

# Vztah obcí, svazků obcí a místních akčních skupin při zajišťování veřejných služeb a strategického rozvoje území

## OBCE

Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.

Obce (resp. vedení obcí) jsou **jediným formálním reprezentantem místní komunity** a jejího zájmu přímo rozhodovat o svém rozvoji. Svě role zajišťují samy přímo (starosta, zastupitelstvo) nebo prostřednictvím dobrovolných svazků obcí či společenství obcí.

Obec je hlavním aktérem regionálního rozvoje na lokální a mikroregionální úrovni. Pro budoucí zajištění služeb veřejné správy a realizaci strategického rozvoje je řešením cíleně a strategicky pojatá meziobecní spolupráce.

## DOBROVOLNÉ SVAZKY OBCÍ

Dobrovolné svazky obcí (DSO) se zaměřují na řešení konkrétní potřeby, respektive veřejné služby. Plnění této úlohy je předpokládáno i nadále do budoucna. Jedná se o **preferovaný formát spolupráce obcí v dílčích oblastech**. Do budoucna mají svůj význam, pokud jsou schopny naplnit očekávání svých členů.

## SPOLEČENSTVÍ OBCÍ

Společenství obcí představují **strategickou formu meziobecní spolupráce primárně založenou na sdílení působnosti obcí** a vytváří podmínky pro zapojení do systému výkonu veřejné správy. obcí.

⇒ **Klíčový aktér v implementaci Strategie regionálního rozvoje a Strategie rozvoje územního obvodu kraje v mikroregionu**

Společenství obcí ve spolupráci s věcně příslušnými ústředními správními úřady prohloubí svoji roli v koordinaci veřejných služeb a rozvoje svého území. V kontextu vzájemně provázaných strategických dokumentů MV a MMR<sup>1</sup> se stanou i **klíčovým aktérem regionálního rozvoje na mikroregionální úrovni**.

V kontextu regionální politiky se stanou realizátory opatření, která jsou směřována na rozvoj hospodářsky a sociálně ohrožených území (HSOÚ dle SRR 21+) a na rozvoj mikroregionálních center a zázemí (regionální centra nižšího řádu dle SRR 21+)<sup>2</sup>. Budou přispívat k naplňování cílů Strategie regionálního rozvoje ČR a strategií rozvoje územního obvodu krajů. Svoji činností se zapojí do integrovaného rozvoje území. Zároveň tyto mikroregiony představují i statistické jednotky.

<sup>1</sup>MV Koncepce klientsky orientovaná veřejná správa, SC 2.4 Zefektivnit spolupráci obcí, Opatření 2.4.1. Podpora meziobecní spolupráce ve správních obvodech obcí s rozšířenou působností coby přirozených mikroregionálních centrech.

Priority MMR v oblasti strategického zaměření meziobecní spolupráce ve funkčních mikroregionech obsažené ve Strategii regionálního rozvoje ČR 2021+ (typové opatření 50: Rozvíjet spolupráci mezi obcemi při výkonu veřejné správy v samostatné působnosti), v Koncepci rozvoje venkova ČR, ve východiscích Strategie regionálního rozvoje ČR 2028+.

<sup>2</sup> MMR, Odbor regionální politiky a Odbor územního plánování, publikovalo materiál „Centra osídlení ČR. Součástí materiálu je vymezení center vyššího a středního řádu, vč. metodického postupu pro vymezení nižších a malých center. Metodický postup slouží pro pořizovatele územně analytických podkladů krajů podklad, na jehož základě, v kombinaci se znalostí konkrétní situace a podmínek sídelní soustavy, budou moci stanovit zařazení vybraných sídel do jednotlivých kategorií osídlení.

#### ⇒ **Nositel veřejné správy na úrovni mikroregionu doplňující činnost ORP**

Společenství obcí bude do budoucna svým jménem **zajišťovat i výkon veřejné správy v podobě sdílené samosprávy případně pak výkonu státní správy**, který je potřeba uskutečňovat společně v mikroregionálním kontextu. Společenství obcí se stane nositelem veřejné moci a subjektem veřejné správy. Stanem se partnerem pro další orgány státní správy a samosprávy v ČR. V území funkčního a zároveň správního mikroregionu (správní obvod ORP) bude svými aktivitami **doplňovat činnost ORP**, tj. vykrývat úkoly, které ORP nemůže z povahy věci zajistit (jako je sdílený výkon samosprávy), či které není možné prostřednictvím činnosti ORP efektivně zajistit. Předpokládá se i částečné odbřemenění aparátu ORP, který je nyní přetěžován nárůstem výkonu přenesené působnosti za obce. Společenství obcí **nebude vykonávat agendu přeneseného výkonu ORP**.

#### **MÍSTNÍ AKČNÍ SKUPINY**

Místní akční skupiny zajišťují a **realizují komunitně vedený místní rozvoj** v souladu s právními předpisy EU a politikou státu v této oblasti. Ve své činnosti aktivizují místní aktéry, spolupracují s obcemi a společenstvími obcí při naplňování jejich cílů a přispívají k integrovanému rozvoji území.

**Na jejich řízení by se mohla podílet vedle obcí i společenství obcí.** Veřejný sektor může být zastoupen i dalšími subjekty, jejichž činnost je pro zajištění vyváženého a integrovaného rozvoje území podstatná, jako jsou např. Agentura pro sociální začleňování či úřady práce apod.

Dojde k postupnému **územnímu sladění činnosti MAS a společenství obcí** tak, aby bylo možné dosáhnout maximálních synergických efektů z jejich aktivit.

#### **METROPOLITNÍ SPOLUPRÁCE**

Jakákoliv budoucí podoba metropolitní spolupráce musí být založena na spolupráci jádrového města s obcemi a městy tvořícími jeho zázemí. S ohledem na velký počet aktérů a rozvoj institutu společenství obcí se nabízí **využití společenství obcí k zajištění požadovaného zastoupení obcí**. Společenství obcí disponuje plánovacími pravomocemi, jejichž prostřednictvím je možné zjistit potřeby a rozvojové priority důležité pro stanovení rozvojových cílů aglomerace, respektive metropolitního území. Obce z jednotlivých funkčních mikroregionů by tak byly na řízení metropolitních záležitostí reprezentovány zástupci, které by si zvolily prostřednictvím společenství obcí, jichž jsou členy.

## **Analytická příloha: Postavení jednotlivých subjektů**

### **Obce**

Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Obce jsou tvořeny místní komunitou - společenstvím občanů, kteří mají právo na samosprávu, působícím na konkrétním území s právem na vlastní příjmy a hospodaření s vlastním majetkem. Jsou veřejnoprávními korporacemi a nesou odpovědnost za rozvoj svého území. Představují orgán veřejné moci. Zákony stanovují okruh úkolů spojený se zajištěním veřejných služeb, včetně služeb veřejné správy, které mají obce povinně zajišťovat. Postavení obcí je garantováno Ústavou ČR, podrobně je upraveno zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích a zaštitěno i Evropskou chartou místní samosprávy.

Obce jsou hlavními aktéry regionálního rozvoje v místním a mikroregionálním kontextu disponujícími jedinečnými kompetencemi, jejichž výkon je nezastupitelný jinými subjekty. Velký počet obcí a jejich malá územní a populační průměrná velikost ve srovnání s dalšími zeměmi EU a OECD v řadě případů vede k nedostatečné kapacitě (znalostní, administrativní, finanční apod.) pro realizaci strategického rozvoje a zajištění služeb veřejné správy. Zároveň jsou ale ve prospěch obcí alokovány významné finanční prostředky na zajištění investičních potřeb (dotační tituly, částečně RUD) i pro zabezpečení administrativních samosprávných rolí (RUD) a svěřeného výkonu státní správy (příspěvek na přenesený výkon). Důsledkem je rozměňování finančních zdrojů, preference realizace finančně méně náročných investic, menších projektů (typicky občanské vybavenosti) s většími provozními náklady. Systém podporuje řešení, která jsou zjevně alokačně neefektivní (v území se paralelně budují zařízení s malou kapacitou), přitom část služeb není fakticky občanům v požadovaném rozsahu dostupná (např. základní školství). V případě výkonu veřejné správy navzdory zákonné úpravě a očekávání občanů není část samosprávných činností ze strany obcí reálně naplňována. Při zajišťování přeneseného výkonu se výrazně nadužívá institut veřejnoprávní smlouvy, výkon podstatné části správy se převádí na větší obec (velmi často ORP). Řešením v českém kontextu však není administrativní slučování obcí, ale cíleně a strategicky pojatá meziobecní spolupráce.

### **Svazky obcí**

Obce disponují originálními pravomocemi a zákonnou působností, které mohou naplňovat samostatně nebo společně (§ 46 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích), zpravidla pak prostřednictvím svazku obcí dle § 49 a dále zákona o obcích, respektive prostřednictvím zvláštní formy svazku představované společenstvím obcí dle § 53a a násl. Členy svazku obcí mohou být pouze obce. Obec může být členem i více svazků obcí, zákon v tomto směru neupravuje žádné limity.

V ČR existuje okolo 750 dobrovolných svazků obcí, které jsou účelově založené pro řešení konkrétních potřeb obcí. Velmi liberální právní úprava dobrovolných svazků obcí (DSO) umožňuje realizovat spolupráci v různém rozsahu a intenzitě. V praxi převažují jednoúčelové svazky spojené s provozem technické infrastruktury. Vysoká variabilita DSO z hlediska sledovaných cílů, velikosti členské základny, územního záběru na jedné straně a násobná účast obcí v územně se překrývajících svazcích brání jejich využití pro potřeby výkonu veřejné správy a je limitem i jejich systémového využití v oblasti regionálního rozvoje. Dalším dlouhodobým problémem DSO je jejich chronické podfinancování ze strany členských obcí.

Dobrovolné svazky obcí, podobně jako další formy spolupráce – společné podniky, smlouvy o spolupráci, mají i do budoucna svůj význam, pokud jsou schopny naplnit očekávání svých členů.

Role dobrovolných svazků obcí bude i nadále v jednoúčelové formě spolupráce, jejíž těžiště již nyní spočívá v provozování technické infrastruktury.

### ***Společenství obcí***

Společenství obcí bylo do českého právního řádu zavedeno zákonem č. 418/2023 Sb., který novelizoval zákon o obcích. Společenství obcí je specifickým, kvalifikovaným svazkem obcí. Tj. je vytvářeno zespolu iniciativou obcí, aplikují se na něj obecné úpravy dobrovolného svazku obcí §§ 49-53 zákona o obcích, specificky ke společenství obcí se pak vztáží §§ 53a-53g zákona o obcích. 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).

Společenství obcí představuje evoluci těch DSO, které měly víceúčelový charakter a svou činností přispívaly k realizaci regionálního rozvoje. Jedná se o standardizovanou formu DSO, která odstraňuje základní nevýhody současné praxe. Společenství obcí se při svém vzniku podřizují územním pravidlům, což umožňuje provázání s regionální politikou ČR a územními jednotkami využívanými pro potřeby správy. Dalším hlediskem je exkluzivita členství, spojená s možností účasti obce na činnosti pouze jednoho společenství obcí. Respektování těchto pravidel je nutnou podmínkou pro jejich systémové využití po potřeby veřejných politik a zapojení do systému veřejné správy.

Základní územní stavební jednotkou pro vznik společenství obcí jsou správní mikroregiony ORP vytvořené v souvislosti se zánikem okresních úřadů 31. prosince 2002. Jedná se o přirozeně formovanou vrstvu – definovanou vyjížděkou obyvatelstva do vyššího centra za prací a službami (viz např. šetření SLBD či studie MV na základě dat mobilních operátorů), která byla i v hlubší minulosti využívána pro výkon státní správy či samosprávy (malé okresy). Prosazuje se tak dlouhodobý záměr Ministerstva vnitra 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 zákonů). Vedle výkonu státní správy – přenesený výkon realizovaný ORP, je toto území díky své velikosti a přirozené vnitřní skladebnosti vhodné k plnění společných nadobecních úkolů spojených se zajištěním veřejných služeb v gesci obcí a ke společnému postupu při rozvoji území. Zároveň díky územní skladebnosti je možné pověřit společenství obcí dalšími úkoly prostřednictvím zákona a na základě činnosti ústředních správních úřadů. Jedná se o mikroregiony, se kterými dlouhodobě pracuje i česká regionální politika (podpora zaměřená na hospodářsky a sociálně ohrožená území; mikroregionální centra a jejich zázemí) a představují i statistické jednotky.

Společenství obcí je jediným subjektem v ČR, který je ze zákona zodpovědný zajišťovat koordinaci veřejných služeb na území členských obcí a strategický rozvoj tohoto území. Za tímto účelem společenství obcí zpracovává strategii rozvoje společenství obcí. Prostřednictvím této strategie sdružené obce naplňují své role. Strategii rozvoje společenství obcí schvaluje shromáždění starostů (nejvyšší orgán společenství obcí) třípětinovou většinou všech svých členů (§ 53a odst. 2, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích).

Společenství obcí, coby veřejnoprávní korporace, tak narozdíl od jiných aktérů sdružuje nositele, kteří disponují zákonnými rolami v dané oblasti, tj. povinnostmi zajistit službu. To umožňuje jak společný postup při plánování kapacit, tak i případné faktické zajišťování veřejných služeb přímo prostřednictvím společenství obcí nebo jím vytvořené organizace, např. svazkové školy.

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. Společenství obcí disponuje kompetencí k plánování veřejných služeb na svém území.

Dalšími rolami, které jsou unikátně spojeny s institutem společenství obcí, je zajištění materiálního výkonu správy jménem členských obcí a pro jejich potřeby. Jedná se o činnost tzv. sdíleného úředníka. 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.

Další možností je i sdílení dalších pracovníků („neúředníků“) mezi členskými obcemi. § 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. 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 právníckou osobou zřízenou členskou obcí.

Na tuto obecnou úpravu pak navazuje i zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících, jehož novela rozšířila okruh pedagogických pracovníků. Pedagogickým pracovníkem je nově i zaměstnanec 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 zřizovaných škol. Může se tedy jednat o pedagoga s aprobací na výuku konkrétních předmětů (např. jazykář), ale i speciálního pedagoga, školského psychologa apod.

Institut společenství obcí má s ohledem na výše uvedené parametrické nastavení šanci na další vnitřní posílení a nabytí dalších rolí.

Zákon o obcích (§53a odst. 4) předjímá, že společenství obcí může nabývat kompetence, které by vykonávalo vlastním jménem. Společenství by mělo získat postavení orgánu veřejné moci, který vlastním jménem bude moci na základě zvláštních zákonů vykonávat i státní správu, anebo další činnosti. Společenstvím obcí by mělo být umožněno např. zřídit společnou obecní policii.

Předpokládá se další evoluce vnitřních orgánů společenství obcí v podobě vytvoření organizačního aparátu. Dalším standardizovaným orgánem společenství obcí by se měla stát kancelář společenství obcí představující administrativní kapacitu společenství. V čele kanceláře společenství obcí by stál vedoucí kanceláře. Předpokládá se úprava problematiky dozoru a kontroly v obdobné formě, jako v případě obcí. Dalším tématem je oblast financování tj., poskytování příspěvku na výkon státní správy a příspěvku na činnost. 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.

## ***Spolupráce obcí s dalšími územními aktéry***

Obce, coby originální nositelé rolí mohou pro naplňování svých cílů spolupracovat i s dalšími subjekty, včetně soukromoprávních. Spolupráce spočívá v identifikaci společných zájmů a koordinaci postupů spojených s jejich naplňováním. Tato spolupráce, která může spočívat i ve sdílení kapacit, včetně finančních prostředků, může být i institucionalizovaná, avšak neznamená přenos rolí obcí na společnou entitu, či sdílení jejich rolí mezi různé aktéry.

## ***Místní akční skupina***

Komunitně vedený místní rozvoj (CLLD) je integrovaný nástroj, realizovaný místními akčními skupinami (MAS), na základě Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2021/1060 ze dne 24. června 2021. Jejich postavení není v legislativě ČR ukotveno.

V České republice je metoda LEADER aplikována čtvrté programové období Evropské unie a byla využita již v rámci předvstupních nástrojů. Od roku 2014 umožňuje legislativa EU vícezdrojové financování strategií (více fondů i operačních programů), pod názvem Komunitně vedený místní rozvoj.

Základními principy metody LEADER je přístup „zdola nahoru“, partnerství veřejných a soukromých subjektů, tvorba místní rozvojové strategie, integrované a vícesektorové akce, inovativnost v řešení problémů venkovských regionů, síťování a výměna zkušeností mezi aktéry rozvoje, spolupráce v rámci společných projektů místních akčních skupin v rámci státu, EU a dalších zemí.

MAS je otevřené místní partnerství mezi subjekty z veřejného a soukromého sektoru (včetně neziskových organizací).

Partneři MAS zastupují místní veřejné a soukromé socioekonomické zájmy. Partnerem MAS může být právnická nebo fyzická osoba (podnikající i nepodnikající). MAS sdružují partnery ze soukromého i veřejného sektoru, přičemž veřejný sektor nesmí při rozhodování převažovat.

Soukromý sektor zahrnuje veškeré právnické či fyzické osoby soukromého práva, včetně nestátních neziskových organizací. Veřejný sektor zahrnuje pouze právnické osoby – stát, kraje, obce, dobrovolné svazky obcí, orgány státní správy a právnické osoby, které jsou založeny, zřízeny či vlastněny min. z 50 % obcemi, dobrovolnými svazky obcí, kraji či státem bez ohledu na jejich právní formu, tj. např. příspěvkové organizace, ale také podniky v majoritním vlastnictví obcí či státu (např. technické služby, Lesy ČR, apod.).

Místní akční skupiny musí dodržovat určité podmínky, které upravují jejich fungování a interní nastavení, tyto podmínky stanoví pro programové období 2021-2027 Metodický pokyn pro využití integrovaných nástrojů a RAP v programovém období 2021-2027. Dodržování podmínek kontroluje MMR. V současné době působí na území ČR 180 MAS, jež splnily požadované podmínky, jsou standardizované a realizují své strategie s podporou EU fondů.

Místní akční skupiny na rozdíl od obcí nedisponují unikátními pravomocemi či působností, které by souvisely s výkonem veřejné správy. S ohledem na podmínku, že veřejný sektor nesmí při rozhodování převažovat (dle článku 31 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2021/1060 ze dne 24. června 2021) nemůže veřejný sektor disponovat při rozhodování většinou hlasů.

Z důvodu účasti soukromého sektoru a s ohledem na okruh činností, které MAS realizují, se nejedná o nositele veřejné moci. MAS nemohou být bez zákonného zmocnění pověřeny výkonem veřejné správy. Nejedná se o veřejnoprávní korporaci a v kontextu evropského nařízení ani o veřejný subjekt. Místní

akční skupiny mohou mít právní formu spolek, nebo být zřízeny jako organizační složka obecně prospěšné společnosti nebo zapsaného ústavu.

Svoji roli mají MAS v oblasti podpory realizace místního rozvoje, aktivizace místních aktérů, kdy MAS ve shodě s členskými obcemi a dalšími partnery MAS formulují Strategii komunitně vedeného místního rozvoje.

Rozvojové aktivity iniciované a realizované MAS by měly být v souladu s rozvojovými strategiemi dotčených obcí, případně dalších subjektů, které je sdružují - v českém kontextu strategiemi společenství obcí respektive svazků obcí, mikroregionů, a naplňovat požadavky stanovené metodickým rámcem pro integrované nástroje v gesci MMR.

Místní akční skupiny reprezentují aktivní zástupce občanské společnosti, cílem MAS je oživovat rozvoj na místní úrovni. MAS vytvářejí Strategii komunitně vedeného místního rozvoje, v rámci její přípravy identifikují potřeby místních komunit a jejich průnik s oblastmi podporovanými z příslušných fondů EU a jimi financovaných programů v ČR. Reagují na aktuální potřeby a výzvy, které je potřeba v místním kontextu řešit a hledají vhodná řešení k naplnění konkrétní potřeb.

### ***Metropolitní spolupráce***

V ČR není legislativně upravena spolupráce obcí v zázemí největší měst. Legislativa nezná pojmy aglomerace či metropolitní oblast. Zvláště v okolí Prahy, Brna a několika dalších krajských měst dochází ke zvýšenému projevu aglomeračních tendencí, které se projevují v podřízení prostorových vztahů dominantnímu jádru a přesouvání řady ekonomických funkcí jádra do bližšího či vzdálenějšího zázemí (důsledkem je tlak na integraci dopravy, zvýšené výdaje na investice, dopady na životní prostředí, příliv obyvatelstva a zahušťování prostoru, požadavky na úpravu nastavení služeb veřejné správy). Velká fragmentace území obklopující metropole komplikuje efektivní územní rozvoj a realizaci infrastrukturních investičních projektů. Racionální management tohoto území je výzvou jak pro veřejnou správu, tak pro realizaci regionální, územně plánovací a investiční politiky.

Zárodek řízení území představují řídicí struktury nástroje ITI (integrované územní investice) financované z fondů EU, jejichž nositeli jsou jádrová města (centra aglomerací). Jedná se o nástroj integrovaného rozvoje území. Řízení nástroje ITI je upraveno evropskými předpisy a zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Základním problémem efektivního řízení metropolitního území je nalezení způsobu zapojení dotčených obcí do spolurozhodování (jedná se o vyšší desítky až stovky subjektů) a vyvážení rolí vůči aktivitám krajů a státu. Stávající legislativní úprava se i pro potřeby nástrojů jako ITI a operačních programů EU fondů realizujících územní intervence ukazuje jako nedostatečná.