

Příloha č. 1:

Odůvodnění potřebnosti projektu „Podpora meziobecní spolupráce“

1. Úvod

Česká republika patří společně s Francií k zemím, kde je největší počet obcí a tím i nejnižší počet obyvatel na průměrně velikou obec v rámci celé EU. V dalších zemích, zejména západoevropských, došlo v průběhu 70 let k procesu slučování obcí do větších celků, nebo k integraci zesponu prostřednictvím podpory různých forem meziobecní spolupráce (společenství obcí, svazků obcí apod.)

Na území dnešní České republiky k procesu slučování došlo také, nicméně po roce 1989 došlo k opětovnému rychlému nárůstu počtu obcí, a to díky procesu štěpení obcí. Nevýhodou není v první řadě velký počet malých obcí, ale jejich malá ekonomická síla. Ta prakticky znemožňuje jednotlivým malým obcím zajišťovat výkon veřejné správy a plnit úkoly v oblasti veřejných služeb pro obyvatelstvo na úrovni standardu v České republice.

Na druhou stranu existence velkého množství malých obcí je velkou hodnotou, protože zatímco na celostátní nebo krajské úrovni je důvěra v politiky a politické procesy malá, právě u obcí je důvěra v místní politiky velice vysoká.

Místním komunitám s vlastní identitou je svěřena, prostřednictvím instituce obce, pravomoc rozhodovat o svém rozvoji. Určitým negativním jevem velkého počtu obcí je nemožnost zvládat množství svěřených agend s minimálním nebo dokonce žádným profesionálním personálním zázemím obce. Částečným řešením je neustálé posilování přenesené působnosti obcí na úrovni tzv. obcí III. typu (ORP). Tím však dochází k procesu postupného oslabování samostatné působnosti obcí.

Svaz měst a obcí ČR se domnívá, že nelze administrativními kroky činěnými vrchnostensky usilovat o snižování počtu obcí. Naopak, z diskuzí s kolegy ze zahraničních asociací a zástupci již fungujících svazků vyplývá, že efektivním řešením potřeb obcí je cesta meziobecní spolupráce založené na dobrovolném přístupu.

2. Historické souvislosti

Politické změny po roce 1989 se promítly, mimo jiné, do obnovení činnosti územní samosprávy. Obec se stala samostatným právním a ekonomickým subjektem, základním článkem územní samosprávy. Došlo k oddělení územní samosprávy od státní správy a byl vytvořen prostor pro nezávislé fungování obcí.

Charakteristickým znakem pro územní samosprávu v České republice byl růst počtu obcí, a to zejména jako důsledek dřívějšího nedobrovolného (vrchnostenského) slučování. V roce 1989 existovalo v České republice 3 527 obcí, k 1. 1. 1994 jich bylo již 6 231.

V současné době je v ČR 6 248 obcí (stav k 1.1.2013 podle Českého statistického úřadu) a jejich počet se neustále mění. Velikostní struktura obcí v současnosti je vyjádřena v TAB 1.

TAB 1: Velikostní struktura obcí

Počet obyvatel	Počet obcí
do 199	1 648
200 – 499	2 043
500 – 999	1 271
1 000 - 1 999	659
2 000 – 4 999	367
5 000 – 9 999	128
10 000 – 19 999	68
20 000 – 49 999	42
50 000 – 99 999	17
100 000 a více	5
Celkem	6 248

Zdroj: Ministerstvo vnitra ČR

Celkový počet obcí do 500 obyvatel je 3 691, což je 59 %. Obcí nad 10 000 obyvatel je celkem 132, což jsou zhruba 2 % z celkového počtu obcí. Průměrný počet obyvatel na jednu obec je v České republice cca 1 600, což řadí Českou republiku k zemím s nejnižším průměrným počtem obyvatel na jednu obec v Evropě.

Vedle samosprávy vykonává každá obec v tzv. přenesené působnosti státní správu, kterou na ni stát deleguje v souladu s právními předpisy. Stát však nedeleguje výkon státní správy na všechny obce ve stejné míře a rozlišujeme zde (velice zjednodušeně řečeno) tři úrovně delegace státní správy na orgány obcí.

Všech 6 248 obcí vykonává ve stejné míře samosprávu a ve stejné míře také základní penzum přenesené působnosti.

Na více než 380 obcí však stát přenesl více pravomocí, pak hovoříme o obci s pověřeným obecním úřadem, kdy přenesená působnost ve věcech stanovených zvláštními zákony je vykonávána tímto pověřeným obecním úřadem. Pověřený obecní úřad vykonává přenesenou působnost pro území více obcí.

Na 205 obcí však stát přenesl při zrušení ještě více pravomocí a pak hovoříme o obcích s rozšířenou působností (odtud tedy zkratka SO ORP = správní obvod obce s rozšířenou působností), jejichž správní obvod je samozřejmě větší než správní obvody

pověřených obecních úřadů. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností nahradily společně s krajskými úřady bývalé územní orgány státní správy – okresní úřady, jejichž činnost skončila k 31. 12. 2002, a tím byla ukončena tzv. druhá fáze reformy veřejné správy. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností vykonávají pro svůj správní obvod například působnost živnostenského úřadu nebo agendu na úseku životního prostředí. Správní obvody obcí s rozšířenou působností (někdy též nazývané malé okresy) byly formovány jako přirozené spádové regiony okolo významných místních sídel.

V samostatné působnosti mohou obce mezi sebou spolupracovat zcela volně. Nejběžnější formou institucionalizované spolupráce je vytváření dobrovolných svazků obcí. Podle databáze Centra pro regionální rozvoj byl celkový počet svazků obcí v České republice 564 (k 1. listopadu 2010). Dobrovolné svazky obcí jsou zřizovány na základě zákona o obcích. O vytvoření svazku obcí, popřípadě o vstupu do již existujícího svazku rozhoduje zastupitelstvo příslušné obce. Obce jsou velice často členy více dobrovolných svazků obcí najednou. Členství obce hned v několika svazcích obcí tak čistě z pragmatického hlediska vede ke tříštění zdrojů, úsilí i aktivit a u řady obcí je tak členství v některém ze svazků obcí pouze formální záležitostí.

Zaměření činnosti jednotlivých dobrovolných svazků obcí je velice různorodé. Ve valné většině případů jsou však monotematicky zaměřené, a to na oblast vodohospodářství nebo na výstavbu plynovodu. Za časté lze označit také svazky obcí, které mají za cíl podporu cestovního ruchu. „Monotematické“ svazky obcí jsou zakládány buď ke splnění dílčích cílů (výstavba společného vodovodu, kanalizace, plynovodu) nebo jsou zaměřeny jen na jednu oblast (podpora cestovního ruchu v místním regionu, provozování vodovodů a kanalizací, atd.).

Dobrovolné svazky obcí, které by svou činností zaštiťovaly více témat, a navíc by působily ve správním obvodu obcí s rozšířenou působností, jsou ojedinělé.

3. Odůvodnění potřebnosti projektu

Jak vyplývá z TAB 1, je v České republice velké množství malých obcí. Nadpoloviční většina obcí nemá žádný stálý aparát nebo alespoň starostu, který by se práci pro obec mohl věnovat na plný úvazek (hovoříme o tzv. neuvolněných starostech, kteří svou starostenskou funkci vykonávají při svém stálém zaměstnání). Z historických důvodů je zde odůvodněný odpor k administrativnímu (vrchnostenskému) slučování obcí. Stejně tak mezi obcemi neustále přetrvává nedůvěra ke vzájemné systematické spolupráci. Hlavním cílem projektu tak je odstranit nedůvěru obcí ke vzájemné spolupráci. K naplnění tohoto cíle slouží veškeré aktivity projektu.

Cílem projektu tak je na vybraných tématech projektu ukázat, že vzájemná spolupráce je pro spolupracující obce dlouhodobě prospěšná:

1. z hlediska možné finanční úspory (např. společný nákup elektrické energie nebo plynu, společný nákup služeb na svoz a zpracování komunálního odpadu včetně společné administrace těchto činností);
2. z hlediska zkvalitňování výkonu veřejné správy (společná administrace procesu zadávání veřejných zakázek, zajištění odborného zázemí v oblasti účetnictví nebo právních služeb, zajištění společné administrace výběru místních poplatků);
3. z hlediska zkvalitňování poskytovaných veřejných služeb (společné zajištění činností v oblasti cestovního ruchu, základního školství nebo sociálních služeb).

Cílem projektu tak je zpracovat pokročilé analýzy vybraných oblastí vhodných k meziobecní spolupráci na úrovni správních obvodů obcí s rozšířenou působností a na konkrétních příkladech ukázat, že vzájemná spolupráce obcí přináší efekt ve zkvalitnění výkonu veřejné správy, zkvalitnění poskytování veřejných služeb a možnou finanční úsporu.

Projekt musí při jednotné metodice popsat velmi rozdílné regiony v České republice. Zcela odlišná situace je např. v zázemí velkých měst (např. okolí Prahy, Brna), v jižních Čechách, na Vysočině, kde jsou velmi malé obce, na jižní Moravě a všeobecně na Moravě, kde i tradiční vesnice jsou poměrně velké. Další rozdíly lze vysledovat mezi regiony, kde je obyvatelstvo ustálené po mnoho staletí a regiony, kde v průběhu posledních 2-3 generací došlo k velkým změnám.

Cílem projektu je také analyzovat činnost stávajících svazků obcí a tam, kde je to možné, napomoci s transformací stávajících svazku obcí „monotematických“ na svazky obcí s širokou mírou působnosti. V místech, kde svazky obcí na úrovni správního obvodu obcí s rozšířenou působností vůbec neexistují, připravit ve vzájemné spolupráci s obcemi podklady pro vznik svazků obcí jakožto subjektů práva.

Vhodnou územní jednotkou pro vytváření meziobecní spolupráce se jeví správní obvody obcí s rozšířenou působností. Správní obvody obcí s rozšířenou působností vznikly jako přirozená spádová území v rámci II. fáze reformy veřejné správy. Na obce s rozšířenou působností byla převedena část působností zrušených okresních úřadů. V oblasti přeneseného výkonu státní správy je tak území celé České republiky pokryto. Obce ve správním obvodu obce s rozšířenou působností jsou spolu nuceny při zajištění výkonu agend v oblasti přenesené působnosti komunikovat. Proto se jako přirozené jeví usilovat o vytvoření dobrovolných svazků obcí právě v územních obvodech obcí s rozšířenou působností a využít tuto již existující územní strukturu ke spolupráci obcí v oblasti samostatné působnosti.

4. Odůvodnění výběru témat pro spolupráci obcí

Při výběru témat vhodných ke spolupráci byly zohledněny následující kritéria:

- A. musí jít o agendu, kterou obce vykonávají v samostatné působnosti (nesmí tedy jít o přenesený výkon státní správy);
- B. musí jít o témata, která obce aktuálně ve velkém měřítku řeší (zvolené téma musí obce aktuálně „pálit“);
- C. musí jít o témata, která nejsou řešitelná pouze na území jedné obce, ale přesahují hranice jednotlivých obcí;
- D. musí jít o témata, při kterých je vhodná spolupráce malých obcí a středních a velkých měst.

Na základě takto zvolených kritérií byla vybrána následující témata vhodná ke spolupráci:

1. Základní školství a předškolní vzdělávání

- A. Zajištění základního a předškolního vzdělávání je agendou, kterou obce vykonávají v samostatné působnosti. Obce rozhodují o tom, kolik škol a školek (a zda vůbec) budou zřizovat.
- B. Zejména malé obce mají vzhledem k demografickému vývoji problémy s udržení potřebného množství dětí ve školách. V okolí velkých měst je pak palčivým problémem otázka dojíždění dětí. V oblasti předškolního vzdělávání (mateřských školek) je palčivým problémem (zejména ve městech a příměstských oblastech) jejich přeplněnost.
- C. Řešení problému základního školství a předškolního vzdělávání je tak problémem, který nelze řešit pouze na území jedné obce, ale i s ohledem na dojíždění za prací v celém malém regionu.
- D. Jde o oblast, kterou musí společně řešit jak malé obce tak střední a velká města. Je zde silná tendence posílat děti do lépe vybavených městských škol. Na druhou stranu je zde nedostatek dětí ve venkovských školách.

2. Odpadové hospodářství

- A. Zajištění odvozu a zpracování komunálního odpadu je oblastí, která patří do samostatné působnosti obcí. Obce rozhodují o tom, který subjekt zajistí svoz a zpracování odpadu. Spolupráce mezi obcemi je možná i v oblasti třídění odpadů.
- B. Zajištění optimálních podmínek (nejen finančních) pro zajištění svozu a zpracování komunálního odpadu je dlouhodobým problémem vhodným k meziobecní spolupráci.



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

- C. Zajištění svozu odpadu je řešitelné individuálně, ale spoluprací mezi obcemi je možné dosáhnout větší efektivity a úspor a zároveň i zvýšení úrovně, např. při třídění odpadů.
- D. Zajištění svozu a zpracování odpadů je problematika, kterou musí řešit všechny velikostní kategorie obcí.

Do budoucna lze navíc očekávat další zpřísnování legislativy v této oblasti, což povede k větším finančním a kapacitním nárokům obcí při plnění zákonných požadavků.

3. Sociální služby

- A. Jde o agendu vykonávanou v samostatné působnosti. Obce prostřednictvím sociálních služeb zajišťují pomoc při osobní péči, stravování, ubytování, pomoc při udržování chodu domácnosti, ošetřování, poskytnutí informace, zprostředkování kontaktu se společenským prostředím, psychoterapie a socioterapie, pomoc při prosazování práv a zájmů klientů sociálních služeb.
- B. V rámci reformy sociálních služeb bylo zajištění poskytování sociálních služeb ve zvýšené míře převedeno na obce a to bez dostatečného finančního zajištění.
- C. Téma sociálních služeb by primárně mělo být řešeno přímo v místě. Skutečnost je však taková, že cílová skupina sociálních služeb má tendenci migrovat do míst, kde jsou sociální služby poskytovány ve stacionárních zařízeních. Dochází tak k „vykořenění“ většinou starších občanů z míst, kde žili celý svůj dosavadní život. Dalším aspektem je vysoká finanční náročnost takového řešení.
- D. Jde o téma vhodné pro spolupráce všech velikostních kategorií obcí.

4. Volitelné téma

Obce si mohou zvolit jakékoliv jiné další vhodné téma ke vzájemné spolupráci, např.: úspora vynaložených finančních prostředků při nákupu energií, spolupráce v oblasti veřejné dopravy, podpory cestovního ruchu, kultury, přeshraniční spolupráce, vzdělávání, zavádění standardů a další.