

SPOLEČENSTVÍ OBCÍ – STRATEGICKÁ FORMA MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE V MIKROREGIONÁLNÍM KONTEXTU

Marek Jetmar

Společenství obcí představuje v kontextu platné legislativy strategický mechanismus spolupráce obcí v mikroregionálním kontextu. Vychází z kořenů dobrovolných svazků obcí, postupně se však posouvá do role koordinátora veřejných služeb v nadobecním kontextu, poskytovatele veřejných služeb a doplňkově i vykonavatele veřejné správy. Stává se rovněž novým systémovým partnerem pro další orgány veřejné správy. Článek se zaměřuje na charakteristiku společenství obcí, popis právní úpravy, deskriptivní roli a upozorňuje na další vývoj.

Ministerstvo vnitra je zodpovědné za koordinaci veřejné správy v ČR a za nastavení systému místní správy. V kontextu platné strategie Klienty orientovaná veřejná správa je základní snahou vytvářet místa služeb veřejné správy s ohledem na poptávku obyvatel a jeho územní/prostorové preference. Jde o to minimalizovat jak dopravní náklady, tak i časové ztráty na straně obyvatelstva. Snahou ministerstva je, aby se správní jednotky pokud možno překrývaly s funkčními mikroregiony, vytvářenými právě především vyjížděnou či dojížděnou obyvatelstva za prací, do škol, za službami. V tomto směru byly provedeny i podrobné analýzy prostorového chování obyvatelstva s cílem podpořit lokalizaci úřadů tam, kde se občané během dne zpravidla vyskytují. Na případné významné změny ve směru vyjížděky ministerstvo průběžně reaguje ve spolupráci s příslušnými obcemi úpravou správních hranic. Na základě analýzy prostorové mobility založené na datech mobilních operátorů se ukazuje, že základní objektivně identifikovatelnou vrstvou je mikroregionální struktura, která ve většině případů odpovídá soustavě správních obvodů obcí s rozšířenou působností (ORP), respektive v minulosti byla využita pro tvorbu těchto správních obvodů.

Tato přirozeně formovaná vrstva, která však i v hlubší minulosti byla využívána pro výkon státní správy či samosprávy (malé okresy), se ukazuje jako dlouhodobě nosná. V tomto směru se potvrdil dlouhodobý směr ministerstva tuto úroveň etablovat coby jednu ze základních úrovní výkonu veřejné správy. Zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zá-

konů, ji pak vedle obcí a krajů označuje za základní úroveň správního členění. Ostatní územní správní obvody by se jí měly přizpůsobit ve smyslu skladebnosti.

Vedle výkonu státní správy – přenesený výkon vykonávaný ORP, je toto území díky své velikosti a přirozené vnitřní skladebnosti vhodné k realizaci společných nadobecních úkolů spojených se zajištěním veřejných služeb v gesci obcí a ke společnému postupu při rozvoji území.

To je důvodem, proč jsou společenství obcí etablována právě v těchto územích a proč jim je zákonem svěřováno, coby jediným subjektům v ČR, zajišťování koordinace veřejných služeb na území členských obcí a strategického rozvoje tohoto území. Za tímto účelem společenství obcí zpracovává strategii rozvoje společenství obcí, což je v současné době jedinou povinností společenství obcí. Strategii rozvoje společenství obcí schvaluje shromáždění starostů (nejvyšší orgán společenství obcí) třípětinou většinou všech svých členů (§ 53a odst. 2 zákona o obcích).

Společenství obcí, coby veřejnoprávní korporace, tak na rozdíl od jiných akterů sdružuje nositele, kteří disponují jak zákonnými rolemi v dané oblasti, což umožňuje společný postup při plánování kapacit, tak i faktické zajišťování veřejných služeb a realizaci konkrétních rozvojových opatření.

Společenství obcí bylo do českého právního řádu zavedeno zákonem č. 418/2023 Sb., který novelizoval zákon o obcích. Jeho pravomoci pak byly následně rozšířeny zákonem č. 196/2024 Sb.

(novela zákona o obcích a dalších zákonech), který v případě společenství obcí nabývá účinnosti od 1. ledna 2025.

Společenství obcí je specifickým svazkem obcí, tj. je vytvářeno zespodu iniciativou obcí, aplikují se na něj obecné úpravy dobrovolného svazku obcí § 49–53 zákona o obcích, specificky ke společenství obcí se pak váží § 53a–53g. Specifická úprava se týká postavení a rolí společenství obcí, podmínek jeho vytváření (územní základ, minimální počet obcí, exkluzivita členství), upravuje jeho orgány a vzájemné vztahy (shromáždění starostů v roli nejvyššího orgánu, předseda společenství obcí v postavení statutárního orgánu).

Předmětem činnosti společenství obcí je vedle činností svazku obcí podle § 50 odst. 1 zajišťování koordinace veřejných služeb na území členských obcí a strategického rozvoje tohoto území. Tj. vedle rolí dobrovolného svazku obcí je zdůrazněna i kompetence k plánování veřejných služeb na svém území.

Další možnou rolí společenství obcí je zajištění materiálního výkonu správy jménem členských obcí a pro jejich potřeby. Jedná se o činnost tzv. sdíleného úředníka. Do konce roku 2024 může sdílený úředník v případě přeneseného výkonu správy vykonávat činnost, kterou podle zákona vykonávají všechny obecní úřady, jedná se tedy o agendy jedničkových obcí, nově bude moci pro obce vykonávat všechny správní činnosti s výjimkou těch, které vykonávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností (trojkové obce). Nadále však platí, že prostřednictvím zaměst-

nance společenství obcí nemůže obec zajišťovat výkon přenesené působnosti podle volebních zákonů. Vedle zajištění agendy vlastními kapacitami či využití veřejnoprávní smlouvy tak obce získávají další robustní nástroj, kterým mohou své povinnosti naplňovat. Rozsah činnosti (šíře agend, intenzita zapojení) sdíleného úředníka či úředníků záleží na poptávce ze strany obcí. Okruh činností bude stanoven na základě dohody mezi společenstvím obcí a členskou obcí.

Novou možností je i sdílení dalších pracovníků mezi členskými obcemi. Paragraf 53g upravuje možnost sdíleného plnění úkolů, které nejsou výkonem správní činnosti, a to prostřednictvím zaměstnance společenství obcí, jehož je obec členem, nebo zaměstnance právnické osoby zřízené nebo založené společenstvím obcí. Tj. jedná se o zajištění servisní či podpůrné činnosti spojené s chodem obcí či zajišťováním veřejných služeb (IT servis, účetní či daňové činnosti, údržba veřejných ploch apod.). Sdílený zaměstnanec může být buď přímo zaměstnancem společenství obcí, nebo může být zařazen do organizace, kterou si pro tento účel společenství obcí zřídí. Důležitým hlediskem je možnost využívání sdíleného zaměstnance nejen členskými obcemi, ale i příspěvkovou organizací nebo školskou právnickou osobou zřízenou členskou obcí.

Na tuto obecnou úpravu pak navazuje i změna zákona č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících, která rozšiřuje okruh pedagogických pracovníků. Tj. pedagogickým pracovníkem je ten, kdo koná přímou vyučovací, přímou výchovnou, přímou speciálně pedagogickou nebo přímou pedagogicko-psychologickou činnost přímým působením na vzdělávaného, kterým uskutečňuje výchovu a vzdělávání na základě zvláštního právního předpisu, a je vedle stávající úpravy rovněž zaměstnancem společenství obcí nebo zaměstnancem právnické osoby zřízené nebo založené společenstvím obcí, pokud jeho prostřednictvím zajišťuje příspěvková organizace vykonávající činnost školy nebo školská právnická osoba plnění svých úkolů.

Institut sdíleného pedagoga nabízí členským obcím pomoc při plnění úkolů spojených se zajištěním chodu zřízovaných škol. Může se tedy jednat o pedagoga s aprobační na výuku konkrétních předmětů (např. jazykář), ale i speciálního pedagoga, školského psychologa apod.

Ministerstvo vnitra ve spolupráci s územními partnery připravilo další novelu zákonů, která povede k dalšímu posílení postavení společenství obcí. Základním účelem předloženého návrhu zákona je rozšířit působnost institutu společenství obcí. Společenství obcí by tak na základě tohoto zákona mělo představovat ještě atraktivnější entitu dobrovolné strategické meziobecní spolupráce, přičemž potřeba posilování spolupráce vychází jak ze strany svazků obcí a již existujících společenství obcí, tak i z řady doporučení mezinárodních organizací (např. OECD) i poradních orgánů vlády.

V souvislosti s prezentací tohoto institutu v území a vzniku již řady společenství obcí vzešla ze strany obcí a svazků poptávka po rozšíření fakultativních kompetencí společenství obcí. Návrh obsahuje především poptávanou kompetenci umožňující zřídit společnou obecní policii. Návrh současně připravuje společenství obcí pro výkon přenesené působnosti v souvislosti s poptávkou obcí realizovat prostřednictvím společenství obcí výkon veřejného opatrovnictví.

Základní navržené změny¹

Posílení právního postavení společenství obcí

Podle stávající právní úpravy je společenství obcí zvláštním druhem dobrovolného svazku obcí a dosud, navzdory nenaplněnému § 53a odst. 4, nemá žádné vrchnostenské kompetence, které by vykonávalo vlastním jménem. Návrhem bude umožněno společenstvím obcí zřídit společnou obecní policii, ale podstatou navržené změny je v obecné rovině umožnit společenství obcí vykonávat určité kompetence vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, tedy umožnit

realizovat předpoklad §53a odst. 4. Tj. úprava umožní vytvořit podmínky k naplnění již současné právní úpravy.

Dosud obce mohou v rámci společenství realizovat činnosti v samostatné působnosti a společenství obcí využívat jako podpůrnou strukturu pro výkon přenesené působnosti. Touto novelou společenství získá postavení orgánu veřejné moci, který vlastním jménem bude moci na základě zvláštních zákonů vykonávat i státní správu anebo další činnosti. Jako takové bude zapsáno v základním registru agend, orgánů veřejné moci, soukromoprávních uživatelů údajů a některých práv a povinností.

Organizační posílení společenství obcí

Aby mohly zvláštní právní předpisy svěřit společenství obcí určité kompetence, je třeba zajistit organizační zázemí pro jejich výkon. Proto se v zákoně o obcích navrhuje doplnit úpravu orgánů společenství obcí, a to především zřízením kanceláře společenství obcí představující administrativní kapacitu společenství.

V čele kanceláře společenství obcí stojí vedoucí kanceláře společenství obcí, který vůči ostatním zaměstnancům společenství obcí plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele.

Úprava v podstatě reaguje na současný stav, kdy funkční víceúčelové svazky mají k dispozici zaměstnance často sdružené v kanceláři. V kontextu vzorové metodiky Ministerstva vnitra pro společenství obcí se jedná o evoluci postavení manažera společenství obcí, který by byl po přijetí novely nahrazen vedoucím kanceláře.

Společná obecní policie

Novela umožní zavedení možnosti, aby společenství obcí zřídilo společnou obecní policii pro ty své členské obce, které budou mít o tento typ spolupráce zájem (a které nebudou mít vlastní obecní policii či nebudou využívat na základě veřejnoprávní smlouvy obecní policii jiné obce). Pokud společenství

¹ S využitím důvodové zprávy k novele.

obcí zřídí společnou obecní policii, bude i ona orgánem společenství obcí.

Změna odměňování

V rámci novely zákoníku práce se v zájmu rovnosti odměňování (ve vztahu k zaměstnancům obcí vykonávajícím stejné činnosti) zavede, že zaměstnanci společenství obcí budou odměňováni platem, nikoli mzdou, jako je tomu u běžných dobrovolných svazků obcí.

Dozor a kontrola

Novela navrhuje upravit i otázku nadřízeného správního orgánu a kontroly, přičemž jsou v maximální míře zachovávány principy týkající se obcí – tedy nadřízeným správním orgánem vůči orgánu společenství obcí bude krajský úřad, který též bude vykonávat kontrolu výkonu státní správy společenstvím obcí, zatímco výkon ostatních činností (ekvivalent samostatné působnosti obcí) bude kontrolovat Ministerstvo vnitra, nestanoví-li zvláštní právní předpisy upravující dané činnosti výslovně jinak.

Finanční hlediska

Ve finanční oblasti se navrhuje upravit příspěvek na výkon státní správy a příspěvek na činnost. Příspěvek na výkon státní správy obdrží společenství obcí pouze v případě, že bude vykonávat státní správu, přičemž se bude jednat o ekvivalent příspěvku poskytovaného za výkon přenesené působnosti územním samosprávným celkům.

Příspěvek na činnost by měl sloužit k pokrytí některých nákladů spojených s čin-

ností společenství obcí v souvislosti se zajištěním základních funkcí společenství obcí v oblasti koordinace veřejných služeb a zajištění výkonu správy.

Podrobnosti stanovení výše obou příspěvků a nároků na ně budou stanoveny na každý rok v zákoně o státním rozpočtu.

Výše uvedené příspěvky je skutečně nutno chápat pouze jako příspěvky k financování společenství obcí. S ohledem na dobrovolný charakter společenství obcí bude i nadále financování společenství obcí založeno na využívání vlastních zdrojů, tj. z členských příspěvků a vlastního hospodaření svazků.

Rozšíření dalších kompetencí společenství obcí ve zvláštních zákonech

V návaznosti na § 53a odst. 4 zákona o obcích, který předpokládá, že zvláštní zákon může svěřit společenství obcí i výkon činností nad rámec vlastní spolupráce obcí a koordinace rozvoje jejich území, se navrhuje:

- a) zavedení možnosti, aby společenství obcí mohlo být kontaktním místem veřejné správy (CzechPOINT);
- b) využití společenství obcí jako platformy při plánování veřejné dopravy, neboť společenství obcí bude moci pro členské obce pořizovat společný plán dopravní obslužnosti území.

Lze zmínit, že nezávisle na nynějším návrhu zákona se výhledově předpokládá zapojení společenství obcí i do zajišťování veřejného opatrovnictví, k čemuž tento návrh vytváří předpoklady.

Uvedené agendy nebudou pro společenství obcí povinné. Zda je společenství obcí bude vykonávat a dané služby členským obcím poskytovat, bude na rozhodnutí shromáždění starostů a na dohodě s členskými obcemi. Je možné, že některé služby mohou využívat i jen některé členské obce.

Společenství obcí v území postupně vznikají. Jedná se o poměrně náročný proces komunikace mezi obcemi a obhájení změny stanov svazku obcí či vytvoření nové smlouvy o spolupráci obcí na zastupitelstvech obcí. V současné době bylo zapsáno osm společenství obcí, v dalších cca 25 územích proces změny již probíhá. Zatím převažuje evoluce stávajících víceúčelových svazků nad vznikem společenství obcí „na zelené louce“. Do konce roku očekáváme vznik 10–15 obcí, na konci února by již mohlo být kolem 30 společenství obcí. Ambicí Ministerstva vnitra a Asociace svazků obcí ČR, která strategickou meziobecní spolupráci podporuje, je pokrýt společenstvími obcí pokud možno celé území České republiky. Ministerstvo nabízí obcím, svazkům obcí metodickou podporu pro vznik a činnost společenství obcí. K tomu účelu zpracovalo celou řadu metodik, vzorové stanovy, vzory žádostí, usnesení apod. Zajišťuje i podporu činnosti krajských úřadů, které vedou rejstříky svazků obcí a vyznačují postavení společenství obcí. Veškeré informace včetně metodik jsou soustředěny na webové stránce spolecenstviobci.gov.cz.

*Ing. Marek Jetmar, Ph.D.
vedoucí Oddělení dostupnosti
a financování veřejné správy
Ministerstvo vnitra*

ENGLISH ABSTRACT

Municipal Association – Strategic Form of Intermunicipal Cooperation in a Micro-regional Context, by Marek Jetmar

The Municipal Association represents a strategic mechanism for cooperation between municipalities in a micro-regional context within effective legislation. It stems from the roots of voluntary associations of municipalities which gradually shifted into the role of a public services coordinator in a supra-municipal context, a provider of public services and, additionally, an implementor of public administration. It has also become a new system partner for other public administration authorities. The article focuses on the characteristics of the Municipal Association, and a description of its legal framework and roles. Moreover, it highlights further developments.