

Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd
Institut politologických studií

Diplomová magisterská práce

TÉMA:

Politické aspekty fragmentace místních samospráv v ČR

Autor: **Jaroslav Vaňous**
Obor a ročník: **Politologie, 3. ročník mgr. studia**
Akademický rok: **2009/2010**
Vedoucí práce: **PhDr. Petr Jüpnter PhD.**
Datum odevzdání: **15. 1. 2010**

PROHLÁŠENÍ

Čestně prohlašuji, že jsem diplomovou magisterskou práci na Politické aspekty fragmentace místních samospráv v ČR zpracoval samostatně a vyznačil v ní veškeré použité zdroje informací.

.....

.....

PODĚKOVÁNÍ

Děkuji vedoucímu práce PhDr. Petru Jüptnerovi za cenné připomínky i rady, které mi při jejím zpracování poskytl. Děkuji rovněž ing. Marku Vetýškovi za poskytnutí pracovních materiálů Ministerstva vnitra ČR týkajících se variant řešení fragmentované struktury obcí v ČR.

Annotation

This thesis deals with the issue of the fragmented municipal structure in the Czech Republic and its political aspects. The opening part includes the circumscription of the topic, characterizes a municipality as a territorial self-government unit, it also tries to outline the miscellaneous interpretations of the term „small municipality“. Next chapter compares municipal structure of European countries with focus to municipal structure reforms and inter-municipal cooperations in selected European states. This part is followed by the description of the historical development of urban and municipal structure in the Czech Republic and the influence of its current form on municipal political systems and party systems of the municipalities. The thesis then observes the options of recent voluntary inter-municipal cooperation in the Czech Republic. Next chapter describes the shared tax income of municipalities as intended „catalysator“ of the amalgamation of Czech municipalities. The penultimate sector deals with the reforming propositions of the urban structure as seen in project of the Operative Group for Issues of Small Municipalities created by Ministry of Interior of the Czech Republic. It also brings author's own project of reorganisation of municipal structure in the Czech Republic. The final chapter resumes the issue of the thesis.

Anotace

Tato magisterská práce se zabývá problematikou politických aspektů fragmentace struktury místních samospráv v České republice. Úvodní část zahrnuje teoretické vymezení tématu, následující kapitola představuje zkušenosti vybraných evropských států při řešení projektů integrace obecních samospráv. Další oddíl se věnuje historickému vývoji sídelní a obecní struktury v České republice a jejímu současnému stavu. Čtvrtá kapitola zkoumá vliv fragmentované struktury obcí České republiky na komunální politické systémy v obcích. Práce se dále zabývá variantami dobrovolné spolupráce obcí v ČR a systémem rozpočtového určení daní pro obce jako možného nepřímého nástroje integrace obecních samospráv v ČR. Předposlední kapitola uvádí návrhy řešení reformy struktury místních samospráv se zaměřením na výstupy Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při Ministerstvu vnitra ČR. Závěrečná část analyzuje zjištěné poznatky a nabízí úvahu nad možnými alternativami vývoje systému struktury obcí v ČR do budoucnosti

Klíčová slova:

sídelní struktura, struktura obcí, municipalizace, lokální demokracie, velikost obce, meziobecní spolupráce, integrace obcí, fúze obcí

Keywords:

municipal structure, municipality amalgamation, local democracy, municipality size, inter-municipal cooperation, integration of municipalities, municipality fusion

Obsah

Úvod.....	7
Struktura práce.....	9
Metodologie práce.....	11
1. Teoretické aspekty problematiky fragmentace obecní struktury.....	12
1.1 Typologie systémů místní správy v Evropě.....	12
1.2 Vymezení pojmu obec.....	14
1.2.1 Obce v České republice.....	15
1.2.2 Výkon samostatné a přenesené působnosti obecními samosprávami v České republice.....	16
1.3 Rozlišení termínů obec, municipalita a sídlo.....	18
1.4 Problematika definice pojmu malá obec.....	19
1.5 K politické kultuře v malých obcích.....	22
1.5.1 Existuje vztah mezi velikostí místní samosprávy a zájmem občanů o lokální politiku?.....	23
1.5.2 Postoj lokální politické reprezentace ke slučování místních samospráv v kvantitativních výzkumech.....	25
2. Zkušenosti vybraných evropských států při řešení procesů meziobecní kooperace, integrace či redukce počtu místních samospráv.....	27
2.1 Srovnání obecních a municipálních struktur v evropských státech.....	27
2.2 Slovenská republika.....	30
2.3 Francie.....	33
2.4 Spolková republika Německo.....	34
2.5 Švýcarský kanton Luzern – dobrovolný proces municipalizace spojený s podporou pro integrující se samosprávy.....	37
2.6 Švédsko a Dánsko – skandinávský model centrálně řízených fúzí obcí.....	38
3. Historický vývoj sídelní struktury a struktury obcí na území ČR.....	40
3.1 1848-1918; Obce a zrození moderní samosprávy v českých zemích.....	40
3.2 Období 1918-1948; místní samosprávy ve čtyřech odlišných politických systémech.....	43
3.3 České obce v období 1948-1990; ztráta samosprávné funkce a období nedobrovolných fúzí.....	46
3.3.1 Koncept střediskových obcí.....	47

3.4 Vývoj struktury obcí po roce 1989.....	48
3.5 Současná podoba struktury obcí v České republice.....	51
4. Vliv fragmentované struktury obcí na komunální politické systémy českých obcí.....	54
4.1 Postavení nezávislých kandidátů a sdružení v české lokální politice.....	54
4.2 Tvorba komunálních koalic, podoba a soutěživost lokálních stranických systémů v České republice závislosti na velikosti obecní samosprávy.....	56
4.2.1 Kategorie nejmenších obcí.....	57
4.2.2 Kategorie obcí menší střední velikosti.....	59
4.2.3 Kategorie obcí střední velikosti a největších obcí.....	59
5. Varianty dobrovolné spolupráce obcí v České republice	61
5.1 Dobrovolné svazky obcí – příklad meziobecní spolupráce na regionální úrovni.....	62
5.2 Kooperace veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership) – příklad spolupráce obcí s privátními subjekty.....	65
5.3 Národní síť Zdravých měst ČR – příklad národní struktury spolupráce obcí	66
6. Financování obecních samospráv v ČR – rozpočtové určení daní jako nepřímý nástroj integrace obcí.....	68
7. Návrhy řešení reformy struktury obcí v České republice	74
7.1 Společenství obcí.....	74
7.2 Statutární obce.....	79
7.3 Autorův návrh alternativního konceptu pro integraci samospráv – systém municipálních celků.....	80
Závěr - analýza zjištění práce a varianty vývoje struktury obcí v ČR v budoucnosti.....	83
Přílohy.....	88
Seznam pramenů a literatury k tématu.....	94

Úvod

Problematika fragmentované sídelní a obecní struktury v České republice a jejích politických aspektů se dosud spíše nacházela mimo hlavní témata výzkumu české politické vědy. Z politologického hlediska je však na pozadí procesů fragmentace či konsolidace struktury obcí možné studovat například artikulaci zájmů politické reprezentace místních samospráv v závislosti na jejich velikosti, tlak na rozšiřování autonomie místních samospráv, vliv velikosti obcí a charakteru lokální politické kultury na podobu lokálních politických a stranických systémů či návrhy širší integrace či slučování obcí a vznik potenciálních konfliktních linií mezi centrální a komunální úrovní politiky v souvislosti s těmito projekty. Tato práce by mohla napomoci otevření problematiky fragmentace sítě obcí v České republice rozsáhlejší diskusi v rámci politologické obce, případně též přinést poznatky k dalšímu studiu komunální politiky v rámci Institutu politologických studií v Praze. V České republice se tématu dosud rozsáhleji věnovala spíše sociologická pracoviště či badatelé v oboru správní vědy. To neznamena, že by téma stálo zcela mimo zájem české politologie, spíše však bylo třeba nejdříve zkoumat a zmapovat obecnější aspekty lokální politiky v ČR. V současné době však již k výzkumům jednotlivých okruhů této problematiky přibývají příspěvky z politologických pracovišť v ČR, a to zejména od autorů, kteří svůj výzkumný zájem směřují na oblast komunální politiky – jmenujme kupříkladu S. Balíka, J. Čmejrků či P. Jüptnera. Fragmentace sídelní a obecní struktury v České republice byla také jedním z témat konference „České obce v evropském vývoji“, jež se uskutečnila v listopadu roku 2008 pod záštitou IPS. Na mezinárodní úrovni je při studiu teoretických aspektů tohoto tématu třeba zmínit zejména práce expertů na komunální politiku H. Baldersheima, M. Keatinga, M. Goldsmitha, P. E. Mouritzena, P. Swaniewiczze, H. Heinelta, N. Hlepase či A. Gustaffsona a mnoha dalších (z českých autorů získaly mezinárodní ohlas např. studie profesorů M. Illnera a Z. Vajdové ze Sociologického ústavu AVČR).

Aplikace různých variant konsolidace obecní struktury formou širší integrace či přímo redukce počtu obcí se v souvislosti s postupujícími reformami systémů veřejné správy v některých demokratických evropských zemích objevují přibližně od poloviny 20. století.¹

¹ *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation* (1995), Local and Regional Authorities in Europe, No. 56, Strasbourg: Council of Europe, s. 5; zcela odlišně probíhaly procesy slučování obcí ve většině satelitních států v rámci sféry vlivu SSSR – samosprávná funkce obcí v těchto zemích fakticky neexistovala a fúze byly řízeny rigidně centrálními mocenskými orgány

Tento proces většinou úzce souvisel s dalšími rozsáhlými reformami – decentralizací a dekoncentrací – celého systému veřejné správy a sílících požadavků na zvyšování autonomie místních samospráv.² K hlavním cílům celého procesu nejčastěji patřilo zajištění rozsáhlejšího spektra veřejných služeb, vyrovnanější systém obecního financování a jeho zefektivnění, příznivější podmínky pro ekonomický rozvoj či převod většího rozsahu činností z centrální vlády (či z zemské úrovně ve federálních státech) na samosprávu.³

Jestliže vývoj v evropském prostoru v posledních desetiletích tenduje spíše k vytváření větších obcí a municipalit, a to i v některých státech s historicky fragmentovanou sídelní strukturou, Česká republika se po zhroucení režimu hegemonní vlády KSČ v roce 1989 naopak potýkala s vysokým nárůstem počtu obcí a dnes se řadí k evropským státům s vůbec nejmenší průměrnou velikostí obcí. Vysoká fragmentace struktury obcí v ČR vede zejména na úrovni příslušných ministerských resortů k analýzám možností, jak obecní samosprávy více integrovat. Místní samosprávy by dle těchto návrhů měly být motivovány do sdružování v širší celky. Hlavní argumenty, jichž je využíváno pro obhajobu implementace procesů integrace obcí v ČR předpokládají, že schopnost menších samospráv nabídnout širší a kvalitnější služby svým občanům je zpravidla nižší. Tyto obce obvykle též disponují omezenějšími rozpočtovými možnostmi, tudíž velmi obtížně financují potřebné modernizační projekty, současně se potýkají s nízkou infrastrukturní vybaveností – postrádají např. kanalizační síť či plynofikaci. Jak např. uvádí jeden z materiálů Ministerstva vnitra České republiky, zabývající se problematikou fragmentace struktury obcí v ČR, je „*pro malé obce 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, obtížněji získávají kvalifikovaný personál, objevují se potíže se sestavením*

² *Postavení malých obcí v ČR*. Materiál Pracovní skupiny pro malé obce při MVČR, 2007, s. 6

³ NIŽŇANSKÝ, V.; HALLOVÁ, K.: *Skúsenosti kantonu Luzern s komunálnou reformou reformou*, [online]. [cit 2008-12-12] Dostupný z WWW: http://www.mesa10.sk/subory/archiv/967759200_Luzern_Internet.pdf, s. 4; *Postavení malých obcí v ČR*. Materiál Pracovní skupiny pro malé obce při MVČR, s. 4; von HÜLST, R.; van MONTFORT, A. (eds.) (2007): *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Springer: Dordrecht, s. vii

*zastupitelstva, mají omezené možnosti vydávat obecně závazné vyhlášky aj.*⁴ Materiál dále uvádí, že malé obce vydávají značné množství financí z rozpočtu na zajištění funkce místní správy, případně na své zastupitelské orgány.⁵ S postupujícím procesem suburbanizace při existenci vyššího počtu menších obecních samospráv vzniká situace, kdy občané s trvalým bydlištěm v některé z předměstských lokalit často využívají služeb mateřského města, aniž by se však okolní obce na provozu těchto služeb podílely. V České republice je tento trend zřejmý zejména v okolí velkých měst, kdy se v mnoha případech nevhodnou výstavbou z původně malých předměstských obcí stala tzv. satelitní městečka, jež dodnes postrádají odpovídající zázemí infrastruktury a služeb. Lokální samosprávné orgány také čelí stále vyšší obtížnosti při zajišťování běžného chodu menších obcí a zvyšujícím se nárokům na vybavení informačními technologiemi. Vstup postkomunistických států střední a východní Evropy do Evropské unie sice obcím otevřel nové možnosti, současně však na obecním samosprávám navýšil administrativní a legislativní zátěž. Dle výzkumu MVČR *Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím*, realizovaném v roce 2006, bylo jen na úrovni českých obcí 1. stupně zjištěno přes 3.300 rozličných činností vyžadovaných regulačními předpisy.⁶

Z hlediska zainteresovaných politických aktérů problematika zahrnuje jak lokální, tak centrální úroveň. Postoje těchto úrovní k řešení fragmentace struktury obcí se v případě České republiky staví poměrně výrazně proti sobě. Kořeny této situace lze nalézt v negativních zkušenostech s nedobrovolnou, skokovou centralizací sítě obcí, která probíhala mezi lety 1950 až 1989. I konstruktivní snaha o poskytnutí legislativního rámce na širší meziobecní kooperaci tak může být u komunálních politiků chápána jako svévůle centrálních úřadů.

Struktura práce

Cílem práce by mělo být představení tématu fragmentace struktury obcí v České republice a na základě jednotlivých kapitol též poukázání na možnosti jeho hlubšího studia v rámci politické vědy. Práce se též pokusí problematiku zasadit do širšího kontextu zkušeností dalších evropských států. Nabídne i deskripci a zhodnocení variant řešení této fragmentace, a

⁴ *Postavení malých obcí v ČR*. Materiál Pracovní skupiny pro malé obce při MVČR, 2007, s. 6

⁵ *Postavení malých obcí v ČR*. Materiál Pracovní skupiny pro malé obce při MVČR, 2007, s. 7

⁶ *Postavení malých obcí v ČR*. Materiál Pracovní skupiny pro malé obce při MVČR, 2007, s. 16

to formou přímou (návrhy Ministerstva vnitra ČR) i nepřímou (nastavení rozpočtového určení daní pro obce).

V úvodní kapitole se práce zaměří na typologii systémů místní správy v Evropě, vymezení pojmu obec, rozlišení mezi obcí, municipalitou a sídlem a základní deskripci kompetencí obcí v otázkách samosprávy a přenesené působnosti. Dále nastíní diskusi o rozdílném chápání termínu „malá obec“. Zmíní též specifický typ politické kultury v malých obcích a vztah mezi velikostí místní samosprávy a zájmem jejích obyvatel o problémy lokální politiky.

V následující kapitole se práce zaměří na srovnání struktur obcí či municipalit v evropských zemích a dále na zkušenosti vybraných evropských států při řešení problematiky meziobecní spolupráce či redukce počtu územně-samosprávných jednotek. Příklad Slovenska a Francie představuje státy s fragmentovanou sídelní i obecní strukturou, kde dosud nedošlo ke snížení počtu obecních samospráv. V Německu se situace liší dle jednotlivých spolkových zemí, Švédsko a Dánsko naopak představují příklady zemí s vysoce konsolidovanou municipální strukturou. Švýcarský kanton Luzern pak ilustruje možnosti fúzí místních samospráv postupným, dobrovolným (ač finančně zvýhodněným) procesem

Po těchto teoretičtějších kapitolách bude následovat oddíl, kde se práce bude věnovat již výhradně situaci v ČR, konkrétně pak historickému vývoji sídelní struktury na území českých zemí. Pro dnešní podobu struktury obcí je kromě historické podoby sídelní sítě klíčová zejména zkušenost s násilným slučováním v období komunistického režimu (vytvoření systému tzv. střediskových obcí). Tento proces vedl po roce 1989 k rozsáhlé dezintegraci struktury obcí zejména v první polovině 90. let 20. století.

Následující kapitola se pokusí postihnout vliv fragmentace struktury obcí na lokální politické a stranické systémy v obcích. Práce se bude věnovat fenoménu nezávislých kandidátů v komunální politice, soutěživosti stranických systémů a charakteru lokálních vládních koalic v závislosti na velikosti obce.

Další část práce se zaměří na současné možnosti spolupráci místních samospráv v ČR. Ta je realizována zejména v podobě tzv. dobrovolných svazků obcí – mikroregionů. Tato kooperace však nepřekračuje rámec dobrovolného sdružování místních samospráv v rámci

konkrétních úkonů v oblasti samostatné působnosti. Práce též zmíní spolupráci veřejného a soukromého sektoru (místní akční skupiny) a příklad národní struktury kooperace samospráv.

Téma financování samospráv v ČR představuje náplň další kapitoly práce. V roce 2001 došlo k výraznému obměnění přerozdělovacího modelu rozpočtového určení daní, zaváděného od roku 1993. Tento novelizovaný model znevýhodňoval zejména malé samosprávy. Jako kontroverzní byly ze strany malých obcí vnímány především skokové přechody mezi jednotlivými velikostními kategoriemi obcí, z toho plynoucí počet obyvatel jako jediné kritérium těchto kategorií RUD či vysoké rozdíly v příjmech ze sdílených daní na jednoho obyvatele.⁷ Nastavení RUD po roce 2001 bylo použito jako stimulátor integrace obcí, na lokální úrovni vyvolalo značné kontroverze a později vedlo k založení paralelních zájmových struktur zejména nejmenších samospráv (vznik Sdružení místních samospráv ČR v roce 2008).

Řešení fragmentované struktury obcí představovalo jednu z hlavních náplní činnosti specializované Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí založené při MVČR v roce 2004. Bylo vypracováno několik variant širší kooperace či integrace samospráv – společenství obcí (tento projekt byl dokonce dopracován do stadia věcného návrhu zákona), statutární obce či širší možnost kooperace veřejného a soukromého sektoru. Tyto návrhy budou obsahem předposlední části práce. Autor se v této kapitole rovněž pokusí o návrh vlastního konceptu municipálních celků.

V závěru práce shrne hlavní zjištěné poznatky a na jejich základě budou uváženy alternativy vývoje struktury obcí v České republice do budoucnosti.

Metodologie práce

Z hlediska metodologie práce vychází zejména z obsahové analýzy jednotlivých pramenů. Práce využívala díla nejen politologická, ale též sociologická, demografická, juristická, historická či z oblasti ekonomie a veřejné správy. Některá z těchto děl měla interdisciplinární charakter. A právě tato víceoborová dimenze zdrojů představuje důležitý faktor, bez kterého by výzkum této problematiky neměl valného smyslu. Specifickou část zdrojů tvořily pracovní

⁷ ZIKL, J.: *Novela RUD účinná k 1.1.2008. Novela RUD účinná k 1.1.2010. Hospodaření ÚSC*. [online]. [cit. 2008-12-04] Dostupný z WWW: www.spov.org/data/files/senat-03-08-2008.ppt

materiály Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při Ministerstvu vnitra České republiky, která se problematikou řešení fragmentované struktury obcí v České republice poměrně detailně zabývala. Tyto zdroje byly autorovi zapůjčeny pro účely zpracování přímo z příslušného ministerstva. Zkoumány byly též rozhovory poskytnuté představiteli místních samospráv a zájmových sdružení obcí v rámci veřejně dostupných pramenů, pokud se dotýkaly tématu práce (taktéž názory aktérů – nečlenů orgánů obecní samosprávy, kteří v poslední době v některé z obcí usilovali o osamostatnění místní části). Při podrobnějším rozpracování některých kapitol v rámci dalšího výzkumu lze uvažovat o užití dalších metod – např. metody komparace při širším srovnání procesů konsolidace struktury obcí v jednotlivých evropských státech, jež v práci byla využita spíše okrajově.

Autor rovněž zamýšlel oslovit starosty vybraných obecních samospráv formou dotazníkového šetření ke zjištění jejich postojů k jednotlivým okruhům, jimiž se tato práce zabývá, návratnost těchto dotazníků však byla tak nízká, že by neumožnila formulaci relevantních závěrů. Část kontaktních e-mailových schránek uvedených na webových stránkách obcí nebyla funkční či vůbec neexistovala, část starostů na dotazník vůbec neodpověděla, další sice odpověď v jistém časovém horizontu přislíbili, svůj slib ovšem nesplnili. Téměř nulová návratnost tak ztěžuje reflexi názorů představitelů lokální politiky ke konfliktním bodům problematiky fragmentace struktury obcí v České republice.

1. Teoretické aspekty problematiky fragmentace obecní struktury

1.1 Typologie systémů místní správy v Evropě

Samospráva a státní správa tvoří dvě základní složky veřejné správy.⁸ Státní správu lze zjednodušeně chápat jako veřejnou správu uskutečňovanou státem formou přímou či zprostředkovanou. Samospráva pak označuje oprávnění územně samosprávných celků k samostatnému výkonu vymezeného okruhu záležitostí.⁹ Samospráva se dále člení na územní – místní – samosprávu a zájmovou samosprávu. Pojem územní samospráva charakterizuje veřejnou správu, kterou realizují ve vlastním zájmu státem uznané subjekty nestátního

⁸ PRŮCHA, P. (2004): *Správní právo, obecná část*. Brno: Doplněk, s. 56

⁹ POMAHAČ, R.; PRŮCHA, P. (2002): *Lexikon – Správní právo*. Ostrava: Sagit, s. 492-493

charakteru – veřejnoprávní územní korporace (v případě ČR tedy obce a kraje).¹⁰ Tyto subjekty jsou oprávněné vytvářet vlastní orgány a vydávat podzákonné právní předpisy. V současné době neexistuje jednotný evropský správní prostor, naopak situace se v rámci jednotlivých regionů dosti liší. Odlišuje se též míra autonomie územních samospráv, role jejich institucí či rozsah a kvalita poskytování veřejných služeb. Systémy místní správy v Evropě lze rozdělit na dva základní modely – angloamerický a kontinentální.¹¹ Angloamerický model se vyznačuje faktickou neexistencí dvojkolejnosti správy, tj. nerozlišujeme zde mezi státní správou a samosprávou. Místní samosprávné orgány disponují v tomto modelu širokou autonomií.¹² Kontinentální model místní správy lze dále rozčlenit na tři systémy:

- severoevropský (skandinávské státy) – charakterizují jej plošně rozsáhlé municipality s vysokým průměrným počtem obyvatel a širokou autonomií;
- systém středoevropský (Německo, Rakousko, Švýcarsko) – velikost obcí či municipalit se v tomto systému liší, autonomie místních samospráv je poměrně široká (avšak v přesně vymezeném rámci);
- systém francouzský (např. Francie, Španělsko, Itálie) – zpravidla fragmentovaná sídelní a obecní struktura, vysoký stupeň kontroly místní správy centrálními úřady, orgány státní správy a samosprávy vykonávají činnost odděleně.¹³

Politologové Page a Goldsmith jsou autoři další typologie vztahů mezi ústřední a místní správou – rozlišují jihoevropské a severoevropské systémy. Obce v jihoevropské systémech disponují poměrně nízkým počtem kompetencí a současně vyšší mírou lokálního patriotismu.¹⁴ Naopak severoevropské systémy se obvykle vyznačují konsolidovanou municipální strukturou se silnými samosprávnými jednotkami zajišťujícími široké spektrum kvalitních veřejných služeb.¹⁵ Tato typologie v průběhu času prošla dalšími úpravami, když např. Hesse a Sharpe navrhli klasifikaci na Franco-skupinu (Francie, Španělsko, Itálie, Portugalsko...), Anglo-skupinu (Velká Británie, Irsko, USA...) a Severo- a středoevropskou

¹⁰ PRŮCHA, P. (2004): *Správní právo – Obecná část*. Brno : Doplněk, s. 62

¹¹ *Obce v evropském správním prostoru*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 2

¹² *Obce v evropském správním prostoru*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 2

¹³ *Obce v evropském správním prostoru*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 3

¹⁴ JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. (2007): *Evropská lokální politika*. Praha: IPS FSV UK, s. 236

¹⁵ JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. (2007): *Evropská lokální politika*. Praha: IPS FSV UK, s. 236

skupinu (skandinávské státy, Německo, Rakousko...).¹⁶ Pro Českou republiku, Polsko a Maďarsko byla později na základě odlišného historického vývoje navržena zvláštní kategorie Středo- a východoevropských zemí (i přes jisté podobné znaky se Severo- a středoevropskou skupinou).¹⁷ Sami autoři zmíněných typologií však upozorňují, že klasifikace jsou pouze orientační a některé státy lze do konkrétních kategorií zařadit pouze s výhradami.

1.2 Vymezení pojmu obec

Obec lze definovat jako základní územní samosprávný celek, jehož území je vymezeno hranicemi. Obec sdružuje fyzické osoby, které mají na jejím území trvalý pobyt a může být součástí vyššího územního samosprávného celku – např. kraje. Obec je též veřejnoprávní korporací, disponuje vlastním majetkem a právní subjektivitou.¹⁸ Institucionální rámec obce tvoří zastupitelský orgán a dále orgány exekutivní a správní. Věcná působnost obcí, která se dělí na samostatnou a přenesenou působnost, představuje vymezený okruh společenských vztahů, předmět, obsah a rozsah činností, v nichž každá jednotlivá obec realizuje své pravomoci.¹⁹ Samostatná působnost zahrnuje obecní samosprávu, jež je vázána pouze zákony a obecně závaznými předpisy ústředních orgánů státu. Přenesená působnost označuje úsek výkonu státní správy, který stát nerealizuje přímo, nýbrž prostřednictvím orgánů obce.²⁰ Na její výkon jsou samosprávám od státu poskytovány finanční dotace. Meziobecní spolupráce se zpravidla realizuje na dobrovolné bázi – tj. institucionalizovanou spoluprací dvou či více obecních samospráv, jejímž cílem je efektivnější či levnější vykonávání konkrétních úkolů, než kdyby takové úkoly vykonávala obec sama. Širší integraci vedoucí ke snížení počtu místních samospráv je možné uskutečnit formou fúzí či sloučením (lze se setkat též s termíny municipalizace či amalgamizace), a to buď dobrovolně (s možností finanční motivace ze státních prostředků), či obligatorně na základě nařízení z centrální úrovně.²¹ Mezistupeň mezi oběma přístupy pak odpovídá modelu dvouúrovňové struktury, kde nižší úroveň tvoří autonomní obce se samosprávnými kompetencemi a jistou mírou autonomie a nad nimi pak existuje vyšší úroveň (nazývaná např. společenství obcí či společný obecní úřad). Společný výkon se může týkat jak oblasti samostatné, tak přenesené působnosti..

¹⁶ JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. (2007): *Evropská lokální politika*. Praha: IPS FSV UK, s. 236

¹⁷ JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. (2007): *Evropská lokální politika*. Praha: IPS FSV UK, s. 237

¹⁸ § 1-2 Zákona č. 128/2000 Sb. o obcích

¹⁹ KOUDELKA, Z. (2003): *Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003 včetně úplného znění obecního a krajského zákona*. Praha: Linde, s. 27

²⁰ KOUDELKA, Z. (2003): *Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003 včetně úplného znění obecního a krajského zákona*. Praha: Linde, s. 37-40

²¹ STROHMAIER, J. (2008): *Interkommunale Standortkooperation*. München: GRIN Verlag, s. 37

1.2.1 Obce v České republice

Celé území České republiky se člení podle Ústavy ČR na obce. Výjimku tvoří území vojenských újezdů, v nichž je újezdním úřadem vykonávána pouze přenesená – nikoli samostatná – působnost. Obec spravuje volené zastupitelstvo sestávající dle zákona nejméně z pěti členů (na Slovensku se lze setkat v obecních samosprávách do 40 obyvatel i s tříčlennými zastupitelstvy), může disponovat vlastním majetkem a hospodaří dle vlastního rozpočtu.²² Další orgány obce tvoří rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce.²³ Vznik nové obce se připouští sloučením dvou nebo více sousedních obcí či oddělením části obce, přičemž počet obyvatel nově vzniklé obce musí dosahovat alespoň 1.000.²⁴ V nově vzniklé obci je nutno vyhlásit volby do zastupitelstva. Mandát zastupitelů zaniká při sloučení obcí, pokud se obec pouze připojí k jiné, pozbývají mandát jen zastupitelé připojující se obce.²⁵ Pokud se občané místní části obce rozhodnou pokusit o osamostatnění, musí dle zákona postupovat následovně:

- připravit vznik přípravného výboru pro konání místního referenda;
- podat návrh na konání místního referenda na příslušný obecní úřad;
- projednat tento návrh na zastupitelstvu příslušné obce a vyhlásit termín pro konání místního referenda;
- zajistit konání místního referenda;
- v případě kladného výsledku referenda pak podá příslušná obec návrh na oddělení své místní části na příslušný krajský úřad;
- krajský úřad, v případě splnění všech podmínek, rozhodne o osamostatnění dané místní části – počet obyvatel v místní části musí být vyšší než 1.000.²⁶

Zastupitelstvo obce má dle zákona o obcích právo zřizovat v jejích částech osadní výbory, minimální počet členů výboru je stanoven na tři osoby. Členové výboru musí mít stálé

²² Články 99-101 Ústavy České republiky

²³ § 5 Zákona č. 128/2000 Sb. o obcích

²⁴ Hranice počtu obyvatel je benevolentnější např. v Maďarsku, naopak např. v Bulharsku se vyžaduje až 6.000 obyvatel. Viz: SWANIEWICZ, P.: „Existuje tretia cesta medzi malými, hoci neefektívnymi a veľkými, avšak menej demokratickými miestnymi samosprávami? Porovnávacie závery a poučenia.“ In: SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia; Veľkosť miestnych samospráv ve Strednej a Východnej Európe*. Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, s. 60

²⁵ ČERNOHORSKÝ, J. (ed.) (2002): *Příručka člena zastupitelstva obce*. Praha : VCVS ČR, s. 16

²⁶ Blíže např.: *Samostatný Libhošť*; Informační brožura obyvatel obce Libhošť, vydal přípravný výbor pro účely místního referenda s cílem osamostatnit místní část Libhošť od Nového Jičína, září 2009

bydliště v části obce, kde je osadní výbor ustaven. Zástupci osadního výboru nejsou přímo voleni, nýbrž jsou vybírání zastupitelstvem, které rovněž určí předsedu výboru.²⁷ Tomu na zasedání zastupitelstva musí být uděleno slovo, pokud o něj požádá. Osadní výbor je dále oprávněn:

- předkládat zastupitelstvu obce, radě obce a výborům návrhy týkající se rozvoje části obce a rozpočtu obce;
- vyjadřovat se k návrhům předkládaným zastupitelstvu obce a radě obce k rozhodnutí, pokud se týkají části obce;
- vyjadřovat se k připomínkám a podnětům předkládaným občany kteří jsou hlášeni k trvalému pobytu v části obce, obecním orgánům.²⁸

1.2.2 Výkon samostatné a přenesené působnosti obecními samosprávami v České republice

Každá obecní samospráva v ČR musí zajistit výkon samostatné i přenesené působnosti. Tzv. základní rozsah přenesené působnosti – např. přestupkové řízení – jsou povinny vykonávat všechny obce. Tento model výkonu veřejné správy se nazývá smíšený, spojený či duální model a je založen na principu výkonu státní správy územní samosprávou, vedle které mohou existovat specializované orgány státní správy, avšak nikoliv orgány státní správy se všeobecnou působností.²⁹

Jestliže v otázkách samosprávy jsou si všechny obce v ČR rovny, míra výkonu přenesené působnosti se tedy může lišit. Jak však poznamenává politolog P. Swaniewicz, tato rovnost místních samospráv představuje poněkud iluzorní jev.³⁰ Reálný rozsah výkonu kompetencí obcí do značné míry závisí na jejich velikosti. To znamená, že i v rámci výkonu samostatné působnosti obce navazují kooperativní vztahy s okolními samosprávami, které mají pro tento výkon vhodnější zázemí. V České republice se lze ovšem setkat i případy, kdy některé kompetence vykonává nejbližší větší sídelní jednotka, a to bez jakéhokoliv meziobecního smluvního vztahu. Swaniewicz k tomuto jevu na základě svých studií dodává, že obyvatelé

²⁷ §120 Zákona č. 128/2000 Sb. o obcích.

²⁸ §121 Zákona č. 128/2000 Sb. o obcích.

²⁹ POSTRÁNECKÝ J.: *Vybrané aspekty vývoje veřejné správy v České republice*. Příspěvek na národní konferenci „Efektivní stát, partner samosprávy, Senát Parlamentu České republiky, 2. listopadu 2005

³⁰ SWANIEWICZ, P.: „Existuje tretia cesta medzi malými, hoci neefektívnymi a veľkými, avšak menej demokratickými miestnymi samosprávami? Porovnávacie závery a poučenia.“ In: SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia; Veľkosť miestnych samospráv ve Strednej a Východnej Európe*. Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, s. 64

menších obcí v ČR (ale např. i v Polsku) považují rozsah výkonu kompetencí těchto samospráv za dostatečný, naopak občané větších měst by logicky souhlasili s jejich další decentralizací.³¹ Samostatnou působností obcí lze v ČR vymezit zejména následující oblasti:

- hospodaření s majetkem obce a sestavení rozpočtu obce, hospodaření dle daného rozpočtu a vyúčtování za minulý rok, zřizování peněžních fondů;
- zakládání, zřizování a rušení příspěvkových organizací, rozhodování o účasti obce v obchodních společnostech a nadacích;
- stanovení druhů místních poplatků;
- vydávání obecně závazných vyhlášek;
- rozhodování o vyhlášení místního referenda, uzavírání dohod o změně hranic obce, volba, zřizování a ustanovení orgánů obce, rozhodnutí o účasti obce ve svazku obcí,
- schvalování programu rozvoje obvodu obce;
- úkoly v oblasti školství, zdravotní a sociální péče;
- zřizování obecní policie;
- čistota obce, odvoz komunálního odpadu a likvidace, zásobování vodou a čištění odpadních vod;
- správa a údržba zařízení, které slouží k uspokojení potřeb občanů obce (pokud jsou ve vlastnictví obce);
- ukládání sankcí podle tohoto zákona, udělování čestného občanství a cen obce.³²

V rámci výkonu státní správy, která stále zahrnuje až 80 % výkonu veškeré veřejné správy obecními samosprávami v ČR, zákon rozeznává obce 1. stupně, obce s pověřeným obecním úřadem – tedy 383 obcí 2. stupně vykonávající další úkoly přenesené působností, v nichž sídlí např. stavební úřady nebo matriční úřady a konečně obce s rozšířenou působností – 205 obcí 3. stupně, na něž byla přenesena většina kompetencí zrušených okresních úřadů.³³ Zvláštní kategorii pak tvoří statutární města, jenž mohou své území členit na městské obvody či městské části a zde vytvářet orgány samosprávy i státní správy. Zákon však neukládá

³¹ SWANIEWICZ, P.: „Existuje tretia cesta medzi malými, hoci neefektívnymi a veľkými, avšak menej demokratickými miestnymi samosprávami? Porovnávacie závery a poučenia.“ In: SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia; Veľkosť miestnych samospráv ve Strednej a Východnej Európe*. Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, s. 64

³² § 35-36 Zákona č. 128/2000 Sb. o obcích

³³ NOVÁKOVÁ, M.: *Reforma veřejné správy jako proces decentralizace v moderním demokratickém státě*. Bakalářská práce na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, 2007, s. 10-11 [online]. [cit 2009-04-04] Dostupný z WWW: http://is.muni.cz/th/165922/pravf_b/Reforma_VS-bakalarka_28_6_07.doc,

statutárnímu městu žádnou povinnost tyto orgány zřídit. Postavení Prahy jako hlavního města a jejích městských částí je upraveno zvláštním zákonem, Praha tvoří současně obec i kraj.³⁴

1.3 Rozlišení termínů obec, municipalita a sídlo

Pro označení základní územně-samosprávné jednotky je využíván též pojem municipalita. Termínem municipalita lze dle definice V. Kaly, J. Příkryla a J. Vraného charakterizovat:

- *primárně sociálně ekonomickou jednotku, v maximální míře zajišťující věcné potřeby svých obyvatel;*
- *územní správní jednotku (obec), jejíž velikost a potenciál umožňuje objektivně zhodnotit její možnosti v procesu finančního rozdělování a vyrovnávání;*
- *prostorovou správní jednotku, jejíž vybavenost, kulturní a sociální klima umožňuje vytvářet prostředí pro dostatečnou identitu občana.*³⁵

Jako municipality tak lze chápat integrované samosprávné celky s dostatečnou mírou autonomie, obvykle složené z většího počtu sloučených obcí, které jsou schopny zajistit širší spektrum veřejných služeb – měly by tedy být charakteristické zejména pro státy s konsolidovanou municipální strukturou. Korelaci procesu konsolidace struktury obcí a navýšení rozsahu vykonávaných funkcí však nelze označit za pravidlo platné bez výjimek. H. Heinelt a N. Hlepas se pokusili o bodovou klasifikaci vertikálních pravomocí systémů místních samospráv ve vybraných evropských státech dle rozsahu výkonu veřejných služeb, míry finanční autonomie a podílu jejich rozpočtových výdajů.³⁶ Jako nejslabší se v tomto přehledu obce ve Francii, Itálii či Španělsku. Na opačné straně škály se ocitly skandinávské státy či Nizozemí. Ve skupině států se slabými obcemi dle kritérií Heinelta a Hlepase však figurovaly i státy s nízkým počtem místních samospráv (Řecko a zejména Portugalsko), naopak např. maďarské obce patřily v rámci daného výzkumu k nejsilnějším.

Při rozlišení termínu obec a municipalita by mělo být uváženo též sémantické hledisko. V Řecku se nejmenší samosprávné jednotky (obvykle do 1.000 obyvatel) označují v anglickém

³⁴ ČERNOHORSKÝ, J. (ed.) (2002): *Příručka člena zastupitelstva obce*. Praha : VCVS ČR, s. 18-19

³⁵ KALA, V.; PŘÍKRYL, J.; VRANÝ, J. (1992): *Správa & samospráva obce*. Praha: Naše vojsko, s. 20

³⁶ Viz.: HEINELT, H; HLEPAS, N.: „Typologies of Local Government Systems“. In: BÄCK, H; HEINELT, H; MAGNIER, A (2006): *The European Mayor; Political leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag, s. 28

překlada jako *communities*, lidnatější jako *municipalities*. V Rumunsku je označení *municipiu* používáno pro městský typ sídla, jež čítá obvykle nad 15.000 obyvatel a vyznačuje se adekvátním infrastrukturním zázemím. V České republice není zatím zvykem obce nazývat municipalitami (podobně například v německém jazyce je pro obce používáno v drtivé většině termínu *Gemeinde*). O užití pojmu municipalita v českém prostředí tak lze uvažovat právě pro skupinu států s konsolidovanou municipální strukturou a současně širší autonomií místních samospráv.³⁷

Pojem obec též není možné zcela ztotožnit s termínem sídlo. Jako sídlo zpravidla označujeme *prostorový útvar, vymezený hranicemi katastru, v jehož zastavěné části plošně dominují stavby pro bydlení a pro další účely*.³⁸ Do skupiny venkovských sídel lze zařadit samoty, osady, vesnice či rekreační a zahrádkářské soubory.³⁹ Druhou kategorií tvoří sídla městského typu. V souvislosti s rozlišením mezi sídlem a obcí je též třeba upozornit na rozlišení pojmů sídelní struktura (sídelní síť chápaná spíše z historického hlediska) a struktura obcí či municipální struktura (současná síť obcí či municipalit jako základních jednotek územní samosprávy). V Evropě se lze setkat jak se státy, v nichž téměř každé sídlo tvoří samosprávnou obec (dle typologie Hesseho a Sharpeho by se této kategorii nejvíce blížila Franco-skupina), tak se státy, jejichž municipality jsou složeny většího počtu sídel (skandinávské státy, Belgie, Nizozemí...). V ČR se dosud eviduje na 15.000 částí obcí a 13.000 katastrálních území, území obce tak zpravidla tvoří několik sídel (částí obce).⁴⁰

1.4 Problematika definice pojmu malá obec

Pojem malá obec je nejen v rámci studia problematiky sídelní struktury často uváděným termínem. Nelze však spolehlivě prokázat, zda je možné tento termín přesněji definovat např. pomocí maximálního počtu obyvatel. I kdyby však tato hranice byla stanovena, bude se vyznačovat znakem každé takto stacionárně vymezené kategorie – totiž svou nehybností. Jestliže by např. za malé obce měly být považovány takové obce, jež nedosahují 2.000 (1.500,

³⁷ V tomto pojetí je pojem municipalita též užíván v této práci.

³⁸ Kolektiv autorů (2006): *Principy a pravidla územního plánování*. Ústav územního rozvoje ČR, kapitola B.3: Trendy a koncepce územního rozvoje, podkapitola B.3.3.2.1: Venkovské obce – sídla, s. 1 [online]. [cit 2009-11-04]. Dostupný z WWW: http://www.uur.cz/images/pap/KapitolaB/B3321_VenkovskeObceSidla_20070509.pdf

³⁹ Kolektiv autorů (2006): *Principy a pravidla územního plánování*. Ústav územního rozvoje ČR, kapitola B.3: Trendy a koncepce územního rozvoje, podkapitola B.3.3.2.1: Venkovské obce – sídla, s. 1 [online]. [cit 2009-11-04]. Dostupný z WWW: http://www.uur.cz/images/pap/KapitolaB/B3321_VenkovskeObceSidla_20070509.pdf

⁴⁰ PERLÍN, R.: *Venkov, typologie venkovského prostoru*. Praha, materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 5

1.000) obyvatel, pak hrozí, že některé obce budou při počtu obyvatel na rozhraní tohoto čísla fluktuovat z jedné kategorie do druhé a přitom je zřejmé, že jeden, dva či padesát obyvatel nad i pod limitem charakter obce nijak zásadně nezmění. Ze subjektivního pohledu občana Švédska, Dánska, Nizozemí, Velké Británie, ale i např. některých států bývalé FR Jugoslávie by samosprávná obec o 3.000 obyvatelích byla jistě považována za velmi malou.⁴¹ Pokud by se však nacházela na území České republiky, bude velmi pravděpodobně mít status města a pravděpodobně pro ni nebude využíván termín malá obec.

Na problematiku definice kategorie malých obcí ve struktuře obecních samospráv v rámci České republiky upozornil v jedné ze svých studií politolog V. Bubeníček. V textu uvádí, že malé obce lze vymezit buď dle hustoty zalidnění, nebo dle počtu obyvatel.⁴² První kritérium má však tu nevýhodu, že za malé obce považuje všechny samosprávy s hustotou zalidnění nižší než 100 obyvatel/km². Tento postup ovšem vede k vyloučení obcí s malou rozlohou katastrálního území a naopak se v této kategorii může objevit např. menší horské město s rozptýlenější zástavbou (například Železná Ruda má hustotu zalidnění jen 26 obyvatel/km², Javorník 39 obyvatel/km², Jáchymov cca 68 obyvatel/km², nižší hustotu než 100 obyvatel/km² vykazuje i čtyřtisícové město Cvikov na Českolipsku, téměř osmitisícový Vimperk či Kraslice se 7.500 obyvateli, obě posledně jmenovaná města navíc patří k obcím s rozšířenou působností). Z uvedených příkladů vyplývá, že takové kritérium v českých podmínkách nelze dostatečně uplatnit. Jako vhodnější se zdá stanovení hranice maximálního počtu obyvatel. Bubeníček zmiňuje hranici 3.000 obyvatel, což je minimální limit pro prohlášení obce městem (pokud nebyla městem do roku 1954).⁴³ S touto hranicí bylo mj. počítáno již v při konstrukci systému tzv. střediskových obcí v tehdejší ČSSR. V současné době by se však pod tímto limitem nacházelo přes 90 % českých obcí. P. Maříková ve své studii rozlišuje malé obce (do 500 obyvatel) a venkovské obce (do 2.000 obyvatel).⁴⁴ Geograf R. Perlín však upozorňuje, že obce či města s 2.000 – 10.000 obyvateli jsou mnohdy

⁴¹ Například profesor J. Amdan ve své studii o Norsku stanovuje horní hranici malých obcí až na 5000 obyvatel, blíže viz: AMDAN, J.: *The emerging Norwegian municipal structure: Alternative options – and their consequences – for the political and organisational reform of the local and regional levels*. In: *European Journal of Spatial Development*, August 2007 [online]. [cit 2009-07-20] Dostupný z WWW: http://www.nordregio.se/EJSD/debate_Amdam070830.pdf

⁴² BUBENÍČEK, V.: „Výzkum komunálních volebních kampaní v malých obcích.“ In: NĚMEC, J.; ŠŮSTKOVÁ, M (Eds.) (2006): *III. Kongres českých politologů, Olomouc 8.-10. 9. 2006*, Praha – Olomouc, s. 744

⁴³ BUBENÍČEK, V.: „Výzkum komunálních volebních kampaní v malých obcích.“ In: NĚMEC, J.; ŠŮSTKOVÁ, M (Eds.) (2006): *III. Kongres českých politologů, Olomouc 8.-10. 9. 2006*, Praha – Olomouc, s. 744

⁴⁴ MAŘÍKOVÁ, P.: *Malé obce - sociologický pohled*, Praha, ČZU, 2004, materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí, s. 2

definována dle potřeby jednotlivých autorů, tj. taktéž mohou být zařazeny kategorie venkovských obcí.⁴⁵ Lze tedy konstatovat, že přednost před urbanistickým, sociálním, historickým či administrativním chápáním sídla dostává kritérium statistické, jež představuje jednoduché, avšak nikoli ideální řešení. Pokud bychom se zaměřili na administrativní pojetí, tak například Swaniewicz upozorňuje, že místní samosprávy s méně než 1.000 obyvatel vůbec nejsou schopny některé funkce vykonávat a že jednotkové náklady na výkon administrativy značně narůstají v obcích s méně než 5.000 obyvateli.⁴⁶ S obdobnými obtížemi se lze setkat i při pokusech o stanovení optimální velikosti obce.⁴⁷ Na půdě Rady Evropy se o tomto tématu dlouhodobě vede diskuse, vyhovujícího konsensu v této otázce však doposud nebylo dosaženo. Lze se opírat o definici M. Keatinga, jež podmiňuje optimální velikost obce čtyřmi následujícími kritérii:

- ekonomická efektivita – nalezení takové optimální velikosti obce, aby bylo možno zajistit poskytování co největšího množství veřejných služeb za předpokladu co nejnižších nákladů;
- demokracie – tj. typ struktury, jež může nejlépe zabezpečit veřejnou kontrolu samosprávy a přiměřenou zodpovědnost;
- distribuce – zajištění nejrovnoměrnějšího rozmístění služeb a daňového zatížení;
- rozvoj – definování optimálních podmínek pro podporu ekonomického rozvoje obce.⁴⁸

Kaetingově vymezení však konkrétní či alespoň přibližný počet obyvatel chybí. Zdá se, že tato problematika bude i nadále postrádat konsensuální řešení. Právě proto, že v Evropě existuje tak široká variabilita systémů sídelní struktury, lze očekávat, že i další debaty týkající se optimální velikosti samospráv budou spíše deklaratorního než závaznějšího charakteru.

⁴⁵ PERLÍN, R.: *Venkov, typologie venkovského prostoru*. Praha, materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 4

⁴⁶ SWANIEWICZ, P.: „Existuje tretia cesta medzi malými, hoci neefektívnymi a veľkými, avšak menej demokratickými miestnymi samosprávami? Porovnávacie závery a poučenia.“ In: SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia; Veľkosť miestnych samospráv ve Strednej a Východnej Európe*. Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, s. 60

⁴⁷ Již slavný řecký filosof Platón stanovil jako ideální počet obyvatel polis hodnotu 7 faktorial, tedy 5040. Tento počet ovšem neměl zahrnovat všechny obyvatele města, nýbrž jen „hlavy domácností“. Viz: SWANIEWICZ, P.: „Veľkosť miestnej samosprávy a efektívnosť poskytovania miestnych služieb – medzinárodný kontext a teoretické pozadie.“ In: SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia; Veľkosť miestnych samospráv ve Strednej a Východnej Európe*. Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, s. 16

⁴⁸ HAMALOVÁ, P. ; PAPÁNKOVÁ, Z.: „K aktuálnym problémom komunálnej reformy v SR.“ In: ŽÁRSKÁ, E.; ŠEBOVÁ, M. (Eds.) (2004): *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky*, Bratislava: Ekonomická univerzita, s. 26

1.5 K politické kultuře v malých obcích

Lokální politická kultura ve smyslu vzorců politického chování a hodnocení politických jevů nabývá v malých obcích specifické podoby.⁴⁹ V tomto typu obecních samospráv se lze zpravidla setkat s více konsensuálním přístupem politických aktérů v rozhodovacích procesech. Poměrně vysokou roli v případě malých obcí hraje prizma odporu k tzv. „velké“ politice. Tyto znaky vytvářejí příhodné podmínky pro působení nezávislých kandidátů či jejich sdružení na úkor celonárodně etablovaných politických stran.⁵⁰ Sociolog D. Ryšavý potvrzuje poměrně rozšířený úhel pohledu komunálních politiků v ČR v této velikostní kategorii: „*Nikdy jsem nepřipustil, aby tady nastala velká politika. Komunální je komunální a velká je velká...*“, řekl v rozhovoru bývalý starosta asi patnáctisetlávého městečka. Jeho nástupkyně měla podobně za to, že se v obci „*nijak zvlášť nepolitikaří...* Hlavní je zájem města.“⁵¹ Členství v politické straně dle názoru většiny starostů rozhodně nepatří k důležitým vlastnostem lokálního politika. Naopak velmi důležitou roli zde hraje „dobrá morálka“ a dobrá znalost problémů místních občanů.⁵² P. Jüptner v souvislosti s politickou kulturou v komunálních politických systémech českých obcí uvádí též důraz na práci pro obec v kooperativním duchu a poukazuje na chápání politických stran jako „nutného zla“ v rámci těchto systémů.⁵³ Kromě České republiky se důležitou rolí fenoménu „antistranictví“ v komunální politice vyznačuje např. Francie.⁵⁴ Míra politizace na lokální úrovni by tak logicky měla být vyšší ve větších obcích a městech a rovněž ve státech s konsolidovanou municipální strukturou. Dle D. Ryšavého však velikost obce není jedinou proměnnou, kterou je třeba v této otázce zohlednit. „*Za poměrně prokázaný lze považovat závěr, že míru politizace zřetelně ovlivňuje velikost obce. Povaha tohoto vztahu by však měla být předmětem dalšího zkoumání. Otázkou je, zda se realitě blíží spíše model lineární souvislosti (čím větší*

⁴⁹ Zde se opět setkáváme s problémem stanovení hranice velikostní kategorie malých obcí, pro účely této kapitoly si stanovme horní hranici 2.000 obyvatel.

⁵⁰ JÜPTNER, P.: „Local lists in the Czech Republic.“ In: REISER, M.; HOLTMANN, E (eds.) (2008): *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*. Wiesbaden: VS Verlag, s. 34

⁵¹ RYŠAVÝ, D.: „Komunální je komunální a velká je velká! K hypotéze politizace lokálních politických elit.“, *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, vol. 42, No. 5, 2006, s. 953

⁵² RYŠAVÝ, D.: „Komunální je komunální a velká je velká! K hypotéze politizace lokálních politických elit.“, *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, vol. 42, No. 5, 2006, s. 957

⁵³ JÜPTNER, P.: „Local lists in the Czech Republic.“ In: REISER, M.; HOLTMANN, E (eds.) (2008): *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*. Wiesbaden: VS Verlag, s. 35

⁵⁴ NOVÁK, O.: „Francie.“ In: JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. (2007): *Evropská lokální politika*. Praha: IPS FSV UK, s. 19

obec, tím vyšší míra politizace) nebo model dvou odlišných typů politik (lokální a celostátní-pozn. aut.), mezi nimiž neexistuje plynulý přechod. Navíc lokální politika nezůstává beze změn. „Neexistuje jednoduchý nebo univerzální vliv velikosti. Její efekt, do jaké míry vůbec existuje, se zdá být spíše podmíněným (kontingentním) vlivem závislým na mnoha dalších faktorech spojených s takovými okolnostmi, jako je institucionální uspořádání.“⁵⁵

Z. Mlynář v jedné ze svých studií zmínil komparativní výzkumy veřejného mínění Eurobarometer z počátku 90. let, jež se týkaly celkového chápání demokratického politického systému občany v Polsku, Maďarsku a tehdejší Československu. Účastníci byli mj. dotázáni na důležitost provádění rozhodnutí na co nejnížší úrovni, což se přirozeně dotýká místních samospráv. Zatímco 54 % tázaných v Polsku a 47 % v Maďarsku uvedlo, že tento jev souvisí s demokracií velmi, v Československu tak poněkud překvapivě učinilo jen 40 % respondentů. 46 % Čechů a Slováků uvedlo, že provádění rozhodnutí na co nejnížší úrovni souvisí s demokracií jen do jisté míry. 14 % se pak vyjádřilo v tom smyslu, že tento fakt s demokracií souvisí nepříliš či vůbec.⁵⁶ Jestliže uvážíme, že Československo tehdy procházelo obdobím dezintegrace struktury obcí spojené s rekonstitucí mnoha malých obcí, zdá se překvapující, že za důležitá považovalo rozhodnutí na místní úrovni nejnížší procento respondentů právě zde. Při takovémto procesu by naopak důraz na potřebu rozhodování na lokální úrovni měl být vysoký.

1.5.1 Existuje vztah mezi velikostí místních samospráv a zájmem občanů o lokální politiku?

Politologové Page a Goldsmith či Newton a Nielsen vyslovili hypotézu že vyšší průměrná velikost místních samospráv obvykle vede k vyššímu zájmu veřejnosti o lokální politiku, respektive rozmanitější aktivitě občanské společnosti.⁵⁷ V otázce vztahu procesu municipalizace a míry politické participace občanů se dle některých výzkumů po zvětšení velikosti municipalit skutečně zvýšila intenzita místního politického života a rovněž pozornost obyvatel věnovaná konkrétním problémům lokální politiky, na druhou stranu se

⁵⁵ RYŠAVÝ, D.: „Komunální je komunální a velká je velká! K hypotéze politizace lokálních politických elit.“, Sociologický časopis/Czech Sociological Review, vol. 42, No. 5, 2006, s. 967

⁵⁶ MLYNÁŘ, Z.: „K pojetí demokracie po „reálném socialismu“ (Srovnávací studie o Polsku, Maďarsku a ČSFR).“ In: Politologická revue, Praha: Česká společnost pro politické vědy, 1994/0, s. 39

⁵⁷ SWANIEWICZ, P.: „Velkost miestnej samosprávy a efektívnosť poskytovania miestnych služieb – medzinárodný kontext a teoretické pozadie.“ In: SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia: Velkost miestnych samospráv v Strednej a Východnej Európe*. Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, s. 8

však snížil osobní kontakt mezi komunálními politiky a jejich voliči.⁵⁸ Politolog P. E. Mouritzen na základě studia dánské lokální politické kultury zjistil, že se důvěra občanů v místní samosprávu snižuje v municipalitách nad 100.000 obyvatel (ve velkých městech zpravidla získávají širší pole působnosti různé zájmové skupiny, aktivita těchto uskupení může být v některých případech doprovázená klientelismem, korupcí a dalšími negativními jevy), naopak příznivé ohlasy voličů získaly municipality s počtem obyvatel mezi 15.000 až 20.000.⁵⁹ Velmi malé obce mají určitou výhodu v tom smyslu, že se téměř všichni obyvatelé navzájem znají, dennodenně se setkávají a je zde tedy poměrně snazší komunální politiky podrobit přímé názorové konfrontaci, současně však hrozí, že se politická reprezentace menších samospráv bude v jistých případech záměrně vyhýbat nepopulárním krokům, už jen z čistě psychologických důvodů, aby se nestalo terčem kritiky svých spoluobčanů, jejichž každodennímu kontaktu se v malém sídle nelze vyhnout. To potvrzují i slova nizozemského politologa B. Denterse, dle něž je společenská důvěra v malých komunitách založena na silných osobních vazbách. Pokles komunitní a společenské důvěry vyplývající z rostoucí velikosti municipality se pak odráží v poklesu důvěry k lokálním politickým reprezentantům.⁶⁰ P. Swaniewicz na stejné téma na základě svých výzkumů dodává: „*Obyvatelé z malých obcí se cítí lépe informováni a častěji (osobně – pozn. aut) znají místní poslance. Ve všech analyzovaných zemích (Maďarsko, ČR, Polsko, Bulharsko – pozn. aut.) je účast v komunálních volbách v negativním vztahu k velikosti (tj. obyvatelé se více zajímají a jsou více zapojeni do místních veřejných záležitostí). Ve větších městech dochází častěji k výměně starosty, což může být interpretováno jako menší spokojenost voličů s výkonem místní samosprávy ve velkých městech.*“⁶¹ Nelze tedy zatím jednoznačně prokázat, že zájem občanů o problémy lokální politiky na místní úrovni je vyšší ve státech s větší průměrnou velikostí samospráv.

⁵⁸ SWANIEWICZ, P.: „*Velkost miestnej samosprávy a efektívnosť poskytovania miestnych služieb – medzinárodný kontext a teoretické pozadie.*“ In: SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia; Velkost miestnych samospráv ve Strednej a Východnej Európe*. Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, s. 10

⁵⁹ SWANIEWICZ, P.: „*Velkost miestnej samosprávy a efektívnosť poskytovania miestnych služieb – medzinárodný kontext a teoretické pozadie.*“ In: SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia; Velkost miestnych samospráv ve Strednej a Východnej Európe*. Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, s. 10

⁶⁰ SWANIEWICZ, P.: „*Velkost miestnej samosprávy a efektívnosť poskytovania miestnych služieb – medzinárodný kontext a teoretické pozadie.*“ In: SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia; Velkost miestnych samospráv ve Strednej a Východnej Európe*. Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, s. 8

⁶¹ SWANIEWICZ, P.: „*Velkost miestnej samosprávy a efektívnosť poskytovania miestnych služieb – medzinárodný kontext a teoretické pozadie.*“ In: SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia; Velkost miestnych samospráv ve Strednej a Východnej Európe*. Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, s. 68

1.5.2 Postoj lokální politické reprezentace ke slučování místních samospráv v kvantitativních výzkumech

Politická reprezentace menších obcí velmi často uvádí jako negativum obecních fúzí obavy z pozbytí samosprávné funkce obce, jejímž výsledkem je též ztráta identity či suverenity obce.⁶² Právě důraz na identitu a samosprávnou funkci obcí tvoří zásadní překážku pro projekty konsolidace fragmentované struktury obcí. Politolog J. Čmejrek k tomu uvádí: *Jestliže veřejná správa usiluje o lepší komunikaci s veřejností a o širší zapojení občanů do veřejného života, pak tyto snahy mají příznivější podmínky v menších správních jednotkách. Proto stejné tlaky, jež na jedné straně podněcují integrační tendenci, na straně druhé vedou i k upevňování lokální identity a autonomie.*⁶³ P. Swaniewicz zmiňuje, že vyšší vědomí identity místní samosprávy souvisí s komunitním přístupem k místní demokracii, jež převažuje v zemích s fragmentovanou strukturou obcí. Naopak např. v Polsku – tj. ve státě s konsolidovanou municipální strukturou – je více zdůrazňováno pojetí kladoucí důraz na větší efektivitu poskytování veřejných služeb samosprávami.⁶⁴ Přesto i v této zemi, která patří z hlediska tlaku na změny počtu místních samospráv k nekonfliktním, došlo v některých gminách ke stížnostem zastupitelů z bývalých samostatných obcí, kteří upozorňovali, že většina finančních prostředků z rozpočtu je investována do „centrálního sídla“. Příklady studií P. Swaniewiczze rovněž ukázaly, že termín „suverenita“ obce je ve státech s fragmentovanou strukturou obcí (v kombinaci s nižší mírou autonomie místních samospráv) do značné míry symbolický, neboť v menších obcích není prakticky možné zajistit výkon celé řady veřejných služeb.⁶⁵

⁶² NIŽŇANSKÝ, V.; HALLOVÁ, K.: *Skúsenosti kantonu Luzern s komunálnou reformou reformou*, [online]. [cit 2008-12-02], Dostupný z WWW: http://www.mesa10.sk/subory/archiv/967759200_Luzern_Internet.pdf, s. 10, mohl by však být příbuzný i s pojmem samosprávná funkce

Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, s. 60

⁶³ ČMEJREK, J.: „Občané v lokálním politickém procesu.“ In: NĚMEC, J.; ŠŮSTKOVÁ, M (Eds.) (2006): *III. Kongres českých politologů, Olomouc 8.-10. 9. 2006*, Praha – Olomouc s. 708

⁶⁴ SWANIEWICZ, P.: „Existuje tretia cesta medzi malými, hoci neefektívnymi a veľkými, avšak menej demokratickými miestnymi samosprávami? Porovnávacie závery a poučenia.“ In: SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia; Veľkosť miestnych samospráv ve Strednej a Východnej Európe*.

⁶⁵ SWANIEWICZ, P.: „Existuje tretia cesta medzi malými, hoci neefektívnymi a veľkými, avšak menej demokratickými miestnymi samosprávami? Porovnávacie závery a poučenia.“ In: SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia; Veľkosť miestnych samospráv ve Strednej a Východnej Európe*.

Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, s. 65

⁶⁶ VAJDOVÁ, Z.: „Samospráva v obcích a městech v sedmém roce existence.“ *Data & Fakta – informace z výzkumu*, No. 6, 1997, Praha : Sociologický ústav, s. 3-4

V roce 1997 se problematika snížení počtu obecních samospráv stala součástí výzkumu mezi starosty obcí v České republice.⁶⁶ Výzkumu se zúčastnilo 73 starostů obcí do 2.000 obyvatel a 446 starostů obcí nad 2.000 obyvatel. Šetření ukázalo, že jejich postoj k této otázce nezávisí na regionu, nýbrž na počtu obyvatel konkrétního města či obce. Ve výzkumu byla položena následující otázka: „*Představte si situaci, kdy úřady navrhnou sloučení města (obce), kde jste v současnosti starostou, s jednou nebo několika sousedními obcemi. Takový návrh by podle Vás byl velmi dobrý, dobrý, špatný, nebo velmi špatný?*“⁶⁷ Za dobrý návrh fúze označili starostové měst nad 50.000 obyvatel, naopak 64 % starostů oslovených obcí do 2.000 obyvatel projekt označili za špatný či velmi špatný. Další otázka se týkala vyjádření, zda by sloučení přineslo zlepšení či zhoršení vzhledem k některým okolnostem veřejné správy na lokální úrovni. V tomto bodě nejvíce kladných odpovědí zaznamenalo:

- zvýšení efektivity zajištění služeb v městě (obci);
- zvýšení rozsahu městských (obecních) služeb;
- zvýšení autonomie města (obce) vzhledem k centrálním orgánům státní správy;
- zvýšení možnosti přizpůsobení veřejných služeb potřebám občanů.⁶⁸

Zajímavé je, že v této podotázce se korelace mezi velikostí a počtem negativních odpovědí nevyskytovala, přesto uvedené pozitivní změny zmínila jen asi třetina dotazovaných starostů. Naopak téměř 70 % starostů vyjádřilo obavy ze zhoršení podmínek pro místní demokracii, dále obtížnější kontakt mezi občany a zastupiteli, pocitu solidarity mezi občany a zvýšení nerovností v rozdělení veřejných služeb. Výzkum též poukázal na obavy komunálních politiků ze sporů mezi jednotlivými částmi obcí či měst po případném sloučení. Tři čtvrtiny oslovených starostů v tomto ohledu očekávalo zhoršení a 20 % se domnívalo, že nedojde k žádné změně.⁶⁹

⁶⁷ VAJDOVÁ, Z.: „Samospráva v obcích a městech v sedmém roce existence.“ Data & Fakta – informace z výzkumu, No. 6, 1997, Praha : Sociologický ústav, s. 3-4

⁶⁸ VAJDOVÁ, Z.: „Samospráva v obcích a městech v sedmém roce existence.“ Data & Fakta – informace z výzkumu, No. 6, 1997, Praha : Sociologický ústav, s. 4

⁶⁹ VAJDOVÁ, Z.: „Samospráva v obcích a městech v sedmém roce existence.“ Data & Fakta – informace z výzkumu, No. 6, 1997, Praha : Sociologický ústav, s. 4

V roce 2000 pak byl k záležitosti možné redukce počtu obcí proveden srovnávací výzkum mezi českými, slovenskými a polskými starosty.⁷⁰ Zatímco u českých a slovenských starostů převládlo odmítavé stanovisko, u jejich polských kolegů poměrně často absentovalo konkrétnější vyjádření. Tyto rozdíly se shodují se závěry polského politologa P. Swaniewicze a potvrzují hypotézu, že v Polsku dlouhodobě nepatří otázka řešení problematiky municipální struktury k prioritám tamní lokální politiky, které by bylo třeba řešit. Čeští a slovenští starostové se shodně vyjádřili v tom smyslu, že buď o fúzi vůbec nestojí, či o ní neuvažují (obávali se například konfliktů mezi obyvateli, odcizení občana a zastupitele, snížení podpory místní demokracie).⁷¹

2. Zkušenosti vybraných evropských států při řešení problematiky meziobecní kooperace, integrace či redukce počtu místních samospráv

2.1 Srovnání obecních a municipálních struktur v evropských státech

V evropském prostoru lze nalézt jak země, v nichž jednotlivé obce či municipality dosahují značné populační a plošné velikosti (Velká Británie, Švédsko, Dánsko, Litva, země bývalé Jugoslávie, Belgie, Nizozemí...), tak i státy, kde dosud přetrvává značný podíl malých obcí (ČR, Slovensko, Francie, Švýcarsko či Ukrajina). Hranice mezi fragmentovanou a konsolidovanou strukturou místních samospráv není jednoduché stanovit, P. Swaniewicz například navrhuje do první skupiny zařadit takové státy, kde nejméně 25 % obcí čítá méně než 1.000 obyvatel a současně nejméně dvě třetiny obcí nedosahují 5.000 obyvatel.⁷² Doplňme, že států, kde došlo v posledních desetiletích ke konsolidaci obecní struktury, stále přibývá. Ve Velké Británii, Polsku, Dánsku, Švédsku, Portugalsku, Belgii, Nizozemí, Litvě, Bulharsku, Makedonii či Černé Hoře již vůbec či téměř neexistují samosprávy s méně než 1.000 obyvatel. Státy s vyšší průměrnou velikostí municipalit však tohoto stavu téměř výhradně dosáhly na základě varianty řízeného slučování z centrální úrovně. Značné rozdíly

⁷⁰ BALDERSHEIM, H.; ILLNER, M.; WOLLMANN, H. (eds.) (2003): *Local Democracy In Post-Communist Europe*. Opladen: Leske+Budrich, s. 294

⁷¹ BALDERSHEIM, H.; ILLNER, M.; WOLLMANN, H. (eds.) (2003): *Local Democracy In Post-Communist Europe*. Opladen: Leske+Budrich, s. 294

⁷² SWANIEWICZ, P.: „Existuje tretia cesta medzi malými, hoci neefektívnymi a veľkými, avšak menej demokratickými miestnymi samosprávami? Porovnávacie závery a poučenia.“ In: SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia; Veľkosť miestnych samospráv ve Strednej a Východnej Európe*. Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, s. 60

mezi evropskými zeměmi lze nalézt též v míře obecní samosprávné autonomie a decentralizace.⁷³

Tabulka č. 1: Změny v počtu obcí (municipalit) v západní Evropě ve 2. polovině 20. století⁷⁴

Stát	Před rokem 1950	Polovina 70. let	Počátek 90. let	Pokles v % za celé období
Rakousko	3.999	3.183	2.301	42
Belgie	2.669	2.359	589	78
Dánsko	1.387	277	275	80
Francie	38.814	36.489	36.433	5
Německo (Záp.)	24.512	14.242	8.426	67
Velká Británie	2.028	521	457	76
Řecko	5.959	6.037	5.760	1
Itálie	7.781	8.056	8.100	-
Lucembursko	127	126	118	7
Nizozemsko	1.015	862	647	36
Norsko	744	445	454	41
Portugalsko	303	303	305	-
Španělsko	9.214	8.655	8.082	12
Švédsko	2.281	464	284	87
Švýcarsko	3.097	3.072	3.039	2

V průběhu 70. let 20. století významně poklesl počet obcí či municipalit například v tehdejší Německé spolkové republice, dále pak ve Velké Británii z původních 1.549 na 522 či v Belgii z 2.359 na 596.⁷⁵ Obdobný trend byl v tomto období zvolen i v tehdejších socialistických republikách střední a východní Evropy – v Maďarské lidové republice došlo mezi lety 1962 a 1988 ke snížení počtu obcí z 3.021 na 1.364, v Bulharské lidové republice dokonce z 2.178 na počátku 50. let na 255 na konci 80. let.⁷⁶ V těchto státech však obce představovaly pouze

⁷³ von HÜLST, R.; van MONTFORT, A. (eds.) (2007): *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Springer: Dordrecht, s. 2

⁷⁴ *Vztahy mezi vládami a místními samosprávami v zemích Evropské unie*. Věstník Ministerstva pro místní rozvoj ČR, č. 2/1998, [online]. [cit. 2009-03-20]. Dostupný z WWW: <http://www.obce.cz/mmr/vestniky/vestnik98-02/9802v02.htm>

⁷⁵ NOVÁK, O.: „Francie.“ In: JÚPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. (2007): *Evropská lokální politika*. Praha: IPS FSV UK, s. 24

⁷⁶ SWANIEWICZ, P.: „Velikost miestnej samosprávy a efektívnosť poskytovania miestnych služieb – medzinárodný kontext a teoretické pozadie.“ In: SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia: Velikost miestnych samospráv ve Strednej a Východnej Európe*. Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, s. 12

administrativní jednotky, jejich slučování se zde stalo spíše prostředkem upevnění centrální moci.

Tabulka č. 2 : Průměrný počet obyvatel a průměrná rozloha samospráv ve vybraných zemích Evropy v roce 2004⁷⁷

Země	% obcí pod 1000 obyvatel	Průměrný počet obyvatel v obci	Průměrná rozloha obce (km ²)
Litva	0	66.000	1.166
Bulharsko	0	35.000	432
Švédsko	0	29.500	1.595
Nizozemí	0,2	20.500	60
Dánsko	0	18.000	150
Polsko	0	16.000	130
Makedonie	3	15.800	209
Slovinsko	3	10.300	106
Albánie	0	10.000	77
Finsko	5	10.500	730
Norsko	4	9.000	710
Chorvatsko	3	8.800	104
Rumunsko	2	7.600	81
Itálie	24	6.500	38
Estonsko	9	5.700	178
Španělsko	61	5.000	60
Lotyšsko	32	4.300	115
Maďarsko	54	3.300	32
Lucembursko	15	3.900	22
Slovensko	68	1.900	17
Česká republika	80	1.600	13
Francie	77	1.300	15

Trend poklesu počtu místních samospráv v mnoha evropských státech pokračoval až do současnosti. Mezi lety 1990-2009 se počet samospráv redukoval v již sjednoceném Německu z 16.061 na 12.013 (tomuto poklesu výrazně napomohly tzv. nové spolkové země – Braniborsku se skládalo ještě v roce 1995 z 1.696 obcí, v roce 2009 pak činil počet místních samospráv již pouze 419, v Sasku ve stejném období došlo ke snížení z 860 na 491, přesto průměrná rozloha i počet obyvatel místní samosprávy v Německu patří v evropském měřítku k podprůměrným), v Dánsku z 275 na 98, v Řecku z 5.922 na 1.034, na Islandu ze 197 na 79, v Nizozemí z 647 na 441 či ve Finsku z 455 na 348.⁷⁸ Rozsáhlou municipalizací prošly též např. Litva či nejnověji Lotyšsko. Vlády států s tradičně vysokým počtem obcí, kde nedošlo k redukci jejich počtu (Francie, Itálie, Španělsko), dnes velmi intenzivně podporují programy

⁷⁷ *Komunálna reforma. Materiál pre verejnú diskusiu*. Bratislava: Úrad vlády SR, 2004. Údaje pro rok 2009 viz příloha č. 1 této práce: Počet místních samospráv, jejich průměrná rozloha a průměrný počet obyvatel ve vybraných evropských státech v roce 2009

⁷⁸ *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation* (1995), Local and Regional Authorities in Europe, No. 56, Strasbourg: Council of Europe, s. 12, vlastní výzkum

dobrovolné meziobecní kooperace a vícestupňové integrace při zachování samostatnosti místních samospráv.

2.2 Slovenská republika

Slovenská republika se z hlediska stavu sídelní i obecní struktury nachází v podobné situaci jako ČR. Počet slovenských obcí se ustálil těsně pod 2.900, téměř 70 % z nich čítá méně než 1.000 obyvatel (žije zde cca 16 % populace), cca 4 % pak méně než 100 obyvatel.⁷⁹ Slovensko se vyznačuje odlišným charakterem sídelní struktury, kterou determinoval především hornatý terén. Výchozí stav obcí před vlnami slučování v období hegemonní vlády KSČ tak byl nižší než v tehdejší ČSR, mezi lety 1950 a 1989 došlo k jejich poklesu z 3.344 na 2.694. Ani míra fragmentace struktury obcí po roce 1989 pak nenabyla takového rozsahu jako v případě ČR. Faktem však zůstává, že zejména nejmenší obce se obvykle nacházejí v periferních oblastech země (zejména na severovýchodě a centrální části jižního Slovenska – v kontrastu s ekonomicky rozvinutější západní částí země a s územím podél velkých říčních toků, kde je průměrný počet obyvatel v obcích vyšší) a dochází v nich ke zdatnému úbytku obyvatelstva. Geograf Dušan Sloboda upozorňuje, že postupně může dojít k „vymření“ desítek malých obcí. Dále podotýká: „*Malým obcím chybí finanční zdroje na základní rozvoj a plnohodnotně fungovat zde nemůže ani místní samospráva, neboť starostové pracují většinou na čtvrtinový úvazek. Bud' se tyto obce přičlení k větším či sloučí s dalšími, nebo se úplně vylidní a zaniknou.*“⁸⁰ V. Nižňanský, jenž za vlád premiéra M. Dzurindy zastával funkci zmocněnce pro reformu veřejné správy, dokonce Slovensko v této souvislosti nazývá „skanzenem Evropy“.⁸¹ Potenciální fragmentaci struktury obcí bylo *de facto* zamezeno v roce 2001, kdy Národní rada Slovenské republiky přijala zákon, jenž umožňuje vznik nové obce pouze tehdy, jestliže bude čítat více než 3.000 obyvatel.⁸² Navíc místní samosprávy disponovaly zákonnou možností dobrovolné spolupráce v otázkách přenesené působnosti,

⁷⁹ *Komunálna reforma. Materiál pre verejnú diskusi.* Bratislava: Úrad vlády SR, 2004

⁸⁰ JANCURA, V.: *Zmiznú desiatky malých obcí. Ak sa nepričlení.* In: Pravda, 19. 10. 2007 [online]. [cit. 2009-04-30]. Dostupný z WWW: http://spravy.pravda.sk/zmiznu-desiatky-malych-obci-ak-sa-nepriclenia-fa7-/sk_domace.asp?c=A071019_105323_sk_domace_p29

⁸¹ JANCURA, V.: *Zmiznú desiatky malých obcí. Ak sa nepričlení.* In: Pravda, 19. 10. 2007 [online]. [cit. 2009-04-30]. Dostupný z WWW: http://spravy.pravda.sk/zmiznu-desiatky-malych-obci-ak-sa-nepriclenia-fa7-/sk_domace.asp?c=A071019_105323_sk_domace_p29, doplňme, že V. Nižňanský uvádí v článku nepřesný údaj, když tvrdí, že v kantonu Luzern (kterému se ve svých pracích poměrně zevrubně věnoval) se podařilo zredukovat počet municipalit ze 107 na 60. V době, kdy článek vyšel, počet municipalit uvedeného kantonu přesahoval číslo 90.

⁸² KLING, J.; NIŽŇANSKÝ V.; PILÁT, J.: „Samostatnosť nadovšetko – miestna samospráva a poskytovanie služieb na Slovensku.“ In: SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia; Veľkosť miestnych samospráv ve Strednej a Východnej Európe.* Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, s. 28

ktelé by obtížně řešily samy, a to formou tzv. společných obecních úřadů. Ty mohou skupiny obcí vytvářet dle své potřeby při zachování rovnocenného postavení všech zúčastněných a rovněž autonomního rozhodování obcí. Příspěvky na provoz úřadu obce poskytují dle vzájemné dohody. Kontrolní funkci může zajišťovat jak zastupitelstvo jednotlivých členských obcí, tak i společná schůze zřizovatelů společného obecního úřadu.⁸³ V roce 2004 existovalo na území SR přes 120 takovýchto úřadů, ve všech krajích bylo v působnosti těchto úřadů více než 50 % obcí, k nejčastěji sdíleným kompetencím patřily stavební práce, sociální služby či problematika veřejných komunikací.⁸⁴ Slovenští starostové však podobně jako jejich čeští kolegové vůči projektům konsolidaci obecní struktury zaujímají v mnoha případech negativní stanovisko – obávají se především poklesu podpory lokální demokracie a ztráty kontaktu mezi občany a jejich komunálními zastupiteli.⁸⁵

Varianta komunální reformy, jež by upravila strukturu obcí, a to i formou redukce jejich počtu, se na Slovensku dlouhodobě diskutuje. Měla být součástí jedné z fází reformem veřejné správy, která se začala připravovat v roce 1999.⁸⁶ V roce 2000 byla pak Dzurindovou vládou přijata Koncepce decentralizace a modernizace veřejné správy, na níž o tři roky později navázal Projekt decentralizace veřejné správy pro léta 2003-2006. Ve druhém dokumentu se mj. uvádělo: „...*Ukazuje se, že města nemají a nebudou mít v souvislosti s decentralizací problémy organizačního charakteru, ale spíše problémy související s financováním přesunutých úloh. Při přesunu rozsáhlých zřizovatelských kompetencí na obce existují problémy jejich zabezpečování malými obcemi. Proto některé úlohy zůstaly v režimu přeneseného výkonu působnosti státní správy (školství), nebo byly přenesené na vyšší územní celky (zdravotnictví, kultura, část sociálních věcí). Tento stav však diskriminuje města, schopná zabezpečit mnohé z uvedených úloh. Jako důvody, proč není možné odevzdat více úloh obcím, se nejčastěji uvádí: velký počet malých obcí, vysoký podíl výdajů malých obcí na*

⁸³ KLING, J.; NIŽŇANSKÝ V.; PILÁT, J.: „Samostatnosť nadovšetko – miestná samospráva a poskytovanie služieb na Slovensku.“ In: SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia; Veľkosť miestnych samospráv ve Strednej a Východnej Európe*. Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, s. 42

⁸⁴ HAMALOVÁ, P. ; PAPÁNKOVÁ, Z.: „K aktuálnym problémom komunálnej reformy v SR.“ In: ŽÁRSKÁ, E.; ŠEBOVÁ, M. (Eds.) (2004): *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky*, Bratislava: Ekonomická univerzita, s. 30

⁸⁵ BALDERSHEIM, H.; ILLNER, M.; WOLLMANN, H. (eds.) (2003): *Local Democracy In Post-Communist Europe*. Opladen: Leske+Budrich, s. 294

⁸⁶ HAMALOVÁ, P. ; PAPÁNKOVÁ, Z.: „K aktuálnym problémom komunálnej reformy v SR.“ In: ŽÁRSKÁ, E.; ŠEBOVÁ, M. (Eds.) (2004): *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky*, Bratislava: Ekonomická univerzita, s. 21

*správu, či nedostatečná kvalifikace představitelů malých obcí pro takovéto úkony.“*⁸⁷ Materiál následně konstatoval potřebu posoudit vhodné varianty pro konsolidaci struktury obcí a vznik větších základních územně správních jednotek v období do následujících komunálních voleb.

Oba zmíněné vládní návrhy měly vést k posílení obecní autonomie, nicméně ke snížení počtu obcí nakonec nedošlo. Jelikož jsou si slovenské místní samosprávy dle zákona rovny, měly by být schopny zajistit veškeré kompetence, které na ně byly reformou přeneseny.⁸⁸ Výsledkem modernizace byl transfer více než 400 kompetencí z přenesené působnosti do samostatné působnosti či převedení rozsáhlého majetku na obce.⁸⁹ Slovensko navíc v roce 2004 vstoupilo do EU, což přineslo obcím další nárůst správních úkonů. Konsolidace struktury obcí v rámci reformy neproběhla, některé kompetence tak musely zůstat v rámci výkonu přenesené působnosti a jiné byly svěřeny do agendy vyšších územně správních celků – tedy krajů. V tomto období se objevují další návrhy řešení této problematiky jako např. smluvní prohloubení meziobecní kooperace pro výkon přenesené působnosti (i varianta obligatorního uzavírání takových smluv), tak i varianty slučování obcí či vytvoření svazu s vlastní právní subjektivitou a administrativním centrem, kde by se členským obcím ponechala jistá míra autonomie (návrh podobný níže popsanému projektu statutárních obcí v ČR).⁹⁰ Slovenští autoři též zvažovali inspiraci zmíněným modelem kantonu Luzern – tedy fúze obcí dobrovolnou cestou formou institutu lidového hlasování. Současná koaliční vláda premiéra Roberta Fica však zatím žádné konkrétní řešení situace dosud nepřinesla a ani v blízké budoucnosti toto téma pravděpodobně nebude patřit k jejím prioritám. V interview slovenského politologa M. Kaliňáka s doc. J. Tejem z Prešovské univerzity z dubna 2009, jež se týkalo právě reformy struktury obcí, Tej uvedl: „*Komunální reforma vyšla z módy ještě dříve než se do ní dostala. Přišel s ní bývalý zplnomocněnec vlády pro reformu veřejné správy (V. Nižňanský – pozn. aut.) a více se k ní žádný politik nijak výrazně nepřihlásil. Mnozí chápou komunální reforma jako další zlo, které chce reformovat něco, co ještě pořádně na našem území není v moderní podobě stabilizované. Dost těžko vysvětlíme mnohým představitelům obecních samospráv, že z různých důvodů (hlavně ekonomických a*

⁸⁷ *Komunální reforma. Materiál pre verejnú diskuzi.* Bratislava: Úrad vlády SR, 2004

⁸⁸ HAMALOVÁ, P. ; PAPÁNKOVÁ, Z.: „K aktuálním problémům komunální reformy v SR.“ In: ŽÁRSKÁ, E.; ŠEBOVÁ, M. (Eds.) (2004): *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky*, Bratislava: Ekonomická univerzita, s. 24

⁸⁹ *Komunální reforma. Materiál pre verejnú diskuzi.* Bratislava: Úrad vlády SR, 2004

⁹⁰ HVIŠČ, O.: *Komunální reforma a principy reformy veřejné správy.* [online]. [cit. 2009-08-30]. Dostupný z WWW: <http://www.law.muni.cz/edicni/Days-of-public-law/files/pdf/sprava/Hvisec.pdf>

*organizačních) jim chceme v nějaké další reformě sáhnout na jejich autonomii, na to, co získali teprve nedávno a na co jsou patřičně hrdí před svými voliči. Fragmentace obcí byla častokrát jediným heslem v mnohých komunálních volbách, vzájemná nesnášenlivost jednotlivých obecních komunit je skutečně překvapivá a má hluboké historické kořeny. Pokud komunální představitelé na vlastní kůži nepocítí výhody či potřebu komunální reformy, nebudou ji nikdy podporovat a samozřejmě jí nebudou rozumět ani jejich voliči.*⁹¹

2.3 Francie

Francie patří k evropským státům s velmi fragmentovanou obecní i sídelní strukturou. Průměrná velikost obce je zde takřka identická jako v ČR. Parametry obou zemí se nápadně shodují i v procentu obcí s méně než 1.000 obyvateli. Rozsah meziobecní spolupráce je však ve Francii rozvinutější než v ČR. Ke kooperaci obcí zde začalo docházet přibližně od 60. let 20. století, kdy se na lokální úrovni objevily problémy např. s distribucí pitné vody, výstavbou kanalizační sítě, odvozem komunálního odpadu či ekonomickým rozvojem územních samosprávných jednotek jako takových.⁹² Zpočátku byla zvolena varianta slučování obcí, toto řešení však nezískalo podporu starostů ani obyvatelstva (z 38.000 samostatných obecních samospráv jich v roce 1971 stále existovalo 37.700), postupně tedy byl tento proces nahrazen cestou dobrovolné spolupráce formou sdružování samostatných obcí. V poměrně krátkém období vzniklo přes 2.000 takových sdružení čítajících úhrnem přes 45 milionů obyvatel.⁹³ Zajímavé jsou podmínky fungování sdružení – to musí mít kompaktní území, s jeho vytvořením musí souhlasit minimálně 2/3 zastupitelů, obec územně položená v centru tohoto celku by se jeho členem měla stát obligatorně, naopak místní samosprávy na okrajích sdružení se mohou rozhodnout pro vstup do sdružení sousedních.⁹⁴ Jelikož tato společenství začala vytvářet poněkud nepřehlednou strukturu, rozhodlo se o zřízení tří kategorií – městských společenství (nad 200.000 obyvatel), sdružení aglomerací (nad 50.000 obyvatel) a konečně společenství obcí.

⁹¹ *Komunálna reforma vyšla z módy*. Inprost, 14. 4.2009 [online]. [cit. 2009-09-20]. Dostupný z WWW: <http://www.inprost.sk/index.php?q=node/494>

⁹² HALÁSEK, D.: *Přehled o systémech veřejné správy ve vybraných zemích EU* (stručná charakteristika a popis současného stavu). Ostrava, 2004, s. 12

⁹³ HALÁSEK, D.: *Přehled o systémech veřejné správy ve vybraných zemích EU* (stručná charakteristika a popis současného stavu). Ostrava, 2004, s. 12

⁹⁴ *Postavení malých obcí v ČR*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí, 2007, s. 9

Část kompetencí společenství je obligatorní, část si obce mohou zvolit samy. „Společenství obcí vykonávají úkoly v rámci samostatné i přenesené působnosti, např. společná správa různých zařízení a zajišťování veřejných služeb, dále příprava plánů hospodářského a územního rozvoje či urbanistické plány na území přesahující území samotné obce (kromě působností, jež vykonává starosta jménem státu – matrika, justice, volby apod.). Tyto kompetence nesmějí obce samostatně vykonávat a pokud je chce některá z obcí zpět, je potřeba souhlas prefekta a většiny obcí daného seskupení. Pro zachování principu jednotnosti pak musí být tato pravomoc vrácena i ostatním obcím.⁹⁵

Tabulka č. 3: Formy meziobecní spolupráce ve Francii – míra participace samospráv (2006)⁹⁶

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

Inovovaná podoba francouzské meziobecní kooperace dle O. Nováka zahrnuje zejména ty oblasti, jež vyžadují vysoké finanční náklady a kvalifikovaný správní aparát.⁹⁷ Orgány společenství však zatím nepodléhají přímým volbám, což kontrastuje s faktem, že objem kompetencí na úrovni společenství se postupně zvyšuje na úkor samotných obecních samospráv, což by mohlo při dalším předávání kompetencí společenstvím vést ke vzniku „demokratického deficitu“ a možnému poklesu důvěry občanů v tento typ meziobecní kooperační soustavy.⁹⁸

2.4 Spolková republika Německo

SRN patří z hlediska studia sídelní struktury a obecní struktury k velmi zajímavým státům. Německý model místní správy je – podobně jako systém obecního financování – poměrně složitý. Místní správa se vykonává buď na úrovni nesvazových obcí, svazů obcí či měst s postavením městského okresu. Meziobecní kooperaci či širší integraci lze v současné době v SRN v následujících podobách:

⁹⁵ *Postavení malých obcí v ČR*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí, 2007, s. 10

⁹⁶ *Postavení malých obcí v ČR*. Materiál Pracovní skupiny pro malé obce při MVČR, 2007, s. 9

⁹⁷ NOVÁK, O. „Francie.“ In: JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. (2007): *Evropská lokální politika*. Praha: IPS FSV UK, s. 29

⁹⁸ NOVÁK, O. „Francie.“ In: JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. (2007): *Evropská lokální politika*. Praha: IPS FSV UK, s. 29-30

- Pracovní společenství obcí – při této kooperaci nevzniká nová právní subjektivita, jedná se o veřejnoprávní smlouvu, která např. řeší poradenské a plánovací společné záležitosti obcí s nadobecní působností, v praxi se však téměř nepoužívá.
- Účelová dohoda – v tomto případě se obce mohou dohodnout např. na společném využití nějakého zařízení.
- Účelový svaz – zde se jedná o veřejnoprávní korporaci, jejíž členy mohou tvořit obce, okres, kraje, korporace, instituce, nadace, ale i fyzické a právnické osoby. Svaz spravuje jemu předané záležitosti v rámci zákona o vlastní zodpovědnosti.
- Jiné typy účelových svazů – např. níže popsaná správní společenství obcí, rovněž zmíněné saské správní svazy a další formy spolupráce, které nepodléhají zákonu o meziobecní spolupráci. Vznikají např. v případech zakládání soukromoprávních institucí.⁹⁹

Jednotlivé spolkové země se svým systémem místní správy mezi sebou odlišují, navíc v tzv. nových spolkových státech po dobu trvání komunistického režimu samosprávná složka podobně jako v tehdejší ČSSR úplně absentovala. Svou stopu zde zanechala i britská a americká okupační správa, která se snažila po 2. světové válce přizpůsobit místní správu anglosaskému modelu.¹⁰⁰ V současné době se SRN dělí kromě zemí na okresy (včetně tzv. *kreisfreie Städte* – tj. měst, jejichž území tvoří samostatný okres) a obce, které mají dle ústavy právo vytvářet svazy. Německo patří ke státům, kde došlo již k několika fázím konsolidace obecní struktury, v současné době počet místních samospráv činí cca 12.000. Velmi bouřlivý vývoj v tomto směru zažilo území bývalé NDR. Ze statistik vyplývá, že v Braniborsku počet místních samospráv v roce 2005 činil cca na čtvrtinu stavu z roku 1995. V Sasku jejich počet ve stejném období poklesl o cca 40 %, ve zbylých státech přibližně o pětinu.¹⁰¹ Přesto v některých spolkových státech – zejména v Porýní-Falci, kde průměrná rozloha obce dosahuje jen 8,6 km², či Šlesvicku-Holštýnsku zůstává systém obecní struktury nadále fragmentovaný.

⁹⁹ *Obce v evropském správním prostoru*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 35-36

¹⁰⁰ *Obce v evropském správním prostoru*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 33

¹⁰¹ Statistisches Bundesamt

Proces integrace místních samospráv náleží do kompetencí a legislativního procesu jednotlivých spolkových zemí. Pokud se obce dohodnou na integraci, není v některých zemích speciální zákon vyžadován.¹⁰² Naopak pokud se spolková země k plošné municipalizaci rozhodne, obce ji musí respektovat. Podobně může být na zemské úrovni suspendován status města s postavením městského okresu, a to i proti vůli občanů. Například samosprávné orgány saského města Plauen se k plánovanému degradování postavení svého města vyjádřila následovně: „*Zachování městského okresu je nepopiratelnou vůlí plauenských občanů, jejich politických a občanských zástupců* .“¹⁰³ Dále zastupitelé upozornili, že je město schopno dostát všem požadavkům, které na výkon veřejné správy její saská novelizace kladla. Zachování městského okresu bylo též cílem petice, jíž podepsali tisíce občanů města i okolního venkovského okresu Vogtlandkreis, nicméně tato iniciativa občanské společnosti zemské úřady nepřesvědčila a Plauen podobně jako další saská města Görlitz a Hoyerswerda svůj statut k 1. srpnu 2008 ztratilo.

Jedním z možných řešení konsolidace obecní struktury v SRN je vznik tzv. integrovaných obcí (správních svazů). Svaz obcí je sdružení několika místních obcí, které ovšem zcela neztrácejí svou politickou samostatnost.¹⁰⁴ Nejnižší možný počet obyvatel takové integrované obce je v zákonné kompetenci každé spolkové země a může se lišit. V Bavorsku například existuje v částech integrovaných obcí úřad tzv. malého starosty, jehož úkolem je organizace setkání s občany a jejich připomínky pak prezentuje obecní radě integrované obce. V místních částech zpravidla též působí „detašované“ pracoviště obecního úřadu.¹⁰⁵ Úřady spojených obcí jsou financovány obcemi, výkon přenesené působnosti pak dotuje vláda jednotlivých spolkových států. Tyto finance připadají jednotlivým částem obce podle počtu obyvatel, nikoli společnému úřadu. Vzhledem k faktu, že činnost úřadu je hrazena smluvními obcemi, však lze konstatovat, že většina těchto dotací nakonec úřadu těchto integrovaných obcí připadne .

Orgány společenství tvoří představenstvo, svazové shromáždění a předseda svazu. Představenstvo je složeno z prvních starostů členských obcí a dále radní (zastupitelé) dle

¹⁰² *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation* (1995), Local and Regional Authorities in Europe, No. 56, Strasbourg: Council of Europe, s. 21

¹⁰³ Plauener wollen kreisfreie Stadt. In: *Mitteilungsblatt; Amtsblatt der Stadt Plauen*, 17. Jahrgang, Nr. 3, 9. März 1997, s. 1

¹⁰⁴ *Obce v evropském správním prostoru*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 34

¹⁰⁵ *Obce v evropském správním prostoru*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 34

počtu obyvatel obcí. Představenstvo pak volí předsedu svazu na 7 let. Svazové shromáždění, jež vede předseda svazu, je složeno ze starostů a radních smluvních obcí a reprezentuje společenství jako hlavní orgán.¹⁰⁶

2.5 Švýcarský kanton Luzern – dobrovolný proces municipalizace spojený s podporou pro integrující se samosprávy

Komunální reforma ve švýcarském kantonu Luzern probíhá od 2. poloviny 90. let 20. století dosud. Ve výchozím stavu na počátku reformy v roce 1997 tvořilo kanton 107 obcí s přibližně 350.000 obyvateli, přičemž cca třetina obcí čítala pod 1.000 obyvatel (žilo v nich však pouze 6 % obyvatel).¹⁰⁷ Obecní samosprávy do této doby měly možnost realizovat společné projekty na bázi dobrovolné spolupráce – systém ovšem narážel podobně jako české mikroregiony na nejasnou strukturu, finanční náročnost a nepřehlednost. Komunální reforma měla dále řešit vysokou obecní zadluženost, narůstající agendu a vzrůstající počet úkolů, které bylo třeba na místní samosprávné úrovni zajišťovat. V rámci procesu municipalizace byl pod heslem „Silný kanton potřebuje silné obce“ vytyčen cíl dosažení samosprávných celků s více než 3.000 obyvateli, což znamená, že by se počet obcí snížil na 60-70.¹⁰⁸ Těžiště úpravy systému samospráv spočívá především na strukturální, finanční a kompetenční reformě. Plánuje se též upravit vztah mezi obcemi a kantonem směrem k posílení obecní autonomie chápání obou úrovní jako partnerských.¹⁰⁹

Švýcarský politický systém se vyznačuje kladením velkého důrazu na prvky přímé demokracie. Uplatnění plně „nařizovací“ verzi slučování obcí, jak ji známe např. ze skandinávských států, by tak bylo velmi problematické. Proto každá fúze prochází institutem referenda. Jeho výsledky ale nekončí vždy akceptací integrace. Podobně jako v České republice se objevují obavy o ztrátu „identity“ původních obcí, jejichž občané reformu mohou

¹⁰⁶ *Obce v evropském správním prostoru*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 37

¹⁰⁷ Naopak plných 43 % obyvatelstva bydlelo v 6 obcích, jež čítaly více než 10000 obyvatel. Viz NIŽŇANSKÝ, V.: *S komunální reformou koketuje aj bohaté Švajčiarsko*. In: *Obecné noviny* 23. 1. 2007 [online]. [cit. 2008-10-30]. Dostupný z WWW: http://www.mesa10.sk/index.php?action=module&id=mod_content&content_id=110&category_id=9

¹⁰⁸ NIŽŇANSKÝ, V.: *S komunální reformou koketuje aj bohaté Švajčiarsko*. In: *Obecné noviny* 23. 1. 2007 [online]. [cit. 2008-10-30]. Dostupný z WWW: http://www.mesa10.sk/index.php?action=module&id=mod_content&content_id=110&category_id=9

¹⁰⁹ NIŽŇANSKÝ, V.; HALLOVÁ, K.: *Skúsenosti kantonu Luzern s komunálnou reformou; Erfahrungen des Kantons Luzern mit der Gemeindereform*. 2006. [online]. [cit. 2009-10-28]. Dostupný z WWW: http://www.mesa10.sk/subory/archiv/967759200_Luzern_Internet.pdf

chápat negativně.¹¹⁰ Pokud o této problematice nepanuje širší míra shody v rámci občanů a politické reprezentace obce, je samozřejmě velmi obtížné až nemožné reformy zdárně uskutečňovat.

Dovršení celého projektu nebude možné bez úzké kooperace a komunikace všech složek, které se na něm podílely – tedy obecní, kantonální i celostátní. Problematiku správně zvolené komunikace nelze v žádném případě podceňovat. Jestliže obce nebudou přesvědčeny, že obětovaná samostatnost nebude vyvážená solidně podloženými výhodami, pak se může municipalizace neúměrně protáhnout. Pro zhodnocení výsledků bude jistě třeba mnohem delšího časového odstupe (s předpokladem další úspěšné realizace fúzí), nicméně lze konstatovat, že pokud dojde ke vhodné kombinaci legislativního rámce z centra a vůle obcí (a to jak komunálních politiků, tak obyvatelstva) takovouto reformu uskutečnit, měl by v posledku mít v posledku pozitivní přínos. Na druhou stranu luzernský příklad dobře ilustruje zdlouhavost integračního procesu obecních samospráv, který probíhá z velké míry na dobrovolné bázi.

2.6 Švédsko a Dánsko – skandinávský model centrálně řízených fúzí obcí

Historie reformy obecní struktury ve Švédsku sahá již do poloviny 20. století. Základní jednotku místní samosprávy v tomto státě tvoří sídlo (komuna), nýbrž municipalita složená z několika komun. První etapa švédské municipalizace začala již v roce 1952, kdy byl parlamentem přijat Zákon o reformě hranic místní samosprávy stanovující minimální počet obyvatel obce na 3.000.¹¹¹ Slučování probíhalo nejprve na dobrovolném základě, od přelomu 60. a 70. let již dle iniciativy centrální vlády, která rozhodla o dokončení celé akce do počátku roku 1974.¹¹² Je zřejmé, že tímto způsobem se celý proces výrazně urychlil. Výsledkem celé reformy byl pokles počtu švédských municipalit cca na 11 % původního stavu, průměrný počet obyvatel dnes přesahuje číslo 30.000. Se souhlasem vlády může nová obec vzniknout i dnes, minimální počet obyvatel však musí dosáhnout hranice 5.000. Cíle reformy struktury obcí byly podobné jako v jiných zemích, tj. především zajistit schopnost obcí poskytovat širší

¹¹⁰ NIŽŇANSKÝ, V.: *S komunálnou reformou koketuje aj bohaté Švajčiarsko*. In: *Obecné noviny* 23. 1. 2007 [online]. [cit. 2008-10-30]. Dostupný z WWW:

http://www.mesa10.sk/index.php?action=module&id=mod_content&content_id=110&category_id=9

¹¹¹ *Obce v evropském správním prostoru*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 47

¹¹² *Obce v evropském správním prostoru*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 47

spektrum sociálních služeb a rovněž kvalifikovanější úřednický aparát tak, aby správa mohla být vykonávána dle principu subsidiarity. Integrace municipalit byla též široce podporována tehdejší predominantní politickou stranou v politickém systému Švédska – sociálními demokraty. Každá municipalita rovněž např. měla disponovat dostatečným počtem obyvatel pro zajištění povinné školní docházky (optimální číslo by mělo být ve švédském případě 8.000 a více obyvatel).¹¹³

Dánské království jako další zástupce skandinávských zemí reprezentuje stát s velmi rozsáhlou integrací místních samospráv. První etapu municipalizace zde vymezuje rok 1970, kdy počet místních samospráv klesl z 1.365 na 275 a současně počet krajů z 25 na 14. K hlavním faktorům rozsáhlosti této reformy patřila podobně jako v sousedním Švédsku neschopnost malých obcí zajistit kvalitní spektrum veřejných služeb (zejména v oblasti školství) a dále například i fakt, že některé obce se začaly rozrůstat mimo své hranice.¹¹⁴ Po dalších vlnách fúzí se počet municipalit snížil až na současných 98. Dánské municipality spolupracují v rámci Asociace dánských obcí. Jejím hlavním úkolem je zajistit ochranu zájmů obcí v politické, administrativní a finanční oblasti a reprezentovat municipality ve vztahu ke státním i nadstátním orgánům, zájmovým organizacím či médiím.¹¹⁵ Švédský i dánský model reformy veřejné správy a struktury obcí lze považovat za přechod k moderně organizovanému zastupitelskému systému v rámci specifického systému sídelní struktury skandinávských států.¹¹⁶ Obě země v současné době disponují vysoce konsolidovaným stupněm municipální struktury s plošně rozsáhlými a lidnatými municipalitami.

¹¹³ CHANDLER, J. A. (ed.) (1998): *Místní správa v liberálních demokraciích*. Brno: Doplněk, s. 161

¹¹⁴ POLINEC, M.: „Dánsko.“ In: JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. (2007): *Evropská lokální politika*. Praha: IPS FSV UK, s. 127

¹¹⁵ POLINEC, M.: „Dánsko.“ In: JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. (2007): *Evropská lokální politika*. Praha: IPS FSV UK, s. 134

¹¹⁶ CHANDLER, J. A. (ed.) (1998): *Místní správa v liberálních demokraciích*. Brno: Doplněk, s. 161

3. Historický vývoj sídelní struktury a struktury obcí na území ČR

3.1 1848-1918; Obce a zrození moderní samosprávy v českých zemích

Základní podoba sídelní struktury se na území českých zemí konstitovala již v pozdním středověku a je podmíněna jak obdobím svého vzniku (12. – 14 stol.), tak konfigurací terénu. Dle geografa R. Perlína jsou pro české země charakteristická malá sídla s 30 – 100 obytnými domy a relativně hustá síť menších měst s 3.000 – 10.000 obyvateli. „*Tato města tvoří přirozená obchodní centra a centra pro poskytování různých služeb a od poloviny 19. století se uplatnila i jako správní střediska nově budované státní administrativy (politické a soudní okresy).*“¹¹⁷ Období Třicetileté války sice způsobilo destrukci části sídel a pokles obyvatelstva, po jejím skončení se však systém sídel rychle obnovuje a nabývá podoby přibližně odpovídající dnešnímu stavu. S rozvojem industrializace došlo k populačnímu růstu v městech a obcích, poskytujících pro ni příhodné podmínky. Projevuje se fenomén průmyslových předměstí, která začínají splývat a v některých případech počtem obyvatel převyšovat mateřská města.

Ve 2. polovině 19. století dochází na území českých zemí ke vzniku samosprávy v moderním slova smyslu. Již dle návrhu Stadionovy ústavy z roku 1849 měla obec tvořit „základ svobodného státu“, tento dokument však byl později suspendován.¹¹⁸ Až v roce 1864 vstupuje pro území Čech, Moravy i Rakouského Slezska v platnost nový obecní zákon, který již rozeznává samostatný a přenesený obor působnosti obce, kde byla zavedena možnost zřizování komunálních svazů místních obcí, okresů a krajů.¹¹⁹ Obce tak začaly tvořit jednotky samosprávy i státní správy. Samostatná působnost zahrnovala mj. správu obecního jmění, školství, stavební dohled, péči o obecní komunikace a mosty či zajištění bezpečnosti občanů. Úkolem přenesené působnosti pak bylo zajištění veškeré zákonem dané státní správy na území obce. Zákon též stanovoval, že dvě nebo více se mohou za souhlasu zemské politické

¹¹⁷ PERLÍN, R.: *Venkov, typologie venkovského prostoru*. Praha, materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 4

¹¹⁸ HLAVAČKA, M. (2006): *Zlatý věk české samosprávy; Samospráva a její vliv na hospodářský, sociální a intelektuální rozvoj Čech 1862-1913*. Praha: Libri, s. 16

¹¹⁹ HLAVAČKA, M. (2006): *Zlatý věk české samosprávy; Samospráva a její vliv na hospodářský, sociální a intelektuální rozvoj Čech 1862-1913*. Praha: Libri, s. 17; HUDEČEK, J.: *Vývoj samosprávy v českých zemích ve druhé polovině 19. stol.* Bakalářská práce na katedře státu a práva Masarykovy univerzity v Brně, akademický rok 2005/2006 [online]. [cit 2009-02-24] Dostupný z WWW: http://is.muni.cz/th/124155/pravf_b/BakalarF.txt

správy dobrovolně sloučit. Každý občan měl za povinnost fakticky být v některé obci evidován. Zvláštní postavení měla statutární města, která na území českých zemí vznikla již v roce 1850. Území takovýchto měst tvořilo samostatný politický okres. Až do 20. let 20. století existovala v Čechách taková města jen dvě (Praha, Liberec), zatímco na Moravě a ve Slezsku postupně jejich počet dosáhl osmi.¹²⁰

Orgány obecní samosprávy byly tvořeny obecním výborem a představenstvem v čele se starostou. Počet členů výboru se odvíjel od počtu voličů v obci, neměl však méně než 8 a více než 36 členů. K zajímavostem patřila povinnost zvoleného zastupitele svůj mandát vykonávat.¹²¹ Výbor si mohl zřizovat poradní tělesa – komise. Disponoval mocí nařizovací, rozhodovací, organizačně správní a poradní.¹²² Výbor volil ze svých členů představenstvo obce, jež se skládalo ze starosty a radních a jehož velikost byla limitována 1/3 velikostí výboru. Představenstvo zejména výkonnou mocí. Starosta pak obec zastupoval navenek, z hlediska výkonu své funkce byl odpovědný jak vůči obci, tak vůči nadřízeným státním institucím. Hlavní část příjmů místních samospráv sestávala z výnosů z pronájmu pozemků či z přímých daní – daně z příjmů, daně gruntovní, činžovní či živnostenské.¹²³

V roce 1864 dochází v Čechách (nikoliv na Moravě a v Rakouském Slezsku) i k dalšímu významnému mezníku v samosprávní historii, totiž k utvoření samosprávných okresů, jejichž zastupitelstva byla volena na období tří let na kuriálním základě ze zástupců držitelů velkých statků, průmyslových a obchodních podniků, měst a konečně venkovských obcí. V prvních dvou kuriích měly teoreticky volební právo také ženy, téměř vždy jej ale postoupily svým mandantům.¹²⁴ Zastupitelstvo, v jehož čele stál okresní starosta, mělo kompetence zejména v hospodářské oblasti, ale i v rámci školství. Jestliže obce disponovaly téměř volně svým majetkem a mohly se tak chovat jako právnické osoby, zastupitelstvo bylo financováno

¹²⁰ Brno, Jihlava, Olomouc, Znojmo, Frýdek, Opava, Uherské Hradiště, Kroměříž, teoreticky k nim lze počítat i Bílsko (dnešní Bielsko-Biala v polské části Těšínska)

¹²¹ HUDEČEK, J.: *Vývoj samosprávy v českých zemích ve druhé polovině 19. stol.* Bakalářská práce na katedře státu a práva Masarykovy univerzity v Brně, akademický rok 2005/2006 [online]. [cit 200902-24] Dostupný z WWW: http://is.muni.cz/th/124155/pravf_b/BakalarF.txt

¹²² SCHELLE, K. (2002): *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948.* Praha: Eurolex Bohemia.

¹²³ HUDEČEK, J.: *Vývoj samosprávy v českých zemích ve druhé polovině 19. stol.* Bakalářská práce na katedře státu a práva Masarykovy univerzity v Brně, akademický rok 2005/2006 [online] [cit 2009-02-24] Dostupný z WWW: http://is.muni.cz/th/124155/pravf_b/BakalarF.txt

¹²⁴ HLAVÁČKA, M. (2006): *Zlatý věk české samosprávy; Samospráva a její vliv na hospodářský, sociální a intelektuální rozvoj Čech 1862-1913.* Praha: Libri, s. 18,39

z okresních přírážek a z mýtného za silnice, mosty či hony.¹²⁵ Výkonné funkce zajišťoval okresní výbor, jenž se scházel zpravidla jednou za měsíc, a každodenní chod okresu okresní tajemník. Obce měly vůči okresnímu zastupitelstvu i výboru podřízený charakter, občané obcí se na okresní zastupitele mohli obracet při sporech s představiteli obecní samosprávy. Zastupitelstvo též dohlíželo nad nakládáním obcí se svým majetkem a nutno podotknout, že jej tato problematika velmi zaměstnávala.¹²⁶ Vytvoření okresů, které postupně nahrazovaly dosavadní krajské zřízení, znamenalo z hlediska konstituce základů moderní české samosprávy významný posun. Okresní zastupitelstva především na etnických hranicích českých zemí se obvykle zapojovala do národnostního soupeření a decentralizačních snah a organizovala různé akce, petice či manifestace.

V 70. letech se situace uklidnila a lokální politika v českých zemích procházela obdobím rozvoje. Místní samosprávy staraly o rozvoj infrastruktury na svém území, vzrůstala též spolková činnost občanů a jejich zájem o věci veřejné. Problematickým bodem se však již v této době stává financování obcí, ve 2. polovině 19. století se obecní samosprávy nezfídka investicemi do nákladných projektů či nepromyšleným nákupem akcií zadlužovaly.¹²⁷ Některá bývalá předměstí začínala srůstat a vznikaly první městské aglomerace. Například Smíchov, Karlín či Vinohrady čítaly na přelomu 19. a 20. století více obyvatel než historická města Hradec Králové nebo Pardubice. Ke konci 19. století opět následovaly vlny státoprávních obstrukcí, protestů a decentralizačních snah na lokální úrovni. Zástupci okresních zastupitelstev a starostové obcí a měst se např. scházeli, aby o situaci informovali české poslance Říšské rady. V některých okresech (Ústí nad Orlicí, Lanškroun) dokonce obce s českým obyvatelstvem odmítly výkon přenesené působnosti.¹²⁸ V tomto období lze tedy pozorovat již zárodky koordinace postupu mezi obcemi, i když se zatím omezovala jen na proklamativní či obstrukční charakter. Role okresů v tomto jistě nebyla zanedbatelná, je třeba si uvědomit, že okresní rozdělení alespoň v Čechách poměrně výrazně odpovídalo národnostnímu členění a pouze menší část těchto okresů měla na svém území významnější

¹²⁵ HLAVAČKA, M. (2006): *Zlatý věk české samosprávy; Samospráva a její vliv na hospodářský, sociální a intelektuální rozvoj Čech 1862-1913*. Praha: Libri, s. 40

¹²⁶ HLAVAČKA, M. (2006): *Zlatý věk české samosprávy; Samospráva a její vliv na hospodářský, sociální a intelektuální rozvoj Čech 1862-1913*. Praha: Libri, s. 43, obce se pak naopak obracely se stížnostmi proti rozhodnutí nadřízeného orgánu na vídeňský Nejvyšší správní soud

¹²⁷ Tyto problémy se týkaly rozprodávání či v dobovém jazyce „mizení“ obecního majetku, který byl nezfídka nabýván bohatými občany či zastupiteli obcí.

¹²⁸ HLAVAČKA, M. (2006): *Zlatý věk české samosprávy; Samospráva a její vliv na hospodářský, sociální a intelektuální rozvoj Čech 1862-1913*. Praha: Libri, s. 27

podíl jiného etnika. Tyto lokální politické tlaky vrcholily založením Národní rady české v červnu roku 1900 jako orgánu, který měl koordinovat otázky státoprávního vyrovnání.¹²⁹

Druhá polovina 19. století přinesla českým zemím poprvé generaci schopných komunálních politiků a současně skutečných expertů na samosprávné otázky a problematiku státní. Úspěšně se též na lokální úrovni zformovala „občanská společnost“. Již v roce 1907 poprvé zasedá Sdružení měst a obcí království českého (na jehož prvním zasedání v Kolíně si zástupci obcí již stěžovali na vykonávání přenesené působnosti)¹³⁰ a o rok později též Svaz českých okresů, ovšem bez účasti zástupců německých okresů, kteří si paralelní instituci založili později.¹³¹

3.2 Období 1918-1948; obecní samosprávy ve čtyřech odlišných politických systémech

Vzhledem k etnické různorodosti země tvořil komunální stupeň politiky i po vzniku samostatné ČSR bázi státoprávních rozporů. Postupující urbanizace vedla ke slučování především v oblasti městských aglomerací (např. vznik Velké Prahy v roce 1922), ovšem objevily se též případy, kdy se z nejrůznějších důvodů fúzi nepodařilo uskutečnit či se záměr podařil jen částečně. Například nebyl realizován záměr vytvořit tzv. Horní město Ostrava, jehož návrh pocházel z roku 1919. O pět let později sice vzniká Velká Ostrava, nicméně původní plán počítal s mnohem širší integrací (o Slezskou Ostravu a přilehlé slezské obce). Ta však nebyla realizována, neboť se nepodařilo nalézt konsensus, jakým způsobem by byly odváděny daňové výnosy. Problém též představovala vysoká podpora KSČ ve Slezské Ostravě, což vedlo k obavám, že by došlo k ovlivnění poměru politických sil v zastupitelstvu plánovaného velkoměsta.¹³²

V tomto období se obecní zastupitelstva volila na čtyřleté funkční období (s výjimkou roku 1933, kdy bylo prodlouženo na 6 let), účast ve volbách byla povinná podobně jako na parlamentní úrovni. Kandidátní listiny měly přísně vázaný charakter, kandidující subjekty pak

¹²⁹ HLAVAČKA, M. (2006): *Zlatý věk české samosprávy; Samospráva a její vliv na hospodářský, sociální a intelektuální rozvoj Čech 1862-1913*. Praha: Libri, s. 28

¹³⁰ Mj. zazněla věta: „Stát jen přidává práce, ale peněz ne.“ Viz. ČERNOHORSKÝ, J. (ed.) (2002): *Příručka člena zastupitelstva obce*. Praha : VCVS ČR, s. 158

¹³¹ HLAVAČKA, M. (2006): *Zlatý věk české samosprávy; Samospráva a její vliv na hospodářský, sociální a intelektuální rozvoj Čech 1862-1913*. Praha: Libri, s. 33

¹³² DLOUHÝ, J.; PRZYBYLOVÁ, B.; ŠERKA, J. (2001): *Historie a současnost podnikání na Ostravsku*. Žehušice: Městské knihy, s. 37

musely shromáždit určitý počet voličských podpisů, aby se mohly voleb účastnit. Pokud však obci kandidoval jen jeden politický subjekt či se politické strany dohodly na navržení právě tolika kandidátů, kolik bylo obsazováno míst v obecním zastupitelstvu, mohla komise prohlásit kandidáty za zvolené bez konání samotných voleb.¹³³ Od roku 1933 pak bylo umožnění udělení preferenčního hlasu, ale pouze jednomu kandidátovi na listině, počet preferenčních hlasů musel navíc dosáhnout hranice volebního čísla. K zajímavostem volebního systému též patřil fakt, že do roku 1933 se v obcích do 700 obyvatel volilo dle zásady relativní většiny (na Slovensku do roku 1922 v obcích do 1.000 obyvatel).¹³⁴ Předvolební koalice patřily v komunálních volbách k poměrně častým jevům. Pokud v dané obci existovala dominující politická strana, mohly ostatní strany sdružením do předvolební koalice zvýšit svůj zisk mandátů v zastupitelstvu a zároveň snížit fragmentaci stranického systému. Svou roli zde hrál rovněž etnický faktor, jestliže v obci existovala méně početná národnostní menšina, zvyšovala se tvorbou předvolebních koalic její šance na větší zastoupení než v případě, pokud by politické strany kandidovaly odděleně.

Pomnichovská Česko-slovenská republika znamenala odklon od zásad demokratického režimu nejen v oblasti politického systému, nýbrž i v rámci obecní samosprávy. Zastupitelstva některých obcí byla rozpuštěna a nahrazena vládními komisaři. Vládní nařízení z února 1939 předpokládalo vytvoření institutu nevoleného tajemníka obce, jež by byl zodpovědný za výkon přenesené působnosti, mohl by ale rovněž do samostatné působnosti. V období Protektorátu Čechy a Morava pak došlo v souladu s politikou totalitního režimu Třetí říše k faktickému zániku samostatné působnosti obcí. Ve všech větších obcích převzali kompetence starostů jmenovaní úředníci. Dochází k rozšiřování větších měst – a to jak na území Protektorátu, tak na bývalém československém území, jež bylo okupováno Německem – toto rozšíření se týkalo např. v roce 1939 Ústí nad Labem, v roce 1941 Moravské Ostravy či v roce 1942 Plzně či Děčína. O rok později dochází ke spojení Frýdku a Místku. Moravská Ostrava a Plzeň se v tomto období vládním nařízením stávají statutárními městy.

Po obnovení ČSR doznal systém obcí zásadních změn. Především byl vytvořen systém národních výborů, které tvořily kostru veřejné správy od obecní až po zemskou úroveň. Politolog J. Rupnik upozorňuje, že výbory původně neměly mít zásadnější politický

¹³³ Politický život v Ústí nad Labem [online] [cit. 2008-04-26]. Dostupný z WWW: <http://www.usti-nl.cz/dejiny/1918-38/ul-6-6.htm>

¹³⁴ KREJČÍ, O.(1994).: *Knih o volbách*. Praha: Victoria Publishing, s. 143

charakter, již v tomto období se v nich však projevilo dominantní postavení KSČ.¹³⁵ Ta od ledna roku 1945 k jejich zakládání vyzývala. Systém národních výborů byl obdobný modelu sovětů (rad) v SSSR a přetrval až do roku 1990.

Dle Dekretu prezidenta republiky *o územní organizaci správy, vykonávané národními výbory* ze dne 27. října 1945 bylo nově upraveno postavení statutárních měst (Prahy, Liberce, Plzně, Brna, Olomouce, Opavy a Moravské Ostravy), jejichž národní výbory vykonávaly též působnost okresu. Vyjma Prahy a Olomouce bylo území všech statutárních měst tímto dekretem rozšířeno o jednu či více okolních obcí. Napříště se hranice těchto měst mohly měnit jen vládním nařízením a dotčené národní výbory se k němu měly možnost vyjádřit. Tím, že statutární města představovala samostatný okres, mohla výrazně navýšit své příjmy díky výnosu z okresních daňových přírůžek.¹³⁶ Některá lidnatější města (Ústí nad Labem) usilovala v tomto období o získání vlastního statutu, nebyla však úspěšná.

Ke slučování a rozlučování obcí dekret stanovil toto:

- *Dvě nebo více obcí se může sloučiti v jedinou obec nebo změnit své vzájemné hranice souhlasnými usneseními místních národních výborů (místních správních komisí), učiněnými za přítomnosti nejméně dvou třetin všech členů a aspoň dvoutřetinovou většinou hlasů členů přítomných. Usnesení je třeba v obcích vyhlásiti. K jejich platnosti se vyžaduje schválení, jež uděluje zemský národní výbor po slyšení okresního národního výboru (okresní správní komise), finančního úřadu druhé stolice a sborového soudu druhé stolice.*
- *Ministerstvo vnitra může, vyžaduje-li toho veřejný zájem, rozlučovati obce po slyšení okresního národního výboru (okresní správní komise) a zemského národního výboru. Zemský národní výbor může, vyžaduje-li toho veřejný zájem, slučovati obce a měniti hranice obcí po slyšení příslušných okresních národních výborů (okresních správních komisí). Při všech těchto územních změnách buďte slyšeny též finanční úřad druhé stolice a sborový soud druhé stolice a zúčastněným místním národním výborům*

¹³⁵ RUPNIK, J. (2002): *Dějiny Komunistické strany Československa; Od počátku do převzetí moci*. Praha: Academia, s. 208

¹³⁶ *Pokusy o vytvoření magistrátu*. [online] [cit. 2009-04-26]. Dostupný z WWW: <http://www.usti-nl.cz/dejiny/1945-95/ul-8-16.htm>

*(místním správním komisím) bud' poskytnuta možnost, aby se předem o věci vyjádřily.*¹³⁷

Zajímavost dále představuje čl. 5 § 12 dle něžž se obnovují obce, které v době nesvobody zanikly sloučením, a to se svými původními českými úředními názvy ze dne 29. září 1938, pokud tento dekret nestanoví něco jiného (výše zmíněné změny hranic statutárních měst) a čl. 6 § 12, jenž rušil takové změny obecních hranic z doby nesvobody, jimiž byly od některé obce odloučeny a k jiné obci připojeny celé osady.¹³⁸ Dekret rovněž zrušil osady jako právnické osoby i jako útvary územní samosprávy. Doplníme, že ministerstvo vnitra, které bylo od konce 2. světové války pod kontrolou KSČ, již v období tzv. 3. republiky hovořilo o nutnosti integrace obcí, „pokud to bude vyžadovat veřejný zájem.“, význam tohoto termínu však blíže upřesněn nebyl.¹³⁹

3.3 České obce v období 1948-1990; ztráta samosprávné funkce a období nedobrovolných fúzí

Centralizující charakter totalitní moci (nacistické a později komunistické) slučování samozřejmě napomáhal, v době politického monopolu KSČ tak došlo k zásadnímu poklesu počtu obcí v tehdejší České socialistické republice. Květnová ústava z roku 1948 podřídila dle zásady „demokratického centralismu“ MNV vyššímu stupni – tedy ONV. Totalitní moc *de facto* zrušila územní samosprávu, národní výbory obcí, měst, okresů a krajů se staly „převodovou pákou“ vůle státostrany, obce ztratily status právnických osob a znárodněn byl též jejich majetek. Samosprávná složka veřejné správy byla zcela upozaděna a snahy o její obnovu ke konci 60. let nevedly ze zřejmých důvodů k úspěchu. Obce tak na čtyři desetiletí představují pouhé územní a statistické celky. Z. Mlynář k tomu poznamenává: „Pokud jde o postavení a roli obecní (místní, regionální) samosprávy, lze v historickém vývoji sovětského systému (míněno politického systému sovětského typu – pozn. aut) pozorovat zcela paradoxní vývoj. Na počátku tu byla – byť i jen na papíře a v ideologii – jednoznačná koncepce: orgány, volené v obci, tj. místní "sověty dělnických a rolnických poslanců", byly prohlášeny za základ státu. Všechny další, vyšší orgány státu, vznikaly z jejich vůle - na sjezdech jejich poslanců.

¹³⁷ Dekret presidenta republiky o územní organizaci správy, vykonávané národními výbory ze dne 27. října 1945

¹³⁸ Dekret presidenta republiky o územní organizaci správy, vykonávané národními výbory ze dne 27. října 1945

¹³⁹ Vystoupení ministra vnitra Václava Noska na 27. schůzi Prozatímního NS RČS dne 31. 1. 1946 [online]. [cit. 2009-01-26]. Dostupný z WWW: <http://www.psp.cz/eknih/1945pns/stenprot/027schuz/s027003.htm>

Tím byla obecní samospráva vlastně ztotožněna se státem. Mělo to vést k postupnému nahrazení státu samosprávou, ale skutečný vývoj byl zcela opačný a končil úplným postátněním samosprávy. Volené orgány v obci byly tak před pádem sovětských systémů nejnižším orgánem státní moci a správy, byly zcela závislé finančně a ekonomicky na přidělení prostředků státním rozpočtem a politicky byly podřízeny vyšším (okresním, krajským a ústředním) byrokratickým aparátům, koneckonců též stranickému aparátu. Formálně však se na všech stupních místní a regionální struktury volily – pod dohledem stranické a státní byrokracie – zastupitelské orgány (okresní a krajské rady nebo výbory, národní výbory apod. – v různých zemích pod různými názvy).¹⁴⁰ Vlivem řízeného slučování obcí se jen mezi lety 1950 a 1970 se počet obcí snížil z 11.459 na 7.511. Do roku 1989 došlo k dalšímu prudkému poklesu až na 4.778 administrativních jednotek.¹⁴¹

3.3.1 Koncept střediskových obcí

V 70. letech 20. století se v ČSSR rodí koncept tzv. střediskových obcí, který spočíval v integraci několika dříve samostatných obcí pod jeden MNV. Podobný model navrhoval cca o 40 let dříve v tzv. teorii centrálních míst německý geograf Walter Christaller, jeho teorie pak byla rozpracovaná dalšími autory.¹⁴² Při realizaci konceptu střediskových obcí se stát snažil snížit počet místních národních výborů a zlepšit služby poskytovaných občanům na venkově, což mělo mj. zmírnit stěhování obyvatelstva obcí do měst.¹⁴³ K tomuto účelu byla vytipována tzv. střediska místního významu. Tato centra se měla soustředit na investiční rozvoj, zajišťovat funkci spádové oblasti pro připojené obce, počítalo se s dalším zlepšením služeb i kulturních a společenských možností pro občany – samozřejmě plně v duchu tehdejšího politického systému. Počet obyvatel střediskové obce měl dosahovat přibližně 3.000.¹⁴⁴ V této souvislosti však nelze opomenout, že samosprávná funkce obcí v podstatě neexistovala a že MNV byly pouze „prodlouženou rukou“ centralizované státní správy. Jako

¹⁴⁰ MLYNÁŘ, Z.: „K pojetí demokracie po „reálném socialismu“ (Srovnávací studie o Polsku, Maďarsku a ČSFR).“ In: Politologická revue, Praha: Česká společnost pro politické vědy, 1994/0, s. 42-43

¹⁴¹ MARÍKOVÁ, P.: *Malé obce - sociologický pohled*, Praha, ČZU, 2004, materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí., s. 2,

¹⁴² Poprvé uplatněna v Christallerově díle *Die Zentrale Orte in Süddeutschland* (1933) viz ČERBA, O.: *Teorie centrálních míst* [online]. [cit. 2008-20-26]. Dostupný z WWW:

http://gis.zcu.cz/studium/dbg2/Materialy/Teorie_centralnich_mist.pdf

¹⁴³ Viz např. 8. schůze ČNR 1971-1976 z 28. 6. 1973 [online]. [cit. 2008-10-26]. Dostupný z WWW:

<http://www.psp.cz/eknih/1971cnr/stenprot/008schuz/s008006.htm>

¹⁴⁴ KLING, J.; NIŽŇANSKÝ V.; PILÁT, J.: „Samostatnosť nadovšetko – miestná samospráva a poskytovanie služieb na Slovensku.“ In: SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia; Veľkosť miestnych samospráv ve Strednej a Východnej Európe*. Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, s. 26

ilustrace naplňování premisy tzv. demokratického centralismu KSČ v problematice střediskových obcí může sloužit např. vládní návrh zákona z roku 1981, jímž se stanovovalo, že MNV střediskové obce určí KNV na návrh ONV. MNV pak bude vykonávat rozšířené kompetence státní správy. Dále mohl být zřízen MNV pro několik obcí a se stejnými kompetencemi jako MNV střediskové obce – obce tedy nebyly přímo sloučeny, ovšem investice do periferních částí obce měly být utlumovány. Celý systém pak vešel v platnost v roce 1982.

Zdá se, že realizace konceptu střediskových obcí z centrální úrovně v podmínkách nedemokratického režimu se stala jedním ze zásadních motivů dnešního odporu obcí k širší formě politické integrace. Tuto hypotézu potvrzují též slova geografa R. Perlína: „*Vlastní vymezení střediskové soustavy je v celé sídelní struktuře oprávněné a jistě funkční. Využití střediskové soustavy v byrokratickém a centralistickém systému národních výborů v letech 1970 –1990 ovšem vedlo k naprosto umělému potlačování rozvoje nejmenších sídel, které bylo zaštiťováno právě střediskovou soustavou. Středisková soustava byla uplatňována jako regresivní nástroj k potlačení rozvoje nejmenších sídel a nikoliv jako stimulační nástroj pro možnou podporu větších nebo významnějších sídel. Právě z těchto důvodů byla středisková soustava po roce 1990 velmi prudce odmítnuta jak představiteli obcí, tak částečně i odbornou sférou.*“¹⁴⁵ Zůstává otázkou, jak by se situace vyvíjela, kdyby byla do roku 1989 více preferována metoda společného MNV pro více obcí, kdy si přičleněné obce zachovaly alespoň formální samostatnost.

3.4 Vývoj struktury obcí po roce 1989

Po pádu režimu hegemonní vlády KSČ bylo třeba nejprve obnovit samosprávnou složku veřejné správy, což znamenalo především zrušení celého systému národních výborů. Byl tak obnoven systém samosprávných obcí se statusem právnických osob (dle zákona č. 367/1990 Sb.). Po tomto kroku následovalo přijetí zákonného opatření vedoucího k možnosti občanů demokraticky zvolit nová zastupitelstva obcí.¹⁴⁶ V roce 1990 se kromě voleb parlamentních uskutečnily také svobodné volby do zastupitelských orgánů obcí. Sociolog D. Ryšavý k tomu dodává: „*Badatelé tehdy mj. konstatovali výraznou personální výměnu lokálních elit rostoucí*

¹⁴⁵ PERLÍN, R.: *Venkov, typologie venkovského prostoru*. Praha, materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 10

¹⁴⁶ LACINA, K (2005): *Vývoj veřejné správy českého státu*. Kunovice: Evropský polytechnický institut., s. 86

*s velikostí obce. Občané volili především kandidáty, kteří nebyli spojeni s minulým režimem a zároveň byli mezi lidmi známí. Podobu místních Občanských fór, která se na přelomu let 1989 a 1990 významně podílela na proměně předlistopadových národních výborů a na složení prvních svobodně zvolených samospráv, často utvářely sociální sítě přátel, známých atp. Obnovené instituce závisely na osobní důvěře v ty, kteří přední pozice v místní samosprávě v době po prvních obecních volbách zastávali.*¹⁴⁷

Rozběhl se též proces rozsáhlé dezintegrace obecní struktury, kdy došlo k rekonstituci jak větších obcí s několika tisíci obyvateli, tak rovněž množství menších samostatných samospráv, které obývaly pouze desítky stálých obyvatel. V číslech se v první polovině desetiletí navýšil počet obcí z tehdejších cca 4.100 na cca 6.200, což představuje nárůst o více než 50 %. Vůbec k největšímu dělení docházelo v letech 1990 a 1991.¹⁴⁸ Jak bylo zmíněno, obce vzniklé oddělením často čítaly řádově pouze desítky či stovky obyvatel, ve městech a větších obcích se v důsledku tohoto procesu naopak počet obyvatel snížil. Postupně se proces zpomalil, ustavila se též první hranice minimálního limitu obyvatelstva pro nově vzniklou obec, jež činila 300 obyvatel.

Proces opětovného vzniku dříve sloučených obcí byl logickou reakcí na období jejich násilné a nedobrovolné koncentrace. Svou roli mohl sehrát též přesvědčení, že samostatná obec bude moci lépe využít ekonomické prostředky společně s nadšením ze znovuoobnovení autonomie.¹⁴⁹ Samosprávy v tomto období disponovaly většinou nezanedbatelným majetkem, rozvoj drobného a středního podnikání ve venkovských oblastech představoval vyhlídky na stabilní finanční příjmy, jimiž obce mohly náklady na svou samostatnost pokrýt. Pokud českou realitu srovnáme s dalšími středo- a východoevropskými státy, které v uvedeném období procházely transformací, zjistíme, že markantní nárůst počtu obcí nepředstavoval v těchto zemích obecně platné pravidlo. Primát v tomto ohledu drží právě ČR a dále Maďarsko, kde dokonce došlo k takovému navýšení, které v roce 1992 překonalo výchozí stav před slučováním (díky charakteru sídelní struktury je zde však počet obcí s méně než 1.000 obyvateli nepoměrně nižší než v ČR). Na Slovensku se počet obcí zvýšil cca o 20 %,

¹⁴⁷ RYŠAVÝ, D.: „Komunální je komunální a velká je velká! K hypotéze politizace lokálních politických elit.“, Sociologický časopis/Czech Sociological Review, vol. 42, No. 5, 2006, s. 954

¹⁴⁸ PERLÍN, R.: „Spolupráce venkovských obcí – možnost nebo podmínka úspěchu.“ In: Agrární perspektivy XIV, Česká zemědělská univerzita, Praha, s. 569 [online]. [cit. 2009-10-26]. Dostupný z WWW: www.agris.cz/etc/filereader.php?ild=6098&PHPSESSID=d8

¹⁴⁹ HAMALOVÁ, P. ; PAPÁNKOVÁ, Z.: „K aktuálním problémům komunální reformy v SR.“ In: ŽÁRSKÁ, E.; ŠEBOVÁ, M. (Eds.) (2004): *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky*, Bratislava: Ekonomická univerzita, s. 26

v Polsku jen o necelých 5 %. Rumunsku, Bulharsku a státům bývalé SFRJ Jugoslávie se výraznější dezintegrace neuskutečnila.¹⁵⁰

Po znovuoobnovení demokratického režimu začala být v souvislosti s neúplnou územní hierarchií veřejné správy a nejasnými kompetenčními vztahy mezi orgány státní správy a samosprávy stále více diskutována potřeba reformy celého systému veřejné správy. V roce 1992 byl zřízen specializovaný Úřad pro legislativu a veřejnou správu, po čtyřech letech nevýrazné činnosti však došlo k jeho zrušení. Za realizaci reformy se posléze stává zodpovědné Ministerstvo vnitra ČR. V září roku 1999 vstupuje pro Českou republiku v platnost Evropská charta místní samosprávy, jeden ze stěžejních dokumentů Rady Evropy. V tomto časovém období též finišuje první etapa veřejné správy, jejímž výsledkem je vznik vyšších územně-správních celků – tedy krajské zřízení a první volby do zastupitelstev těchto nových samosprávných celků na podzim roku 2000. O dva roky později pak dochází ke zrušení okresních úřadů jako orgánů státní správy a většina jejich kompetencí přechází na nově vytvořenou soustavu obcí s rozšířenou působností, jejichž počet oproti počtu původních okresů je cca 2,6 násobný. Jak již bylo zmíněno, reforma uvedla v praxi model smíšeného výkonu veřejné správy, kdy orgány samospráv vykonávají jak samostatnou, tak přenesenou působnost.

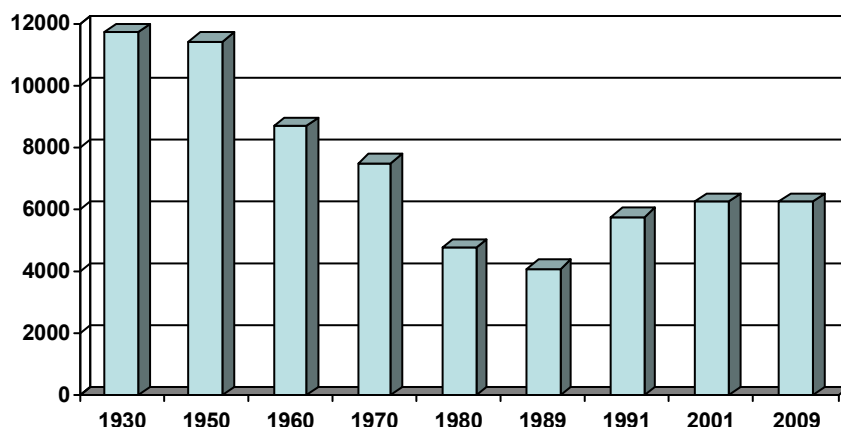
Tabulka č. 4: Vývoj počtu obcí na území Československa, České republiky a Slovenské republiky v letech 1961 – 2009¹⁵¹

Rok	Československo	ČR	SR
1961	11.963	8.726	3.237
1970	10.257	7.308	2.949
1991	8.602	5.768	2.834
2009	-	6.250	2.891

¹⁵⁰ SWANIEWICZ, P.: „Existuje tretia cesta medzi malými, hoci neefektívnymi a veľkými, avšak menej demokratickými miestnymi samosprávami? Porovnávacie závery a poučenia.“ In: SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia; Veľkosť miestnych samospráv ve Strednej a Východnej Európe*. Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, s. 60; *Územní změny obcí (Vztah velikosti samosprávy a účinnosti její práce je problémem)*. In: Deník veřejné správy, 18. 11. 2004, [online]. [cit. 2009-03-20]. Dostupný z WWW: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6152156>

¹⁵¹ KALA, V.; PŘIKRYL, J.; VRANÝ, J. (1992): *Správa & samospráva obce*. Praha: Naše vojsko, s. 20; údaje Českého statistického úřadu

Graf vývoje počtu obcí na českém území v letech 1921-2009



3.5 Současná podoba struktury obcí v České republice

Dnešní podoba struktury obcí v ČR je kombinací mnoha politických, sociologických, demografických a ekonomických faktorů.¹⁵² Po bouřlivé 1. polovině 90. let došlo z hlediska fragmentace sítě místních samospráv k pozvolnému ustálení počtu obcí. K 1. 1. 2009 v České republice existovalo celkem 6.250 obcí (včetně pěti vojenských újezdů). Průměrná rozloha české obce v současné době vykazuje hodnotu 12,6 km². Průměrný počet obyvatel pak činí cca 1.600, ve skutečnosti ovšem více než 80 % českých obcí čítá méně než 1.000 obyvatel a okolo 25 % dokonce méně než 200 obyvatel.¹⁵³ Tyto rozdíly vysvětluje parametr tzv. mediánové velikosti obce v ČR, která činila v zatím posledním realizovaném sčítání lidu v roce 2001 382 obyvatel. To znamená, že plná polovina českých obcí měla méně obyvatel, než činí hodnota mediánové velikosti. Přitom v pěti největších městech (0,08 % celkového podílu obcí) žije téměř 20 % obyvatelstva ČR (v sídlech městského charakteru pak cca 75 %).¹⁵⁴ Ze států EU v roce 2005 (před přistoupením Rumunska a Bulharska) disponovalo srovnatelnou průměrnou velikostí obcí jako Česká republika pouze pět států - Irsko, Kypr,

¹⁵² PERLÍN, R.: *Venkov, typologie venkovského prostoru*. Praha, materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 5. V této souvislosti nelze opomíjet i významné historické události jako např. transfer německého obyvatelstva po 2. světové válce. Mnoho oblastí, kde dříve převažovalo německé obyvatelstvo, se dodnes nepodařilo dosídlit alespoň na původní úroveň. Tak lze např. ve městech a městečkách Šluknovského výběžku nalézt velmi předimenzované až velkoměstské budovy bývalých škol, okresních hejtmanství a soudů či různých úřadů.

¹⁵³ Viz údaje ČSÚ: [online]. [cit 2009-12-15], Dostupný z WWW:

http://www.czso.cz/csu/2003edicniplan.nsf/o/4120-03-casova_rada_1961_2001-3_velikostni_struktura_obci

¹⁵⁴ Nutno poznamenat, že míra urbanizace se může lišit v závislosti na zvolených proměnných, tj. mohou se počítat všechna sídla se statutem města, města jako sídla s počtem obyvatel vyšším než 3.000 či k jedné z předchozích variant např. připočítat obyvatelstvo obcí ležících v městských aglomeracích či v bezprostředním zázemí měst.

Francie, Řecko a Slovensko. V 11 státech Unie se obce pod 1.000 obyvatel vůbec či téměř nevyskytovaly v 10 zemích dosahoval jejich průměrný počet obyvatel hodnoty nad 10.000.

Současná zákonná norma nařizuje, že nově vznikající obec má čítat nejméně 1.000 obyvatel, ukazuje se však, že ani tento fakt nemusí nutně znamenat, že nebudou formovány nové obce. Nově se např. v roce 2009 rekonstituovala oddělením od statutárního města Zlína obec Želechovice na Dřevnici.¹⁵⁵ O podobném kroku navíc uvažují i další bývalé obce, které jsou dosud součástí Zlína.¹⁵⁶ V září 2009 proběhlo referendum o osamostatnění ve zlínské místní části Kostelec, pro osamostatnění se však vyslovilo pouze 24,8 % hlasujících.¹⁵⁷ Hypoteticky by mohlo dojít k situaci, kdy by se o takovémto postupu začalo uvažovat i v rámci jiných větších měst, zvláště po novelizaci systému rozpočtového určení daní, které snížilo dosavadní znevýhodnění malých samospráv. Ostatně reprezentanti některých dalších historických obcí usilují o zřízení městských částí na území statutárních měst, která tak doposud neučinila (již zmiňovaný Zlín či např. Stará Role v Karlových Varech), pokud by k tomu města nepřistoupila, uvažují obce vyhlásit referendum o osamostatnění. Kyje a Hostavice (Praha 14) představují zvláštní případ, kdy o samostatnosti uvažuje část městské části. Místní části usilující o odloučení se však objevují i v rámci menších měst. Referendum se připravuje např. v místní části Nového Jičína – Libhošti. Po osamostatnění okolních obcí tato část již nesdílí s mateřským městem společné hranice katastrálního území. Lidové hlasování se plánuje i v částech města Hronova – Velkém Dřevíči a Rokytníku, jež plánují po případném úspěchu referenda vytvořit společnou obec. Místní část Kunčice (město Letohrad) již referendum uskutečnila, většina obyvatel se však postavila proti oddělení.¹⁵⁸ Zájemci o vytvoření nové místní samosprávy tedy nadále existují. S narůstajícím počtem obyvatel v místních částech na okrajích měst či v jejich zázemí tak nelze další fragmentaci systému samospráv v ČR zcela vyloučit (zvláště pokud by se menším samosprávám podařilo prosadit výhodnější systém podílu na sdílených daních než doposud).

¹⁵⁵ *Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí, částka 4/2008, s. 82* [online]. [cit. 2008-10-26]. Dostupný z WWW: <http://www.mvcr.cz/ViewFile.aspx?docid=21102090>, o bližších důvodech osamostatnění Želechovic nad Dřevnicí viz příloha č. 4 této práce: Starosta obce Želechovice nad Dřevnicí Mgr. Michal Špendlík k důvodům jejího osamostatnění

¹⁵⁶ NOVOTNÁ, A.: *Održené obce: Bez Zlína se nám žije lépe*. Zlínský deník. 5.4.2008, [online]. [cit. 2008-10-26]. Dostupný z WWW: http://zlinicky.denik.cz/zpravy_region/odtrzene-obce-bez-zlina-se-nam-zije-lepe20080405.html

¹⁵⁷ Webové stránky místní části Kostelec u Zlína. [online]. [cit. 2009-10-20]. Dostupný z WWW: <http://www.kostelec.eu/index.htm>

¹⁵⁸ Podrobnější informace týkající se motivů osamostatnění místních částí Libhošť a Kunčice viz příloha č. 3 této práce: Výňatek z brožury *Samostatný Libhošť* vydané přípravným výborem pro účely místního referenda s cílem osamostatnit tuto dosavadní místní část od Nového Jičína; Důvody k osamostatnění místní části Kunčice (město Letohrad)

V roce 2009 v České republice existovalo téměř 600 měst, což představuje téměř 10 % ze všech obecních samospráv. Dvě nejmenší česká města Přebuz a Loučná nedisponují ani 100 stálými obyvateli. K prohlášení obce městem je dle zákona třeba alespoň 3.000 stálých obyvatel, avšak ty obce, které měly status města (stejně pravidlo se týká i obnoveného označení městys) před 17. květnem 1954, mohou dle novely zákona č. 234/2006 o obcích požádat Poslaneckou sněmovnu o jeho navrácení, ač jejich nynější počet obyvatel činí např. desetinu původního počtu.¹⁵⁹ V oblastech, kde do roku 1945 převažovalo německé obyvatelstvo, lze nalézt více takových příkladů. Tento jev je zapříčiněn historickým vývojem, kdy se po transferu německého obyvatelstva nepodařilo dosídlit rozsáhlé oblasti českých zemí. Nejmenší města pak často neposkytují ani základní veřejné služby a nabízí se otázka, jaký má smysl v České republice mezi obcemi a městy rozlišovat (ač tuto diferenciaci lze již ze zákona chápat jako velmi formální, jako město je bez bližší specifikace chápána každá obec, které byl na základě zákona o obcích udělen statut města) – právě zajištění určitého spektra služeb pro své občany i pro občany spádového území by mělo být kromě urbanistických a ekonomických aspektů jedním z hlavních znaků sídla městského typu.

Tabulka č. 5: Rozsah veřejných služeb poskytovaných městy do 500 obyvatel v České republice

	Přebuz	Loučná	Boží Dar	Výsluní	Rejstejn	Rožmberk nad Vltavou	Janov	Hora svaté Kateřiny	Úterý
Pošta	ne	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
Škola	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ano	ne
Zdravotnické zařízení	ne	ne	ano	ne	ne	ne	ne	ano	ano
Policie	ne	ne	ano	ne	ne	ne	ne	ne	ne
Kanalizace	ne	ne	ano	ano	ne	ano	ne	ano	ne
Vodovod	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano
Plynofikace	ne	ne	ano	ne	ne	ne	ne	ano	ne

Neobvyklou situaci v tomto ohledu lze např. ilustrovat v komparaci počtu měst do 5.000 obyvatel v ČR a na Slovensku. Jestliže na Slovensku – tedy zemi jež se též řadí ke kategorii států s fragmentovanou sídelní a obecní strukturou – se pod touto hranicí nachází v současné době cca 20 měst (z nichž polovina čítá alespoň 4.000 obyvatel), v České republice činí tento

¹⁵⁹ § 3 Zákona č. 128/2000 Sb. o obcích.

počet více než 320 měst. Inspirací by tedy v tomto případě mohla být slovenská zákonná úprava, dle níž Národní rada SR může obec prohlásit městem pouze v případě splnění následujících kritérií:

- je hospodářským, administrativním a kulturním centrem nebo centrem cestovního ruchu nebo lázeňským centrem;
- zabezpečuje služby i pro obyvatele okolních obcí;
- má zabezpečené dopravní spojení s okolními obcemi;
- má alespoň v části území městský charakter zástavby;
- má nejméně 5.000 obyvatel (kritérium výjimečně nemusí být dodrženo, pokud obec splňuje ostatní zmíněné požadavky).¹⁶⁰

4. Vliv fragmentované struktury obcí na komunální politické systémy v českých obcích

4.1 Postavení nezávislých kandidátů a sdružení v české lokální politice

Nezpochybnitelným významem v soudobé české komunální politice disponují nezávislí kandidáti, jejichž vysoký počet determinuje spolu s politickou kulturou právě převaha malých obcí. Tento jev se projevil již v prvních svobodných komunálních volbách po pádu skomírajícího byrokraticko-autoritářského režimu KSČ, jež proběhly v listopadu 1990. Tehdy v české části federace obsadili nezávislí jako subjekt volební soutěže téměř 28 % ze 66.551 rozdělovaných mandátů, na Slovensku pak cca 16 % (zde byli předstíženi Křesťansko-demokratickým hnutím, ovšem v počtu starostů se nezávislí kandidáti naopak ocitli na prvním místě před KSS a KDH).¹⁶¹ Zdá se, že volební podíl nezávislých kandidátů v českých zemích do jisté míry souvisel se slabšími výsledky Občanského fóra, jež získalo méně hlasů než v předchozích parlamentních volbách. Výsledky, jichž nezávislí kandidáti dosáhli, lze označit za úspěch, neboť je třeba vzít v úvahu, že fragmentace struktury obcí do dnešní podoby ještě zdaleka nebyla dokončena a nekomunistické strany bývalé Národní fronty České socialistické

¹⁶⁰ JEMELKA, J.: *Český zákon o obcích ve srovnání se slovenským zákonem o obecním zřízení*. [online]. [cit 2009-08-12], Dostupný z WWW: <http://spravni.juristic.cz/514415>

¹⁶¹ MĚCHÝŘ, J (1999): *Velký převrat či snad revoluce sametová? Několik informací, poznámek a komentářů o naší takřčené něžné revoluci a jejích osudech 1989-1992*. Praha: Progetto, s. 201-202

republiky mohly do jisté míry těžit z etablované sítě místních organizací i mimo větší města. Občanské fórum navíc představovalo taktéž nepolitické hnutí, jež požívalo velmi vysoké důvěry občanů.

Pokud se zaměříme na výsledky lokálních sdružení nezávislých kandidátů (jak je uvádí ČSÚ, tedy nikoliv politické strany či hnutí, jež nesou v určité formě označení nezávislí), zjistíme, že v rámci systému fragmentované obecní struktury v ČR dokáží tyto kandidátky transformovat i nižší volební zisk na vysoký podíl obdržených mandátů. Jestliže v komunálních volbách v roce 1994 získaly tyto kandidátní listiny na základě 6,23 % hlasů 38,00 % rozdělovaných mandátů a v roce 2002 na základě 10,21 % hlasů 41,9 % mandátů, pak ve volbách roku 2006 – po zavedení 5 % uzavírací klauzule – dokázali 8,75 % hlasů proměnit na 47,15 % mandátů, což představuje dosud rekordní výsledek. Dalších 11,05 % mandátů získali samotní nezávislí kandidáti, teprve poté následuje ODS jako nejsilnější kandidátka politické strany. Dílčích zisků dosáhla též uskupení typu SNK-ED, NEZÁVISLÝCH či Nestraníků. Nezávislí kandidáti jako subjekt vystupovaly rovněž jako členové desítek rozličných předvolebních koalic s politickými stranami.¹⁶²

Již v komunálních volby roku 1990 se v ČR projevíly některé charakteristické znaky voličského chování a politické kultury, charakteristické i pro pozdější období – například poměrně silné zisky politických proudů se silnou základnou místních organizací ve venkovských oblastech – tyto proudy reprezentovala komunistická a lidová strana. Je však nutno doplnit, že se velmi často opět pod hlavičkou registrované volební strany vyskytují nezávislí kandidáti (jako kandidáti bez politické příslušnosti), a to i ve větších obcích a městech.¹⁶³ Do jisté míry se může jednat i o záměrnou taktickou volbu politických stran, jež mohou předpokládat, že pokud uvolní část své kandidátní listiny bezpartijním kandidátům, budou mít větší možnosti uplatnit tyto kandidáty v rámci povolebních koalic. Zdá se logické, že pokud například některé subjekty odmítnou spolupracovat s antisystémovou stranou (např. KSČM), může tato strana prosadit při dostatečném zisku prosadit své nezávislé kandidáty, kteří ale mohou být straně zavázáni za zvolení, a proto budou – byť latentně – zohledňovat

¹⁶² Blíže k výsledkům voleb viz: www.volby.cz [online]. [cit. 2009-10-26]. Dostupný z WWW: www.volby.cz

¹⁶³ Například v komunálních volbách roku 2002 dokázali všichni kandidáti bez politické příslušnosti získat přes 81 % rozdělovaných mandátů.

její zájmy. Z hlediska strategie politických stran se takový postup může dokonce jevit výhodnější než přímý podíl na vládní koalici v místní samosprávě.¹⁶⁴

4.2 Tvorba komunálních koalic, podoba a soutěživost lokálních stranických systémů v České republice v závislosti na velikosti obecní samosprávy

Politické strany na lokální úrovni lze dle politologa P. Jüptnera klasifikovat do několika skupin.¹⁶⁵ První tvoří strany etablované (zastoupené na parlamentní úrovni), druhou strany regionálně-komunální (strany regionální, univerzálně komunální a lokálně komunální – jejich vznik je do značné míry spojen se zvýšením minimálního počtu podpisů nutných pro registraci nezávislých kandidátů či jejich koalice pro komunální volby, které vstoupilo v platnost v roce 1994).¹⁶⁶ Strany regionální obvykle působí v rámci konkrétního regionu, univerzálně komunální celostátně (do této skupiny lze zařadit např. hnutí Nezávislí či Sdružení nezávislých) a lokálně komunální na území jednoho komunálního politického systému (většinou se jedná o město a/či jeho městské části). Mimo tuto klasifikaci se pak nacházejí politické strany nezastoupené na parlamentní úrovni, které se primárně neorientují na komunální politiku, ve volbách do zastupitelstev místních samospráv avšak pravidelně kandidovali či kandidují (KAN, Demokratická unie, Konzervativní strana, Pravý blok aj.).

Stranické systémy na komunální úrovni se v České republice odlišují nejen od úrovně celostátní, nýbrž i mezi jednotlivými obcemi. V soutěživých systémech větších měst tak počet bezpartijních kandidátů výrazněji klesá a pokud se vyskytují, pak právě obvykle pod hlavičkou politického hnutí či politické strany. V takových systémech již obvykle dochází ke konkurenci politických programů. Naopak nesoutěživé systémy jsou klasickou doménou nezávislých, často v nich nelze rozlišit zřetelnou opozici, důraz je kladen zde na konsensus. V malých obecních samosprávách dochází k výrazné personalizaci a individualizaci politiky, tj. při komunálních volbách se zde klade vysoký důraz na osobnosti. Vliv na politický proces v těchto obcích má též osobní kontakt, voliči i zvolení zastupitelé se obvykle navzájem dobře znají. *„Minimálně v případě nejmenších politických komunálních systémů jsou daleko*

¹⁶⁴ ČOPIK, J.; KOPŘIVA, R.: *Nezávislí a komunální politická scéna – Případová studie Nového Města nad Metují*, s. 3. [online]. [cit. 2009-10-25]. Dostupný z WWW: www.agris.cz/etc/textforwarder.php?iType=2&iId=139244

¹⁶⁵ JÜPTNER, P.: „Komunální koalice a politické modely.“ In: Politologická revue 2/2004, s. 89

¹⁶⁶ JÜPTNER, P.: „Local lists in the Czech Republic.“ In: REISER, M.; HOLTMANN, E (eds.) (2008): *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*. Wiesbaden: VS Verlag, s. 28

významnější (než v rovině celostátní) personální vztahy jednotlivých aktérů... Je pochopitelné, že při vzniku případných koalic na této (obecní) úrovni může hrát a hraje větší roli personální rovina. Shrňme a doplňme: personální aspekt je důležitý při tvorbě radních koalic – ale i např. při volbách výborů a komisí – z následujících příčin.: místní komunální elity mohou být daleko osobně provázanější častějším osobním stykem v rámci běžného života. Zadrugé, bývají z důvodu počtu aktérů méně diferencované z hlediska specializace, která je pak případně oceněna i u osob z jiných kandidátek i díky prvnímu aspektu – provázanosti. Zatřetí, institucionální podmínky obsazení rady stanoví vcelku vysoké relativní počty radních ve vztahu k zastupitelům, ze kterých jsou vybíráni. Konečně za čtvrté je otázkou, zda v komunální politice jsou ideové (programové) otázky určujícími.¹⁶⁷ Dle názoru sociologa D. Ryšavého se v těchto obcích natrvalo usadila a přinášela užitek tzv. nepolitická politika vytlačena z celonárodní politické úrovně.¹⁶⁸ Poměrně často se rovněž zde v rámci komunálních voleb staví pouze jedna kandidátní listina, kandidátky zde většinou nepodávají politické strany a pokud ano, pak na nich převážně kandidují osoby bez politické příslušnosti. Také se objevuje fenomén tzv. „elitních stran“ (zastávaný obvykle KDU-ČSL, méně ODS), kdy existuje pouze jedna strana, která má v dané obci místní organizaci a na její kandidátní listině pak mohou kandidovat osoby nejrůznější politické orientace.¹⁶⁹ P. Jüptner v souvislosti s tvorbou komunálních koalic a podobou stranických systémů na lokální úrovni orientačně rozlišuje čtyři kategorie, konkrétně nejmenší obce, obce menší střední velikosti, obce větší střední velikosti a největší obce.¹⁷⁰

4.2.1 Kategorie nejmenších obcí

První kategorie je vymezena horní hranicí počtu obyvatel stanovenou na 1.700 obyvatel (revidována z původního limitu 2.000 obyvatel). Tato široká skupina malých obcí se vyznačuje především zcela zásadní rolí nezávislých kandidátů v politickém systému. Politické strany zde nemají zásadnější význam, mohou však poskytovat platformu pro kandidaturu nezávislých kandidátů, politický program je však upozaděn ve prospěch konsensuality. V. Bubeníček k tomu dodává: „*Obraz lokální stranické scény, který poskytují komunální volební*

¹⁶⁷ Cit. Dle HUDÁK, J.; JÜPTNER, P.; SVOBODA, J. (Eds.) (2003) : *Komunální politické systémy*. Praha: Desктоp Publishing UK FF. In: JÜPTNER, P.: „Komunální koalice a politické modely.“ In: *Politologická revue* 2/2004, s. 81-82

¹⁶⁸ RYŠAVÝ, D.: „Regionální politické elity – zdroj charakter, důsledky.“, *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, vol. 43, No. 5, 2007, s. 996

¹⁶⁹ KDU-ČSL a rovněž KSČM mohly navázat na vybudovanou síť místních sdružení z období před rokem 1989

¹⁷⁰ JÜPTNER, P.: „Komunální koalice a politické modely.“ In: *Politologická revue* 2/2004, s. 83

výsledky, zejména zisky volebních stran, je do jisté míry zkreslený, přičemž míra tohoto zkreslení se zvyšuje s poklesem velikosti obcí. U malých obcí rozhodně nelze volební strany kandidující v komunálních volbách automaticky pokládat za politické strany, jež v obci působí. Kupříkladu v Katovicích (okres Strakonice, 1.234 obyvatel) si v obecních volbách v roce 2002 všechny hlasy voličů mezi sebou rozdělily čtyři parlamentní strany. Rozhodující pozice získala ODS, která dostala osm z celkového počtu třinácti mandátů, tři mandáty připadly KDU-ČSL, zatímco KSČM a ČSSD měly jen po jednom mandátu. Podíváme-li se však na stranickou příslušnost třinácti zvolených zastupitelů, zjistíme, že pouze jediný z nich byl členem politické strany (ODS); všichni ostatní byli nestraníci. Podobně tomu bylo i v řadě dalších obcí.¹⁷¹

O existenci vládnoucích koalic či zřetelné opozice lze v této kategorii obcí obtížně hovořit. Konsensualita a nesoutěživost těchto komunálních politických systémů to zpravidla neumožňuje. Problematický bod tvoří relativně vysoký počet volených zastupitelů vzhledem k počtu voličů. Jestliže například obec Citice na Sokolovsku se 700 registrovanými voliči vybírá 11 zastupitelů při 34,6 % volební účasti ve volbách roku 2006, znamená to, že jeden zastupitel zde připadal v průměru na 21 voličů (naopak kupříkladu při volbách do zastupitelstva města Ostravy připadal jeden zvolený zastupitel na cca 1.500 voličů).¹⁷² Ve velmi malých samosprávách je nezdůvodnitelný tento průměr ještě nižší. Počet kandidujících pak může odpovídat počtu členů zastupitelstva a zůstává otázkou, kolik z takto zvolených zastupitelů má skutečný zájem o rozvoj dané obce (například může dojít k situaci, kdy se na kandidátní listiny doplňují rodinní příslušníci či příbuzní volebních leaderů).¹⁷³ Politolog S. Balík uvádí další úskalí komunálních voleb a následné volby starosty v nejmenších obcích, totiž že jejich zastupitelstva bývají zpravidla nejméně sedmičlenná a v případě odstoupení tří zastupitelů (v případě, že jejich náhradníci odmítnou obsadit mandát) lze vyvolat předčasné volby – z čehož plyne, že starosta v takových obcích potřebuje ke svému zvolení hlasy nejméně pěti ze sedmi zvolených zastupitelů, což představuje 70 % kvorum.¹⁷⁴

¹⁷¹ ČMEJREK, J.: „Občané v lokálním politickém procesu.“ In: NĚMEC, J.; ŠŮSTKOVÁ, M (Eds.) (2006): *III. Kongres českých politologů, Olomouc 8.-10. 9. 2006*, Praha – Olomouc, s. 711

¹⁷² Volby do zastupitelstev obcí 20. 10. – 21. 10. 2006 [online]. [cit. 2009-03-15]. Dostupný z WWW: <http://volby.cz/pls/kv2006/kv1111?xjazyk=CZ&xid=1&xdz=1&xnumnuts=4103&xobec=560324>

¹⁷³ ČMEJREK, J.: „Občané v lokálním politickém procesu.“ In: NĚMEC, J.; ŠŮSTKOVÁ, M (Eds.) (2006): *III. Kongres českých politologů, Olomouc 8.-10. 9. 2006*, Praha – Olomouc, s. 710

¹⁷⁴ BALÍK, S.: „Komunální koalice, vzor 2002.“ In: *Revue Proglas : měsíčník pro kulturu a politiku*, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2002, vol. XIII., no. 10, s. 15

4.2.2 Kategorie obcí menší střední velikosti

Ve druhé kategorii – tedy v menších obcích střední velikosti (počet obyvatel 1.701-9.000) – se zvyšujícím se počtem obyvatel již začínají zásadnější roli hrát kandidátní listiny politických stran, je třeba ale říci, že obvykle s kandidáty bez politické příslušnosti.¹⁷⁵ Skutečných aktivních straníků zde bývá malé množství, některé strany (KSČM) zde mohou fungovat spíše jako zájmový spolek. Soutěživost komunálních politických systémů v těchto obcích může být proměnlivá, preference osobností před stranickým programem zůstává stále silná.¹⁷⁶ S. Balík v jednom ze svých článků trefně uvádí situaci v městě Polná v kraji Vysočina (4.500 obyvatel): „...Často také do omrzení hovoří o tom, že v Polné to není o politických stranách, ale o osobnostech. Těmito slovy polenský starosta obhajuje skutečnost, že radu tvoří nezávislí, sociální demokrat, komunista a občanský demokrat. Na lidovce místo v radě nezbylo, tak byli saturováni postem tajemníka městského úřadu (!) a předsedy kontrolního výboru.“¹⁷⁷ Na rozdíl od P. Jüptnera ale z tohoto příkladu vyvozuje, že koalice zde fungují ve stranické režii. Přesněji dodává: „Ve svém důsledku tak tento trend (tedy že je do rady přibrán zástupce každé, popř. každé významnější politické síly) vede k zablokování, ba ohrožení demokracie. Teprve v této chvíli, kdy se všichni domluví se všemi a volební akt je fakticky degradován na rozhodnutí, zda budou mít lidovci tajemníka či člena rady, lze hovořit o nezdravé "vládě stran", partokracii. Občané již v takovém případě neovlivňují budoucí směřování města, neboť představitelé koalujících stran fakticky vytvářejí institut kolektivního dědičného rychtáře.“¹⁷⁸ S. Balík tímto upozorňuje právě na nesoutěživost komunálních politických systémů, jež vede k zablokování alternace politických stran a negativní voličské reflexi tohoto stavu.

4.2.3 Kategorie obcí střední velikosti a největších obcí

Třetí kategorii představují větší obce střední velikosti (cca 9.000-45.000 obyvatel). Zde již v politickém procesu mají rozhodující význam politické strany, nezávislí kandidáti (sdružení)

¹⁷⁵ JÜPTNER, P.: „Komunální koalice a politické modely.“ In: Politologická revue 2/2004, s. 87

¹⁷⁶ Např. MS ODS Dobříš deklaruje na svých stránkách, že ve městě je uplatňována kombinace soutěživého a nesoutěživého modelu, přičemž ODS jedná dle pravidel soutěživého modelu. Viz. Charakteristika volebního prostředí na Dobříši [online]. [cit. 2009-03-25]. Dostupný z WWW <http://www.odsdobris.cz/prostredi-komunalni.php>

¹⁷⁷ BALÍK, S.: „Komunální koalice, vzor 2002.“ In: *Revue Proglas : měsíčník pro kulturu a politiku*, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2002, vol. XIII., no. 10, s. 14

¹⁷⁸ BALÍK, S.: „Komunální koalice, vzor 2002.“ In: *Revue Proglas : měsíčník pro kulturu a politiku*, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2002, vol. XIII., no. 10, s. 14

kandidují jen výjimečně. Stranický systém zde funguje na soutěživé či polosoutěživé bázi, často vznikají ideologicky nevyhraněné velké koalice s výraznou exekutivní většinou, které mohou být složeny i ze subjektů, jejichž programové rozpory by takovou možnost na parlamentní úrovni stěží umožňovaly.¹⁷⁹ Přesto však S. Balík při zkoumání politických systému obcí s rozšířenou působností (většina by patřila právě do předchozí či této velikostní kategorie) po komunálních volbách v roce 2002 zjistil, že na vládnoucí koalici zde stále mnohdy podílí většina či dokonce všechny zvolené politické subjekty.¹⁸⁰ Ostatně po těchto volbách nebyla ani v těchto městech výjimkou účast tak ideově rozličných stran jako ODS a KSČM v jedné radě (Mladá Boleslav, Kroměříž, Rokycany). Nejméně početnou kategorii tvoří největší města nad 45.000 obyvatel, z nichž některá se dále člení na městské části. Politický systém těchto měst má již zdatněji soutěživý charakter, politické strany zde obvykle více kooperují v rámci předvolebních koalicích.

Pro ilustraci odlišné podoby lokálních stranických systémů při existenci konsolidované sítě municipalit lze odkázat např. na výsledky švédských komunálních voleb. Švédský volební systém do zastupitelstev municipalit patří do kategorie listinných poměrných systémů a vyznačuje neexistencí uzavírací klauzule – tento fakt by zdánlivě mohl usnadňovat vznik a působení různých lokálních politických stran, avšak v praxi tomu tak není. Například v komunálních volbách v roce 1983 obsadilo pět největších politických stran plných 95 % z cca 13.500 obsazovaných mandátů v municipalitách.¹⁸¹ Obdobná situace panovala i v případě voleb roku 2002, kdy 7 stran (sociální demokraté, umírnění, občanští liberálové, křesťanští demokraté, Strana středu, zelení a Levicová strana) získalo přes 12.600 křesel, přičemž na rozdělení zbylých cca 600 mandátů se podílelo okolo stovky politických uskupení, dalších 661 získalo méně než 50 hlasů. Některé lokální politické strany mohou dosáhnout dílčích úspěchů (např. *Kiruna Party* v roce 1994 zvítězila ve stejnojmenné municipalitě nad sociálními demokraty), téměř výhradně se ale jedná o subjekty působící na úrovni jedné municipality. Ve švédském případě se zdá, že takto integrovaná municipální struktura již nepřeje vzniku úspěšnější univerzálně komunální politické strany.¹⁸² Poměrně silně se zde začala projevovat vazba mezi celostátní a lokální programovou linií a rovněž mezi stranickou popularitou politických stran na celostátní a místní úrovni.

¹⁷⁹ JÜPTNER, P.: „Komunální koalice a politické modely.“ In: Politologická revue 2/2004, s. 93-94

¹⁸⁰ BALÍK, S. (2003): Povolební koalice v obcích III. stupně. In: BALÍK, S. (ed.) (2003): *Komunální volby v České republice v roce 2002*. Brno: MPÚ

¹⁸¹ CHANDLER, J. A. (ed.) (1998): *Místní správa v liberálních demokraciích*. Brno: Doplněk, s. 174

¹⁸² GUSTAFFSON, A. (1983): *Local Government in Sweden*, Swedish Institute: Udevalla, s. 109

5. Varianty dobrovolné spolupráce obcí v České republice

V současné době se pro varianty meziobecní spolupráce vychází ze zákona č. 128/2000 Sb, o obcích a jeho novelizací. Z formálního hlediska mají podle něj všechny obce v otázkách výkonu samosprávy identické kompetence.¹⁸³ Spolupráci obcí na dobrovolné bázi lze chápat jako institucionalizovanou spolupráci dvou či více obecních samospráv, jejímž cílem je efektivnější či levnější vykonávání konkrétních úkonů v oblasti samostatné působnosti. Spolupráce mezi českými obcemi dle dnešních zákonných norem může být realizována následujícími způsoby:

- *na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu bez vytvoření nového právního subjektu;*
- *na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí;*
- *zakládáním právnických osob podle zvláštního zákona dvěma nebo více obcemi.*¹⁸⁴

Obce mohou spolupracovat rovněž s právnickými a fyzickými osobami i s obcemi jiných států v rámci přeshraniční spolupráce. Spolupráce však může zahrnovat pouze sféru samostatné působnosti (hospodářsko-sociální kompetence), tedy nikoli státní společný výkon státní správy (administrativně-správní kompetence). Zde mají samosprávy možnost na základě veřejnoprávní smlouvy přenést část či celek přenesené působnosti k výkonu jiné obci. Taková smlouva se však může týkat jen státní správy svěřené orgánům všech obcí a pouze v rámci jednoho obvodu obce s rozšířenou působností.¹⁸⁵ Dosavadní formy spolupráce obcí lze rozdělit na čtyři skupiny:

- meziobecní spolupráci na regionální úrovni – dobrovolné svazky obcí;
- spolupráci obcí se subjekty v území – např. místní akční skupiny, místní agenda 21, spolupráce veřejného a soukromého sektoru;
- národní struktury spolupráce obcí – Svaz měst a obcí ČR, Národní síť zdravých měst ČR;

¹⁸³ PERLÍN, R.: „Spolupráce venkovských obcí – možnost nebo podmínka úspěchu.“ In: Agrární perspektivy XIV, Česká zemědělská univerzita, Praha, s. 570 [online]. [cit. 2008-10-30]. Dostupný z WWW: www.agris.cz/etc/filereader.php?id=6098&PHPSESSID=d8

¹⁸⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších novelizací. [online]. [cit. 2008-11-20]. Dostupný z WWW: portal.gov.cz/wps/WPS_PA_2001/jsp/download.jsp?s=1&l=128%2F2000

¹⁸⁵ GALVASOVÁ, I.: *Formy spolupráce obcí (Organizační i právní formy spolupráce obcí)*. Deník veřejné správy, 4. 7. 2008. [online]. [cit. 2009-09-02]. Dostupný z WWW: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6326681>

- spolupráci s obcemi jiných států - euroregiony, partnerská města a obce.¹⁸⁶

Dále existují taková sdružení, jež řeší určitý věcný problém – Svaz měst a obcí ČR, Sdružení lázeňských míst..., a rovněž rozsáhlejší sdružení obcí na regionální bázi – např. Severočeské sdružení obcí, Krkonošské sdružení obcí a měst – disponují statutem zájmových sdružení právnických osob.¹⁸⁷ Největší asociací reprezentující zájmy místních samospráv je Svaz měst a obcí ČR. Jeho členskou základnu však tvoří stále méně než polovina všech obcí České republiky, což vzhledem k úloze svazu, jenž by měl prosazovat zájmy místních samospráv, lze považovat za velmi nízké číslo. Například Združenie miest a obcí Slovenska uvádí členství více než 95 % všech měst a obcí v zemi a v jeho rámci funguje více než 50 dalších regionálních sdružení. Takto široká členská základna má své nesporné výhody, obce mohou efektivněji připravovat společné podklady a projekty pro meziobecní spolupráci, formulovat své požadavky vůči centrálním orgánům a zpětně analyzovat informace, které ze strany těchto úřadů přicházejí. Sdružení pak disponuje širokým mandátem pro vyjednávání o konkrétních zákonech u vlády či v Národní radě SR či v rámci připomínkového řízení k legislativnímu procesu.¹⁸⁸ Naopak uvedený stav v České republice vede ke vzniku paralelních zájmových struktur obcí, k 1. 1. 2008 bylo kupříkladu založeno Sdružení místních samospráv České republiky, jež se více orientuje na problémy v menších obcích a vztahy mezi oběma organizacemi je možné zatím charakterizovat jako spíše konfliktní.

5.1 Dobrovolné svazky obcí – příklad meziobecní spolupráce na regionální úrovni

V České republice se poměrně rozšířila forma kooperace v podobě tzv. dobrovolných svazků obcí (mikroregionů). Jejich historie sahá do 2. poloviny 90. let, kdy se začaly konstituovat z podnětu Programu obnovy venkova a programu SAPARD. Dobrovolné svazky obcí by měly být zakládány na principech dobrovolnosti, solidarity a účelovosti.¹⁸⁹ Mělo by se jednat o ucelené území s přírodními, technickými či historickými hranicemi, ale nejedná se o

¹⁸⁶ GALVASOVÁ, I.: *Formy spolupráce obcí (Organizační i právní formy spolupráce obcí)*. Deník veřejné správy, 4. 7. 2008. [online]. [cit. 2009-09-02]. Dostupný z WWW:

<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6326681>

¹⁸⁷ ČERNOHORSKÝ, J. (ed.) (2002): *Příručka člena zastupitelstva obce*. Praha : VCVS ČR, s. 159

¹⁸⁸ KLING, J.; NIŽŇANSKÝ V.; PILÁT, J.: „Samostatnosť nadovšetko – miestná samospráva a poskytovanie služieb na Slovensku.“ In: SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia; Veľkosť miestnych samospráv ve Strednej a Východnej Európe*. Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, s. 43

¹⁸⁹ BABIÁNKOVÁ, L.: *Svazky obcí jako jedna z forem spolupráce*. Bakalářská práce na FME Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, s. 33

obligatorní ustanovení. Účel založení mikroregionů se může lišit, zákon o obcích jmenuje tyto případy:

*Řešení úkolů z oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, cestovního ruchu a péče o zvířata; zabezpečování čistoty obce, správy veřejné zeleně a veřejného osvětlení, shromažďování a odvoz komunálních odpadů a jejich nezávadného zpracování, využití nebo zneškodnění, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod; zavádění, rozšiřování a zdokonalování inženýrských sítí a systémů veřejné osobní dopravy k zajištění dopravní obslužnosti daného území; úkoly v oblasti ochrany ovzduší, úkoly související se zabezpečením přestavby vytápění nebo ohřevu vody tuhými palivy a využití ekologicky vhodnějších zdrojů tepelné energie v obytných a jiných objektech ve vlastnictví obcí; provoz lomů, pískoven a zařízení sloužících k těžbě a úpravě nerostných surovin; správa majetku obcí, zejména místních komunikací, lesů, domovního a bytového fondu, sportovních, kulturních zařízení a dalších zařízeních spravovaných obcemi.*¹⁹⁰

Svazek vzniká na základě smlouvy mezi obcemi, kterou schvalují zastupitelstva obcí. Obce v nich stanoví zejména orgány svazku, jeho název, sídlo a počet členů, předmět činnosti, majetek a zdroje příjmů, vzájemná práva a povinnosti, podmínky přistoupení a vystoupení členů a rozsah kontroly nad svazkem.¹⁹¹ Občané členských obcí svazku se pak mohou účastnit zasedání orgánů svazku a podávat písemné návrhy k jeho činnosti. Obce i svazek mají rovněž právo navázat styk se zahraničními obcemi a svazky formou uzavření smlouvy o vzájemné spolupráci. Přestože obecní zákon z roku 2000 možnosti dobrovolné spolupráce obcí rozšířil, financují se mikroregiony dosud především z členských příspěvků obcí. Vedle dobrovolných svazků obcí lze v České republice lze uskutečňovat meziobecní kooperaci formou sdružení právnických osob založených na podobném principu jako dobrovolné svazky obcí (může se jednat např. o zemědělská družstva).¹⁹² Možná je rovněž kombinace obou forem spolupráce, pak ale sdružení jako takové neodpovídá vymezení zákona č. 128/2000 Sb. o obcích.

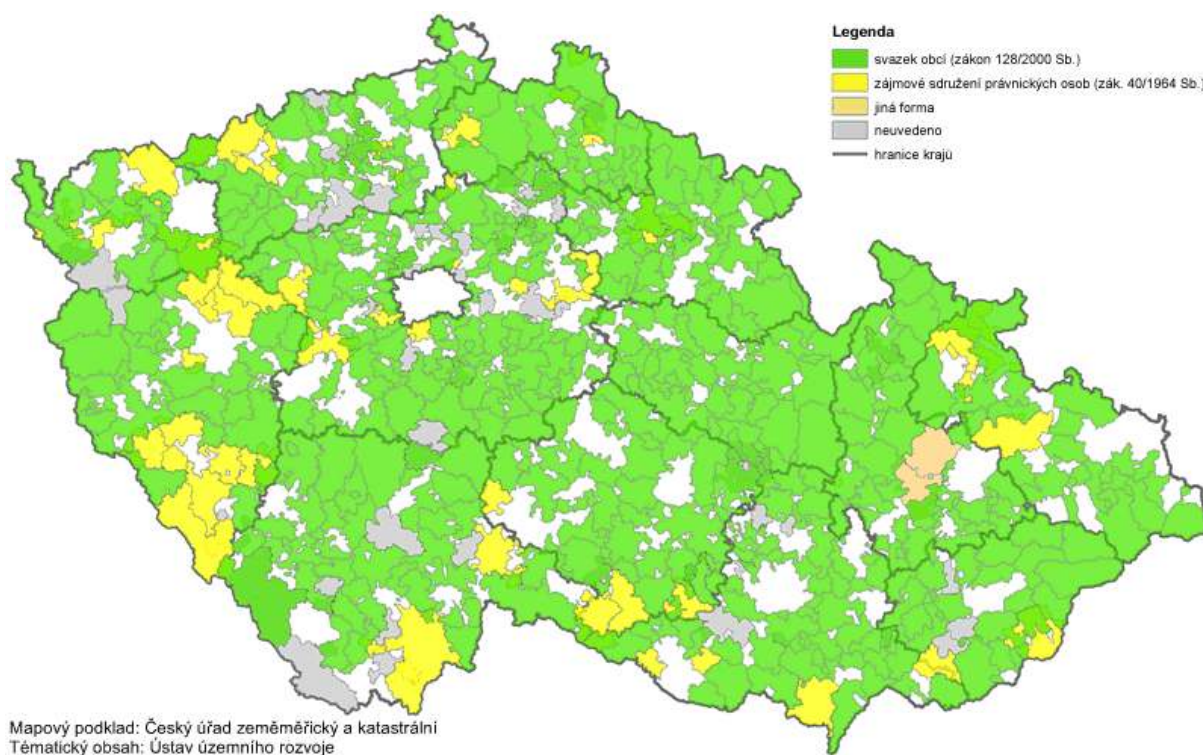
¹⁹⁰ viz: Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích, § 50

¹⁹¹ DOLEŽALOVÁ, V.: *Geneze územní samosprávy ve Francii a komparace s ČR*. Diplomová práce na PF MU, 2007, s. 79 [online] [cit. 2009-04-05]. Dostupný z WWW: http://is.muni.cz/th/74358/pravf_m/dipl_prace.doc

¹⁹² VLČEK, L.: *Vybrané aspekty fungování veřejné správy v ČR; vliv reformy veřejné správy na vznik a systém fungování mikroregionů*. Bakalářská práce na katedře politologie FSS MU v Brně, s. 14 [online]. [cit. 2008-11-05] http://is.muni.cz/th/127481/fss_b/bakalarska_prace_lukas_vlcek_127481.pdf

Dobrovolné svazky obcí mohou kooperovat na krátkodobých i dlouhodobých záměrech a míra zapojení jednotlivých aktérů nemusí být vždy stejná. V rámci mikroregionu je pak obvykle zpracována rozvojová strategie se zaměřením na řešení konkrétních typů problematiky rozvoje. Po vstupu ČR do EU se pak lze setkat se svazky několika mikroregionů, a to jak v rámci spolupráce několika svazků obcí, tak sdružení právnických osob.¹⁹³

Pokrytí území ČR mikroregiony v roce 2008 a jejich právní forma¹⁹⁴



Současný systém meziobecní spolupráce formou dobrovolných svazků se vyznačuje poměrně jistou nepřehledností a problémy s financováním, což může být značné míry zapříčiněno právě roztržitou strukturou obcí. Sociolog D. Ryšavý uvádí příklad mikroregionu v oblasti lednicko-valtického areálu, kde různé zdroje uvádějí odlišné názvy svazku, rozdílný počet

¹⁹³ VLČEK, L.: *Vybrané aspekty fungování veřejné správy v ČR; vliv reformy veřejné správy na vznik a systém fungování mikroregionů*. Bakalářská práce na katedře politologie FSS MU v Brně, s. 20 [online]. [cit. 2008-11-05] Dostupný z WWW: http://is.muni.cz/th/127481/fss_b/bakalarska_prace_lukas_vlcek_127481.pdf

¹⁹⁴ Zdroj: Deník veřejné správy [online]. [cit. 2009-11-15] Dostupný z WWW: http://denik.obce.cz/images/art/6373942_2.gif

členských obcí a rovněž jiný počet obyvatel.¹⁹⁵ Mikroregionální síť se může výrazně lišit též v rámci poměrně malého území, kdy v obvodu některé obce s rozšířenou působností je dobrovolná meziobecní spolupráce na vysoké úrovni, v sousedním obvodu však téměř nefunguje. Negativní aspekt představuje též preference individuálních zájmů starosty konkrétní obce před zájmem svazku.

5.2 Kooperace veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership) – příklad spolupráce obcí s privátními subjekty

Řešení k zabezpečení a financování veřejných služeb se může nabízet při vhodné spolupráci místní správy se soukromými subjekty či neziskovými organizacemi např. ve sféře výstavby infrastruktury či provozování a údržbě některých zařízení. Tento postup se poměrně osvědčil ve většině západoevropských zemí, kde se míra jeho užívání stále zvyšuje. V ČR jej vymezuje především tzv. koncesní zákon.

Program veřejně-soukromého partnerství má jak své obecné klady, tak i zápory. K výhodám lze řadit především:

- *získání dodatečných financí k omezeným rozpočtovým zdrojům,*
- *snížení nákladů využitím efektivních procesů a postupů užívaných v soukromém sektoru,*
- *zvýšení kvality veřejných služeb a zařízení,*
- *urychlení rozvoje infrastruktury.*¹⁹⁶

Potíže při spolupráci veřejného a soukromého sektoru může způsobit např. chybný výběr soukromého partnera, nízká konkurence soukromých subjektů či netransparentnost realizovaných projektů. Fungující partnerství též vyžaduje dostatek finančních prostředků v obecních rozpočtech což představuje při současném stavu struktury obcí v České republice značný, ne-li nepřekonatelný, problém. Při existenci větších municipalit by velmi pravděpodobně taková kooperace byla snadnější.

¹⁹⁵ RYŠAVÝ, D.: „Mohou společenství obcí vzniknout transformací mikroregionů?“ In: Moderní obec , 5. 1. 2006, s. 34

¹⁹⁶ *Postavení malých obcí v ČR.* Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí , 2007 , s. 20

Jako konkrétní příklad kooperace veřejného a soukromého sektoru lze uvést tzv. místní akční skupiny. Tyto skupiny vznikají od roku 2004 jako partnerství dobrovolných svazků obcí, neziskových organizací a podnikatelských subjektů ze sféry soukromého sektoru, přičemž nezisková a podnikatelská složka musí mít ve výkonných orgánech nadpoloviční většinu hlasů. Jejich vznik je spojen s implementací programu LEADER ČR, jenž nabízí čerpání finančních dotací z fondů Evropské unie pomocí principu bottom-up, tedy z iniciativy místních venkovských subjektů. K hlavním cílům programové metody LEADER patří:

- Zlepšení kvality života ve venkovských oblastech,
- Posílení místního ekonomického prostředí a zhodnocení místní produkce,
- Zhodnocení přírodních a kulturních zdrojů.¹⁹⁷

Vytvoření místní akční skupiny s právní subjektivitou dobrovolným svazkem obcí a zpracování rozvojové strategie na principu partnerství je – vedle počtu obyvatel mezi 10.000 a 100.000 a stanovené hranice hustoty obyvatelstva v daném území, jež by neměla překročit 120 obyvatel/km² – hlavním předpokladem pro možnosti čerpání finančních prostředků pomocí programu LEADER. Na rozdíl od mikroregionů může být každá obec členem právě jedné místní akční skupiny – každá skupina má tak svou jedinečnou územní působnost. Zdroje Ministerstva zemědělství dále k programu LEADER uvádějí:¹⁹⁸ *Žadatelé – příjemci podpory mohou být podnikatelské subjekty fyzické nebo právnické osoby, na něž se vztahuje limit dotace 50 % z celkových přijatelných nákladů, nebo obce, svazky obcí a neziskové organizace s působností v daném mikroregionu, na něž se vztahuje limit dotace 80 % z celkových přijatelných nákladů. Podnikatelské subjekty musí vykonávat jako hlavní nebo vedlejší činnost zaregistrovanou činnost zemědělskou nebo lesnickou a musí mít sídlo i místo podnikání v daném mikroregionu, v obci do 10 000 obyvatel. Zvýhodněny budou projekty umístěné v obcích do 2 000 obyvatel.*

5.3 Národní síť Zdravých měst ČR – příklad národní struktury spolupráce obcí

Národní síť Zdravých měst České republiky, která byla založena jedenácti zakládajícími městy v roce 1994, představuje méně známý projekt dobrovolné kooperace obecních

¹⁹⁷ Program LEADER ČR. [online]. [cit. 2009-10-05]. Dostupný z WWW: <http://www.businessinfo.cz/cz/rubrika/program-leader-cr/1001045>

¹⁹⁸ Program LEADER ČR. [online]. [cit. 2009-10-05]. Dostupný z WWW: <http://www.businessinfo.cz/cz/rubrika/program-leader-cr/1001045>

samospráv. Projekt sám sebe charakterizuje takto:¹⁹⁹ „Zdravé město, obec, mikroregion či kraj je prestižní označení pro municipalitu, která je aktivně zapojena do mezinárodního Projektu Zdravé město (obec, region) pod patronací OSN-WHO. V rámci jednotlivých států Evropy vznikají národní sítě, které mezi sebou spolupracují. Ačkoliv Zdravé město, obec, region má organizační zázemí úřadu, není pouhou „úřední aktivitou“. Je zejména projektem komunitním – otevírá prostor pro posilování aktivity a zájmu obyvatel. Zdravá města, obce a regiony systematicky podporují kvalitu veřejné správy, kvalitu strategického plánování a řízení s ohledem na udržitelný rozvoj a podporu zdraví, aktivně se ptají svých obyvatel na jejich názory.“ Dalším cílem této asociace je zkvalitňování veřejné správy v obcích aplikováním místní Agendy 21. Sdružení pořádá rozličné konference a semináře, každoročně se schází Celostátní konference NSZM. Sdružení v současné době uvádí přes 90 členů – „municipalit“, a to včetně tří krajů. Tyto jednotky reprezentují přes 30 % populace ČR.²⁰⁰ Poněkud neobvyklý je fakt, že Národní síť zdravých měst označuje své členy právě jako municipality, tedy pojmem, který v českém prostředí není příliš zažitý. Označovat obce, města, městské části, mikroregiony i kraje identicky jako municipality není zcela šťastné, neboť tyto jednotky se svou velikostí, charakteristikou a rolí ve správním a politickém systému ČR velmi liší. Stejně tak již z názvu nepředpokládáme, že by se celý kraj stal členem asociace, která by názvem odpovídala spíše ke sdružování měst případně obcí.

Celý systém meziobecní kooperace musel být po roce 1989 od základů vystavěn, oproti většině rozvinutých demokratických států se jednalo o zpoždění v řádu desetiletí. Zdá se však, že formy současné formy spolupráce se do jisté míry vyčerpávají a jejich fungování by bylo možné v mnoha ohledech inovovat. Spoluautorka výzkumného jednoho z řešených výzkumných projektů Ministerstva pro místní rozvoj ČR nazvaného „Spolupráce obcí jako faktor rozvoje“ mj. uvádí: „Ukazuje se rovněž, že ani současná organizační a právní forma umožňující různé podoby spolupráce obcí není plně dostačující. Značnou bariérou funkční spolupráce obcí je i charakter jejich administrativní správy, se kterou se nejvíce potýkají zejména malé obce. Pro ně je však podmínkou úspěšného rozvoje právě možnost spolupráce a sdružování. Intenzita spolupráce obcí má však své hranice -- při zachování jejich individuální suverenity by neměla narušit možnost aplikace principu subsidiarity. To znamená, že obce by

¹⁹⁹ Základní informace; Národní síť zdravých měst ČR. [online]. [cit. 2009-04-05]. Dostupný z WWW: http://dataplan.info/img_upload/2fee7fa2e72b4bdcd8f9ba761433e67a/nszm_zaklinfo_09.pdf

²⁰⁰ Přehled členských municipalit; Národní síť zdravých měst ČR [online]. [cit. 2009-04-05]. Dostupný z WWW: <http://www.nszm.cz/?apc=r2087231t> Tento údaj je ale z důvodu zahrnutí celé populace krajů poněkud problematický

měly dělat to, co zvládnou nejlépe, činnosti vyžadující specifickou odbornost by měly být vykonávány na úrovních, kde je možno je vykonávat efektivněji.“²⁰¹

6. Financování obecních samospráv v ČR – rozpočtové určení daní jako nepřímý nástroj integrace obcí

Rozpočty měst a obcí v České republice jsou součástí soustavy veřejných rozpočtů. V rámci obcí představuje bilanci příjmů a výdajů a roční finanční plán, jeho strukturu pak upravuje Ministerstvo financí ČR pomocí tzv. rozpočtové skladby.²⁰² Rozpočet schvaluje zastupitelstvo obce a hospodaření podle schváleného rozpočtu zabezpečuje obecní rada. Příjmy obcí se skládají z následujících položek:

- daňové – zahrnují podíl na dani z příjmů fyzických a právnických osob, dani z přidané hodnoty, další příjmové složky tvoří daně a poplatky z vybraných činností a služeb a daň z nemovitosti – tento sektor představuje rozhodující část rozpočtového příjmu obcí, které navíc s těmito financemi mohou nakládat libovolně;
- nedaňové – zahrnují např. příjmy z vlastní činnosti, z pronájmu či z úroků;
- kapitálové – zahrnují příjmy z prodeje finančního a nefinančního majetku;
- přijaté dotace – dále se dělí na investiční a neinvestiční dotace.²⁰³

Rozpočtové určení daní (RUD) jako součást daňových příjmů obcí bylo zavedeno již v souvislosti se zvyšováním finanční samostatnosti obcí již v 1. polovině 90. let 20. století. RUD představuje nastavení systému daňových příjmů místních samospráv, při maximálním zjednodušení jej lze definovat jako podíl obce na celostátním výnosu daní dle poměru počtu obyvatel ČR násobeného velikostním koeficientem obce.²⁰⁴ Systém RUD se zařadil k novým

²⁰¹ GALVASOVÁ, I.: *Formy spolupráce obcí (Organizační i právní formy spolupráce obcí)*. Deník veřejné správy, 4. 7. 2008. [online]. [cit. 2009-09-02]. Dostupný z WWW: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6326681>

²⁰² BERKA, R: „Finance a rozpočet.“ In: ČERNOHORSKÝ, J. (ed.) (2002): *Příručka člena zastupitelstva obce*. Praha : VCVS ČR, s. 34-35

²⁰³ BERKA, R: „Finance a rozpočet.“ In: ČERNOHORSKÝ, J. (ed.) (2002): *Příručka člena zastupitelstva obce*. Praha : VCVS ČR, s. 34-35

²⁰⁴ Ke konkrétnímu nastavení systému RUD v současné době viz příloha č. 5 této práce: Rozpočtové určení daní pro obce od 1.1.2008

prvkům v rámci procesu obecního financování, v roce 2001 prošel zásadní novelizací, jejíž výsledkem mělo být:

- *sblížení dynamiky daňových příjmů obecních rozpočtů a státního rozpočtu;*
- *snížení výrazných rozdílů daňových příjmů mezi velikostně podobnými obcemi a jednotlivými regiony, které vznikaly v návaznosti na výnosy daně z příjmů fyzických osob;*
- *řešení disproporcí mezi odlišným místem bydliště a místem podnikání u fyzických osob;*
- *odstranění neadekvátnosti výnosu daní podle místa plátcovy pokladny, kdy se výnos daně koncentroval do sídel společností a neodpovídal místu ekonomické činnosti;*
- *odstranění efektu daňové konkurence mezi obcemi formou "přetahování" fyzických osob, kdy po formální změně bydliště vrátila obec podnikateli část daně formou dotace;*
- *zvýšení stability daňových příjmů v obcích; jejich hlavní daňové příjmy se orientovaly na nestabilní daně z příjmů;*
- ***vytvoření ekonomického nástroje, působícího na vznik větších obcí s cílem snížení počtu malých obcí*** (zvýrazněno autorem).²⁰⁵

Potenciálním stimulem vedoucím k integraci obcí se měla stát zejména diferenciací v příjmech v rámci RUD. Obce byly do nedávné novelizace RUD rozděleny na 14 příjmových kategorií dle počtu obyvatel, tedy víceméně bez přihlédnutí k některým dalším určujícím faktorům (poloha, ekonomický potenciál, nezaměstnanost...). Kritika tohoto rozčlenění poukazovala především na fakt, že obce s malým počtem obyvatel byly v rámci příjmů z daní znevýhodněny oproti těm větším. Zvláštní kategorií pak představovala Praha, která např. u daňových výnosů ze sdílených daní vykazovala mnohem vyšší číslo oproti nižším skupině.²⁰⁶ Postoj menších obcí charakterizuje následující vyjádření starosty Osvětiman J. Bartoňka:²⁰⁷ „*Jako starosta jsem nebyl spokojen s tím, jakým způsobem jsou financována města a obce v republice. Spolu s dalšími starosty tvrdíme, že obce a malá města jsou diskriminována proti velkým městům – Praze, Brnu, Ostravě a Plzni. Stav byl takový, že*

²⁰⁵ TOMÁNEK, P.: *Rozpočtové určení daní obcím (Zhodnocení současného stavu a doporučené principy změn)*. In: Deník veřejné správy, 26. 7. 2004, [online]. [cit. 2009-12-03] Dostupný z WWW:

<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6109057>

²⁰⁶ *Návrh nové formy meziobecní spolupráce (pracovní verze)*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 11

²⁰⁷ *Bartoňek: Požadavky malých obcí prosadíme* [online]. [cit. 2009-07-30]. Dostupný z WWW: <http://www.smscr.cz/aktuality.php?id=45>

rozdíle mezi nejmenší obcí a největším městem byl v příjmech na hlavu občana šestiapůlnásobný, zatímco v Evropské unii je tento poměr daleko nižší. Kupříkladu Bratislava má jen dvaapůlkrát víc finančních prostředků na občana než nejmenší slovenská vesnice. V Rakousku je to ještě méně. Už z toho je zřejmé, že v naší republice není v tomto směru něco v pořádku.“

Tabulka č. 6: Příklad dopadů skokového navýšení podílů na rozpočtovém určení daní u větších obcí před jeho novelizací v roce 2008:

Velikostní kategorie	Počet obcí v kategorii	Počet obyvatel k 1.1. 2007	Příjmy z RUD za rok 2007	Percentuální podíl příjmů z RUD 2007
Praha	1	1.188.126	38.744.632,78	31,72 %
150.001 a více obyvatel	3	839.170	15.966.618,90	13,07 %
100.001 – 150000 obyvatel	1	100.168	1.253.703,78	1,03 %
50.001 – 100.000 obyvatel	16	1.156.650	11.664.438,26	9,55 %
40.001 – 50.000 obyvatel	5	231.332	2.262.410,95	1,85 %
30.001 – 40.000 obyvatel	10	348.408	3.077.143,18	2,52 %
20.001 – 30.000 obyvatel	27	663.049	5.673.086,75	4,64 %
10.001 – 20.000 obyvatel	69	962.930	8.272.461,54	6,77 %
5.001 – 10.000 obyvatel	140	947.225	7.089.260,45	5,80 %
1.501 – 5.000 obyvatel	600	1.524.509	11.149.693,77	9,13 %
301 – 1.500 obyvatel	2.888	1.910.686	14.026.229,03	11,48 %
201 – 300 obyvatel	878	215.321	1.572.786,95	1,29 %
101 – 200 obyvatel	1.067	159.533	1.138.550,37	0,93 %
do 100 obyvatel	539	38.388	249.092, 65	0,20 %
Celkem	6244	10.289.135	122.140.039,36	100 %

Vlivem podoby obecní struktury v ČR se v roce 2007 v 10 největších příjmových kategoriích nacházelo pouze 872 měst a obcí nad 1.501 obyvatel, tj. méně než např. v kategorii obcí s počtem obyvatel 201-300.²⁰⁸ Působením poměrně nevhodného nastavení velikostních kategorií a trvalému úbytku obyvatel ve větších městech (např. mezi hranicí 95.000 – 105.000

²⁰⁸ MARTÍNEK, R.: *Rozpočtové určení daní pro obce*, prezentace na Dni malých obcí ve Vyškově dne 11. 3. 2008 [online]. [cit. 2009-07-30]. Dostupný z WWW: http://www.denmalychobci.cz/files/prezentace/29/cssd_martinek.pdf

obyvatel se nacházela města Olomouc, Liberec, Ústí nad Labem, České Budějovice či Hradec Králové) se jejich starostové a primátoři snažili o připojení příměstských obcí, které mnohdy již dříve jejich součástí byly, v naprosté většině případů však neúspěšně. Vzhledem ke zmíněnému dlouhodobému úbytku obyvatelstva i po případně realizaci takového projektu zůstávalo otázkou, zda by příměstské obce dokázaly dostatečně saturovat počet obyvatel těchto měst.

Některé menší samosprávy (zejména v rámci Zlínského kraje) dne 12. června 2007 iniciovaly vypracování *Smlouvy obcí a měst proti daňové diskriminaci*, jejíž text podpořila mj. nezávislá senátorka J. Juřenčaková (bývalá starostka jedné z malých obcí na Zlínsku).²⁰⁹ Současně se celou problematikou na podnět stížnosti skupiny senátorů a starostů menších obcí začal zabývat Ústavní soud, který však konstatoval, že malé obce formou rozdělování RUD poškozeny nejsou. Soudce František Duchoň k celé situaci poznamenal: „*Obce jsou malé, střední, velké, a proto také mají jinou odpovědnost a jiné povinnosti. Z tohoto pohledu je logické, že se jejich výdaje, například na udržování silniční infrastruktury, liší. Proto se musí lišit i jejich příjmy. Stěžovatelům se nepodařilo prokázat, že by rozdělování peněz dusilo provoz obcí.*“²¹⁰ Ministerstvo financí pro rok navrhovalo úpravu koeficientů u rozpočtového určení daní a také úpravu počtu velikostních kategorií obcí, což lze považovat za logický krok, neboť zejména ve vyšších kategoriích se nachází nepoměrně menší počet obcí. Dle návrhu ministerstva se mělo přistoupit k narovnání znevýhodnění menších obcí, ovšem bylo upozorňováno na narušení plánu rozvoje větších měst, které by rozdílly měly především kompenzovat.²¹¹ Základní kritérium (počet obyvatel upravený koeficienty velikostních kategorií obcí) pro přerozdělení podílu obcí na sdílených daních je doplněno o nová kritéria (celková výměra obce a prostý počet obyvatel). Tato kritéria by měla přispět k tomu, aby podíl jednotlivých obcí na sdílených daních lépe odrážel jejich výdajové potřeby. Místním samosprávám byl navíc zvýšen podíl na sdílených daních o téměř jeden procentní bod na 21,4 %, což představuje cca 4,6 mld Kč navíc. Výsledkem celé novelizace by tak mělo být:

- *zrušení skokových přechodů,*
- *zavedení postupných přechodů mezi velikostními kategoriemi,*
- *snížení počtu velikostních kategorií obcí (ze 14 na 4),*

²⁰⁹ *Smlouva obcí a měst proti daňové diskriminaci*. [online]. [cit. 2009-07-30]. Dostupný z WWW: <http://www.lesonicemk.cz/smsbb.pdf>

²¹⁰ MICHAL, J.: „Malé obce stát finančně neochudil.“ In: E15, 13.12.2007, s. 2

²¹¹ *Postavení malých obcí v ČR*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí, 2007, s. 15

- *vynětí 4 největších měst ze systému – platí pro Prahu, Brno, Ostravu a Plzeň.*²¹²

Zároveň MFČR avizovalo vznik speciální pracovní skupiny složené ze zástupců resortu financí a vnitra, dále některých poslanců, reprezentantů místních samospráv i nezávislých odborníků, jež měla připravit zcela nový zákon o RUD. Zmíněná novela z roku 2008 se snažila redukovat znevýhodnění RUD ve vztahu k nejmenším samosprávám, ovšem nejednalo se o komplexní reformu. Reprezentanti menších měst se vůči této novele ohradili, neboť nastavení novely se jim zdálo nespravedlivé. Starostové těchto měst tvrdili, že disponují obvykle statutem obce s rozšířenou působností, k jejímž úkolům mj. patří zajištění určitých výkonů v oblasti přenesené působnosti i pro okolní obce. Znovu se projevil problém zvýhodnění čtyř největších českých měst, zástupci Sdružení místních samospráv ČR měli navrhnout převod cca třetiny příjmů z RUD z těchto měst na menší města a obce.²¹³ Takové řešení naopak odmítli reprezentanti Svazu měst a obcí ČR s námitkou, že by uvedený model vytvářel další nerovnosti v příjmech samospráv. Novelizovaný zákon tak byl zejména ze strany SMSČR chápán spíše jako provizorium a v roce 2009 se představitelé místních samospráv znovu proti RUD postavili a zorganizovali protestní akci, při níž bylo ve stovkách obcí pod cedulí označující začátek či konec obce vyvěšen slogan „*Daňově diskriminovaná obec*“. Stát pak obcím přislíbil formou částky na úhradu nákladů na výkon přenesené působnosti ve státní správě konkrétní finanční dotace na výkon přenesené působnosti (o cca 2 miliardy Kč v roce 2010 a o další 2 miliardy Kč v roce následujícím).

Při srovnání českého systému obecního financování s praxí některých dalších evropských států zjistíme, že se v jednotlivých zemích situace značně liší. Například Rakousko při rozdělování podílu na výnosu z centrálních daní podobně jako ČR zohledňuje větší obec vyšší hodnotou koeficientu. Dalším měřítkem pro stanovení tohoto podílu však může být i finanční síla obce, tj. systém zvýhodní obce s vyšším ekonomickým potenciálem.²¹⁴ Naopak německý systém financování je založen na vyrovnávacím principu – obce, jež vykazují vyšší daňové výnosy, obdrží nižší nebo žádné státní dotace a naopak. Státní dotace malým obcím ve Francii podmiňuje požadavek jejich spolupráce s okolními obcemi. Obce jsou zde financovány formou daní, dotací ze státního rozpočtu, v menší míře také z místních poplatků a půjček.

²¹² ŘEŽUCHOVÁ, V.: *Problémy malých obcí v ČR*. Diplomová práce na ekonomicko-správní fakultě MU, 2008, s. 24

²¹³ *Z investic do měst má užitek i venkov, tvrdí primátoři největších českých měst*. IHNED.cz, online zprávy Hospodářských novin. [online]. [cit. 2009-07-30]. Dostupný z WWW: <http://domaci.ihned.cz/c1-38154940-z-investic-do-mest-ma-uzitek-i-venkov-tvrdi-primatori-nejvetsich-ceskych-mest>

²¹⁴ *Obce v evropském správním prostoru*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 25

Zastupitelstva obcí mohou rovněž ovlivňovat daňové sazby používané na jejich území (zákon stanovuje každý rok horní limity sazeb).²¹⁵ V případě Slovenska obce disponují daňovými přerozdělovanými příjmy, jež tvoří podíl na dani z příjmů fyzických a právnických osob a silniční dani. Dále příjmy obecních rozpočtů tvoří výnosy z místních daní a obecních poplatků, příjmy z podnikání a vlastnictví majetku obce či pronájmu budov a zařízení. U daně z příjmu fyzických osob jsou příjmy klasifikovány poměrně dle počtu obyvatel, stejné kritérium platí pro 60 % podíl na dani z příjmu fyzických osob, zbylých 40 % se však již rozděluje dle sídla plátce (v Maďarsku se např. dle sídla plátce rozděluje celý podíl, ovšem s dvouletou prodlevou). Podíl 40 % pro obce připadá též na silniční daň.²¹⁶ Obce do 3.000 obyvatel mají dále nárok na státní dotace pro výkon samosprávných funkcí. Starostové menších samospráv v ČR dále argumentují potřebou větší rovnosti příjmů na obyvatele pro obce v ČR, taková garance však ve většině evropských států neexistuje. Modely financování obcí a nakládání s těmito prostředky mohou mít i jiná omezení, např. ve Velké Británii existuje přímá kontrola státu nad výdaji samospráv formou tzv. *teoretického stropu provozních výdajů*.²¹⁷ Tento limit se týká výdajů municipalit na zabezpečení standardní úrovně veřejných služeb. Jestliže je tento práh překročen, může příslušné ministerstvo jednostranně přikročit ke snížení daňových příjmů dané municipality. Obdobný postup může uplatnit též v rámci stanovení maximální výše úvěru pro každou obecní samosprávu a její orgány.²¹⁸

V současné době rozpočtové určení daní představuje zásadní konfliktní linii mezi centrální vládou a lokálními samosprávami. Z dosavadního vývoje systému sdílených daňových příjmů samospráv v České republice je zřejmé, že téměř jakékoliv nastavení bude určitou část obcí znevýhodňovat (či se tato část obcí za znevýhodněné bude považovat). Podíl takto přerozdělovaných daňových prostředků v ČR dosahuje v obecních rozpočtech vysokých hodnot, což sice zajišťuje garanci každoročního příjmu, ovšem samosprávy mají téměř nulové možnosti, jak výši těchto příjmů ovlivnit. V tomto případě tedy přerozdělování do značné

²¹⁵ *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje – zkušenosti ze zahraničí*. OF 1/2008 [online]. [cit. 2008-11-26].

Dostupný z WWW: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6320426>

²¹⁶ KLING, J.; NIŽŇANSKÝ V.; PILÁT, J.: „Samostatnosť nadovšetko – miestná samospráva a poskytovanie služieb na Slovensku.“ In: SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia; Veľkosť miestnych samospráv ve Strednej a Východnej Európe*. Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, s. 23

²¹⁷ *Obce v evropském správním prostoru*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 45

²¹⁸ *Obce v evropském správním prostoru*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 45

míry stále vítězí nad individuální ekonomickou iniciativou obcí (i vzhledem k dalším fixním příjmům formou státních dotací). Existence diferencovaných příjmových kategorií RUD navíc nadále vyvolává značné tenze mezi obcemi navzájem – zejména mezi velkými městy na jedné straně a menšími obcemi na straně druhé.

7. Návrhy řešení reformy struktury obcí v České republice

Tyto koncepty řešení reformy struktury obcí byly rozpracovány zejména Pracovní skupinou pro problematiku malých obcí, vytvořenou v roce 2004 ze zástupců Ministerstva vnitra České republiky, Svazu měst a obcí, Spolku pro obnovu venkova, krajů, zástupců odborné a akademické veřejnosti. K výstupům této pracovní skupiny patřilo kromě návrhů integrace obecních samospráv též výzkumný projekt, jenž byl vytvořen ve spolupráci s ESF MU v Brně a s Ústavem veřejné správy a regionálního rozvoje UTB ve Zlíně a nesl název „*Optimalizace právního ekonomického prostředí pro rozvoj zvýšení efektivity výkonu územní veřejné správy*“.²¹⁹ Postupně však došlo k útlumu její činnosti bez konkrétního praktického uplatnění diskutovaných problémů.

7.1 Společenství obcí

První – a zároveň nejpropracovanější – z variant možné administrativně organizační integrace obcí, jak ji navrhovala Pracovní skupina pro problematiku malých obcí, spočívala ve vytváření tzv. společenství obcí. Při tvorbě návrhů týkajících se společenství obcí se vycházelo z premisy, že venkovské obce do 1.500 obyvatel vykazují v rozhodujících socioekonomických faktorech nepříznivý vývoj a mají pak problémy svým občanům zajistit základní veřejné služby či kvalitní výkon státní správy, navíc disponují nízkou občanskou a infrastrukturní vybaveností.²²⁰ Obce pak například čelí úbytku stálého obyvatelstva (vyjma některých případů v blízkém okolí větších měst či jinak výhodné geografické polohy). Cílem projektu zajištění takového systému, který by přiměl zejména venkovské obce vytvářet větší územní celky, které mohou ekonomicky fungovat lépe a přitom by neztrácely vědomí vlastní identity. Projekt předpokládal sdružování na bázi dobrovolnosti, každá obec by – narozdíl od

²¹⁹ *Postavení malých obcí v ČR*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí, 2007, s. 6

²²⁰ *Návrh nové formy meziobecní spolupráce (pracovní verze)*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 7

dobrovolných svazků obcí – mohla být členem pouze jednoho takového společenství, které by pak disponovalo movitým a nemovitým majetkem svěřeným mu v rámci zakladatelské smlouvy.²²¹ Tuto smlouvu by připravili zástupci přípravného výboru zvolení zastupitelstvy jednotlivých obcí. Zakladatelská smlouva by pak musela projít ratifikací v jednotlivých zastupitelstvech.

Společenství obcí by měla především zajistit „komplexnější spolupráci obcí v otázkách samostatné působnosti, jako je program hospodářského a sociálního rozvoje, spolupráce obcí při řešení zákonem stanovených povinností obcí, spolupráce ve výkonu rozhodovací pravomoci vůči fyzickým a právnickým osobám v samostatné působnosti a spolupráci v přenesené působnosti.“²²² Strukturu politických orgánů společenství obcí mělo tvořit shromáždění zástupců, které by volilo předsedu (na čtyřleté volební období) a místopředsedy. Z hlediska činnosti se mělo jednat o podobný orgán, jakým je obecní zastupitelstvo.²²³ Usnášeníschopné by bylo při přítomnosti nadpoloviční většiny členů, přičemž ale pro přijetí rozhodnutí by bylo zapotřebí 3/5 kvalifikované většiny. Shromáždění zástupců by na svém úvodním zasedání:

- *schválilo statut společenství,*
- *zvolilo předsedu shromáždění zástupců a členy kontrolního orgánu,*
- *pověřilo svého předsedu, aby vyhlásil výběrové řízení na funkci tajemník,*
- *schválilo plán hospodářského a sociálního rozvoje.*²²⁴

Zřízení měl být rovněž Úřad společenství obcí, jehož by řídil tajemník jmenovaný rozhodnutím valné hromady společenství na základě výběrového řízení. K úkolům tajemníka mělo patřit:

- *plnění úkolů uložených mu shromážděním zástupcům nebo jejím předsedou,*
- *vydávání vnitřní směrnice úřadu společenství obcí,*
- *řešení pracovně právních vztahů u všech zaměstnanců úřadu společenství*

²²¹ *Postavení malých obcí v ČR.* Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí, 2007, s. 17

²²² *Návrh nové formy meziobecní spolupráce (pracovní verze).* Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí s. 16

²²³ *Postavení malých obcí v ČR.* Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí, 2007, s. 17

²²⁴ *Návrh nové formy meziobecní spolupráce (pracovní verze).* Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí s. 22

- *poskytování informací o činnosti společenství obcí.*²²⁵

Společenství mělo rovněž disponovat kontrolním orgánem, který by tvořili členové z řad shromáždění zástupců. Toto těleso, odpovědné shromáždění zástupců, by zajišťovalo dohled nad fungováním společenství, zejména by podávalo výroční zprávu o plnění základních programových dokumentů, kontrolovalo veškeré finanční operace společenství a dále by vyřizovalo stížnosti občanů.²²⁶ Společenství by však nedisponovalo funkcí územního samosprávného celku, pouze mělo vykonávat jimi svěřenou agendu.

Zánik společenství obcí by byl možný na základě dohody všech obcí společenství. Otázkou zůstává, jak by se řešil případný pat, kdy by si část obcí přála zánik a část ne. I možná situace neochoty obecních samospráv společenství nezakladat zůstává nezodpovězena. Vystoupení jedné obce je možné, ovšem tak by mohlo docházet ke zcela nekontrolovatelným změnám počtu společenství, přičemž by pravděpodobně vznikaly spory o navrácení majetku, který obec do společenství vložila, navíc úprava hranic by vyžadovala podávání žádosti na MV. Při zániku společenství jako celku by musel být rovněž ustaven likvidátor, a to příslušným krajským úřadem.²²⁷

Hlavní přednosti projektu MVČR shrnulo následovně: *„Pokud se provede vzájemné porovnání dosavadních forem vzájemné spolupráce obcí je evidentní, že společenství obcí umožňuje meziobecní spolupráci v mnohem širším rozsahu působnosti obcí. Dobrovolný svazek může postihnout jen omezený okruh činností v samostatné působnosti a v žádném případě není použitelný pro účely společného výkonu přenesené působnosti. Společenství obcí by umožňovalo spolupráci v komplexních otázkách samostatné působnosti, jako je např. program hospodářského a sociálního rozvoje, spolupráce obcí při řešení zákonem stanovených povinností obcí v samostatné působnosti a spolupráci ve výkonu státní správy stanoveným zákony v přenesené působnosti, čímž by se zabezpečil kvalitnější výkon veřejné správy v oblasti samostatné i přenesené působnosti zejména u některých obcí, které mají v současnosti s tímto značné problémy.“*²²⁸ Financování společenství mělo být zvýhodněno státními prostředky, konkrétně zvýšeným podílem na sdílených daních, čímž se měly

²²⁵ *Návrh nové formy meziobecní spolupráce (pracovní verze).* Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí s. 23

²²⁶ *Návrh nové formy meziobecní spolupráce (pracovní verze).* Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí, s. 23-24

²²⁷ *Postavení malých obcí v ČR.* Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí, 2007, s. 18

²²⁸ *Postavení malých obcí v ČR.* Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí, 2007, s. 19

vyrovnávat příjmové rozdíly mezi obcemi (výše popisované nerovnosti v systému Rozpočtového určení daní).

Schéma Ministerstva vnitra k variantě spolupráce společenství obcí²²⁹



Schéma č. 2: Územní rozsah společenství obcí



²²⁹ RYŠAVÝ, I.: *Společenství obcí ještě vzbudí diskusi, ale pro venkov je jednou ze šancí*. Moderní obec.ihned.cz, 4. 1. 2006, [online]. [cit. 2008-11-20]. Dostupný z WWW: http://moderniobec.ihned.cz/c4-10004980-17516690-C00000_d-spolecenstvi-obci-jeste-vzbudi-diskusi-ale-pro-venkov-je-jednou-ze-sanci

Návrh společenství obcí představoval zajímavý pokus o dobrovolnou integraci obecních samospráv pro sdružený výkon úkolů v oblasti samostatné působnosti (zamýšlena byla i kooperace v rámci přenesené působnosti), přesto vyvolal rozdílné reakce a do praxe nikdy nevstoupil. Kritizována byla např. nutnost nové registrace těchto subjektů i pokud by vznikly na podkladě dosavadních dobrovolných svazků obcí či nutnost vytvářet společenství pouze v rámci konkrétního správního obvodu obce s pověřeným obecním úřadem, případně obce s rozšířenou působností. Sociolog D. Ryšavý ve svém článku poznamenal, že projekt byl plánován optimální velikost společenství mezi hodnotami 10.000 – 20.000 obyvatel a se zapojením větších měst příliš nepočítal.²³⁰ Tak by ovšem fakticky mohlo dojít k přerušení kontaktů některých obcí na svá spádová města. K potenciálnímu vztahu územního vymezení společenství obcí, obcí s rozšířenou působností a dobrovolných svazků obcí (které by nadále fungovaly) Ryšavý dodává: *„Územní struktura veřejné správy nemůže být dále komplikována vytvářením nových územních obvodů, proto je třeba při územním vymezení společenství obcí respektovat obvody obcí s rozšířenou působností. V kombinaci s podporou společenství obcí jen určité velikosti a s vyloučením účasti větších měst však může tato podmínka v praxi vést k neřešitelným situacím, jež by některé obce odsoudily do izolace bez nároku na podporu. Dobrým příkladem jsou svazky obcí Zlínského kraje, jejichž území se často shodují s obvody obcí s rozšířenou působností. Například stávající mikroregion Valašskomeziříčsko-Kelečsko kopíruje správní obvod pověřené obce Valašské Meziříčí, a tím splňuje jednu z podmínek vytvoření společenství obcí. Co do počtu obyvatel je se svými 42 tisíci obyvateli příliš velký. Do podporovaného rozmezí 10 až 20 tisíc obyvatel by se mikroregion hypoteticky dostal, pokud by nezahrnoval centrální obec -Valašské Meziříčí. V takovém případě by ovšem území společenství přestalo tvořit jediný celek, což je další podmínkou vytvoření společenství obcí. Katastr Valašského Meziříčí rozděluje obvod pověřené obce na dvě spolu nesouvisející části. Ve východní by zůstaly izolovány tři obce (Zašová, Střítež nad Bečvou a Velká Lhota), které by samy při snaze vytvořit společenství obcí sice splnily minimální limit tří obcí, ale nedosáhly by spodní podporované hranice 10 tisíc obyvatel. Ke stejnému problému rozdělení obvodu na dvě nesouvisející části by jistě docházelo i v případě další svazků.“*²³¹

²³⁰ RYŠAVÝ, D.: „Mohou společenství obcí vzniknout transformací mikroregionů?“ In: Moderní obec , 5. 1. 2006, s. 34

²³¹ RYŠAVÝ, D.: „Mohou společenství obcí vzniknout transformací mikroregionů?“ In: Moderní obec , 5. 1. 2006, s. 34

7.2 Statutární obce

V rámci řešení problematiky fragmentované struktury obcí v ČR se také objevila možnost vytváření tzv. statutárních obcí. Ty by fungovaly na principu sloučení malých obcí do jedné větší při částečném zachování své identity i práva na správu svého území. Vlastní postavení statutárních obcí by bylo ve své podstatě analogické se současnou právní úpravou statutárních měst, upravené v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Dle návrhu MVČR by se „statutární obce ze zákona členily na místní části (ty by vznikly obecně závaznou vyhláškou, tj. statutem), které by územně odpovídaly územím jednotlivých sloučených obcí. Tento návrh vychází ze základní koncepce, kdy statutární obec by pro celé své území vykonávala nejen samostatnou působnost, ale také přenesenou působnost, kterou podle současné právní úpravy vykonává každá obec základního typu. Místní části by pak vykonávaly státní správu v rozsahu jim svěřeným statutem.“²³²

Model by tedy přibližně měl odpovídat uspořádání statutárních měst. Každá statutární obec (stejně jako její část) by disponovala vlastním zastupitelstvem dle počtu obyvatel. Členění na městské části u statutárních měst však není obligatorní a každé statutární město si tak v podstatě svůj statut upravuje samo. Upravení statutu dle potřeb místních částí každé statutární obce předpokládá i tento návrh, mohlo by tedy dojít k situaci, kdy by existovaly stovky rozličných statutu. Ve statutu měly být upraveny následující zejména:

- *výčet jednotlivých místních částí a vymezení jejich území;*
- *pravomoc orgánů obce na úseku samostatné a přenesené působnosti;*
- *vzájemná součinnost mezi orgány obce a orgány místních částí;*
- *zdroje peněžních příjmů místních částí a druhy výdajů v souvislosti s plněním úkolů v samostatné a přenesené působnosti;*
- *majetek obce, který se svěřuje místním částem a rozsah oprávnění místních částí při nakládání s tímto majetkem a při výkonu s tím souvisejících práv;*
- *rozsah oprávnění místních částí zakládat, zřizovat a rušit právnické osoby a organizační složky, aj.*²³³

²³² Postavení malých obcí v ČR. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí, 2007, s. 13

²³³ Postavení malých obcí v ČR. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí, 2007, s. 14

Rozsah přenesené působnosti v jednotlivých částech statutární obce měl být stanovovalo zastupitelstvem celé statutární obce. Z materiálu Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí však není zcela zřejmé, jaký rozsah přenesené působnosti základního typu by místní části statutární obce vykonávaly (jestliže by přenesenou působnost vykonávala též obec jako celek). Paradoxně však materiál ministerstva již předem upozorňuje spornou akceptaci ze strany lokální politické reprezentace, jak uvádí následující citát: *„Za zcela zásadní problém lze považovat prosazení takového kroku, protože bude velmi negativně vnímán ze strany představitelů malých obcí a případně bude vykládán jako porušení čl. 8 Ústavy ČR. Navrhovaný systém velmi nápadně připomíná soustavu střediskových obcí, které byly jedním z hlavních důvodů nastartování rozsáhlého procesu dezintegrace obcí v České republice po roce 1990. Po důkladném rozpracování navrhovaného modelu by bylo nutno zcela jednoznačně stanovit rozdíly mezi statutární obcí a dřívější střediskovou obcí. Základním rozdílem je to, že obce násilně sloučené do střediskových obcí ztratily svou identitu a všechny rozhodovací pravomoci, kdežto v navrhovaném modelu statutárních obcí by byly základní atributy obcí zachovány.“*²³⁴

7.3 Autorův návrh alternativního konceptu pro integraci samospráv – systém municipálních celků

Na základě předchozího studia tématu autor v této kapitole předkládá vlastní návrh k diskusi o řešení fragmentované obecní struktury v České republice. Nejedná se o ucelené řešení, návrh se spíše snaží reflektovat dosavadní poznatky a vhodně je propojit tak, aby došlo alespoň k částečné redukci konfliktních linií mezi partikulárními zájmy centrální i lokální politické úrovně. Celý proces takto navrhované integrace by samozřejmě probíhal postupně, velmi důležitá by byla komunikace mezi místní samosprávou a příslušnými zainteresovanými ministerstvy. Pro návrh konceptu municipálních celků je třeba vycházet z premisy, že v současné době by byla v ČR nepřijatelná realizace procesu plošného rigidního slučování bez zachování identity a samosprávných kompetencí minimálně těch obcí, které jsou dnes samostatné a životaschopné. Pro tento návrh by bylo možné nalézt inspiraci např. v systému soudních okresů, jež na území českých zemí existovaly mezi lety 1850-1949.²³⁵ Jejich počet se pohyboval mezi 300-400, území větších měst mohlo být rozděleno mezi více takovýchto

²³⁴ *Postavení malých obcí v ČR.* Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí, 2007, s. 14

²³⁵ Téměř všechna střediska bývalých soudních okresů jsou dnes obce s pověřeným obecním úřadem

okresů. Centrum soudního okresu představovalo z valné většiny spádovou obec pro celý okres, i když při tvorbě této sítě muselo být přihlédnuto k tehdejšímu etnickému členění českých zemí.

V roce 2007 Ministerstvo vnitra ČR realizovalo výzkum „*Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím.*“ V jeho rámci mj. byli starostové 203 obcí do 1.000 obyvatel dotazováni a téměř 2/3 uvedly, že by takto malé obce vůbec neměly vykonávat přenesenou působnost.²³⁶ V takové situaci by se nabízely varianty, kdy by dle výše navrženého modelu vzniklo řádově několik set municipalit, přičemž obce, které by představovaly správní centrum – přirozená spádové obce daných celků – by vykonávaly rozsah přenesené působnosti, která v současné době přísluší obcím 1. a 2. stupně. Ostatním obcím v rámci celku by výkon přenesené působnosti v rozsahu výkonu pro obce 1. stupně odpadl. Rovněž by bylo možné delegovat část výkonu přenesené působnosti z obcí 3. stupně právě na municipální celky. Obecní samospráva by pak mohla být zachována tím, že by všechny obce, jež by municipalita zahrnovala, nadále zůstaly formálně samostatné, tj. jejich občané by nadále volili obecní zastupitelstvo (návrh by tak neměl být v rozporu s ústavním právem občanů ČR na samosprávu), a to včetně zachování možnosti tvorby osadních výborů. Municipální celek by mohl disponovat podobnými orgány jako samostatná obec – přímo voleným zastupitelstvem, které by dále zvolilo výkonné orgány, případně by se ve správním centru celku konstitoval alespoň konzultativní orgán, který by sdružoval politické zástupce všech členských obcí celku a v němž by byly pravidelně diskutovány problémy samospráv a nalézáno jejich společné řešení. O přenosu konkrétních úkolů samostatné působnosti na vyšší úroveň celku by rozhodovala zastupitelstva všech členských obcí. To by umožnilo překonat nevýhody návrhu statutárních obcí, kde by o rozsahu působností mělo rozhodovat pouze zastupitelstvo statutární obce. Území municipálních celků by však mělo být jasně vyznačováno např. na mapách a mohlo by sloužit i např. jako statistická jednotka. Značky vymežující začátek a konec obce by pod či nad označením obce nesly i název daného municipálního celku. Ten by se nutně nemusel jmenovat dle správního centra, nýbrž by mohl nést název např. přírodní oblasti, která se na daném území vyskytuje (podobně jak tomu např. je u názvů některých okresů v SRN). Tak například municipální celek se správním centrem v Železné Rudě by se mohl nazývat Západní Šumava, což by mohlo např. přispět i ke zvýšení turistické atraktivity daných území. Při tvorbě takového

²³⁶ BÍNEK, J., GALVASOVÁ, I., KADEČKA, S.: *Malé obce a výkon přenesené působnosti*. Deník veřejné správa, 1. 5. 2008. [online]. [cit. 2008-12-02] Dostupný z WWW: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6316968>

systemu mělo být přihlíženo k tomu, aby celky skutečně tvořily logické a kompaktní území. Stávající systém mikroregionů by zhruba mohl být zachován tím, že by se do obvodů municipalit zahrnovaly jako celek, to by se však týkalo pouze funkčních svazků obcí, na mikroregiony, které dlouhodobě nevykonávají žádnou či minimální činnost, by se mělo pohlížet jako na nefunkční.

Municipální celky by při zachování samosprávné (byť určitým způsobem omezenější) funkce jejich jednotlivých členů samozřejmě mohly také tvořit základ pro další projekty meziobecní kooperace či integrace. Několik set municipálních celků by též mohlo tvořit silnější zájmové uskupení vůči centrálním orgánům než současných 6.250 obcí. Aby obce k takovému sdružování byly nakloněny, měly by být tyto jednotky zvýhodněny finančními dotacemi.

V projektu se samozřejmě skrývají i jisté nevýhody. Především v periferních oblastech České republiky by k vytvoření životaschopných municipálních celků bylo třeba integrovat větší množství obcí (např. v oblasti, jejíž okraj by byl přibližně vymezen městy Plzeň, Karlovy Vary, Beroun a Rakovník, na Příbramsku, Benešovsku či v pohraničních horských oblastech by musely být plošně velmi rozsáhlé). Při takto značné rozloze územního celku s relativně nízkou hustotou zalidnění a absencí dominantnějšího centra je zajištění adekvátního standardu služeb i kvality správy obtížnější. Právě v tomto bodě se skrývá určitý problém. Jestliže by došlo k situaci, kdy by občané okrajových částí celku neměli možnost využívat služby centrální obce, pak by celý projekt pozbyl smyslu. Kvalitní veřejné dopravní spojení v rámci celku by tak mělo být samozřejmostí. Do roku 1989 byl i na krátké venkovské linky s nízkou frekvencí cestujících k dispozici v podstatě pouze unifikovaný autobus Karosa, v dnešní době není problém takové spojení zajistit formou minibusů či mikrobusů, případně formou tzv. autobusového taxi, kdy by se určitý počet cestujících domluvil na společné cestě v určitý čas a telefonem by si mikrobus zavolal. Ve shodě se závěry P. Swaniewicze lze rovněž uvažovat o tom, že by se úřad společenství stal „mobilním“, tedy že by ve vzdálenějších obcích měl kupříkladu své pobočky (byť s omezenou provozní dobou), respektive by nadále působily všechny obecní úřady jednotlivých obcí v rámci společenství. Dle výzkumu socioložky P. Maříkové však paradoxně disponují lepší vybaveností zpravidla právě obce, které jsou vzdálenější od větších měst.²³⁷ Spojení obcí do municipálních celků též negarantuje, že se obce v krátkodobém horizontu stanou bohatšími či výkonnějšími. Problematické body života

²³⁷ MAŘÍKOVÁ, P.: *Malé obce - sociologický pohled*, Praha, ČZU, 2004, materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí, s. 5. Nutno dodat, že dle téhož výzkumu se obce vzdálenější od měst potýkají dle vyjádření svých občanů s nižší nabídkou pracovních příležitostí.

v menších obcích jako omezená nabídka pracovních míst, společenského a kulturního vyžití či služeb veřejné dopravy se vytvořením municipálního celku komplexně nevyřeší. Konfliktní situace mohou nastat i v otázce, jakým způsobem mají být celky financovány.

Závěr – Analýza zjištění práce a varianty vývoje struktury obcí v ČR v budoucnosti

K širší integraci obcí a řešení fragmentované obecní struktury v České republice zatím absentuje jak politická vůle na parlamentní úrovni, tak ochota představitelů místní samosprávy, a to především v malých obcích. Místní samosprávy v ČR tak mohou kooperovat jen na bázi dobrovolné spolupráce v oblasti samostatné působnosti. Práce se zabývala na podkladě zkušeností vybraných evropských států a návrhů Ministerstva vnitra ČR rozličnými možnostmi sdružování, integrace či fúzi místních samospráv, žádná se však v českém prostředí nejeví jako akceptovatelná. Selhal i zamýšlený integrační účinek rozpočtového určení daní pro obce po jeho novelizaci v roce 2001. Zejména představitelé menších obcí zatím většinu návrhů o širší integraci odmítají. „*Nejde jen o to, že mnohé malé vesnice jsou malebné, což by integrací utrpělo. Musí žít svým životem, aby si udržely svou svébytnost a osobitost. Na jejich suverenitu by se nemělo sahat, protože pak hrozí, že se dostanou na okraj zájmu, vylidní se a stanou se z nich jen noclehárny na víkendy,*“ prohlásila před několika lety tehdejší starostka a současná zastupitelka městyse Luka nad Jihlavou za SNK-ED Zdeňka Švaříčková.²³⁸ Podobně hovoří např. starosta obce Žernov L. Mojžíš: *Ve většině případů považuji pokusy o osamostatnění obcí za naprosto opodstatněné. Vždyť velmi často to bylo tak, že za socialismu ten větší uměle „spolkl“ toho menšího. Nebo se dělaly různé střediskové vesničky apod. Osobně pokusy o osamostatnění z velké části chápu jako jisté právo na sebeurčení. O místních věcech by se mělo rozhodovat na příslušné místní úrovni, nikoli o patro výš.*²³⁹ Celý proces širší integrace místních samospráv je tak chápán nikoliv jako šance k posílení obcí jako základních územně-správních jednotek, nýbrž naopak jako snaha o uzurpaci práva občanů na samosprávu. Někteří komunální politici si však uvědomují, že fragmentovaná obecní struktura představuje v procesech reformem směřujícím k decentralizaci

²³⁸ BLAŽEK, T.: *Mikroregiony chtějí bránit tlaku na slučování obcí*. MF Dnes, regionální mutace Vysočina, 22. 2. 2001 [online]. [cit. 2009-06-20]. Dostupný z WWW: <http://forum.isu.cz/clanek.asp?id=49>

²³⁹ *Názory starostů jiných malých obcí*. [online]. [cit. 2009-10-12]. Dostupný z WWW: <http://www.drevic-rokytnik.cz/proc-se-osamostatnit/nazory-zkusenych.htm>

veřejné správy a větší autonomii samospráv značný problém. Jak např. uvádí starosta obce Čermná nad Orlicí a místopředseda (rok 2009) Svazu měst a obcí J. Bezdíček: „*Postavení malých obcí není spojeno jenom s financemi, ale čím dál tím více s legislativou. Dnes se může stát, že nám někdo řekne: „Chcete pravomoci? My vám je dáme, ale vy musíte přijmout kompetence.“ V rámci kompetencí by mělo jít i o peníze. Občas si kladu otázku, zda je funkce starosty politická nebo úřednická. Musím říct, že většinou je na malých obcích starosta jako úředník. Obávám se, že starostové menších obcí nebudou na nové úkoly stačit. Sami starostové tvrdí, že byrokracie stále narůstá a že nové úkoly budou těžko zvládat. Tady vidím podstatně větší problém než v rozpočtovém určení daní.*“²⁴⁰ V rozvojové strategii Svazu měst a obcí na léta 2009-2011 je sice doslova uvedeno: „*Svaz bude podporovat rozvoj meziobecní spolupráce a dobrovolného sdružování obcí jako obranu před násilným slučováním obcí. Bude prosazovat vytvoření věcného záměru zákona o meziobecní spolupráci podle požadavků Svazu, tzn. na základě dobrovolné spolupráce obcí a s odpovídající finanční motivací.*“²⁴¹ Návrh, který by problematiku dále rozpracoval a pro nějž by bylo možné nalézt konsensuální podporu všech zainteresovaných složek, však doposud chybí.

Není zcela průkazné, zda má centrální úroveň státu skutečný zájem na širší kooperaci místních samospráv či zda spíše převažuje nezájem uskutečnit takové reformy obecního uspořádání, jejichž prosazení by stálo značné úsilí. Hlubší analýzu by například vyžadovala i hypotéza, do jaké míry vychází přesvědčení komunálních politiků o nevhodnosti integrace obecních samospráv z emocionálního a ideologického přesvědčení spíše než z uvážení racionálních argumentů. Určitou roli zde též sehrává nedostatečná komunikace mezi představiteli obcí a centrální vládou, je pravděpodobné, že mnoho starostů se vůbec s projekty širší meziobecní integrace neseznámí či jim tato problematika není dostatečně interpretována.

Jeden z materiálů Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR uvádí: „*větší spolupráce obcí je nutná pro optimalizaci výkonů veřejné správy. Této optimalizace lze dosáhnout buď sloučením malých obcí nebo vytvořením nějaké formy spolupráce. Podle provedeného průzkumu Sociologické laboratoře KHV PEF České zemědělské univerzity v Praze v říjnu 2004 uvažuje o možnosti, že bych se jejich obec mohla sloučit s další obcí pouze zanedbatelné procento starostů obcí do 2.000 obyvatel, konkrétně 1,5 % (sic!). Více než tři*

²⁴⁰ KŘÍŽOVÁ, L.: *Nepřeslechnutelný hlas malých obcí*. [online]. [cit. 2009-09-20]. Dostupný z WWW: <http://www.mvcr.cz/clanek/nepreslechnutelný-hlas-malých-obcí.aspx>

²⁴¹ Priority činnosti svazu měst a obcí na období let 2009-2011. [online]. [cit. 2009-06-20]. Dostupný z WWW: <http://www.smocr.cz/data/files/priority-cinnosti-svazu-mest-a-obci-cr-na-obdobi-let-2009--2011.doc>

čtvrtiny oslovených starostů vyjádřilo názor, že by občané obce nesouhlasili s připojením jiné obce k jejich obci. Pětina starostů uvedla, že by s tímto připojením občané souhlasili.²⁴² Zdá se tedy, že vhodné by bylo nejdříve zahájit informační kampaň a občanům i komunálním politikům alespoň vysvětlit výhody a nevýhody integrace obcí a nabídnout jasné varianty jejího řešení k široké diskusi. Je zřejmé, že prezentace těchto návrhů např. na platformě Svazu měst a obcí nestačí (bylo zmíněno, že členy SMOČR tvoří ani polovina českých obcí). Lze například uvažovat o setkáních na úrovni obcí 2. stupně, kam by byli přizváni zástupci všech obcí, pro které daná obec vykonává část přenesené působnosti. Názory občanů na integraci obecních samospráv rovněž dosud nebyly dostatečně analyzovány, což snižuje důvěryhodnost obou stran sporu, jež nezdávka tvrdí, že jedná v zájmu obyvatel samospráv.

S implementací některých aspektů nových trendů v řízení obcí (e-government – zavádění CzechPointů či datových schránek) a prohlubování jejich politické a ekonomické integrace v jiných evropských státech ovšem hrozí „zastarání“ správy v českých obcích. Stále existují takové obce, které např. vůbec neprovozují webové stránky či jejich obsah pravidelně neaktualizují – tento problém se většinou týká nejmenších samospráv. V listopadu roku 2009 došlo k situaci, kdy v obci Prameny (cca 140 obyvatel, pětičlenné zastupitelstvo tvořené od voleb v roce 2006 dvěma nezávislými sdruženími – SNK za Prameny bez dluhů a Sdružením nezávislých kandidátů)²⁴³ na Mariánskolázeňsku došlo k rozpadu zastupitelstva po nezdařeném projektu na výstavbu stáčírny minerálních vod, jež obec zadlužil. Do následně vyhlášených komunálních voleb nebyla postavena žádná kandidátní listina a není zcela jasné, jak bude celá situace vyřešena. V úvahu přichází ponechání dosavadního starosty ve funkci – ovšem bez funkčního zastupitelstva – či jmenování pověřeného úředníka Ministerstva vnitra ČR, jež by obec do konání dalších voleb vedl.²⁴⁴ Zpráva uvádí, že se jedná od roku 1989 o bezprecedentní situaci, nicméně z minulosti je znám případ obce Kryštofovo Údolí, jež mezi lety 2000 a 2002 rovněž existovala bez řádného zastupitelstva a starosty, na jehož místo byla po půlročním bezvládní dosazena tehdejší Okresním úřadem v Liberci pověřená správkyň, jež základní chod obce zajistila. Vážné ekonomické problémy se v minulosti objevily i u dalších samospráv. Pozornost byla věnována nezdařené stavbě aquaparku v krušnohorské obci Bublava, jíž se i přes absenci strategického investora podařilo za zvláštních okolností

²⁴² *Návrh nové formy meziobecní spolupráce (pracovní verze)*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR, s. 7

²⁴³ Blíže viz.: <http://volby.cz/pls/kv2006/kv1111?xjazyk=CZ&xid=0&xdz=1&xnumnuts=4101&xobec=539538>. [online]. [cit. 2009-12-09].

²⁴⁴ *Zadluženou obec Prameny už nechce nikdo řídit*. [online]. [cit. 2009-12-08]. Dostupný z WWW: <http://www.ct24.cz/regionalni/69003-zadluzenou-obec-prameny-uz-nechce-nikdo-ridit>

opakovaně získat finanční dotace ze státního rozpočtu. Město Rokytnice nad Jizerou muselo odprodat větší část svého majetku (pozemky, nemovitosti či lanovou dráhu) po rozsáhlých infrastrukturních investicích, jejichž návratnost nedosahovala předpokládané výše. V případě potenciálního krachu nemůže sice dojít k zániku samosprávy, ta se však musí snažit vyřešit své dluhy například prodejem svého majetku a její přístup k dalším dotacím je velmi komplikovaný. Na základě uvedených příkladů lze konstatovat, že při existenci fragmentované obecní struktury představují rozsáhlejší investiční projekty bez účasti soukromého partnera či bez finančního krytí např. z fondů EU zvláště pro menší obce značné riziko. Pokud v obci chybí experti na posouzení všech rizik a výhod a odhalení případných nejasností v projektu, mohou být k tomuto účelu najímání externí poradci, což ale finanční zátěž dále zvyšuje. Jestliže samospráva větším majetkem nedisponuje, pak například hrozí situace, že orgány obce nebudou mít vlastní prostory, kde by mohly sídlit.

Jestliže zhodnotíme možné alternativy vývoje struktury obcí v České republice do budoucna, jako nejpravděpodobnější varianta se stále jeví prohloubení meziobecní spolupráce na dobrovolné bázi s motivačními prostředky ze strany příslušných centrálních orgánů státu. Systém dvouúrovňové struktury, kde nižší stupeň by tvořily formálně samostatné obce s vymezenými samosprávnými kompetencemi a nad nimi by existoval vyšší stupeň řešící koncepce širšího rozvoje daného území a takové úkoly přenesené působnosti, na které jednotlivé místní samosprávy postrádají dostatečně kvalifikovaný správní aparát (tedy varianta blízká projektu společenství obcí), se zdá být k realizaci této koncepce vhodným.²⁴⁵ Uvážena by měla být též změna systému výkonu přenesené působnosti (především v obcích 1. stupně) či převedení některých kompetencí do působnosti samostatné.²⁴⁶ Teprve poté by bylo možné zahájit debatu o konkrétnějším projektu dobrovolné politické integrace (s možnou finanční podporou), vedoucí ke snížení počtu místních samospráv. Příklad švýcarského kantonu Luzern však ukazuje, že se i přes finanční kompenzace sloučeným obcím může jednat o značně zdoluhavou proceduru. Pokud nebude vedena věcná diskuse mezi lokální, krajskou a celostátní úrovní, nelze předpokládat, že by bylo možno obce k širší integraci přesvědčit. Zakořeněný odpor k fúzím, daný především vlnami nedobrovolného slučování

²⁴⁵ PERLÍN, R.: „Spolupráce venkovských obcí – možnost nebo podmínka úspěchu.“ In: Agrární perspektivy XIV, Česká zemědělská univerzita, Praha, s. 575 [online]. [cit. 2008-10-26]. Dostupný z WWW: www.agris.cz/etc/filereader.php?id=6098&PHPSESSID=d8

²⁴⁶ V roce 2007 MVČR realizovalo výzkum „Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím.“ V jeho rámci mj. byli starostové 203 obcí do 1000 obyvatel dotazováni a necelé 2/3 uvedly, že by malé obce vůbec neměly vykonávat přenesenou působnost. Blíže viz. BÍNEK, J.; GALVASOVÁ, I.; KADEČKA, S.: *Malé obce a výkon přenesené působnosti*. In: Deník veřejné správy, 2. 5. 2008, [online]. [cit 2008-12-03] Dostupný z WWW: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6316968>

v období hegemonní vlády KSČ, je dosud v rámci lokální politické reprezentace v menších obcích velmi silný.

Přílohy

Příloha č. 1: Počet místních samospráv, jejich průměrná rozloha a průměrný počet obyvatel ve vybraných evropských státech v roce 2009

Země	Rozloha km ²	Počet obyvatel	Počet místních samospráv	Průměrná rozloha místní samosprávy km ²	Průměrný počet obyvatel místní samosprávy
Albánie	28.748	3.639.000	351	82	10.370
Belgie	30.528	10.414.000	589	51,9	17.680
Bosna a Hercegovina	51.129	4.613.000	142	360	32.490
Bulharsko	110.879	7.205.000	260	426,4	27.710
Černá Hora	13.812	672.000	21	658	32.000
Česká republika	78.864	10.212.000	6.250	12,6	1.630
Dánsko	43.094	5.501.000	98	440	56.710
Estonsko	45.228	1.299.000	227	199,2	5.720
Finsko	338.145	5.250.000	348	971,6	15.090
Francie	543.956	64.058.000	36.686	14,8	1.750
Chorvatsko	56.594	4.489.000	429	132	10.460
Island	102.927	307.000	79	1.302,9	3.890
Itálie	301.336	58.126.000	8.100	37,2	7.176
Kosovo	10.908	1.805.000	30	363,6	60.170
Litva	65.301	3.555.000	60	1.088,4	59.250
Lotyšsko	64.589	2.232.000	118	547,3	18.920
Lucembursko	2.586	492.000	116	22,3	4.240
Maďarsko	93.030	9.906.000	3.152	29,5	3.140
Makedonie	25.713	2.067.000	84	306,1	24.610
Malta	316	405.000	68	4,6	5.960
Moldavsko	33.851	4.321.000	982	34,5	4.400
Německo	357.093	82.330.000	12.013	29,7	6.850
Nizozemsko	41.543	16.716.000	441	94,2	37.910
Norsko	323.802	4.661.000	430	753	10.840
Polsko	312.685	38.483.000	2.478	126,1	15.530
Portugalsko	92.090	10.708.000	308	299	34.766
Rakousko	83.871	8.210.000	2.356	35,6	3.480
Rumunsko	238.391	22.215.000	3.006	79,3	7.390
Řecko	131.957	10.737.000	1.034	127,7	10.380
Slovensko	49.035	5.463.000	2.891	17	1.890
Slovinsko	20.273	2.006.000	210	96,5	9.550
Srbsko	77.474	7.379.000	170	455,8	43.410
Španělsko	505.370	40.525.000	8.112	62,2	5.000
Švédsko	450.295	9.060.000	290	1.552,7	31.241
Švýcarsko	41.285	7.604.000	2.636	15,7	2.880
Ukrajina	603.550	45.700.000	29.895	20,2	1.529

Příloha č. 2: Stanovisko Spolku pro obnovu venkova České republiky k návrhům integrace místních samospráv (autorem neupravováno – pozn. aut.)²⁴⁷

Vážení!

Přílohou Vám přeposílám email s výtahem z nového čísla Moderní obec. V článku "EU a rozvoj venkova" jsem se dočetl, že koncem dubna bude pan ing. Jaroslav Maršík (zaměstnanec odboru územní správy MVČR – pozn. autora) přednášet na Šumavě na téma Nové formy meziobecní spolupráce. Proti tomu nemohu nic dělat, ale chci Vám sdělit, že se náš Spolek zásadně distancuje od toho, aby byl vzat za rukojmího-rozumějte toho, který byl u zpracování dokumentu a přitakal mu v podobě, jak byl představen v březnu v Parlamentu ČR právě panem Maršíkem z MV ČR.

Pohled SPOV ČR je stále tentýž :

- a) vítáme přizvání SMO ČR a SPOV ČR k diskusi na téma zefektivnění výkonu samosprávy a přenesené státní správy na nejnížší úrovni
- b) zásadně odmítáme jakékoli diskuse na téma slučování malých obcí (namísto saského modelu podporujeme jako základ model francouzský, rozdrobenost je výsledkem historického vývoje, který musíme uhájít)
- c) k zásadní meziobecní spolupráci vede jediná cesta: garance zachování identity a motivace ke spolupráci skrze finanční zrovnoprávnění malých s velkými (tu však navržený model neřeší a pouze navrhuje, aby se sebralo ostatním; současný model rozdělování daní považujeme za základní problém života malých obcí)
- d) součástí navržené meziobecní spolupráce musí být zásadní debyrokratizace (revize nesmyslných povinností) výkonu samosprávy a přenesené státní správy.

Na posledních jednáních, které se pravidelně konají na MV ČR za účasti zástupců Spolku a Komory obcí SMO ČR jsem důrazně žádal, abychom opustili rozměňování tématu a současně přikročili k práci na debyrokratizaci. To vyústilo v náš jednoznačný požadavek zvolnit tempo a získaný čas využít na nalezení shody v zásadním tj. nalezení finančních zdrojů k nastartování celého procesu. Jsem-li plně při smyslech, pak si dovoluji tvrdit, že poslanci a senátoři to, co pan Maršík hodlá prezentovat na Šumavě při představení v parlamentu jednoznačně zavrhlí. Ti, kterým vadí, že se na vesnicích nevolí dle politických stran a není tudíž možno řídit SVÉ ze sekretariátů, však budou donekonečna poukazovat na velký počet malých obcí a činit vše pro jejich likvidaci (letošní rozpočet na školy v krajích, kde jsou malá sídla to jasně dokázal).

Jede-li pan Maršík na Šumavu s cílem sdělit, jak je daleko a co na to dole, pak je to chvályhodné. S podivem jen sleduji, že nás ještě před nedávnem žádal, abychom s polotovarem nechodili ven a nyní jej sám A ZNOVU OPAKUJI - JDE O SUROVÝ NÁSTŘEL, KTERÝ JEN PŘEKONAL PRVOTNÍ POLITICKÉ ZADÁNÍ -

²⁴⁷ Stanovisko převzato z webu Spolku pro obnovu venkova – Jihočeský kraj. [online]. [cit. 2009-09-29]. Dostupný z WWW: http://www.spov-jck.cz/vismo/dokumenty2.asp?id_org=200035&id=12625&p1=6709.

SLUČOVAT MALÉ OBCE chce veřejně prezentovat. O tom, že sdělí, že Spolek a SMO byli celou dobu u toho nepochybuji.

Dovolte mně touto formou vyzvat Vás všechny, kteří jste na dosah, abyste tyto pokusy zatáhnout nás do slučovacích čachrů V PĚKNÉM KABÁTKU odvrátili. Kdo máte na Šumavu blízko musíte si udělat čas a bránit naši pozici. Neustojíme-li tohle, přejmenujme se rychle na SPOLEK OKRAŠLOVACÍ .

Biji-li na poplach zbytečně budu rád. Podejte, prosím, zprávu, jak vše dopadlo, předejte informaci našim členům i všem příznivcům.

Přeji pěkné jaro.

Eduard Kavala, předseda SPOV ČR, starosta Běloutín

Příloha č. 3: Výňatek z brožury *Samostatný Libhošť* vydané přípravným výborem pro účely místního referenda s cílem osamostatnit tuto dosavadní místní část od Nového Jičína²⁴⁸; Důvody k osamostatnění místní části Kunčic (město Letohrad)²⁴⁹

Základní důvody pro osamostatnění:

Samozřejmě, že skutečnost, že nemáme s Novým Jičínem společné hranice katastrů není ten hlavní důvod k osamostatnění obce. Těch důvodů je celá řada a jistě i mnohým z vás by se různé důvody, proč by Libhošť měl být samostatný, vybavily. My se tyto důvody pokusíme v následujících řádkách jakýmsi způsobem shrnout do nejdůležitějších bodů.

1) Možnost aktivně ovlivňovat dění v obci prostřednictvím zvolených zástupců

Ačkoliv zástupci Městského úřadu v Novém Jičíně měli a mají ve většině případů zájem se zabývat problémy občanů Libhoště, domníváme se, že jen těžko mohou projevit takovou snahu o řešení místních problémů jako lidé, kteří tu trvale žijí a kterých se daný problém bezprostředně týká. Je to i pochopitelné, neboť o Libhošti rozhodují lidé, kteří k němu, v drtivé většině, nemají bližší vztah. V současné době nemají libhošťané v zastupitelstvu města Nový Jičín žádného zástupce, který by se snažil prosadit nároky naší obce. Ano, je pravdou, že šance na zvolení do zastupitelstva mají všichni stejné, nicméně, i kdyby se tam jeden či dva zástupci Libhoště dostali, tak jejich šance na prosazení zájmů obce nebude zdaleka tak veliká v porovnání s tím, co může dokázat zastupitelstvo samostatné obce.

²⁴⁸ *Samostatný Libhošť*; Informační brožura obyvatel obce Libhošť, vydal přípravný výbor pro účely místního referenda s cílem osamostatnit místní část Libhošť od Nového Jičína, září 2009, s. 3-4

²⁴⁹ Občanské sdružení Tulipaaan. [online]. [cit. 2009-10-12]. Dostupný z WWW: http://www.tulipaaan.cz/UserFiles/Ob%C4%8Dasn%C3%ADky/TULIPAAN%2010_6.doc

2) Vztah lidí k obci

Domníváme se, že osamostatnění obce může pozitivním způsobem nastartovat větší zájem obyvatel o dění v obci. Lidé mohou znovu pocítit, že se o jejich názory někdo zajímá a že mohou jistým způsobem ovlivnit co se v obci bude dít.

3) Plán rozvoje obce

Jak už bylo zmíněno výše, zástupci Městského úřadu se ve většině případů snaží řešit požadavky občanů Libhoště. Co zde ale, podle naše-ho názoru, zcela postrádáme, je jakýsi proaktivní přístup k řešení záležitostí, spojených s Libhoštěm. Čili nezabývat se pouze řešením již vzniklých problémů, ale snažit se koncepčně pracovat na tom, aby se případ-ným problémům předcházelo a aby se všeobecně zvyšovala kvalita životních podmínek pro občany Libhoště. To je něco, co tady, podle naše-ho názoru, chybí a co je zároveň pro rozvoj obce velice důležité. Domníváme se totiž, že plán rozvoje obce, jakási vize do budoucna, ukazující, jakým směrem by se měla obec ubírat, je jedna z nejdůležitějších podmínek pro rozvoj jakékoliv obce, nehledě na její velikost.

4) Větší možnost řešit požadavky občanů

Na libhošťském obecním úřadě budou neustále k dispozici stálí pracovníci, kteří budou jednotlivé názory, stížnosti, požadavky lépe evidovat a následně s nimi pracovat. Občané Libhoště proto nebudou muset jezdit vyřizovat všechny své záležitosti do Nového Jičína.

5) Vlastní rozpočet

Samozřejmě, že jednou z nejdůležitějších podmínek pro zdárný rozvoj obce je dostatečné množství finančních prostředků. My si v této souvislosti dovoluujeme téměř z jistotou tvrdit, že si Libhošť odloučením od Nového Jičína nepohorší.

Samostatnost Kunčic znamená:

lepší rozhodování, lepší hospodaření, Kunčice bez „problémových občanů“ (*sic!*), Kunčice bez tranzitu kamionů, lepší komunikace, vyřešení kanalizace v zájmu občanů

také:

větší odpovědnost, starost o starší občany, starost s předškoláky, starost o mnoho dalších podstatných věcí, starost i o maličkosti

ale také:

možnost zvolit si vedení nové obce, možnost podílet se na vedení nové obce, pro ty co nechtějí - žádné nové povinnosti, spolupráci s okolními obcemi, jednoduše lepší budoucnost

Příloha č. 4: Starosta obce Želechovice nad Dřevnicí Mgr. Michal Špendlík k důvodům jejího osamostatnění

Jaký je Váš názor na pokusy o osamostatňování menších obcí od větších samosprávných celků?

Tyto pokusy chápu, neboť místní části větších celků jsou zpravidla finančně zanedbávány na úkor větších celků. Kromě financí jde i o společenský život v obci a občanskou vybavenost včetně vzdělávání. Jako příklad můžu uvést snahu města Zlína v posledních letech směřovat žáky ze ZŠ Želechovice a spádových obcí do města a školu následně zrušit. Toto by samostatná obec nikdy neudělala. Jinak je třeba si uvědomit velikost obce, strukturu obyvatel a možnosti příjmů. Pokud leží na území obce nějaká průmyslová zóna apod., riziko nedostatku financí po osamostatnění se tím velmi snižuje. *Dnes si myslím, že každá obec nad 1000 obyvatel může být finančně samostatná s ročním příjmem od státu a z daně z nemovitostí (zvýrazněno autorem).*

Nemůže osamostatnění a vznik malé obce jejím občanům spíše uškodit? Teď mám na mysli hlavně finanční stránku a oblast sociálních služeb.

Po osamostatnění klesnou daňové příjmy od státu (FO, PO, DPH, ...) na hlavu oproti většímu celku, a to v důsledku koeficientů znevýhodňujících malé obce. I tak je to dost na slušné hospodaření a hlavně je třeba to srovnat s tím, kolik město do své části skutečně dávalo. U nás to bylo asi 20 % daňových příjmů, které jsme pro město Zlín generovali. Takže teď je pro nás finanční situace výrazně lepší než v minulosti. Sociální dávky zůstávají nezměněny, ty vyplácí stát, sociálně společenská oblast se zlepšila – blahopřání seniorům, vítání občánků, přednášky, dny zdraví, dětské dny apod.

Vaše obec se osamostatnila k 1. lednu 2009, tudíž máte v živé paměti všechna úskalí. Šel byste do toho znovu?

Zcela jistě ano, pokud není možnost narovnat finanční toky z města jinak. Např. pokud by statutární město Zlín přistoupilo na vytvoření námi navrhovaného modelu statutárních obvodů s autonomními radnicemi, nesnažili bychom se osamostatnit. Takhle jsme byli občané II. kategorie a město se o nás zajímalo pouze v souvislosti s příjmy, které z naší části mělo.²⁵⁰

²⁵⁰ *Názory starostů jiných malých obcí.* [online]. [cit. 2009-10-12]. Dostupný z WWW: <http://www.drevic-rokytnik.cz/proc-se-osamostatnit/nazory-zkusenych.htm>; e-mailová korespondence autora

Příloha č. 5: Rozpočtové určení daní pro obce od 1.1.2008

Rozpočtové určení pro obce tvoří následující položky:

- a) výnos daně z nemovitostí které se nacházejí na území obce,
- b) podíl na 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,
- c) podíl na 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně podle zákona o daních z příjmů,
- d) podíl na 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby, s výjimkou výnosů uvedených pod písm. c)
- e) podíl na 21,4 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedené v písmenech c) a d).
- f) podíl na 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob, s výjimkou výnosů uvedených v písmenu h) a v § 3 odst. 1 písm. a),
- g) 30 % z výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob, které mají na území obce bydliště ke dni jejich splatnosti, a výnosu daně z příjmů fyzických osob, které měly na území obce bydliště k poslednímu dni zdaňovacího období, k němuž se daňová povinnost vztahuje, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby a s výjimkou daně (záloh na daň) z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků srážených a odváděných plátcem daně.
- h) daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- i) podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmů, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby.²⁵¹

Poznámky

Oproti projektu práce došlo ke změně v názvu práce. Původní název Politické aspekty fragmentace územních samospráv v ČR byl nahrazen názvem Politické aspekty fragmentace místních samospráv v ČR. Pojem územní samospráva lze aplikovat i na jiné samosprávné celky (např. kraje v ČR či na Slovensku), práce se však zaměřuje výhradně na obecní samosprávy.

²⁵¹ NETOLICKÝ, M.: *Rozpočtové určení daní územním samosprávným celkům*. Právnická fakulta UPOL, 19.10 2009, s. 29 [online]. [cit. 2009-10-12]. Dostupný z WWW: http://www.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-katedry/spravni-pravo/Ostatni/FinUSC/RozpocetoveUrceni.pdf

Seznam pramenů a literatury k tématu

Legislativní úpravy, jejich návrhy a pozměňovací návrhy

- Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů (zákona č. 439/1991 Sb., zákona č. 485/1991 Sb., zákona č. 553/1991 Sb., zákona č. 302/1992 Sb., zákona č. 68/1993 Sb. a zákona č. 152/1994 Sb.)
- Zákon č.128/2000 Sb., o obcích
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecním zřízení ve znění pozdějších předpisů (Slovenská republika)
- Evropská charta místní samosprávy
- Evropská charta regionální samosprávy

Monografie a sborníky

- BALDERSHEIM, H.; ILLNER, M.; WOLLMANN, H. (eds.) (2003): *Local Democracy In Post-Communist Europe*. Opladen: Leske+Budrich
- BALDERSHEIM, H.; STAHLBERG, K. (eds.) (1994): *Towards the Self-Regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.
- BÄCK, H; HEINELT, H; MAGNIER, A (2006): *The European Mayor; Political leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag.
- BALÍK, S. (ed.) (2003): *Komunální volby v České republice v roce 2002*. Brno: MPÚ
- BALÍK, S. (2008). *Okresy na severu. Komunální politika v okresech Šumperk a Jeseník v letech 1989-2006*. Brno: CDK.
- CHANDLER, J. A. (ed.) (1998): *Místní správa v liberálních demokraciích*. Brno: Doplněk
- COPUS, C. (2004): *Party Politics and Local Government*. Manchester: Manchester University Press.
- ČERNOHORSKÝ, J. (ed.) (2002): *Příručka člena zastupitelstva obce*. Praha : VCVS ČR
- ČMEJREK, J. (2008): *Obce a regiony jako politický prostor*. Praha: Alfa
- DLOUHÝ, J.; PRZYBYLOVÁ, B.; ŠERKA, J. (2001): *Historie a současnost podnikání na Ostravsku*. Žehušice: Městské knihy.
- HLAVAČKA, M. (2006): *Zlatý věk české samosprávy; Samospráva a její vliv na hospodářský, sociální a intelektuální rozvoj Čech 1862-1913*. Praha: Libri
- von HÜLST, R.; van MONTFORT, A. (eds.) (2007): *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Springer: Dordrecht.
- GUSTAFFSON, A. (1983): *Local Government in Sweden*, Swedish Institute: Udevalla.
- JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. (2007): *Evropská lokální politika*. Praha: IPS FSV UK.
- KALA, V.; PŘIKRYL, J.; VRANÝ, J. (1992): *Správa & samospráva obce*. Praha: Naše vojsko.
- KOUDELKA, Z. (2003): *Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003 včetně úplného znění obecního a krajského zákona*. Praha: Linde

- KREJČÍ, O. (1994).: *Kniha o volbách*. Praha: Victoria Publishing
- LACINA, K (2005). *Vývoj veřejné správy českého státu*. Kunovice: Evropský polytechnický institut.
- LOUGHLIN, J.; ELISEO, A. (2001): *Subnational democracy in the European Union : Challenges and Opportunities*. New York: Oxford University Press.
- MĚCHÝŘ, J (1999): *Velký převrat či snad revoluce sametová? Několik informací, poznámek a komentářů o naší takřčené něžné revoluci a jejích osudech 1989-1992*. Praha: Progetto.
- POMAHAČ, R.; PRŮCHA, P. (2002): *Lexikon – Správní právo*. Ostrava: Sagit.
- PRŮCHA, P. (2004): *Správní právo, obecná část*. Brno: Doplněk.
- REISER, M.; HOLTMANN, E (eds.) (2008): *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*. Wiesbaden: VS Verlag.
- RUPNIK, J. (2002): *Dějiny Komunistické strany Československa; Od počátku do převzetí moci*. Praha: Academia.
- SCHELLE, K. (2002): *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948*. Praha: Eurolex Bohemia.
- STROHMAIER, J. (2008): *Interkommunale Standortkooperation*. München: GRIN Verlag.
- SWANIEWICZ, P. (Ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia; Veľkosť miestnych samospráv ve Strednej a Východnej Európe*. Bratislava : Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10.
- *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation* (1995), Local and Regional Authorities in Europe, No. 56, Strasbourg: Council of Europe.
- VALEŠ, L. a kol. (2006): *Politické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- ŽÁRSKÁ, E.; ŠEBOVÁ, M. (Eds.) (2004): *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky*, Bratislava: Ekonomická univerzita.

Jednotlivé příspěvky ve sbornících a periodická literatura

- BALÍK, S.: „Debata nad podobou nejnižší úrovně veřejné správy ve Spolkové republice Německo“, in: Fiala, Vlastimil, Říhová, Blanka a kol., *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace evropských zemí*. Sborník z konference konané v Olomouci 9. 12. 2002. Olomouc: Moneta-FM, 2003, str. 73-83
- BALÍK, S.: „Komunální koalice, vzor 2002“, In: *Revue Proglas : měsíčník pro kulturu a politiku*, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2002, vol. XIII., no. 10, s. 13-15
- BUBENÍČEK, V.: „Výzkum komunálních volebních kampaní v malých obcích.“ In: NĚMEC, J.; ŠŮSTKOVÁ, M (Eds.) (2006): *III. Kongres českých politologů, Olomouc 8.-10. 9. 2006*, Praha – Olomouc, s. 741-754
- ČMEJREK, J.: „Citizen´s local political participation in the Czech Republic: rural-urban comparison.“; „Lokální politická participace občanů v ČR: srovnání venkova a města.“ In: *Agricultural Economics*, vol. 53, No. 1, 2007, s. 21-29
- ČMEJREK, J.: „Občané v lokálním politickém procesu“. In: NĚMEC, J.; ŠŮSTKOVÁ, M (Eds.) (2006): *III. Kongres českých politologů, Olomouc 8.-10. 9. 2006*, Praha – Olomouc, s. 706-716

- ČMEJREK, J.: „Specifika komunální politiky v malých obcích ČR.“ In: Dančák, B., Fiala, P. a Hloušek, V. (eds.). *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu*. Brno: IIPS, 2005, s. 72-87.
- ILLNER, M.: „Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie.“ In: VAJDOVÁ, Z.; ČERMÁK, D.; ILLNER, M.: *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav AV ČR. Sociologické studie/Sociological Studies 06/2, 2006 s. 15-26.
- HAMPL, M.; MÜLLER, J.: „Jsou obce v České republice příliš malé?“ In: Geografie, Sborník České geografické společnosti, 1998/1, str. 1-12
- JÜPTNER, P.: „Komunální koalice a politické modely“, in: Politologická revue 2/2004
- JÜPTNER, P.: „Komunální politika v České republice a role politických aktérů na lokální úrovni“, in: Fiala, Vlastimil – Říchová, Blanka a kol., *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace evropských zemí*. Sborník z konference konané v Olomouci 9. 12. 2002. Olomouc: Moneta-FM, 2003, str. 103-112
- LEBEDA, T.: „Hrozí narušení stávající struktury českého stranického systému „zdola“?“, in: II. Kongres českých politologů, Praha – Suchdol 5.-6.9.2003, Česká společnost pro politické vědy 2003, str. 241-246
- MALÍKOVÁ, L. (1997): „Reforma miestnej verejnej správy na Slovensku.“ In: *Nové podoby verejnej správy*. Bratislava: Sociologický ústav SAV.
- MICHAL, J.: „Malé obce stát finančně neochudil“, In: E15, 13.12.2007, s. 2
- MLYNÁŘ, Z.: „K pojetí demokracie po „reálném socialismu“ (Srovnávací studie o Polsku, Maďarsku a ČSFR).“ In: Politologická revue, Praha: Česká společnost pro politické vědy, 1994/0, s. 23-37
- RYŠAVÝ, D.: „Komunální je komunální a velká je velká! K hypotéze politizace lokálních politických elit.“, Sociologický časopis/Czech Sociological Review, vol. 42, No. 5, 2006, s. 953-970
- RYŠAVÝ, D.: „Mohou společenství obcí vzniknout transformací mikroregionů?“, In: *Moderní obec*, 5. 1. 2006, s. 34
- RYŠAVÝ, D.: „Regionální politické elity – zrod charakter, důsledky.“, Sociologický časopis/Czech Sociological Review, vol. 43, No. 5, 2007,
- SVATONĚ, J.: „Stát a formy státoprávního uspořádání.“ In: JEHLIČKA, P.; TOMEŠ, J.; DANĚK, P.(2000): *Stát, prostor, politika - vybrané otázky z politické geografie*. Praha: Přírodovědecká fakulta UK
- SVOBODA, K.: „Místní samospráva v Maďarsku“. In: *Moderní obec* 7/2000
- VAJDOVÁ, Z.: „Meziobecní spolupráce v Evropě.“ In: VAJDOVÁ, Z.; ČERMÁK, D; ILLNER, M.: *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav AVČR. Sociologické studie/ Sociological Studies 06/2, , 2006, s. 38-44
- VAJDOVÁ, Z.: „Samospráva v obcích a městech v sedmém roce existence.“ *Data & Fakta – informace z výzkumu*, No. 6, 1997, Praha : Sociologický ústav.
- VEDRAL, J.: „Co přináší návrh zákona o obcích“. In: *Moderní obec* 11/1999

Elektronické zdroje

- AMDAN, J.: *The emerging Norwegian municipal structure: Alternative options – and their consequences – for the political and organisational reform of the local and regional levels*. In: European Journal of Spatial Development, August 2007 [online]. [cit 2009-07-20] Dostupný z WWW: http://www.nordregio.se/EJSD/debate_Amdam070830.pdf
- BLAŽEK, T.: *Mikroregiony chtějí bránit tlaku na slučování obcí*. MF Dnes, regionální mutace Vysočina, 22. 2. 2001. Dostupný z WWW: <http://forum.isu.cz/clanek.asp?id=49>
- BUBENÍČEK, V.: *Relevance projekce výsledku komunálních voleb na parlamentní politickou scénu*, s. 514-519. Dostupný z WWW: www.agris.cz/etc/textforwarder.php?iType=2&iId=151535&PHPSESSID=d8
- ČERBA, O.: *Teorie centrálních míst* [online]. [cit. 2008-20-26]. Dostupný z WWW: http://gis.zcu.cz/studium/dbg2/Materialy/Teorie_centralnich_mist.pdf
- ČOPIK, J.; KOPŘIVA, R.: *Nezávislí a komunální politická scéna – Případová studie Nového Města nad Metují*.]Dostupný z WWW: www.agris.cz/etc/textforwarder.php?iType=2&iId=139244
- Charakteristika volebního prostředí na Dobříši [online]. [cit. 2009-03-25]. Dostupný z WWW: <http://www.odsdobris.cz/prostredi-komunalni.php>
- GALVASOVÁ, I.: *Formy spolupráce obcí (Organizační i právní formy spolupráce obcí)*. Deník veřejné správy, 4. 7. 2008. Dostupný z WWW: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6326681>
- HVIŠČ, O.: *Komunální reforma a principy reformy veřejné správy*. Dostupný z WWW: <http://www.law.muni.cz/edicni/Days-of-public-law/files/pdf/sprava/Hvisc.pdf>
- JANCURA, V.: *Zmizní desiatky malých obcí. Ak sa nepričlení*. In: Pravda, 19. 10. 2007. Dostupný z WWW: http://spravy.pravda.sk/zmiznu-desiatky-malych-obci-ak-sa-nepričlenia-fa7-sk_domace.asp?c=A071019_105323_sk_domace_p29
- JEMELKA, J.: *Český zákon o obcích ve srovnání se slovenským zákonem o obecním zřízení*. Dostupný z WWW: <http://spravni.juristic.cz/514415>
- KAMENÍČKOVÁ, V.: *Stojí za to usilovat o slučování?* In: Deník veřejné správy, 8.10. 2003. Dostupný z WWW: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=5637922>
- Kolektiv autorů (2006): *Principy a pravidla územního plánování. Ústav územního rozvoje ČR*. Dostupný z WWW: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>
- *Komunální reforma vyšla z módy*. Inprost, 14. 4.2009. Dostupný z WWW: <http://www.inprost.sk/index.php?q=node/494>
- KŘÍŽOVÁ, L.: *Nepřeslechnutelný hlas malých obcí*. Dostupný z WWW: <http://www.mvcr.cz/clanek/nepreslechnutelny-hlas-malych-obci.aspx>
- MAŘÍKOVÁ, P.: *Malé obce – sociologický pohled (vymezení malých obcí a jejich charakteristika)* in: Deník veřejné správy, 12. 4. 2005, Dostupný z WWW: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6169068>
- MAŘÍKOVÁ, P.: *Malé obce – sociologický pohled (kvalita života a činnost samosprávy venkovských obcí)* in: Deník veřejné správy, 6. 6. 2005, Dostupný z WWW: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6176636>

- KUKLIŠ, P.: *Medziobecná spolupráca*, Bratislava, 2006, Dostupný z WWW: http://www.uninova.sk/pf_bvsp/pdf/medziobecná_spolupraca.pdf
- Národní síť zdravých měst ČR [online]. [cit. 2009-04-05]. Dostupný z WWW: <http://www.nszm.cz>
- MARTÍNEK, R.: Rozpočtové určení daní pro obce, prezentace na Dni malých obcí ve Vyškově dne 11. 3. 2008. Dostupný z WWW: http://www.denmalychobci.cz/files/prezentace/29/cssd_martinek.pdf
- NETOLICKÝ, M.: *Daňové příjmy obcí v roce 2007 zaznamenaly nárůst*. in: Deník veřejné správy, 10. 6. 2008. Dostupný z WWW: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6321985>
- NETOLICKÝ, M.: *Rozpočtové určení daní územním samosprávným celkům*. Právnická fakulta UPOL, 19.10 2009. Dostupný z WWW: http://www.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-katedry/spravni-pravo/Ostatni/FinUSC/RozpocetoveUrceni.pdf
- NIŽŇANSKÝ, V.: *S komunálnou reformou koketuje aj bohaté Švajčiarsko* In: Obecné noviny 23. 1. 2007. Dostupný z WWW: http://www.mesa10.sk/index.php?action=module&id=mod_content&content_id=110&category_id=9
- NIŽŇANSKÝ, V.; HALLOVÁ, K.: *Skúsenosti kantonu Luzern s komunálnou reformou; Erfahrungen des Kantons Luzern mit der Gemeindereform*. 2006. Dostupný z WWW: http://www.mesa10.sk/subory/archiv/967759200_Luzern_Internet.pdf
- NOVOTNÁ, A.: *Održené obce: Bez Zlína se nám žije lépe*. Zlínský deník. 5.4.2008, Dostupný z WWW: http://zlinicky.denik.cz/zpravy_region/odrzene-obce-bez-zlina-se-nam-zije-lepe20080405.html
- PERLÍN, R. (2005): *Spolupráce venkovských obcí – možnost nebo podmínka úspěchu*, In: Agrární perspektivy XIV, Česká zemědělská univerzita, Praha. Dostupný z WWW: www.agris.cz/etc/filereader.php?iId=6098&PHPSESSID=d8
- Politický život v Ústí nad Labem [online] [cit. 2008-10-26]. Dostupný z WWW: <http://www.usti-nl.cz/dejiny/1918-38/ul-6-6.htm>
- Portál územní samosprávy Města a obce online; <http://mesta.obce.cz>
- Program LEADER ČR. Dostupný z WWW: <http://www.businessinfo.cz/cz/rubrika/program-leader-cr/1001045>
- *Rozpočtové určení daní. Právní úprava a její změny*. Dostupný z WWW: http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=74&typ=r&levelid=DA_408.HTM
- *Skúsenosti kantonu Luzern s komunálnou reformou*; Mesa10 : Centrum pre ekonomické a sociálne analýzy; Dostupný z WWW http://www.mesa10.sk/index.php?action=module&id=mod_content&category_id=4&rand=
- Sdružení místních samospráv České republiky. Dostupný z WWW: <http://www.smscr.cz/>
- *Smlouva obcí a měst proti daňové diskriminaci*. Dostupný z WWW: <http://www.lesonicemk.cz/smsbb.pdf>
- Společná česko-slovenská parlamentní knihovna; Dostupný z WWW: <http://www.psp.cz/eknih>
- Stadtverband Saarbrücken. Dostupný z WWW: <http://www.stadtverband-saarbruecken.de>
- TICHÝ, D.: *Správnou cestou je spolupráca obcí; Aktuálne problémy fiškálnej decentralizácie na Slovensku (III)*, 2003, Dostupný z WWW: <http://www.civil.gov.sk/archiv/casopis/2003/13/1322ma.htm>

- TICHÝ, D.: Spolupráca povýšena nad kupecké počty; Prínosy medziobecnej kooperácie a predpokladaný vývoj sídelnej štruktúry, 2005, Dostupný z WWW: <http://www.civil.gov.sk/archiv/CASOPIS/2005/17/1722kr.htm>
- TOMÁNEK, P.: *Pět let fungování rozpočtového určení daní pro obce*. VŠB-TU Ostrava, Ekonomická fakulta, katedra veřejné ekonomiky Dostupný z WWW: http://kvf.vse.cz/storage/1180483426_sb_tomanek.pdf
- TOMÁNEK, P.: *Rozpočtové určení daní obcím (Zhodnocení současného stavu a doporučené principy změny)*. In: Deník veřejné správy, 26. 7. 2004. Dostupný z WWW: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6109057>
- Ústav územního rozvoje MMRČR; Dostupný z WWW: <http://www.uur.cz>
- *Územní změny obcí (Vztah velikosti samosprávy a účinnosti její práce je problémem)* In: Deník veřejné správy, 18. 11. 2004, Dostupný z WWW: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6152156>
- Velký Dřevíč – Rokytník; Samostatná obec. Dostupný z WWW: <http://www.drevic-rokytnik.cz>
- *Vztahy mezi vládami a místními samosprávami v zemích Evropské unie*. Věstník Ministerstva pro místní rozvoj ČR. Dostupný z WWW: <http://www.obce.cz/mmr/vestniky/vestnik98-02/9802v02.htm>
- Webové stránky místní části Kostelec u Zlína. Dostupný z WWW: <http://www.kostelec.eu/index.htm>
- *Zadluženou obec Prameny už nechce nikdo řídit*. Dostupný z WWW: <http://www.ct24.cz/regionalni/69003-zadluzenou-obec-prameny-uz-nechce-nikdo-ridit>
- ZIKL, J.: *Novela RUD účinná k 1.1.2008. Novela RUD účinná k 1.1.2010. Hospodaření ÚSC*. Dostupný z WWW: www.spov.org/data/files/senat-03-08-2008.ppt
- *Z investic do měst má užitek i venkov, tvrdí primátoři největších českých měst*. Ihned.cz, online zprávy Hospodářských novin. Dostupný z WWW: <http://domaci.ihned.cz/c1-38154940-z-investic-do-mest-ma-uzitek-i-venkov-tvrdi-primatori-nejvetsich-ceskych-mest>

Pracovní materiály

- *Analýza ekonomických podmínek malých obcí v ČR*. Katedra veřejné ekonomiky VŠBTU v Ostravě, Ostrava, 2003, materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR
- HALÁSEK, D.: *Přehled o systémech veřejné správy ve vybraných zemích EU (stručná charakteristika a popis současného stavu)*. Ostrava: 2004, materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR
- *Komunálná reforma. Materiál pre verejnú diskusiu*. Bratislava: Úrad vlády SR, 2004
- KOVÁŘ, J.: *Analýza správních podmínek malých obcí v ČR*. Ostrava, 2003, materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obce při MVČR
- MARÍKOVÁ, P.: *Malé obce - sociologický pohled*, Praha, ČZU, 2004, materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR
- *Návrh nové formy meziobecní spolupráce (pracovní verze)*. Materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR

- *Obce v evropském správním prostoru*, materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR
- PERLÍN, R.: *Venkov, typologie venkovského prostoru*. Praha, materiál Pracovní skupiny pro problematiku malých obcí při MVČR
- *Postavení malých obcí v ČR, 2007*. Materiál Pracovní skupiny pro malé obce při MVČR,
- *Samostatný Libhošť*, Informační brožura obyvatel obce Libhošť, vydal přípravný výbor pro účely místního referenda s cílem osamostatnit místní část Libhošť od Nového Jičína, září 2009.

Absolventské práce

- BABIÁNKOVÁ, L.: *Svazky obcí jako jedna z forem spolupráce*. Bakalářská práce na FME Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, 2008
- BÁRTOVÁ, J.: *Spolupráce obcí*. Diplomová práce na Ekonomicko-správní fakultě Masarykovy univerzity v Brně, 2008. Dostupný z WWW: http://is.muni.cz/th/39733/esf_m/Diplomova_prace.doc
- DOLEŽALOVÁ, V.: *Geneze územní samosprávy ve Francii a komparace s ČR*. Diplomová práce na PF MU, 2007 Dostupný z WWW: http://is.muni.cz/th/74358/pravf_m/dipl_prace.doc
- HUDEČEK, J.: *Vývoj samosprávy v českých zemích ve druhé polovině 19. stol.* Bakalářská práce na katedře státu a práva Masarykovy univerzity v Brně, akademický rok 2005/2006
- NOVÁKOVÁ, M.: *Reforma veřejné správy jako proces decentralizace v moderním demokratickém státě*. Bakalářská práce na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, 2007. Dostupný z WWW: http://is.muni.cz/th/165922/pravf_b/Reforma_VS-bakalarka_28_6_07.doc
- ŘEŽUCHOVÁ, V.: *Problémy malých obcí v ČR*. Diplomová práce na ekonomicko-správní fakultě MU, 2008
- VLČEK, L.: *Vybrané aspekty fungování veřejné správy v ČR; vliv reformy veřejné správy na vznik a systém fungování mikroregionů*. Bakalářská práce na katedře politologie FSS MU v Brně

Další zdroje

- ČMEJREK, J.: „Občané v lokálním politickém procesu“, příspěvek na III. kongresu českých politologů“, 2006
- POSTRÁNECKÝ J.: *Vybrané aspekty vývoje veřejné správy v České republice*. Příspěvek na národní konferenci „Efektivní stát, partner samosprávy, Senát Parlamentu České republiky, 2. listopadu 2005
- Polostrukturovaný rozhovor s vedoucím oddělení Odboru územní veřejné správy Ministerstva vnitra České republiky panem Ing. Markem Vetýškou
- Plauener wollen kreisfreie Stadt. In: Mitteilungsblatt; Amtsblatt der Stadt Plauen, 17. Jahrgang, Nr. 3, 9. März 1997, s. 1

