

## **NÁVRH NOVÉ FORMY MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE (pracovní verze)**

<b>A)</b>	<b><u>Zhodnocení stávající právní úpravy a rozbor skutečného stavu v oblasti spolupráce obcí s využitím zahraničních zkušeností v této oblasti</u></b>	
1.	Formy spolupráce obcí a jejich právní úprava	3
2.	Zahraníční zkušenosti a vyhodnocení jejich využitelnosti	4
3.	Závěry zhodnocení současné právní úpravy a možná řešení	7
4.	Důvody pro vypracování návrhu nové formy meziobecní spolupráce	9
<b>B)</b>	<b><u>Přehled platných právních předpisů vztahující se k legislativním změnám v souvislosti se zavedením nové formy meziobecní spolupráce</u></b>	
1.	Právní předpisy upravující současné formy spolupráce obcí	14
2.	Právní předpisy vztahující se k návrhu nové formy meziobecní spolupráce	15
<b>C)</b>	<b><u>Návrh věcného řešení</u></b>	
1.	Charakteristika navrhovaného modelu společenství obcí	16
1.1	Obecná ustanovení	16
1.2	Právní postavení	18
1.3	Úkoly a činnosti společenství obcí	19
2.	Založení a vznik společenství obcí	20
2.1	Zakladatelská smlouva	20
2.2	Statut společenství obcí	21
2.3	Vznik společenství obcí	22
3.	Orgány společenství obcí	22
3.1	Shromáždění zástupců	22
3.2	Úřad společenství obcí	23
3.3	Kontrolní orgán	23
4.	Zrušení a zánik společenství obcí	24
5.	Financování společenství obcí	24
5.1	Rozpočet společenství obcí	24
5.1.1	Obsah rozpočtu společenství obcí	25
5.1.2	Příjmy rozpočtu společenství obcí	25
5.2	Podíl společenství obcí na sdílených daňových výnosech – návrh řešení	26

5.2.1.	Odůvodnění navrhovaného řešení	26
5.2.2	Konkrétní postup stanovení výše podílu společenství obcí na sdílených daňových výnosech a jeho důsledky	26
D)	<b><u>Soulad se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z členství v EU</u></b>	
E)	<b><u>Soulad s ústavním pořádkem</u></b>	
F)	<b><u>Způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu</u></b>	
G)	<b><u>Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, hospodářské subjekty, zejména na malé a střední podnikatele, dále sociální dopady a dopady na životní prostředí</u></b>	
H)	<b><u>Přílohy návrhu nové formy meziobecní spolupráce</u></b>	

## **A) Zhodnocení stávající právní úpravy a rozbor skutečného stavu v oblasti spolupráce s využitím zahraničních zkušeností v této oblasti**

### **1. Formy spolupráce obcí a jejich právní úprava**

Převážná většina představitelů malých obcí se snaží řešit relativní snižování kvality života svých obyvatel zvyšováním úrovně poskytovaných veřejných služeb a využívají k tomu možností stávající legislativy.

Ke zvýšení efektivity využití ekonomických i lidských zdrojů jsou v současnosti využívány především možnosti sdružování a to zejména na základě:

#### **a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (§ 46,48,49,50)**

- ve smyslu § 48 obce mezi sebou uzavírají smlouvy za účelem splnění konkrétního úkolu (z činností vymezených v § 50 výše citovaného zákona). Tyto monofunkční svazky jsou relativně nestabilní a po splnění úkolu pro který byly zřízeny např. po realizaci stavby vodovodu, kanalizace atd. se často rozpadají. Přesto tuto formu využívá téměř 48% obcí. Tendence vytvářet svazky tohoto druhu má však klesající úroveň, protože dobrovolné svazky obcí či jiné formy meziobecní spolupráce se považují za vhodnější,
- ve smyslu § 49 obce vytváří víceúčelové „svazky obcí“, za účelem rozsáhlejší spolupráce (tj. ve všech, nebo téměř všech činnostech vymezených v § 50 výše citovaného zákona) a za účelem realizace složitějších „integrovaných“ projektů. Tyto svazky jsou relativně stabilní. Této formy spolupráce využívá cca 39 % obcí.

#### **b) Občanského a obchodního zákoníku**

- obce zakládají zájmová sdružení právnických osob se soukromoprávními subjekty (§ 20 f až §20 j) občanského zákoníku,
- obec jako společník a.s. či spol. s r.o. (zajímavostí je, že žádné ustanovení jakéhokoliv právního předpisu výslovně nezakazuje, aby i svazek obcí vstupoval do obchodních společností jako společník, naopak dle § 1 odst. 2 ve spojení s § 23 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů lze tuto možnost dovodit – zákon č. 250/2000 Sb., ),
- dle zvláštních zákonů (zákon č. 227/1997 Sb., nadační zákon, zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech).

Vyskytují se však, byť v mnohem menší míře, i jiné formy meziobecní spolupráce, případně svazky obcí fungující bez jakéhokoliv právního ustavení.

V současné době tj. v roce 2005 existuje 474 svazků obcí ( z nichž však některé nevyvíjejí činnost ), které pokrývají cca 2/3 území České republiky. Hranice správního obvodu obce s rozšířenou působností přesahuje 137 mikroregionů, hranice kraje pak 32 mikroregionů. Do mikroregionů je zapojeno cca 4680 obcí ( tj. přes 70% z celkového počtu obcí) a jejich počet se zvyšuje. Minimální počet obcí v mikroregionu jsou 2 obce, maximální je 47 obcí. Průměrný počet obcí v mikroregionu je 11 obcí, průměrný počet obyvatel je cca 13,3 tisíc osob, největší mikroregion má 262,8 tis.obyvatel.

**c) Ke zlepšení výkonu přenesené působnosti využívají obce možnost uzavírat veřejnoprávní smlouvy dle příslušných ustanovení ( § 63 odst.1, § 66 a /odst 1, §66 c/odst.1) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.**

K 1.1 2005 je v platnosti 30 veřejnoprávních smluv potvrzených Ministerstvem vnitra. Převážně jsou uzavírány na výkon přenesené působnosti na úseku civilní služby, státní památkové péče, sociálně právní ochrany dětí, dopravně správních agend. Četnost uzavírání veřejnoprávních smluv se snižuje. Obce s rozšířenou působností, které však jen výjimečně patří mezi obce, u kterých se projeví výše uvedené problémy obcí venkovského typu a plní téměř vždy, již z povahy svého ustanoveného výběru, úlohu správních center. Tyto obce si již zajišťují výkon přenesené působnosti převážně vlastními pracovníky ( zejména u dopravně správních agend a správních agend ).

Kromě toho existují ještě veřejnoprávní smlouvy, které uzavírají obce vykonávající přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností. K uzavření této veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu. Těchto smluv je na území jednoho krajského úřadu uzavřeno zpravidla několik desítek.

Institutu veřejnoprávních smluv se využívá výhradně k zajištění, nebo zlepšení výkonu přenesených působností.

## **2. Zahraniční zkušenosti a vyhodnocení jejich využitelnosti**

V řadě evropských státech existuje plně fungující meziobecní spolupráce založená na právní úpravě různé povahy, jenž obce hojně využívají. Výběr právních úprav vycházel jednak z podobnosti správní struktury místní samosprávy a rovněž z modelů meziobecní spolupráce, které jsou pro naši právní úpravu přijatelné, přičemž se vycházelo z toho, že česká republika patří do středoevropského prostředí.

V Německu ke kompenzaci za ztrátu právní samostatnosti malých obcí dává saské obecní zřízení možnost, aby se ustavilo osadní zřízení. Bývalé malé obce tím získávají právní

postavení „osady se seznamem v zákoně popsaných, ale také rozšiřitelných pravomocí k plnění úkolů vztahujících se k osadě“. Jako minimální velikost územního samosprávného celku byla určena hranice 5000 obyvatel, neboť tento počet vytváří předpoklad pro dosažení požadované správní administrativní kapacity (počítá se s 3 pracovníky na 1000 obyvatel, to při 5000 obyvatelích představuje 15 úředníků, což umožňuje vytvořit odpovídající organizační struktury úřadu). Vhodným řešením se zde jeví tzv. čestný starosta (vzor: *Samtgemeinde, Verbandsgemeinde*).

V Rakousku se obce rozhodují pro společné plnění svých úkolů primárně z ekonomických důvodů - zvláště v Rakousku je mnoho obcí velmi malých. Jsou zde právní předpisy o povinných svazech (sdruženích obcí), jakož i o zákonem zajištěných podporách pro meziobecní spolupráci jiných územních uskupení (především finanční povahy). Zákonné podklady na všech úrovních veřejné správy, které umožňují meziobecní spolupráci, jsou velkého významu. Tyto úpravy by neměly ke spolupráci nutit, nýbrž ji pouze podporovat. Princip dobrovolnosti je důsledně dodržen. Může být např. ustanoven program pro podporu meziobecní spolupráce, který nabídne pobídky různého druhu. Obecně ale zde platí, že nejlepší je připravit výhodné podmínky pro rozvoj meziobecní spolupráce. Získané zkušenosti pak jednoznačně ukazují, že uvolnění finančních prostředků působí vždy jako pozitivní motivační faktor. Je nutno ovšem zvážit, že finanční podpora bude muset být dlouhodobě garantována a zároveň provázána s co nejméně byrokratickými pravidly.

Model aplikovaný ve Francii, kdy předseda (výkonný orgán) společenství obcí je volen zastupitelstvem z jeho středu, se jeví jako vhodný. V letech 1999 - 2003 se ve Francii zvýšil více než desetkrát počet meziobecních veřejnoprávních seskupení a sdružilo se v nich 81% z celkového počtu obcí, což zahrnuje 81% obyvatel země. Pozoruhodné je na francouzských formách společenství obcí, aglomerací a městských společenství, že tvoří solidární svazek za účelem vypracování společného projektu rozvoje a péče o území. Působnosti na společenství přenášejí v přesně stanovených mezích sdružené obce. Francouzské poznatky a zkušenosti nejlépe ukazují jak zdokonalit právní úpravu institucionální struktury a působnosti svazku obcí i v našich podmínkách.

Na Slovensku zákon o obecním zřízení ve zvláštní části komplexně upravuje vnitrostátní a mezinárodní spolupráci obcí. Jde o různé způsoby a formy meziobecní spolupráce, a to od jednoduché spolupráce až po složitější formy, při kterých vzniká samostatný právní subjekt. Meziobecní spolupráce vytváří předpoklady na zvládnutí značného rozsahu kompetencí, které se v rámci reformy veřejné správy svěřují postupně obcím. Obce vstupují do vztahů meziobecní spolupráce výlučně jen na principu dobrovolnosti (smluvní

svoboda) a mají v těchto vztazích rovnocenné postavení bez ohledu na velikost území či počet obyvatel obce. Na Slovensku vedl tlak na maximální průchodnost procesu vytváření společných obecních úřadů na bázi dobrovolných dohod obcí bez výraznější koordinační role státu k těmto málo žádoucím výsledkům:

- a) značná velikostní variabilita,
- b) rozdílná organizační struktura, nevyjasněnost vztahů mezi starostou obce, kde je sídlo společného obecního úřadu a starosty (a zejména zastupitelstvy) ostatních členských obcí; tyto záležitosti jsou pouze různou měrou upraveny v organizačním řádu tohoto společného obecního úřadu,
- c) velká diferenciací rozsahu působností, které obce převedly na svůj společný obecní úřad (většinou pouze matriky a působnost ve stavebním řízení); tyto skutečnosti značně komplikují zásadní záměr reformy územní veřejné správy na Slovensku - přenesení výkonu státní správy z rušících se okresních úřadů na tyto společné obecní úřady.

Aplikovat postupy použité v těchto zemích jako celek do našich podmínek za současné situace není legislativně ani politicky možné. Je však možné využít některých poznatků a zkušeností (např. z Francie, Rakouska a Slovenska atd.).

Shrnutí:

Spolupráce obcí může být dvojího charakteru. Jednak může jít o dobrovolnou spolupráci (např. Slovensko), a nebo může jít o spolupráci vyžadovanou zákonem. Vzhledem k současnému trendu k rozsáhlé decentralizaci musí být dobrovolnost dodržena. Dobrovolnost spolupráce nevylučuje zákonnou úpravu jejího územního, kompetenčního a organizačního základu. V této souvislosti je třeba odlišovat klasický dobrovolný svazek obcí zaměřený k řešení otázek analogických u sdružování soukromoprávních subjektů a společenství obcí vykonávajícího i veřejnou správu. Z Francie a Rakouska je vhodné převzít zásadu nezbytné finanční motivace a kontrolovatelných povinných úkolů.

Francouzské zkušenosti jsou velmi vhodné pro náš stát, neboť i oproti celoevropskému trendu snižovat počet obcí, se francouzská veřejná správa snaží o jejich zachování. Zákonnými normami jsou zde obce vedeny k zakládání jedno – či i víceúčelových sdružení. Jedná se o dobrovolnou formu spolupráce, při které není vytvářen nátlak zákonem.

Zajímavostí je, že v Rakousku může spolková země ze zákona vytvořit i sdružení obcí s povinnou účastí.

Společenství bez právní subjektivity, vytvořená pro výkon úkolů společným obecním úřadem k plnění některých úkolů ( ne k vydávání rozhodnutí ) se už vyskytují na Slovensku. Ve Švýcarsku je zajímavým příkladem tzv. školní obec, do které se obce sdružují povinně ze zákona za účelem zabezpečování základního a středního školství ( mimo odborného ).

### 3. Závěry zhodnocení současné právní úpravy a možná řešení

Jak z výše uvedených kapitol vyplývá, stávající legislativa umožňuje určitým způsobem problémy řešit, ale z uskutečněných rozborů a průzkumů vyplývá, že požadované rozsáhlejší a hlubší spolupráci obcí jsou zejména překážkou

- roztříštěnost a nekomplexnost stávající právní úpravy sdružování obcí;
- přestože sdružení obcí jsou zřizována k podpoře při zabezpečování plnění úkolů veřejné správy obcemi jejich právní regulaci upravuje občanskoprávní kodex. Tato obecná úprava obsažená v občanském zákoníku se vztahovala a vztahuje i na svazky obcí jako na zájmová sdružení obcí. V § 51 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích odst. 3, která se týká právní způsobilosti obcí je odkaz na § 20 i) a 20 j) občanského zákoníku, což je zcela nepostačující pro záměr meziobecní spolupráce. Dobrovolný svazek obcí má vystupovat jako jiný právní subjekt než zájmové sdružení právnických osob, ale současně je mu ukládáno řídit se právní úpravou pro zájmová sdružení
- ekonomické faktory; vytváření svazku obcí není finančně podpořeno
- historicko – sociální faktory; nejvýznamnějším faktorem z této skupiny je vzájemná rivalita obcí plynoucí z potřeby zdůrazňování individuálního rozvoje.

Přitom větší spolupráce obcí je nutná pro optimalizaci výkonů veřejné správy. Této optimalizace lze dosáhnout buď sloučením malých obcí nebo vytvořením nějaké formy spolupráce. Podle provedeného průzkumu Sociologické laboratoře KHV PEF České zemědělské univerzity v Praze v říjnu 2004 uvažuje o možnosti, že bych se jejich obec mohla sloučit s další obcí pouze zanedbatelné procento starostů obcí do 2000 obyvatel, konkrétně 1,5 %. Více než tři čtvrtiny oslovených starostů vyjádřilo názor, že by občané obce nesouhlasili s připojením jiné obce k jejich obci. Pětina starostů uvedla, že by s tímto připojením občané souhlasili.

Z nových forem spolupráce je na úseku výkonu samostatných působností jednoznačně preferován vznik dobrovolných svazků obcí, s ohledem na zachování identity obcí, před spojením obcí a dalšími formami např. obecně prospěšnou společností atd.

S ohledem na to, že vývoj rozhodujících sociálně-ekonomických faktorů venkovských obcí je dlouhodobě nepříznivý, je nutné hledat nová řešení, které povedou k celkovému

zlepšení postavení malých obcí. V současné době existuje a je používáno několik způsobů pro zabezpečení jejich rozvoje, kterými jsou :

- a) **dobrovolné slučování – v rámci sociologického výzkumu postojů a názorů starostů a starostek obcí nad 10 tis. obyvatel, uskutečněného Sociologickým ústavem AV ČR v roce 2003, 60 % dotázaných souhlasilo s tvrzením, že by se malé obce měly slučovat, aby se zvýšila jejich efektivita. 18 % nesouhlasilo. Jde ovšem o názor představitelů těch měst, kterých by se slučování netýkalo. V této věci je nutné také poznamenat, že od roku 2000 došlo ke sloučení nebo připojení obcí pouze v pěti případech.** Jednou ze nejsilněji vnímaných zábran slučování obcí je skutečnost, že sloučením obcí obec nebo obce, které nejsou právním nástupcem sloučených nebo připojených obcí ve smyslu ustanovení § 19 odst. 6 zákona o obcích, ztrácejí svoji samosprávnou identitu. Proto by bylo vhodné zvážit doplnění zákona o obcích o variantu dohody o sloučení obcí, jejichž součástí by bylo přijetí statutu sloučených obcí. Statut sloučených obcí by zřizoval v obcích, které nejsou nástupnickou obcí samosprávné orgány. Tento subobecní samosprávný orgán sloučené obce by se mohl skládat z členů zastupitelstva zvolených do zastupitelstva sloučené obce za dosavadní obec a mohl by být v určitém počtu doplněn občany zvolenými např. na veřejné schůzi. Statut sloučené obce by mohl též svěřit části samostatné působnosti samosprávným orgánům v územních obvodech sloučených obcí, které nejsou sídlem sloučené obce a jejích orgánů. Tato subobecní samospráva by měla být zřízena i v částech dosavadních obcí, pokud o tom rozhodne zastupitelstvo obce nebo pokud to bude požadovat zákonem stanovený počet občanů příslušné části obce. Přes podporu subobecní samosprávy nelze očekávat výraznější zájem o slučování obcí, z důvodu zániku vlastní identity slučovaných malých obcí.
- b) **povinné slučování ze zákona – jedná se o stejnou formu, avšak zásadním rozdílem oproti předchozí variantě je ta skutečnost, že zde institut slučování nebude založen na dobrovolnosti dotčených obcí, nýbrž zákonem bude stanovena povinnost, že malé obce se musí sloučit, aby dosáhly požadované hranice počtu obyvatel pro vznik obce. Toto řešení by mohlo být chápáno jako protiústavní, protože obcím, které nesplňují zákonem stanovený velikostní limit, je zabraňováno právo na samosprávu, která jim byla už dříve stanovena Ústavou České republiky. Rovněž je důležité brát zřetel na skutečnost, že malé obce vznikly na historických základech a současně v souladu se zákony, které takovýto vznik malé obce umožňovaly.**



- c) různé formy spolupráce obcí – nejreálnějším řešením pro posílení postavení malých obcí je spolupráce mezi obcemi. Kromě výše zmiňovaných typů spolupráce obcí, které byly podrobně popsány, se jeví jako nejvhodnější řešení návrh nového modelu meziobecní spolupráce s konkrétní transparentní právní úpravou pro jeho konstituování a zejména pak účelné fungování v praxi. Jedná se přitom o vyřešení existenčních otázek nového subjektu, jeho založení a vznik, jeho právní postavení a předmět činností, jednotlivé orgány a jejich práva a povinnosti a v neposlední řadě i zánik nebo zrušení. Jako zcela základní součást navrhovaného modelu meziobecní spolupráce je stanovení výše finančního motivačního nástroje, který bude pro sdružující se obce tím hlavním důvodem, proč budou tuto strukturu vytvářet a využívat ji.

#### **4. Důvody zpracování návrhu nové formy meziobecní spolupráce**

V programovém prohlášení vlády ze srpna roku 2002 je v části 3.5. Veřejná správa mimo jiné uvedeno, že „v rámci dokončení reformy územní veřejné správy bude vytvořeno příznivé právní a ekonomické prostředí pro rozvoj malých obcí“. Též v Programovém prohlášení vlády ze srpna roku 2004 je „zlepšování podmínek pro kvalitní život na venkově“ zařazeno mezi priority vlády.

Vláda věnuje této problematice pozornost proto, že vývoj rozhodujících sociálně – ekonomických faktorů venkovských obcí je dlouhodobě nepříznivý (za venkovské obce jsou považovány obce do 1500 obyvatel) a snižuje kvalitu života jejich obyvatel a též i využití přírodně-ekonomického a lidského potenciálu spravovaného území, což přináší národohospodářské ztráty.

I za této celkově nepříznivé situace je však řada kladů, které mohou malé obce svým obyvatelům nabídnout a využít je ve svůj prospěch a důvodů, pro které je v celospolečenském zájmu vytvořenou sídelní strukturu zachovat. Je to např. velmi ceněné kvalitní životní prostředí, klid a bezpečnost, dobré mezilidské vztahy a v neposlední řadě i vyvážená péče o venkovský prostor, která je přirozeným důsledkem relativně husté sídelní struktury.

Na druhé straně existuje celá řada překážek, které brzdí vyrovnaný rozvoj této kategorie obcí. Mezi nejvýznamnější negativa pro jejich harmonický vývoj patří zejména:

- snižování úrovně dopravní obslužnosti veřejnou dopravou - dle provedených průzkumů největší problém ztěžující život v menších obcích
- omezená možnost poskytovat služby základní občanské vybavenosti - spolu s možnostmi společenského vyžití druhý největší zápor

- nízká úroveň vybavenosti technickou infrastrukturou
- rychlý úbytek pracovních míst, omezená příležitost k zaměstnání - nová pracovní místa nevznikají v počtu, který by stabilizoval počet obyvatel, vyšší míra dlouhodobé nezaměstnanosti, nízké příjmy
- nedostatek finančních prostředků pro zajišťování činností spadajících do působnosti obcí, obtížný přístup k úvěrům
- ztížené podmínky pro výkon veřejné správy - s ohledem na zájmy občana je třeba klást důraz na zajištění profesionálního výkonu veřejné správy. Přitom menší obce mají omezené možnosti personálního výběru jak co do počtu, tak i kvality a na zaplacení kvalitnějších úředníků nemají finanční prostředky.

Míra nepříznivého působení sociálně – ekonomických faktorů se zvyšuje s klesající velikostí obce. Nejvíce postiženy jsou právě venkovské obce, kterých je 5 391 tj. 86 % z celkového počtu 6 244 obcí, ve kterých žije 23 % z celkového počtu obyvatelstva České republiky (údaje jsou vedeny k 1.1.2004). Velikostní struktura obcí je zřejmá z přílohy č. 1 a č. 2 k tomuto návrhu.

Sídelní struktura České republiky svou velikostní roztržitostí těmto trendům nahrává. V období 1961-1991 nastal silný úbytek obyvatelstva ve venkovských obcích na celém území republiky. Ve všech krajích se naopak významně zvýšil podíl obyvatelstva žijícího ve městech a nejrychlejší růst zaznamenala okresní města, resp. města nad 10 tisíc obyvatel. Na druhé straně v České republice došlo po roce 1990, na rozdíl od vývoje v západoevropských zemích, k dezintegračním procesům. Jestliže v roce 1989 bylo cca 4 100 obcí, v současné době dosáhl jejich počet 6 244. Dezintegrační proces vrcholil v letech 1992 až 1993, poté se zpomalil a po přijetí zákonného omezení, že nová obec musí mít alespoň 1 000 obyvatel, se v současnosti zastavil a nové obce vznikají ojediněle. Důvodem proto je převažující rys komunální kultury v České republice, ve které se uplatňuje silná identifikace občana se sídlem. Vývoj počtu obyvatel ve venkovských obcích po r. 1991 je diferencovaný (stabilizace, případně nárůst u větších venkovských obcí a naopak přetrvávající úbytek v nejmenších obcích do 500 obyvatel). Vývoj populace v České republice v období 1961-2001 zachycuje následující tabulka.

## Vývoj počtu obyvatel ve městech v letech 1961-2001

Okres,město	Počet obyvatel v letech				
	1961	1970	1980	1991	2001
ČR celkem	9 571 531	9 807 697	10 291 927	10 302 215	10 230 060
města celkem	5 913 129	6 414 303	7 091 083	7 332 799	7 217 470
ostatní obce	3 658 402	3 393 394	3 200 844	2 969 416	3 012 590
- z toho obce do 2 tis. obyvatel	3 343 035	3 073 889	2 859 849	2 631 002	2 661 971
rozdíl		- 269 146	- 214 040	-228 847	+ 30 969

Zdroj: ČSÚ

Současný systém rozpočtového určení daní je u nás uplatňován od roku 2001 a do rozpočtů obcí plynou sdílené daňové příjmy relativně dvěma samostatnými toky. Jedná se o sdílené daně s územní vazbou (daň z nemovitosti, daň z příjmů fyzických osob z podnikání, daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a daň z příjmů právnických osob pokud je právnickou osobou samotná obec) a sdílené daně bez územní vazby (v tomto případě se obce podílí procentem 20,59 % na celkovém centrálním výnosu vybraných daní podle zařazení obce do velikostní kategorie a počtu obyvatel obce. Jedná se o tyto daně: daň z příjmů právnických osob, daň z příjmů fyzických osob z podnikání, daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, daň z příjmů fyzických osob srážková a daň z přidané hodnoty).

Ekonomické podmínky pro příznivý rozvoj malých obcí vytvořené státem, zejména prostřednictvím rozpočtového určení daní (sdílených daních bez územní vazby), nelze považovat za optimální. Rozpočtové určení daní z roku 2001 vzalo za základ pro rozdělování daňových výnosů uvedených sdílených daní daňové příjmy předcházejícího období. Do systému bylo zavedeno 14 velikostních kategorií obcí, ovšem jejich zastoupení je nerovnoměrné. Daně jsou pro příslušné velikostní kategorie rozdělovány na základě zjištěného průměru výnosnosti v příslušné kategorii před zavedením tohoto systému.

Zejména u kategorií s malým počtem obyvatel způsobuje stanovení příslušných koeficientů značné finanční znevýhodnění malých obcí proti velkým. U nejvyšší kategorie, kde je pouze hl.m. Praha, tak vlastně, k žádné objektivizaci nedošlo. Daňové výnosy ze sdílených daních na obyvatele jsou u hl.m. Prahy šestkrát vyšší než pro obce do 100 obyvatel.

Velikostní kategorie obcí nemají vymezeny žádná ekonomická či funkční východiska. Jde pouze o formální rozdělení do skupin tak, aby byla postižena výrazná velikostní diferenciací obcí v České republice. Změna velikosti obce o jednoho obyvatele, v obci na hranici velikostní kategorie, znamená přechod do jiné velikostní kategorie a je s tím spojena

změna přerozdělovaných daňových příjmů. Přitom pro tuto obec se tato změna počtu obyvatel v podstatě neprojeví v jejich výdajích. Naopak při změně počtu obyvatel obcí v rámci velikostní kategorie se změní pouze výnos daní odvozený od počtu obyvatel. Nový systém rozpočtového určení daní zavedený v roce 2001 v podstatě zakonzervoval zdroje pro obecní rozpočty, které jsou odrazem původního systému.

V případě slučování obcí a vzniku větších obcí (s přechodem do vyšší kategorie) získají tyto větší obce určitý přírůstek zdrojů, ale o to se sníží zdroje pro všechny ostatní obce a v podstatě i pro nově vzniklé větší obce nebude nárůst zdrojů odpovídat velikosti příslušných větších koeficientů, ale bude nižší. Ke slučování malých obcí dochází z těchto důvodů jen velmi zřídka.

Současný stav financování obcí ze sdílených daní je zřejmý z následujících dvou příkladů:

*Příklad 1:* Mikroregion „Zlatohorsko“ s celkovým počtem obyvatel 10060 má celkovou sdílenou daňovou výtěžnost 44910 tis. Kč (součet za všechny obce v mikroregionu). Obec Čelákovice se stejným počtem obyvatel, tj. 10060, měla dle zákona 243/2000 Sb., v roce 2003 sdílenou daňovou výtěžnost 55471 tis. Kč., tj. o 10561 tis. Kč více než součet za všechny obce v mikroregionu.

*Příklad 2:* Mikroregion „Povodí Morávky“ s celkovým počtem obyvatel 11 827 má celkovou sdílenou daňovou výtěžnost 55 338 tis. Kč (součet za všechny obce v mikroregionu). Obec Prachatice se stejným počtem obyvatel, tj. 11 827 má dle zákona 243/2000 Sb., v roce 2003 sdílenou daňovou výtěžnost 65230 tis. Kč, tj. o 9892 tis. Kč více než součet za všechny obce v mikroregionu.

Následující tabulka uvádí, že i když ve velikostní kategorii obcí do 10 tis. obyvatel žije nejvíce obyvatel, tj. cca 46 %, za celou Českou republiku, tak i přesto tato velikostní kategorie hospodaří pouze s 27 % výnosu se sdílených daní. Vyváženost tohoto stavu je naopak u velikostní kategorie nad 10 tis. obyvatel. U hlavního města Prahy je zaznamenán výrazný extrém; hl.m. Praha hospodaří s cca 32 % výnosu sdílených daní, a trvale v ní žije nejméně obyvatel, cca 11 %.

### Srovnání ekonomického postavení obcí do 10 tis. obyvatel, nad 10 tis. obyvatel a Prahy

vel.skupina obcí	počet obyvatel					
	2001		2002		2003	
do 10000	4 691 023	46%	4 686 075	46%	4 700 125	46%
nad 10000	4 421 900	43%	4 358 082	43%	4 339 087	43%
Hl.m. Praha	1 180 131	11%	1 160 118	11%	1 161 938	11%
	10 293 054	100%	10 204 275	100%	10 201 150	100%
vel.skupina obcí	výnosy ze sdílených daní v tis. Kč					
	2001		2002		2003	
do 10000	14 765 896	23%	20 140 356	27%	21 721 731	27%
nad 10000	27 704 882	43%	30 243 989	41%	32 387 338	41%
Hl.m. Praha	21 471 669	34%	23 788 398	32%	25 650 338	32%
	63 942 447	100%	74 172 743	100%	79 759 407	100%
vel.skupina obcí	výnosy ze sdílených daní na obyvatele v tis. Kč					
	2001		2002		2003	
do 10000	3,148		4,298		4,622	
nad 10000	6,265		6,940		7,464	
Hl.m. Praha	18,194		20,505		22,075	

**Zdroj:** Ministerstvo financí + vlastní propočty.

Návrh nového typu meziobecní spolupráce se snaží prohloubit základní myšlenku přerozdělovacího mechanismu rozpočtového určení daní – nejen územně a časově stabilizovat daňové příjmy pro obce a města, ale zajistit takový systém přerozdělení, aby zejména venkovské obce vytvářely větší územní celky, které mohou ekonomicky fungovat lépe a přitom neztrácely jakoukoli část vlastní identity. Daně a daňová politika státního rozpočtu a rozpočtů obcí a měst se stává efektivní a účinnou v případě, jestliže daňové zdroje zajistí územní samosprávě jejich finanční autonomii pro výkon jejich zejména samosprávných funkcí. Je to i projev demokracie, který je uveden i v Evropské chartě místní samosprávy.

## **B) Přehled platných právních předpisů vztahující se k legislativním změnám v souvislosti se zavedením nového institutu meziobecní spolupráce**

V této souvislosti je nutno upozornit, že tento přehled je pouze orientačního charakteru, a nemůže pouhým výčtem obsáhnout tuto složitou problematiku. V mnohých případech se může jednat o pouhé doplnění tohoto institutu do platné úpravy. V neméně případech se může jednat o složitější změny související s podstatou nové meziobecní spolupráce.

### **1.Právní předpisy upravující současné formy spolupráce obcí**

**z. č. 561/2004 Sb.** školský zákon (§8)

**vyhl. č. 551/2004 Sb.**, kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem (§6)

**z. č. 421/2004 Sb.** o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona č. 420/2004 Sb.

**z. č. 420/2004 Sb.** o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

**z. č. 40/2004 Sb.** o veřejných zakázkách (§2)

**z. č. 493/2003 Sb.** o vydání Číselníku institucionálních sektorů a subsektorů

**vyhl.č. 371/2003 Sb.** , kterou se stanoví Program statistických zjišťování na rok 2004

**z. č. 330/2003 Sb.** o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě (§1)

**vyhl. č. 505/2002 Sb.** , kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou územními samosprávnými celky, příspěvkovými organizacemi, státními fondy a organizačními složkami státu (§2)

**vyhl. č. 470/2002 Sb.** Program statistických zjišťování na rok 2003

**nař. vlády č. 469/2002 Sb.** kterým se stanoví katalog prací a kvalifikační předpoklady a kterým se mění nařízení vlády o platových poměrech ve veřejných službách a správě (v popisu práce 8.platové třídy:agenda dobrovolných svazků obcí)

**vyhl. č. 323/2002 Sb.** o rozpočtové skladbě (§ 1)

**vyhl. č. 419/2001 Sb.** o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech stanovení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu

**z. č. 231/2001 Sb.** o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (§ 54)

**z. č. 185/2001 Sb.**, o odpadech a o změně některých dalších zákonů (§ 44)

**vyhl. č. 16/2001 Sb.**, o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtů územních samosprávných celků (§3 odst.2)

**z. č. 250/2000 Sb.** o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (§1)

**z. č. 218/2000 Sb.**, o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (§7)

**z. č. 131/2000 Sb.** o hlavním městě Praze (§22)

**z. č. 129/2000 Sb.**, o krajích (§20)

**z. č. 128/2000 Sb.**, o obcích (§42)

**z. č. 357/1992 Sb.**, o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí (§20 odst.1)

**z. č. 143/1992 Sb.**, o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech (§1)

**z. č. 563/1991 Sb.** o účetnictví (§9)

**z. č. 65/1965 Sb.** Zákoník práce (§29b)

## **2. Právní předpisy vztahující se k návrhu**

**z. č. 128/2000 Sb.**, o obcích

**z. č. 129/2000 Sb.**, o krajích

**z. č. 243/2000 Sb.**, o rozpočtovém určení daní

**z. č. 312/2002 Sb.**, o úřednících územních samosprávných celků

**z. č. 250/2000 Sb.**, rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

**z. č. 218/2000 Sb.**, o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů

**z. č. 421/2004 Sb.** o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona č. 420/2004 Sb.

**z. č. 420/2004 Sb.** o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

**z. č. 338/1992 Sb.**, o dani z nemovitostí

## **C) Návrh věcného řešení**

### **1. Charakteristika navrhovaného modelu společenství obcí**

#### **1.1 Obecná ustanovení**

Z výše uvedených nedostatků forem spolupráce mezi obcemi vyplývá skutečnost, že je potřebné vytvořit nový model meziobecní spolupráce obcí, tzv. společenství obcí, který zvýší efektivitu místní správy a samosprávy. V rámci zákonné úpravy bude mít tento typ spolupráce stanoveny obligatorní úkoly, které budou podporovat jednak hospodářský a sociální rozvoj mikroregionu tvořeného členskými obcemi a jednak budou spojeny se závazně stanoveným rozsahem společného výkonu působnosti obcí a určeného rozsahu přenesené působnosti. Pro plnění těchto úkolů bude společenství obcí disponovat vlastním rozpočtem s pravidelným příjmem z daňových výnosů, garantovaným zákonem. Nezbytnou součástí pro stabilní funkci společenství je vhodné stanovení orgánů, jejich kompetencí a nastavení účinných kontrolních mechanismů. Při zpracování konkrétních návrhů je snaha uplatnit řešení analogicky ze zákona o obcích.

Společenství obcí se zásadně odlišuje od dobrovolného svazku obcí již nyní upraveného zákonem o obcích. Dobrovolný svazek obcí je vhodný především pro součinnosti v konkrétních otázkách výkonu samostatné působnosti. Může postihnout pouze omezený okruh činností a v žádném případě není použitelný pro účely společného výkonu veřejné správy vůči dalším subjektům. V rámci dobrovolného svazku mohou obce spolupracovat, samozřejmě s určitými odlišnostmi, především v otázkách, kde mohou spolupracovat i soukromoprávní subjekty. To je také příčinou skutečnosti, že podstatnou část právních vztahů dobrovolných svazků obcí upravuje občanský zákoník.

Společenství obcí má zejména umožnit spolupráci obcí tam, kde formy dobrovolného svazku obcí nevyhovují účelu spolupráce. Společenství obcí má tedy umožnit spolupráci v komplexních otázkách samostatné působnosti, jako je program hospodářského a sociálního rozvoje, spolupráce obcí při řešení zákonem stanovených povinností obcí, spolupráce ve výkonu rozhodovací pravomoci vůči fyzickým a právnickým osobám v samostatné působnosti a spolupráci v přenesené působnosti. Společenství obcí proto může na rozdíl od dobrovolného svazku obcí převzít i výkon působností, který je zákonnou působností obcí. Dá se však očekávat, že po vzniku institutu společenství obcí bude mít řada svazků tendenci transformace k výkonu i ostatním činnostem v rámci společenství obcí, především z důvodu finančního zvýhodnění spolupráce ve společenství.



Těmto úkolům společenství obcí je přizpůsobena i jejich povaha a organizační struktura. V obou případech je zřetelně vyjádřena veřejnoprávní povaha společenství. I tím ovšem souvisí i intenzivnější zákonná regulace a finanční podpora ze strany státu, zainteresovaném, jak na vyváženém územním rozvoji, tak na kvalitě a efektivnosti výkonu veřejné správy.

Činnost společenství obcí se proto může uskutečňovat pouze v zákonem určených územních, kompetenčních i organizačních formách se zajištěnými finančními zdroji, jak je to obvyklé při výkonu veřejné správy všeobecně.

Z kompetenčního hlediska jsou stanoveny povinné úkoly, které společenství obcí musí plnit, pokud má být jako takové zřízeno. Sem patří především sestavení a schválení programu hospodářského a sociálního rozvoje, vybrané okruhy samostatné působnosti podle skupin činností, z nichž si obec může zvolit, a úkoly přenesené působnosti vykonávané jinak všemi obcemi, z výjimkami stanovenými zákonem.

Z územního hlediska je potřebné respektovat komplexnost funkcí společenství obcí samostatné působnosti i výkon přenesené působnosti. V obou případech se jedná o zásadní problém územní struktury veřejné správy, která nemůže být dále komplikována vytvářením nových územních obvodů, které by nebyly skladebné se základní strukturou s výjimkou zvlášť specializovaných oborů státní správy. Rozsah úkolů i funkce výkonu veřejné správy proto vyžadují respektování obvodů obcí s rozšířenou působností při územním vymezení společenství obcí, jinak by docházelo k nepřehledné struktuře výkonu samostatné i přenesené působnosti. Nejde ostatně o nový princip neboť již dosavadní zákon o obcích respektuje v souvislosti s úpravou veřejnoprávních smluv obcí tento princip.

Pro finančně motivovanou meziobecní spolupráci jsou jako vhodné navrhovány obce do velikosti 10 tis. obyvatel, které mohou, v procesu zintenzivnění meziobecní spolupráce na bázi společenství obcí, hrát rozhodující úlohu. Výběr této velikostní kategorie obcí vychází z analýzy existujících mikroregionů. Průměrná velikost mikroregionu je 13,3 tis. obyvatel, přičemž 80% všech mikroregionů má velikost do 20 tis. obyvatel. Územní celek s počtem obyvatel 15-20 tis. obyvatel je schopen vykonávat činnosti daleko racionálnějším způsobem, bez vážných ekonomických či společenských dopadů, než obce s menším správním obvodem.

Mezi hlavní důvody pro finanční motivaci vzniklých společenství obcí prostřednictvím rozpočtového určení daní patří zejména zajištění paralelního vývoje ekonomické situace malých obcí a měst prostřednictvím nejvýnosnějších finančních zdrojů a tím jsou sdílené daně. Sdílené daně by měly být územně rovnoměrně rozloženy, aby umožnily zabezpečovat veřejné statky pro občany a to bez větších disparit v jejich struktuře, kvalitě,

kvantitě mezi obcemi. Z toho vyplývá, že podíl daňových zdrojů, kterým se každá obec podílí na celostátním výnosu daní a kterými obec financuje potřebné veřejné statky, by měl odpovídat velikosti obce do počtu obyvatel.

Tento způsob financování by měl zajistit, aby podíly na výnosech ze sdílených daní byly srovnatelné pro obyvatele koncentrované v jednom městě, stejně jako při roztríštěnosti stejného počtu obyvatel do více obcí. Podíl na sdílených daňových výnosech by měl být pro obě skupiny obyvatel srovnatelný.

V souvislosti se založením a vznikem společenství obcí je důležité stanovit určité podmínky, jejichž splnění předpokládá vlastní realizaci spolupráce obcí. Jedním z významných kritérií je to, že subjekty meziobecní spolupráce ve společenství obcí mohou být vždy jen obce a to v minimálním počtu tří nebo více. Jeho velikostní faktor bude mít značný vliv na výši finančních prostředků pro zabezpečení jeho činnosti, o čemž pojednává jiná kapitola tohoto materiálu. Další zásadní skutečností je to, že území společenství obcí, které musí tvořit jeden souvislý celek, vznikne spojením území jednotlivých členských obcí. Důležitou podmínkou, která musí být dodržena, je to, že tato nová spolupráce nesmí přesahovat hranice správních obvodů obcí s rozšířenou působností, z výše odůvodněné vazby na výkon přenesené působnosti. Na rozdíl od běžných dobrovolných svazků obcí nemůže být obec členem více než jednoho společenství obcí.

Organizační uspořádání společenství obcí je daleko více přizpůsobeno, jak bude dále konkretizováno, uspořádání obcí jako subjektu vykonávajícího veřejnou správu než uspořádání dobrovolného svazku obcí, jak pojmově, tak konkrétními kompetencemi orgánů společenství obcí.

## **1.2 Právní postavení**

Společenství obcí je právnickou osobou, která je založena na základě smlouvy a jejímž hlavním úkolem je prosazování společných zájmů členských obcí tak, aby byla v souladu s veřejným zájmem. Toto společenství bude mít právní subjektivitu a bude tak moci vystupovat v různých právních vztazích. Jedná se o právnickou osobu veřejnoprávního charakteru s tím, že v zákoně a v zakladatelské smlouvě budou stanovena všechna její práva a povinnosti. Jako právnická osoba bude mít stanovené své sídlo, které se bude nacházet na území jedné z členských obcí.

### 1.3 Úkoly a činnosti společenství obcí

Společenství obcí bude plnit úkoly a činnosti spadající do samostatné i přenesené působnosti obcí, jež nepatří mezi úkoly ze zákona vyloučené k výkonu, v rámci činnosti společenství obcí.. Základní povinností společenství obcí bude vypracovat a schválit program hospodářského a sociálního rozvoje. Projednání a schválení tohoto programu přísluší shromáždění zástupců.

Program hospodářského a sociálního rozvoje společenství obcí je základním koncepčním dokumentem, který s ohledem na vyvážený rozvoj územního obvodu společenství stanovuje základní rozvojové cíle a způsoby jejich dosažení, tj. priority a opatření v rozmístění a rozvoji jednotlivých druhů aktivit společenství. Program se zpracovává na dobu nejméně čtyř let.

Schválený program hospodářského a sociálního rozvoje společenství je jednou z podmínek, která musí být splněna při předkládání projektů spolufinancování „z národních programů“ i ze strukturálních fondů, neboť v souladu s vyžadovaným principem programování jsou při hodnocení a výběru projektů preferovány projekty vycházející ze schválených programových dokumentů a projekty „integrované“, to je takové, jejichž realizace se dotýká více obcí a většího počtu aktivit ( např. cestovního ruchu, infrastruktury, podnikání atd.). Tyto projekty přispívají podstatnějším způsobem k posílení ekonomického postavení společenství obcí i jednotlivých obcí a též k vyváženějšímu územnímu rozvoji.

Program hospodářského a sociálního rozvoje by měl zejména obsahovat:

- analýzu hospodářského a sociálního rozvoje, charakteristiku slabých a silných stránek jeho jednotlivých částí a hlavní směry rozvoje,
- vymezení území, jejichž rozvoj je třeba podporovat s ohledem na vyvážený rozvoj územního obvodu, spolu s uvedením oblastí a zásadních věcných problémů, na něž má být podpora zaměřena, včetně navrhovaných opatření,
- priority a opatření v podpoře aktivit v jeho samostatné působnosti,
- finanční zajištění navrhovaných opatření.

V navrhovaném zákoně budou stanoveny volitelně povinné činnosti, ze kterých se musí společenství vybrat alespoň dvě, jejichž výkon bude zařazen do zakladatelské smlouvy a bude pro společenství obcí závazný. Jedná se o okruhy činností:

- dopravní obslužnost
- školství
- cestovní ruch

- vodní hospodářství
- odpadové hospodářství
- sociální a zdravotnické služby
- kulturní rozvoj
- provádění účetnictví pro obce, které jsou členy společenství.

Rovněž v navrhovaném zákoně budou taxativně stanoveny činnosti, které nebudou moci obce svěřit pro výkon společenství. Jedná se o :

- schvalování územního plánu
- vydávání obecně závazných vyhlášek
- schvalování rozpočtu obce a závěrečného účtu obce
- rozhodování o vyhlášení místního referenda
- navrhování změny katastrálních území uvnitř obce, schvalování dohody o změně hranic a o slučování a připojování
- rozhodování o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranství
- volba starosty, místostarosty a dalších členů rady obce a jejich odvolání z funkce
- udělování a odnímání čestného občanství obce a ceny obce
- nabytí a převod nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce.

Návrh zákona stanoví činnosti v přenesené působnosti, které nebude možné v rámci společenství obcí vykonávat. Stanovená delegace výkonu přenesené působnosti na společenství obcí bude mít povahu veřejnoprávní smlouvy, kdy obce svým vstupem do společenství automaticky převedou předem určený výkon přenesené působnosti. Společenství obcí, jako společný obecní úřad, vykonává jemu svěřený výkon přenesené působnosti, čímž může od členských obcí požadovat příslušně úměrnou částku z příspěvku na výkon státní správy, který obce získávají na pokrytí nákladů s vlastním výkonem.

## **2. Založení a vznik společenství obcí**

### **2.1 Zakladatelská smlouva**

Dohodnou-li se obce, že založí společenství obcí, zastupitelstva těchto obcí zvolí své zástupce do přípravného výboru. Tento výbor připraví návrh zakladatelské smlouvy, který musí být schválen všemi zastupitelstvy obcí, jenž chtějí vstoupit do společenství. Dále přípravný výbor připravuje návrh statutu společenství a návrh programu hospodářského a sociálního rozvoje. Oba tyto návrhy rovněž předběžně projedná a schválí. Předběžné schválení obou návrhů přípravným výborem musí být obsaženo v zápisu z jednání tohoto

výboru, který podepisují všichni jeho členové. Uvedené schválení nemá závazný charakter pouze značně urychlí proces dalšího závazného schvalování v rámci rozhodování na prvním zasedání shromáždění zástupců.

Zákon stanoví podstatné náležitosti zakladatelské smlouvy. Patří k nim:

- označení účastníků smlouvy
- název a sídlo společenství obcí
- vymezení předmětu činnosti společenství obcí v rámci zákona
- stanovení počtu členů shromáždění zástupců zastupující členskou obec a osob, oprávněných činit právní úkony za společenství
- vymezení majetkových práv a finančních prostředků vztahujících se k předmětu činnosti společenství obcí
- stanovení práv a povinností jednotlivých členů společenství obcí, včetně způsobu možného přistoupení, vystoupení a případné vyloučení obce ze společenství obcí
- způsob a rozsah kontroly činnosti společenství obcemi, které je vytvořily
- rozsah výkonu přenesené působnosti na společenství obcí podle podmínek stanovených zákonem.

Obce si mohou stanovit do zakladatelské smlouvy i další náležitosti, které nejsou označeny zákonem jako podstatné.

Vypracovaný návrh zakladatelské smlouvy musí být projednán a schválen zastupitelstvy příslušných obcí, které současně zvolí členy a jejich případné zástupce do shromáždění zástupců společenství obcí. Schválení smlouvy se stvrzuje podpisem starostů jednotlivých obcí, případně jejich zástupců.

Zákon stanoví podmínku, že do jednoho měsíce od podpisu zakladatelské smlouvy musí být svoláno první zasedání shromáždění zástupců. Shromáždění zástupců na prvním zasedání schválí statut společenství obcí, na jehož základě budou stanovena práva a povinnosti všech subjektů v rámci společenství. Současně na tomto zasedání bude z jednotlivých členů shromáždění zástupců zvolen její předseda. Shromáždění zástupců schválí složení výběrové komise a pověří svého předsedu, aby vyhlásil výběrové řízení na funkci tajemníka úřadu společenství.

## **2.2 Statut společenství obcí**

Statut společenství obcí bude upravovat souhrn činností, práv a povinností, které budou úzce souviset s chodem společenství. Zákon stanoví podstatné náležitosti statutu:

- ustanovení všech orgánů společenství obcí, jejich postavení, úkoly, práva a povinnosti

- způsob svolávání shromáždění zástupců, jeho působnost a způsob rozhodování
- schválení tajemníka úřadu společenství obcí a jeho postavení,
- působnost a postavení kontrolního orgánu.

## **2.3 Vznik společenství obcí**

Vlastní vznik společenství obcí nastává prvním dnem následujícího kalendářního roku po registraci zakladatelské smlouvy u příslušného krajského úřadu. Žádost k registraci je nutné předložit v termínu do 1. července běžného roku tak, aby bylo možné zpracovat finanční nároky společenství obcí do návrhu státního rozpočtu na příští rok. Jestliže krajský úřad schválí registraci společenství pro meziobecní spolupráci, oznámí tuto skutečnost do 30ti dnů Ministerstvu vnitra, které vede registr společenství obcí a Ministerstvu financí, které zpracuje nároky společenství obcí do návrhu státního rozpočtu. Dnem registrace vzniká společenství se všemi právními důsledky.

## **3. Orgány společenství obcí**

### **3.1 Shromáždění zástupců**

Shromáždění zástupců je nejvyšším orgánem společenství obcí. Je tvořeno ze všech zástupců obcí společenství, kteří byli delegováni jejich zastupitelstvy. Jednání shromáždění zástupců bude svolávat jeho zvolený předseda alespoň jedenkrát za tři měsíce. Bude-li to požadovat stanovený počet členů shromáždění zástupců (vysloví-li se pro alespoň 1/3 zástupců), musí být svoláno mimořádné jednání v zákonné lhůtě, tj. ve lhůtě, která bude stanovena zákonem.

Shromáždění zástupců je schopno se usnášet je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejich členů. Jestliže není při zahájení jednání shromáždění zástupců přítomna nadpoloviční většina všech členů, ukončí předseda zasedání s tím, že je stanoven náhradní termín pro nové zasedání. Pro rozhodnutí shromáždění zástupců se vyžaduje souhlas 3/5 většiny hlasů přítomných členů shromáždění zástupců (dále jen „kvalifikovaná většina“).

Shromáždění zástupců na svém úvodním zasedání:

- a) schvaluje statut společenství
- b) volí předsedu shromáždění zástupců a členy kontrolního orgánu
- c) pověřuje svého předsedu, aby vyhlásil výběrové řízení na funkci tajemníka
- d) schvaluje plán hospodářského a sociálního rozvoje.

Shromáždění zástupců, z pozice nejvyššího orgánu celého společenství, rozhoduje o všech skutečnostech týkající se předmětu činnosti společenství či jakýkoliv změn z hlediska

celkové organizační struktury společenství obcí - má obdobné postavení, jako zastupitelstvo obce. Shromáždění zástupců volí svého předsedu a jeho místopředsedu, který ho v jeho nepřítomnosti zastupuje. Funkční období předsedy je čtyřleté s ohledem na čtyřletou dobu zpracovaného a schváleného programu hospodářského a sociálního rozvoje. Shromáždění zástupců může svého předsedu odvolat. Výměna člena shromáždění zástupců může nastat kdykoli na základě vůle zastupitelstva obce, které jej do jeho funkce zástupce obce delegovalo.

### **3.2 Úřad společenství obcí**

Úřad společenství obcí bude zabezpečovat vlastní výkon svěřených kompetencí v samostatné i přenesené působnosti. V oblasti samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo shromáždění zástupců a v oblasti přenesené působnosti vykonává činnosti, které byly svěřeny členskými obcemi pro zabezpečení výkonu společenství obcí. Kromě toho bude zhotovovat zápisy a návrhy usnesení shromáždění zástupců, připravovat podkladové materiály k projednání na shromáždění zástupců, poskytovat informace o činnosti společenství a pomáhat jeho kontrolnímu orgánu v jeho činnosti.

V čele úřadu společenství je tajemník. Tajemník je jmenován rozhodnutím valné hromady na základě výsledku výběrového řízení na tuto funkci. Jeho postavení bude obdobné postavení úředníka orgánu územního samosprávného celku, které je upraveno zákonem č. 312/2002 Sb. Jedná se o nezávislou osobu v postavení zaměstnance společenství, která je odpovědná za plnění úkolů úřadu společenství obcí. Tajemník úřadu společenství:

- a) plní úkoly uložené mu shromážděním zástupců nebo jejím předsedou,
- b) vydává vnitřní směrnice úřadu společenství obcí,
- c) řeší pracovně právní vztahy u všech zaměstnanců úřadu společenství
- d) poskytuje informace o činnosti společenství obcí.

### **3.3 Kontrolní orgán společenství obcí**

Kontrolní orgán je jmenovaný shromážděním zástupců a je tvořen z jeho členů. Funkční období tohoto orgánu není omezeno. Shromáždění zástupců může z důvodu zlepšení kvality činnosti tohoto orgánu jmenovat dalšího člena, ale současně může i odvolat člena z kontrolního orgánu. I zde platí zásada, že pokud člen kontrolního orgánu byl právoplatně odsouzen za trestný čin ztrácí členství nejen z tohoto orgánu, ale i ze shromáždění zástupců. Kontrolní orgán má jako hlavní činnost dohlížet na fungování společenství, zejména podávat výroční zprávu o plnění základních programových dokumentů, kontrolovat finanční operace,

kontrolovat hospodaření společenství s movitým i nemovitým majetkem, vedení účetnictví a provedení účetní uzávěrky. Rovněž tento orgán vyřizuje stížnosti od občanů společenství. Ze své činnosti je odpovědný shromáždění zástupců.

Společenství obcí může kromě finančních prostředků vlastnit i movitý i nemovitý majetek. U takového majetku je vždy vlastníkem dané společenství. Členská obec se stává podílovým spoluvlastníkem. V případě, že obec dobrovolně vystoupí nebo bude vyloučena kvalifikovanou většinou ze společenství, bude jí vyplacen odpovídající podíl z majetku společenství, jehož byla členem. V rámci peněžního vyrovnání obec nadále pozbývá práva na veškerý majetek předmětného společenství a rovněž pozbývá platnosti její členství.

#### **4. Zrušení a zánik společenství obcí**

Společenství obcí se zruší rozhodnutím příslušného krajského úřadu o výmazu registrace

- nebude-li mít společenství alespoň tři členské obce
- nedojde-li po čtyřech letech k vytvoření a schválení dalšího programu hospodářského a sociálního rozvoje
- dostane-li se zakladatelská smlouva do rozporu s právními předpisy
- nebude-li svoláno jednání shromáždění zástupců společenství obcí po dobu delší než 6 měsíců a nebude-li v zákonem stanovené lhůtě, kdy krajských úřad pozastaví registraci společenství obcí, zjednána náprava.

Společenství obcí zanikne na základě dohody všech členských obcí.

#### **5. Financování společenství obcí**

##### **5.1 Rozpočet společenství obcí**

Každé společenství obcí má svůj vlastní rozpočet a určuje priority jeho použití. Základní právní normou, podle níž se řídí finanční hospodaření společenství obcí je zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, kde jsou definována pravidla typu: způsob a postup při sestavování, projednávání a schvalování rozpočtu společenství obcí, plnění rozpočtu a jeho následná kontrola hospodaření. Pokud společenství obcí plní úkoly přesahující rámec jednoho rozpočtového roku (územní rozvoj) mělo by sestavovat i rozpočtový výhled, jako pomocný nástroj sloužící pro střednědobé financování.

Rozpočet společenství obcí je každoročně schválen jako vyrovnaný. Přebytkový se může schválit jenom v tom případě, jestliže jsou některé příjmy daného roku určeny k využití až v následujících letech. Pokud by došlo k situaci, kdy plánované výdaje budou vyšší než



plánované příjmy, tedy ke schodkovému rozpočtu, musí být znám zdroj, z něhož bude schodek možné uhradit (finanční zdroj ve formě podílu na výnosech ze sdílených daních bez územní vazby).

### **5.1.1 Obsah rozpočtu společenství obcí**

Obsahem rozpočtu společenství obcí jsou jeho příjmy a výdaje. V případě obcí a krajů zákon jejich příjmy a výdaje jasně vymezuje. V případě společenství obcí jsou příjmy definovány dvousložkově: obligatorně (závazné) a fakultativně, což znamená, že záleží na každém společenství obcí a na jeho aktivitách, jaké položky se v jeho rozpočtu navíc objeví. Příjmy a výdaje společenství obcí se musí závazně členit podle rozpočtové skladby.

### **5.1.2 Příjmy rozpočtu společenství obcí**

Rozsah a struktura příjmů společenství obcí závisí zejména na předmětu činností a na konkrétních aktivitách, které bude vyvíjet. Z tohoto hlediska můžeme společenství obcí označit za tzv. strategický (koordinátor komplexního rozvoje) i výkonný orgán (realizátor), smlouvou stanovených úkolů.

Příjmy společenství obcí můžeme členit na:

#### **a) obligatorní příjmy, tedy závazné příjmy:**

- finanční zdroj ve formě podílu na výnosu sdílených daní (bez územní vazby). Základem výpočtu příspěvku bude systém rozpočtového určení daní .
- členské příspěvky obcí daného společenství obcí, které budou vybírány v Kč na obyvatele a o jehož výši nadále rozhodne dané společenství obcí.
- příjmy z vlastního majetku a z výsledků vlastní hospodářské činnosti.
- 100 % daň z příjmů právnických osob (společenství obcí bude založeno formou právnické osoby)

#### **b) fakultativní příjmy, tedy příjmy nepovinné:**

- dotace ze Státních účelových fondů.
- dotace z fondů Evropské unie.
- dotace z rozpočtů krajů.
- převody prostředků z vlastních peněžních fondů.
- příjmy návratného charakteru.
- převody, dary, dědictví.
- příjmy za pokuty a penále.

## **5.2 Podíl společenství obcí na sdílených daňových výnosech-návrh řešení**

### **5.2.1 Odůvodnění navrhovaného řešení**

V návrhu na finanční zabezpečení činností společenství obcí je předpokládáno zajištění základního finančního zdroje odvozeného z objemu sdílených daňových příjmů sdružených obcí.

Tato varianta se jeví jako optimální také z důvodu její variability směrem k podpoře meziobecní spolupráce zejména u malých obcí. Tento způsob umožňuje podporovat společenství o žádoucí velikosti (10-15 tis.obyv.) a naopak omezovat nežádoucí efekty způsobené vstupem velkých obcí (nad 20 tis. obyv.) do společenství obcí.

Postup stanovení procentního podílu na objemu sdílených daní pro společenství obcí se zásadně neliší od způsobu stanovení procenta, kterým se každá obec podílí na procentní části celostátního hrubého výnosu daní podle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

Vedle sdílených daňových výnosů je možno společenství obcí finančně podporovat formou účelových dotací. Avšak tato varianta se jeví jako nejméně vhodná z následujících důvodů:

a) Existence velkého počtu účelových dotací a s tím spojený jejich složitý mechanismus přerozdělení ze státního rozpočtu do rozpočtů územních samospráv způsobuje dnes dotační politiku méně přehlednou a vytváří prostor pro lobbismus a korupci.

b) Vyšší míra účelových dotací vázaných v rozpočtech obcí způsobuje méně pružné vykonávání obecních funkcí. Municipální politika se v tomto případě ubírá v závislosti na rozhodnutí centrální vlády.

### **5.2.2 Konkrétní postup stanovení výše podílu společenství obcí na sdílených daňových výnosech a jeho důsledky**

- 1) **Počet obyvatel obce ve společenství** ( $SO_i$ ) je upraven (vynásoben) koeficientem ( $\underline{k}$ )  $SOU_i = k \times SO_i$  (**příloha č. 3**). Do hranice cca 10000 obyv. se  $\underline{k}$  pohybuje těsně pod hranicí 1 (preferenze obcí do velikosti 10000 obyv. vstupujících do společenství). Za touto hranicí počtu obyvatel  $\underline{k}$  výrazně klesá (snaha snížit negativní finanční dopady vznikající vstupem obcí nad cca 20000 obyv.)
- 2) **Koeficienty velikostní kategorie obcí** dle přílohy č. 2 z.č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, jsou upraveny pro obce ve společenství tak, že místo intervalů „od-do“ byla použita spojitá závislost, která matematicky aproximuje

(„prokládá“) hodnoty koeficientů velikostní kategorie (VK) stanovené v zákoně (s rostoucí velikostí obce roste výrazně velikostní koeficient obce –  $K_{(SOi)}$ ) – **příloha č. 4**. Koeficient velikostní kategorie společenství ( $VK_S$ ) je stanoven obdobně jako pro obec o velikosti společenství. Velikost společenství odpovídá součtu velikostí obcí ( $SO_i$ ), jejichž počty jsou upraveny koeficientem  $\underline{k}$ .

- 3) **Rozdílový koeficient pro i-tou obec ( $DVK_i$ )** se získá jako rozdíl  $VK_S$  a  $K_{(SOi)}$ .

$$DVK_i = VK_S - K_{(SOi)} \quad (1)$$

***Další postup je už analogií současného zákona o rozpočtovém určení daní.***

- 4) Každá obec ve společenství se na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podílí stanoveným procentem  $P_i$ . Toto procento odpovídá, stejně jako podle dnešního zákona o rozpočtovém určení daní, poměru násobku upraveného počtu obyvatel obce ve společenství ( $SOU_i$ ) a koeficientu velikostní kategorie obce ve společenství ( $DVK_i$ ) k součtu těchto násobků všech obcí v České republice a dále také obcí ve společenství (ty budou zahrnuty dvakrát, vždy s jiným koeficientem) – podrobněji vzorec (2).

$$P_i = \frac{SOU_i \times DVK_i}{\sum_j^m O_j \times VK_j + \sum_i^n SOU_i \times DVK_i} \quad (2)$$

kde  $SOU_i$ .....upravený počet obyvatel obce ve společenství

$DVK_i$ .....rozdílový koeficient

$O_j$ .....počet obyvatel obce

$VK_j$ .....koeficient velikostní kategorie obce dle přílohy č.2 z.č.243/2000 Sb.

$m$ .....počet obcí v České republice

$n$ .....počet obcí ve společenství

- 5) Celkový podíl společenství je roven součtu procentních podílů obcí ve společenství na části celostátního hrubého výnosu daně.

$$P_S = \sum_i^n P_i \quad (3)$$

## **Finanční dopady návrhu**

Finanční zdroj pro společenství ve formě podílu na výnosech sdílených daní (bez územní vazby) má-li motivovat obce k rozsáhlejší typu spolupráce, je navržen tak, aby v průměru odpovídal cca 10 % celkového výnosu sdílených daní všech obcí ve společenství. Např. v případě, že součet sdílených daní bez územní vazby za všechny obce ve společenství bude 50 mil. Kč, potom by finanční zdroj ve formě podílu na výnosech sdílených daní bez územní vazby měl činit cca 5 mil. Kč.

Při odhadované průměrné velikosti společenství 13,3 tis. obyvatel (tento údaj vyplývá z analýzy struktury současných mikroregionů) je finanční zdroj ve formě podílu na výnosech sdílených daní bez územní vazby cca 6 mil. Kč. Z této částky vyplývají následující odhady finančních nákladů.

Odhady finančních nákladů při konkrétním počtu společenství:

- při 25 spol. jsou odhadované náklady cca 150 mil. Kč  
(0,16 % z výnosu sdílených daní odhadovaných v roce 2005)
- při 50 spol. jsou odhadované náklady cca 285 mil. Kč  
(0,30 % z výnosu sdílených daní odhadovaných v roce 2005)
- při 100 spol. jsou odhadované náklady cca 513 mil. Kč  
(0,55 % z výnosu sdílených daní odhadovaných v roce 2005)
- při 556 spol. – v případě, že se sdruží všechny obce do 10 tis. obyvatel jsou odhadované náklady cca 2800 mil. Kč (3 % z výnosu sdílených daní odhadovaných v roce 2005).

V **příloze č. 5** jsou uvedeny odhady finančních nákladů pro jednotlivá hypotetická společenství obcí. Tato hypotetická společenství obcí jsou totožná (strukturou a velikostí) s existujícími mikroregiony.

Při předpokládaném meziročním nárůstu objemu sdílených daní 7,5-8 % budou finanční náklady na meziobecní spolupráce pokryty v maximální variantě (556 společenství) necelými 40 % tohoto meziročního nárůstu.

## **Možné zdroje financování společenství obcí**

Při počítání celkové finanční bilance nároků na daňové příjmy společenství obcí lze v principu rozlišovat následující případy:

### ***1. Financování společenství obcí prostřednictvím podílu na výnosech sdílených daní bez územní vazby bez dopadu na státní rozpočet***

Dojde k přerozdělení stávajícího objemu finančních prostředků s dopadem zejména na velká města, u kterých bude nejvíce snížen předpokládaný každoroční nárůst (při maximálních počtu společenství obcí o 3%).

### ***2. Financování společenství obcí ze státního rozpočtu***

V případě maximálního předpokládané počtu společenství obcí se jedná o 3 % výnosů ze sdílených daní bez územní vazby tj. cca 2,8 mld. Kč, o které by bylo třeba navýšit státní rozpočet, aby nedocházelo k finančním dopadům na ostatní obecní samosprávy.

### ***3. Kombinované financování společenství obcí (např. 50% státní rozpočet a 50% výnosy ze sdílených daní bez územní vazby), což je způsob, který Ministerstvo vnitra považuje za optimální.***

Je třeba však zdůraznit, že žádný z těchto předpokládaných nároků se nebude realizovat v prvních letech po nabytí účinnosti navrhovaných změn, ale postupně v horizontu 3 až 4 let.

## **D) Soulad se závazky vyplývajícími pro Českou republiku s členství v EU**

Návrh nové formy meziobecní spolupráce je v souladu se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z členství v EU. Sama Evropská charta místní samosprávy, vyhlášená na základě sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., podporuje v čl. 10 právo místních společenství se sdružovat. Podle citovaného ustanovení článku mají místní společenství právo pro výkon svých pravomocí spolupracovat a v mezích zákona se k plnění úkolů společného zájmu sdružovat s jinými místními společenstvími. Každý stát uzná právo místních společenství být členy sdružení na ochranu a k prosazování jejich společných zájmů a členy mezinárodního sdružení místních společenství. Obecně lze tedy konstatovat, že i tento kodex komunitárního práva, který Česká republika ratifikovala, podporuje meziobecní spolupráci v rámci zákonem stanovených podmínek pro prosazování zájmů členských samospráv.

## **E) Soulad s ústavním pořádkem**

Návrh nové formy meziobecní spolupráce navazuje na současné právní formy, stanovené zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se tedy o oblast vztahů, které náš právní řád upravuje a proto další zvolená forma meziobecní spolupráce je v souladu s ústavním pořádkem.

## **F) Způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu**

Z hlediska vztahu k dosavadním zákonům je nejdůležitější organické začlenění nové formy meziobecní spolupráce do zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Pro spolupráci formou společenství obcí by bylo vhodné vyhradit zvláštní hlavu následující za hlavou věnovanou spolupráci obcí obecně. V této hlavě by byly zvláštní oddíly věnovány povaze a účelu společenství obcí, kompetencím společenství, organizaci společenství a podpoře společenství státem. Ustanovení týkající se meziobecní spolupráce je potřebné promítnout též do konkrétních ustanoveních o kompetencích orgánů obcí. Toto promítnutí by mělo sledovat jednak kompetence orgánů obcí při konstituování společenství obcí, zejména z hlediska vyhrazené působnosti zastupitelstva, jednak otázku možností výkonu kompetencí jinak vyhrazených orgánům obcím ve stanovených případech společenstvím obcí.

V souvislosti s rozhodovací pravomocí o schválení, přerušení a zrušení registrace společenství obcí je nutné doplnit příslušná ustanovení o kompetencích krajského úřadu v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích.

S ohledem na předmět činnosti společenství obcí (především na výkon v přenesené působnosti) bude nutné novelizovat příslušné právní předpisy, které mají přímou vazbu na jejich výkon.

### **G) Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, hospodářské subjekty, zejména na malé a střední podnikatele, dále sociální dopady a dopady na životní prostředí**

Společenství obcí je nový institut meziobecní spolupráce, u kterého nelze dopředu stanovit, v jaké míře bude obcemi využíván. V souvislosti s tím nelze přesně konkretizovat finanční náklady spojené se zavedením tohoto nového modelu.

Odhad finančních nákladů spojených se zavedením nové formy meziobecní spolupráce byl vyčíslen částkou 30 mil. Kč. V uvedené celkové částce je zahrnutý odhad 15 mil. Kč, který souvisí s nárůstem nové agendy na navýšení funkčních míst na krajských úřadech a náklady s úpravou softwarového vybavení. Ve stejné výši 15 mil. Kč a s obdobných důvodů byl vyčíslen finanční dopad na příslušné finanční úřady.

Na druhé straně lze očekávat významný přínos v oblasti posílení ekonomicko-sociálního postavení venkovských obcí a zlepšení životních podmínek pro jejich občany.

### **H) Přílohy**

Příloha č. 1 – Sdílené daně dle zákona o rozpočtovém určení daní v roce 2003

Příloha č. 2 – Velikostní struktura obcí dle kategorií v zákoně o rozpočtovém určení daní

Příloha č. 3 – Stanovení koeficientu pro stanovení podílu na sdílených daních společenství obcí

Příloha č. 4 – Studium velikostních koeficientů obcí pro stanovení rozpočtového určení daní

Příloha č. 5 – Odhady finančních nákladů pro jednotlivá společenství obcí