k řešení fragmentované municipální struktury, obce ji využívají k provozování veřejných služeb a rozvoji obecních partnerství“ [Galvasová 2007: 120]. Zejména malé a nejmenší obce, které mohou mít finanční a personální problémy k výkonu kvalitní samosprávy.

⁴² Zákon č. 142/1990 znamenal ve výsledku minimální pokles počtu obcí ze zhruba 8 300 na 8 100 obcí.

Od roku 1999 již není meziobecní spolupráce časově omezena dobou 10 let a zrušila se též podmínka následného sloučení⁴³ (Bolgherini 2011: 10). Italské municipality tak vstupují do nového tisíciletí s možností, jak efektivně čelit globalizaci a evropské integraci. Ruku v ruce s touto možností se však snižují národní dotace směřující do rozvoje obcí. Před italskými municipalitami tak stojí výzva, jak čelit požadavkům svých obyvatel na kvalitní služby a efektivní vykonávání správy, stále rostoucí hospodářské síle velkých měst a zároveň klesající finanční podpoře ze strany centrální vlády (Galvasová 2007: 121, Bobbio 2005: 40).

V rámci meziobecní spolupráce mohou obce navázat různé typy partnerství. Mohou to být *Konvence*, *Dohody*, *Územní smlouvy*, *Konsorcia*, *Sdružení obcí*, *Svazky obcí* nebo *Horská společenství*. Přičemž nejčastější formou byly *Sdružení obcí*. Malé obce do 10 000 obyvatel využívají nejčastěji *Konvence* jako nástroj spolupráce. Nejedná se však přímo o spolupráci obcí, ale jednotlivých orgánů obcí a zpravidla pro zajištění více služeb najednou. Jedná se tedy o víceúčelová sdružení. Více jak polovina municipalit v Itálii se nachází v horských oblastech. Proto byla již v 70. letech vytvořena tzv. *Horská společenství* sdružující obce se specifickými službami a problémy. Například rozvoj infrastruktury, zajištění zaměstnanosti obyvatel či údržba komunikací zejména v zimních měsících. Nejstarší formou meziobecní spolupráce jsou však konsorcia, která se specializovala na snížení administrativní zátěže obcí, rozvoj dopravy či likvidaci odpadů. Často však více služeb najednou (Ježek 2015: 29-31).

Od 90. let přibyl nový typ meziobecní spolupráce – *Územní smlouvy*. Ty umožňovaly kromě dohod mezi obcemi i dohody mezi obcí, veřejnou správou i soukromým sektorem (Vajdová 2006: 41). Zpočátku se tento typ spolupráce objevoval jen v jižní Itálii, neboť cílem bylo nastartování ekonomického rozvoje a budoucí dorovnání ekonomické, hospodářské a životní úrovně se severem země. V současnosti však fungují po celé zemi a zahrnují cca. 25 % všech obcí (Vajdová 2006: 41, Bobbio 2005: 40). Kromě oficiálních, právně vymezených forem meziobecní spolupráce

⁴³ Zákon č. 267/1999 o rozvoji meziobecní spolupráce italských obcí.

existují jaksi souběžně, na druhé vedlejší koleji tzv. *meziobecní kooperace*. Což jsou neformální seskupení obcí, která fungují s časovým omezením, zpravidla jsou jednoúčelová a výlučně jen mezi obcemi (Fedele 2007: 123).

2.5.4.1 Příklad dobré praxe - Společenství obcí v provincii Arezzo

Společenství obcí v oblasti Arezzo je právě takovým příkladem neformálního seskupení obcí, jednoúčelovými či ad-hoc meziobecními kooperacemi. Obce v oblasti Arezzo jsou velikosti od 2 do 20 tisíc obyvatel, celkem 10 municipalit. Některé jsou zapojeny i do více meziobecních struktur, hlavní je však tzv. *jednoúčelový syndikát*, resp. svazek s jedním cílem. Spolupráce tak není vázána na konkrétní oblasti, ale probíhá ve všech možných oblastech, nejčastěji však ve správě vodovodních a odpadních potrubí, správě pitné vody, správě meziměstské dopravy, školství a propagace regionu v cestovním ruchu.⁴⁴

Forma spolupráce v rámci tzv. *jednoúčelového syndikátu* má pro obce výhodu minimální právní závaznosti. Druhým důvodem, proč ji obce navazují, je také snaha zachování si větší míry autonomie v oblastech, kde chce obec rozhodovat sama, například základní školství. Struktura jednoúčelového syndikátu vzniká ad-hoc [Ježek 2015: 29-31]. Je ustaven předseda, výkonný orgán i kontrolní či poradní orgán. Po uskutečnění projektu je však opět rozpuštěn, pokud se jedná o projekt na dobu určitou (například stavba společné školy) nebo je zachován k výkonu oné jedné společné činnosti (například správa společné čistírny vod a správě potrubí). Rozpočet je složen z příspěvků obcí, darů, zejména však ze státních a provinčních dotačních titulů na konkrétní projekt nebo službu.⁴⁵

⁴⁴ Oficiální webová stránka spojených obcí v provincii Arezzo (<https://goo.gl/SnpAk8>, 22. 6. 2017).

⁴⁵ Regionální správa v Itálii. Moderní obec (<https://goo.gl/2755Wq/>, 22. 6. 2017).

2.5.5 Společné znaky zkoumaných zemí

Shrnutí společných znaků zkoumaných zemí s rozvinutou meziobecní spoluprací:

- Důvod kooperace – efektivita a úspornost poskytovaných služeb, zachování jejich počtu a kvality
- Silný lokální patriotismus a obecní identita obyvatel
- Odpor obyvatel a lokálních lídrů ke slučování obcí (s výjimkou některých regionů v Německu) – s tím spojená neúspěšná snaha o konsolidaci municipální struktury slučováním obcí (s výjimkou některých regionů v Německu, kde ale tlak na sloučení obcí pocházel zdola, od pragmatických představitelů municipalit, ne shora od vlády)
- Role státu – dobrovolnost a samostatnost obcí na podobách vytvořených struktur meziobecní spolupráce, zákon určuje jen mantinely. Nařízená spolupráce jen ve výjimečných případech nebo oblastech, např. při zachování základního školství.
- Společné problémy – vnitřní migrace obyvatel do měst a center, nedostatek lidských zdrojů ve venkovských obcích
- Účinná snaha o řešení demokratického deficitu – ve strukturách navázané meziobecní spolupráce obce zastupují zvolení představitelé participujících obcí. Jedná se o jiný princip, než ve Francii, kde jsou zástupci obcí do orgánů meziobecních struktur přímo voleni, ale cíl, snížit riziko demokratického deficitu, je stejný.
- Široké pojetí meziobecní spolupráce – zapojení nejen municipalit, ale i regionů/kantonů/okresů, neziskového sektoru, spolků, korporací, svazů, zájmových sdružení, atd.
- Formální i neformální/ad-hoc seskupení municipalit – díky zákonům volně vymezenými mantinely často jen neformální spolupráce na konkrétní projekt.

Zdroj: vlastní zpracování dokumentů.

Následující tabulka shrnuje dle Ježkovy typologie formy meziobecní spolupráce v právě zkoumaných zemích.

Tabulka č. 3. Organizační formy meziobecní spolupráce ve zkoumaných zemích.

	typy spolupráce	Právní forma	Nositelé rozhodování
Německo	Převažující tvrdé formy spolupráce (účelové svazky obcí, regionální svazy, společenství, územní korporace)	Zákony vymezené formy spolupráce, svazy, společenství, územní korporace,	Shromáždění a rada společenství obcí či jiné zákonné formy spolupráce
Švýcarsko	Tvrdé i měkké formy spolupráce	Zákony vymezené formy spolupráce, svazy, společenství, územní korporace, ale i meziobecní jednoúčelové dohody	Výkonné orgány společenství obcí, ve výjimečných oblastech reprezentace kantonu (např. školství)
Itálie	Převažující měkké formy spolupráce (regionální konference, regionální sítě, ad-hoc spolupráce, jednoúčelové syndikáty, horská společenství)	Zákony vymezené formy spolupráce, svazy, společenství, územní korporace, ale i meziobecní dohody a ad-hoc kooperace bez právní formy	Výkonné orgány společenství obcí, v případě ad-hoc spolupráce zastupitelé dotčených obcí

Zdroj: [Ježek 2015: 20]. Vlastní zpracování.

2.6 Vybrané země bez rozvinuté meziobecní spolupráce

2.6.1 Úvod

V následující kapitole se naopak budu zabývat zeměmi, kde je meziobecní spolupráce slabě rozvinutá. Důvodem jsou zejména přijaté reformy slučování obcí a konsolidace obecní struktury. V následujících zemích se nachází extrémně velké municipality a prakticky žádné venkovské obce. Také identita obyvatel se svými

obcemi není natolik silná, aby byla překážkou pro slučování a vytváření velkých obcí. I přesto zde vznikají v menší míře kooperace mezi obcemi. Jde však o specifické formy a oblasti zájmu, které představím u jednotlivých zemí. Cílem je poukázat na důležitost podoby municipální struktury, ale i vnímání obyvatelstva, legislativu, nepsaná pravidla, historické vlivy apod. a srovnat tyto rozdílné podmínky se zeměmi, kde je meziobecní spolupráce rozvinutá.

2.6.2 Švédsko

Severské země, a Švédsko je oním učebnicovým příkladem, patří z hlediska komunální struktury k nejvíce konsolidovaným zemím Evropy.⁴⁶ Také je zemí, kde proběhly centrálně řízené fúze obcí. „*Švédské obce jsou také rozlohou největšími obcemi v Evropě, mají průměrně 1 550 km². Místní správa zde má dlouhou tradici, první zákony upravující územní samosprávu byly přijaty již na konci 19. století. Počet obcí byl ještě do 30. let 20. století přes 2 500 a byly zde i obce pod 500 obyvatel*“ [Ježek 2015: 39-41]. To se ovšem mění konsolidačními reformami v 50. letech (první vlna byla přijata v roce 1952),⁴⁷ které počet obcí snižují pouze na 816 a mění tak charakter municipální struktury země na plně konsolidovanou bez výskytu malých venkovských obcí. Tyto reformy obecní samosprávy však byly v 60. letech odbornou veřejností i představiteli obcí kritizovány, a tak po deseti letech od první přijaté vlny zákonů byla konsolidace změněna na dobrovolnou. V roce 1964 tak vzniklo 282 nových obcí, což ale nesplňovalo představy vlád o konsolidaci a efektivitě systému. V 70. letech tak dochází k shora řízenému procesu slučování obcí na 464 obcí v roce 1971 a dokonce jen 278 obcí v roce 1974 (Malcová 2011: 15). Výsledkem těchto reformních procesů bylo snížení počtu obcí na 11 % původního počtu před první vlnou reformem a průměrný počet obyvatel 30 000 na jednu obec. Primárním cílem těchto vládních reformních kroků bylo zajistit schopnost obcí poskytovat i nadále široké spektrum kvalitních zejména sociálních služeb a kvalifikovanější úřednický aparát.

⁴⁶ Dle typologie systémů místní správy od autorů Page a Goldsmith (2007: 236) jsou právě pro severoevropské systémy charakteristické plošně rozsáhlé municipality s vysokým průměrným počtem obyvatel a širokou autonomií. Také konsolidovanou municipální strukturou a silnými samosprávnými jednotkami zajišťující široké spektrum veřejných služeb.

⁴⁷ Zákon o reformě hranic místní samosprávy, který stanovil minimální počet obyvatel obce na 3 000.

Hlavní politickou silou, která tehdy tyto reformy prosadila, byla tehdy predominantní sociální demokracie (Chandler 1998: 161).

Dnes je Švédsko unitárním státem s 9,5 milionu obyvatel a 290 obcemi. Hustota osídlení je však pouze 20 obyvatel/km² a obyvatelstvo je koncentrováno především v jižní polovině země. 85 % obyvatelstva žije v městských oblastech. 290 samosprávných obcí zajišťuje státní správu na místní úrovni v oblastech školství, sociálních služeb, odvozu odpadu či zásobování vodou. Samosprávné obce zahrnují další sídelní jednotky včetně menších bývalých samostatných obcí, které již ale dnes nemají vlastní samosprávu (Štěpán 2010: 11). Pro municipální strukturu Švédska je charakteristický rozdíl mezi centrem a periferií, mezi jihem a severem země. Tento rozdíl je dále prohlubován, protože dochází k přesunu obyvatelstva z venkovských oblastí do měst a ze severu na jih (Štěpán 2010: 22).

Pro Švédsko (podobně jako Norsko či Dánsko) tak vzhledem k reliéfu krajiny, přírodním podmínkám, velké velikosti obcí a několikaúrovňovému systému veřejné správy, není meziobecní spolupráce nutnou a prosazovanou strategií municipalit k jejich přežití a poskytování kvalitních služeb pro své občany. Pokud se municipality přeci jen rozhodnou kooperovat, jedná se o speciální oblasti služeb cestovního ruchu či dopravy v hůře dostupných oblastech. Svým rozsahem přesahují území jedné obce a dané municipality tak spolu kooperují s cílem dosažení kvalitnější a efektivnější služby. Centrální vláda však nevytváří pobídky a dotované programy na podporu a další rozvoj konceptu meziobecní spolupráce (Rose, Stahlberg 2005: 49).

2.6.3 Litva

Také Litva patří k evropským zemím s nejvíce konsolidovanou municipální strukturou. Průměrná populační velikost litevských obcí je dnes 60 000 obyvatel, což je ještě dvakrát více, než u průměru švédské obce. Litva je tak naprosto unikátním až extrémním příkladem slučování obcí. Nejmenší obec má 3 500 obyvatel. Litevské

obce jsou unikátní i z hlediska jejich rozlohy, průměr činí 1 100km². Jen pro srovnání, v České republice je průměrná rozloha obce 15 km² (Nosálová 2006: 6).

Reforma místní správy započala v 90. letech ještě před rozpadem SSSR, po vyhlášení samostatné Litvy v roce 1990. Reformy vedly k drastické slučovací reformě s cílem efektivního a funkčního systému. Po přijetí všech vládních návrhů byla municipální struktura Litvy modifikována na 56 obcí (10 krajů), v současnosti je v zemi 60 obcí (Klimovský a kol. 2014: 68-69). Ačkoliv byly v době provádění reformy územní samosprávy slyšet i kritické hlasy (zejména na možné demokratické deficity – vládou/shora řízené slučování obcí bez možnosti alternativy například meziobecní spolupráci, ztráta identity dotčených obyvatel se svojí obcí apod.), dnes dle průzkumů mezi představiteli municipalit převládá spokojenost. Obce jsou dle zástupců litevských obcí dost silné na vykonávání služeb a kompetencí. Netrpí nedostatkem lidských či finančních zdrojů. V několika případech se však potvrdily předpokládané nedostatky a demokratické deficity při správě vzdálených sídel od administrativně-správních center. Ve srovnání se sídly blíže centru byly více zanedbávané a zazněly též kritické hlasy na velké vzdálenosti obyvatel těchto částí obce od centra. Finanční zabezpečení obcí je tedy dobré, též s územním členěním a vymezením obecních hranic převládá spokojenost (Klimovský a kol. 2014: 68-69).

Meziobecní spolupráce tak logicky není v těchto podmínkách rozvinutá. V rámci litevské legislativy je sice vágně vymezena a legislativa ji tedy umožňuje, litevské obce však nepociťují potřebu ji spolu navazovat. Pokud už nějaká meziobecní kooperace vznikne, pak jen ad hoc k jednomu určitému projektu a po realizaci dojde opět k jejímu rozvázání (Klimovský a kol. 2014: 68-69).

2.6.4 Společné znaky zkoumaných zemí

Společné znaky zkoumaných zemí bránící silnému rozvoji meziobecní spolupráce jsou následující:

- Konsolidovaná municipální struktura – malý počet velkých rozlehlých obcí s velkou vzdáleností mezi sebou a neexistence malých venkovských obcí
- Slabý lokální patriotismus a identifikace s obcí
- Shora řízené slučování obcí s cílem zajistit efektivní a kvalitní služby
- Minimální snaha vlád o podporu municipální kooperace
- Společné problémy dále bránící rozvoji meziobecní spolupráce – nerovnoměrné osídlení, složité přírodní podmínky (zejména Švédsko, Norsko), přesun obyvatel do měst a center a vymírání venkovských oblastí
- Většinová spokojenost představitelů municipalit se současnou podobou systému
- Projevené nedostatky – hůře spravované vzdálené části obcí od centra, velké vzdálenosti zde žijících obyvatel do centra.

Zdroj: vlastní zpracování dokumentů.

3. Analýza meziobecní spolupráce ve Francii

3.1 Charakter municipální struktury

Sídelní struktura je označení pro poměr mezi městským a venkovským osídlením, tedy mezi obyvatelstvem žijícím trvale na venkově a ve městech. Charakter sídla je určován především jeho sociálně ekonomickou funkcí. Města jsou zejména středisky průmyslu a služeb, zatímco pro venkovská sídla je spíše výraznější činnost v zemědělství (Hudečková 2006: 18). Charakteristickými rysy francouzské sídelní struktury jsou zejména:

- *Vysoký stupeň rozdrobenosti struktury obcí a relativní velký počet venkovských sídel*
- *Relativně nízké zastoupení velkoměst v celkovém počtu obcí*
- *Významná role malých a středních měst*

Důvodem zkoumání meziobecní spolupráce ve Francii je nejen blízká podoba s českou municipální strukturou, ale také tím, že státní i zájmové organizace v ČR se o francouzskou zkušenost opírají. A to i v případech zkoumání ideální velikosti obcí či efektivitě výkonu veřejné správy na lokální úrovni. Základní teritoriální struktura francouzské správy je třístupňová, celková veřejná správa po reformách v 90. letech minulého století je však vykonávána na pěti úrovních: *centrální úroveň*, *regiony* (22 + 4 zámořské), *départementy* (96 + 4 zámořské), *arrondissementy* (342), *kantony* (4035) a *obce* (36 681). Obce jsou nejnižší, základní, nejstarší a také nezávislé jednotky na vyšších územních celcích – *regionech* a *departmentech*. *Departmenty* se dále dělí na *arrondissementy* a *kantony*. Pouze Paříž je obcí a zároveň departmentem (Dvořáková 2008: 174, Novák 2007: 11). „*Dané oblasti výkonu státní správy jsou přeneseny na všechny tři substátní úrovně a na dodržování správného výkonu státní správy dohlížejí prefekti. Kromě pevninské Francie zahrnuje správa i zámořská území, metropolitní oblasti a místní orgány se zvláštním statusem*“ [Dvořáková 2008: 175].

Dle některých autorů se tak dosáhlo racionalizovaného, funkčního, demokratického a harmonického systému veřejné správy a samosprávy. Kerrouche [2010: 172] popisuje organizace meziobecní spolupráce jako čtvrtou úroveň systému územní správy: „*Úspěch meziobecní spolupráce ve Francii vyústil ve vznik nového stupně územní samosprávy, kterou nyní tvoří obec, společenství obcí, department a region.*“ Naopak kritické ohlasy přichází směrem ke stále existující komplikovanosti a překrývání kompetencí. Případně na růst veřejné správy a byrokracie (Ježek 2015: 23-44, Kypetová 2010, Kypetová 2013, Novák 2007: 11-33).

Kromě přenesení části pravomocí na úroveň místních samospráv v rámci jednotlivých vln decentralizačního procesu, municipalita získávají i finanční prostředky určené k výkonu veřejné správy. Obce vykonávají kromě svých služeb na komunální úrovni také: „*Vydávání stavebních povolení, nakládají se svým územím, spravují obecní majetek, dohlížejí na dobrý stav budov základních škol, zajišťují kulturní a sportovní činnost, poskytují veřejné služby (zásobování vodou, odpadové hospodářství, veřejnou dopravu, údržbu veřejné zeleně aj.), přijímají obecní rozpočet*

a starají se o chod obecní administrativy“ [Novák 2007: 13]. Jsou také rozlišeny kompetence svěřené regionům a departmentům.

Regiony získaly: „Kompetence v oblastech průmyslového rozvoje, odborného vzdělávání a regionálního ekonomického rozvoje. Departmenty pak v oblastech výstavby a údržby veřejných komunikací, zajištění a správu školní autobusové dopravy, sociálních služeb a zdravotnictví“ [Kunc, Dvořáková 2008: 171-175]. Zvláštní kategorií mohou být tzv. *přidružené obce* (communes associées). Jedná se o bývalé samostatné obce, které si stále udržují omezenou samostatnost v rámci jiné současné obce. V roce 2010 jich bylo kolem 700. Francouzské vlády se však tento stav výrazné municipální fragmentace snaží již od druhé poloviny 20. století změnit. S cílem zefektivnit fungování obecních institucí se snažila přijímat postupná opatření, ale bez valného úspěchu. Důvodem (z)maření těchto snah je zejména silný lokální patriotismus (Kerrouche 2010: 18).

Právě Francie má jednu z nejvíce fragmentovaných sídelních struktur v Evropě. Obce (*Commune*) jsou nejnižší územní správní jednotkou a každá dále spadá do departmentu respektive regionu. Celkem se dnes na území Francie nachází 36 681 obcí, což je ve srovnání s jinými zeměmi výrazně více. Zejména z důvodu, že za posledních 200 let neproběhla ve Francii prakticky žádná systematická územně správní reforma. Za posledních 70 let, od konce druhé světové války, poklesl počet obcí jen o 5 %.⁴⁸ Zároveň je Francie jednou z nejlidnatějších zemí v Evropě, v roce 2016 činil celkový počet obyvatel 67 milionů.⁴⁹ Průměrná velikost obce je tedy 1 826 obyvatel. Ve Francii se tak nachází téměř tolik obcí, jako v součtu zbytku států Evropské unie, přibližně 40 % obcí EU je právě francouzských (Kerrouche 2010: 160-179). Zatímco průměr evropské obce je 3 885 obyvatel, ve Francii je to jen 1 826 obyvatel (Ticháčková 2014: 14). Původ této podoby územního členění pochází již z období francouzské revoluce roku 1789 (Wollmann 2011: 691). Rozložení těchto velikostních kategorií obcí na území Francie znázorňuje obrázek číslo 1 na straně 70.

⁴⁸ Z 38 814 obcí v roce 1945 na současných 36 681 obcí.

⁴⁹ CIA. Factbook (<https://goo.gl/3zape>, ověřeno ke dni 19. 2. 2017).

Pro srovnání v České republice je průměr 1 686 obyvatel na jednu obec, tedy velmi blízko francouzskému průměru.⁵⁰ Parametry obou zemí se prakticky shodují i v procentuálním zastoupení obcí s méně než 1 000 obyvatel v celkovém počtu obcí v zemi (přibližně 76 % obcí resp. 69 % obcí s méně než 700 obyvatel). Francie se řadí do skupiny států jako je Česká republika, Slovensko, Řecko, Maďarsko či Itálie s vysokým počtem malých obcí (COUNCIL OF EUROPE 1995: 15). 95 % obcí má tak ve Francii méně než 5 000 obyvatel a pokud se zaměříme na nejmenší obce pod 1 000 obyvatel, jde o 75 % francouzských obcí. Kromě výrazné fragmentace obcí je pro francouzskou municipální strukturu charakteristické právě dlouhodobé udržení tohoto stavu a tendence odolávat vládním reformním snahám (Kerrouche 2010: 161, West 2007: 55).

Typický je také velký rozdíl mezi velikostí jednotlivých municipalit. Zatímco obcí, které mají méně než 1 000 obyvatel je přes 3 000 tisíce, municipalit, které mají více než 300 000 je pouze 5 a více než 100 000 obyvatel má 36 municipalit (West 2007: 83). Počet a velikost obcí shrnuje následující tabulka.

Tabulka č. 4. Počet a velikost obcí ve Francii v roce 2011 uvedené v dokumentu Projekt Systémové podpory rozvoje meziobecní spolupráce (2013). Vlastní zpracování.

Kategorie obcí	Počet obcí	Procentuální zastoupení
Do 1 tisíce obyvatel	27 189	74,35 %
1-5 tisíc	7 435	20,33 %
5-10	1 042	2,85 %
10-50	786	2,15 %
50-100	80	0,22 %
100 tisíc a více	38	0,10 %
celkem	36 570	100 %

⁵⁰ Dostupné na webových stránkách Českého statistického úřadu (<https://goo.gl/MaFJBh>, 21. 3. 2017).

Tabulka č. 5. Procentuální zastoupení velikostních kategorií obcí a obyvatel v nich v roce 2005. Cílem je srovnání vývoje počtu municipalit a obyvatel s předchozími údaji [Borraz, Le Gales 2005: 12]. Vlastní zpracování.

Kategorie obcí	% obcí	% obyvatel
Do 1 tisíce obyvatel	76	15,7
1-5 tisíc	18,9	23,9
5-10	2,7	11,2
10-100	2,3	34,2
100 tisíc a více	0,1	15,1

Z tabulky číslo 4 je patrné, že přibližně polovina obyvatel Francie žije v obcích do 10 000 obyvatel. Zajímavostí je pak srovnání procentuálního počtu obcí v jednotlivých velikostních kategoriích mezi lety 2005 a 2011. Posun vidíme v poklesu počtu nejmenších obcí do 1 000 obyvatel ze 76 % na 74, 35 % počtu všech obcí v roce 2011 a zároveň prakticky stejný nárůst počtu obcí v kategorii s 1 až 5 000 obyvateli z 18, 9 % na 20, 33 % doprovázený mírným nárůstem počtu obcí velikostní kategorie s 5 až 10 000 obyvateli z 2, 7 % na 2, 85 %. Obcí s maximálně 1 500 obyvateli je pak téměř 83 % [Kypetová 2010: nestránkováno]. Ostatní velikostní kategorie obcí zůstávají na stejném počtu. Počet obcí zůstává v podstatě konstantní a od konce druhé světové války se prakticky nezměnil (Švec 2009: 269).

Obrázek č. 1. Hustota osídlení Francie dle velikosti obcí.⁵¹



Státní administrativa od počátku úsilí o konsolidaci municipální struktury naráží na účinný politický odpor obcí a jejich představitelů, lokálních leaderů. Příkladem je snaha o prosazení zákona o slučování obcí z 16. července 1971 (*zákon Marcellin*).⁵² Zákon počítal s rozdělením francouzských municipalit do tří kategorií: obce, které svými silami dokáží zaručit svůj rozvoj obce – obce, které musí sdružovat své zdroje – obce, které musí být sloučeny. Původní návrh zákona se však nepodařilo prosadit, protože řada členů parlamentu byli zároveň starosty obcí, kteří dokázali vyvinout účinný odpor. O slučování obcí měli původně rozhodovat prefekti, nakonec však byl schválen návrh, kde o případném sloučení obcí rozhodovalo dotčené místní

⁵¹ Dostupné na webových stránkách Elections présidentielles (<https://goo.gl/P3XrSW>, ověřeno ke dni 19. 2. 2017).

⁵² Zákon byl nazývaný podle tehdejšího ministra vnitra Marcellina. Jde také o zákon č. 70-610 z 10. července 1970 o usnadnění vzniku nových aglomerací a zákon č. 70-1297 z 31. prosince 1970 o městské správě a obecních svobodách a o usnadnění meziobecní spolupráce. Zákon z 16. července 1971 nese celý název zákon č. 71-588 z 16. července 1971 o fúzích a nových seskupeních obcí (Projekt Podpora meziobecní spolupráce SMO 2014: 16).

zastupitelstvo či občané v místním referendu. Místní úroveň byla vždy schopna mobilizovat vůči těmto vládním snahám právě prostřednictvím častého mechanismu kumulace funkcí (*cumul des mandats*) například starosty a poslance. Z toho plyne značná neformální moc místních celků, protože starostové vykonávající parlamentní mandát cítí zejména potřebu chránit zájmy a existenci své obce⁵³ (Kerrouche 2010: 160-179, Novák 2007: 11-33, Švec 2009: 270-271).

Právě zmíněný zákon *Marcellin* slouží jako příklad, kdy členové parlamentu, kteří byli zároveň starosty či zastupiteli ve svých obcích, zamítli tyto návrhy na shora řízené slučování obcí. Zákony ohledně slučování obcí byly nakonec vlivem lokálních celků změněny do takové podoby, že slučování municipalit bylo pouze na dobrovolné bázi a většina obcí jej odmítla. Sami Francouzi totiž cítí zejména lokální patriotismus a vztah ke své obci velice silně, což se nedá říct k vyšším územně správním celkům – departmentům či regionům, které jsou spíše jen jakýmsi novými administrativně-správními celky⁵⁴ (Novák 2007: 12). Následující francouzské vlády se po těchto zkušenostech snažily motivovat obce k vytváření dobrovolných struktur a forem meziobecní spolupráce. Základním požadavkem bylo zvýšení efektivity a zajištění stále náročnějších a komplexnějších veřejných služeb. Vycházelo se zejména z toho, že spolupráce obcí a měst má ve Francii dlouhou historickou tradici. Zlatým obdobím pro rozvoj meziobecní spolupráce byl konec 90. let, kdy byl přijat zákon Chevènement⁵⁵ týkající se zesílení a zjednodušení meziobecní spolupráce, možnosti zakládání společenství aglomerací, nahrazující společenství měst a zavedení jednotné profesní daně a meziobecní spolupráce s vlastním daňovým systémem. Určité formy meziobecní spolupráce existovaly již před rokem 1999⁵⁶, avšak zákon Chevènement přináší zásadní změny v oblasti zjednodušení a zefektivnění kooperace francouzských municipalit. Řada nesrozumitelných typů a forem meziobecních svazků a organizací

⁵³ Projekt Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce. Evropský sociální fond. 2013.

⁵⁴ Novák [2007: 24] zde mluví o: „*Parochiální politické kultuře, kdy klíčovou roli nehraje identifikace s národní úrovní, ale identifikace s místem, kde občané žijí, obec či město.*“

⁵⁵ Zákon číslo 99-586 z 12. července 1999.

⁵⁶ Zejména šlo o Sdružení obcí, Okresy, Městská společenství, Sdružení rozvojových aglomerací apod.

bylo zredukováno do tří hlavních struktur. Společenství obcí, Městská společenství a Společenství aglomerací (John 2001: 58).

Pro tyto typy svazků platí, že mají sdílené fiskální pravomoci a vlastní fiskální příjmy. Základní skupiny příjmů tvoří příjmy z daní, příjmy z dotací a příjmy z nakládání s vlastním majetkem a za poskytované služby. „*Hlavní složkou v rozpočtu jsou příjmy z daní, tvoří více jak 50 % všech příjmů*“ [Ticháčková 2014: 14]. Jsou to zejména místní daně, které jsou také příjmem pro jednotlivé obce.⁵⁷ Z místních daní má největší vliv na chod obcí a společenství daň z bydlení a podnikání. Ty mají přímý vliv na podobu územního plánování/urbanismu obcí, což je i jednou z hlavních a povinných kompetencí společenství. Nutí obce jednat racionálně a uvažovat v širším kontextu.⁵⁸ Příspěvky obcí do rozpočtu tedy nejsou jednou z hlavních složek příjmů společenství (John 2001b: 18, Ticháčková 2014: 14).

Příjmy z dotací jsou dvojího druhu, účelové a neúčelové. Účelové dotace tvoří větší část. Stát zvýhodňuje při dotačních titulech společenství obcí a tím hlavním je Globální dotační program pro fungování teritorií. Příjmy z vlastní činnosti dlouhodobě rostou, protože stát umožnil zakládání poměrně silných subjektů veřejné správy, které zajišťují pro své občany veřejné služby, které dříve zajišťovaly soukromé firmy.⁵⁹ Jednotlivé obce by si nákladné činnosti nemohly dovolit, v rámci společenství to však umožněno již je a pro obyvatele je to též ekonomicky výhodné (viz příklad v poznámce) (John 2001b: 19, Ticháčková 2014: 15).

⁵⁷ Je to daň z bydlení, plátcem je uživatel bytu nebo vlastník. Daň z nezastavěných pozemků. Pozemková daň ze zastavěných ploch a daň z místního podnikání – k této dani se přidává i podíl z daně z přidané hodnoty. To motivuje jednotlivá společenství k podpoře podnikání.

⁵⁸ Například při budování průmyslové zóny tam, kde je to strategické a výhodné pro celé společenství či při rozšíření bytové výstavby, což má následně vliv na příjmy nejen daně obce, ale celého společenství.

⁵⁹ Společenství obcí jsou dnes často zřizovateli podniků pro vodní či odpadové hospodářství, což je výhodné i pro samotné občany obcí, protože společenství z této činnosti nekonají s cílem vysokého zisku, nýbrž zajištění kvalitních služeb svým obyvatelům.

3.2 Formy a využití meziobecní spolupráce ve Francii

Francie má jednu z nejdelších tradic fungování meziobecní spolupráce. Již v roce 1890 vznikají první legislativní předpoklady pro vznik veřejných zařízení meziobecní spolupráce (*Etablissements publics de coopération intercommunale-EPCI*). V tomto roce byl přijat zákon vytvářející právní rámec pro vznik meziobecní spolupráce. Vznikají *Sdružení obcí* (*Syndicats de communes* – nejstarší zákonem vymezená meziobecní spolupráce ve Francii) s cílem vypořádání se s technickým pokrokem doby a zvyšujících se nároků společnosti na kvalitní život.⁶⁰ Jednalo se o dobrovolnou a velmi flexibilní formu spolupráce. Konkrétní náplň spolupráce, rozsah, doba trvání a územní vymezení byla plně v kompetenci obcí. Municipality spolu nemusely územně sousedit. Častá byla i sdružení obcí, které patřili do různých departmentů. „*Nejčastěji obce spolupracovaly v oblasti elektrifikace, zajištění veřejné dopravy, zásobování vodou a svozu komunálního odpadu*“ ([West 2007: 22] či Novák 2007: 12).

Sdružení obcí se dále dělila na tři základní typy dle účelu fungování. Prvním jsou *jednoučelová sdružení* (*Les syndicats à vocation unique – SIVU*). Tyto asociace komun byly nejčastěji založeny za účelem správy jedné aktivity společné pro více obcí, například správu vodního hospodářství, úpravu a distribuci pitné vody apod. přičemž obce spolu nemusely bezprostředně sousedit. „*Do roku 1939 jich bylo ve Francii 2 200, rozvoj meziobecní spolupráce v rámci jednoučelových sdružení zaznamenal rozvoj zejména po druhé světové válce a k roku 1953 již bylo registrováno 3 823 sdružení*“ [Kerrouche 2010: 160-179]. Druhým typem jsou *víceúčelová sdružení* (*Les syndicats à vocation multiple – SIVOM*). To vzniklo v reakci na stále rostoucí potřeby kooperace obcí ve více oblastech zároveň, což jednoučelová sdružení neumožňovala. Tato možnost vznikla v roce 1959 vládním nařízením (zákonem o

⁶⁰ Elektrifikace, zásobování pitnou vodou, svoz odpadu apod.

víceúčelových meziobecních zařízení) a umožňovala tedy správu více aktivit současně.⁶¹ Při rozhodování ve sdružení byl uplatněn princip kvalifikované většiny.

Třetím typem je *Sdružení podle nabídky* (*Les syndicats à la carte*), které dané obci umožňuje připojit se ke sdružení kvůli jedné obcí vykonávané kompetenci (Čepová 2002: 28). Obecně k cílené a systémové kooperaci obcí dochází od 60. let 20. století, kdy se na lokální úrovni začínají objevovat problémy s distribucí pitné vody, výstavbou kanalizační sítě, odvozem komunálního odpadu a samotným ekonomickým rozvojem samospráv. První vládní varianty směřovaly ke slučování obcí, což však starostové i obyvatelé obcí odmítli. Z 38 000 municipalit na počátku 60. let jich v roce 1971 bylo stále 37 700. Proces slučování obcí tak byl nahrazen dobrovolnou formou meziobecní spolupráce samostatných obcí.

Celkem takto vzniklo do roku 1980 přes 10 000 sdružení všech tří typů, v roce 1992 jich bylo již 17 000 se zapojením municipalit čítající celkem přes 45 milionů obyvatel. Až do roku 1999, kdy byl přijat zákon Chevènement, byla jednoúčelová (tvořila 80 % počtu všech sdružení), víceúčelová a sdružení dle nabídky nejrozšířenějším typem meziobecní spolupráce. Novelizacemi (zejména v 80. letech, například zákonem z roku 1982) byly postupně upraveny podmínky fungování sdružení. Sdružení municipalit muselo mít kompaktní území, se zapojením obce do spolupráce muselo souhlasit minimálně 2/3 obecních radních a municipalita nacházející se územně uprostřed takového sdružení, členem měla být závazně (obligatorně), zatímco obce ležící na krajích sdružení se mohly rozhodnout, zda budou členy tohoto sdružení či případně sdružení sousedního (Halásek 2004: 12, West 2007: 72). V roce 1959 byl také přijat zákon umožňující zakládat *distrikty* (*Districts*). Ty byly původně plánované pro velká města a aglomerace, prostřednictvím kterých měla probíhat kooperace při budování nové infrastruktury mezi centry měst a jejich periferiemi. Později se ale tato forma spolupráce rozšířila i mezi menší obce a venkovské regiony. Nespornou výhodou totiž bylo oproti sdružením obcí, že distrikty

⁶¹ Například kooperace v oblasti školství, cestovního ruchu, správy svozu odpadů, občanské vybavenosti, kultury, dopravy, požární ochrany apod. Zdroj: EU. Evropský sociální fond (2013). Projekt: Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností, s. 10-14.

mohly vybírat vlastní daně a pokud byl vytvořen, byly na něj ze zákona závazně přeneseny některé kompetence zejména v oblasti správy bytového fondu a požární ochrany (Kerrouche 2010: 167, Vajdová 2006: 38).

Distrikty zpravidla udržovaly územní integritu a celistvost. Při rozhodování v rámci distriktu byl uplatněn také princip kvalifikované většiny. Největší rozvětvení zakládání distriktů byl v 70. letech, kdy na konci roku 1979 bylo založeno již 147 distriktů, v roce 1992 to bylo dokonce 214. Jednalo se o oblíbenou formu meziobecní spolupráce, postupně se však struktura distriktů stávala příliš složitá a široká. Řešení tak přišlo na počátku milénia v roce 2002, kdy byly distrikty transformovány do tří společenství: městská společenství – společenství aglomerací – společenství komun (na základě zákona z roku 1999) (Kerrouche 2010: 150-167, Vajdová 2006: 36-38, Novák 2007: 11-33).

Zejména pro rozvoj oblasti cestovního ruchu byl také důležitý zákon z roku 1955, díky kterému bylo možné zakládat *smíšená sdružení (Syndicats mixtes)*. „V rámci smíšených sdružení bylo obcím umožněno spolupracovat i s regiony, departmety či dalšími úrovněmi veřejné správy resp. veřejnými institucemi, zejména v oblastech likvidace komunálního odpadu, úpravě a distribuci vody či v oblasti cestovního ruchu“ [West 2007: 83-88]. Podobně Halásek (2004: 12), který též upozorňuje na nepřehlednou strukturu těchto sdružení a společenství. A tak francouzská vláda v roce 1999 rozhodla o zřízení již zmíněných tří kategorií na základě kritéria počtu obyvatel v obci: *městská společenství* – pro municipality nad 200 000 obyvatel, *sdružení aglomerací* – pro municipality nad 50 000 obyvatel a *společenství obcí* – pro nejmenší municipality (Halásek 2004: 12).

V 80. letech rapidně narůstá počet sdružení k výkonu meziobecní spolupráce. Cílem má být zvýšení konkurenceschopnosti francouzských municipalit a přilákání investorů. Kromě tlaku globalizace a evropeizace a s tím zvyšující se požadavky na konkurenceschopnost francouzských obcí sehrál důležitou roli i fakt, že se podařilo centrální úrovni úspěšně motivovat obce pomocí snižování nákladů při poskytování

veřejných služeb (Kypetová 2015, Ježek 2015: 23-44), například zákonem z roku 1982 ukončuje dohled a kontrolu prefektů, čímž otevírá dveře pro pozdější početné pravomoce sdružení a jejich rostoucí autonomii i ve finanční zejména daňové oblasti.⁶²

V počátku 90. let sílily hlasy požadující zjednodušení a zpřehlednění struktury meziobecní spolupráce, ale zároveň sílí také tlaky na obsahové rozšíření možností meziobecní spolupráce. Aby se meziobecní spolupráce netýkala již jen společného poskytování veřejných služeb, ale i podpory ekonomického rozvoje a prohloubení oblasti společného strategického plánování společenství (Ježek 2015: 25). V roce 1992 je tak přijat zákon, který umožňuje vznik společenství obcí, společenství měst a městských společenství. Cílem tohoto zákona mělo být zefektivnění a racionalizace meziobecní spolupráce. Vytvoření přehledné struktury a tří možných forem. Vláda také počítala se snížením počtu jednoúčelových sdružení. Všechny tři možné formy spolupráce však stále stály na principu dobrovolnosti. Financování mělo být zajištěno přenesením živnostenské daně z obcí na společenství, která měla představovat hlavní zdroj příjmu společenství. V praxi se však výběr živnostenské daně neosvědčil.⁶³ Proto musely být tyto formy meziobecní spolupráce podporovány a dotovány vládními programy. Všechny tři formy spolupráce měly velmi pevně danou strukturu a kompetence, řada obcí tak raději zvolila spolupráci v rámci flexibilnějších sdružení obcí. „V 90. letech se tak nepodařilo prostřednictvím tohoto zákona zredukovat velký počet různých forem meziobecní spolupráce ani zjednodušit a zefektivnit systém těchto společenství a sdružení“ (Novák 2007: 20).

Proto je roku 1999, přijat zmíněný zákon *Chevènement*, který má tuto výzvu zjednodušení a racionalizace systému forem meziobecní spolupráce splnit. Do té doby byla Sdružení obcí nejrozšířenější možností spolupráce, přičemž jednoúčelová sdružení tvořila většinu. Dále totiž byly možné různé formy spolupráce, například

⁶² Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux drops et libertés des communes, des départements et des régions. [Překlad: Zákon č. 82-213 o samostatnosti a svobodě obcí, departmentů a regionů] (<https://goo.gl/EKjJ7j>, 14. 4. 2017.)

⁶³ Před zavedením zákona *Chevènement* v roce 1999 byla živnostenská daň zavedena jen v 80 z 1 500 společenství (Novák 2007: 18).

Městské společenství, Společenství měst, Sdružení nový aglomerací apod. a systém nebyl zcela přehledný (Čepová 2002: 29). Zákon ponechává již existující *Městská společenství* (CU) a *Společenství obcí* (CC) a nově vytvořil *Společenství aglomerací* (CA) jako součást systému EPCI. Novinkou také je, že všechny formy společenství musí splnit geografický princip ucelenosti a obce spolu tedy musí bezprostředně sousedit. Také byl pro tyto účely vytvořen jednotný princip profesní daně a fixní státní finanční podpora (Kypetová 2010: nestránkováno). Nově si již obce mohly vybrat z nově existujících tří forem meziobecní spolupráce, jakou si zvolí. Resp. volba byla ponechána na rozhodnutí municipality, zapojit se do nějaké ze tří forem společenství do roku 2002 ovšem musela. Dle zákona Chevénement měly být zrušeny distrikty a společenství měst a zůstat jen tyto tři formy spolupráce s cílem zamezit zdvojování struktur a byrokracie (Ježek 2015: 23-44, dokument Reforma meziobecní spolupráce MV ČR 2005: 15-20). Pravomoci a práva společenství jsou vymezeny v oddíle IV., Hlava I. Část převedených kompetencí z municipalit na společenství jsou obligatorní, některé jsou však i dobrovolné a participující obce si mohou zvolit, zda je budou také vykonávat. Mezi povinné patří společný ekonomický rozvoj zejména v oblasti průmyslových zón, cestovního ruchu, letišť a přístavů, příprava hospodářského plánu, příprava plánu územního rozvoje, urbanistické plány přesahující území jedné obce společenství, péče o dopravu, bytovou politiku a místní rozvoj. Důležité je, že se jedná o kompetence přímo vymezené pro společenství a jednotlivé participující municipality je nesmějí samostatně vykonávat. Pokud je některá z municipalit chce zpět, je nejdříve nutný souhlas prefekta departmetu a nadpoloviční většiny obcí společenství. Poté je navíc v rámci principu rovnosti pravomoc vrácena i ostatním municipalitám společenství (Denters 2005: 78, zákon o meziobecní spolupráci 1999). Povinně volitelným kompetencím se věnuje odstavec II. oddílu IV. Hlava I. Obce si musí zvolit minimálně tři z pěti nabízených oblastí, kterým se budou společně věnovat. Jednotlivé kompetence si vybírají rady obcí kvalifikovanou většinou dvou třetin radních. V oddílu V. jsou určeny finanční podpory pro společenství. Jedná se o granty a dotace od státu i regionu a již vybírané městské daně plus další příspěvky.⁶⁴ Hlava II.

⁶⁴ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale [Překlad: Zákon č. 99-586 o posílení a zjednodušení spolupráce mezi obcemi],

upravuje podmínky vzniku městských společenství. Ta mohou vznikat již od roku 1966, nově však musejí mít v součtu minimálně půl milionu obyvatel. Nachází se zde také úprava financování společenství, kdy od přijetí zákona si sami společenství v rámci struktury EPCI mohou určit sazbu daní (více jak poloviční část příjmů) [Adamcová 2012: 13, zákon o meziobecní spolupráci 1999]. Novák [2007: 11] popisuje francouzský model meziobecní kooperace jako: „...*Vhodný zejména pro oblasti, které vyžadují vysoké finanční náklady a kvalifikovaný správní aparát.*“

Společenství obcí (*Communautés de communes - CC*) je možné utvořit dle zákona z roku 1992⁶⁵ a vyskytuje se zejména ve slabě urbanizovaných venkovských oblastech, proto je podmínkou pouze minimum 15 000 obyvatel. Společenství obcí vzniknuvší do roku 1999 mohou mít enklávu, ostatní společenství již musejí splňovat podmínku ucelenosti území. Pro Společenství obcí je zavedena bloková dotace jakožto motivační prvek v rozmezí 18 až 27 eur na obyvatele [Novák 2007: 11-30]. Cílem Společenství obcí je územní plánování a řízení rozvoje daných členských obcí. Společenství stojí na principu společné solidarity a vzájemné spolupráci všech členů. Má fakultativní i povinné kompetence. Výhodou pro municipality je, že jsou pouze obecně nastavené podoby a racionalizované fungování společenství ze strany státu, navíc podpořené štědrými dotacemi, avšak konkrétní podoba spolupráce je již ponechána na samotných aktérech spolupráce. V roce 1999 zákonem Chevènement doznalo společenství obcí změn v oblasti volby rady. Tomu se věnuje Hlava III. čl. 36, kde je popsán postup volby rady. Hlavní změna je, že delegáti nejsou schváleni jednohlasně, ale postačuje jen absolutní většina rady obce.⁶⁶ V čele rady společenství stojí prezident.⁶⁷ Ve Francii se nachází 2 223 společenství obcí (Ticháčková 2014: 16-18).

(<https://goo.gl/Mw5fSx>, 14. 4. 2017).

⁶⁵ zákon (Joxe-Marchand) č. 92-125 z 6. února 1992.

⁶⁶ Což ale stále neřeší tzv. demokratický deficit nepřímé volby rozhodujících orgánů společenství meziobecní spolupráce. To kritizují například Swianiewicz (2002: 7, 2011: 9) nebo Stanus (2011: 275-280). Přímá volba rad společenství přichází až zákonem přijatým v roce 2013, resp. s prvními volbami v roce 2014.

⁶⁷ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale [Překlad: Zákon č. 99-586 o posílení a zjednodušení spolupráce mezi obcemi] (<https://goo.gl/Mw5fSx>, 14. 4. 2017).

Společenství aglomerací (*Communautés d'agglomération*), někdy také aglomerační společenství je druhým typem meziobecní spolupráce. „*Je definováno minimálním počtem obyvatel 50 000 v součtu všech obcí společenství, přičemž alespoň jedno město by mělo mít minimálně 15 000 tisíc obyvatel. Cílem Společenství aglomerací je společné řešení urbánního prostoru. Podmínkou je také neexistence žádné enklávy, města spolu musejí sousedit. Společenství aglomerací nahrazuje dřívější Společenství měst a Sdružení nových aglomerací, která šlo vytvářet přijatým zákonem v roce 1983 s cílem veřejné správy reagovat na populační růst v 70. letech*“ [Novák 2007: 26]. Má tyto povinné kompetence: „*Územní plánování a správa daného území, ekonomický rozvoj, sociální a bytová politika. Mezi povinně volitelné, ze kterých si společenství musí vybrat alespoň tři, patří: Správa silnic, svoz a likvidace odpadu, zásobování pitnou vodou, ochrana životního prostředí a kulturní a sportovní vybavenost*“ [Novák 2007: 26]. O tom, jakým kompetencím se bude společenství věnovat rozhoduje nadpoloviční většinou rada společenství. Oproti očekávání vlády je tato forma spolupráce využívána častěji. „*Ve Francii se nachází 213 Společenství aglomerací zahrnující 4 118 obcí a přes 25 milionů obyvatel. Stát přispívá blokovou dotací 38 eur na obyvatele.*“⁶⁸ Kromě státních dotací je významným zdrojem také jednotná živnostenská daň. Tato forma spolupráce se tak stala poměrně populární a hojně využívanou⁶⁹ (Novák 2007: 11-33, Kerrouche 2010: 160-179).

Třetím typem meziobecní spolupráce jsou Městská společenství (*Communautés urbaines*), ve kterých se mohly obce sdružovat již od roku 1966 (pod dřívějším názvem Společenství měst). „*První čtyři – Lyon, Lille, Bordeaux a Strasbourg, byla vytvořena samostatným zákonem.*“ Tento typ spolupráce nebyl mezi městy moc využíván, zejména proto, že z něj již nešlo vystoupit (tato podmínka byla zákonem v roce 1999 zrušena). „*Jsou určena jen pro velké metropole a městské společenství musí mít dohromady minimálně 500 000 obyvatel a členy mohou být obce s více jak*

⁶⁸ Zdroj: *Formování meziobecní spolupráce, příklady ze zahraničí*. Projekt systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností (2013). EU: Evropský sociální fond.

⁶⁹ V roce 1983 byl přijat zákon umožňující vzniknout sdružením nových aglomerací, což byla reakce vlády na trend suburbanizace velkých měst, zejména třech největších – Paris, Marseille a Lyon. S cílem zajistit ekonomický rozvoj, dopravní obslužnost, bytovou výstavbu a koordinaci investiční výstavby.

20 000 obyvateli“ (původně jen města nad 50 000 obyvatel). Města spolu jako v předchozích dvou typech společenství musejí bezprostředně sousedit [Novák 2007: 11-33, citace také].

Mezi povinnosti Městských společenství patří: „*Ekonomický, sociální a kulturní rozvoj daného spravovaného území. Konkrétní povinné kompetence jsou: ochrana životního prostředí, řízení společných služeb a celkový rozvoj území. Též jako ve Společenství obcí a Společenství aglomerací mají na výběr povinně volitelné oblasti, ze kterých si mohou vybrat. A to ze: Správy silnic a rozvoje infrastruktury, integrace městské a příměstské dopravy, budování průmyslových zón, územního plánování, životního prostředí, svozu a likvidace odpadu, zásobování vodou a kulturní a sportovní vybavenosti. Z těchto oblastí musejí spravovat alespoň tři. Městská společenství mají také povinnost zavést jednotnou živnostenskou daň. Jednotná profesní daň a státní dotace pak tvoří příspěvek od státu 72 eur na obyvatele. V současné době je sdruženo 15 Městských společenství.*“ [Projekt Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce 2013].⁷⁰ Vzhledem k poměrně dobrému finančnímu pokrytí je tak tato forma meziobecní spolupráce celkem hojně využívána. Kritické hlasy ovšem městským společenstvím vyčítají zejména malou flexibilitu organizačních uspořádání a neefektivnost. Obecně pak zejména na přelomu 70. a 80. let byl kritizován velký nárůst počtu organizací k meziobecní spolupráci a s tím spojeného zvětšení byrokratického aparátu (Kerrouche 2010: 160-179, Novák 2007: 11-33, Kypetová 2010: nestránkováno, Kypetová 2013: nestránkováno, Ježek 2015: 23-28). Následující tabulka shrnuje formy meziobecní spolupráce ve Francii, jejich počet a počty zapojených obcí a obyvatel daných obcí do spolupráce.

⁷⁰ Dostupné na (<https://goo.gl/Jn6X8R>, ověřeno ke dni 24. 2. 2017). Projekt Systémové podpory rozvoje meziobecní spolupráce v ČR.

Tabulka č. 6. Organizační formy meziobecní spolupráce ve Francii.⁷¹

Forma, počty	Městská společenství	Společenství aglomerací	Společenství obcí
Počet	14	164	2 389
Počet obcí	356	2 788	29 735
Počet obyvatel	6 219 688	20 679 874	26 078 155

Zdroj: Dokument *Postavení malých obcí v ČR*, s. 9. Vlastní zpracování.

Toto zákonem Chevènement dané uspořádání, kterému se podařilo zefektivnit a zjednodušit systém forem meziobecní spolupráce a napravit poměrně neúspěšný zákon z roku 1992, bylo výrazněji novelizováno až zákonem přijatým v roce 2013. Ten se věnuje i voleným orgánům departmentů, vymezuje aktivní a pasivní volební právo a volební období či pravidla financování volebních kampaní. Meziobecní spolupráci upravuje hlava II, která upravuje podmínky, za nichž vzniká, resp. nově je volena rada společenství (*Conseil communautaire*) pro municipality s více jak 1 000 obyvateli. Do roku 2014 byli členové rady společenství jmenováni a delegováni zvolenými radami jednotlivých obcí, od roku 2014 jsou však již také voleni přímo. Volby do rad společenství probíhají souběžně s komunálními volbami a na základě stejného volebního systému. Volič disponuje jedním volebním lístkem, který je rozdělen na dvě části. V první části lístku volí zastupitelský orgán obce a v druhé členy rady daného společenství municipalit. Člen rady společenství však musí být zároveň zvolený člen rady participující municipality.⁷²

Novelizace forem meziobecní spolupráce a způsobu volby do orgánů společenství platná ve Francii od roku 2014 tak odpovídá i na kritiku některých odborníků upozorňující na možný demokratický deficit. Ti poukazovali právě na stále rostoucí objem prostředků a další přenášení pravomocí z obcí na struktury meziobecní spolupráce a zároveň pouze jmenované členy hlavních výkonných orgánů těchto

⁷¹ Postavení malých obcí v ČR. Materiál Pracovní skupiny pro malé obce při MV ČR 2007, s. 9.

⁷² Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral [Překlad: Zákon č. 2013-403 o volbě rady departmentů, zastupitelů a radních komunit a o změně volebního kalendáře] (<https://goo.gl/Y164gT>, 14. 4. 2017).

struktur, například (Swianiewicz 2002: 7, Swianiewicz 2011: 9, Stanus 2011: 275-280). Proces postupně přijímaných pravidel, za jakých je možné členy rady společenství jmenovat vyvrcholil právě touto novelizací a zavedením přímé volby členů rady. V tomto případě tak již o demokratickém deficitu meziobecní spolupráce nelze hovořit.

Tabulka č. 7. Shrnutí kompetencí společenství - obcí, aglomerací a městských.

Společenství obcí	Společenství aglomerací	Městské společenství
Působnost a kompetence přenáší hlasováním dotčené obce, jsou vytyčeny při vzniku svazku. Upraveno zákony v roce 1999 a 2013, resp. 2014.	Viz společenství obcí	Viz společenství obcí
<i>Povinné kompetence:</i> Územní a hospodářský rozvoj. Pokud se na území nacházejí, pak: správa průmyslových oblastí, turistické, přístavní a letištní aktivity.	<i>Povinné kompetence:</i> Organizace městské dopravy, sociální program bydlení, politika městského rozvoje, rozvoj území společenství, pokud je přítomno, pak: správa průmyslových oblastí, turistické, přístavní a letištní aktivity.	<i>Povinné kompetence:</i> Kulturní a sociální rozvoj, rozvoj území společenství – schéma územní soudržnosti a místní urbanistické plány. Organizace místní dopravy, rozvoj a údržba silniční infrastruktury. Sociální bydlení, služby – kanalizace a voda, správa hřbitovů, záchranné služby, ochrana životního prostředí.
<i>Povinně volitelné kompetence (minimálně 1 ze 4):</i> Životní prostředí, bytová politika, správa a rozvoj silniční infrastruktury, správa kulturních a sportovních zařízení.	<i>Povinně volitelné kompetence (minimálně 3 z 5):</i> Rozvoj a správa silniční i., kanalizace a voda, ochrana životního prostředí, správa kulturních a sportovních zařízení.	<i>Povinně volitelné kompetence:</i> Nemá na výběr žádné další kompetence.

Participující obce, pokud je tak schváleno nadpoloviční většinou členů rady a prezidentem společenství, mohou na společenství přenést další kompetence	Viz společenství obcí	Viz společenství obcí
--	-----------------------	-----------------------

Zdroj: [MV ČR 2005: 15-20, zákony upravující formy meziobecní spolupráce z roku 1999 a 2013]. Vlastní zpracování.

3.2.1 Přehled zákonných opatření ovlivňující podobu meziobecní spolupráce

V následující tabulce se pokusím o přehled zákonů, které měly zásadní vliv na podobu a formy meziobecní spolupráce ve Francii. Důvodem je složitá orientace ve všech typech a formách meziobecní spolupráce, často podobné názvy odlišných forem společenství a transformace různých společenství a jejich kompetencí v čase.

Tabulka č. 8. Přehled hlavních zákonných opatření upravující formy meziobecní spolupráce a jejich kompetence.

Rok přijetí zákonného opatření	Dopady/změny	cíl
1890	Vznik Sdružení obcí , 1. zákonné vymezení meziobecní spolupráce. Až do roku 1999 nejčastější forma m. s. Kompetence, území a rozsah meziobecní spolupráce plně v rukou obcí.	Zajištění elektrifikace, veřejné dopravy, svozu odpadu a plně dostupné pitné vody.
1955	Vznik smíšených sdružení . Možnost obcí spolupracovat i s regiony a departmety či veřejnými institucemi	Podpora oblasti cestovního ruchu
1959	Vznik okresů/distriktů . První možnost v rámci	Propojení center a periférií velkých měst, podpora

	regionální úrovně vybírat a spravovat vlastní daně. Zánik do roku 2002, postupná transformace do společenství.	budování infrastruktury.
1982	Úprava sdružení obcí. Nutná kompaktnost území, 2/3 rozhodování. Zrušení prefektů.	Větší autonomie sdružení, menší dohled a kontrola státu. Zrušení enkláv v rámci sdružení obcí – větší přehlednost.
1992	Vznik společenství obcí, společenství měst a městských společenství	Přenesení živnostenské daně z obcí na společenství. Snížení počtu jednoúčelových sdružení. Zpřehlednění forem meziobecní spolupráce. Celkově neúspěšné.
1999	Vznik městských společenství, společenství obcí a společenství aglomerací . Do roku 2002 si obce musely vybrat jednu ze tří forem m. s. Podmínka minimálního počtu obyvatel pro danou formu společenství.	Zrušení distriktů a společenství měst. Finanční autonomie městských společenství – vlastní určení sazby daní. Pevně stanovené státní granty a dotace. Konec zdvojených struktur m. s.
2013	Od roku 2014 přímo volená rada společenství pro obce nad 1 000 obyvatel.	Přímá odpovědnost obyvatelům. Prolomení demokratického deficitu.

Zdroj: Vlastní zpracování zákonů.

3.3 Proces vzniku společenství obcí

Popsání vzniku společenství obcí, tedy jedné konkrétní formy meziobecní spolupráce z několika možných, jsem si vybral záměrně v návaznosti na později zkoumaný dokument Ministerstva vnitra ČR, který se zabývá vznikem Společenství obcí v České republice po vzoru francouzské formy.

Proces vzniku francouzských společenství obcí můžeme rozdělit do dvou fází. Nejdříve se dané obce v oblasti domlouvají na podobě společenství, jeho úkolech a cílech a územním vymezení. Vznik společenství stvrzuje nutným souhlasem zástupce státní správy (prefekt), který po prozkoumání všech náležitostí stvrzuje, že dané společenství je schopné zajistit jak povinné, tak i dobrovolné kompetence. Nutný je především přínos společenství pro rozvoj dotčeného regionu jako celku. Kromě povolení či zákazu společenství má prefekt silné pravomoci i v oblasti složení takového společenství. Může do společenství začlenit obce, které v původním návrhu podoby společenství nefigurovali a nechtěli se stát jeho členy. Pokud daná obec stále trvá na svém postoji neparticipovat v tomto společenství, může se obrátit se stížností na správní soud (Kypetová 2013: online bez stránkování, Kypetová 2010: online bez stránkování).⁷³ ⁷⁴ Po schválení a ustanovení společenství vzniká v jeho čele řídicí orgán – rada společenství. Rada se skládá z jednotlivých volených představitelů obcí, kteří jsou do rady jmenováni daným obecním voleným orgánem. Počet a rozložení mandátů pro jednotlivé členy je poté již v rukou společenství. Obecné pravidlo ovšem je, že se poměr mandátů odvíjí od počtu obyvatel daných obcí. Dle zákona Chevènement má každá obec právo minimálně na jeden mandát v radě a zároveň žádná obec nemůže disponovat nadpoloviční většinou mandátů. V čele rady stojí předseda a místopředsedové. První hlasování rady se týká vymezení rozsahu kompetencí a je velmi specifické a má svá jasná zákonem vymezená pravidla. Pro schválení je nutná minimálně dvou třetinová podpora hlasů v radě, které zároveň musí zastupovat více než polovinu obyvatel z celkového součtu obyvatel nebo polovinu

⁷³ Kypetová. *Deset let francouzské meziobecní spolupráce* (2010) (<https://goo.gl/f2wjnx>, 22. 6. 2017).

⁷⁴ Kypetová. *Posílení meziobecní spolupráce* (2013) (<https://goo.gl/zhnELx>, 22. 6. 2017).

hlasů sdružených obcí ve společenství a více než dvě třetiny obyvatel (Kypetová 2013: online bez stránkování).⁷⁵

Ze zákona je pro společenství obcí povinné zajištění územního a strategického plánování a podpora ekonomického rozvoje a povinně volitelné oblasti: bytové hospodářství, odpadové hospodářství, sociální bydlení, údržba místních komunikací, správa sportovních a kulturních zařízení či ochrana přírody. Reformy těchto zákonů po roce 2010 měly za cíl sloučit zastupitelstva departmentů a regionů a snížit tak počet zaměstnanců v regionálních prefekturách a podprefekturách. Cílem reformy také bylo zprůhlednit struktury společenství a určit radám a předsedům jasné pravomoci a tím i odpovědnost. Jako podjednotka společenství aglomerací byla vytvořena nová forma meziobecní spolupráce – tzv. metropole, fungující na stejném principu a pravidlech, ovšem s podmínkou minimálního počtu 450 000 obyvatel v daném městě (Beyer 2015). V roce 2014 byla schválena novela, která stanovila povinné kompetence u departmentů a regionů, podobně jako u společenství a zavedla přímou volbu tzv. teritoriálních zastupitelů, kteří zastupují department a region. Nevolí se již zastupitelstva departmentů a zastupitelstva regionů. Počet zastupitelů se tak snížil na polovinu. Cílem reformy bylo zprůhlednit vztah mezi občany a zastupiteli a zastavit trend nárůstu volených funkcí i pracovníků obecních a regionálních struktur. Novinkou od roku 2014 je funkce tzv. meziobecního starosty (*maire/president interco*). Společenství si může samo určit, zda tuto funkci obsadí. Pokud ano, starosta je zvolen nadpoloviční většinou členů rady, resp. participujícími obcemi společenství. Stejně jako starosta obce, tak i meziobecní starosta zastupuje společenství navenek a stojí v jeho čele. V rámci zákona o úpravě meziobecní spolupráce z roku 2013 jsou definovány i vztahy meziobecního starosty a rady společenství a přesně vymezené pravomoce a kompetence⁷⁶ Došlo také k úpravě v oblasti financování společenství. Hlavními zdroji byly státní dotace a výnosy ze živnostenské daně, a to zejména pokud se na území daného společenství nacházela průmyslová či obchodní zóna. Vláda však v rámci programu podpory podnikání živnostenskou daň snížila a připravila tak

⁷⁵ Kypetová. *Posílení meziobecní spolupráce* (2013) (<https://goo.gl/zhnELx>, 22. 6. 2017).

⁷⁶ EU, Evropský sociální fond (2013). Projekt Systémové podpory rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností, s. 10-14.

společenství o část příjmů. Vláda tyto ztráty kompenzuje navýšením státních dotací, společenství tak ale přicházejí o kontrolu nad částí svých příjmů a jsou ještě více odkázány na státní financování (Kypetová 2013: nestránkováno, Ježek 2015: 23-44).⁷⁷

3.4 Úspěchy meziobecní spolupráce

Za první úspěch současné podoby meziobecní spolupráce ve Francii lze považovat nastavení finanční podpory ze strany státu. Současná státní složka pro obce ať už ve formě provozních a kompenzačních dotací nebo kapitálových příspěvků je přehledná a srozumitelná. Skládá se ze tří pevných složek:

- *Základní grant pro všechny obce (75,7 eur na jednoho obyvatele)*
- *Venkovské dotace pro obce s hustotou nižší než je 75 % průměrné národní hustoty (20 eur na jednoho obyvatele)*
- *Příspěvek na výkon centrálních funkcí, přenesených kompetencí (dle rozsahu přenesených kompetencí 15-45 eur na jednoho obyvatele).*

Zdroj: [Vie-publique 2015 a 2016].^{78 79}

Plus obce mohou dosáhnout na tzv. grant solidarity a příspěvek z fondu vyrovnávacího komunálního a interkomunálního zdroje (FPCI), který byl postupně v letech 2015 a 2016 navyšován až na současný rozpočet fondu 1 miliardy eur. Grantové příspěvky nebo příspěvky z fondu mohou být obci přiděleny na nezbytné investice nebo v momentě ohrožení obce (živelné katastrofy, nehody apod.). V současnosti je však trend tři základní pevné složky státní podpory rok od roku snižovat a nechat obcím prostor pro větší výběr místních daní a celkového získávání prostředků svými silami s cílem omezení závislosti na státu (Vie-publique 2015 a Vie-publique 2016: poznámky pod čarou 78 a 79).

⁷⁷ Kypetová. *Posílení meziobecní spolupráce* (2013) (<https://goo.gl/zhnELx>, 22. 6. 2017).

⁷⁸ Vie-publique.fr. Budget 2016: ce qui chase pour les collectivités territoriales [Překlad: Rozpočet 2016: Tlak na místní orgány] (<https://goo.gl/MVHpY8>, 23. 6. 2017).

⁷⁹ Vie-publique.fr. Quelles sont les dotations de l'État aux collectivités? [Překlad: Jaké jsou státní dotace obcím?] (<https://goo.gl/cH88hN>, 23. 6. 2017).

Zbylé formy meziobecní spolupráce, zejména jednoúčelová (*SIVU*) a víceúčelová sdružení (*SIVOM*) již nejsou zdaleka tak častá a postupně se transformují do tří možných forem společenství. K tomu je pobízí i stát, kdy sdružení *SIVU* a *SIVOM* jsou odkázány na státní příspěvky (fondy kompenzace DPH, poplatky vyplácené za služby- zejména za odvoz odpadu) a příspěvky členských obcí. Jsou tak oproti všem třem formám společenství (struktura *EPCI*) finančně znevýhodněni. Nemohou si sami určovat hladinu místních daňových sazeb a nejsou ani zvládnutí na daních ze strany státu jako společenství ve strukturách *EPCI*, což vede municipality k samovolné transformaci do ekonomicky výhodnějších společenství. U společenství patřící do struktur *EPCI* jsou kromě státních příspěvků stanoveny také příspěvky obcí. Částečně se jedná o zdanitelnou složku, jejíž výši si mohou společenství určit a část, která jde přímo do rozpočtu společenství. Společenství také vybírají komunální daň (majetková, ekonomická a daň z bydlení), u které mají též autonomii stanovení výše daně, a její hodnota se tedy napříč společenstvími liší (*Vie-publique 2016*)⁸⁰. Kromě úspěchu rozsáhlé finanční podpory je úspěchem i zvládnutá oblast pravomocí. Obce část svých kompetencí dobrovolně přenášejí na společenství a zvládají tak lépe zajistit a financovat vykonávané služby.

V současné době dochází ke škrtům a postupné finanční nepodpoře departmentů ze strany státu s cílem postupného budoucího přenášejí kompetencí na společenství. K úplnému zrušení je ovšem nutná revize ústavy a k té je potřeba souhlas nadpoloviční většiny členů obou komor parlamentu a referendum. Dle konceptu pro formy meziobecní spolupráce do roku 2020 není v plánu vytváření nových forem či struktur meziobecní spolupráce, pouze možné prohlubování či vylepšování dnes existujících společenství, například v oblasti ještě lepšího začlenění venkovských oblastí do fungování struktur společenství (*LaGazette 2014*).⁸¹ V rozhovoru pro *LeParisien* [2014: 8]⁸² bývalý prezident Francois Hollande také podporoval tuto podobu struktur

⁸⁰ *Vie-publique.fr*. Le financement de l'intercommunalité [Překlad: Financování komunit] (<https://goo.gl/ORfTC>, 23. 6. 2017).

⁸¹ *LaGazette*. Maintien du conseil général en milieu rural: le grand bluff [Překlad: Správa generální rady: Venkovské oblasti] (<https://goo.gl/vmwJCD>, 25. 6. 2017).

⁸² *LeParisien.fr*. Réforme territoriale: la tribune de Francois Hollande en intégralité [Překlad: Územní reforma: Francois Hollande] (<https://goo.gl/TAH5jr>, 25. 6. 2017).

meziobecní spolupráce, přičemž zmiňuje, že případně: „Změny posilující lokální integraci mají zůstat v rukou municipalit a společenství, které si tak sami rozhodnou, pokud si to budou přát.“

3.4.1 Příklad dobré praxe – Společenství obcí údolí Ossau

Společenství obcí údolí Ossau nacházejícího se v Pyrenejích (region Akvitánie) nedaleko od španělských hranic sdružuje 18 obcí s počtem 11 000 obyvatel. Původní sdružení bylo založeno roku 1964, transformace do společenství obcí však proběhlo až v roce 2009. Společenství řídí dle zákona volená rada společenství (*conseil communautaire*) s 42 členy. Jednotliví zástupci obcí mají přidělené oblasti a kompetence, kterým se věnují. V čele rady stojí prezident a šest viceprezidentů odpovědných za jednotlivé oblasti zájmu společenství (ekonomika, odpadové hospodářství, sociální oblast, turistika, životní prostředí a hospodářství). Společenství zaměstnává 22 administrativních a technických pracovníků.⁸³

V oblasti územního plánování společenství spravuje protipovodňová opatření, upravuje břehy vodních toků, prostorové plánování a rozvoj. V oblasti ekonomického rozvoje buduje a řídí podnikatelské zóny, spravuje a zvyhodňuje pronájmy prostor pro podnikatele, vypracovává studie ekonomického rozvoje společenství. V oblasti turistiky společenství propaguje své území a místní produkty, udržuje a buduje místní turistické stezky, podporuje kulturní aktivity a tradice, plánuje projekty a pomáhá jednotlivým obcím s rozvojem turismu, staví ubytovací kapacity apod. V odpadovém hospodářství se zabývá sběrem a zpracováním odpadu, nakládá s odpady, spravuje kanalizaci. V bytové politice podporuje mladé lidi a rodiny s dětmi, řídí rodinné centrum, podporuje seniory – dovoz jídla, úklidové práce a spravuje domov seniorů. A v oblasti infrastruktury spravuje TV vysílače, kabelovou TV a meziobecní internetovou síť.⁸⁴

⁸³ Webové stránky společenství obcí údolí Ossau. Struktura a základní údaje společenství. (<https://goo.gl/BrqUPd>, 15. 4. 2017).

⁸⁴ Webové stránky společenství obcí údolí Ossau. Kompetence společenství. (<https://goo.gl/T8ZbtV>, 15. 4. 2017).

Největší příjmovou položkou společenství jsou poplatky za odpad domácností (63 % všech příjmů), dále pak daňové příjmy (18,4 % všech příjmů), přebytky rozpočtů minulých let (7 % všech příjmů), globální dotace státu (4,5 % všech příjmů), dotace na podporu bydlení (4 % všech příjmů) a dotace státu a regionu (2 % všech příjmů). Daňové příjmy tvoří zejména daně z nemovitosti, daně z bydlení a živnostenské daně případně daně určené do kompetencí obcí, které je přenesly na společenství. Celkový rozpočet společenství Ossau je přibližně 3,7 milionu euro.⁸⁵

Mezi největší výdajové položky patří nakládání s odpady a odpadové hospodářství (55 % všech výdajů), sociální oblast (18 % všech výdajů), administrativa společenství (8 % všech výdajů), investice do turistiky (7 % všech výdajů), životní prostředí a údržba řek a vodních ploch (7 % všech výdajů), investice do rozvoje ekonomiky (3 % všech výdajů) a správa sítí (1 % všech výdajů).⁸⁶

Základním finančním zdrojem kromě dotací a příspěvků a oblastí s největším potenciálem pro společenství je turistika (NP Pyreneje, letní i zimní aktivity). Cílem společenství je tedy rozvoj této oblasti. Ekonomicky jsou důležité pro společenství také vodní elektrárny. Cílem je zvyšování jejich efektivity a většího přísunu levné elektrické energie. Mezi další priority rozvoje společenství patří budování podnikatelských zón, zvýšení atraktivity území a udržení malých a středních podnikatelů v oblasti.^{87 88}

⁸⁵ Webové stránky společenství obcí údolí Ossau. Finanční ukazatele společenství. (<https://goo.gl/Hg7QaL>, 15. 4. 2017).

⁸⁶ Webové stránky společenství obcí údolí Ossau. Finanční ukazatele společenství. (<https://goo.gl/Hg7QaL>, 15. 4. 2017).

⁸⁷ Webové stránky společenství obcí údolí Ossau. Finanční ukazatele společenství. (<https://goo.gl/Hg7QaL>, 15. 4. 2017).

⁸⁸ Projekt *Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností 2013*. EU, Evropský sociální fond, s. 34-47.

4. Meziobecní spolupráce v České republice

4.1 Úprava meziobecní spolupráce v české legislativě

Meziobecní spolupráce v České republice je vymezena v zákonu o obcích č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (Bečica 2010: 27, Illner 2011: 18). Konkrétně § 46 stanovuje, že obce mohou při výkonu samostatné působnosti vzájemně spolupracovat. Dle zákona mohou obce spolupracovat pouze v oblasti samostatné působnosti a může nabývat třech stanovených forem meziobecní spolupráce (Klusáček 2008: 87, Bečica 2010: 27). Spolupráce municipalit může vzniknout uzavřením formální smlouvy ke splnění konkrétního úkolu, založením dobrovolného svazku obcí nebo vytvořením společné právnické osoby, kam patří zejména družstva a obchodní společnosti (Galvasová 2007: 27, Bečica 2010: 27).⁸⁹

Zákon o obcích preferuje dobrovolné svazky obcí jako způsob spolupráce. V současné době již přímo neuvádí jako možnost spolupráce smlouvu uzavřenou ke splnění konkrétního úkolu ani zakládání právnických osob dvěma nebo více obcemi. To však neznamená, že obce nemohou při vzájemné spolupráci uzavírat smlouvy či spolu zakládat právnické osoby, musí se však řídit jinými právními předpisy. Dle § 47 zákona o obcích nelze na spolupráci výhradně mezi obcemi použít ustanovení nového občanského zákoníku o spolku a o smlouvě o společnosti. Dle současného výkladu je však možné tyto formy spolupráce využít tehdy, pokud budou do spolupráce v občanskoprávních vztazích přibrány i fyzické či právnické osoby (jiné spolky, obchodní korporace atd.) (Jetmar 2015: 13-14).

⁸⁹ Zákon o obcích 128/2000 Sb. (<https://goo.gl/dKi9vd>, 22. 6. 2017).

Tabulka č. 9. Možné formy meziobecní spolupráce v České republice dle současné legislativy.

Právní forma spolupráce	Spolupracující subjekty	Zákonná úprava
Smlouva ke splnění konkrétního úkolu	Obce, fyzické osoby, právnické osoby	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
Smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí	Pouze obce	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
Společná právnická osoba	Obce, právnické osoby	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Obchodní zákoník.

Zdroj: [Jetmar 2015: 14, Bečica 2010: 28].

Možnosti meziobecní spolupráce se tak řídí dle následujících legislativních úprav:

- *Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích – dobrovolný svazek obcí*
- *Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník – pro úpravu soukromoprávních smluvních vztahů mezi obcemi (například při koupi, odkupu či prodeji nemovitosti od jiné obce) a pro založení právnických osob (ústavy, nadace apod.)*
- *§ 159 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád – pro úpravu smluvních vztahů uzavíraných za účelem plnění úkolů v oblasti veřejné správy*
- *Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích – pro založení právnické osoby (společnosti s ručením omezeným, družstva nebo veřejné obchodní společnosti)*
- *Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách – smlouva o společném postupu zadavatelů, kterou lze uzavřít v případech, kdy se obce rozhodnou společným postupem zadat konkrétní veřejnou zakázku.*

Zdroj: [Jetmar 2015: 14].

4.2 Analýza a vývoj meziobecní spolupráce v České republice

4.2.1 Charakter municipální struktury

Současná sídelní struktura je výsledkem několikasetletého historického vývoje osídlení českých zemí a je charakteristická určitými svébytnými rysy. Jde především o vysoký stupeň rozdrobenosti venkovských sídel, relativně nízkým zastoupením velkoměst a významnou rolí malých a středních měst, což je dáno historickým rozptýlením průmyslu. Dle Duška (2011: 42) pochází základy české municipální struktury již z období 13. a 14. století, kdy se budovala síť městských a venkovských sídel a do současné podoby se dotvořila v 17. století po třicetileté válce. Do konce 19. století se v českých zemích vyskytovalo zhruba 15 tisíc municipalit (bez existující kategorizace administrativního členění) (Illner 2010: 217, Čopík 2014). Konec 19. století a období před první světovou válkou je charakteristické dynamickým procesem urbanizace, růstu městské zástavby, pohlcení menších obcí a s tím spojený pokles počtu obcí o třetinu (Illner 2010: 217).

Poté prochází municipální struktura a počet municipalit v českých zemích bez větších výkyvů až do 50. let, kdy komunistický režim začíná s direktivním slučováním municipalit. Až do tohoto období se počet obcí pohybuje mezi 11 a 12 tisíci, přičemž 83 % obcí má do 1 000 obyvatel (Klusáček 2008: 74, Bernard, Illner 2011: 44). Ještě v roce 1950 existovalo 11 459 samostatných obcí, z nichž 89 % mělo méně než 1 000 obyvatel (Klusáček 2008: 74, Galvasová 2007: 18, Illner 2007: 217). Poté však dochází k redukci, nucené konsolidaci a počet obcí se až do roku 1989 snižuje v důsledku státem organizovaného násilného administrativního slučování obcí. Tyto tendence se nejvýrazněji prosadily především v 70. a 80. letech. Koncepce tzv. *střediskové soustavy obcí* byla přijata v roce 1971. Od té doby se rozlišovala sídla na střediska osídlení obvodního významu, střediska osídlení místního významu, nestředisková sídla trvalého významu a nestředisková sídla ostatní. V praxi však docházelo k podpoře a směřování investic zejména střediskovým obcím, což spolu s násilným potlačováním identity integrovaných obcí vyvolávalo odpor obyvatelstva a třecí plochy mezi střediskovými a nestřediskovými obcemi (Galvasová 2007: 18).

V roce 1989 před pádem komunistického režimu existovalo na našem území 4 120 obcí.⁹⁰ Po Sametové revoluci a uvolnění poměrů v zemi rapidně stoupal počet obcí a dnes již vznikají spíše sporadicky. Většina nových či znovu obnovených obcí vznikla v první polovině 90. let, kdy byl proces fragmentace a dezintegrace municipální struktury nejsilnější (Čmejrek 2005: 72, Illner 2006: 16, Galvasová 2007: 19). Galvasová (2007: 19) ale upozorňuje na fakt, že reálný počet je spíše kolem 3 500 obcí, protože přibližně 600 obcí nemělo ustanovenou svoji vlastní místní samosprávu a spadaly pod střediskové obce a její místní orgány.

„Ještě v roce 1990 vzniká na území budoucí České republiky 1 684 nových obcí“ [Illner 2010: 222]. „V roce 1991 zde existuje již 5 768 samostatných obcí a v roce 1992 je to už přes 6 000“ [Galvasová 2007: 19]. „V roce 1993 vzniká ještě 104 nových obcí a v roce 1994 36 nových obcí. Od té doby již nepřevyšuje počet nově vzniklých obcí za rok maximálně 15 případů“ [Illner 2010: 222]. „Rozdíl v roce 1995 oproti roku 1989 je tak 2 168 nově vzniklých obcí, ze stavu 4 120 obcí na 6 232 obcí v roce 1995, tedy nárůst o 51 %“ [Illner 2010: 223]. Na přelomu tisíciletí existuje na našem území 6 250 obcí a jejich počet se k dnešnímu stavu zásadně nemění [Illner 2010: 215, Illner 2006: 16].

Vajdová a Čermák (2006: 16) tento pokles resp. prakticky úplné zastavení vzniku nových obcí vysvětlují přísnějšími podmínkami při oddělování obcí, které stanovil nový zákon o obcích (č. 128/2000 Sb.). Před tímto zákonem byl v platnosti první zákon o obecním zřízení (č.367/1990 Sb.), který neobsahoval žádná omezení pro vznik nové obce, jako zákon přijatý o deset let později. A to, že minimální počet obyvatel oddělené i původní obce musí být minimálně jeden tisíc obyvatel. Dle autorů, pokud by tato podmínka platila již dle zákona o obecních zřízeních č. 367/1990 Sb., vznikly by řádově pouze jednotky maximálně desítky nových obcí.

„Průměrná velikost obce se pohybuje kolem 1 670 obyvatel, medián však osciluje kolem 385 obyvatel na jednu obec v České republice. Necelých 80 %

⁹⁰ ČSÚ uvádí stejný počet obcí na území ČR k 1. 1. 1990. ČSÚ (<https://goo.gl/YyaV1x>, 22. 6. 2017).

municipalit má méně než 1 000 obyvatel, 57 % municipalit má dokonce pod 500 obyvatel“ [Illner 2010: 215-223]. Sídlní struktura České republiky se tak vyznačuje poměrně značnou roztržitostí, která se odráží v existenci velkého počtu relativně malých obcí (Svobodová 2013: 13-16, Illner 2006: 15, Bernard 2011: 43-44, Čmejrek 2005: 72). Sídlní struktura je velmi hustá a relativně rovnoměrně rozložená (Illner 2010: 217).

„K 1. 1. 2015 existovalo na území ČR 6 258 obcí, z toho bylo 4 828 obcí s počtem obyvatel menším než 1 000 (79 % z celkového počtu všech obcí). Zároveň však v těchto malých obcích žije jen 1 789 091 obyvatel (17,1 % obyvatelstva ČR). Počet venkovských sídel (vesnic, vísek, rozptýlených sídel) v ČR je udáván přibližně 40 tisíc, při průměrné vzdálenosti sídel 1,5 km“ [Malast 2016: 273-277].⁹¹

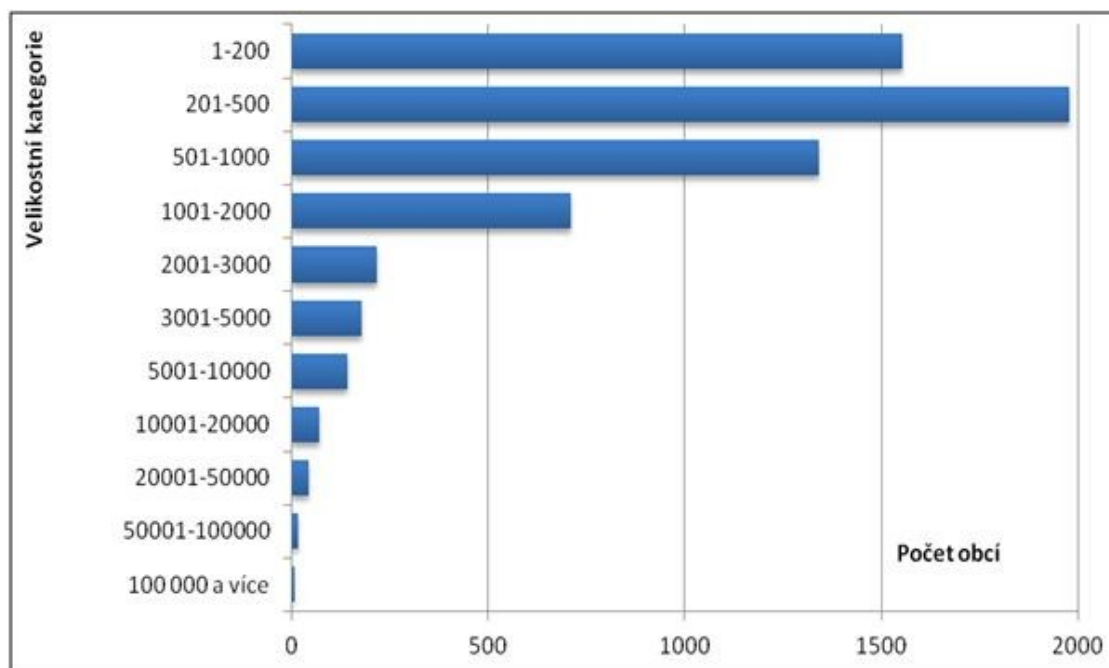
Tabulka č. 10. Počet obcí, obyvatel v nich a procentuální zastoupení

Počet obyvatel	Počet obcí	Procentuální vyjádření
Méně než 1 000	4 828	79,16 %
1 000 až 5 000	1 159	17,50 %
5 000 až 10 000	140	2,24 %
10 000 až 50 000	111	1,78 %
50 000 až 100 000	15	0,24 %
Více než 100 000	5	0,08 %
Celkem	6 258	100 %

Zdroj: ČSÚ (www.czso.cz, 22. 6. 2017). Vlastní zpracování.

⁹¹ ČSÚ. Struktura obcí (<https://goo.gl/npVkiZ>, 22. 6. 2017).

Graf č. 1. Velikostní struktura obcí ČR k 1. 1. 2016.



Zdroj: ČSÚ [www.czso.cz, 22. 6. 2017].

Populačně menší sídla s menší vzdáleností od sebe se nacházejí ve větší míře na území Čech a Vysočiny (Galvasová 2007: 20, Illner 2006: 16). Jižní Čechy jsou pro tuto sídelní strukturu s nízkým stupněm městské urbanizace typické (Galvasová 2007: 20). Morava a Slezsko je pak charakteristická většími obcemi dále od sebe (Illner 2006: 16). Kromě Moravy to platí i pro silně urbanizované oblasti na území Ústeckého a Karlovarského kraje (Galvasová 2007: 20).

Charakteristické znaky a rizika municipální struktury v České republice:

- Fragmentovaná municipální struktura
- Vysoký počet venkovských sídel a malých obcí a jejich velká krajinná fragmentace
- Silná municipální identita obyvatel na obec, ve které žijí. Odmítání konsolidace a snaha o udržení samostatnosti obce bez ohledu na reálné (ne)fungování obce.
- Nestabilita volených orgánů v malých municipalitách
- Vyšší náklady malých obcí při snaze dosáhnout srovnatelných efektů veřejných služeb v porovnání s většími obcemi.

Zdroj: (Galvasová 2007: 21, Illner 2010: 224, Bernard, Illner 2011: 58). Vlastní zpracování.

Autor Pápol také upozorňuje na rizika spojená s rychlejším stárnutím obyvatelstva na venkově, než u celkové populace, zvýšené migrace obyvatel v produktivním věku do měst, úbytek schopností poskytovat služby a úbytek pracovních míst či nižší příjmy. Zároveň je však nutné pro správné fungování všech odvětví státu podporovat a rozvíjet i venkov, venkovské obce, obce a menší města a meziobecní spolupráce se jeví jako efektivní nástroj, jak těmto výzvám čelit (Pápol 2006: 27) či Malast (2016: 274). Tento mix extrémně fragmentované municipální struktury, existence velkého počtu malých obcí a zároveň silné lokální identity nahrává právě meziobecní spolupráce jako možnému efektivnímu nástroji, jak tento fenomén řešit. Zároveň takový typ sídelní struktury může být znakem fungující demokracie, principu subsidiarity a decentralizace veřejné správy (Galvasová 2007: 20).

4.2.2 Vývoj meziobecní spolupráce

Meziobecní spolupráce si v průběhu moderního vývoje obecní samosprávy v České republice prošla zajímavým vývojem (Malast 2016: 275). Je to jedna z forem v moderní demokracii, kdy si sami obce mohou stanovit intenzitu vázanosti na své více či méně bezprostřední okolí (Malast 2016: 275). První zákonná úprava porevolučního obecního zřízení vymezovala meziobecní spolupráci takto: „*Obce mohou k obhajobě svých práv a zájmů vytvářet sdružení, navazovat partnerské vztahy a spolupracovat s obcemi jiných států a být členem mezinárodních sdružení místních orgánů.*“⁹² Příkladem takové spolupráce může být považováno například založení Svazu měst a obcí (Šlauf, Matrasová, Sedláček 1991: 19).

Koncentrace výkonu správy se v rámci přenesené působnosti odráží ve vzniku tří úrovní, v rámci kterých dochází k přenesení výkonu státní správy na obce a města. V rámci samostatné působnosti je tedy meziobecní spolupráce možná od samotného

⁹² §17 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, v původním znění.

počátku obnovy samostatného postavení obcí v roce 1990. Od té doby je v České republice uplatňován princip smíšeného modelu veřejné správy, který má za cíl státní správu procesem subsidiarity přiblížit co nejlépe občanům (Ježek 2015: 56, Fučíková 2010: 28).

V roce 1992 je však přijata novela č. 302/1992 Sb., která toto ustanovení k 1. 7. 1992 ruší a nahrazuje ho úpravou dle § 20a a násl., která umožňuje vznik dobrovolných svazků obcí a dle § 20e i jiných seskupení obcí v přesně stanovených úkolech samostatné působnosti obce (dle § 20a odst. 2), byla však možnost k realizaci takových společných úkolů zřizovat další společné právnické osoby (Průcha 1993: 83, Malast 2016: 275). Činnost dobrovolných svazků obcí je zde definována jako: „*Společná ochrana a prosazování společných zájmů.*“ Členem dobrovolného svazku obcí mohou být jen obce, a pokud obec vložila do takového svazku majetek, zůstával stále ve vlastnictví obce. Dobrovolné svazky obcí však nadále nešly využívat pro účely klasické veřejné správy a chyběla také právní forma sdružování pro tyto účely. Novela dále zakotvila zákaz sdružování obcí podle zákona o sdružování občanů (Malast 2016: 275).⁹³ Meziobecní spolupráce byla umožněna i se zahraničními obcemi ve stejných formách jako v rámci České republiky, avšak přeci jen za aktivnější účasti státu z důvodu příhraničního charakteru. Například u vzniku společné právnické osoby byl nutný souhlas Ministerstva vnitra ČR a vyhlášená mezinárodní smlouva zavazovala nejen kooperující municipality, ale i Českou republiku (Fučíková, Perlín 2010: 29).

Následná novelizace zákona o obcích proběhla až v roce 2000 (zákon č. 128/2000 Sb., o obcích), která umožnila obcím spolupracovat také formou veřejnoprávní smlouvy, vytvořením dobrovolného svazku obcí případně v rámci obchodní společnosti (Malast 2016: 275). Od roku 2009 dle obecního zřízení občanského zákoníku mohou obce spolupracovat společně s obcemi, právnickými i fyzickými osobami a tato forma spolupráce se neřídí zákonem o obcích, ale občanským a obchodním zákoníkem (Malast 2016: 276). Od roku 2013 je nově upraveno v zákoně o obcích, že „Obce mohou při výkonu samostatné působnosti

⁹³ Zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecních zřízeních), v původním znění (<https://goo.gl/W31881>, 22. 6. 2017).

vzájemně spolupracovat“ a již není přítomen konkrétní výčet typů smluv jako dříve (Malast 2016: 277).

Dokumentem tzv. vyššího řádu, který se také promítá do podoby zákona o obcích a fungování meziobecní spolupráce, je Evropská charta místní samosprávy. Česká republika ji podepsala v roce 1998 a ratifikovala v roce 1999. Pro meziobecní spolupráci je důležitý *článek č. 10 Právo místních společenství se sdružovat*. Ten zaručuje municipalitám právo při výkonu svých pravomocí spolupracovat a sdružovat se i s jinými municipalitami ve společenství a všem společenstvím právo na spolupráci s jinými společenstvími v České republice i v zahraničí.⁹⁴

V roce 2005 se objevují první návrhy na řešení meziobecní spolupráce i pro potřeby praktického výkonu veřejné správy v samostatné i přenesené působnosti. Klíčovým konceptem byl návrh Ministerstva vnitra ČR na vytvoření institutu Společenství obcí. Koncept ideově stavěl z existence a zkušeností podobných institucí v západní Evropě, jmenovitě pak odkazuje na vývoj ve Francii, čemuž se budu podrobně věnovat v následující kapitole.⁹⁵

Dnes je meziobecní spolupráce v České republice velmi často využívaným fenoménem. Je zde jen minimum municipalit, které nikdy nevyužily jakýkoli typ a formu meziobecní spolupráce (Sedmihradská 2011: 167). Není neobvyklé, že jedna obec je členem i více dobrovolných svazků obcí nebo že jedna právnická osoba spolupracuje s více obcemi v rámci různých projektů (Bečica 2010: 30). Výhodou je velká flexibilita, možnost spolupracovat na poskytování několika různých služeb a spolupráce různě velkých obcí. Výhodou je též legislativně snadná úprava spolupráce v jejím průběhu nebo její ukončení (Sedmihradská 2011: 169).

⁹⁴ Evropská charta místní samosprávy (<https://goo.gl/k51y1m>, 22. 6. 2017).

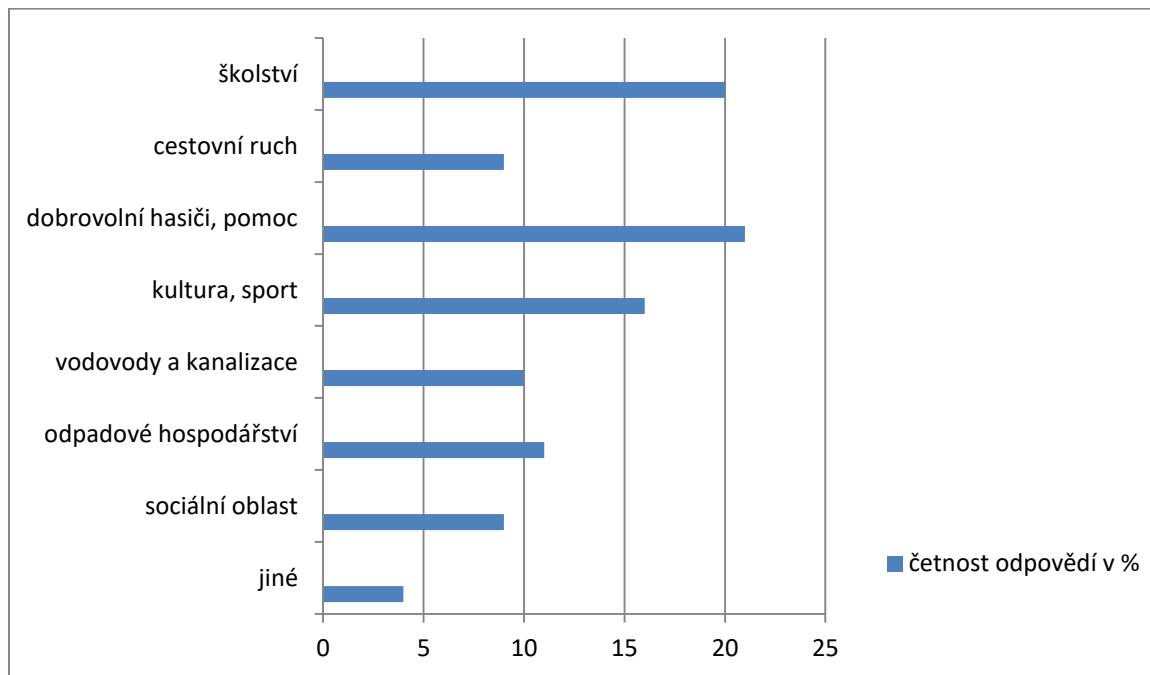
⁹⁵ Návrh nové formy meziobecní spolupráce od Ministerstva vnitra České republiky.

4.2.3 Analýza současného stavu meziobecní spolupráce

Meziobecní spolupráce nabízí možnost zachování autonomie municipalit a budování spolupráce s municipalitami, které mají stejný záměr. Nehrozí riziko snížené politické zodpovědnosti a vzdálení se volených představitelů od občanů. Z pohledu státu zůstává též zachována politická identita obcí a nejsou zapotřebí nepopulární shora řízené zásahy do struktury samospráv a jejich autonomie. Česká republika či Francie nejsou přitom jedinou výjimkou. Zkušenosti z Bavorska ukazují, že centrální slučování obcí, které zde proběhlo v 70. a 80. letech, již v dalších letech podporu dotčených samospráv nezískalo a meziobecní spolupráce se začala rozvíjet i zde. S rostoucí intenzitou a strukturou meziobecní spolupráce však může stoupat riziko narůstání politického vlivu administrativních pracovníků a snížená možnost kontroly ze strany zvolených obecních zástupců a tím i obyvatel obcí (Ježek 2015: 3-4).

Dle statistik Ministerstva vnitra ČR a Ministerstva pro místní rozvoj ČR a dle provedených průzkumů Jiřího Ježka (Západočeská univerzita) a Marka Jetmara (Svaz měst a obcí) vyplývá, že k nejvýznamnějším oblastem meziobecní spolupráce v České republice patří odpadové hospodářství, základní školství, podpora cestovního ruchu, sociální služby, technická infrastruktura (zejména vodovody a kanalizace), dopravní obslužnost, předškolní výchova (mateřské školy), požární ochrana (dobrovolní hasiči), životní prostředí, příroda a kultura (řazeno od nejdůležitějšího) (Ježek 2015: 90). Dle dotazníkového šetření Marka Jetmara (2015: 15-20) zaměřeného na zjištění současného stavu meziobecní spolupráce vychází stejné nejčastější oblasti spolupráce, ovšem v některých oblastech s jiným pořadím četnosti. Dotazníkového šetření se zúčastnilo více než 5 200 starostů a starostek napříč celou Českou republikou a všech velikostí municipalit.

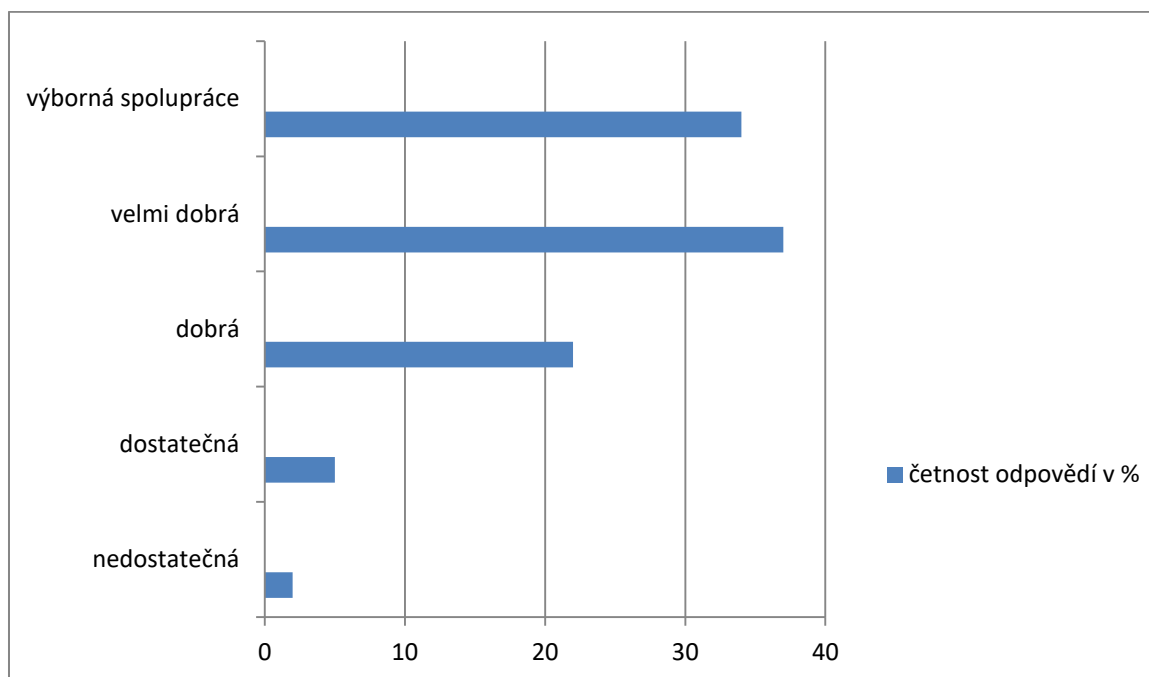
Graf č. 2. Tematické zaměření meziobecní spolupráce v České republice. Odpovědi jsou uvedeny v procentech.



Zdroj: [Jetmar 2015: 16]. Vlastní zpracování.

Ze šetření vyplývá nejčastější meziobecní spolupráce v oblastech pomoci a sdílení dobrovolných hasičů, základního školství, kultury, sportu a odpadového hospodářství. Přibližně 4/5 municipalit dnes mají zkušenost s nějakou formou meziobecní spolupráce a dle výsledků šetření jsou oslovení starostové ochotni i nadále spolupracovat a využít obrovský potenciál meziobecní spolupráce.

Graf č. 3. Hodnocení meziobecní spolupráce starosty 5 200 municipalit v ČR.



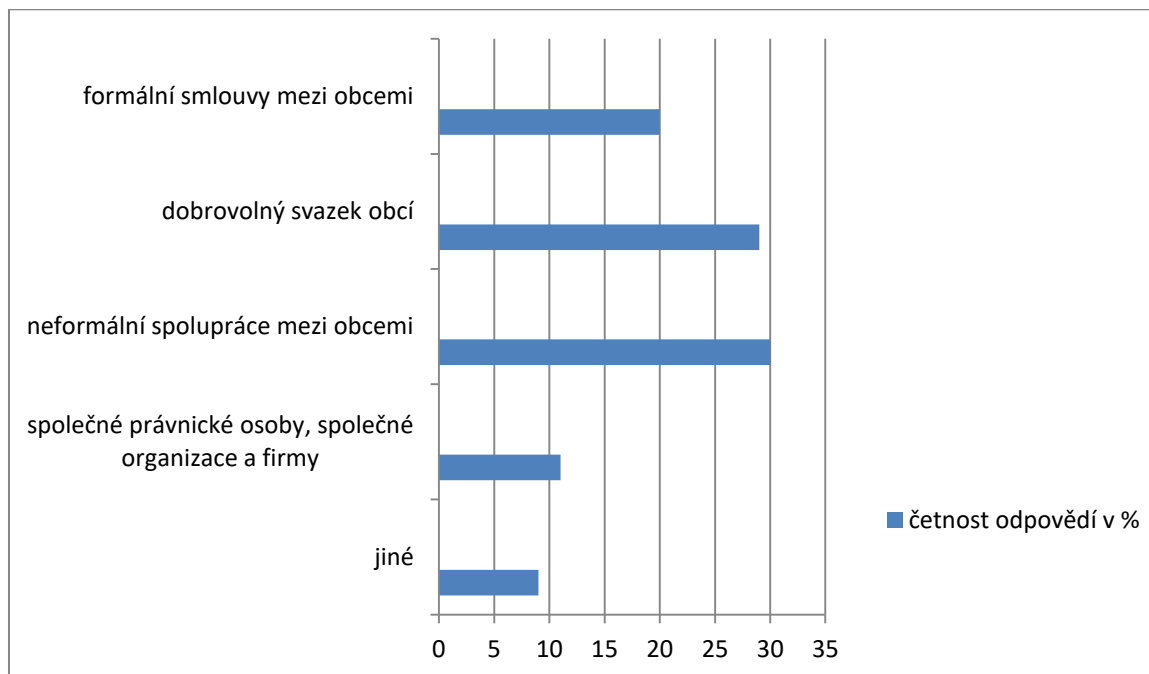
Zdroj: [Jetmar 2015: 15]. Vlastní zpracování.

Dle údajů vyplývá, že téměř 3/4 oslovených starostů hodnotí úroveň vzájemné meziobecní spolupráce jako velmi dobrou (37 %) až výbornou (34 %) (Jetmar 2015: 15). Z dalších šetření vychází, že vzájemná spolupráce je dle starostů výborná zejména v oblasti vzájemné pomoci při živelných pohromách, velmi dobře je hodnocena také spolupráce v oblasti školství (základní školy), kultury a sportu. Nižší četnost i horší hodnocení u oblasti odpadového hospodářství, vodovodů, kanalizací a sociálních věcí je dáno věcnou složitostí služeb a nižší ochotou obcí řešit tyto problémy společně (Jetmar 2015: 16).

Ze šetření, ale i údajů ministerstva vnitra ČR vyplynulo, že nejčastější a nejvhodnější formou meziobecní spolupráce jsou dobrovolné svazky obcí, které uvedlo téměř 30 % starostů. Stejný počet, 30 % z oslovených starostů, však preferuje neformální formu spolupráce na základě sepsané neformalizované dohody se starostou či více starosty municipalit v sousedství. Téměř 20 % starostů uvádí jako nejvhodnější formu meziobecní spolupráce formální smlouvy mezi obcemi, 10 % starostů považuje

za nejlepší formu spolupráce vytvoření společné právnické osoby (společné obecní organizace a firmy) a necelých 10 % využívá i jiné formy spolupráce.

Graf č. 4. Nejpoužívanější formy meziobecní spolupráce v České republice.



Zdroj: [Jetmar 2015: 17]. Vlastní zpracování.

V rámci meziobecní spolupráce v České republice jsou však ještě mnohé bariéry. Jak odborníci věnující se meziobecní spolupráci, tak starostové obcí se shodují, že pokud se má meziobecní spolupráce dále rozvíjet, je na ni potřeba vyčlenit více finančních prostředků. Druhou bariérou, která je nejčastěji zmiňována, je nedostatečná či složitá legislativa, kdy jsou tři základní formy meziobecní spolupráce upraveny v rámci tří různých zákonů (zákon o obcích, občanský zákoník a obchodní zákoník). Třetí nejčastější bariérou uváděnou v provedené analýze meziobecní spolupráce mezi starosty je nízká metodická podpora ze strany státu (příklady dobré praxe, školení, workshopy, poskytování metodik atd.) (Ježek 2015: 5-8, Jetmar 2015: 16, Vajdová, Čermák, Illner 2006: 52-56).

Nedostatek financí pro rozvoj kvalitní a efektivní meziobecní spolupráce je způsoben stávajícím postavením dobrovolných svazků obcí v systému výkonu veřejné správy. Na rozdíl například od svazků obcí ve Francii, nemají vlastní daňové či jiné příjmy, ani zde neexistuje systém pobídek nebo systémových dotací pro společnou činnost některých veřejných služeb dobrovolnými svazky obcí. Členské příspěvky pak sice zajistí činnost dobrovolných svazků obcí, nestačí však na rozvinutí vlastních aktivit. Problematický je také fakt, že jde prakticky o převedené finance z obecních rozpočtů a samotná obec a její zastupitelé tak ztrácejí přímý vliv na rozhodování nad těmito prostředky (Ježek 2015: 5-8, Jetmar 2015: 16, Vajdová, Čermák, Illner 2006: 52-56). Dojde u nich ke snížení finanční samostatnosti a o míře omezení rozhoduje rozsah vzniklé spolupráce (Hertzog: 2010: 302). Cílem meziobecní spolupráce je přitom ekonomická úspora a spolufinancování společných projektů (Galvasová 2007: 61).

Státy západní Evropy finančně motivují obce k navazování spolupráce, či přímo vydávají prostředky na rozvoj meziobecní spolupráce a vytvářených projektů z rozpočtů těchto sdružení (Hulst, Van Monfort 2007: 8). V momentě, kdy se státní úroveň rozhodne finančně podporovat přímo vytváření struktur meziobecní spolupráce, stoupá motivace obcí navazovat vzájemnou spolupráci (Hertzog 2010: 303). Dle údajů rejstříku vedeného ministerstvem vnitra ČR existuje v současné době 710 dobrovolných svazků obcí, ve kterých spolupracuje 5 398 obcí. Nemusí se však jednat o plně aktualizovaný údaj z důvodu dlouhé lhůty pro nahlašování změn a zákonem nevytvořenou nutností nahlašovat pozastavení činnosti dobrovolného svazku obcí. Celkové údaje také komplikuje fakt, že údaje o počtu a oblasti zájmu dobrovolných svazků obcí shromažďují jednotlivé kraje, které údaje předávají dál státní správě. Tento problém zmiňují již Vajdová, Čermák, Illner (2006: 47-48), kteří doporučují jakékoliv státní instituci, která má ve svém resortu veřejnou správu, aby udržovala aktualizovanou databázi existujících sdružení obcí. V takovém stavu, aby umožnila analýzy potřebné k rozhodování o dalších úpravách podob meziobecní spolupráce (Vajdová, Čermák, Illner 2006: 48).

Z celkového počtu svazků obcí (dle výše uvedeného rejstříku MV ČR a databází jednotlivých krajů) je přibližně 32 % zřízeno pro vykonávání jedné služby/monotematické a 68 % dobrovolných svazků obcí je pak zaměřeno polyfunkčně, na více služeb zároveň. Nejvíce se zaměřují na spolupráci v oblasti školství, sociální oblasti a odpadového hospodářství (Jetmar 2015: 18, Ježek 2015: 4-8).^{96 97 98}

4.3 Dobrovolný svazek obcí

Dobrovolné svazky obcí jsou základní a nejčastěji využívanou formou meziobecní spolupráce. V České republice je nyní přes 800 takových svazků obcí.⁹⁹ Jde o formu mikroregionu, které jsou zpravidla územně ucelené, případně jsou vymezené přírodními, historickými nebo technickými podmínkami (Sedmíhradská 2011: 167, Jetmar 2015: 14, Bečica 2010: 29).

Svazek obcí je samostatnou právnickou osobou/veřejnoprávní korporací, kterou mohou dobrovolně vytvořit minimálně dvě obce za účelem vzájemné spolupráce, ochrany a prosazování svých společných zájmů. Území obcí, které daný svazek tvoří, spolu nemusí nutně, ze zákona sousedit. Zpravidla se tak ale stává. Základní právní úpravy svazků obcí se řídí zejména § 49-53 Sb., zákona o obcích. Podle § 24 Sb., zákona o hlavním městě Praze, se může stát členem svazku obcí či jej vytvořit i hlavní město Praha. Členy svazku obcí mohou být jen obce. Dobrovolný svazek obcí vzniká podpisem zakladatelské smlouvy dvěma či více obcemi a zápisem do rejstříku svazků obcí vedeného u krajského úřadu příslušného podle sídla svazku obcí (Bečica 2010: 29, Jetmar 2015: 14).¹⁰⁰ Zakladatelskou smlouvu musí schválit a odsouhlasit

⁹⁶ Středočeský kraj, rejstřík dobrovolných svazků obcí (<https://goo.gl/3f7vHy>, 22. 6. 2017).

⁹⁷ Ministerstvo vnitra ČR. Právní úprava sdružování obcí (<https://goo.gl/pgY97q>, 22. 6. 2017).

⁹⁸ Empirický výzkum v této oblasti prováděl i doc. Jiří Ježek, s méně početným, přesto reprezentativním vzorkem starostů a starostek a vyšly podobná data a závěry ohledně komplexní analýzy meziobecní spolupráce v České republice. Výzkum se konal také v roce 2015.

⁹⁹ „Vzhledem k tomu, že zákon o obcích, občanský zákoník, ani jiný obecně platný právní předpis neukládá dobrovolným svazkům obcí povinnost oznamovat změny údajů či pozastavení činnosti, nemusí rejstřík obsahovat aktuální údaje“ [web Středočeského kraje, <https://goo.gl/3f7vHy>, 22. 6. 2017].

¹⁰⁰ Rejstřík dobrovolných svazků obcí, Středočeský kraj (<https://goo.gl/3f7vHy>, 22. 6. 2017).

zastupitelstva všech participujících obcí dané spolupráce. Součástí zakladatelské smlouvy musí být i stanovy dobrovolného svazku, které splňují náležitosti dané zákonem (Illner 2007: 19).

Dobrovolný svazek obcí může vzniknout jen za účelem veřejných služeb, které spadají do oblasti samostatné působnosti obcí (Jetmar 2015: 14-15, Galvasová 2007: 31). Jedná se o formální, institucionalizovanou podobu meziobecní spolupráce. Svazky obcí vytvářejí své vlastní orgány a mechanismy fungování. Disponují svým vlastním majetkem, případně generují další příjmy. Dobrovolné svazky obcí mají pružnou strukturu a mohou přijímat nové členy i v budoucnu, dle zákona to však mohou být jen obce, nikoli fyzické nebo právnické osoby či vyšší územně-správní celky (Galvasová 2007: 31, Illner 2007: 19).

Společné vykonávání veřejných služeb participujícími obcemi má snížit administrativní a finanční nároky na každou z nich. To bývá oceňováno zejména u malých venkovských obcí (Galvasová 2007: 31). Vymezení společných rysů svazků obcí působících na území České republiky je nesmírně složité, protože legislativní úprava je velmi volná. Jde tak o různorodý konglomerát spolupracujících útvarů, které se od sebe odlišují. Intenzitou a podobou spolupráce, oblastmi spolupráce, jednoúčelovým nebo víceúčelovým zaměřením atd. (Bečica 2010: 29, Škrabal 2006. 6). Většina dobrovolných svazků obcí se však zabývá spoluprací v oblastech sociální a zdravotní péče, veřejného pořádku a úklidu, dopravy a dopravní obslužnosti, místních komunikací, školství, kultury, správy majetku, technického zázemí, správy kanalizací a čistíren, cestovního ruchu, požární ochrany a ochrany životního prostředí (Bečica 2010: 30, Galvasová 2007: 31).¹⁰¹ Organizační struktura dobrovolných svazků obcí není pevně stanovena zákonem, jednotlivé svazky mohou mít ustanoveny různé orgány s odlišnými názvy. Zpravidla nejvyšším orgánem dobrovolného svazku obcí je Valná hromada, která rozhoduje o hlavních otázkách směřování svazku, rozpočtu, stanovách, cílech spolupráce atd. Dalším orgánem svazku je Rada (či jinak nazvaný výkonný orgán, pokud je zřízen). Rada realizuje přijatá usnesení valné hromady. Dále

¹⁰¹ Rejstřík dobrovolných svazků obcí, Středočeský kraj (<https://goo.gl/3f7vHy>, 22. 6. 2017).

je ustanoven Statutární orgán, kterým je předseda a místopředseda svazku obcí, kteří jednají jménem svazku. Dle nepsaného zvyku bývá předsedou svazku starosta největší obce daného svazku, neplatí to samozřejmě stoprocentně. Zřízen bývá také kontrolní orgán, který dohlíží na veškerou činnost svazku dle platné legislativy a stanov svazku obcí (Galvasová 2007: 56-59).

Výhody dobrovolných svazků obcí (DSO) dle Marka Jetmara [2015: 14-15] jsou následující:

- *Vysoká variabilita možností/řešení, a to např. co do tematického zaměření dobrovolného svazku obcí (viz pouze příkladný seznam v § 50 odst. 1 zákona o obcích), struktury jeho orgánů, financování či rozšiřování členské základny*
- *Vyzkoušený, často využívaný model institucionalizované meziobecní spolupráce*
- *Přímé zapojení představitelů místní samosprávy do rozhodovacího procesu*
- *Stabilní uspořádání při zachování možnosti flexibilní reakce na vzniklé situace*
- *Přednastavení potřebných minimálních prvků kontroly bez ohledu na stanovy (předem nastavený mechanismus vedoucí k usnadnění veřejné kontroly).*

Zdroj: [Jetmar 2015: 14-15].

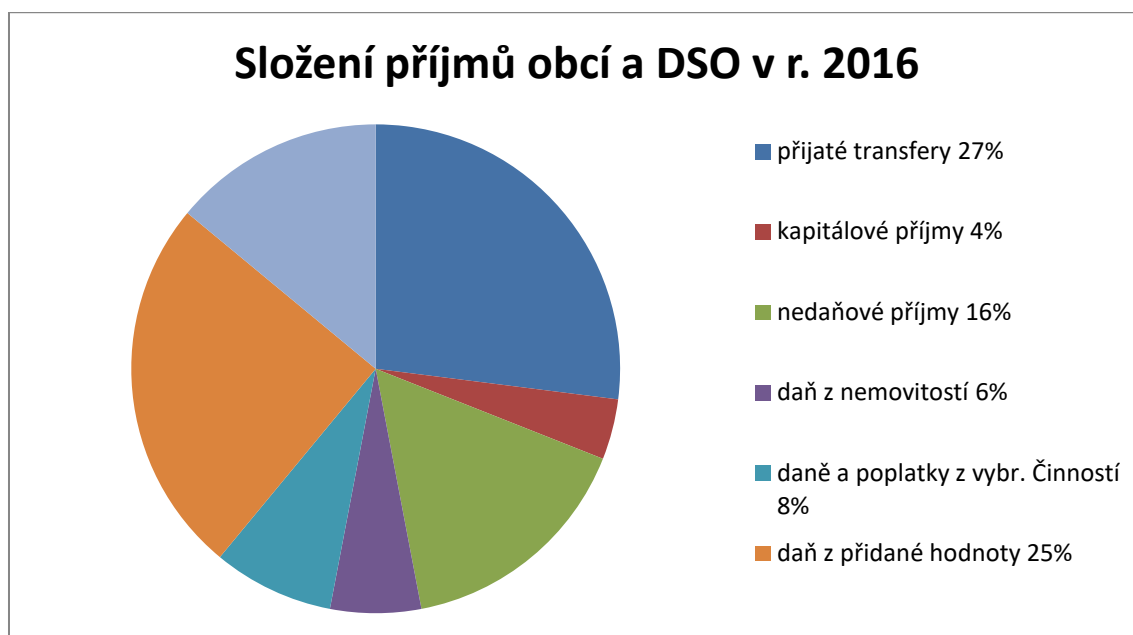
Tabulka č. 11. Kontrola fungování, činnosti a minimalizace demokratického deficitu dobrovolných svazků obcí probíhá dle Jetmara (2015: 15) ve dvou rovinách:

Hospodaření dle zákona	<p>Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.</p> <p>Povinnosti: Sestavovat rozpočtový výhled, rozpočet, závěrečný účet. Vést průběžnou evidenci hospodaření. Finální kontrola hospodaření za každý rok krajským úřadem nebo auditorem</p>
Demokratičnost rozhodování	<p>§ 52 zákona o obcích.</p> <p>Občané starší 18 let členských obcí svazku mohou: účastnit zasedání orgánu svazku obcí, nahlížet do zápisů o jednání, písemně vznášet k orgánům</p>

svazku návrhy a vyjadřovat se k nim na zasedání orgánu svazku obcí, vyjadřovat se k návrhu rozpočtu svazku obcí a k závěrečnému účtu svazku obcí.

Zdroj: (Jetmar 2015: 15). Vlastní zpracování.

Graf č. 5. Složení příjmů obcí a dobrovolných svazků obcí v roce 2016.



Zdroj: Vlastní zpracování dat z webu Ministerstva financí, Státní závěrečný účet ČR.

Pozn.: DSO – Dobrovolné svazky obcí.

4.3.1 Příklad dobré praxe – DSO Strážiště

Dobrovolný svazek obcí mikroregionu Strážiště je pravidelně zveřejňován jako příklad dobré praxe a pravidelně se umísťuje mezi nejlepšími deseti dobrovolnými svazky obcí v České republice. Proč se tak děje jsem se ptal ředitele a koordinátora DSO Strážiště pana Jiřího Hodinky. Děkuji mu zde za jeho ochotu a otevřenost.

Dle Jiřího Hodinky je důvodů více. Zaprvé DSO Strážiště patří mezi první DSO, které začalo s realizací profesionálního fungování a zavedení profesionálního aparátu. Stalo se tak, že DSO Strážiště jako jedno z prvních DSO nepotřebovalo čerpat dotace na provozní výdaje (vybavení, zaměstnanci, pronájmy, energie apod.).

Z hlediska finanční efektivity vedení DSO patří i dnes mezi deset nejlepších DSO v České republice. Díky spolupráci se svými členy a dalšími subjekty na území DSO si dokáže provozní výdaje financovat sami bez velkého zatížení rozpočtů obcí.¹⁰²

DSO Strážišť vzniklo v roce 2002 a od roku 2005 poskytuje poradenství v oblasti čerpání nejen státních dotací nejen pro své členy. To je klíčem k úspěšnému samofinancování DSO Strážišť. Dnes tvoří DSO Strážišť 22 obcí kopírující hranice ORP Pacov. Nejvyšším orgánem je členská schůze, poté je volená rada složená z pěti starostů členských obcí a předseda a místopředseda. Kromě toho má DSO Strážišť profesionální aparát přibližně deseti zaměstnanců.¹⁰³ Kromě poradenské činnosti v oblasti dotačních programů poskytuje poradenství i v oblasti samosprávy obcí a přenesených povinností na obce ze státní správy a provozuje internetovou síť. V současnosti také začíná nabízet agendu účetnictví pro obce.¹⁰⁴ Kromě efektivního financování je DSO Strážišť vzorem v přípravě a využívání základních registrů, služby Czech point a elektronizace veřejné správy.

4.4 Smlouva ke splnění konkrétního úkolu

Smlouva ke splnění konkrétního úkolu byla do novelizace občanského zákoníku možnou formou spolupráce jen pro obce a mezi obcemi (Galvasová 2007: 33). Dnes se již neřídí zákonem o obcích, ale zákonem č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku a zapojit se do této formy spolupráce mohou obce, právnické osoby i fyzické osoby. Díky tomu je druhou nejpoužívanější formou spolupráce a její obliba stále roste. Jestliže v roce 2007 s touto formou spolupráce (dle starého vymezení na základě tzv. úzkého chápání meziobecní spolupráce – jen mezi obcemi) měla zkušenost polovina obcí [Galvasová 2007: 33], po úpravě směrem k širokému pojetí meziobecní spolupráce (mix spolupráce obcí, PO a FO) je to již přes 80 % obcí v České republice se zkušeností s tímto typem meziobecní spolupráce (Ježek 2015: 4-7, Vlček 2015: 16,

¹⁰² Emailová a ústní komunikace. Jiří Hodinka, ředitel a koordinátor DSO Strážišť. 17. 6. 2017.

¹⁰³ Web Mikroregion Strážišť (<https://goo.gl/qMeYgM>, 18. 6. 2017).

¹⁰⁴ Web Mikroregion Strážišť (<https://goo.gl/Zn9bDd>, 18. 6. 2017).

zákon o obcích, občanský zákoník). Smlouvu na dobu určitou uzavírají spolupracující subjekty v momentě, kdy potřebují společně vybudovat nějaké zařízení, například čističku odpadních vod, vodovod, kanalizaci, skládku a po vyhotovení projektu jejich spolupráce končí. Smlouvu na dobu neurčitou pak uzavírají v momentě, kdy chtějí toto zařízení společně provozovat (Illner 2007: 19).

Stejně jako dobrovolné svazky obcí, tak i smlouva ke splnění konkrétního úkolu se musí týkat veřejné služby, která spadá do samostatné působnosti obcí. Jde o službu, která přesahuje hranice jedné obce a z níž mohou profitovat i municipality v okolí, často například společný svoz a likvidace odpadu (Galvasová 2007: 33). Smlouva ke splnění konkrétního úkolu nezakládá vznik právnické osoby (Galvasová 2007: 33).

4.5 Společná právnická osoba

Třetí možností, jak v České republice navázat meziobecní spolupráci, jsou společné právnické osoby. Ty obce mohou uzavírat s právnickými osobami, zpravidla se jedná o obchodní společnosti, společnosti s ručením omezeným nebo akciové společnosti (Galvasová 2007: 33). Řídí se přitom zejména obchodním i občanským zákoníkem, které upravují vznik, náplň činnosti i kompetence takových společných právnických osob. Stejně tak jako smlouva ke splnění konkrétního úkolu se ani tato forma spolupráce již plně neřídí zákonem o obcích¹⁰⁵ (Ježek 2015: 59).

Nejčastěji se týká oblastí správy rybníků a obecních či městských lesů, obecních bytů, nebytových prostor, tepláren nebo dopravců. Tedy zejména v momentech, kdy obce potřebují dlouhodobou a stabilní formu meziobecní spolupráce. Zpravidla proto vzniká na dobu neurčitou (Galvasová 2007: 33). Společná právnická osoba vzniká zapsáním do obchodního rejstříku. Obchodní zákoník pak určí závazky a ručení jednotlivých společníků v rámci vzniklé obchodní společnosti. Každý ze společníků nese podíl, na který jsou navázána práva a povinnosti. Existence společné právnické osoby končí v momentě, kdy je vymazána z obchodního rejstříku

¹⁰⁵ Obchodní zákoník (<https://goo.gl/yfPoqh>, 22. 6. 2017).

poté, co je zrušena s nebo bez likvidace (Galvasová 2007: 33). V obchodním rejstříku musí být uveden název subjektu, IČO, den zápisu, spisová značka, sídlo, právní forma a zakladatel společné právnické osoby.¹⁰⁶

Vzorovým příkladem z praxe budiž fungování Obecně prospěšné společnosti pro Český ráj, vedené u Krajského soudu v Hradci Králové. Sídlo má v Turnově, největší participující obci. Kromě Turnova jsou zde zapsány další dvě participující obce, fyzická osoba i právnické osoby. Činnost této společné právnické osoby je zaměřena na zajištění dopravní obslužnosti regionu Český ráj, včetně cyklobusu, poskytování služeb k rozvoji Českého ráje, součinnost se zahraničními subjekty (příhraniční spolupráce), realizace projektu k obnově přírodních a krajinných hodnot, organizace seminářů a odborných setkání, zavádění rozvojových strategií venkovských mikroregionu, příprava a realizace iniciativy EU LEADER, rozvoj demokratické občanské společnosti, podpora zemědělství a ochrany životního prostředí atd. Uvedena je i doplňková činnost – výroba, obchod a služby dle živnostenského zákona. V registru jsou dále uvedeny i orgány této společné právnické osoby – statutární orgán, ředitel, správní rada, dozorčí rada a zakladatelé včetně fyzických a právnických osob.¹⁰⁷

4.6 Koncept nové formy meziobecní spolupráce z pera Ministerstva vnitra České republiky a role francouzského modelu v něm

Ministerstvo vnitra České republiky zpracovává od novelizace zákona o obcích v roce 2000 řadu studií, konceptů a věcných záměrů, jak podobu meziobecní spolupráce dále zlepšovat, zkvalitňovat a systematizovat s cílem efektivního zapojení co nejvíce municipalit. Nyní představím přehled těchto dokumentů, zaměřím se však na návrh, který přináší inovativní řešení, jde nejvíce do hloubky problému, byl nejdéle diskutován, prosazován a inspiroval se podobou meziobecní spolupráce ve Francii.

¹⁰⁶ Portál Ministerstva spravedlnosti. Veřejný rejstřík (<https://goo.gl/aiNZfy>, 22. 6. 2017).

¹⁰⁷ Portál Ministerstva spravedlnosti. Veřejný rejstřík (<https://goo.gl/aiNZfy>, 22. 6. 2017).

Zde se zaměřím na otázku, v kterých konkrétních oblastech se má Česká republika inspirovat francouzským systémem meziobecní spolupráce.

V roce 2003 vzniká na Ministerstvu vnitra České republiky dokument nazvaný „*Struktury meziobecní spolupráce ve Francii*“. Dokument zpracovávají zaměstnanci odboru strategického rozvoje a koordinace veřejné správy Ministerstva vnitra ČR. Nevytváří se žádná speciální pracovní skupina, která by měla se zjištěnými daty dále pracovat a rozvíjet je do podoby konceptu pro Českou republiku. Cílem je popsat charakteristiku obecního prostředí ve Francii, přinést informace o strukturách meziobecní spolupráce, vývoji meziobecních struktur, současné podobě meziobecní spolupráce, inovacích a financování struktur meziobecní spolupráce ve Francii. Zpráva byla zpracována na základě dokumentu odboru pro územní samosprávné celky francouzského ministerstva vnitra (DGCL).¹⁰⁸

V roce 2005 za vlády Stanislava Grosse a ministra vnitra Františka Bublana (nestraníka za ČSSD), začíná vznikat doposud nejpropracovanější návrh nové formy meziobecní spolupráce od vzniku samostatné České republiky. Po odstoupení Stanislava Grosse na pozici premiéra v roce 2005 jej nahrazuje Jiří Paroubek, ministr vnitra František Bublan však zůstává¹⁰⁹ a za jeho působení se dokument nazvaný „*Návrh nové formy meziobecní spolupráce*“ v tomto období finálně zpracovává.¹¹⁰

Tabulka č. 12. Jednotlivé kapitoly dokumentu *Návrh nové formy meziobecní spolupráce* a jejich obsahové části.

Kapitola	Obsah
1. Zhodnocení stávající právní úpravy a rozbor skutečného stavu v oblasti spolupráce obcí s využitím zahraničních zkušeností v této oblasti	- Formy spolupráce obcí, právní úprava - Zahraniční zkušenosti, vyhodnocení využitelnosti - Závěry zhodnocení současné právní

¹⁰⁸ Ministerstvo vnitra ČR. *Struktury meziobecní spolupráce ve Francii* (<https://goo.gl/oHVg1d>, 22. 6. 2017).

¹⁰⁹ Úřad vlády České republiky. *Přehled vlád ČR* (<https://goo.gl/DJ6s12>, 28. 6. 2017).

¹¹⁰ Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce* (<https://goo.gl/Dzp81u>, 25. 6. 2017).

	<p>úpravy a možná řešení</p> <ul style="list-style-type: none"> - Důvody pro vypracování návrhu nové formy meziobecní spolupráce
2. Přehled platných právních předpisů vztahující se k legislativním změnám v souvislosti se zavedením nové formy meziobecní spolupráce	<ul style="list-style-type: none"> - Právní předpisy upravující současné formy spolupráce obcí - Právní předpisy vztahující se k návrhu nové formy meziobecní spolupráce
3. Návrh věcného řešení	<ul style="list-style-type: none"> - Charakteristika navrhovaného modelu společenství obcí - Obecná ustanovení, právní postavení, úkoly a činnosti společenství obcí - Založení a vznik společenství obcí, zakladatelská smlouva - Statut společenství obcí, orgány - Zrušení a zánik společenství obcí - Financování společenství obcí, rozpočet, příjmy rozpočtu, podíl společenství obcí na sdílených daňových výnosech - Odůvodnění navrhovaného řešení
4. Soulad se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z členství v EU	<ul style="list-style-type: none"> - Odpovídá názvu kapitoly
5. Soulad s ústavním pořádkem	<ul style="list-style-type: none"> - Odpovídá názvu kapitoly
6. Způsob promítnutí navrhovaného věcného záměru do právního řádu	<ul style="list-style-type: none"> - Odpovídá názvu kapitoly
7. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, hospodářské subjekty/malé a střední podnikatele, sociální dopady aj.	<ul style="list-style-type: none"> - Odpovídá názvu kapitoly
8. Přílohy návrhu nové formy meziobecní spolupráce	<ul style="list-style-type: none"> - Odpovídá názvu kapitoly

Zdroj: Vlastní zpracování dokumentu Ministerstva vnitra České republiky *Návrh nové formy meziobecní spolupráce* [online].¹¹¹

*„Nejreálnějším řešením pro posílení postavení malých obcí je spolupráce mezi obcemi. Kromě existujících typů spolupráce obcí se jeví jako nejvhodnější řešení návrh nového modelu meziobecní spolupráce (Společenství obcí) s konkrétní transparentní právní úpravou pro jeho konstituování a zejména pak účelné fungování v praxi. Jedná se přitom o vyřešení existenčních otázek nového subjektu, jeho založení a vznik, jeho právní postavení a předmět činnosti, jednotlivé orgány a jejich práva a povinnosti a v neposlední řadě zánik nebo zrušení. Jako zcela základní součást navrhovaného modelu meziobecní spolupráce je stanovení výše finančního motivačního nástroje, který bude pro sdružující se obce tím hlavním důvodem, proč budou tuto strukturu vytvářet a využívat ji.“*¹¹²

Po první kapitole shrnující právní úpravu meziobecní spolupráce navazuje druhá, která se věnuje zkušenostem ze zahraničí. Výběr zemí a právních úprav vycházel z podobnosti správní struktury místní samosprávy a modelů meziobecní spolupráce, které jsou přijatelné pro právní úpravu České republiky. První zemí, ze které lze čerpat inspiraci, je Německo. Konkrétně je zde rozebrán institut kompenzace za ztrátu právní samostatnosti malých obcí, které dává saské obecnímu zřízení možnost, aby se ustavilo osadní zřízení. Bývalé malé obce tak získávají právní postavení osady s pravomocemi popsány v zákoně. Minimální velikost celku byla určena na 5 000 obyvatel z důvodu vytvoření dostatečné správní administrativní kapacity (minimálně 15 úředníků ve struktuře úřadu). V čele takové osady stojí tzv. čestný starosta. Dle výsledků průzkumů mezi starosty (v předchozí kapitole) ovšem o de facto slučování a stanovení podobné hranice (například pro Českou republiku min 1 500 obyvatel, tedy hranice pro označení tzv. venkovské obce – maximálně 1 500 obyvatel), starostové nestojí. Druhou zemí, kde by se dle návrhu měla nová forma meziobecní spolupráce inspirovat, je Rakousko. Zejména v oblasti financování

¹¹¹ Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, 2005 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 20. 6. 2017).

¹¹² Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, str. 9 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 25. 6. 2017).

meziobecní spolupráce, kdy platí zákon o zajištěných podporách pro meziobecní spolupráci. V prostředí České republiky může být ustanoven program pro podporu meziobecní spolupráce, který nabídne pobídky různého druhu. Uvolnění finančních prostředků působí jako pozitivní motivační faktor. Dle průzkumů mezi starosty obcí je navíc nedostatek financí pro rozvoj kvalitní a efektivní meziobecní spolupráce největším problémem a brzdou dalšímu kvalitnímu rozvoji meziobecní spolupráce v ČR. Třetím příkladem je pak Slovensko a zákon o obecním zřízení, který vedl k vytváření společných obecních úřadů na bázi dobrovolných dohod obcí bez výrazné koordinace ze strany státu. Praxe však ukazuje, že tento dobrý záměr s cílem zvýšení efektivity a finančních úspor, má řadu problémů (nevyjasněnost vztahů, rozdílná organizační struktura, rozdílný rozsah působností, které obce převedly aj.).¹¹³

Poslední zemí, kde se v modelu meziobecní spolupráce lze inspirovat, je Francie. *„Zejména pak forma Společenství obcí, kdy předseda (výkonný orgán) je volen zastupitelstvem z jeho středu, se jeví jako vhodný.“* Od zavedení se počet meziobecních veřejnoprávních seskupení ve Francii zvýšil desetkrát a sdružovalo se v nich 81 % všech obcí i 81 % obyvatel země. Francouzské formy společenství obcí, aglomerací a městských společenství tvoří solidární svazek za účelem vypracování společného projektu rozvoje a péče o území. Působnosti na společenství přenášejí v přesně stanovených mezích sdružené obce. *„Francouzské poznatky a zkušenosti nejlépe ukazují, jak zdokonalit právní úpravu institucionální struktury a působnosti svazku obcí i v našich podmínkách.“* Podrobně se návrhu dle francouzského vzoru budu věnovat v kapitole Návrh věcného řešení.¹¹⁴

*„Aplikovat postupy použité v těchto zemích jako celek do našich podmínek není legislativně ani politicky možné. Je však možné využít některých poznatků a zkušeností.“*¹¹⁵

¹¹³ Ministerstvo vnitra ČR. Návrh nové formy meziobecní spolupráce, str. 4-7 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 25. 6. 2017).

¹¹⁴ Ministerstvo vnitra ČR. Návrh nové formy meziobecní spolupráce, str. 5 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 25. 6. 2017).

¹¹⁵ Ministerstvo vnitra ČR. Návrh nové formy meziobecní spolupráce, str. 6 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 25. 6. 2017).

Autoři materiálu se přiklání k současnému trendu rozsáhlé decentralizace a dobrovolnosti vzniklých sdružení. Zároveň však také její zákonnou úpravu územního, kompetenčního a organizačního základu meziobecní spolupráce. Je třeba také odlišovat již zavedený dobrovolný svazek obcí a návrh na vznik společenství obcí vykonávající i veřejnou správu. „... *Francouzské zkušenosti jsou velmi vhodné pro náš stát, neboť i oproti celoevropskému trendu snižovat počet obcí, se francouzská veřejná správa snaží o jejich zachování. Zákonnými normami jsou zde obce vedeny k zakládání jedno – či víceúčelových sdružení. Jedná se o dobrovolnou formu spolupráce, při které není vytvářen nátlak zákonem.*“¹¹⁶

Vzniklý návrh nové formy meziobecní spolupráce tak vidí současné právní úpravy spíše jako překážku pro požadovanou hlubší spolupráci obcí.

- *Nekomplexnost a roztržitost stávající právní úpravy sdružování obcí*
- *Nepostačující právní úprava svazku obcí. Dobrovolný svazek obcí má vystupovat jako jiný právní subjekt než zájmové sdružení právnických osob*
- *Ekonomické faktory. Vytváření svazku obcí není finančně podpořeno.*
- *Historicko-sociální faktory. Častá vzájemná rivalita obcí plynoucí z potřeby zdůrazňování individuálního rozvoje.*

Zdroj: [Návrh nové formy meziobecní spolupráce 2005]¹¹⁷

Třetí část práce se již zabývá návrhem věcného řešení navrhovaného modelu společenství obcí. Z důvodu nedostatků existujících forem meziobecní spolupráce se v návrhu počítá s vytvořením nového modelu spolupráce obcí, tzv. společenstvím obcí. V rámci zákonné úpravy se počítalo se stanovením obligatorních úkolů, které měly podporovat hospodářský a sociální rozvoj mikroregionu a zároveň měly stanovit rozsah společného výkonu působnosti obcí a určeného rozsahu přenesené působnosti. Společenství obcí měly disponovat vlastním rozpočtem s pravidelným příjmem

¹¹⁶ Ministerstvo vnitra ČR. Návrh nové formy meziobecní spolupráce, str. 6-10 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 25. 6. 2017).

¹¹⁷ Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, 2005 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 20. 6. 2017).

z daňových výnosů, garantovaným zákonem.¹¹⁸ Dobrovolný svazek obcí (dále jen DSO) je dle tohoto materiálu vhodný pro konkrétní otázky a výkon samostatné působnosti obcí. Není však použitelný pro účely společného výkonu veřejné správy k dalším subjektům. Společenství obcí má naopak umožnit spolupráci v komplexních otázkách samostatné působnosti (program hospodářského a sociálního rozvoje, při řešení zákonem stanovených povinností obcí i spolupráci obcí v přenesené působnosti). Společenství obcí pak může na rozdíl od DSO převzít i výkon působností, které jsou zákonnou působností jen obcí. S tím je spojena intenzivnější zákonná regulace a finanční podpora ze strany státu s cílem vyváženého územního rozvoje a kvalitní a efektivní výkon veřejné správy. Společenství obcí by tak měly stanoveny povinné úkoly, které musí plnit – sestavení a schválení programu hospodářského a sociálního rozvoje, vybrané okruhy samostatné působnosti, z nichž by si obce mohly zvolit a úkoly přenesené působnosti povinné pro všechny obce.^{119 120}

Forma společenství obcí by byla ideální zejména pro obce do 10 tisíc obyvatel. Hranice vychází z analýzy existujících DSO, které mají průměrně 13,3 tisíce obyvatel a 80 % DSO má do 20 tisíc obyvatel. Financování by pak bylo zajištěno prostřednictvím rozpočtového určení daní a sdílených daní. Sdílené daně by měly být územně rovnoměrně rozloženy. Podíl daňových zdrojů by měl odpovídat velikosti participujících obcí dle počtu obyvatel. To zajistí, že podíly na výnosech ze sdílených daní budou srovnatelné jak pro městské části s vysokou koncentrací obyvatel, tak i při roztržitosti stejného počtu obyvatel do více venkovských obcí.¹²¹

Dle návrhu by společenství obcí mohly založit jen obce, a to minimálně tři. Území společenství obcí musí být kompaktní a tvořit jeden souvislý celek, který však nesmí přesahovat hranice správních obvodů obcí s rozšířenou působností (z důvodu

¹¹⁸ Jak u samotného vzniku společenství obcí, tak u jeho způsobu přímého financování těchto struktur meziobecní spolupráce na základě sdílených daní, je zřetelné převzetí francouzského modelu meziobecní spolupráce.

¹¹⁹ Povinné a povinně volitelné okruhy činností jsou opět inspirovány modelem společenství obcí ve Francii.

¹²⁰ Ministerstvo vnitra ČR. Návrh nové formy meziobecní spolupráce, str. 16-18 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 25. 6. 2017).

¹²¹ Ministerstvo vnitra ČR. Návrh nové formy meziobecní spolupráce, str. 17 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 25. 6. 2017).

přenesené vazby na výkon přenesené působnosti). Na rozdíl od DSO by obec mohla být členem pouze jednoho společenství obcí (z důvodu zamezení vícečetného přijímání podílu ze sdílených daní pro jednu obec). Společenství obcí je pak právnickou osobou veřejnoprávního charakteru založenou na základě smlouvy.¹²²

Základní povinností společenství obcí bude vypracovat a schválit program hospodářského a sociálního rozvoje na minimálně čtyřleté období. Takový schválený program měl být podmínkou při předložení projektů spolufinancování z národních programů i ze strukturálních fondů. V navrhovaném zákoně měly být stanoveny povinně volitelné činnosti, ze kterých si společenství obcí mělo alespoň dvě vybrat. Ty pak měly být uvedeny v zakladatelské smlouvě a být závazné. [moje poznámka: opět převzato z francouzského modelu meziobecní spolupráce].¹²³ Oblasti výběru jsou následující:

- *Dopravní obslužnost*
- *Školství*
- *Cestovní ruch*
- *Vodní hospodářství*
- *Odpadové hospodářství*
- *Sociální a zdravotní služby*
- *Kulturní rozvoj*
- *Provádění účetnictví pro obce, které jsou členy společenství*

Zdroj: [dokument *Návrh nové formy meziobecní spolupráce 2005*].¹²⁴

¹²² Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, str. 18 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 25. 6. 2017).

¹²³ Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, str. 19-20 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 25. 6. 2017).

¹²⁴ Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, 2005 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 20. 6. 2017).

V navrhovaném zákoně měly být stanoveny také činnosti, které si obce budou muset ponechat a nebudou je moci svěřit pro výkon společenství.¹²⁵

- *Schvalování územního plánu*
- *Vydávání obecně závazných vyhlášek*
- *Schvalování rozpočtu obce a závěrečného účtu obce*
- *Rozhodování o vyhlášení místního referenda*
- *Změny katastrálních území obce*
- *Volba starosty, místostarosty a dalších členů rady obce*
- *Čestná občanství, ceny obce*
- *Nabytí a převod nemovitých věcí z majetku obce*

Zdroj: [dokument Návrh nové formy meziobecní spolupráce 2005].¹²⁶

V návrhu zákona měly být stanoveny také činnosti v přenesené působnosti, které by v rámci společenství nemohly být vykonávány. Přenesení výkonu přenesené působnosti na společenství obcí mělo mít povahu veřejnoprávní smlouvy a obce by vstupem do společenství automaticky převedly tyto pravomoci na společenství obcí. Podobně jako fungování společného obecního úřadu, kdy slovenské obce delegují svěřený výkon přenesené působnosti daných obcí.

Založení a vznik společenství obce by měl probíhat tak, že zastupitelstva těchto minimálně třech obcí zvolí své zástupce do přípravného výboru, který připraví zakladatelskou smlouvu. Ta musí být schválena většinou ve všech zastupitelstev obcí, které chtějí vstoupit. Stejně tak přípravný výbor připraví návrh programu hospodářského a sociálního rozvoje a předá jej ke schválení opět všem zastupitelstvům obcí. V zákoně měly být stanoveny potřebné náležitosti zakladatelské smlouvy. Vznik společenství obcí nastává po registraci zakladatelské smlouvy u příslušného krajského úřadu. Jestliže krajský úřad schválí registraci společenství obcí, oznámí to

¹²⁵ Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, str. 20 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 25. 6. 2017).

¹²⁶ Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, 2005 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 20. 6. 2017).

Ministerstvu vnitra a Ministerstvu financí, které zpracuje nároky společenství obcí do návrhu státního rozpočtu.¹²⁷

Nejvyšším orgánem společenství obcí mělo být dle zákona shromáždění zástupců delegovaných ze všech členských obcí jejich zastupitelstvy. Zasedat mělo minimálně jednou za tři měsíce a usnášeníschopné je za přítomnosti nadpoloviční většiny všech jejich členů. Pro rozhodnutí shromáždění zástupců je potřeba souhlasu 3/5 většiny hlasů přítomných členů shromáždění. Vlastní výkon svěřených kompetencí bude dle návrhu zabezpečovat úřad společenství obcí. V čele úřadu společenství je tajemník, který je jmenován valnou hromadou. Jedná se o nezávislou osobu v postavení zaměstnance společenství. Je odpovědný za plnění úkolů úřadu společenství obcí. Dále je zřízen kontrolní orgán společenství, je jmenován shromážděním zástupců a úkolem je dohlížet na fungování společenství, podávat výroční zprávu, kontrolovat finanční operace, hospodaření společenství, vést účetnictví a provádět účetní uzávěrky.¹²⁸

Zrušení společenství obcí nastává v okamžiku výmazu registrace rozhodnutím příslušného krajského úřadu v těchto případech:¹²⁹

- *Pokud klesne počet obcí ve společenství pod tři*
- *Není-li po čtyřech letech vytvořen a schválen další program hospodářského a sociálního rozvoje*
- *V momentě, kdy je zakladatelská smlouva v rozporu se zákonem*
- *Není-li svoláno jednání shromáždění zástupců společenství obcí po dobu delší než 6 měsíců*

Zdroj: [dokument Návrh nové podoby meziobecní spolupráce 2005].¹³⁰

¹²⁷ Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, str. 20-21 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 25. 6. 2017).

¹²⁸ Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, s. 22-24 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 25. 6. 2017).

¹²⁹ Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, s. 24 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 25. 6. 2017).

¹³⁰ Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, s. 25 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 20. 6. 2017).

Každé společenství obcí mělo mít svůj rozpočet. Finanční hospodaření společenství obcí by se řídilo zákonem č.250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Příjmy by byly jak obligatorní (závazné), tak fakultativní, dle aktivit každého společenství obcí.¹³¹

Obligatorní příjmy společenství obcí:

- *Podíl na výnosu sdílených daní*
- *Členské příspěvky obcí daného společenství obcí*
- *Příjmy z vlastního majetku a z výsledků vlastní hospodářské činnosti*
- *100 % daň z příjmů právnických osob*

Zdroj: [dokument Návrh nové podoby meziobecní spolupráce 2005].¹³²

Fakultativní příjmy společenství obcí:

- *Dotace ze státních účelových fondů*
- *Dotace z fondů Evropské unie*
- *Dotace z rozpočtu krajů*
- *Převody prostředků z vlastních peněžních fondů*
- *Příjmy návratného charakteru*
- *Převody, dary, dědictví*
- *Příjmy z pokut a penále*

Zdroj: [dokument Návrh nové podoby meziobecní spolupráce 2005].¹³³

Dále se v návrhu nové formy meziobecní spolupráce nachází konkrétní postup stanovení výše podílu společenství obcí na sdílených daňových výnosech a odůvodnění navrhovaného řešení. Přepočítání by se řídilo dle zákona o rozpočtovém určení daní a byl by nastaven jako výhodný zejména u malých obcí. Zvolený koeficient a výsledná částka by byly výsledkem několika kritérií – počtu obyvatel obce ve společenství, velikostní kategorie obcí a dalšími koeficienty dle rozpočtového určení daní. „*Forma podílu na výnosech sdílených daní je navržena tak, aby odpovídala*

¹³¹ Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, s. 25 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 25. 6. 2017).

¹³² Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, s. 26 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 20. 6. 2017).

¹³³ Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, s. 27 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 20. 6. 2017).

10 % celkového výnosu sdílených daní všech obcí ve společenství. Pokud bude například součet sdílených daní všech obcí ve společenství 50 milionů Kč, pak finanční příspěvek formou podílu na výnosech sdílených daní (bez územní vazby) bude 5 milionů Kč. V návrhu se počítá s průměrnou velikostí společenství 13,3 tisíce obyvatel, příspěvek formou podílu na výnosech sdílených daní pak bude přibližně 6 milionů Kč.“ „Při předpokládaném meziročním nárůstu objemu sdílených daní 7,5-8 % budou finanční náklady na meziobecní spolupráce pokryty v maximální variantě (556 společenství) necelými 40 % tohoto meziročního nárůstu.“¹³⁴ Ministerstvo vnitra ČR se přiklání ke kombinované formě financování společenství obcí – ze státního rozpočtu i výnosů ze sdílených daní bez územní vazby. „V případě maximálního předpokládaného počtu společenství obcí se jedná o 3 % výnosů ze sdílených daní bez územní vazby tj. cca 2,8 mld. Kč, o které by bylo třeba navýšit státní rozpočet, aby nedocházelo k finančním dopadům na ostatní obecní samosprávy.“¹³⁵ Návrh počítá i finanční náklady spojené se zavedením nové formy meziobecní spolupráce, a to na 30 milionů Kč. 15 milionů Kč souvisí s nárůstem agendy na navýšení funkčních míst na krajských úřadech a náklady na úpravu softwaru, 15 milionů Kč pak na finanční dopady na příslušné finanční úřady.¹³⁶

Závěr dokumentu tvoří potvrzení souladu se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z členství v EU, tedy soulad s právem EU a Evropskou chartou místní samosprávy. I soulad s ústavním pořádkem ČR, zákonem o obcích a jiných zákonů vztahujících se k možné činnosti obcí. Nová forma meziobecní spolupráce by byla začleněna do zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.¹³⁷

¹³⁴ Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, s. 28 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 25. 6. 2017).

¹³⁵ Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, s. 29 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 25. 6. 2017).

¹³⁶ Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, s. 24-29 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 25. 6. 2017).

¹³⁷ Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, s. 30-31 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 25. 6. 2017).

4.7 Shrnutí

Shrnutí konkrétních bodů v návrhu uvedené formy meziobecní spolupráce převzatých z fungování meziobecní spolupráce ve Francii:

- Samotný model Společenství obcí založený na principu dobrovolnosti meziobecní spolupráce. Předseda společenství obcí a členové shromáždění společenství obcí voleni zastupitelstvy členských obcí.
- 3/5 kvalifikovaná většina přítomných členů shromáždění společenství obcí nutných pro přijetí hlasovaného návrhu.
- Nutnost sestavení a schválení základního dokumentu pro vznik společenství obcí. Ve Francii společného programu rozvoje a péče o území, v České republice programu hospodářského a sociálního rozvoje území.
- Společenství obcí vykonávající i veřejnou správu a určený rozsah úkolů i přenesené působnosti.
- Povinně volitelné okruhy činností v rámci samostatné působnosti, ze kterých si dané společenství obcí zvolí minimálně dva, které bude vykonávat (školství, odpadové hospodářství, cestovní ruch, atd.).
- Finanční motivace, přímá finanční podpora ze strany státu pro založení společenství obcí. Pravidelný přímý příjem z daňových výnosů sdílených daní prostřednictvím systému rozpočtového určení daní (obligatorní příjmy plynoucí přímo společenství obcí bez újmy finančních prostředků pro obecní rozpočty, garantovány zákonem).

Zdroj: Vlastní zpracování dokumentu (*Návrh nové formy meziobecní spolupráce 2005*).¹³⁸

Nyní rozdělím jednotlivé změny v návrhu do oblasti strukturálních a finančních změn a budu je podrobně analyzovat i s přispěním výpovědí respondentů. Jedná se o současné či bývalé zaměstnance Ministerstva vnitra České republiky, kteří pracovali

¹³⁸ Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, 2005 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 20. 6. 2017).

na tomto návrhu. Rozhovory byly vedeny zvláště a nezávisle na sobě, proto budu moci i porovnat, v čem se shodují či naopak liší. Respondenti si nepřáli být jmenováni, proto budou označeni jako Respondent 1 (R1) a Respondent 2 (R2). Rozhovory byly vedeny neformálně, bez nahrávání, jen s poznámkovým aparátem. Metoda neformálního rozhovoru mimo úřad a bez nahrávání se ukázala k hodnotě získaných dat jako užitečná a vhodná, zejména v porovnání s vedeným formálním rozhovorem s třetím respondentem na úřadu MV ČR, který nepřinesl nové poznatky.

Ve strukturní oblasti jde o přebrání samotného modelu společenství obcí z Francie již od samotného založení společenství obcí. Vznik přípravného výboru, připravení zakladatelské smlouvy a povinný návrh *programu hospodářského a sociálního rozvoje území*. Ve Francii pojmenovaného *program péče a rozvoje o území*. Zakladatelskou smlouvu schvalují taktéž zastupitelské orgány daných obcí. Druhým totožným bodem v návrhu s francouzským společenstvím obcí je zvolená 3/5 kvalifikovaná většina přítomných členů nejvyššího orgánu shromáždění společenství obcí nutných pro přijetí předloženého návrhu. Základní organizační struktura společenství obcí se taktéž neliší. Nejvyšším orgánem je shromáždění zástupců členských obcí. V návrhu se však dále neuvádí, na jakém principu budou členové shromáždění voleni. Zda na rovném principu stejného počtu zástupců za každou členskou obec nebo poměrném principu například dle počtu obyvatel členských obcí. Respondent R2 v tomto bodě také přiznává, že: „*Pokud by návrh prošel do paragrafované podoby, musel by být daný princip uveden. Nejspíše by ale také byl dle francouzského vzoru*“ [R2]. V oblasti vymezení práv, povinností a podoby společenství obcí je stejný s francouzským společenstvím obcí ještě jeden konkrétní bod. Jsou vytvořeny povinně volitelné okruhy činností, ze kterých si každé společenství obcí bude moct vybrat, minimálně však bude muset vykonávat dvě takové oblasti. Činnosti budou spadat do samostatné působnosti. Zbylé okruhy, které obce nebudou chtít vykonávat v rámci společenství, zůstanou v rámci činností jednotlivých obcí. Cílem je zamezit vzniku společenství obcí jako prázdných byrokratických schránek existujících jen na papíře, bez výsledné reálné činnosti. Respondent R2, který nyní pracuje v zájmové organizaci Svaz měst a obcí ČR a má zkušenosti z projektů

s dobrovolnými svazky obcí (DSO) totiž uvádí, že: „*Jestliže dnes máme řádově zapsaných zhruba 750 DSO na území ČR, reálně jich funguje zhruba třetina. Zbytek nevyvíjí žádnou reálnou činnost a v podstatě fungují jen na papíře. V momentě, kdy by zde vznikla forma společenství obcí a prostředky by šly přímo do těchto společenství, muselo by být zajištěno, aby šly na reálně prováděnou činnost v rámci povinně volitelných okruhů.*“ Ve finanční oblasti je shodný princip financování společenství obcí s francouzským modelem. Společenství obcí by mělo ze státního rozpočtu ve formě podílu na výnosu sdílených daní obligatorní příjmy. Respondent R2: „*Postup stanovení procentního podílu na objemu sdílených daní pro společenství obcí by se zásadně nelišil od způsobu stanovení procenta, kterým se každá obec podílí na procentní části celostátního hrubého výnosu daní dle zákona o rozpočtovém určení daní.*“ Jelikož by návrh nepočítal s omezením příspěvků pro obce ze sdílených daní, ale zároveň počítá s hospodářským růstem a navyšováním výnosů z výběru daní, jednalo by se o částku, kterou by pokryl nárůst získaných financí. Reálně pak 3 % výnosů sdílených daní, tedy zhruba 2,8 % mld.¹³⁹ Kč při maximálním počtu společenství obcí. Respondent R1 však dodává: „*Vzhledem k tomu, že už tehdy nebylo dostatek financí a následně se dostavila finanční krize, byl tento plán s pokrytím nákladů prostřednictvím hospodářského růstu, nereálný.*“

Naopak zachováno v návrhu zůstalo z českého prostředí celkové tzv. úzké pojetí meziobecní spolupráce, kdy legislativa vymezuje, že členové meziobecních struktur mohou být jen obce. V době zpracování návrhu se toto pojetí v tzv. široké, kdy součástí struktur meziobecní spolupráce mohou být i právnické osoby, neziskové organizace, vyšší územně-správní celky atd., ve Francii u jiných forem meziobecní spolupráce již měnilo a umožňovalo. R1 však uvádí, že: „*By musely proběhnout i změny jiných zákonů, což nebylo cílem navrhované reformy.*“ V současnosti je tak francouzský model meziobecní spolupráce pozměněn ve dvou oblastech oproti tehdejšímu modelu. První změnou je přímá volba členů shromáždění společenství z důvodu minimalizace demokratického deficitu. Finanční prostředky a pravomoci společenství stále rostou a lidé, kteří o nich rozhodovali, byli stále jen jmenováni

¹³⁹ Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce*, 2005 (<https://goo.gl/Dzp81u>, 20. 6. 2017).

zastupitelstvy členských obcí. Druhou změnou je možnost nejen obcí, ale i právnických osob, neziskových organizací, spolků apod. účastnit se činnosti v rámci daných francouzských společenství.

Nyní se budu věnovat důvodům, proč navrhovaná změna formy meziobecní spolupráce nakonec neprošla. Chci zde poděkovat zejména zaměstnancům Ministerstva vnitra ČR, kteří daný návrh tvořili, prosazovali a poskytli mi cenné informace a tuto přidanou hodnotu diplomové práce. Uváděných důvodů zamítnutí je několik. Oba respondenti se shodují, že důvodem, proč takový komplexní návrh vůbec vznikl, je, že programové prohlášení vlády tehdy obsahovalo bod podpory a rozvoje meziobecní spolupráce a ministr vnitra Bublan, nechal takovou koncepci zpracovat. Vypočtené náklady na zavedení společenství obcí však byly vysoké a s nejistým výsledkem. První faktor jsou tedy nedostatečné finanční prostředky. R2: *„Ředitel odboru strategického rozvoje byl návrhu nakloněn, podporu měla i u malých obcí, ale náměstek úseku veřejné správy již návrh nepodporoval a samotný návrh skončil v resortním připomínkovém řízení. Nepomohlo mu ani to, že největší města byla proti.“* Dle R2: *„Chyběly dvě hlavní věci k prosazení do politické schvalovací fáze. Peníze a odvaha.“* R1: *„Chyběla dlouhá kvalitní široká debata, ministr financí takhle nákladný návrh taky nepodporoval a nepomohlo ani střídání vlád.“* V celkovém neobnovení návrhu a žádném dalším komplexním řešení rozvoje meziobecní spolupráce se oba respondenti (R1 i R2) shodli: *„To, že od té doby už nic takového širokého nevniklo, je tím, že následující vlády od té doby již ve svém programovém prohlášení rozvoj nových forem a konceptu meziobecní spolupráce jako takového neřeší. Také to, že návrh počítal kompenzace prostřednictvím růstu ekonomiky a vybraných daňových prostředků, přišla ovšem finanční krize.“*

Nicméně, tento návrh nové formy meziobecní spolupráce představoval naprostou raritu a kvalitativní posun veřejné správy a samosprávy směrem k modelu správy západoevropských zemí. Dle slov dnes již bývalého zaměstnance Ministerstva vnitra ČR [Respondent R1], který se na návrhu podílel, šlo doslova o: *„Revoluci v oblasti meziobecní spolupráce, která měla efektivně řešit problematiku zejména*

venkovských a malých obcí a dát jim možnost vytvořit komplexní strukturu meziobecní spolupráce, ale zejména finanční jistotu ze strany státu při současném zachování samostatnosti obce.“¹⁴⁰ Od doby zpracování a resortním připomínkování návrhu (do mezirezortního připomínkování a na vládu se dle výpovědí účastníků rozhovorů návrh nedostal) se zatím podobně rozsáhlý návrh na novou formu meziobecní spolupráce nezpracoval a ministři vnitra následujících vlád již tento návrh nové podoby meziobecní spolupráce znovu neobnovili. V oblasti meziobecní spolupráce se konaly jen dílčí úpravy současného zákonného vymezení. Dle tehdejších i současných zaměstnanců úseku veřejné správy Ministerstva vnitra ČR byl důvod zamítnutí návrhu spíše politický. „*Neochota provádět velkou systémovou změnu a riziko nepředvídatelné finanční náročnosti. Uveden byl i důvod střídání vlád a problematika prosazování dlouhodobých záměrů v takové situaci*“ [R1 i R2].¹⁴¹

Ministerstvo vnitra ČR se v dalších konceptech vydává spíše cestou modernizace veřejné správy a eGovernmentu jako celku. Zejména z důvodu, aby byla v souladu se strategickými dokumenty Evropské komise (dokument *Evropa 2020*), české vlády (dokument *Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti ČR 2012-2020* a *Národní program reforem České republiky 2014*). Do roku 2015 probíhala realizace strategie *Smart Administration* (2007 – 2015) s cílem snížení byrokratické zátěže veřejné správy a samospráv. Poté vznikl *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020*. Součástí dokumentů jsou i kapitoly týkající se rozvoje Integrovaného regionálního operačního programu a strategie regionálního rozvoje ČR. Dokumenty řeší např. problematiku neefektivně nastaveného financování přenesené působnosti státní správy na obce nebo pomoc obcím se zavedením nástrojů eGovernmentu. Česká republika se dle OSN v zavádění eGovernmentu momentálně nachází až kolem 50. Místa na světě.¹⁴² Reformě modelu meziobecní spolupráce se

¹⁴⁰ Účastník neformálního rozhovoru si nepřál být jmenován, proto bude dále označen jako Respondent – R1.

¹⁴¹ Účastníci neformálních rozhovorů si nepřáli být jmenováni, proto budou označeni jako Respondent R1 a druhý Respondent R2.

¹⁴² E15. OSN: Česko je ve vyspělosti eGovernmentu padesáté na světě (<https://goo.gl/svRdy6>, 15. 7. 2017).

však již přímo nevěnují z důvodu nezavedení tohoto tématu do programového prohlášení vlády [Respondent R2 a strategické dokumenty MV ČR].¹⁴³

Naopak Svaz měst a obcí České republiky vypracoval svůj návrh věcného řešení nové formy meziobecní spolupráce, který ale počítá jen s dílčími úpravami současného modelu meziobecní spolupráce. Návrh stojí na vzniku svazků obcí na základě půdorysu územního obvodu obcí s rozšířenou působností. Ty jsou dnes přirozenými centry svých oblastí a dle návrhu by jim v rámci svazku obcí mohly připadnout další pravomoci v oblasti samostatné působnosti. Návrh nepočítá, že by vzniklé svazky obcí mohly řešit i záležitosti přenesené působnosti. V čele svazku obcí by stál sbor starostů členských obcí. Výhodou takové formy meziobecní spolupráce by byla nepotřebnost jmenovat nevolené zástupce do takových struktur.¹⁴⁴ Svazek obcí by měl svůj rozpočet a podporoval by DSO na svém území. Byl by mezistupněm mezi obcemi a kraji. Právně by svazek obcí byl právnickou osobou založenou na základě smlouvy a řídil by se dosavadní zákonnou úpravou jako současné formy meziobecní spolupráce. Šlo by zejména o komunikační platformu, předávání zkušeností, projednávání rozvojové strategie a podporu venkovských a malých obcí pod správou obce s rozšířenou působností.¹⁴⁵ Dle vyjádření jednoho z respondentů (R1) SMO přejal, obrazně řečeno, v posledních pěti letech problematiku meziobecní spolupráce od Ministerstva vnitra ČR, které za posledních dvou vlád řeší zejména elektronizaci a eGovernment veřejné správy. To potvrzují i již zmíněné dokumenty Ministerstva vnitra ČR a naopak vydání metodické příručky *Meziobecní spolupráce: Inspirativní cesta, jak zlepšit služby veřejnosti* Svazem měst a obcí v roce 2015, aktualizovaným v roce 2016.

¹⁴³ Ministerstvo vnitra ČR. Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR (<https://goo.gl/Yww9yr>, 10. 7. 2017).

¹⁴⁴ SMO ČR. Metodika meziobecní spolupráce (<https://goo.gl/uM79KK>, 10. 7. 2017).

¹⁴⁵ SMO ČR. Metodika meziobecní spolupráce (<https://goo.gl/uM79KK>, 10. 7. 2017).

5. Závěr

5.1 Realizace francouzského modelu?

Tato diplomová práce se zabývala tématem reformy meziobecní spolupráce, jejím vymezením a srovnáním, jak může meziobecní spolupráce vypadat v praxi v České republice a Francii, ale i v jiných vybraných evropských zemích. Na základě získaných dat a poznatků metodou analýzy zkoumaných dokumentů a provedeného výzkumu zejména neformálních rozhovorů ve čtvrté kapitole *Meziobecní spolupráce v České republice* lze jednoznačně uvést, že se za pomoci výzkumného a metodologického rámce dokázal přímý vztah mezi modelem francouzské meziobecní spolupráce a návrhem Ministerstva vnitra České republiky. Nejde přitom o abstraktní inspiraci obecné povahy, ale o přebrání konkrétních bodů a principů z fungování francouzského *společenství obcí* do prostředí meziobecní spolupráce v České republice. Navrhovaný vznik nové formy meziobecní spolupráce *společenství obcí* v České republice je tak zcela zřejmou částečnou realizací francouzského modelu meziobecní spolupráce v českém prostředí. O částečnou realizaci jde proto, že návrh bere ohled i na české prostředí a legislativní vymezení a sami autoři návrhu si jsou vědomi českých specifik a nereálnosti přenášení celých systémů z jedné země do jiné. Jestliže se na návrh podíváme jako na celek, tak zjistíme, že v oblasti strukturní jsou převzaty tři základní principy fungování společenství obcí. Je to samotný vznik společenství obcí, pravidla, kterými se musí řídit a dokumenty, které musí připravit a schválit, aby bylo dané společenství obcí zapsané v rejstříku (*Program hospodářského a sociálního rozvoje území*). Zadruhé je to vnitřní struktura a orgány společenství obcí a kvalifikovaná 3/5 většina přítomných členů shromáždění společenství obcí nutných pro přijetí návrhu, tedy shodný organizační a hlasovací princip. Třetím převzatým principem jsou vytvořené povinně volitelné okruhy činností, ze kterých si společenství obcí musejí vybrat minimálně dvě, které budou vykonávány společně v rámci společenství obcí. V oblasti finanční je to převzatý princip přímého financování ze státního rozpočtu, které by zároveň neuškodilo obecním rozpočtům a nemělo by negativní dopad na výši příspěvků obcím ze sdílených daní. To jsou konkrétní shodné

body. V dalších se naopak návrh od francouzského modelu liší a zanechává již existující vymezení meziobecní spolupráce v České republice. Tím základním je tzv. *úzké vymezení meziobecní spolupráce*. Tedy, že legislativa chápe meziobecní spolupráci jen jako spolupráci obcí. Nikoliv spolupráci obcí s vyššími územně-správními celky, právníckými osobami nebo neziskovými organizacemi. Takové zjištění odpovídá na výzkumnou otázku, že návrh Ministerstva vnitra ČR na změnu podoby meziobecní spolupráce byl snahou o částečnou realizaci francouzského modelu meziobecní spolupráce do českého prostředí. Přičemž důvodem výběru právě Francie je její podobná municipální struktura, propracovaný dlouhodobě funkční systém meziobecní spolupráce a podobné silně identitní vnímání obyvatel se svojí obcí z čehož plyne silný odpor ke slučování obcí. Relevance takových snah lze navíc potvrdit vyjádřeními respondentů v rámci uskutečněných zejména neformálních rozhovorů nacházejících se ve čtvrté kapitole, kteří na daném návrhu reformy meziobecní spolupráce pracovali. Stejně tak obsahovou analýzou dalších odborných dokumentů a analýz vypracovaných Ministerstvem vnitra ČR, které se detailně zabývají zkoumáním fungování francouzského modelu meziobecní spolupráce. V neposlední řadě pak samotné programové prohlášení vlády z období zpracování návrhu na reformu meziobecní spolupráce, které obsahovalo bod řešení neefektivní veřejné správy a rozvoj konceptu meziobecní spolupráce. Tato zjištění navíc dokazují, že problematika samotné existence malých a venkovských obcí s neefektivní správou je komplexní, složitá a existuje více přístupů, jak ji řešit. V žádném případě také nejde jen a pouze o regionální či státní záležitost, ale o problematiku s níž se potýká značná část evropských zemí a je spojena s fenomény jako rychlejší stárnutí venkova, vnitřní migrace do měst a center zejména mladých lidí, vyšší nezaměstnanost, hůře dostupné služby aj. Meziobecní spolupráce se tak jeví jako vhodný nástroj, jak těmto problémům čelit a zároveň zachovat samostatné, efektivní obce s kvalitními službami. Dle tohoto pohledu se tak návrh na reformu meziobecní spolupráce s přímým financováním a státní podporou *společenství obcí* jeví jako potřebný a vhodný. Zkušenosti ze zahraničí validitu tohoto tvrzení potvrzují také. Odborníci i pracovníci Ministerstva vnitra a Svazu měst a obcí se shodují, že bude potřeba řešit tuto problematiku malých a venkovských obcí, a to bez problematického slučování obcí a

zachovat přitom současnou podobu municipální struktury. „*Bude zřejmě potřeba komplexní systémový návrh na novou podobu efektivnější meziobecní spolupráce nebo minimálně jejího financování.*“ [Respondent R2]. Uvedené příklady dobré praxe meziobecní spolupráce a odpovědi respondentů potvrzují validitu zjištěných výsledků o nastavení současného systému meziobecní spolupráce, který není efektivní, systematický a nemotivuje obce k reálné, dlouhodobé společné činnosti. Příklady správného fungování existují, příkladem je *DSO Strážště* nebo *DSO Severo-Lanškrounsko*. Je to ovšem zejména v případech, kdy sdružení obcí samo vyvíjí podnikatelskou činnost a má zajištěné svoje dostatečné příjmy nebo funguje na bázi vertikální meziobecní spolupráce (Hulst 2007: 17), kdy je členem větší, hegemoniální obec, která je schopna svazek finančně podpořit. Cílem ovšem je, a navrhovaná reforma meziobecní spolupráce takovým směrem šla, aby meziobecní spolupráce byla horizontálního typu, kdy bude zajištěna systémová podpora všem obcím a i malé a venkovské obce budou motivovány dlouhodobé, fungující svazky zakládat. Obecně také platí, že v zemích, kde je dnes rozvinutá meziobecní spolupráce, to byl právě stát a dané vlády, kdo byl hybatelem změn a finanční a legislativní podpory strukturám meziobecní spolupráce a jejímu následnému rozvoji.

5.2 Osud návrhu a směřování meziobecní spolupráce

Analyzovaný návrh na změnu formy meziobecní spolupráce nakonec prosazen nebyl, a to dle jeho tvůrců hned z několika důvodů. A ačkoliv se tomuto konkrétnímu návrhu zavřela cesta poměrně brzy a bez velkých vyhlídek na znovu prosazení v budoucnu, otevřely se tím jiné dveře pro v současnosti zpracovávané projekty. To ovšem předbíhám. Tento současný vývoj a predikci stavu meziobecní spolupráce nechávám na úplný závěr práce, nyní se vrátím ke zdůvodnění, proč tento analyzovaný návrh nebyl přijat. Po vypracování návrhu byl návrh přijat ředitelem odboru strategického rozvoje a poslán do resortního připomínkového řízení. Z důvodu velké finanční náročnosti ho však tehdejší ministr vnitra nepodpořil a bod programového prohlášení vlády o rozvoji meziobecní spolupráce tak nebyl dotažen do konce. Návrh též rozdělil na jedné straně menší města, malé a venkovské obce a na straně druhé

velká města, která byla proti návrhu, ačkoliv návrh počítal s variantou zachování výše příspěvků všem municipalitám. Od té doby již žádná následující vláda neměla ve svém programovém prohlášení rozvoj a komplexní reformu meziobecní spolupráce a pozornost Ministerstva vnitra se ubírá zejména směrem modernizace veřejné správy, eGovernmentu a pomoc samosprávám s těmito nástroji. V posledních letech se tak zejména díky grantům Evropské unie o rozvoj meziobecní spolupráce snaží zájmové organizace Svaz měst a obcí (SMO) a Sdružení místních samospráv (SMS). SMO vydal metodickou příručku, kde radí obcím v konkrétních oblastech meziobecní spolupráce (školství, sociální služby, odpadové hospodářství a další), jak ji zlepšovat a posilovat. V současnosti také běží pod hlavičkou SMO projekt analyzující funkční a aktivní dobrovolné svazky obcí s cílem případného zlepšení financování těchto struktur a zavedení motivačního prvku pro aktivní a dlouhodobě spolupracující DSO. Respondent R2¹⁴⁶ vidí: ... *„budoucí směřování meziobecní spolupráce, poté co nelze očekávat, že z Ministerstva vnitra vzejde nová koncepce, v posilování současných existujících forem meziobecní spolupráce a posílení finanční a motivační stránky svazků obcí.“* A dodává: *„Poté, co neprošla komplexní změna reforma podoby meziobecní spolupráce, iniciativu postupně přebíral SMO a snaží se být dílčími kroky a v rámci současného nastavení meziobecní spolupráci dále rozvíjet.“* Toto směřování zájmových organizací potvrzuje též projekt SMS běžící od srpna roku 2017, který má za cíl analyzovat obce do 250 obyvatel a jejich nezbytné investice a pomoci jim i prostřednictvím meziobecní spolupráce dané projekty efektivně zvládnout. Na základě získaných poznatků lze tedy uvést, že otežbe rozvoje meziobecní spolupráce v současné a blízké budoucí době drží v rukou zmíněné zájmové organizace a neočekává se, že by Ministerstvo vnitra předložilo podobný rozsáhlý návrh na komplexní reformu meziobecní spolupráce v České republice.

¹⁴⁶ Pracující dříve na Ministerstvu vnitra ČR na návrhu zmíněné reformy meziobecní spolupráce, dnes zaměstnanec Svazu měst a obcí specializující se na vedení projektů.

Summary

Presented research proved the existence of the direct connection between French model of inter-municipal cooperation and the motion to amendment of the form of inter-municipal cooperation in the Czech Republic proposed by Ministry of the Interior of the Czech Republic. The research determined two fundamental fields and presented particular congruent attributes within them. Since it is just about partial realization of French model, the research also points out the differences and points, which are left, in the proposed motion, as peculiarities of Czech environment. Since the proposed motion was not eventually implemented, there are, therefore, as a part of this dissertation, reasons explained, why did such happen and what does the perspective of evolvement of inter-municipal cooperation look like. This dissertation is provided with examples of well-done in-practice experiences and interviews with respondents, who are experienced in the field of evolvement of inter-municipal cooperation within the interest groups and the respondents, who have been working on the presented motion to amendment of the form of inter-municipal cooperation.

Seznam literatury

Publikace a odborné články

Adamcová, D. (2012). *Meziobecní spolupráce jako významný faktor územního rozvoje – příklad svazku obcí „Drahanská vrchovina.“* Brno: Mendelova univerzita.

Ali, S. – Machart, F. – Vimmr, M. K. (2012). Negativní aspekty slučování municipalit: Analýza akademické diskuze. *Acta Politologica*. Roč. 4, č. 3, s. 263-283.

Andersen, Ch. – Beramendi, P. (2008). *Democracy, Inequality, and Representation*. New York: Russell Sage Foundation.

Balík, S. (2003). *Komunální volby v České republice v roce 2002*. Brno: MPÚ.

Bečica, J. (2010). Spolupráce obcí (teorie a praxe) na území Moravskoslezského kraje. In: *Veřejná správa: sborník abstraktů z vědecké konference s mezinárodní účastí: Seč u Chrudimi*. Pardubice: Univerzita Pardubice, s. 27-36.

Berengo, M. a kol. (2011). *Italy*. Londýn: Britannica press.

Bernard, J., Illner, M., Kostelecký, T. (2011). Místní samospráva v malých obcích. In: Bernard, J., Illner, M., Kostelecký, T., Vobecká, J. *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj*. Praha: Slon, s. 32-127.

Bobbio, N. (2005). *Liberalism and Democracy*. Milan: Franco Angeli Libri.

Bolgherini, S. (2011). Local Government and Inter-Municipal Cooperation in Italy and Germany. *Occasional Papers*. Roč. 5, č. 12, s. 1-64.

Borraz, O. – Gales, P. (2005). *Urban Governance in Europe: the Government of what?* [online], dostupné na: <https://metropoles.revues.org/4297>.

Creswell, J. (1998). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions*. London: Sage.

Čepová, A. (2002). *Spolupráce obcí ve vybraném regionu*. Brno: MU v Brně.

Čermák, D., Illner, M., Vajdová, Z. (2006). Úvod. In: Čermák, D., Illner, M., Vajdová, Z. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, s. 11-33.

Čermák, D. (2006). Územní změny obcí v ČR od roku 1990. In: Čermák, D., Illner, M., Vajdová, Z. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, s. 27-37.

Čmejrek, J. (2005). Specifika komunální politiky v malých obcích ČR. In: Dančák, B., Fiala, P., Hloušek, V. *Evropeizace: Nové téma politologického výzkumu*. Brno: Masarykova univerzita, s. 72-87.

Čmejrek, J., Čopík J., Bubeníček, V. (2010). *Demokracie v lokálním politickém prostoru: Specifika politického života v obcích ČR*. Praha: Grada.

Čopík, J. (2014). *Proměny a kontinuita české komunální politiky: územní samospráva v nové době (1850-2010)*. Praha: Scriptorium.

Denters, B. (2005). *How democracy works*. Amsterdam: Amsterdam University press.

Drulák, P. (2008). *Jak zkoumat politiku: Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál.

Dušek, J. (2011). Meziobecní spolupráce malých měst a obcí v Jihočeském kraji. In: Ježek, J., Kaňka, L. *Konkurenceschopnost a udržitelný rozvoj malých měst a venkovských regionů v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita, s. 5-13.

Dvořáková, V. (2009). Italská republika: Partitokracie v re/konstrukci. In: Říchová, B. *Komparace politických systémů: Západoevropské politické systémy*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica, s. 58-96.

Dvořáková, V. (2008). *Komparace politických systémů: Základní modely demokratických systémů*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica.

Fedele, M. (2007). Italy: The Changing boundaries of inter-municipal cooperation. In: Hulst, R., Van Monfort, A. *Inter-municipal cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer, s. 117-138.

Frick, H., Hokkeler, M. (2008). *Interkommunale Zusammenarbeit: Handreichung für die Kommunalpolitik*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Fučíková, E. (2010). *Možnosti a limity spolupráce venkovských obcí. Případová studie obcí v oblasti Českého ráje*. [Diplomová práce].

Galvasová, I. (2007). *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. Brno: Georgetown.

Galvasová, I. (2009a). *Regionální politika v ČR: Efekty a nové výzvy*. Brno: GaREP.

Galvasová, I. a kol. (2009b). *Obec a její rozvoj v širších souvislostech*. Brno: GaREP.

George, A., Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social science*. Londýn: Mit Press.

Gluhak, I. a kol. (2010). *Inter-municipal cooperation. Legislative, institutional and financial framework for inter-municipal cooperation and examples of good practice*. Záhřeb: Open society institute.

Halásek, D. (2004). *Rozhodování ve veřejném sektoru*. Ostrava: VŠB Technická univerzita Ostrava.

Heidenreich, M. (2001). Complexity of local government change: Limits to rational reforming. *Public management review*. Roč. 8, č. 1, s. 31-46.

Heinz, W. (2007). Inter-municipal cooperation in Germany: The mismatch between existing necessities and suboptimal solutions. In: Hulst, R., Van Monfort, A. *Inter-municipal cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer, s. 91-115.

Hendl, J. (2016). *Kvalitativní výzkum. Základní teorie, metody a aplikace*. Praha: Portál.

Hertzog, R. (2010). Intermunicipal cooperation: A viable alternative to territorial amalgamation? In: Swianiewicz, P. *Territorial consolidation reforms in Europe*. Budapešť: Local government and public service reform initiative, s. 285-307.

Hesse, J., Bär, B., Götz, A. (2005). *Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen: Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport*. Berlin: Internationales Institut für Staats und Europawissenschaften.

Hodinka, J. (2017). *Ústní rozhovor a emailová komunikace s ředitelem a koordinátorem Dobrovolného svazku obcí Strážáň. 13. 5. 2017, Praha.*

Hokkeler, M., Frick, H. (2008). *Interkommunale Zusammenarbeit*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

Hudečková, H. (2006). *Regionalistika, regionální rozvoj a rozvoj venkova*. Praha: Česká zemědělská univerzita v Praze.

Hulst, R., Van Montfort, A. (2007). Comparative analysis and conclusions. In: Hulst, R., Van Montfort, A. *Inter-municipal cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer, s. 211-238.

Hulst, R. (2007). Intermunicipal cooperation: A widespread Phenomen. In: Hulst, R., Van Montfort, A. *Inter-municipal cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer, s. 1-21.

Chandler, J. A. (1998). *Public-private partnership for local economic development in Europe states*. Westport: Praeger.

Illner, M. (2006). Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie. In: Vajdová, Z., Čermák, D., Illner, M. *Autonomie a spolupráce: Důsledky ustanovení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, s. 80-92.

Illner, M. (2007). Institucionalizované formy spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě a jejich právní regulace. In: Čermák, D., Nejdler, P. *Participace a partnerství v místní veřejné správě*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, s. 17-26.

Illner, M. (2011). Institucionalizované formy spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě a jejich právní regulace. In: Čermák, D., Vobecká, J. *Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib*. Praha: Slon, s. 16-35.

Illner, M. a kol. (2010). *Vnitřní potenciály rozvoje menších obcí: shrnutí a závěry*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

Jeřábek, M. (2008). Švýcarsko: polopřímá demokracie – konsenzus, efektivita, stabilita. In: Dvořáková, V. *Základní modely demokratických systémů*. Praha: Oeconomia, s. 233-255.

Jetmar, M. (2015). *Podpora meziobecní spolupráce*. Praha: SMO.

- Ježek, J. a kol. (2015). *Spolupráce obcí a měst*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni.
- Jüptner, P., Polinec, M. et al. (2009). *Evropská lokální politika 2*. Praha: IPS FSV UK.
- Karlas, J. (2008). Komparativní případová studie. In: Drulák, P. *Jak zkoumat politiku: Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál, s. 62-91.
- Kerrouche, E. (2010). France and Its 36 000 Communes: An Impossible Reform? In: Baldersheim, H., Rose, L. E. *Territorial Choice: The politics of boundaries and borders*. New York: Palgrave Macmillan, s. 160-179.
- Klimovský, D. (2014). *Základy veřejné správy*. Bratislava: Wolters Kluwer.
- Klusáček, P. (2008). *Problematika malých obcí v České republice s ohledem na chod a efektivitu správy*. Brno: Masarykova univerzita. [rigorózní práce].
- Kunc, J., Dvořáková, V. (2008). Francouzská republika: Proměny vládnutí v V. republice. In: Dvořáková, V. *Komparace politických systémů: Základní modely demokratických systémů*. Praha: Oeconomica, s. 154-188.
- Kypetová, J. (2010). *Deset let francouzské meziobecní spolupráce – úspěch, který vyvolal další reformu*. Deník veřejné správy [online]. (<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6433218>).
- Kypetová, J. (2013). *Posílení meziobecní spolupráce ve Francii*. Deník veřejné správy [online]. (<http://denik.triada.cz/clanek.asp?id=6619039>).
- Malcová, K. (2011). *Švédská cesta vývoje lokální samosprávy. Free commune experiment*. Acta Politologica, roč. 3, č. 1, s. 163-177.
- Malast, J. (2016). *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni.
- Matschek, M. (2011). Interkommunale Zusammenarbeit. Schriftenreihe Recht und Finanzen für Gemeinden. Roč. 9, č. 2, s. 1-120.
- Miles, W., Creswell, J. (2003). *Research design: Qualitative, Quantitative, mixed methods approaches*. Londýn: Sage Publications.

- Munková, G. (2004). *Sociální politika v evropských zemích*. Praha: Karolinum.
- Nosálová, H. (2006). *Litva*. Praha: Libri.
- Novák, O. (2007). *Francie*. In: Jüptner, P., Polinec, M., Švec, K. *Evropská lokální politika*. Praha: IPS FSV UK, s. 11-33.
- Page, E., Goldsmith, M. (2007). *Changing government in Europe: from localism to intergovernmentalism*. Londýn: Sage.
- Pápol, T. a kol. (2006). *Problémy mikroregionů při tvorbě společných projektů*. Hradec Králové: Civitas per Populi.
- Perlín, R. (2009). *Mikroregionální strategie jako nástroj rozvoje venkova v Česku*. Praha: Agricultural economic.
- Pöttsch, H. (2005). *Die deutsche Demokratie*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Průcha, P. (1993). *Právní úprava postavení obcí v České republice*. Časopis pro právní teorii a praxi. Č. 1, s. 83.
- Ratas, U., Mäeltse, M. (2013). *Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead*. Londýn: World bank press.
- Rose, L., Stahlberg, K. (2005). The Nordic countries: still the promised land? In: Denters, B., Rose, L. *Comparing local governance: Trends and developments*. New York: Palgrave MacMillan, s. 83-99.
- Sedmíhradská, L. (2011). Voluntary municipal Associations in the Czech republic. In: Swianiewicz, P. *Working Together: intermunicipal cooperations in five central european countries*. Budapešť: open society foundations, s. 165-209.
- Schnabel, F. (2012). *Formy meziobecní a regionální spolupráce v Německu*. Moderní obce [online]. (<http://moderniobec.cz/c1-54884530-formy-meziobecni-aregionalni-spoluprace-v-nemecku>).
- Škrabal, J. (2006). *Historický lexikon obcí České republiky 1869-2005*. Praha: ČSÚ Darans.

Škaloud, J. (2005). *Úvod do politologie a metodologie politické vědy*. Praha: VŠE, oeconomica.

Šlauf, V. a kol. (1991). *Zákon o obcích (obecní zřízení) s komentářem*. Praha: Panorama.

Stănuș, C. (2011). Fine-tuning intermunicipal cooperation policy. In: Swianiewicz, P. *Working together: Intermunicipal cooperation in five central European countries*. Budapešť: Open society foundation, s. 165-209.

Steiner, R. (2003). The causes, sprej and effects of intermunicipal cooperations and municipal mergers in Switzerland. *Public management review*. Roč. 5, č. 4, s. 551-571.

Štěpán, J. (2010). *Švédsko*. Praha: Libri.

Švec, K. (2009). Příklady meziobecní spolupráce v evropských zemích: Estonsko, Finsko, Francie a Nizozemí. *Acta politologica*, roč. 1, č. 3, s. 268-283.

Svobodová, H. a kol. (2013). *Rozvojové možnosti obcí*. Praha: MMR ČR.

Swianiewicz, P. (2011). Demanded but difficult: Intermunicipal cooperation in central and eastern Europe. In: Swianiewicz, P. *Working together: Intermunicipal cooperation in five central Europe countries*. Budapešť: Open society foundations, s. 1-18.

Swianiewicz, P. (2010). Territorial fragmentation as a problem, consolidation as a solution? In: Swianiewicz, P. *Territorial consolidation reforms in Europe*. Budapešť: Open society foundations, s. 1-23.

Swianiewicz, P. (2004). Size of local government, local democracy and efficiency in delivery of local service – international context and theoretical framework. In: Swianiewicz, P. *Consolidation or fragmentation? The size of local governments in local and eastern Europe*. Budapešť: Open society institut.

Swianiewicz, P. (2002). Is there a third way between small yet ineffective and big yet less democratic? Komparative conclusion. In: Swianiewicz, P. *Consolidation or fragmentation? The size of local governments in local and eastern Europe*. Budapešť: Open society institut.

Thornley, A. (1996). *Fragmentation and Centralisation in the governance of London: Influencing the urban policy and planning agenda*. Londýn: Sage publications.

Ticháčková, J. (2014). *Meziobecní spolupráce ČR*. Praha: SMO ČR.

Vajdová, Z. (2006). Meziobecní spolupráce v Evropě. In: Čermák, D., Illner, M., Vajdová, Z. *Autonomie a spolupráce: Důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, s. 38-44.

Vanags, E., Vilka, I. (2003). *Local government reform in the baltic countries*. University of Latvia: Front press.

Váňa, T. (2013). Procesy evropské defragmentace jako inspirativní nástroj policymaking. *Středoevropské politické studie*. Roč. 15, č. 3, s. 101-122.

Vigneron, S. (2011). *Intermunicipal cooperation in west Europe*. Londýn: Green press.

Vlček, L. (2015). *Meziobecní spolupráce – inspirativní cesta, jak zlepšit služby veřejnosti*. Praha: SMO.

Walter, M. (2010). Multiple choice: The persistence of territorial pluralism in the German federation. In: Baldersheim, H., Rose, L. *Territorial choice: The politics of boundaries and borders*. New York: Palgrave Macmillan, s. 138-159.

Wegener, C. (2004). *Qualitative research*. Bonn: Political institut.

West, K. (2007). Inter-municipal cooperation in France: Incentives, instrumentality and empty shells. In: Hulst, R., Van Monfort, A. *Intermunicipal cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer, s. 67-90.

Wildmannová, M. (2001). *Jak řídit kraj, město, obec*. Brno: Masarykova univerzita.

Wollmann, H. (2011). *Reorganizing local government: Between territorial consolidation and two-tier intermunicipality* [online]. (<http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/HW-2011-Reorganizing-Local-Government.pdf>).

Internetové zdroje

[poznámka: Datum uvedené v závorce za odkazem je datum poslední kontroly funkčnosti odkazu. Odkazy na webové stránky jsou zkráceny v oficiální aplikaci společnosti Google].

CIA. *Factbook* (<https://goo.gl/3zape>, 30. 7. 2017).

ČSÚ. *Počet obyvatel ČR dle obcí, rok 2015* (<https://goo.gl/MaFJBh>, 30. 7. 2017).

ČSÚ. *Počet a struktura obcí na území ČR* (<https://goo.gl/npVkiZ>, 30. 7. 2017).

ČSÚ. *Obecní struktura v roce 1990* (<https://goo.gl/YyaV1x>, 30. 7. 2017).

Evropská charta místní samosprávy (<https://goo.gl/k51y1m>, 30. 7. 2017).

E15. *OSN: ČR ve vyspělosti eGovernmentu padesátá na světě* (<https://goo.gl/svRdy6>, 30. 7. 2017).

La Gazette. *Maintien du conseil général en milieu rural: le grand bluff* (<https://goo.gl/vmwJCd>, 30. 7. 2017).

Le Parisien. *Réforme territoriale: la tribune de Francois Hollande en intégralité* (<https://goo.gl/TAH5jr>, 30. 7. 2017).

Mikroregion Strážičtě. Oficiální webová stránka (<https://goo.gl/qMeYgM>, 30. 7. 2017).

Ministerstvo spravedlnosti ČR. *Veřejný rejstřík* (<https://goo.gl/aiNZfy>, 30. 7. 2017).

Ministerstvo vnitra ČR. *Strategický rámeček rozvoje veřejné správy České republiky* (<https://goo.gl/Yww9yr>, 30. 7. 2017).

Ministerstvo vnitra ČR. *Právní úprava sdružování obcí* (<https://goo.gl/pgY97q>, 30. 7. 2017).

Ministerstvo vnitra ČR, SMO ČR a Evropský sociální fond. *Projekt systémové podpory rozvoje meziobecní spolupráce v ČR 2013* (<https://goo.gl/uM79KK>, 30. 7. 2017).

Ministerstvo vnitra ČR, SMO ČR. *Formování meziobecní spolupráce, příklady ze zahraničí* (<https://goo.gl/6DXo7X>, 30. 7. 2017).

Ministerstvo vnitra ČR. *Návrh nové formy meziobecní spolupráce* (<https://goo.gl/Dzp81u>, 30. 7. 2017).

Ministerstvo vnitra ČR. *Struktury meziobecní spolupráce ve Francii* (<https://goo.gl/oHVg1d>, 30. 7. 2017).

Moderní obec. *Regionální správa v Itálii* (<https://goo.gl/2755Wq>, 30. 7. 2017).

Obchodní zákoník (<https://goo.gl/yfPoqh>, 30. 7. 2017).

SMO ČR. *Metodika meziobecní spolupráce* (<https://goo.gl/uM79KK>, 30. 7. 2017).

SMO ČR. *Podpora meziobecní spolupráce* (<https://goo.gl/uM79KK>, 30. 7. 2017).

Společenství obcí v provincii Arezzo. Oficiální webová stránka (<https://goo.gl/SnpAk8>, 30. 7. 2017).

Společenství obcí oblasti Vaud. Oficiální webová stránka (<https://goo.gl/cVXfp7>, 30. 7. 2017).

Společenství obcí údolí Ossau. Oficiální webová stránka (<https://goo.gl/BrqUPd>, 30. 7. 2017).

Středočeský kraj. *Rejstřík dobrovolných svazků obcí* (<https://goo.gl/3f7vHy>, 30. 7. 2017).

Svazek obcí Rheingau. Oficiální webová stránka (<https://goo.gl/e6v5ms>, 30. 7. 2017).

Úřad vlády ČR. *Přehled vlád ČR* (<https://goo.gl/DJ6s12>, 30. 7. 2017).

Vie-publique.fr. *Budget 2016: ce qui chase pour les collectivités territoriales* [Překlad názvu: Rozpočet 2016 a tlak na místní orgány] (<https://goo.gl/MVHpY8>, 30. 7. 2017).

Vie-publique.fr. *Quelles sont les dotations de l'État aux collectivités?* [Překlad názvu: Jaké jsou státní dotace obcím?] (<https://goo.gl/cH88hN>, 30. 7. 2017).

Vie-publique.fr. *Le financement de l'intercommunalité* [Překlad názvu: Financování komunit] (<https://goo.gl/ORfTC>, 30. 7. 2017).

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (<https://goo.gl/W31881>, 30. 7. 2017).

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (<https://goo.gl/dKi9vd>, 30. 7. 2017).

Zákon o meziobecní spolupráci v komentáři, Německo (<https://goo.gl/rVP5s8>, 30. 7. 2017).

Zákon č. 82-213 o samostatnosti a svobodě obcí, departmentů a regionů [Francie] (<https://goo.gl/EKjJ7j>, 30. 7. 2017).

Zákon č. 99-586 o posílení a zjednodušení spolupráce mezi obcemi [Francie] (<https://goo.gl/Mw5fSx>, 30. 7. 2017).

Zákon č. 2013-403 o volbě rady departmentů, zastupitelů a radních komunit a o změně volebního kalendáře [Francie] (<https://goo.gl/Y164gT>, 30. 7. 2017).

Seznam tabulek

Tabulka 1: Organizační formy meziobecní spolupráce.

Tabulka 2: Srovnání výhod a nevýhod kooperace obcí a slučování obcí.

Tabulka 3: Organizační formy meziobecní spolupráce ve zkoumaných zemích.

Tabulka 4: Počet a velikost obcí ve Francii v roce 2011.

Tabulka 5: Procentuální zastoupení velikostních kategorií obcí a obyvatel v nich v roce 2005, Francie.

Tabulka 6: Organizační formy meziobecní spolupráce ve Francii.

Tabulka 7: Shrnutí kompetencí společenství – obcí, aglomerací a městských.

Tabulka 8: Přehled hlavních zákonných opatření upravující formy meziobecní spolupráce a jejich kompetence.

Tabulka 9: Možné formy meziobecní spolupráce v České republice dle současné legislativy.

Tabulka 10: Počet obcí, obyvatel v nich a procentuální zastoupení.

Tabulka 11: Kontrola fungování, činnosti a minimalizace demokratického deficitu dobrovolných svazků obcí dle Jetmara.

Tabulka 12: Jednotlivé kapitoly dokumentu *Návrh nové formy meziobecní spolupráce* a jejich obsahové části.

Seznam grafů

Graf 1: Velikostní struktura obcí v ČR k 1. 1. 2016.

Graf 2: Tematické zaměření meziobecní spolupráce v České republice.

Graf 3: Hodnocení meziobecní spolupráce starosty obcí v ČR.

Graf 4: Nejpoužívanější formy meziobecní spolupráce v České republice.

Graf 5: Složení příjmů obcí a dobrovolných svazků obcí v roce 2016.

Seznam obrázků

Obrázek 1: Hustota osídlení Francie dle velikosti obcí.