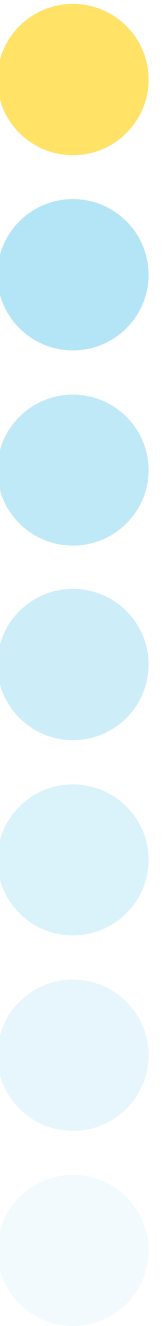


Legislativní úprava společenství obcí a postoje krajů

Marek Jetmar

XXVI. Kolokvium o regionálních vědách,
MUNI ECON, Bořetice, 15. června 2023



Obce a meziobecní spolupráce

- 1. ČR – největší relativní počet obcí v zemích OECD, nejmenší obce z hlediska velikosti území a počtu obyvatel**
- 2. Nedostatečná kapacita malých obcí (administrativní, finanční...)**
- 3. Různé formy meziobecní spolupráce, potenciál však není využit**
- 4. Dominují dobrovolné svazky obcí – asi 700**
 - a) Část DSO je nefunkčních, respektive reálně nevykonává činnost
 - b) Převažují jednoúčelové svazky, víceúčelové svazky tvoří asi 20 %
 - c) Část víceúčelových svazků má ambici hrát výraznější roli při rozvoji území
- 5. Meziobecní spolupráce při výkonu samostatné nebo i přenesené působnosti?**

Proč zavádět společenství obcí do právního řádu?

1. **Potřeba vyšší formy dobrovolné spolupráce obcí.**
2. **Vytvoření nové platformy/nástroje pro výkon agend na základě pověření vybraných gesčních zákonů (např. zákon o odpadech apod.).**
3. **Vytvoření platformy/nástroje pro současnou mimoprávní situaci, kdy DSO vykonávají agendy v přenesené působnosti – zavedení tzv. létajícího úředníka.**
4. **Existence silné poptávky z území:**
 - a) Iniciativy na podporu meziobecní spolupráce vycházející ze strany stávajících DSO – např. Jihlavská výzva.
 - b) Systémová podpora činnosti víceúčelových dobrovolných svazků zajišťovaná řadou krajů – např. Středočeský, Královéhradecký, Jihomoravský.
 - c) Aktivizace DSO – Asociace DSO Středočeského kraje nyní Asociace DSO ČR, výbor SMO ČR apod.
 - d) „Podpora meziobecní spolupráce včetně jejího systémového financování a legislativního ukotvení“ jako jedna z priorit SMO ČR na období 2021+.

Koncepční ukotvení

- 1. Priority MV v oblasti strategického rozvoje meziobecní spolupráce ve funkčních mikroregionech obsažené v Konceptci klientsky orientovaná veřejná správa.**
- 2. Výstup z projektů zaměřených na podporu strategických forem meziobecní spolupráce v ČR realizované SMO ČR v letech 2013-2021 (strategická spolupráce – Obce sobě; Centra společných služeb).**
- 3. Priority MMR v oblasti strategického zaměření meziobecní spolupráce ve funkčních mikroregionech obsažené ve SRR ČR 2021+ a v Konceptci rozvoje venkova ČR.**
- 4. Opakovaná doporučení OECD ohledně nastavení administrativní kapacity na mikroregionální úrovni (obvodech ORP) s cílem zajistit rozvoj těchto území a zlepšit výkon správy.**

Dopady na stávající DSO

1. Společenství obcí neruší existenci žádných stávajících DSO a jiných forem MOS v ČR – Společenství obcí doplňuje MOS v ČR, s kterými je komplementární.
2. Společenství obcí má právní formu DSO – nevzniká tedy nová právní entita („DSO 2.0“).
3. Stávající DSO mají různou povahu a organizační uspořádání a jen část z nich má zájem a kapacitu zaměřit se na strategický rozvoj svého území a plnit úlohy v oblasti veřejné správy.
4. Aby se od sebe odlišily dva druhy MOS a) ad hoc vs. b) strategická, schopná zajistit i výkon veřejné správy, proto MV ve spolupráci s partnery navrhuje vznik Společenství obcí. → Společenství obcí = entita, která bude vykonávat právě především nadobecní úkoly.
5. I v případě Společenství obcí je zachován princip dobrovolnosti, představuje tedy pro obce příležitost.

Hranice působnosti

1. Proč ORP?

- = základní územněsprávní jednotka a prvek veřejné správy,
- pro potřeby vyšší formy spolupráce obcí je třeba území s určitými parametry (funkční mikroregion), navíc bude moci vykonávat přenesenou působnost, která má přímou vazbu na ORP.

2. MV je připraveno přistoupit k úpravě hranic správních obvodů ORP tam, kde to „nesedí“, respektive dle požadavků občanů a obcí. Disponujeme metodikou.

3. Cíli koncepce Klienty orientovaná veřejná správa je přizpůsobit nastavení správy prostorové preferenci a mobilitě obyvatelstva a nevytvářet zbytečné administrativní bariéry.

Etapizace přípravy legislativy na MV

- **Úkol obsažen ve SRRVS a v Konceptci klientsky orientovaná veřejná správa, dále také ve SRR ČR 21+**
- **Výstupy činnosti PS MOS – MV, MMR, SMOČR, SMS, Asociace DSO (rok 2022)**
- **Návrh textu legslativy a důvodové zprávy pro vnitrorezort**
- **Projednávání ve vnitrorezortu a vypořádání připomínek - únor 2023**
- **Mezirezortní připomínkové řízení – březen 2023**
- **Prezenční vypořádání mezirezortního připomínkového řízení dne 20.3. 2023**
- **Vypořádání dalších připomínek**
- **Aktuálně vypořádáno připomínkové řízení. Nyní projednáváno na Legislativní radě vlády**

Text legislativy, novela zákona 128/2000 Sb., o obcích

Společenství obcí

§ 53a

- (1) Společenství obcí je svazek obcí, jehož členy jsou pouze obce nacházející se ve správním obvodu jedné obce s rozšířenou působností, který splňuje podmínky stanovené tímto zákonem a jemuž bylo přiznáno postavení společenství obcí.**
- (2) Předmětem činnosti společenství obcí je vedle činností svazku obcí podle § 50 odst. 1 zajišťování koordinace veřejných služeb na území členských obcí a strategického rozvoje tohoto území. Za tímto účelem společenství obcí zpracovává strategii rozvoje společenství obcí. Strategii rozvoje společenství obcí schvaluje shromáždění starostů třípětinovou většinou všech svých členů.**
- (3) Předmětem činnosti společenství obcí může být i zajišťování činností podle § 53e.**
- (4) Stanoví-li tak zvláštní zákon, může společenství obcí vykonávat i další činnosti.**

Text legislativy, novela zákona 128/2000 Sb., o obcích

§ 53b

- (1) Postavení společenství obcí může nabýt svazek obcí, jehož členy**
 - a) je alespoň 15 obcí, nebo**
 - b) jsou alespoň tři pětiny všech obcí ze správního obvodu obce s rozšířenou působností, jestliže do tohoto správního obvodu náleží méně než 30 obcí.**
- (2) Členy společenství obcí mohou být pouze obce nacházející se ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností.**
- (3) Obec může být členem pouze jednoho společenství obcí.**
- (4) Ve správním obvodu obce s rozšířenou působností, v němž se nachází**
 - a) nejvýše 40 obcí, může vzniknout jedno 1 společenství obcí,**
 - b) 41 až 60 obcí, mohou vzniknout nejvýše 2 společenství obcí,**
 - c) 61 až 80 obcí, mohou vzniknout nejvýše 3 společenství obcí a**
 - d) více než 80 obcí, mohou vzniknout nejvýše 4 společenství obcí.**

Text legislativy, novela zákona 128/2000 Sb., o obcích

§ 53c

- 1) Svazek obcí nabývá postavení společenství obcí dnem nabytí právní moci rozhodnutí krajského úřadu o zápisu postavení společenství obcí do rejstříku svazků obcí. Krajský úřad zapíše skutečnost podle věty první, jsou-li splněny podmínky stanovené v § 53b a 53d. Do rejstříku svazků obcí se zapíše údaj o postavení svazku obcí jako společenství obcí, den nabytí tohoto postavení a den zániku tohoto postavení.**
- (2) Návrh na zápis postavení společenství obcí podává svazek obcí. K návrhu na zápis přiloží**
 - a) stanovy, v nichž je uvedeno, že svazek obcí je společenstvím obcí, a v nichž jsou upraveny orgány podle § 53d, a**
 - b) dokumenty prokazující splnění podmínek podle § 53b.**
- (3) Opis rozhodnutí krajského úřadu podle odstavce 1 zašle krajský úřad Ministerstvu vnitra.**
- (4) Název společenství obcí obsahuje označení „společenství obcí“, které může být nahrazeno zkratkou „S. O.“.**
- (5) Součástí sbírky listin rejstříku svazků obcí jsou návrh na zápis postavení společenství obcí podle odstavce 2 a jeho přílohy, rozhodnutí podle odstavce 1 a rozhodnutí podle § 53f.**

Text legislativy, novela zákona 128/2000 Sb., o obcích

§ 53d

(1) Nejvyšším orgánem společenství obcí je shromáždění starostů.

(2) V čele společenství obcí stojí předseda, který zastupuje společenství obcí navenek. Předseda je volen shromážděním starostů z řad jeho členů. Stanovy společenství obcí stanoví způsob zastupování předsedy společenství obcí, pokud nevykonává svou funkci.

(3) Rozpočet společenství obcí schvaluje shromáždění starostů.

(4) Stanovy mohou určit další orgány společenství obcí.

Text legislativy, novela zákona 128/2000 Sb., o obcích

§ 53e

(1) Výkon správních činností⁵⁹⁾ může obec zajišťovat prostřednictvím zaměstnance společenství obcí, jehož je obec členem, a to v rozsahu, který určí tajemník obecního úřadu.

(2) Výkon správních činností v přenesené působnosti může obec zajišťovat prostřednictvím zaměstnance společenství obcí pouze ve vztahu k přenesené působnosti, kterou podle zákona vykonávají všechny obecní úřady. Prostřednictvím zaměstnance společenství obcí nemůže obec zajišťovat výkon přenesené působnosti podle volebních zákonů.

(3) Zaměstnanec společenství obcí vykonávající správní činnosti podle odstavce 1 má postavení úředníka územního samosprávného celku zařazeného do obecního úřadu. Oprávnění stanovit a ukládat zaměstnanci společenství obcí pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jeho práci a dávat mu k tomu účelu závazné pokyny má v rozsahu stanoveném v odstavci 1 tajemník obecního úřadu; ostatní práva a povinnosti zaměstnavatele vykonává vůči tomuto zaměstnanci společenství obcí. Na zaměstnance a na společenství obcí se při tom vztahují ustanovení zákona o úřednících územních samosprávných celků obdobně.

⁵⁹⁾ § 2 odst. 3 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

Text legislativy, novela zákona 128/2000 Sb., o obcích

§ 53f

Krajský úřad rozhodne o zrušení postavení společenství obcí na návrh společenství obcí. Nesplňuje-li společenství obcí některou z podmínek stanovených v § 53b odst. 1 až 3 po dobu 6 měsíců, je povinno do 30 dnů od uplynutí této doby podat krajskému úřadu návrh na zrušení postavení společenství obcí. Nesplní-li společenství obcí povinnost podle věty druhé, vyzve krajský úřad společenství obcí ke zjednání nápravy ve lhůtě alespoň 6 měsíců, a není-li ve stanovené lhůtě náprava zjednána, rozhodne o zrušení postavení společenství obcí i bez návrhu. Krajský úřad současně rozhodne o změně názvu svazku obcí tak, aby neobsahoval označení podle § 53c odst. 4. Opis rozhodnutí podle věty první nebo třetí zašle krajský úřad Ministerstvu vnitra. Krajský úřad zaznamená v rejstříku svazků obcí údaj o zrušení postavení společenství obcí a změnu názvu společenství obcí.

Pozice krajů ke společenství obcí

K předložené úpravě se kraje vyjadřovaly z několika hledisek:

- a) Postavení a právní forma společenství obcí
- b) Počet obcí, které mohou tvořit společenství obcí a počet společenství
- c) Činnost sdíleného úředníka
- d) Odpovědnost za činnost sdíleného úředníka
- e) Vedení rejstříku společenství obcí

Připojily i širší komentáře k fungování obcí a návrhy změn.

Pozice krajů k právní formě společenství obcí

Vnitro uvažovalo o vytvoření specifické formy meziobecní spolupráce paralelní ke stávajícím dobrovolným svazkům obcí. Toto řešení by umožnilo nově upravit postavení těchto entit, podrobněji specifikovat postavení jejich orgánů a případně uplatnit i povinnost členství.

Na základě jednání se zástupci SMO ČR, SMS a Asociace dobrovolných svazků obcí ČR se názor posunul směrem k využití současného institutu dobrovolného svazku obcí, tj. respektování principu dobrovolnosti spolupráce a odlišení těch svazků, které mají strategický a víceúčelový charakter a umožnit jim se posunout na vyšší úroveň spolupráce.

Jedním z důvodů byla i snaha o podporu již existujících svazků respektujících principy společenství a hladká kontinuita jejich činnosti.

Pozice krajů k právní formě společenství obcí

Kompromisní nastavení postavení společenství obcí se však stalo předmětem návrhů a úprav ze strany krajů. Jihočeský kraj právě s ohledem na strategické zaměření činnosti společenství obcí ve správním obvodu ORP požadoval, aby členství bylo povinné. Z tohoto důvodu podporoval úpravu samostatné právnické osoby zcela odlišné od dobrovolného svazku obcí.

Zcela protichůdné stanovisko uplatňoval Jihomoravský kraj, obdobně či zcela totožně rovněž kraj Liberecký, Pardubický, Středočeský, Královéhradecký či Plzeňský, které požadovaly spojit navrhované role společenství obcí s existujícími dobrovolnými svazky obcí.

Pozice krajů ke stanovení minimálního počtu obcí pro vznik společenství

V předložené úpravě bylo uvedeno, že postavení společenství obcí může nabýt svazek obcí a) jehož členy je alespoň 20 obcí, nebo alespoň tři pětiny všech obcí ze správního obvodu obce s rozšířenou působností, jestliže do tohoto správním obvodu náleží méně než 30 obcí, nebo b) jehož členské obce mají dohromady nejméně 60 % obyvatel správního obvodu obce s rozšířenou působností k 1. lednu kalendářního roku, v němž byl podán návrh na zápis nabytí postavení společenství obcí do rejstříku společenství obcí.

Smyslem bylo podpořit vznik společenství obcí, které budou reprezentovat podstatnou část obcí a občanů ve správním území ORP.

Pozice krajů ke stanovení minimálního počtu obcí pro vznik společenství

Část regionů - např. Jihomoravský kraj, považovala za nutné splnění obou podmínek současně, což však nebylo záměrem předkladatele. Jako příliš omezující se jim pak jevilo stanovení minimálního počtu obcí ze správního obvodu ORP (Pardubický kraj, Středočeský kraj, Plzeňský kraj či Moravskoslezský) a jen jedno společenství ve správním obvodu (případně dvě u obvodů majících více než 40 obcí).

Návrh dále zakotvuje, že obec může být členem pouze jednoho společenství obcí. Vzhledem ke stávající praxi, kdy obec může být členem neomezeného počtu dobrovolných svazků, kraje (např. Královéhradecký) poukázovaly na složitost transformace stávajících svazků do společenství obcí.

Pozice krajů ke stanovení minimálního počtu obcí pro vznik společenství

Zatímco v prvním případě se krajům vyhovělo, tj. došlo ke snížení minimálního počtu obcí na 15 a zrušení minimální proporce na počtu obyvatel správního obvodu ORP (zde bez náhrady), možnost násobného členství obcí ve společenství je dále znemožněna. Naopak k velkému rozvolnění došlo v kontextu možnosti zvýšení počtu společenství obcí ve správních obvodech ORP s vysokým počtem obcí. V území, kde je více než 40 obcí mohou vzniknout společenství 2, v případě více než 60 obcí pak společenství 3 a u více než 80 obcí dokonce až 4!

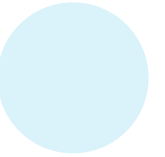
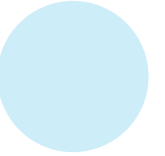
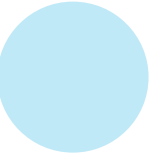
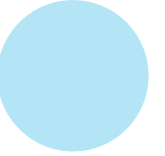
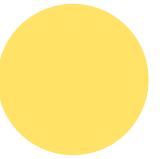
Toto řešení, pokud by reálně nastalo, by však fakticky znemožnilo plnění strategických záměrů rozvoje funkčního mikroregionu (odlišná situace ORP Černošice vs ORP Znojmo).

Pozice krajů k vedení rejstříku společenství obcí

Ministerstvo vnitra zvažovalo různé varianty provádění zápisu o zapsání statusu společenství obcí a vedení rejstříku.

S ohledem na různorodost praxe vedení rejstříků dobrovolných svazků obcí ze strany krajských úřadů, pochybnostem o platnosti zde uváděných údajů a časté nepřehlednosti této evidence, se v předloženém znění novely navrhovalo odlišení rejstříku společenství obcí od již zmíněných rejstříků dobrovolných svazků obcí a jeho vedení přímo Ministerstvem vnitra.

V průběhu připomínkového řízení v podstatě všechny připomínkující kraje rozporovaly oddělení způsobu zápisů a požadovaly svěření zápisu a výmazu společenství obcí krajům. Ministerstvo těmto požadavkům ustoupilo a návrhům vyhovělo.



Pozice krajů k činnosti sdíleného úředníka

Sdílený („létající“) úředník by měl pomáhat obcím při výkonu správy. V případě výkonu přenesené působnosti se jedná o činnosti zajišťovanou všemi obcemi (tj. obcemi prvního typu). Rozsah činnosti zajišťované výše uvedeným expertem, či experty by stanovil tajemník obecního úřadu, fakticky však starosta, poptávající obce.

Jihomoravský kraj argumentoval, že vzhledem k rozdílným podmínkám v jednotlivých obcích v oblasti personálního obsazení, potřeb občanů, občanské vybavenosti apod. bude vcelku náročné hledat mezi obcemi shodu. Není tudíž zřejmé, jak bude řešena situace v případě nápadu velkého množství činností, tj. kterou obec létající úředník upřednostní (zda podle časového hlediska, hlediska závažnosti či hrozící škody, či podle úkolu tajemníka). Podobně se vyjádřil i kraj Královéhradecký.

Je zřejmé, že v rámci společenství obcí bude muset dojít k vytvoření mechanismu, který upraví způsob prioritizace řešení úkolů. V současné době se uvažuje o doplnění legislativy o smluvní vztah mezi obcí a společenstvím, kterým se bude řešit poptávka obcí a posílení postavení předsedy společenství, který by byl zodpovědný za rozdělování úkolů úředníka.

Pozice krajů k odpovědnosti za činnost sdíleného úředníka

Liberecký kraj považoval výkon státní správy prostřednictvím společenství obcí, resp. „létaujícího úředníka“ za velmi problematický z hlediska příp. odpovědnosti za vydání zákonného a věcně správného rozhodnutí a i za příp. škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, půjde vždy za obcí jako správním orgánem, i když to způsobí onen úředník. Za lepší variantu proto považuje stávající systém veřejnoprávních smluv, když tady je kompetence delegována smluvně se vším všudy na jinou obec.

V kontextu navrhované úpravy se však jednalo o nedorozumění. Tj. podle návrhu novely zákona nevykonává Společenství obcí žádné správní činnosti. Tzv. „létaující úředník“ vykonává správní činnosti pouze ve smyslu přípravy rozhodnutí. Úředník pomáhá členským obcím při výkonu přenesené působnosti v základním rozsahu. Oproti institutu veřejnoprávní smlouvy nedochází k převodu působnosti na jinou obec. Využití sdílené administrativní kapacity při zajištění přeneseného výkonu správy je tedy vhodně použitelné právě v situaci, kdy obce nechtějí přijít o kontrolu nad výkonem správy.

Co se týče osobní odpovědnosti za vytvářené materiály, postupuje se díky jeho podřízenosti zák. č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků obdobně jako v případě pochybení úředníků samosprávy.

Pozice krajů k vedení rejstříku společenství obcí

Ministerstvo vnitra zvažovalo různé varianty provádění zápisu o zapsání statusu společenství obcí a vedení rejstříku.

S ohledem na různorodost praxe vedení rejstříků dobrovolných svazků obcí ze strany krajských úřadů, pochybnostem o platnosti zde uváděných údajů a časté nepřehlednosti této evidence, se v předloženém znění novely navrhovalo odlišení rejstříku společenství obcí od již zmíněných rejstříků dobrovolných svazků obcí a jeho vedení přímo Ministerstvem vnitra.

V průběhu připomínkového řízení v podstatě všechny připomínkující kraje rozporovaly oddělení způsobu zápisů a požadovaly svěření zápisu a výmazu společenství obcí krajům. Ministerstvo těmto požadavkům ustoupilo a návrhům vyhovělo.

Širší návrhy krajů

V souvislosti s předložením novely zákona se kraje vyjadřovaly i k širším hlediskům nastavení veřejné správy na místní úrovni a fungování obcí.

Např. Jihomoravský kraj a zcela totožně i Plzeňský velmi výstižně upozornily na skutečnost, že působnost obcí prvního typu při výkonu přenesené působnosti je vymezena celkově 52 zákony s desítkami různých činností, o kterých s ohledem na obecně nízkou četnost instančních kontrol na této úrovni obcí neví Ministerstvo vnitra spolehlivě, zda a v jaké kvalitě jsou vlastně vykonávány.

Zde je však potřeba uvést, že kontrolu výkonu státní správy činí krajské úřady.

Širší návrhy krajů

Příkladem je požadavek na:

- Zbavení obcí 1. typu výkonu státní správy v podobě přenesené působnosti, (x MV zpracovává materiál umožňující odbřemenění malých obcí a uvažuje o rozšíření a posílení soustavy POU).
- Zrušení úrovně obcí s pověřeným obecním úřadem, (x MV uvažovalo asi před 13 lety.)
- Koncentrace výkonu přenesené působnosti pouze na ORP (Jihočeský kraj). (x Vzdálení služeb veřejné správy občanům – matriky, stavební úřady.)
- Zpracování strategie rozvoje společenství obcí dle Metodiky přípravy veřejných strategií (Jihomoravský kraj). (x Metodika je ale vhodná pro formulování celostátních koncepcí a není pro samosprávu závazná.)

Shrnutí

- Návrh společenství obcí představuje kompromis mezi představami MV, SMO ČR, SMS, Asociace DSO ČR, krajů a rezortů.
- Společenství obcí vytváří nástroj pro možnou decentralizaci úkolů na pomezí samostatné a přenesené působnosti.
- Kraje zaujaly z různých pohnutek obezřetný až negativní postoj, což bylo překvapením pro zbývající partnery. Dopady na fungování krajů (a jeho kontrolní činnost) jsou nulové.
- Koncept společenství obcí je předložen na jednání vlády bez rozporů.
- Možnost využití institutu společenství obcí coby stavebního kamene diskutovaného metropolitního svazku.

Děkuji za pozornost



Ing. Marek Jetmar, Ph.D.

Ministerstvo vnitra

Vysoká škola AMBIS

