

Struktury meziobecní spolupráce ve Francii

1. Charakteristika obecního prostředí ve Francii

Francouzská situace se již odedávna vyznačuje velkou roztržitostí obcí a silnou vazbou, jež poutá místní zastupitele i občany k základnímu samosprávnému celku, kterým je obec.

Ve středověku se obecní prostředí sestává z několika autonomních měst s dobře vybudovanou strukturou a rozsáhlého množství společenství obyvatel, která se soustřeďují kolem jednotlivých farností. Toto rozložení pak potvrdil zákon ze 14. prosince 1789, který zřídil v každé farnosti, každém městyse a každém městě místní správu a snížil celkový počet společenství ze 44 000 na 38 000.

O dvě století později je rozdrobenost obcí stále stejná a jejich celkový počet zůstává téměř beze změny. Pokud se soustředíme na pětadvacet posledních let, všimneme si, že se celkový počet obcí (kontinentální Francie + zámořské departementy + zámořská teritoria + teritoria se zvláštním statutem) vyvíjel následujícím způsobem:

36 394 ke dni 1.01.1975 (*)
36 433 ke dni 1.01.1982 (*)
36 764 ke dni 1.01.1990 (*)
36 779 ke dni 1.01.1999 (*)

Podle údajů ze všeobecného sčítání obyvatelstva, které se uskutečnilo v roce 1999, se francouzské obce dělily podle počtu obyvatel (*) (kontinentální Francie a zámořské departementy, což představuje 36 679 obcí) následujícím způsobem:

Počet obcí	Demografické rozvrstvení	%
34 755	od 0 do 4 999 obyvatel	94,75
1 003	od 5 000 do 9 999 obyvatel	2,73
483	od 10 000 do 19 999 obyvatel	1,32
319	od 20 000 do 49 999 obyvatel	0,87
82	od 50 000 do 99 999 obyvatel	0,22
37	100 000 obyvatel a více	0,10

(*) Zdroj: INSEE (Státní statistický ústav)

A jak ukazuje následující tabulka, situace se od tohoto posledního sčítání obyvatelstva z roku 1990 příliš nezměnila:

Demografické rozvrstvení	Obce v roce 1999	Obce v roce 1990	Rozdíl 1999/1990
od 0 do 4 999 obyvatel	34 755	34 855	- 100
od 5 000 do 9 999 obyvatel	1 003	925	+ 78
od 10 000 do 19 999 obyvatel	483	470	+ 13
od 20 000 do 49 999 obyvatel	319	306	+ 13
od 50 000 do 99 999 obyvatel	82	70	+ 12
100 000 obyvatel a více	37	38	- 1
CELKEM	36 679	36 664	+ 15

Zdroj: INSEE

Vedle toho si můžeme povšimnout některých specifických situací, které stojí na dokreslení situace za zmínku, například:

obcí s největší rozlohou je Arles s 769,08 km² na 52 058 obyvatel (*Paříž má pro srovnání rozlohu 105 km² na populaci 2,15 milionu obyvatel*);

obcí s nejmenší rozlohou je Castelmoron-d'Albret (Gironde), který se rozprostírá na ploše 0,04 km² a má 64 obyvatel;

některé obce nemají žádné obyvatele a jejich starostu jmenuje prefekt. Jedná se o šest z devíti obcí v okolí Verdun (Meuse), které byly po první světové válce zařazeny to tak zvaného «červeného pásma», přičemž nikdy už nebyly obnoveny. Jsou to: Beaumont-en-Verdunois, Bezonvaux, Cumieres-le-Mort-Homme, Fleury-devant-Douaumont, Haumont-les-Samogneux, et Louvemont-Côte-Poivre (zbylé tři obce: Douaumont, Ornes a Vaux-devant-Damloup, pak mají následovně 6, 6 a 65 obyvatel).

V roce 1999 tak čítá Francie 36 779 obcí při celkovém počtu obyvatel ve výši 60,2 milionu, zatímco zbyvajících čtrnáct států Evropské unie vykazuje dohromady 43 749 obcí na celkem 314,9 milionu obyvatel.

Strukturu územních samosprávných celků v jednotlivých zemích Evropské unie ukazuje následující tabulka:

Země	Počet obyvatel (1)	Rozloha (2)	Územní členění		
Německo	82,0	356 900	16 spolkových zemí	426 okresů	16 088 obcí
Rakousko	8,1	83 859	9 spolkových zemí	-	2 301 obcí
Belgie	10,2	30 500	3 regiony	10 provincií	589 obcí
Dánsko	5,3	43 100	-	16 hrabství	273 obcí
Španělsko	39,4	504 800	17 autonomních oblastí	50 provincií	8 082 obcí
Finsko	5,1	338 000	1 autonomní provincie	-	460 obcí
Francie	60,2	549 000	26 regionů	100 departementů	36 679 obcí
Řecko	10,5	132 000	-	54 okresů	5 921 obcí
Irsko	3,7	70 300	8 krajů	34 hrabství	151 samospráv distriktů
Itálie	57,0	301 200	20 krajů	95 provincií	8 074 obcí
Lucembursko	0,4	2 600	-	-	118 obcí
Nizozemsko	15,7	40 800	12 provincií	-	640 obcí
Portugalsko	10,0	92 400	2 regiony	18 okresů	305 obcí
Spoj. království VB a Sev. Irska	59,2	244 800	-	56 hrabství	481 distriktů
Švédsko	8,8	449 960	-	24 okresů	286 obcí

Zdroje: za Francii (DGCL, odbor pro územní samosprávné celky francouzského ministerstva vnitra) - ostatní země: *Les collectivités décentralisées dans l'Union européenne - studie vydaná v Documentation française.*

(1) v milionech obyvatel.

(2) v km²

Opatření, která Francie přijala ve snaze snížit počet svých obcí, nepřinesla očekávané výsledky, a to především kvůli nelibosti, jež vyvolala na místní úrovni. Z toho důvodu dala Francie přednost mechanismu vytváření meziobecních seskupení (struktur meziobecní spolupráce) umožňujících zachovat obecní identitu.

2. Informace o strukturách meziobecní spolupráce

Meziobecní seskupení (neboli struktury meziobecní spolupráce) umožňují obcím sdružit se v rámci veřejnoprávního struktury a:

společně spravovat různá zařízení nebo společně zajišťovat veřejné služby;
připravovat plány hospodářského rozvoje, rozvoje území či urbanistické plány na území přesahujícím území samotné obce.

Obce na meziobecní seskupení převedou **povinné působnosti**, k nimž se může přidat i jedna či více **vybraných působností**. Tímto přenosem působností jsou rozhodovací pravomoci i výkonné pravomoci obcí svěřeny veřejnoprávnímu struktuře pro meziobecní spolupráci (EPCI) jakožto přenesené působnosti. K tomu je třeba připomenout, že předmětem přenosu se v žádném případě nemohou stát působnosti, které vykonává starosta obce jménem státu (matrika, justice, volby...). Existují dvě různé formy meziobecní spolupráce:

Meziobecní spolupráce	Financování	Kam od 01.01.2003 patří:
formou sdružení	Financování je zajištěno prostřednictvím příspěvků rozpočtové a/nebo daňové povahy členských obcí.	§ jednoúčelová zájmová sdružení obcí (SIVU); § víceúčelová zájmová sdružení (SIVOM); § smíšená sdružení.
formou federativní	Financování je zajištěno prostřednictvím čtyř místních daní (daň z hospodářské činnosti, domovní daň, pozemková daň ze zastavěné plochy, pozemková daň z nezastavěné plochy).	§ sdružení nových aglomerací (SAN); § společenství obcí; § společenství aglomerací; § městská společenství.

Meziobecní spolupráce, která 22. března 2000 oslavila sto deset let svojí existence, se postupně vyvíjela podle potřeb své doby. Na svém počátku tu byla proto, aby umožnila obcím společně zajišťovat některé aktivity a veřejné služby, postupem času se stala prostředkem racionálního organizování území a posléze pak i nástrojem na podporu místního hospodářského rozvoje a politiky péče o území.

Když v průběhu let zaznamenala nepochybný úspěch, bylo to nejen proto, že zákonodárce nabídl obcím podle cíle, kterému měla spolupráce sloužit, různé právní možnosti její realizace -

příčemž se mu podařilo zachovat místní identitu, která je jak pro místní zastupitele, tak i občany velice důležitá -, ale také proto, že místní volení zástupci navzdory určité nedůvěře pochopili, že je v jejich vlastním zájmu mít možnost sdružovat se, ať už k realizaci nějakého časově omezeného, nebo dlouhodobého úkolu (*podle průzkumu uskutečněného počátkem roku 1999 Shromážděním francouzských okrsků a společenství se ve prospěch meziobecní spolupráce vyslovilo 70 % místních zastupitelů*). O úspěchu vypovídají i následující číselné údaje:

o formu meziobecní spolupráce s vlastními místními daněmi projevilo k 1. lednu 1999 zájem 19 127 obcí (tedy 52 %), které se spojily do 1 679 veřejnoprávních struktur pro meziobecní spolupráci (EPCI) a které odhadem představovaly populaci ve výši 34 milionů obyvatel (tedy 54,84 %);

meziobecní spolupráci formu sdružení - což je zdaleka nečastěji využívaná, ale také nejdéle existující možnost seskupování -, si do 1. lednu 1996 zvolilo 18 051 EPCI.

O úspěchu meziobecní spolupráce však tato samotná čísla vypovídají jen neúplně. Je třeba upřesnit, že působnosti v některých oblastech se již téměř vůbec nevykonávají na obecní úrovni; tak je tomu hlavně v případech jako je nakládání s domovním odpadem, výroba energie či správa vody.

Jisté geografické, demografické a daňové rozdíly však přetrvaly i nadále. Také se ukázalo, že celý systém je nesmírně složitý. A proto byla na podporu další spolupráce mezi obcemi přijata další nová opatření, a především zákon č. 99-586 o meziobecní spolupráci z 12. července 1999.

K současnému systému spolupráce se situace vyvíjela po více než jedno století. Z nejdůležitějších zákonů je zajímavé uvést následující:

Zákon z 22. března 1890	o sdružení obcí.
Nařízení č. 55-606 z 20. května 1955	o sdružení obcí (smíšená sdružení).
Nařízení vlády č. 59-29 z 5. ledna 1959	o sdružení obcí (víceúčelová zájmová sdružení).
Nařízení vlády č. 59-30 z 5. ledna 1959	o okrscích.
Zákon č.66-1069 z 31. prosince 1966	o městských společenstvích.
Zákon č.70-1297 z 31. prosince 1970	o obecní správě a obecních svobodách.
Zákon č.83-636 z 13. července 1983	ke změně statutu nových aglomerací.
Zákon č.88-13 z 5. ledna 1988	na zlepšení decentralizace.
Orientační zákon č. 92-215 z 6. února 1992 tzv. « ATR »	k územní správě republiky.
Zákon č. 99-586 z 12. července 1999	o posílení a zjednodušení meziobecní spolupráce.

3. Vznik a vývoj meziobecních struktur zaměřených na správu (1890 až 1991)

3.1. Od vzniku sdružení obcí (1890) k decentralizaci (1982)

3.1.1. První kámen meziobecní spolupráce

Spolupráce mezi obcemi začíná s přijetím zákona z 22. března 1890, kterým je vytvořena možnost zakládat tzv. *jednouúčelová zájmová sdružení obcí* (SIVU - *syndicat intercommunal a*



vocation unique). Tato forma umožňuje dvěma či více obcím ze stejného departementu nebo z departementů sousedních sdružit se za účelem realizace nějakého úkolu, který je v obecním zájmu (*jedná se například o zřízení dobročinného střediska, vytvoření základní školy...*). Zákon rovněž počítá s možností následného připojení dalších obcí, které by do sdružení mohly vstoupit později.

Je zcela na volném uvážení obcí, zda chtějí do sdružení vstoupit či nikoli, nicméně celý postup vytvoření sdružení podléhá *rozhodnutí centrální správy, konkrétně v tomto případě nařízení ministra vnitra přijatého v rámci státní rady*. V průběhu prvních desetiletí dvacátého století jsou následně přijaty některé další úpravy, které umožnily dosáhnout především větší pružnosti.

Během prvních desetiletí dvacátého století vznikalo vždy několik jednoúčelových zájmových sdružení obcí (SIVU) ročně. Sdružení se nejprve zajímala o takové oblasti jako je školství, pomoc potřebným a péče o zdraví, dále pak o vodu, plyn a elektřinu, či výstavbu užitkových děl (mosty, hráze...). Později však tato sdružení umožnila realizovat i tak rozsáhlé projekty, jako byla elektrifikace venkovských obcí, rekonstrukce lokalit zničených ve válce, zřízení hygienických pracovišť, protipožární služba, zabezpečení prací k vybudování ochrany před záplavami atd.

3.1.2. První vylepšení úpravy

Nařízením z 20. června 1955 jsou zřízena tzv. **smíšená sdružení**, která umožňují několika veřejnoprávním korporacím (obcím, sdružením obcí, obchodním komorám, živnostenským komorám, agrárním komorám, atd.) sdružit se v rámci jedné tzv. veřejnoprávní struktury pro meziobecní spolupráci (EPCI) za účelem spravování záležitostí, které přinášejí užitek všem zainteresovaným korporacím. Smíšené sdružení má možnost svůj úkol realizovat buď samo přímým zajištěním či provozováním, nebo svou finanční účastí ve společnostech nebo organizacích.

Obce **se mohou svobodně rozhodnout**, zda se chtějí na tomto novém typu EPCI, které je možné založit na základě nařízení státní rady, podílet či nikoli.

3.1.3. Další vylepšování mechanismů sdružování - Vznik nové kategorie veřejnoprávní struktury pro meziobecní spolupráci (EPCI).

Nařízení č. 59-29 z 5. ledna 1959 o *víceúčelových zájmových sdruženích obcí (SIVOM - syndicat intercommunal a vocation multiple)* zakládá pro obce možnost věnovat se v rámci jediné struktury EPCI více záležitostem, které jsou zájmu sdružení. Tato víceúčelová zájmová sdružení obcí se mohou věnovat tak různorodým aktivitám jako je správa domovního odpadu, městská doprava, voda či energie... Mechanismus zakládání těchto sdružení se stává flexibilnější, když je zavedeno pravidlo, že o vstupu do sdružení se rozhoduje *kvalifikovanou většinou*.

Nařízení č. 59-30 z 5. ledna 1959 o zřízení okrsků zase umožňuje sdružování více obcí příslušejících ke stejné aglomeraci (či nikolím) *za účelem podpory harmonického vývoje měst a řešení problémů spjatých s jejich rozvojem*. Okrsky je možné za určitých podmínek zakládat na žádost zainteresovaných obcí.

Narozdíl působností jednoúčelových a víceúčelových zájmových sdružení (SIVU a SIVOM), které mohou být značně rozsáhlé, je pole působnosti okrsků omezené. Nařízení jim ukládá



povinné působnosti (*správa protipožárních a záchranářských služeb a služby v oblasti bydlení*), které na ně přenesou členské obce, které pak mají možnost na ně přenést ještě některé další působnosti (*například: městskou dopravu, komunikace, kanalizaci...*).

Přestože byly okrsky původně plánovány spíše do městského prostředí, vytvářejí je spíše venkovské obce. Jejich počet však i navzdory příznivějším podmínkám, umožněným zákony z roku 1970 a 1977, roste jen pomalu - z 95 okrsků v roce 1972 na 147 v roce 1980 a 153 v roce 1988.

3.1.4. Potřeba kontrolovat rozvoj velkých měst

Zákon č. 66-1069 ze 31. prosince 1966 zavádí novou kategorii struktur pro meziobecní spolupráci (EPCI): *tzv. městská společenství (CU - communauté urbaine)*. K zavedení tohoto nového typu EPCI vedlo hned několik důvodů:

nepříliš velký úspěch okrsku v městském prostředí;
potřeba odpovídající meziobecní struktury vhodné pro velké aglomerace;
potřeba kontrolovat další růst velkých měst a zajistit spravedlivé rozložení nákladů na veřejné služby a infrastruktury mezi «*střediskovou obec*» a okolní obce.

Vytvoření městského společenství podléhá dvěma podmínkám, kterými jsou:

minimální počet obyvatel: v aglomeraci musí žít přes 50 000 obyvatel;
poloha území: sdružit se mohou pouze obce spolu hraničící a k sobě přiléhající.

Paralelně zákon z 31. prosince 1966 **zřídil z moci úřední** městská společenství měst **Bordeaux, Lille, Lyon a Štrasburk**, která pak skutečně vznikla v roce 1968.

Další městská společenství již mohou vznikat na základě **svobodného rozhodnutí** na žádost alespoň dvou třetin zainteresovaných městských zastupitelstev.

Taková městská společenství vznikla převážně v sedmdesátých letech:

Brest (1973);
Cherbourg (1971);
Le Creusot/Monceau-les-mines (1971);
Dunkerque (1969);
Le Mans (1972).

V roce 1973 existuje pouhých devět městských společenství, přičemž jejich počet se po další více než dvě desítky let nezmění.

Zákon stanoví, že členské obce na městské společenství **povinně přenesou** dvanáct oblastí působností. Nejedná se jen o velké operace dotýkající se výstavby a vybavení (*plán modernizace a vybavení, oblasti dohodnuté zástavby (ZAC), byty, školy druhého stupně a střední školy, jatka, hřbitovy...*), ale také o služby (*protipožární a záchranářské služby, městská přeprava osob, komunikace...*). Zákon dále stanoví, že na městské společenství je rovněž možné převést **zcela nebo zčásti** ještě další působnosti členských obcí v některých stanovených oblastech (*kulturní zařízení, sportovní zařízení..., budování zeleně, veřejné osvětlení*)..



Zákon o městských společenstvích v budoucnu dozná ještě několika různých změn (především v důsledku zákona č. 77-825 z 22. července 1977, kde dochází k posílení významu «*střediskové obce*» zjednodušením práva odstoupení velkých obcí).

3.1.5. Potřeba podpořit harmonický rozvoj velkých aglomerací

Myšlenka tzv. *nových měst* se zrodila z práce Komise pro městskou výstavbu V. plánovacího období a směrnice předsedy vlády vydané 4. dubna 1966. Tato města byla plánována pro celkem 300 000 až 500 000 obyvatel a díky kolektivnímu vybavení a vzniklým pracovním příležitostem měla *vyvažovat těžko kontrolovatelnou dostředivou sílu Paříže a podpořit rozvoj regionů se silnou koncentrací obyvatel*.

Řídící schéma rozvoje území a urbanismu pařížského regionu (1965) počítá se vznikem pěti nových měst:

Cergy-Pontoise,
Evry,
Marne-la-Vallée,
Melun-Senart,
Saint-Quentin-en-Yvelines.

Hnutí, které původně začalo v pařížském regionu, se pak postupně rozšířilo i mimo oblast hlavního města, a dalo vzniknout tzv. **vyrovnávacím metropolím** (*métropoles d'équilibre*).

Identita nových měst vychází ze zákona č.70-610 z 10. července 1970, nazývaného Boscherův zákon, který upravuje podmínky jejich vzniku a uvádí, že posláním nových aglomerací je **působit jako centra rovnováhy**.

Nové aglomerace se zřizují nařízením státní rady, ve kterém je na základě konzultace se zainteresovanými samosprávnými celky stanoven rozsah urbanizace. Obce si pro správu nové aglomerace zvolí organizaci, kterou může být buď *sdružení společenství pro územní rozvoj*, nebo *městské společenství*, popřípadě *městský celek*. Budování nového města je pak zajištěno dohodou se správou pověřenou organizací.

Vzniká deset nových aglomerací:

Cergy-Pontoise ; Marne-la-Vallée-Val-Maubuée; Saint-Quentin-en-Yvelines ; Nord-Ouest-des-Rives-de-l'Etang-de-Berre; L'Isle d'Abeau a Le Vaudreuil (**nařízení z 11. srpna 1972**);

Evry; Grand-Melun; Sénart-Villeneuve ; Rougeau-Sénart (**nařízení z 9. března 1973**).

Rozvojem nových aglomerací jsou pověřeny dva typy organizací:

veřejnoprávní uskupení pro územní rozvoj: která mají na starosti urbanistické studie, odkup pozemků, zavádění inženýrských sítí, jakož i úpravu pozemků a určování podmínek, za jakých zde budou zasahovat veřejnoprávní či soukromoprávní podniky;

sdružení společenství pro územní rozvoj: která v oblasti nové aglomerace vykonávají z moci úřední povinné i nepovinné působnosti městských společenství.

3.1.6. Slučování obcí

Podle údajů sebraných Radou evropských obcí a regionů se počet obcí za období 1968/1978 změnil následujícím způsobem:

Příslušné země	Období reformy	Počet obcí před reformou	Počet obcí po reformě
Francie	1971	37 708	36 394
Velká Británie	1974 - 1975	1 549	522
NSR	1968 - 1970	14 438	8 414
Itálie	1970	8 032	8 066
Španělsko	1978	8 150	8 150
Belgie	1975	2 359	596
Nizozemsko	1951	1 010	775
Dánsko	1967	1 387	277

Použité metody se v jednotlivých zemích liší: od dobrovolného slučování dotčených samosprávných celků (Nizozemsko...) přes povinné slučování (Belgie...) až po různá slučovací a přeskupovací opatření (NSR), vytváření tzv. «nadobecních» organizací (Španělsko) či seskupování formou sdružení (Itálie). Přičemž dojít k nějakému platnému srovnání se nezdá možné, vzhledem k tomu že, každá země má svou vlastní historii a charakteristickou situaci.

Ve Francii se postup slučování obcí profiluje již od roku 1959. Vzhledem k nevalnému zájmu obcí jsou posléze přijata různá pobídková opatření, buď daňové nebo dotační povahy.

Ale ani tato pobídková opatření zájem obcí o slučování nijak neumocní a v červnu 1971 má Francie stále 37 708 obcí, přičemž 24 000 z nich má méně než 500 obyvatel. Navíc bylo v předcházejících letech zaregistrováno pouze nějakých 325 sloučení, které se dotkly zhruba 750 obcí.

Tuto situaci lze vysvětlit především obavami obcí, že by mohly v dlouhodobém výhledu přijít o část svojí identity a autonomie. Svoji roli ovšem sehrály i finanční důvody, jak za chvíli uvidíme.

Direktivní sdružování obcí se objevilo v zákoně č. 71-588 o slučování a seskupování obcí ze 16. července 1971. Zákon počítal s vypracováním slučovacího plánu v každém departementu, přičemž ke slučování mělo dojít jednoduchým sloučením, nebo pokud by k tomu nedošlo, sloučením v rámci struktury pro spolupráci. Ze zákona také vznikla departementální komise, která měla rozvrhnout postup sdružování obcí a zabránit vrstvení institucí.

Na počátku se tato politika jeví jako efektivní a prefektové hned v roce 1972 navrhnou velmi ambiciózní slučovací plány. Obtíže s realizací a odpor dotčených však vedou již v roce 1975 k tomu, že je zaveden mechanismus «odlučování». V roce 1978 začíná počet obcí znovu narůstat a poskočí ze 36 380 na 36 385.

V letech 1971 až 1977 byly zaznamenány následující výsledky:

Rok	Počet sloučení	Počet sdružených obcí	Způsob sloučení
1971	19	43	14 sloučení sdružením (33 obcí) a 5 jednoduchých

			sloučení (10 obcí).
1972	528	1 336	441 sloučení sdružením (1 144 obcí) a 87 jednoduchých sloučení (192 obcí).
1973	193	466	149 sloučení sdružením (367 obcí) a 44 jednoduchých sloučení (99 obcí).
1974	76	154	59 sloučení sdružením (124 obce) a 17 jednoduchých sloučení (30 obcí).
1975	9	19	5 sloučení sdružením (10 obcí) a 4 jednoduchá sloučení (9 obcí).
1976	9	20	6 sloučení sdružením (14 obcí) a 3 jednoduchých sloučení (6 obcí).
1977	4	7	2 sloučení sdružením (4 obce) a 2 jednoduchá sloučení (3 obce).

(*) Zdroj: DGCL.

Neúspěch procesu slučování ukázal, jak silná je obecní identita, na které pevně lpí na 500 000 «*místních volných zástupců /občanů*». Obec je totiž místem každodenního života, které nemá obdoby, místem, kde se soustřeďuje populace mající společné zájmy. A navíc historický, politický, ekonomický i sociologický význam této základní buňky demokracie, jakou obec bezesporu je, se ukázal natolik veliký, že se nakonec zákonodárce rozhodl upřednostnit meziobecní spolupráci jako formu, která mu umožní zorganizovat solidaritu mezi obcemi a vypořádat se s obtížemi plynoucími z obecní rozdrobenosti.

3.2. Meziobecní spolupráce v letech po decentralizaci (1982 až 1991).

Pro období mezi lety 1982/1991 je příznačná reforma vztahů mezi státem a územními samosprávnými celky, zakotvená v zákonech o decentralizaci, které samozřejmě zohlednily i proces meziobecní spolupráce.

Zákon č.82-213 z 2. března 1982 předpokládá vznik legislativního textu upravující podmínky spolupráce mezi obcemi, departementy a regiony. A přestože přímo k této problematice žádný samostatný zákon nevznikl, věnovaly se jí jednotlivé, k decentralizaci následně přijímané zákony, které se systémem meziobecní spolupráce snažily vylepšit. Mimoto vzniklo také několik specifických textů, jež měly za úkol vylepšit mechanismus některých EPCI.

V první řadě tu byl zákon č. 82-1169 z 31. prosince 1982, který mimo organizace Paříže, Marseille a Lyonu stanovil i jisté množství opatření ve prospěch struktur EPCI. Tato opatření jsou zajímavá především pro městská společenství, neboť mají za cíl posílit jejich demokratičnost a zvýšit jejich kompetence.

Pole působností městských společenství se tím významně rozšířila: k jejich tradičním působnostem (*parkovací plochy, komunikace, značení, městská přeprava obyvatel...*) přibýly mnohé další působnosti z oblasti územního plánování a bydlení (*meziobecní charty rozvoje a plánování, řídicí schémata, územní plány, místní programy bydlení, pásma městské obnovy, atd.*).

Zákon č. 83-636 ze 13. července 1983 pozměňuje statut nových aglomerací a nabízí těmto strukturám několik možných forem správy, z nichž jmenujme tzv. společenství nové aglomerace a sdružení nové aglomerace (SAN); přičemž SAN se velmi rychle stává zdaleka nejoblíbenější strukturou. Statut SAN byl následně upraven zákonem č. 91-1256 ze 17. prosince 1991, a to

především ve finančních záležitostech. Zákona rovněž stanoví, že daň z hospodářské činnosti zavedenou v zóně hospodářských aktivit, která se nachází na území nové aglomerace a zároveň i na území s ní sousedící obce, bude místo obce vybírat nová aglomerace.

Zákon č. 88-13 z 5. ledna 1988 o vylepšení decentralizace má za cíl usnadnit obcím přístup do nejžádanější struktury meziobecní spolupráce, kterou je víceúčelového zájmového sdružení SIVOM, a to tak, že jim umožní účastnit se v rámci sdružení pouze části aktivit; tím zakládá formu spolupráce «*dle vlastního výběru*». Déle zřizuje v každém departementu smírčí komisi ve věcech meziobecní spolupráce, složenou z místních volených zástupců. Zákon tak navazuje na práci komise zřízené v roce 1987, jíž předsedal senátor Barbier a jejímž cílem bylo oživit meziobecní spolupráci.

4. Od meziobecní spolupráce zřizované za účelem správy k projektové spolupráci (1992 až červen 1999)

Zákon č. 92-125 ze 6. února 1992 o územní správě republiky, rovněž nazývaný zákon «*ATR*», přichází s požadavkem na obrození meziobecní spolupráce a jako její privilegovaný cíl staví do popředí místní rozvoj a vyvážené územní plánování. **K meziobecní spolupráci, jež se zrodila před více než sto lety za účelem společné správy, tak přibývá nový typ spolupráce - tzv. projektová meziobecní spolupráce, jejíž vznik je symbolizován textem tohoto zákona.**

Dříve než se budeme věnovat reformě z roku 1992, ukážeme si, jaká byla finanční situace struktur pro meziobecní spolupráci s vlastními daněmi v době, kdy se zákon «*ATR*» projednával. Do tohoto typu spolupráce patří struktury EPCI uvedené v následující tabulce:

EPCI	Hlavní rysy
Okresky (1)	K 1.lednu 1992 existuje 214 okresů, jejichž financování pochází především z globální provozní dotace (DGF) placené státem, pozemkové daně ze zastavěných a z nezastavěných ploch, domovní daně, daně z hospodářské činnosti, jakož i daní a poplatků za poskytované služby.
Městská společenství (2)	Jsou nejvíce integrovanou strukturou meziobecní spolupráce. K 1. lednu 1992 existuje 9 městských společenství, jejichž financování pochází především z globální provozní dotace (DGF) placené státem, pozemkové daně ze zastavěných a z nezastavěných ploch, domovní daně, daně z hospodářské činnosti, jakož i různých daní a poplatků (daň z odvozu domovního odpadu (TEOM), na vybavenost...), poplatku za napojení odpadních vod do kanalizační sítě, atd.
Sdružení nové aglomerace (3)	K 1.lednu 1992 existuje 9 SAN, jejichž financování pochází především z globální provozní dotace (DGF), kompenzačního fondu DPH, jednotné daně z hospodářské činnosti (TPU) a v určitých případech z přírážky k pozemkové a domovní daně.

(1) Nařízení vlády z 5. ledna 1959 ve znění pozdějších předpisů

(2) Zákon ze 31. prosince 1966 ve znění pozdějších předpisů

(3) Zákon z 10. ledna 1970 ve znění pozdějších předpisů

4.1. Obsah reformy z roku 1992

Zákon ze 6. února 1992, tzv. «*ATR*», má mimo jiné za cíl *racionalizovat struktury meziobecní spolupráce*, tak že v každém departementu zřizuje komisi, které připadne za úkol vypracovat řídicí schéma meziobecní spolupráce a dodat této spolupráci nový rozměr, tím že se



přejde od *spolupráce za účelem správy a zabezpečování služeb ke spolupráci založené na místním hospodářském rozvoji a rozvoji území.*

V zákoně je snížena dolní hranice pro vznik městských společenství na 20 000 obyvatel a jsou zde zavedeny i dvě nové kategorie EPCI s vlastními daněmi. Tyto nové kategorie doplňují stávající řadu struktur meziobecní spolupráce formou federativní:

je to jednak **společenství měst - struktura specifická pro městské prostředí** a vyhrazená aglomeracím s více než 20 000 obyvateli, s cílem rozvoje aglomerace v rámci pásma městské solidarity. Tato struktura musí **povinně** zavést jednotnou daň z hospodářské činnosti (TPU) a nemá možnost využívat jiného typu daní;

a dále společenství obcí - struktura typická pro venkovské prostředí a malá města, jejímž cílem je vypracovávat společné rozvojové projekty a rozvoj území.

Pravidla pro zakládání společenství obcí nebo společenství měst jsou v principu obdobná jako pravidla pro jiné struktury EPCI. Vytvoření těchto společenství je závislé na vůli obcí, z jejichž iniciativy se zahájeno řízení o vytvoření společenství, které je v závěru schváleno vyhláškou prefekta. V rámci usnášení o vytvoření budoucího společenství je třeba rozhodnout o jeho rozsahu, o jeho působnostech a schválit jeho statut.

Co se kompetencí týká, vykonávají společenství měst a společenství obcí především ty působnosti, které jim *ukládá zákon* a které se vztahují k územnímu plánování (*vytváření oblastí dohodnuté zástavby (ZAC), místní programy bydlení, řídicí schéma...*) a k hospodářskému rozvoji území v zájmu celého společenství (*vytváření zón průmyslových aktivit, služeb, řemeslných aktivit (...), pomoc podnikům (...)*). *Třetí povinnou působnost* si pak společenství vyberou v jedné z následujících oblastí: *ochrana životního prostředí, bytová politika, budování, úprava a údržba silniční infrastruktury, výstavba, údržba a provoz, školských, kulturních a sportovních zařízení*. Mimoto mohou společenství vykonávat jakoukoli jinou působnost podle vlastního výběru s výjimkou působností, které vykonává starosta jménem státu a které tedy nelze na společenství právně přenést.

Na podporu rozvoje meziobecní spolupráce navrhuje výše uvedený zákon ze 6. února 1992 některá opatření finanční povahy ve prospěch všech EPCI s vlastními daněmi. Společenství měst a společenství obcí jsou především oprávněna stát se příjemci státní pomoci - globální provozní dotace (DGF); k vyplacení dotace dochází v roce, kdy společenství poprvé vybere vlastní daně. Toto opatření se rovněž vztahuje na seskupení, která již existovala v době, než začal platit tento zákon.

Vzhledem k tomu, že financování meziobecních struktur je založeno právě na globální provozní dotaci obcí, která je největší finanční pomocí, jež stát poskytuje samosprávným celkům, musel být mechanismus této pomoci upraven v rámci reformy v roce 1993, zejména vzhledem rostoucímu významu struktur meziobecní spolupráce.

Globální provozní dotace (DGF) obcí se skládá z dvou hlavních komponent: paušální dotace a dotace na rozvoj území. Dotace na rozvoj území se pak ještě skládá ze tří dílčích dotací: globální provozní dotace (DGF) pro uskupení s vlastními místními daněmi; dotace na městskou solidaritu (DSU) a dotace na venkovskou solidaritu (DSR), což jsou dotace určené na řešení specifických problémů vznikajících v městských a venkovských oblastech.

Každoroční rozhodování o celkové výši částek jdoucích na globální provozní dotaci uskupení a o jejím rozdělení mezi jednotlivé kategorie dotyčných uskupení přísluší výboru pro

místní finance, což je vyjednávací instance složená z místních volených zástupců a ministerských expertů.

Mimoto ustavuje již zmíněný zákon ze 6. února 1992 také specifická opatření daňové povahy, která mají rovněž podpořit rozvoj meziobecní spolupráce.

Zákon se v první řadě inspirovat systémem, který již platí pro sdružení nových aglomerací (SAN), a zavádí pro společenství měst jednotnou daň z hospodářské činnosti (TPU). Rovněž umožňuje, aby si tento daňový režim zvolily také okrsky a městská společenství existující již v době přijetí zákona.

Zavedením jednotné daně z hospodářské činnosti (TPU) se snažil zákonodárce dosáhnout vykompenzování nerovností a konkurence mezi obcemi a udělat z této daně *privilegovanou nástroj rozvoje území a místního vyrovnávání*.

Rozhodování o sazbě místních daní se v daňovém systému s jednotnou daní z hospodářské činnosti (TPU) vyznačuje jednou zvláštností: zatímco o sazbě daně z hospodářské činnosti rozhoduje usnášející orgán společenství, o sazbě dvou daní, které platí *domácnosti* (pozemkové a domovní daně), hlasují zastupitelstva členských obcí.

Aby ochránil podniky před veškerým neuváženým navyšováním daně z hospodářské činnosti, ukládá zákon pro zvyšování sazby této daně určité podmínky.

Ve druhé řadě umožňuje zákon ze 6. února 1992 společenstvím obcí, aby si vybraly mezi jednotnou daní z hospodářské činnosti (TPU) (se stejným mechanismem jako u společenství měst) nebo oblastní daní z hospodářské činnosti. Tato daň se narozdíl od jednotné daně z hospodářské činnosti nevztahuje na celé území společenství, nýbrž na oblast hospodářské činnosti, což je v podstatě zóna průmyslových nebo obchodních nebo technologických aktivit, která se může vyskytovat buď na území jedné obce, nebo na území přesahujícím mezi dvěma obcemi, anebo ve dvou různých, od sebe vzdálených místech těchto území. V každém případě je však sazba daně jednotná pro celé území oblasti, bez ohledu na to, kde se podniky skutečně nacházejí. Mechanismus sjednocení sazeb, jejich provázanost se sazbami místních daní, zrovna tak jako způsob hlasování o sazbách jsou stejné jako u jednotné daně z hospodářské činnosti (TPU).

4.2. Bilance reformy z roku 1992

Pouhých sedm let poté, co vstoupil v platnost zákon ATR, se opět objevila nutnost znovu podpořit rozvoj struktur meziobecní spolupráce a upravit jejich situaci tak, aby odpovídala potřebám nové doby, přičemž však bylo třeba zachovat ducha zákonů o decentralizaci i výše zmíněného zákona.

Od 1. ledna 1993 do 1. ledna 1999 prodělaly struktury meziobecní spolupráce s vlastními daněmi následující vývoj:

	1993	1999	Rozdíl
Okrsky (1)	252	305	+ 53
Městská společenství (2)	9	12	+ 3
Společenství obcí	193	1 348	+ 1 155
Společenství měst	3	5	+ 2



Sdružení nové aglomerace (SAN)	9	9	-
Počet uskupení s vlastními daněmi	466	1 679	1 213
Počet sdružených obcí	5 071	19 127	+ 14 056
Počet sdruženého obyvatelstva v milionech obyvatel	16,1	34,0	+ 17,9

Zdroj: DGCL

(1) Vzhledem k vývoji legislativy v oblasti bydlení se stávají služby s spojené s touto oblastí okrajovými. Od doby, kdy vstoupil v platnost zákon č. 96-369 ze 3. května 1996 o převedení SIS na departementální úroveň, již okrskům nepřísluší spravovat centra protipožární ochrany, která teď spadají pod zvláštní sbor v departementu.

(2) Tři nově vzniklá městská společenství jsou: Nancy (1995), Alençon (1996) a Arras (1997), která vznikla přeměnou z bývalých okrsků.

K 1. lednu 1999 vychází najevo, že celý systém meziobecní spolupráce je příliš složitý a že v sobě mimo jiné ukrývá i rozdíly, které není možné ospravedlnit specifičností jednotlivých typů EPCI, dále se též ukazuje, že nabízených možností spolupráce je příliš mnoho, což jen ztěžuje místním voleným zástupcům volbu odpovídající struktury.

Rozvoj meziobecní spolupráce se navíc uskutečňuje na úkor měst, především proto, že se struktura společenství měst neosvědčila. Proto je třeba celkový mechanismus meziobecní spolupráce znovu vyvážit, podpořit její další růst v městském prostředí a konsolidovat ji ve venkovském prostředí.

Když zákon «ATR» zaváděl systém sjednocení a harmonizace daně z hospodářské činnosti, chtěl tím podpořit meziobecní spolupráci v městském prostředí, výsledky však ukazují, že se daň aglomerací rozšířila spíše ve venkovském prostředí a na malých městech (70 % všech struktur, které si tuto možnost zvolily, mělo méně než 20 000 obyvatel).

A co se globální provozní dotace (DGF) týká, její část určená uskupením stále narůstá, a to značně na úkor té části, která je určená znevýhodněným obcím a placená prostřednictvím dotace na městskou solidaritu (DSU) nebo prostřednictvím dotace na venkovskou solidaritu (DSR), čímž je omezen i růst paušální části dotace.

5. Posílení a zjednodušení meziobecní spolupráce (počínaje červencem 1999)

Zákon č. 99-586 ze 12 července 1999, nazývaný též zákonem «Chevenement», si uložil následující úkoly:

propagovat nový statut struktur meziobecní spolupráce,
zjednodušit a sladit pravidla fungování těchto struktur,
posílit demokratičnost a zvýšit transparentnost,
podpořit daň z hospodářské činnosti aglomerace.

Reforma zahájená tímto zákonem představuje novou a důležitou etapu decentralizace, která vychází z poučení předchozích etap a usiluje o nové nastavení meziobecní spolupráce. Všem obcím nabízí dodatečné a účinné prostředky, které jim mají umožnit nabídnout kvalitní veřejné služby a úspěšně provádět rozvoj území.

Obec se opět jeví jako nenahraditelnou jednotkou života občanů, se silnou identitou, jako ideální základní celek pro organizaci celé země. A právě z tohoto důvodu se reforma částečně zaměřuje na institucionální rámec, tak jak mu daly vzniknout zákony o decentralizaci. Nová

reforma má za úkol umožnit racionalizaci meziobecní spolupráce zohledněním městské situace a oživením rozvoje venkovského prostředí.

5.1. Nová podoba meziobecní spolupráce

V roce 1999 žilo téměř 45 milionů obyvatel (tedy 75 %) v městských oblastech. A právě v aglomeracích se pochopitelně soustřeďují nejrůznější problémy a obtíže: *ekonomická a sociální nerovnováha, sociální propasti, nezaměstnanost, trestná činnost, nedostatek bezpečnosti, atd.* Navíc i venkovské prostředí, ve kterém je rozptýlen zbytek obyvatel, naléhavě potřebovalo další péči a oživení. Z těchto dvou skutečností se zrodila potřeba upravit rámec meziobecní spolupráce, tak aby odpovídal realitě naší doby a očekávání občanů.

Z tohoto důvodu se zákon ze 12. července 1999 zaměřil na vytvoření logičtější a racionálnější meziobecní spolupráce, přičemž však ponechal možnost spolupráce formou sdružení, vzhledem k tomu, že tato forma byla mezi místními volenými zástupci velice oblíbena pro svou pružnost. Cílem zákona bylo umožnit meziobecní spolupráci na základě vlastních daní (s výjimkou specifického případu SAN) pouze u tří kategorií uskupení: *společenství aglomerace* (vytvořená výše zmíněným zákonem), *společenství obcí a městských společenství*. Nejpозději do 1. ledna 2002 mají zaniknout a posléze se přeměnit na strukturu jiného typu okrsky a společenství měst - tedy dvě kategorie, které nikdy u samosprávných celků, jimž byly určeny, velký úspěch neměly. Co se týká SAN - sdružení nových aglomerací -, s jejich zánikem a následnou transformací zákon rovněž počítá, k tomu však bude moci dojít, až když úkol, který tímto sdružením připadá, bude dokončen.

Výše zmíněný zákon tedy upravuje podobu meziobecní spolupráce následujícím způsobem:

zachovává a adaptuje společenství obcí, která se budou od nynějška řídit pravidly platnými pro všechny struktury EPCI. Tato společenství si i nadále ponechají své působnosti, které jim svěřil zákon « ATR », a zaměří se na svoje původní poslání, které je orientuje na venkovské prostředí a nevelké městské obce;

vytváří novou kategorii EPCI, tou je *společenství aglomerace*, určené pro městské oblasti s populací ve výši minimálně 50 000 obyvatel soustředěných okolo «*střediskového města*» o 15 000 obyvatelích. Tato struktura vychází z městského prostředí a vzhledem k vysokému potenciálu daně z hospodářské činnosti a své rozloze umožňuje mimo jiné nabídnout rozsáhlou řadu služeb a velkou vybavenost svým obyvatelům. Pro strukturovaný rozvoj této městské oblasti je absolutně nutné, aby společenství aglomerace vykonávalo čtyři bloky působností (*hospodářský rozvoj, rozvoj území, bydlení a sociální rovnováhu bytových kapacit, politiku rozvoje města...*). Navíc musí jako doplňkovou kompetenci vykonávat alespoň dvě z následujících působností: *silniční komunikace, kanalizaci a péči o kvalitu vody, sběr a zpracování odpadu, výstavbu, zřizování a provoz kulturních, školních a sportovních zařízení;*

zvysuje dolní hranici pro vytvoření městského společenství: hranice je nastavena na 500 000 obyvatel. Mimoto jsou působnosti této struktury EPCI posíleny, aby nekolidovaly se společenstvím aglomerace.

Nová podoba meziobecní spolupráce s vlastními místními daněmi (s výjimkou SAN) tedy spočívá na 3 strukturách: společenství obcí (CC), společenství aglomerace (CA) a městské společenství (CU). Hlavní charakteristické vlastnosti těchto tří struktur jsou shrnuty v následující tabulce:



Společenství obcí (paragraf 5214-1 a následující zákoníku CGCT o územních samosprávách)	Společenství aglomerace (paragraf L. 5216-1 a následující zákoníku CGCT o územních samosprávách)	Městské společenství (paragraf L. 5215-1 a následující zákoníku CGCT o územních samosprávách)
<p>Jde o veřejnoprávní strukturu pro meziobecní spolupráci (EPCI) sdružující několik obcí na souvislém území bez enkláv.</p> <p><i>Poznámka: tato podmínka se neuplatňuje u společenství obcí, která existovala již v době, kdy nabyl účinnosti zákon z 12.07.1999, ani u společenství obcí, která vznikla transformací z okrsků nebo společenství měst podle téhož zákona (paragraf 51 a 56).</i></p>	<p>Jde o veřejnoprávní strukturu pro meziobecní spolupráci (EPCI) sdružující několik obcí, které k datu vzniku společenství tvořily celek s více než 50 000 obyvateli na souvislém území bez enkláv, rozprostírající se okolo jedné či více střediskových obcí s více než 15 000 obyvateli. Minimální hranice 15 000 obyvatel se však neuplatňuje, pokud se ve společenství aglomerace vyskytuje hlavní město departementu nebo největší město departementu.</p> <p><i>Poznámka: uvnitř hranic společenství se nesmí vyskytovat obec, která je již členem EPCI vybírající daň z hospodářské činnosti podle ustanovení paragrafu 1609 devátá část C, CGI z 1. ledna 1999, pokud proti vyhlášce udávající seznam obcí vydalo zastupitelstvo zainteresované obce zamítavé usnesení, nebo pokud se více než jedna čtvrtina zastupitelů členských obcí stávající struktury EPCI vyslovila proti vystoupení příslušné obce.</i></p>	<p>Jde o veřejnoprávní strukturu pro meziobecní spolupráci (EPCI) sdružující několik obcí na souvislém území bez enkláv vytvářející k datu vzniku společenství celek o více než 500 000 obyvatelích.</p> <p><i>Poznámka: tyto podmínky se neuplatňují u městských společenství, která existovala již v době, kdy nabyl účinnosti tento zákon [Arras, Bordeaux, Brest, Cherbourg, Dunkerque, Grand Alençon, Le-Creusot-Monceau-les-Mines, Le Mans, Lille, Lyon, Nancy, Štrasburk].</i></p>
Cílem společenství je sdružit obce do solidárního svazku za účelem vypracování společného projektu rozvoje a péče o území.	Viz vedlejší sloupec	Viz vedlejší sloupec
Společenství se zřizuje vyhláškou prefekta a vzniká z podnětu jednoho nebo více obecních zastupitelstev nebo z podnětu prefekta na	Viz vedlejší sloupec	Viz vedlejší sloupec



doporučení departementální komise pro meziobecní spolupráci.		
Správu zajišťuje zastupitelstvo společenství (usnášeníschopný orgán), složené z volených zástupců členských obcí, a předseda (výkonný orgán), volený zastupitelstvem ve svého středu.	Viz vedlejší sloupec	Viz vedlejší sloupec
Působnosti jsou na společenství přeneseny ze členských obcí. Hranice mezi působnostmi společenství a působnostmi obecními pro každou oblast musí obce jasně vyznačit v okamžiku vzniku společenství.	Viz vedlejší sloupec	Viz vedlejší sloupec
Za účelem realizace aktivit v zájmu společenství vykonává společenství plnoprávně a namísto svých členských obcí povinné působnosti ve věcech následujících: rozvoj území, aktivity hospodářského rozvoje, které jsou v zájmu celého společenství. <i>Poznámky: pokud se společenství obcí rozhodne pro daňový režim definovaný v paragrafu 1609, části deváté C zákoníku CGI, je součástí této působnosti rovněž</i>	Společenství vykonává plnoprávně a namísto svých členských obcí povinné působnosti ve věcech následujících: hospodářský rozvoj: vytváření, rozvíjení, údržba a správa oblastí průmyslových, obchodních, terciálních, řemeslných, turistických, přístavních a letištních aktivit, které jsou v zájmu společenství; aktivity hospodářského rozvoje, které jsou v zájmu společenství. rozvoj území společenství: řídící schéma a sektorové schéma; zřizování a realizace	Společenství vykonává plnoprávně a namísto svých členských obcí povinné působnosti ve věcech následujících: hospodářský, sociální a kulturní rozvoj území společenství: vytváření, rozvíjení, údržba a správa oblastí průmyslových, obchodních, terciálních, řemeslných, turistických, přístavních a letištních aktivit; aktivity hospodářského rozvoje; výstavba nebo rozvoj, údržba, správa a organizování vybavení, dále kulturních, sociálně-kulturních, sociálně- vzdělávacích, sportovních, zařízení, pokud jsou v zájmu společenství; střední školy a školy druhého stupně v podmínkách



<p><i>rozvíjení, údržba a správa oblastí průmyslových, obchodních, terciálních, řemeslných, turistických, přístavních a letištních aktivit, které jsou v zájmu společenství;</i></p> <p><i>. o tom, zda jsou výše uvedené působnosti v zájmu společenství, se rozhodne kvalifikovanou většinou, která je podmínkou pro vytvoření společenství.</i></p>	<p>oblastí dohodnuté zástavby v zájmu společenství; organizování městské dopravy ve smyslu oddílu II hlavy II zákona č. 82-1153 ze 30. prosince 1982 o organizaci vnitřní dopravy, s výhradou ustanovení článku 46 tohoto zákona.</p> <p>sociální rovnováha bydlení:</p> <p>místní program bydlení: bytová politika v zájmu společenství; aktivity a finanční podpora ve prospěch sociálního bydlení v zájmu společenství; pozemkové rezervy pro realizaci politiky společenství v oblasti sociální rovnováhy bydlení, operace v zájmu společenství ve prospěch bydlení sociálně slabých osob; vylepšování fondu nemovitostí v zájmu společenství.</p> <p>politika městského rozvoje v rámci společenství:</p> <p>smluvní nástroje městského rozvoje, místního rozvoje a hospodářského a sociální integrace, které jsou v zájmu společenství; místní nástroje, které jsou v zájmu společenství, prevence trestné činnosti.</p>	<p>stanovených v kapitole 1, oddílu II zákona č.8 3-663 z 22. července 1983 doplňujícího zákon č. 83-8 ze 7. ledna 1983 o rozdělení působností mezi obcemi, departementy, kraji a státem.</p> <p>rozvoj území společenství:</p> <p>schéma územní soudržnosti a sektorové schéma, místní urbanistické plány a dokumenty; zřizování a realizace oblastí dohodnuté zástavby v zájmu společenství a po vyjádření obecních zastupitelstev, vytváření pozemkových rezerv v zájmu společenství; organizování městské dopravy ve smyslu oddílu II hlavy II zákona č. 82-1153 ze 30. prosince 1982 o organizaci vnitřní dopravy, s výhradou ustanovení článku 46 tohoto zákona; vytváření nebo rozvoj a údržba silniční infrastruktury; značení; parkovací plochy; zohlednění programu územního rozvoje celku a vymezení sektorů plánování ve smyslu stavebního zákona.</p> <p>sociální rovnováha bydlení na území společenství:</p> <p>místní program bydlení; bytová politika v zájmu společenství; finanční podpora sociálního bydlení v zájmu společenství; akce ve prospěch sociálního bydlení v zájmu společenství; akce ve prospěch bydlení sociálně slabých osob</p>
--	--	---



	<p><i>Poznámka: pokud je výkon některé působnosti podmíněn její příslušností k věcem, které jsou v zájmu společenství, rozhodne o tom, zda je či není v zájmu společenství, dvoutřetinovou většinou zastupitelstvo společenství.</i></p>	<p>prostřednictvím operací v zájmu společenství; programové operace k vylepšení bydlení, rekonstrukce a odstraňování hygienicky závadných bytů, pokud jsou v zájmu společenství.</p> <p>politika městského rozvoje v rámcí společenství:</p> <p>smluvní nástroje městského rozvoje, místního rozvoje a hospodářské a sociální integrace; místní nástroje prevence trestné činnosti.</p> <p>zajišťování služeb v kolektivním zájmu:</p> <p>kanalizace a voda; budování a rozšiřování stávajících hřbitovů, krematorií; jatka, tržní jatka a velkoobchodní tržnice potravin; protipožární ochrana a záchranářské služby v podmínkách stanovených v kapitole IV titulu III knihy IV první části CGCT.</p> <p>ochrana a zhodnocování životního prostředí a politika kvality života:</p> <p>zneškodňování komunálního a domovního odpadu; boj proti znečištění ovzduší; boj proti hluku.</p>
--	--	--



		<p><i>Poznámka: pokud je výkon některé působnosti podmíněn její příslušností k věcem, které jsou v zájmu společenství, rozhodne o tom, zda je či není v zájmu společenství, dvoutřetinovou většinou zastupitelstvo společenství.</i></p>
<p>Společenství mimoto vykonává za stejných podmínek také výběrové působnosti spadající alespoň do jednoho ze čtyř následujících bloků působností:</p> <p>ochrana a zhodnocování životního prostředí; bytová politika a politika kvality života budování, rozvoj a údržba silniční infrastruktury; výstavba, údržba a provoz kulturních a sportovních zařízení, jakož i zařízení předškolní a základní školní docházky.</p> <p><i>Poznámka: O tom zda jsou výše uvedené působnosti v zájmu společenství se rozhodne kvalifikovanou většinou, která je podmínkou pro vytvoření společenství.</i></p>	<p>Společenství mimoto vykonává za stejných podmínek také výběrové působnosti spadající alespoň do tří z pěti následujících bloků působností:</p> <p>budování, rozvoj a údržba silniční infrastruktury v zájmu společenství; budování, nebo rozvoj a údržba parkovacích ploch v zájmu společenství; kanalizace; voda; ochrana a zhodnocování životního prostředí a kvalita života; boj proti znečišťování ovzduší, hluku, zneškodňování a valorizace domovního a komunálního odpadu a nebo část této kompetence za podmínek stanovených paragrafem L. 2224-13 zákoníku CGCT; výstavba, plánování, údržba, správa kulturních a sportovních zařízení v zájmu společenství.</p> <p><i>Poznámka: viz zde výše</i></p>	<p>Nevykonává výběrové působnosti.</p>
Společenství má mimo jiné	Viz vedlejší sloupec	Viz vedlejší sloupec



i možnost poskytnout členským obcím finanční pomoc a podílet se tak na realizaci či provozu zařízení, jejichž užitek zjevně přesahuje pouze obecní zájem.		
-	-	Společenství má možnost uzavřít smlouvu s departementem a na jejím základě pro departement vykonávat veškeré působnosti sociální pomoci, nebo jejich část, kterou by mu departement svěřil.
Obce mají možnost na společenství přenést ještě další působnosti než pouze ty uvedené zde výše. O takovém transferu se rozhodne na základě usnesení obecních zastupitelstev za podmínek a většinou potřebnou ke zřízení společenství.	Viz vedlejší sloupec	Viz vedlejší sloupec
-	-	Společenství, která existovala již před tím, než nabyt účinnosti zákon z 12. července 1999, a která splňují příslušné podmínky, je možné kompetence rozšířit tak, aby zahrnovaly veškeré působnosti, jež umožňuje nový režim, když se pro to shodně vysloví prostou většinou zastupitelstvo společenství a přinejmenším polovina členských obcí představujících více než polovinu celkového počtu obyvatel společenství. Toto rozhodnutí sebou nese vybírání jednotné daně z hospodářské činnosti (TPU).
K příjmům společenství patří: daňové zdroje: pozemkové daně, domovní daň a daň z	K příjmům společenství patří: daňové zdroje: jednotná daň z hospodářské činnosti (TPU), a jako její doplněk ještě	K příjmům společenství patří: daňové zdroje: buď plnoprávně a nebo na základě volby: výnos jednotné daně z hospodářské činnosti (TPU), a jako její doplněk ještě daňové přírázky k domovní dani



<p>hospodářské činnosti, popřípadě oblastní daň z hospodářské činnosti (TPZ) nebo jednotná daň z hospodářské činnosti (TPU), nejruznější daně a poplatky podle povahy přenesených působností.</p> <p>různé zdroje:</p> <p>globální provozní dotace (DGF); státní dotace a dotace samosprávných celků; příjmy z movitého nemovitého majetku společenství; výnosy z darů a odkazů; výnosy z půjček; výnosy z poplatků a příspěvků na poskytované služby; atd.</p>	<p>daňové přírážky k domovní dani a pozemkovým daním; daň za odvoz domovního odpadu (TEOM), atd.</p> <p>různé zdroje: Viz vedlejší sloupec</p>	<p>a pozemkovým daním, nebo výnos z přímých daní: pozemkové daně, domovní daně a daně z hospodářské činnosti a popřípadě oblastní daně z hospodářské činnosti (TPZ); může také pobírat některé jiné poplatky a dně, např. výnos z daně za odvoz domovního odpadu(...); atd.</p> <p>různé zdroje: Viz vedlejší sloupec</p>
<p>Rozsah společenství může být po dohodě mezi obcemi a společenstvím rozšířen.</p>	<p>Viz vedlejší sloupec</p>	<p>Viz vedlejší sloupec</p>
<p>Společenství může být buď plnoprávně rozpuštěno po uplynutí délky trvání určené zřizovacím rozhodnutím, nebo souhlasem všech zainteresovaných obecních zastupitelstev.</p> <p>Společenství může být rozpuštěno: vyhláškou prefekta</p>	<p>Společenství je rozpuštěno nařízením státní rady na žádost obecních zastupitelstev členských obcí (alespoň jejich dvou třetin představujících více než polovinu příslušných obyvatel, a nebo naopak). Součástí této většiny musí být mimo jiné povinně zastupitelstvo obce, jejíž počet obyvatel je vyšší než polovina dotčeného</p>	<p>Společenství je rozpuštěno nařízením rady ministrů na žádost zastupitelstev členských obcí (za stejných podmínek jako jsou podmínky uvedené ve vedlejším sloupci).</p>

<p>(*) na odůvodněnou žádost většiny obecních zastupitelstev; nebo vyhláškou prefekta (*), pokud si společenství zvolilo daňový režim stanovený v článku 1609, části deváté C, zákoníku CGI, na žádost obecních zastupitelstev za podmínek a většinou požadovanou pro zřízení společenství; z moci úřední nařízením vydaným na základě souhlasného stanoviska zastupitelstva departementu a státní rady.</p>	<p>obyvatelstva.</p>	
--	----------------------	--

() nebo příslušných prefektů, pokud se společenství rozkládá na území dvou či více departementů.*

5.2. Zjednodušení a sladění pravidel meziobecní spolupráce

Rámec meziobecní spolupráce vznikající v období let 1890 až 1992 v různých etapách se vyznačuje určitými, ne vždy opodstatněnými nesoulady a nesmírnou složitostí.

Tyto nesoulady pak řeší zákon z 12. července 1999, který dává strukturám meziobecní spolupráce jasný a jednotný právní rámec. Harmonizační úsilí se dotklo hlavně způsobu určování zástupců a zastupování obcí, některých stránek statutu těchto zástupců, délky jejich mandátu, způsobů delegování, pravidel pro kvalifikovanou většinu a podmínek pro rozpuštění uskupení. Dále jsou zde detailněji pojednány postupy při transformaci EPCI, aby se tak zabránilo jakýmkoli právním problémům. I nadále přetrvávají některé zvláštnosti, které jsou charakteristické pro konkrétní typy EPCI. Zavedený systém je srozumitelnější. Jeho zavedení vedlo ke zrušení 71 paragrafů zákoníku CGCT (legislativní část).

5.3. Posílení demokracie a transparentnosti

Veřejnoprávní uskupení pro meziobecní spolupráci EPCI vykonávají významné a strategické funkce, přičemž některé z nich mají daňové pravomoci srovnatelné s pravomocemi samosprávných celků. Místní demokracii již posílil zákon ATR, který zajišťoval lepší informovanost občanů ve místních věcech a jejich větší účast na životě samosprávy. Ten také posílil práva volených zástupců v zastupitelstvech samosprávných celků.

Zákon z 12. července 1999 posiluje transparentnost správy EPCI, tím že usnadňuje vztahy mezi uskupeními a jejich členskými obcemi a rozšiřuje možnosti účasti občanů.

Tím jsou z hlediska účasti občanů na místním životě a jejich znalosti místního života ještě rozšířeny výdobytky zákona ze 6. února 1992. Jedná se například o následující principy:



voliči členských obcí EPCI se mohou v rámci konzultace ve věci týkající se územního plánování vyjádřit k rozhodnutí, které má přijmout usnášející orgán nebo předseda EPCI; mezi dvěma konzultacemi musí uplynout jeden rok, tato lhůta se prodlužuje na dva roky, pokud se konzultace týká stejné věci;

usnášející shromáždění EPCI může v jakékoli věci spadající do meziobecního zájmu a do jeho působnosti zřizovat poradní výbory

ve strukturách EPCI, kde se vyskytuje alespoň jedna obec o 3 500 obyvatelích a více, se vytváří poradní komise pro jednu či více veřejnou službu provozovanou buď přímo uskupením nebo v rámci smlouvy o přenesení správy;

jakákoli fyzická nebo právnická osoba může získat kopie zápisů z jednání shromáždění EPCI, jakož i kopie jejich rozpočtů a účtů.

5.4. Podporování daně aglomerace

Daň aglomerace je formou vyjádření ekonomické solidarity, kterou je v městském prostředí třeba podporovat a rozvíjet více než kdy jindy. Proto si musí společenství aglomerací a nová městská společenství **zvolit tento daňový režim povinně**.

Na podporu zavádění daně z hospodářské činnosti aglomerace připravil zákon z 12. července 1999 čtyři série opatření:

společenstvím aglomerací, která vzniknou do 1. ledna 2005, **přidělení globální provozní dotace ve výši 38 euro na obyvatele**, která je má motivovat k přijetí této daně a financovat náklady vznikající z působností, jež tato společenství získala;

společenstvím aglomerací a městským společenstvím, která vzniknou po reformě nebo která si vyberou režim daně z hospodářské činnosti aglomerace, **poskytnutí doplňku k příjmům z daní hrazených «domácnostmi»**;

uvolnění vázané sazby daně z hospodářské činnosti v případě snížení daní «domácností», odhlasovaného členskými obcemi, u těch struktur EPCI, které zavedly jednotnou daň z hospodářské činnosti.

záruka dalšího růstu globální provozní dotace po dobu dvou let, s cílem podpořit přeměnu EPCI se systémem daňových přírážek na EPCI se systémem daně z hospodářské činnosti aglomerace.

V zákonu z 12. července 1999 jde o to, aby si samosprávné celky zachovaly dynamické daňové zdroje umožňující financovat jak vybavenost obcí, tak decentralizaci pro všechny samosprávné celky.

Místní volení zástupci jsou z velké většiny nakloněni tomu, aby tato daň měla místní charakter, zároveň si však také přejí neutralizovat konkurenci mezi daňovými sazbami obcí a udělat z daně z hospodářské činnosti skutečný nástroj rozboje a místní spolupráce.

5.5. Bilance zákona z 12. července 1999 k 1. ledna 2003

Třetí bilance působení výše zmíněného zákona je dokladem úspěchu, kterému se těší meziobecní spolupráce v naší zemi.

Připomeňme si, že v roce 2000 a 2001 došlo ke značnému rozvoji meziobecní spolupráce. A rok 2002 tuto tendenci potvrzuje. Můžeme konstatovat, že k 1. lednu 2003 existuje 2 360 EPCI, do nichž se sdružilo 29 740 obcí ze 36 679 (81 %) a 48,8 milionu obyvatel ze 60,2 (81 %).



Vývoj EPCI s vlastními daněmi v období od 1. ledna 1999 do 1. ledna 2003 znázorňuje následující tabulka:

	1999	2000	2001	2002	2003
Městská společenství:					
Počet uskupení	12	12	14	14	14
Počet obcí	309	311	348	353	354
Sdružené obyvatelstvo	4 638 381	4 638 748	6 193 427	6 201 802	6 203 043
Z toho s jednotnou daní z hospodářské činnosti:					
Počet uskupení	-	2	7	10	11
Počet obcí	-	39	133	266	322
Sdružené obyvatelstvo	-	302 791	3 015 602	4 681 930	5 859 774
Společenství aglomerace:					
Počet uskupení	-	50	90	120	143
Počet obcí	-	756	1 435	2 015	2 441
Sdružené obyvatelstvo	-	5 992 185	11 486 020	15 957 444	18 250 461
Společenství obcí:					
Počet uskupení	1 349	1 532	1 717	2 032	2 195
Počet obcí	15 200	17 498	19 863	24 455	26 693
Sdružené obyvatelstvo	18 049 741	19 185 686	18 389 790	22 262 557	23 687 074
Z toho s jednotnou daní z hospodářské činnosti:					
Počet uskupení	93	232	402	607	763
Počet obcí	863	2 288	4 084	6 833	8 998
Sdružené obyvatelstvo	2 784 341	5 393 139	5 520 734	8 404 658	10 465 164
Sdružení nové aglomerace:					
Počet uskupení	9	9	8	8	8
Počet obcí	51	51	47	47	52
Sdružené obyvatelstvo	715 025	715 025	634 536	648 641	673 678
Okresy (*):					
Počet uskupení	305	242	171	-	-
Počet obcí	3 493	2 689	1 792	-	-
Sdružené obyvatelstvo	10 271 062	6 474 029	3 633 010	-	-
Z toho s jednotnou daní z hospodářské činnosti:					
Počet uskupení	2	9	4	-	-
Počet obcí	45	96	27	-	-
Sdružené obyvatelstvo	372 999	671 906	43 345	-	-
Společenství měst (*):					
Počet uskupení	5	1	-	-	-
Počet obcí	87	34	-	-	-
Sdružené obyvatelstvo	356 580	57 686	-	-	-
CELKEM:					
Počet uskupení	1 680	1 846	2 000	2 174	2 360
Počet obcí	19 140	21 339	23 485	26 870	29 740
Sdružené obyvatelstvo	34 030 789	37 063 359	40 336 783	45 070 444	48 814 256
Z toho s jednotnou daní z hospodářské činnosti:					
Počet uskupení	109	303	511	745	925
Počet obcí	1 046	3 264	9 161	9 161	11 813



Sdružené obyvatelstvo	4 228 945	13 132 732	20 700 237	29 692 673	35 259 077
Vývoj všech EPCI	1999	2000	2001	2002	2003
Počet uskupení	-	+ 9,9 %	+ 8,3 %	+ 8,7 %	+ 8,6 %
Počet obcí	-	+ 11,5 %	+ 10,1 %	+ 14,4 %	+ 10,7 %
Sdružené obyvatelstvo	-	+ 8,9 %	+ 8,8 %	+ 11,7 %	+ 8,3 %
Z toho s jednotnou daní z hospodářské činnosti:	-	+ 178,0 %	+ 68,6 %	+ 45,8 %	+ 24,2 %
Počet uskupení	-	+ 212,0 %	+ 75,4 %	+ 60,0 %	+ 28,9 %
Počet obcí	-	+ 210,5 %	+ 57,6 %	+ 43,4 %	+ 18,7 %
Sdružené obyvatelstvo	-				

Zdroj: DGCL

(*) Zákonem z 12. července 1999 měly okrsky a společenství měst zaniknout a přeměnit se v městská společenství, společenství aglomerace nebo společenství obcí, a to nejpozději do 1. ledna 2002.

Následuje výčet společenství aglomerace, městských společenství a sdružení nových aglomerací ve stavu k 1. lednu 2003 včetně základní charakteristik:

Společenství aglomerace (*)

143 společenství aglomerace	2 441 obcí a 18 250 461 obyvatel
11 vznik ex nihilo	127 obcí a 984 517 obyvatel
12 transformace společenství obcí	192 obcí a 1 029 102 obyvatel
120 společenství aglomerace existující k 1. lednu 2002	2 122 obcí a 16 236 841 obyvatel

6. Závěrem

Jedním z hlavních rysů vývoje meziobecní spolupráce ve Francii je skutečnost, že celá tato snaha vyšla z volného a svobodného uvážení místních volených zástupců a administrátorů a byla posléze podpořena i orgány veřejné moci. I když ve svých počátcích vznikla proto, aby umožnila řešit obtíže plynoucí ze zajišťování úkolů veřejných služeb, postupem času se vyvinula v odvážnější snahu, jejímž cílem je vytvářet a podporovat rozvojové projekty.

Ponecháme-li stranou vytvoření v roce 1968 čtyř městských společenství, ke kterému došlo z moci úřední, a slučování obcí podle zákona z roku 1971, můžeme říci, že struktury meziobecní spolupráce vznikaly na prostém principu, podle kterého může dobrý rozvojový projekt vzniknout jen tehdy, pokud se na něm všichni rozhodnout podílet. A proto je celý vývoj meziobecní spolupráce silně poznamenán principem svobodného rozhodování obcí o vlastní účasti.

Současné legislativní nástroje sice disponují určitým množstvím prostředků pomoci, které mají obce ke sdružování povzbuzovat, přitom však respektují nesmírné bohatství, kterým je pro místní demokracii obecní různorodost.

**Poznámka: Tato zpráva byla zpracována na základě dokumentu odboru pro územní samosprávné celky francouzského ministerstva vnitra (DGCL).
Pierre Calzat, předvstupní poradce**



Tabulka nejčastěji používaných zkratk	
CA - <i>communauté d'agglomération</i>	společenství aglomerace
CC - <i>communauté de communes</i>	společenství obcí
CU - <i>communauté urbaine</i>	městské společenství
DGF - <i>dotation globale de fonctionnement</i>	globální provozní dotace
EPIC - <i>établissement public de coopération intercommunale</i>	veřejnoprávní struktura pro meziobecní spolupráci
SAN - <i>syndicat d'agglomération nouvelle</i>	sdružení nové aglomerace
SIVOM - <i>syndicat intercommunal a vocation multiple</i>	víceúčelové zájmové sdružení pro meziobecní spolupráci
SIVU - <i>syndicat intercommunal a vocation unique</i>	jednoúčelové zájmové sdružení pro meziobecní spolupráci
TPU - <i>taxe professionnelle unique</i>	jednotná daň z hospodářské činnosti
TPZ - <i>taxe professionnelle de zone</i>	oblastní daň z hospodářské činnosti