

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Pavel Doležel

Dobrovolné svazky obcí

Bakalářská práce

Olomouc, 2017

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma "Dobrovolné svazky obcí" vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne

Podpis

Poděkování:

Děkuji paní JUDr. Olze Pouperové, Ph.D., vedoucí mé bakalářské práce za její ochotu, cenné připomínky a celkově její pomoc při psaní této práce. Dále bych rád poděkoval své rodině a své přítelkyni za pomoc a podporu.

Obsah

Seznam použitých zkratké.....	5
1. Úvod.....	6
2. Základní pojmy.....	7
2.1. Obce a jejich působnost.....	7
2.2. Spolupráce mezi obcemi.....	11
2.2.1. Motivy.....	13
2.2.2. Dobrovolné svazky obcí.....	14
3. Podmínky fungování a možný přínos svazků obcí.....	16
3.1. Založení a vznik.....	16
3.2. Předmět činnosti svazků obcí.....	19
3.3. Organizační struktura.....	22
3.4. Majetek a hospodaření svazků obcí.....	23
3.5. Práva občanů členských obcí.....	25
3.6. Výhody a nevýhody.....	26
4. Dobrovolný svazek obcí mikroregionu Moštěnka.....	29
4.1. Organizační struktura.....	30
4.2. Stanovy a cíle svazku.....	31
4.3. Konkrétní činnosti svazku.....	32
5. Závěr.....	36
6. Zdroje.....	38
7. Anotace.....	43

Seznam použitých zkratek

Školský zákon - zákon č. 561/2004 Sb., o předškolní, základní, střední, vyšší odborné a jiném vzdělávání (školský zákon)

Zákon o obcích - zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon o krajích - zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů - zákon č. 250/2000 Sb., rozpočtová pravidla územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

Občanský zákoník - zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

1. Úvod

Právní řád České republiky zakotvuje existenci obcí, jakožto takzvaných základních územních samosprávných celků. Obce jsou ze zákona povinny uskutečňovat určitou výseč veřejné správy. V této souvislosti se mluví o samostatné a přenesené působnosti obce. V přenesené působnosti vykonávají orgány obce státní správu. Samostatná působnost je potom klíčovou oblastí činnosti obce, právě na ní především je založena takzvaná obecní samospráva, tedy výkon určitých činností obcí, jejím jménem a na její odpovědnost s cílem chránit zájmy svých občanů.

K realizaci svých působností má obec k dispozici určité prostředky, příjmy. Ty, obzvláště u obcí malých, ovšem mnohdy zdaleka nemusí dostačovat k řádnému výkonu péče o občany obce a jejich potřeby. Zákon o obcích proto zakotvuje možnost obcí spolupracovat mezi sebou, nebo i s jinými subjekty, v rámci samostatné působnosti, za účelem dosahování lepších výsledků a lepšího poskytování služeb svým občanům.

Cílem této práce je prozkoumání jedné z těchto forem spolupráce a to konkrétně sdružování obcí do dobrovolných svazků obcí. Práce se bude nejprve věnovat obcím jako takovým, jejich působnosti a zejména té samostatné, poněvadž právě pro plnění úkolů v samostatné působnosti je možné zakládat svazky obcí.

Dále se bude práce věnovat obecně formám spolupráce mezi obcemi a motivy pro tuto spolupráci. Hlavní část práce však bude věnována svazkům obcí u nichž bude práce zkoumat podmínky jejich fungování. Konkrétně jejich založení a vzniku, možné předměty činnosti, organizační strukturu svazků obcí a práva občanů sdružených obcí. Práce se též bude věnovat i majetku a hospodaření svazků obcí, ale jen okrajového hlediska, neboť to je téma, které by samo stačilo na celou bakalářskou práci.

Poslední část bude věnována "Dobrovolnému svazku obcí mikroregionu Moštěnka". Tento svazek bude popsán a na jeho příkladu bude zhodnocen možný přínos, který může obcím vyplynout z meziobecní spolupráce formou sdružování se v dobrovolných svazcích obcí. U tohoto svazku obcí bude zkoumána zejména jeho aktivita za posledních pět let.

Cílem práce obecně, je prozkoumat dobrovolné svazky obcí jako formu spolupráce obcí z teoretického hlediska, ale i z hlediska praktického, tedy co konkrétně může tato forma spolupráce obcím přinést a na co si naopak musejí obce sdružené ve svazcích obcí dát pozor. Možný přínos svazku obcí bude zkoumán na příkladu "Dobrovolného svazku obcí mikroregionu Moštěnka", zhodnocením toho, co konkrétně sdruženým obcím přinesl.

2. Základní pojmy

2.1. Obce a jejich působnost

Obec je subjektem veřejné správy, takzvanou veřejnoprávní korporací, nadanou územní samosprávou.¹ Existence obcí je zakotvena již samotným ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústavou České republiky, hlavou sedmou. Článek osmý Ústavy potom zaručuje samosprávu takzvaných územních samosprávných celků. Korporací se potom rozumí sdružení osob, za účelem sledování dosažení společného cíle jako samostatný právní subjekt.² Korporace veřejnoprávní je potom subjekt nadaný mocí samostatně plnit veřejné úkoly.³ Obec chrání veřejný zájem a plní úkoly zejména veřejného charakteru, odtud plyne její charakteristika jakožto veřejnoprávní korporace.⁴ Obce jsou takzvanými základními územními samosprávnými celky.⁵

Postavení obcí neupravuje jenom samotná Ústava ČR, ale i mezinárodní smlouvy, jako například Evropská charta místní samosprávy, která obecně upravuje postavení místních samospráv stran smlouvy a například i takové stránky místní samosprávy, jako finanční zdroje místních samospráv, správní dozor, nebo rozsah místní samosprávy. Pro samotné fungování obcí jsou samozřejmě nesmírně důležité zákony. Klíčovým předpisem pro obce je zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o obcích"), který definuje obec jako "základní územní samosprávné společenství občanů, tvořící územní celek, který je vymezen hranicí území obce".⁶ Z této definice vyplývá, že pro obec jsou charakteristické určité znaky. Jako čtyři nejzákladnější jsou uváděny⁷:

1. území, čímž je míněno jedno či více katastrálních území
2. občané obce
3. majetek a hospodaření s ním
4. právní subjektivita a způsobilost k právním úkonům

¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a upravené vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 239 s.

² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a upravené vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 238 s.

³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 101 s.

⁴ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, 2012. 19 s.

⁵ článek 99 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁶ ustanovení § 1, zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁷ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, 2012. 19 s.

Odborná literatura někdy spojuje znak třetí a čtvrtý do jediného, jako takzvaný právně-ekonomický základ obce.⁸ Těžko si můžeme představit, že by obec existovala bez některého z těchto znaků. Z hlediska plnění úkolů obce, uložených ať již Ústavou České republiky, nebo dalšími zákony, je velice důležité vymezení území obce, neboť to definuje kde konkrétně plní obec úkoly a které území je zasaženo normotvorbou obce. Úkoly obce, respektive její působnost, se dají rozdělit do dvou oblastí. Obce vykonávají přenesenou a samostatnou působnost. Přičemž přenesenou působností se rozumí vykonávání státní správy a samostatnou působností se rozumí právě vykonávání samosprávy.⁹

Přenesená působnost se realizuje v rámci správního obvodu, přičemž velikost správního obvodu je závislá od toho, jestli obecní úřad obce vykonává přenesenou působnost v základním rozsahu, rozsahu pověřeného obecního úřadu, nebo rozsahu úřadu obce s rozšířenou působností.¹⁰ Které obecní úřady obcí vykonávají přenesenou působnost a v jakém rozsahu stanoví potom zákon č. 314/2002 Sb. a samotné správní obvody zase vyhláška č. 388/2002. Sb. Samostatná působnost se naopak vykonává v rámci jednoho či více katastrálních území, které tvoří vlastní území té které obce.¹¹ Je důležité vědět, že katastrální území obce a správní obvod obce se ne vždy musí shodovat a v případě obcí s pověřenými obecní úřady a obcí s rozšířenou působností jsou správní obvody vždy širšími celky, než jejich katastrální území.

Samotná samospráva se dá definovat tak, že "spravuje někdo jiný než stát". Určitý výsek veřejné správy je svěřen k výkonu osobám odlišným od státu.¹² Samotné právo na samosprávu je zakotveno již Ústavou České republiky, v článku osmém. Celá hlava sedmá Ústavy se potom věnuje samosprávě územní, která je jedním z typů samospráv, které můžeme nalézt v právní řádu České republiky. V odborné literatuře nepanuje jednotný názor na dělení samosprávy v České republice. Profesor Sládeček ve svém *Obecném správním právu* rozlišuje samosprávu na územní, zájmovou a ostatní. Přičemž tou zájmovou rozumí samosprávu vykonávanou prostřednictvím profesních komor a tou ostatní samosprávou zase školskou samosprávu a samosprávu vysokých škol¹³. Jiní autoři, jako například profesor Hendrych

⁸ BŘEŇ, Jan. *Obec jako společenství občanů*. [online] moderniopec.cz, 10. března 2014 [cit. 11. února 2017]. Dostupné na <<http://moderniopec.cz/obec-jako-spolecenstvi-obcanu/>>

⁹ ustanovení § 7 zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹⁰ ustanovení § 61 zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹¹ ustanovení § 18, odstavec 2 a § 35, odstavec 2 zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹² KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. 7 s.

¹³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a upravené vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 314 - 327 s.

naproti tomu nerozlišují vysokoškolskou samosprávu a samosprávu prostřednictvím komor a slučují je do jedné kategorie zájmové samosprávy¹⁴.

Zakotvení samosprávy je chápáno jako projev decentralizace, což je přenesení "výkonu určitých veřejných záležitostí jinak vykonávaných správními úřady, na subjekty odlišné od státu".¹⁵ Od decentralizace se zpravidla očekává vyšší efektivita při zajišťování veřejných statků, neboť subjekty na něž se správa decentralizuje, zvláště v územní samosprávě, mají zpravidla bližší informace o konkrétní oblasti veřejné správy, či v případě územní samosprávy, o potřebách občanů na daném katastrálním území, a dokáží tak lépe reagovat na momentální výzvy, potřeby a nálady v regionu.¹⁶ Jinými slovy, košile bližší kabát.

Důležité je vědět, že osoby vykonávající samosprávu relativně samostatně na státní správě, svým vlastním jménem a na svou vlastní odpovědnost.¹⁷ Neboli, nedochází jen k decentralizaci kompetencí, ale i odpovědnosti.¹⁸ V rámci územní samosprávy je výkon veřejné správy vložen na "vyšší územní samosprávné celky", neboli kraje a "základní územní samosprávné celky", tedy obce. Dokladem samostatnosti obcí a krajů v jejich samosprávě, je zakotvení možnosti obrany před nezákonnými zásahy státu do této své působnosti, prostřednictvím institutu tzv. "komunální stížnosti".¹⁹ Krajská a obecní samospráva je potom postavena na stejnou úroveň. V rámci samosprávy neexistují vztahy subordinace.²⁰ Ani stát ani kraj nemá obecně právo zasahovat do samosprávy obcí, leda za výjimečných okolností (viz. například ustanovení § 123 a následujících zákona o obcích).

Přenesená působnost, oproti tomu, je situace kdy orgány obce vykonávají státní správu, přičemž tento výkon byl na obec delegován zákonem a orgány obce přenesenou působností vykonávají jménem státu, nikoliv jménem obce.²¹ V rámci výkonu přenesené působnosti je obec vázána mnohem širším okruhem normativní aktů, než v případě samosprávy a také opatřeními orgánů veřejné správy, přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti.²² To, že obec (potažmo kraj) může vykonávat jak samostatnou, tak přenesenou

¹⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 167 s.

¹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a upravené vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 298 s.

¹⁶ ČERNOVICKÁ, Soňa. *Dobrovolný svazek obcí, jako forma spolupráce obcí*. Brno, 2006. 14 s.

¹⁷ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. 7 s.

¹⁸ ČERNOVICKÁ, Soňa. *Dobrovolný svazek obcí, jako forma spolupráce obcí*. Brno, 2006. 14 s.

¹⁹ Článek 87, odstavec 1, písmeno c) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

²⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a upravené vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 299 s.

²¹ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, 2012. 71 s.

²² KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, 2012. 72 s.

působnost je důsledkem existence takzvaného smíšeného typu veřejné správy, který je v České republice uplatňován.²³ Působnost obce vykonávají její orgány, kam se řadí zastupitelstvo, rada, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce.²⁴

Zákon o obcích stanoví, že obec má "pečovat o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů". Plněním těchto povinností naplňuje obec své poslání jako veřejnoprávní korporace. Co by se mohlo rozumět samosprávou přibližuje ustanovení § 35, odstavec 2, zákona o obcích, který obsahuje demonstrativní výčet činností obce v samostatné působnosti. Jako příklad lze uvést uspokojování potřeb bydlení, dopravy a spojů, informací, výchovy a vzdělávání a další.

Samo ustanovení § 35, zákona o obcích k dalšímu přiblížení samostatné působnosti odkazuje na ustanovení § 84, § 85 a § 102 zákona o obcích. Tato ustanovení se věnují pravomocem rady a také pravomocem zastupitelstva obce, které v drtivé většině případů vykonává právě a jenom samostatnou působnost. Přenesenou působnost může zastupitelstvo vykonávat například v případě malé obce, kde se nevolí rada a zároveň je nutné přijmout nařízení obce.²⁵

Pro výkon samostatné a přenesené působnosti je potom velice důležité ustanovení § 8 zákona o obcích, které stanoví, že pokud obec vykonává nějakou působnost na základě zvláštního zákona a ten zákona zároveň nestanoví, že se jedná o působnost přenesenou, je tato působnost vždy působností samostatnou.

Ponechme stranou co vše konkrétně spadá do přenesené působnosti obce a věnujme se působnosti samostatné. Konkrétní pravomoci obce, tedy co přesně může obec dělat, například v oblasti výchovy a vzdělávání, ochrany veřejného pořádku atd., jsou stanoveny jak zákonem o obcích, tak zvláštními právními předpisy. Příkladem školský zákon společně s rozpočtovými pravidly územních rozpočtů, zakotvují možnost obce zřizovat "školy a školská zařízení, jako školské právnické osoby, nebo příspěvkové organizace".²⁶ Založením základní školy potom obec naplňuje svou povinnost pečovat o výchovu a vzdělávání v rámci svého katastrálního území. Do samostatné působnosti obce je řazeno mimo jiné "uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku" a obecně vše, co je v

²³ KUPKA, Jaroslav. *Perspektivy smíšeného modelu veřejné správy/1*. [online] moderniobec.cz, 1. prosince 2011 [cit. 11. února 2017]. Dostupné na <<http://moderniobec.cz/perspektivy-smiseneho-modelu-verejne-spravy-1/>>

²⁴ ustanovení § 5, zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ ustanovení § 99 a § 102 zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ ustanovení § 39a, zákona č. 250/2000 Sb., zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

zájmu obce a občanů obce, pokud se nejedná o přenesenou působnost, nebo o působnost kraje.²⁷

Samozřejmě, uspokojování výše uvedených potřeb není a nemůže být absolutní. Povinnost obce pečovat nemůže jít nad rámec takzvaných místních zvyklostí a předpokladů.²⁸ Malá obec uprostřed chudého regionu nemá stejně rozsáhlou povinnost k zabezpečování školských, kulturních, či jiných potřeb v rámci svého katastrálního území, jako stotisícová obec. Přesněji řečeno, malá obec nemá povinnost pečovat o potřeby svých občanů do stejné hloubky jako obec mnohem větší, už jenom proto, že taková obec nemá k dispozici ani stejné finanční či jiné prostředky. Nedokáže vybrat na místních poplatcích tolik co obec velká, nebude mít stejně velké výnosy z daní dle zvláštních právních předpisů²⁹, stejně tak asi nebude mít obdobně velké příjmy z vlastních majetku a hospodaření. Jinými slovy, motivem pro rozvoj partnerství, je "kapacita jednotlivých územních samosprávných jednotek podporovat a realizovat jednotlivé projekty, ve spravovaném území"³⁰, přesněji její nedostatek.

2.2. Spolupráce mezi obcemi

Zákon o obcích poskytuje možné řešení pro případy, kdy si obec či obce vytyčí v rámci samostatné působnosti cíl, který by jinak byl či snad mohl být nad její síly, ale dosáhnout ho mohou prostřednictvím spolupráce s jinými obcemi. Zvolením vhodné formy spolupráce a vyčleněním prostředků k dosažení požadovaného (společného) cíle potom dojde nebo by mělo dojít k vytvoření prospěchu, ideálně pro všechny zúčastněné obce. Obce tak navíc mohou dosáhnout rozvoje na svém katastrálním území, či ve svém regionu, který by se jinak nemusel dostavit. Spolupráci mezi obcemi řeší celý díl třetí, hlavy druhé zákona o obcích. Hned v prvním ustanovení dílu třetího se stanoví, že obce takto mohou spolupracovat pouze v rámci samostatné působnosti. V rámci přenesené působnosti by nějaká spolupráce mezi obcemi mohla připadat v úvahu v dílci ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, týkajících se veřejnoprávních smluv koordinačních. Právo obcí spolupracovat se dovozuje "už se samotné podstaty obcí, jako územně samosprávných celků a z jejich ústavně

²⁷ ustanovení § 35, odstavec 2, zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²⁸ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, 2012. 63 s.

²⁹ například zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů

³⁰ KHENDRICHE TRHLÍNOVÁ, Zuzana. *Partnerství v rozvoji obcí, měst a regionů*. Praha: Auditorium, 2014. 74 s.

garantovaného práva na samosprávu"³¹, ale právo na spolupráci, potažmo sdružování je zakotveno již v čl. 10 Evropské charty místní samosprávy.

Zákon o obcích explicitně zakotvuje, že se obce mohou v rámci jejich spolupráce sdružovat do dobrovolných svazků obcí a že mohou popřípadě spolupracovat i s obcemi jiných států. Po dlouhou dobu byly zákonem o obcích přímo upraveny i další formy spolupráce, jmenovitě možnost uzavřít smlouvu o spolupráci s jinou obcí či obcemi, určenou ke splnění konkrétního úkolu v rámci samostatné působnosti, nebo možnost založení právnické osoby více obcemi, která by potom plnila společné cíle zúčastněných obcí. Výčet možných forem spolupráce byl taxativní.³² To se změnilo novelou zákona o obcích č. 303/2013 Sb., pojmenovanou jako zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekonstrukce soukromého práva. Jednalo se o relativně velkou legislativní reformu mnoha právních předpisů, která měla připravit Český právní řád na přijetí nového občanského zákoníku a související změnu terminologie.

Novela č. 303/2013 Sb. vypustila možnost obcí spolupracovat prostřednictvím smluv ke splnění konkrétního úkolu a tato forma spolupráce tak zcela odpadá, neboť tyto smlouvy jsou svou povahou smlouvami veřejnoprávními³³ a dle ustanovení § 160, odstavec 6 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, mohou územní samosprávné celky vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci, jen stanoví-li tak zvláštní zákon. S účinností novely č. 303/2013 Sb. tedy odpadá zmocnění obcí k uzavírání tohoto typu smluv, podle zákona o obcích.

Obce nadále nemají ani možnost zakládat společné právnické osoby, respektive, na základě ustanovení § 47 a § 54 zákona o obcích se mohou obce sdružovat s fyzickými, či právnickými osobami nebo jinými obcemi prostřednictvím spolků, nebo i takzvaných *societas*, dle ustanovení § 2716 a n. občanského zákoníku, nemohou ovšem zakládat spolky ani *societas*, určené ke spolupráci s jinými obcemi, či k plnění společných úkolů více obcí v jejich samostatné působnosti. K výše zmíněné novele byla vytvořena důvodová zpráva, která však nezmiňuje z jakého důvodu byla vypuštěna ustanovení upravující možnost obcí spolupracovat prostřednictvím smluv, nebo společných právnických osob.

Relativně rozšířenou formou spolupráce mezi obcemi a jinými subjekty je zakládání takzvaných místních akčních skupin. Jedná se o uskupení, "spojující neziskovou, soukromou

³¹ KOPECKÝ, Martin, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN a Jan JANEČEK. *Zákon o obcích: komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 124 s.

³² FRUMAROVÁ, Kateřina. *Formy spolupráce obcí, podle zákona o obcích (Část 1). Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2002. 12 s.

³³ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Formy spolupráce obcí, podle zákona o obcích (Část 1). Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2002. 12 s.

a veřejnou sféru na obecní úrovni".³⁴ V současné době se většina transformovala na spolky, tedy právnické osoby, o kterých zákon o obcích explicitně stanoví, že se v nich mohou sdružovat obce a jiné fyzické či právnické osoby. Tato uskupení jsou založená na neziskovém principu, operují na základě programu LEADER a jejich cílem je regionální rozvoj. Sdružují se prostřednictvím Národní sítě Místních akčních skupin a kde dne 28. 2. 2015 jich bylo na území České republiky evidováno 180.³⁵

Dobrovolný svazek obcí nebo místní akční skupina není jedinou možnou formou spolupráce mezi obcemi popřípadě obcemi a jinými subjekty. Za uvedení stojí i možnost vytváření euroregionů, přeshraniční spolupráce s obcemi jiných států, spolupráce v rámci Svazu obcí a měst ČR, Public-Private Partnership a další.

2.2.1. Motivy

Obecně by se dalo říci, že ke spolupráci motivuje obce takzvaný efekt synergie, tedy fakt, že "společně lze dosáhnout významnějšího výstupu, než kdyby každý subjekt usiloval o dosažení cíle sám".³⁶ Potřeba spolupráce vyvstává tam, kde realizace potřeb, přesahuje možnosti obce, tam mají obce možnost navázat "účelovou spolupráci, s cílem zabezpečit investiční akce, přesahující možnosti jedné obce ... nebo investiční akce které se realizují na katastrálních území více obcí..."³⁷ (například vybudování cyklostezky napříč určitým regionem, za účelem sportovního vyžití občanů obce či obcí a zároveň zvýšení turistického ruchu v obci, potažmo regionu). Cíl spolupráce může být i podílení se na "projektech, které souvisí s rozvojovými aktivitami regionů"³⁸ (například vybudování kanalizace).

Společný postup směřující k dosažení určitého cíle může být prostředkem k ušetření vlastních disponibilních prostředků, ale i administrativního zatížení, kterému může být zvláště malá obec silně vystavená, pokud chce realizovat nějaký nákladnější či náročnější projekt. Odlehčení administrativního zatížení lze zvláště dobře pozorovat právě u dobrovolného svazku obce, kdy je obcemi vytvořena osoba, na níž tyto obce přesunou určitou část své agendy, které vykonává tento subjekt prostřednictvím svých orgánů.

Motivy ke spolupráci konkrétně v rámci dobrovolného svazku obcí se různí, ale obecně se dá identifikovat dva typy postupů realizovaných v rámci svazku obcí. Obce zakládají svazky obcí buďto za jednorázovým účelem, například vybudování kanalizace,

³⁴ PONČÍKOVÁ, Irena. *Mikroregiony x MAS: přínosy a nevýhody pro obce*. Fond mikroprojektů. Brno, 2015. 6 s.

³⁵ PONČÍKOVÁ, Irena. *Mikroregiony x MAS: přínosy a nevýhody pro obce*. Fond mikroprojektů. Brno, 2015. 6 - 7 s.

³⁶ GALVASOVÁ, Iva. *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. Brno: Georgetown, 2007. 12 s.

³⁷ GALVASOVÁ, Iva. *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. Brno: Georgetown, 2007. 13 s.

³⁸ GALVASOVÁ, Iva. *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. Brno: Georgetown, 2007. 13 s.

cyklostezky, rozhledny atd. Společným úsilím je dosažení takového cíle mnohem snazší, ale spojením více obcí do svazku obcí může pomoci těmto obcím, respektive svazku obcí, dosáhnout dotační výpomoci, například z Evropských fondů. Mnohé obce ovšem volí stabilnější formu spolupráce, kdy dojde k založení dobrovolného svazku obcí, který sice může být založený za účelem splnění nějakého jednorázového účelu, ale jsou mu zakladatelským jednáním, nebo stanovami, uloženy i další povinnosti, většinou dlouhodobého, nebo opakujícího se charakteru. Obce tedy dojdou ke konsenzu týkajícího se společného výkonu určitých služeb, který je přenesen na "mikroregionální úroveň", na svazek obcí, který tyto služby provádí.³⁹

2.2.2. Dobrovolné svazky obcí

V České republice bylo k 30. lednu roku 2017 registrováno Českým statistickým úřadem 6258 obcí, mediánová velikost obce byla potom určena jako 382 obyvatel, tedy polovina obcí má méně než 382 obyvatel.⁴⁰ Dánsko, které má zhruba polovinu obyvatel co Česká republika, má obcí jen 98, Belgie, která je dokonce lidnatější má obcí 589.⁴¹ Nejedním autorem odborných publikací, ale třeba i Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) je proto sídelní struktura České republiky považovaná za roztržštěnou.⁴² Velké množství obcí může být chápáno jako výhoda z hlediska demokratického výkonu moci. Čím více obcí s méně občany, tím spíše se v rámci toho co obec vykonává v samostatné působnosti může projevit názor občana, ať již při volbách do zastupitelstev, nebo třeba v rámci místního referenda. Na druhou stranu velké množství obcí s malým množstvím občanů se může projevit jako limitující pro poskytování veřejných služeb těmito obcemi, z hlediska ekonomického.⁴³ Menší obec nemá tolik zdrojů jako obec velká, což může ovlivňovat kvalitu veřejných služeb zajišťovaných obcí. Velice dobrým řešením možného nedostatku zdrojů obce by mohla být právě spolupráce v rámci dobrovolného svazku obcí, který sdružuje dvě a více obcí za účelem "ochrany a prosazování jejich společných zájmů".⁴⁴

³⁹ KHENDRICHE TRHLÍNOVÁ, Zuzana. *Partnerství v rozvoji obcí, měst a regionů*. Praha: Auditorium, 2014. 159 s.

⁴⁰ ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Velikostní struktura obcí*. [online] czso.cz, 31. prosince 2012., aktualizováno 20. prosince 2014 cit. 11. února 2017]. Dostupné na <https://www.czso.cz/csu/czso/4120-03-casova_rada_1961_2001-3__velikostni_struktura_obci_>

⁴¹ PROVAZŇÍKOVÁ, Romana. *Financování obcí, měst a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015, 22 s.

⁴² MINISTERSTVO VNITRA. *Žádné slučování! Jdeme cestou spolupráce obcí*. [online] denik.obce.cz, 22. prosince 2016, [cit. 11. února 2017]. Dostupné na <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6727354>>

⁴³ MINISTERSTVO VNITRA. *Žádné slučování! Jdeme cestou spolupráce obcí*. [online] denik.obce.cz, 22. prosince 2016, [cit. 11. února 2017]. Dostupné na <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6727354>>

⁴⁴ ustanovení § 49, odstavec 1, zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Dobrovolné svazky obcí jsou právnické osoby dle ustanovení § 20, odstavec 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, zakládané obcemi, za účelem dosahování společných cílů těchto obcí a to v oblasti samostatné působnosti.⁴⁵ Ve svém jednání je svazek obcí vázán zakladatelským jednáním obcí⁴⁶, pro každou obec je tedy dobré důkladně určit čím vším se svazek má zabývat, jak toho má dosahovat a možná i v rámci zakladatelského jednání určit, co naopak svazek dělat nemá. Dobrovolné svazky obcí jednají vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, mohou vlastnit majetek a mají ze zákona povinnost vést účetnictví.⁴⁷

Spolupráce obcí prostřednictvím dobrovolného svazku je v České republice asi nejrozšířenější a nejoblíbenější formou spolupráce.⁴⁸ Možnost spolupráce mezi obcemi vykonávaná formou dobrovolného svazku obcí byla do právního řádu České republiky zahrnuta novelou zákona o obcích č. 302/1992 Sb. Ke dni 27. ledna 2017 je v České republice evidováno ministerstvem financí, prostřednictvím Administrativního registru ekonomických subjektů (ARES) 748 dobrovolných svazků obcí.

Zakládat dobrovolné svazky obcí mohou pouze obce jako takové, byť obce samozřejmě mohou spolupracovat s jinými právnickými osobami, nebo osobami fyzickými, nemohou tak ale činit prostřednictvím dobrovolného svazku.⁴⁹ Členy dobrovolného svazku obcí nemohou být ani vyšší územní samosprávné celky.⁵⁰ V zákoně je přímo vyjádřeno, právo obcí zakládat dobrovolné svazky, vstupovat do nich. Z dikce zákona, ale i se samotného názvu této právnické osoby je potom možné dovodit, že obec má i právo z takového svazku svobodně vystoupit, případně je možné svazek zrušit.⁵¹

Právní úprava postavení svazků obcí, jejich hospodaření a statusové záležitosti upravuje nejen zákon o obcích, ale i zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších

⁴⁵ KOPECKÝ, Martin, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN a Jan JANEČEK. *Zákon o obcích: komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 126 s.

⁴⁶ BAGAROVÁ GRZYWA, Martina. *Základní pravidla pro svazky obcí*. [online] moderni.obec.cz, 12. března 2003, [cit. 11. února 2017] Dostupné na < <http://moderniobec.cz/zakladni-pravidla-pro-svazky-obci/>>

⁴⁷ ustanovení § 49, odstavec 3, zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁴⁸ KHENDRICHE TRHLÍNOVÁ, Zuzana. *Partnerství v rozvoji obcí, měst a regionů*. Praha: Auditorium, 2014. 158 s.

⁴⁹ ustanovení § 49, odstavec 2 a § 54 zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁵⁰ ustanovení § 26, zákona č. 129/2000 Sb. zákona o krajích (krajského zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁵¹ ustanovení § 118 a následující zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů

předpisů.⁵² Občanský zákoník konkrétně upravuje v ustanovení § 118 a následujících otázky právní způsobilosti svazku obcí, registraci, zrušení a zánik.

3. Podmínky fungování a možný přínos svazků obcí

3.1. Založení a vznik

Zákon o obcích stanoví, že dobrovolný svazek obcí vzniká "zápisem do rejstříku svazků obcí vedeného u krajského úřadu, příslušného podle sídla svazku obcí".⁵³ Tímto zápisem svazek nabývá právní osobnost jako takovou, ovšem nabytí právní osobnosti musí předcházet ještě zakladatelské jednání. Tím se rozumí uzavření smlouvy o vytvoření svazku obcemi, které jej hodlají založit. Právní náležitosti smlouvy o vytvoření svazku obcí zákonem stanovené nejsou. Ještě relativně nedávná právní úprava upravovala ustanovením § 51, odstavce 2 zákona o obcích, zakladatelské jednání obcí a nastavovala účinnost smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku dnem přijetí jejího návrhu všemi účastníky, nestanovila-li smlouva jinak. Jednalo se však o dispozitivní ustanovení a obce si ve smlouvě mohly ujednat i něco jiného.

Ustanovení o účinnosti zakladatelské smlouvy však bylo novelou zákona o obcích vypuštěno a sjednávání smlouvy je nyní plně v dikci zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, neboť smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí je svou povahou smlouvou veřejnoprávní.⁵⁴ Vytvoření dobrovolného svazku obcí, respektive celkově spolupráce obcí jako taková, je činnost spadající do samostatné působnosti obce a veřejnoprávní smlouvy se dle ustanovení § 160, odstavec 1 správního řádu uzavírají v oblasti kdy stát, veřejnoprávní korporace (což je i obec) a další osoby vykonávají svěřenou působnost v oblasti veřejné správy. Netřeba dodávat, že samospráva je součástí veřejné správy. Územní samosprávné celky jsou potom specificky zmíněny v ustanovení § 160, odstavci 6, správního řádu, kde je též zmíněno, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy v samostatné působnosti je zapotřebí zmocnění zvláštním zákonem, což je v tomto případě zákon o obcích.

Uzavírání smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku se tedy zcela řídí ustanoveními § 163 a § 164 správního řádu a dle ustanovení § 170 správního řádu, se přiměřeně použijí i ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Z výše zmíněných ustanovení

⁵² KOPECKÝ, Martin, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN a Jan JANEČEK. *Zákon o obcích: komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 126 s.

⁵³ ustanovení § 49, odstavec 4, zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů

⁵⁴ KOPECKÝ, Martin, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN a Jan JANEČEK. *Zákon o obcích: komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 127 s.

správního řádu plyne, že projev vůle obce vytvořit dobrovolný svazek obcí, směřovaný jiným obcí musí být písemný, samozřejmě dostatečně srozumitelný a musí projevovat vůli být vázán obsahem. Jinak by se jednalo jen o nabídku k jednání o vytvoření dobrovolného svazku. Z ustanovení občanského zákoníku a odborné literatury věnující se soukromému právu a uzavírání smluv konkrétně plyne, že návrh na uzavření smlouvy je dostatečně určitý, projde-li takzvaným ano-testem. Tedy je natolik určitý, že lze "uzavřít smlouvu jednoduchým a nepodmíněným přijetím".⁵⁵ Návrh může být formulovaný jako odvolatelný, nebo neodvolatelný, nicméně i když je odvolatelný lze jej zrušit, dojde-li projev zrušení osobě již je návrh určen alespoň ve stejnou dobu, jako samotný návrh.⁵⁶ Návrh zaniká odmítnutím, uplynutím lhůty obsažené v návrhu, nebo uplynutím doby přiměřené vzhledem k povaze věci. Dalo by se dovodit, že návrh zaniká i protinávrhem, pokud se podstatně liší oproti návrhu.

Rozhodování o spolupráci mezi obcemi patří mezi pravomoci zastupitelstva obce⁵⁷, tím pádem i přijetí návrhu smlouvy o vytvoření svazku obcí musí být schváleno zastupitelstvy všech zakládajících obcí. Pakliže se obce rozhodnou pro uzavření smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí, jejich projevy musí být přítomny na téže listině smlouvy.

Aby mohlo dojít k zápisu svazku obcí do rejstříku svazků obcí, a tím pádem i jeho vzniku, je zapotřebí nejen vyhotovení a schválení smlouvy, ale i stanov svazku. Stanovy jsou základním dokumentem většiny právnických osob a definují základní vztahy uvnitř té které osoby, která stanovy musí, nebo může mít. U dobrovolné svazku je přímo zákonem zakotveno, co má být obsahem stanov svazku. Seznam náležitostí stanov je obsažen v ustanovení § 50, odstavec 2, zákona o obcích.

Stanovy musí obsahovat:

1. název a sídlo členů svazku obcí
2. název a sídlo svazku obcí a předmět jeho činnosti
3. orgány svazku, způsob jejich ustavování, jejich působnost a způsob rozhodování včetně určení nejméně tříčlenného orgánu svazku obcí, který schvaluje účetní uzávěrku svazku obcí sestavovanou k rozvahovému dni podle zákona o účetnictví
4. majetek členů svazku obcí, který vkládají do svazku obcí

⁵⁵ ustanovení § 1732, zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁶ ustanovení § 163, zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁷ ustanovení § 84, odstavce 2, písmena p), zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecního zřízení), ve znění pozdějších předpisů

5. zdroje příjmů svazku obcí
6. práva a povinnosti členů svazku obcí
7. způsob rozdělení zisků (vykáže-li svazek obcí nějaký) a podíl členů na úhradě ztráty svazku obcí
8. podmínky přistoupení ke svazku obcí a vystoupení z něj, včetně vypořádání majetkového podílu
9. obsah a rozsah kontroly svazku obcí obcemi, které svazek vytvořily.

Co se týká názvu svazku obcí, ten je chráněn, dle ustanovení občanského zákoníku a při jeho zneužití je možné domáhat se u soudu ochrany před neoprávněným zásahem, dle ustanovení § 132 a následujících, zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Svazek obcí dokonce může, je-li soutěžitelem v rámci hospodářské soutěže, domáhat se ochrany dle právních předpisů soutěžního práva.⁵⁸ Dle ustanovení § 132, zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku musí mít svazek obcí v názvu označení své právní formy.

Svazek obcí může být založen i za jednorázovým účelem, například vybudování cyklostezky nebo veřejně přístupné rozhledy. U takových svazků obcí by potom bylo účelné do stanov zahrnout klauzuli týkající se zrušení takového svazku a vypořádání majetkových poměrů. Nebo naopak zakotvit povinnost dotyčného svazku obcí vybudovanou stavbu udržovat a tím pádem by odpadla nutnost obce řešit zrušování svazku obcí po tom, co by dosáhl svého cíle v podobě vybudování dotyčné infrastruktury. To samé, co do vypořádání majetku, platí i pro svazky obcí, které byly založeny na dobu určitou, neboť i to je samozřejmě možné.⁵⁹ Zákon nestanoví žádné další požadavky na obsah stanov a co si do nich obec vloží, ovšem obsah stanov a obecně zakladatelské jednání obcí musí splňovat náležitosti stanovené ustanovením § 145 zákona č. 89/2012 Sb.

To, že zákon stanoví povinnost upravit podmínky přistoupení ke svazku obcí a vystoupení z něj jasně odráží, že jsou svazky obcí doopravdy dobrovolné a je možné relativně volně do nich vstupovat, či z nich vystupovat. Samozřejmě, členské obce si mohou stanovami vymínit, že přijetí nové obce do svazku je podmíněno například souhlasem nadpoloviční většiny členů, nebo třeba i všech členů, takže samotný vstup do svazku může být relativně

⁵⁸ KOPECKÝ, Martin, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN a Jan JANEČEK. *Zákon o obcích: komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 129 s.

⁵⁹ ustanovení § 124, zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů

těžký. Zato žádný člen svazku nemůže být nikdy nucen být ve svazku proti své vůli. Kterákoliv obec jež je členem svazku, může kdykoliv vystoupit, byť ve stanovách mohou členové svazku vystoupení z něj nějakým přiměřeným způsobem upravit, nebo podmínit.⁶⁰

Svazek obcí se zakládá zakladatelským jednáním, ovšem vzniká, respektive nabývá právní osobnost a tím pádem způsobilost mít práva a povinnosti, až zápisem do příslušného rejstříku svazku obcí.⁶¹ Rejstříky svazků obcí jsou vedeny krajskými úřady a jsou to evidence tohoto zvláštního druhu právnických osob, vedení rejstříků svazků obcí potom spadá do přenesené působnosti. Návrh k zápisu do rejstříku se podává krajskému úřadu příslušnému podle sídla svazku obcí. K návrhu se přikládají stanovy svazku a zakladatelská smlouva. Součástí smlouvy, nebo stanov také musí být určení kdo jsou členové prvního statutárního orgánu svazku. Návrh samotný podává osoba zmocněná obcemi (nemusí se tedy nutně jednat o členy prvního statutárního orgánu).⁶²

Co všechno vede krajský úřad v rejstříku svazků obcí zakotvuje ustanovení § 49, odstavec 2 zákona o obcích. Jedná se o den vzniku svazku obcí včetně dne zrušení svazku obcí i s právním důvodem zrušení svazku a den zániku (krajský úřad tedy vede i evidenci o zrušených a zaniklých svazcích), dále název a sídlo svazku (obce často vkládají do názvu svazků obcí termín "mikroregion"), identifikační číslo osoby svazku obcí, poskytnuté správcem základního registru právnických osoby, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci, předmět činnosti svazku obcí, orgány kterými svazek obcí jedná a jméno a příjmení společně s adresou bydliště osoby vykonávajících jejich působnost, společně s uvedením způsobu jakým tento orgán svazek zastupuje a údaje o vzniku a zániku jejich funkce. Součástí rejstříku svazku obcí je sbírka listin, v níž je uložena smlouva o vytvoření svazku obcí a stanovy svazku obcí (evidují se i změny těchto dokumentů).

3.2. Předmět činnosti svazků obcí

Zákon o obcích zakotvuje ustanovení § 50, odstavec 1 seznam předmětů činnosti, jímž se může svazek obcí věnovat. Předmět činnosti, který bude dobrovolný svazek obcí vykonávat se vzhledem k ustanovení § 50, odstavec 2, písmeno b) určuje stanovami svazku a jelikož výše zmíněné ustanovení přesně definuje co všechno musí stanovy svazku obcí obsahovat, aby bylo možné svazek obcí krajským úřad zapsat do rejstříku svazku obcí, dá se

⁶⁰ ustanovení § 51, odstavec 2, písmeno h), zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁶¹ ustanovení § 49, odstavec 4, zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁶² ustanovení § 49, odstavec 5, zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

dovodit, že každý svazek obcí musí mít stanovené čemu se bude věnovat a že nelze svazek obcí založit blanketním způsobem. Obecně se dá říci, že obce mohou svazku obcí svými stanovami uložit jakýkoliv předmět činnosti, pokud ovšem spadá do oblasti samostatné působnosti obce.⁶³ Ustanovení § 50, odstavec 1 totiž zakotvují demonstrativní výčet činností, které mohou svazky obcí vykonávat.⁶⁴ Jediné opravdové omezení toho co mohou svazky obcí vykonávat představuje jen hranice samostatné působnosti obce.

Obecně by se daly úkoly svazků obcí rozdělit do sedmi kategorií.⁶⁵ A to na:

1. zprostředkovávání veřejných služeb (kam spadá školství, zdravotnictví, sociální péče, požární ochrana a další)
2. cestovní ruch
3. budování a údržba technické infrastruktury (například vodovodů, kanalizace, čističek odpadních vod atd.)
4. zajišťování dopravní obslužnosti
5. správa majetku obcí (bytový a domovní fond, sportovní a kulturní zařízení a další)
6. vzhled obcí (tedy údržba veřejné zeleně, udržování čistoty obcí, ochrana ovzduší, veřejná osvětlení)
7. těžba (přesněji provoz lomů, pískoven a zařízení sloužících k těžbě a úpravě nerostných surovin).

Svazek obcí může být založen a často bývá zakládán i za účelem plnění jednoho jediného úkolu, například k vybudování čističky odpadních vod, nebo kanalizace. Vybudováním infrastruktury a vytvořením možnosti občanů čerpat z existence této infrastruktury užítky či pobírat služby potom obec, respektive obce, plní svou povinnost péče o "všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů".⁶⁶ Takovéto svazky obcí obvykle mají svůj účel přímo zmíněný ve svém názvu (viz. například dobrovolný svazek obcí Skupinový vodovod Dobrochov nebo svazek obcí Splašková kanalizace a ČOV Brodek u

⁶³ ustanovení § 46, zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁶⁴ KOPECKÝ, Martin, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN a Jan JANEČEK. *Zákon o obcích: komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 128 s.

⁶⁵ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Rozvojové možnosti obcí*. Praha, 2010. 40 s.

⁶⁶ ustanovení § 2, odstavec 2, zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Prostějova - Ondratice)⁶⁷ a bývají odbornou literaturou označovány jako svazky obcí "monotematické". Naproti tomu svazky, které si zadají jako předmět činnosti obecný rozvoj katastrálního území sdružených obcí jsou označovány jako "mikroregiony", nebo jako svazky obcí komplexní.⁶⁸

V rámci Olomouckého kraje bylo ke dni 2. února 2017 registrovaných 58 dobrovolných svazků obcí. Z nich 17 bylo založeno za účelem vybudování jednoho či více zařízení technické infrastruktury, případně jejich následné údržby. Zbýlých 41 svazků obcí má ve svých stanovách jako předmět činnosti zadání péči a rozvoj alespoň jedné ze sedmi výše zmíněných kategorií činnosti svazků obcí.⁶⁹ Dá se tedy usoudit, že je častější zakládání svazků obcí za obecným rozvojem, ovšem jen stanovy konkrétního svazky mohou vždy určit kde přesně bude ke spolupráci obcí docházet a jakou formou.

Svazky obcí věnující se obecnému rozvoji "svého" území velice často nesou ve svém názvu termín "mikroregion".⁷⁰ Pokud nejsou tyto svazky obcí založeny k nějakým přesně definovaným účelům, například pečování o rozvoj území obcí prostřednictvím poskytování právního a dotačního poradenství, velice často se stává, že předmět činnosti svazků obcí slovo od slova opisuje ustanovení § 50, odstavec 1 a nejčastěji písmen a) až d) a f). Alespoň tedy v rámci Olomouckého kraje. Některé svazky obcí však v rámci uvedení předmětu činnosti rovnou odkazují na ustanovení § 50, odstavec 1, zákona o obcích (viz. například stanovy dobrovolného svazku obcí "mikroregionu Zlatohorsko, nebo dobrovolného svazku obcí "mikroregion Předina"). Stanovení předmětu činnosti obcí odkazem na ustanovení § 50, odstavec 1 zákona o obcích samo o sobě nijak na škodu není, byť doslovné opisování znění § 50, odstavec 1 může naopak působit poněkud nadbytečně.

Pokud však chtějí obce prostřednictvím svazku obcí spolupracovat dlouhodobě a v co největším množství oblastí, není nic špatného na tom, pokud bude mít svazek obcí výčet předmětů činností i velmi široký. Rozhodně však není dobře, pokud má svazek obcí předmět činnosti definovaný až příliš široce, nebo dokonce vágně. Například pod pojmem "aktivace lidí a institucí, podpora jejich akcí a záměrů" si jistě může leckdo představit leccos a rozdílné představy zastupitelstev sdružených obcí, které se navíc periodicky obměňují ve volbách, by mohly být budoucím kamenem úrazu spolupráce.

⁶⁷ KRAJSKÝ ÚŘAD OLOMOUCKÉHO KRAJE. *Rejstřík svazků obcí*. [online] kr-olomoucky.cz. Dostupné na <<https://www.kr-olomoucky.cz/rejstrik-svazku-obci-cl-1456.html>>

⁶⁸ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Rozvojové možnosti obcí*. Praha, 2010. 41 s.

⁶⁹ KRAJSKÝ ÚŘAD OLOMOUCKÉHO KRAJE. *Rejstřík svazků obcí*. [online] kr-olomoucky.cz. Dostupné na <<https://www.kr-olomoucky.cz/rejstrik-svazku-obci-cl-1456.html>>

⁷⁰ Tamtéž

3.3. Organizační struktura

Zákon o obcích nedefinuje, jaké má mít svazek obcí orgány, až na jeden. Je tedy zcela na obcích, jaké orgány si "zřídí, jak mají být ustavovány, jakou formou a v jakých věcech mají rozhodovat".⁷¹ Ustanovení § 50, odstavec 2, písmeno c), zákona o obcích zmiňuje povinnost zakládajících obcí zakotvit ve stanovách existenci alespoň jednoho nejméně tříčlenného orgánu, který bude schvalovat účetní uzávěrku svazku obcí, dle zákona o účetnictví. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, potom mluví ve svém ustanovení § 39 o kontrole hospodaření s majetkem svazku obcí a jeho finančními prostředky, kterou by měl vykonávat orgán svazku obcí určený k tomu stanovami. V ustanovení § 39a, odstavci 2, výše zmíněného zákona je též možné nalézt zmínku o "nejvyšším orgánu" svazku obcí, který má právo rozhodovat o zřízení, změně nebo zrušení příspěvkové organizace, nebo školské právnické osoby. A konečně v ustanovení § 39a, odstavec 3, opět stejného zákona se zase mluví o orgánu "výkonném".

Jak již bylo zmíněno výše, v rámci Olomouckého kraje bylo ke dni 2. února 2017 registrovaných 58 dobrovolných svazků obcí, 29 z nich, tedy polovina zvolila strukturu orgánů typu:

1. nejvyšší orgán "zastupitelského typu", jež je tvořen zástupci obcí sdružených ve svazku obcí, pověřenými k hlasování a zastupování obce. Často jsou v zastupitelském orgánu přítomni dva členové za jednu obec, jedním bývá starosta, druhým zástupce pověřený zastupitelstvem obce. Tento orgán mívá svěřené nejdůležitější pravomoci, obvykle rozhoduje o směru spolupráce obcí v rámci svazku, obsazování ostatních orgánů, změnách stanov, nebo výši příspěvků. Většinou i též schvaluje účetní uzávěrku dle zákona o účetnictví, aby si tak obce prostřednictvím svých zástupců držely kontrolu nad hospodařením svazku obcí. Název tohoto orgánu bývá různý, nejčastěji valná hromada, valné shromáždění, málo častěji členská schůze. Právě tento orgán měl nejčastěji uloženou povinnost schvalovat účetní uzávěrku, což se dá bezesporu považovat za projev snahy obcí držet co možná největší kontrolu nad hospodařením svazku a jeho účetnictvím.

2. "výkonný" orgánu, buď kolektivního charakteru, pojmenovaného většinou předsednictvo, nebo správní rada, anebo monokratického charakteru, tvořeného předsedou a jedním či více místopředsedy. Tento orgán mívá zakotveno, že je vykonavatelem rozhodnutí a pokynů schválených zastupitelským orgánem a že vykonává řízení činnosti svazku obcí. Tedy například jednání a uzavírání smluv, vedení účetnictví, zpracovávání žádostí o dotace atd.

⁷¹ KOPECKÝ, Martin, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN a Jan JANEČEK. *Zákon o obcích: komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 129 s.

3. jednoho "kontrolního" orgánu, pojmenovaného většinou dozorčí komise, nebo kontrolní komise. Povinnosti tohoto kontrolní orgánu jsou většinou nahlížení do spisů svazku obcí, provádět šetření spisů, činnosti a hospodaření svazku a předkládání zpráv o šetření zastupitelskému orgánu.

Ty dobrovolné svazky obcí, které nebyly založeny za jednorázovým účelem, jako třeba vybudování kanalizace nebo plynofikace, si často (jedenáct svazků obcí) volily strukturu orgánů, skládající se z jednoho zastupitelského orgánu, rady a předsedy popřípadě místopředsedy. Přičemž rada zastává funkci kolektivního výkonného orgánu a předseda zastupuje svazek navenek, popřípadě radu řídí. Zbylé svazky obcí volily strukturu buďto jednodušší, skládající se ze dvou, nebo dokonce jednoho orgánu (viz. například Kanalizace - ČOV - svazek obcí Pěččín - Laškov). Nebo strukturu složitější a skládající se například z výkonného orgánu, zastupitelského orgánu, finančního výboru a kontrolního výboru (viz. svazek obcí Těšetice a Ústín).

3.4. Majetek a hospodaření svazků obcí

Svazek obcí hospodaří s určitým majetkem, který buďto získal od členských obcí, podle stanov svazku obcí, nebo jej tento svazek obcí získal vlastní činností. Zákon nestanoví žádný minimální majetek, který mají členské obce vložit na svazek obcí. Vše je v dikci obcí, které si tuto stránku fungování svazku obcí upraví ve stanovách. Nicméně předpokládá se, že obce nějaký majetek svazku obcí svěří, už jenom proto, že je ustanovením § 50, odstavec 2, písmeno d), zákona o obcích zmíněno, že stanovy "určí majetek členů svazku obcí, který vkládají do svazku obcí".

Velice důležité pro fungování svazku obcí je ustanovení § 38, odstavce 2, rozpočtových pravidel územních rozpočtů, které stanoví, že "majetek vložený obcí do hospodaření svazku obcí zůstává ve vlastnictví obce. Orgány svazku obcí s ním mohou nakládat jen v souladu s majetkovými právy, které na něj členská obec přenesla". Toto ustanovení upravuje první typ "majetku" svazku obcí, ten který na něj vložily obce, aby s ním svazek obcí nakládal. Co se týká majetku, který získá svazek obcí vlastní činností, na něj se ustanovení § 38, odstavec 2, zákona č. 250/2000 Sb., nevztahuje a tento majetek tedy zcela náleží svazku a je plně v dispozici orgánů svazku obcí.⁷²

⁷² KOPECKÝ, Martin, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN a Jan JANEČEK. *Zákon o obcích: komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 130 s.

Zákon č. 250/2000 Sb. dále zakotvuje, že "majetková práva k vlastnímu majetku obcí, která jsou vyhrazena pouze zastupitelstvu, nelze převést na orgány svazku obcí".⁷³ O které případy se jedná stanoví ustanovení § 85 zákona obcích a spadá sem například rozhodování o nabytí nebo převodu hmotných nemovitých věcí, nebo zastavení nemovitých věcí. Jinými slovy, převedla-li obec jako vklad vůči svazku obcí něco, o čem náleží rozhodovat pouze zastupitelstvu obce, nemůže svazek obcí s tímto majetkem provádět určité dispozice, "aniž by s převodem předem vyslovilo svým usnesením souhlas zastupitelstvo obce".⁷⁴

Jak stanoví zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v ustanovení § 39, odstavec 4, "svazek obcí hospodaří podle svého rozpočtu". Rozpočet svazků obcí je součástí rozpočtové soustavy České republiky a společně s rozpočty obcí a krajů tvoří kategorii takzvaných územních rozpočtů, které jsou upraveny zákonem č. 250/2000 Sb. Obsahem rozpočtu svazku obcí jsou příjmy a výdaje. Příjmy svazku obcí mohou být různé, například dary, majetek získaný činností obce, nebo příspěvky obcí. Ať již dobrovolné, nebo vybrané na základě stanov. Příjmem rozpočtu obce potom mohou být i dotace, ať již například od Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu⁷⁵, nebo Evropské unie. Výdaje jsou naopak výdaje vyplývající z činností svazku obcí, vyvíjených na základě jeho stanov.⁷⁶

Svazek obcí by si měl ve stanovách určit orgán, který bude schvalovat rozpočet svazku obcí a případně i jeho závěrečný účet, aby tak mohl svazek obcí vyhovět požadavkům ustanovení § 52 zákona o obcích a ustanovení § 39, odstavec 4 a 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Stejně tak by měly stanovy určit i orgán, který bude provádět kontrolu hospodaření s majetkem svazku obcí a jeho finančními prostředky. Zpráva o výsledku této kontroly je předávána svazkem obcí zastupitelstvům všech členských obcí.⁷⁷

Dle zákona o obcích musí též hospodaření svazku obcí podléhat přezkumu a to buď od krajského úřadu do 30. června, nebo od soukromého auditora či auditorské společnosti⁷⁸. Svazek obcí má tedy na vybranou, komu přezkum určí, pokud stanovy neurčí něco jiného. Na přezkoumávání hospodaření dobrovolného svazku obcí plně dopadá zákon č. 420/2004 Sb., o

⁷³ ustanovení § 38, odstavec 2, zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁴ KOPECKÝ, Martin, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN a Jan JANEČEK. *Zákon o obcích: komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 130 s.

⁷⁵ ustanovení § 2da, odstavec 1, zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁶ ustanovení § 39, odstavec 2, zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁷ ustanovení § 39, odstavec 8 a 11, zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁸ KOPECKÝ, Martin, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN a Jan JANEČEK. *Zákon o obcích: komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 132 s.

přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Ten zakotví co přesně se zkoumá, z jakých hledisek a další náležitosti.

3.5. Práva občanů členských obcí

Vytvořením svazku obcí dochází k přenesení určité agendy, kterou by jinak vykonávala obec, na tento nový subjekt. Teoreticky by tak mohlo docházet k tomu, že část něčeho, co dříve vykonávala obec, která mohla být v souladu s ustanoveními zákona o obcích, nebo zákona o svobodném přístupu k informacím a dalších jemu podobných, kontrolována občany, přejde na subjekt, který už ve stejné míře kontrolován být nemůže. Naštěstí zákonodárce pamatoval na práva občanů i v oblasti svazků obcí a ustanovení § 52 zákona o obcích zakotvil část oprávnění občanů sdružených obcí.

Ustanovení § 52 zákona o obcích dává občanům sdružených obcí právo účastnit se zasedání orgánu svazku obcí a nahlížet do zápisů o jeho jednání. Toto ustanovení působí poněkud neurčitě, zvláště vzhledem k tomu, že právními předpisy není pořádně zakotvena struktura orgánů svazku obcí a není tedy jisté, jestli má občan členských obcí právo účastnit se jednání "všech kolektivních orgánů, je-li jich více" a nahlížet do všech spisů.⁷⁹

Občané členských obcí potom mají právo podávat orgánu svazku obcí písemné návrhy a vyjadřovat se k "návrhu rozpočtu svazku obcí a k závěrečnému účtu svazku obcí za uplynulý kalendářní rok a to buď písemně, nebo ústně, na zasedání orgánu svazku obcí".⁸⁰ Toto ustanovení zákona o obcích je doplněno ustanovení § 39 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, kde se stanoví, že svazky obcí mají povinnost zveřejňovat návrh svého rozpočtu po dobu alespoň patnácti dnů přede dnem jeho projednávání na zasedání příslušného orgánu a to na úředních deskách členských obcí a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Způsobem umožňujícím dálkový přístup se zveřejňuje úplné znění návrhu rozpočtu, na úředních deskách může být zveřejněn rozpočet v užší verzi, obsahující aspoň údaje o příjmech a výdajích rozpočtu. Tak je zajišťována informovanost občanů členských obcí, aby tak mohli uplatňovat svá práva. Ustanovení § 39, odstavec 4, výše zmíněného zákona dále upravuje způsob podávání připomínek k návrhu rozpočtu a to tak, že připomínky je možné podat ústně na zasedání příslušného orgánu, nebo písemně ve lhůtě stanovené při zveřejnění návrhu rozpočtu. Až na zmínku o možnosti stanovit lhůtu k podání písemných připomínek k návrhu rozpočtu svazku obcí, je tato část ustanovení mírně nadbytečná.

⁷⁹ KOPECKÝ, Martin, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN a Jan JANEČEK. *Zákon o obcích: komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 131 s.

⁸⁰ ustanovení § 52, písmeno c), zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

I návrh závěrečného účtu obce se musí dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků zveřejňovat a to po dobu alespoň patnácti dnů přede dnem projednávání návrhu příslušným orgánem svazku obcí, stejně jako u návrhu rozpočtu. I zveřejňování návrhu závěrečného účtu a podávání připomínek k němu, je řešeno stejně jako u návrhu rozpočtu, ovšem s tím, že se společně se závěrečným účtem zveřejňuje i zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření.

3.6. Výhody a nevýhody

Spolupráce obcí v rámci dobrovolného svazku obcí má bezesporu mnoho výhod i nevýhod. Největší a asi nejvíce patrnou výhodou založení dobrovolného svazku je už výše zmiňovaná ekonomická stránka, tedy šetření nákladů obce v rámci "jejích" investičních či rozvojových projektů a aktivit. Náklady na konkrétní projekt, který hodlá obec zbudovat a je v jejím zájmu, ale i v zájmu dalších obcí v regionu, se rozprostřou mezi tyto obce a ty pak budou moci společně těžit z výhod, které jim ten který realizovaný projekt přinese. Totéž platí i pro realizaci projektů či činností dlouhodobých, spočívajících v dlouhodobém poskytování určité služby (například svoz odpadků - viz stanovky dobrovolného svazku obcí Mikroregion Kosířsko).

Výhoda spolupráce v dobrovolném svazku však nespočívá jenom v pouhém rozprostření nákladů, ale i v administrativní stránce. Obce sdružené v dobrovolném svazku obcí mu ve stanovách zadají předmět činnosti a ustanoví orgány svazku obcí a on potom plní úkoly jemu svěřené sám, prostřednictvím svých orgánů. Jinými slovy, co by jinak musely vždy dojednat obce samy, například dodavatelské smlouvy, může vyjednat sám svazek obcí aniž by tím byly zatíženy orgány té které obce, odpadá tedy administrativní zatížení obcí. Výhoda svazku obcí tedy spočívá v existenci zaměstnaneckého sboru, týmu "manažerů", který se věnuje konkrétním činnostem namísto obecních zaměstnanců.

I v této oblasti se poněkud promítá ekonomická stránka spolupráce prostřednictvím svazku obcí, neboť svazek jako takový, je financovaný (mimo jiné) členskými obcemi a prostřednictvím jejich příspěvků a výše zmiňovaného efektu synergie si svazek obcí může dovolit kvalifikovanější zaměstnance, než by jinak mohla obec mít. To platí zvláště pro obce malé. Byť samozřejmě, ne všechny svazky obcí mají profesionální týmy, odhaduje se, že až pětina všech svazků obcí nemá zaměstnance vůbec a za práci není nikdo odměňován.⁸¹ Tedy agendu těchto svazků obcí vykonávají určití zaměstnanci nebo členové orgánů obcí.

⁸¹ ŠAFÁŘOVÁ, Barbora, ŠKRABAL, Ivo. Mikroregiony a místní akční skupiny. *Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008.

S existencí zaměstnaneckého sboru svazku obcí souvisí další výhodná možnost využití svazků obcí a to jako osoby skrz níž mohou sdružené obce vystupovat vůči třetím osobám, například v rámci propagace regionu obcí sdružených ve svazku za účelem posílení cestovního ruchu nebo například přilákání investora.⁸² Nebo v rámci společného nákupu komodit, či realizaci výběrového řízení například k dodávkám elektrické energie. Dobrovolný svazek obcí tak může, prostřednictvím svých orgánů, vysoutěžit mnohem příznivější podmínky pro členské obce, než by mohly ony zvládnout samy.⁸³ Svazky mohou samozřejmě sloužit nejen jako organizující subjekty u výběrových řízení, ale i jako subjekty poskytující obcím poradenské služby, nebo organizační podporu, například i v oblasti dotací, státní správy, informačních technologií a dál.⁸⁴

Výhody v administrativní či správní oblasti spolupráce v rámci svazku obcí ovšem nekončí výše jmenovaným. Obce mohou prostřednictvím svazku obcí "zpracovávat střednědobé, nebo dlouhodobé plány rozvoje jejich regionu" (míněno katastrálních území členů dobrovolného svazku obcí).⁸⁵ V případě, že je svazek obcí založen za účelem realizace nějakého významnějšího projektu, zasahujícího do území více obcí, například vybudování kanalizace, nebo projekt "cyklostezka Brno - Vídeň" atd., a kvůli projektu je zapotřebí pořídit nové územní plány obcí, můžou svazky obcí sloužit jako prostor pro výměnu informací a sjednocování postupu obcí, tedy například právě v rámci řízení o pořízení nového územního plánu, tak aby územní plány obcí na sebe navazovaly a umožňovaly vybudování zamýšlené infrastruktury.

Svazek obcí může obecně sloužit velice dobře ke koordinaci úsilí obcí v rámci společných projektů. Nebo k poskytování informací či zpracovávání společných plánů. Příkladem může být ustanovení § 44, odstavce 13, zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů. Výslovně se zde zakotvuje možnost obcí zpracovat společný plán odpadového hospodaření obce, nahrazující jednotlivé plány odpadového hospodaření obce, pokud si dotyčné obce založily dobrovolný svazek obcí, za účelem hospodaření s komunálním odpadem. Zde může být svazek obcí skvěle sloužit ke zpracování dotyčného plánu.

Jelikož školský zákon, výslovně zmiňuje možnost dobrovolného svazku obcí zřizovat školy a školská zařízení, může svazek obcí fungovat jako zřizovatel školy, nebo školského

⁸² PONČÍKOVÁ, Irena. *Mikroregiony x MAS: přínosy a nevýhody pro obce*. Fond mikroprojektů. Brno, 2015. 10 s.

⁸³ VLČEK, Lukáš. *Potenciál rozvoje aktivit dobrovolných svazků obcí*. [online] denik.obce.cz, 15. září 2016, [cit. 13. února 2017]. Dostupné na <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6721990>>

⁸⁴ VLČEK, Lukáš. *Potenciál rozvoje aktivit dobrovolných svazků obcí*. [online] denik.obce.cz, 15. září 2016, [cit. 13. února 2017]. Dostupné na <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6721990>>

⁸⁵ PONČÍKOVÁ, Irena. *Mikroregiony x MAS: přínosy a nevýhody pro obce*. Fond mikroprojektů. Brno, 2015. 7 s.

zařízení. Příkladem může být základní a mateřská škola Bez hranic, se sídlem v obci Mšec, založená "Dobrovolným svazkem obcí Bez hranic".⁸⁶ Tato škola je zřízená jako školská právnická osoba, takže svazek obcí nad ní může do jisté míry vykonávat kontrolu a řízení, například prostřednictvím jmenování a odvolávání ředitele anebo schvalováním rozpočtu, nebo jmenováním části školské rady.⁸⁷ Jelikož takto školu spravuje svazek obcí a nikoliv tyto obce, funguje vykonávání školské správy členskými obcemi svazku obcí takzvaný "částečný centralismus"⁸⁸, opět dochází k přechodu části povinností na jiný subjekt, který je vykonává namísto obcí, v zájmu zvýšení efektivity poskytování těchto služeb.

Nevýhod spojených s členstvím v dobrovolném svazku obcí už na první pohled není tolik, jako výhod. Samozřejmě, členství ve svazku obcí může být finančně náročné. Aby mohl svazek obcí fungovat, potřebuje příjem a i když přinejmenším část jeho příjmů mohou tvořit dary nebo třeba dotace, nezanedbatelnou část jeho rozpočtu budou tvořit příspěvky členů svazku obcí. Obce se samozřejmě budou muset finančně podílet na projektech realizovaných svazkem obcí, zvláště uloží-li jim tak stanovy svazku obcí. A bylo by proti smyslu svazku obcí, jakožto formy spolupráce obcí, kdyby se nějaká obec nechtěla podílet na nákladech projektu, popřípadě se bránila nákladům vystoupením ze svazku, zvláště když by tak učinila až po realizaci hlavní části projektu, například vybudování vodovodní sítě, pokud by se ovšem později mohla na síť připojit na vlastní náklady a mnohem levněji, než kdyby musela předtím hradit hlavní část potrubí, na kterou se potom ostatní obce svazku obcí připojily.⁸⁹ Většinou však vychází obce ze spolupráce realizované formou dobrovolného svazku obcí levněji, než kdyby musely dotyčné služby hradit samy.⁹⁰ To platí zvláště u realizace nákladných projektů na vybudování základní infrastruktury.

Určitou překážku či nevýhodu by pro obce mohla představovat například administrativní náročnost při samotném zakládání svazku obcí, nebo náročnost při vyjednávání ohledně podoby svazku obcí. Ovšem to je něco co samozřejmě ke spolupráci jako takové a zvláště spolupráci realizované formou společné právnické osoby patří.

Jako nevýhodu lze spatřovat takzvaném "zkažení pověsti". Pokud by se několik obcí rozhodl založit dobrovolný svazek obcí a pojmenovali ho po členské obci, po níž se například jmenuje region a posléze by orgány činné v trestním řízení odhalily právě v té na první pohled

⁸⁶ MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rejstřík škol a školských zařízení*. [online] msmt.cz. Dostupné na <<http://www.msmt.cz/ministerstvo/odkazy/rejstrik-skol-a-skolskych-zarizeni>>

⁸⁷ ustanovení § 129 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolní, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

⁸⁸ PONČÍKOVÁ, Irena. *Mikroregiony x MAS: přínosy a nevýhody pro obce*. Fond mikroprojektů. Brno, 2015. 10 s.

⁸⁹ rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 9. ledna 2013, sp. zn. 28 Cdo 3122/2012

⁹⁰ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Rozvojové možnosti obcí*. Praha, 2010. 43 s.

dominantní obci korupci a oznámily ji tisku a médiím, mohlo by to vrhnout špatné světlo na celý svazek obcí.⁹¹ Vzniknout by tak mohla újma nemajetková, ale mohlo by dojít i k případnému odstrašení investorů, nebo sponzorů a dárců, kteří by jinak mohli chtít svazek obcí podporovat. Jistou obtíž by pro svazky obcí mohlo představovat i střídání politických elit v zastupitelstvech jednotlivých obcí.

Na funkci svazku obcí a jeho celkové efektivnosti samozřejmě může mít vliv mnoho různých faktorů. Aby byl svazek obcí účinný, je nutné dát si pozor při jeho zakládání a to na hned několik faktorů. Jedním z nich jsou obce, které svazek obcí zakládají. Panuje jistá shoda v tom, že obce zakládající svazek obcí by měly mít určité pojící hledisko, dané ať již přírodními podmínkami, kulturními či historickými vazbami, nebo administrativním vymezením, například obce spadající do správního obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností".⁹² Je jistě lepší, když ve svazku obcí není polovina obcí pravidelně v roce stížena sezónní nezaměstnaností a druhá polovina naopak celoročně strukturální nezaměstnaností. Takové rozdíly by dle názoru autora mohly vytvářet pnutí uvnitř svazku obcí a ohrožovat efektivní plnění jeho úkolů, či samotnou jeho existenci, protože občané sdružených obcí by mohli tlačít na zastupitelstva tam kde by se jim mohlo zdát, že se dostává do konfliktů obecní a nadobecní zájem.⁹³ Aby mohl svazek obcí dobře fungovat, musí být též dobře rozvržena struktura jeho orgánů a musí mít dobrý a pokud možno motivovaný personál.

Uškodit efektivnosti jednotlivého svazku obcí by mohlo i členství obcí ve více svazcích, což není zas až tak neobvyklé a vede to k tříštění prostředků a sil jednotlivých obcí.⁹⁴

4. Dobrovolný svazek obcí mikroregionu Moštěnka

Oficiální název zkoumaného svazku obcí zní: "Dobrovolný svazek obcí Mikroregion Moštěnka". Nachází se v jižní oblasti Olomouckého kraje, členských obcí je 22 a mají dohromady 10 943 obyvatel. Založen byl 28. prosince 2001, původními dvaceti obcemi, později dvě přistoupily. Konkrétně obec Bezuchov v roce 2003 a poté obec Podolí, v roce 2007 (zdroj úvodní stránka). Členy svazku jsou obce: Beňov, Bezuchov, Bochoř, Čechy,

⁹¹ PONČÍKOVÁ, Irena. *Mikroregiony x MAS: přínosy a nevýhody pro obce*. Fond mikroprojektů. Brno, 2015. 11 s.

⁹² GALVASOVÁ, Iva a kol. *Přístupy k posílení spolupráce a synergie ve venkovských mikroregionech*. Brno, 2012. 6 s.

⁹³ GALVASOVÁ, Iva a kol. *Přístupy k posílení spolupráce a synergie ve venkovských mikroregionech*. Brno, 2012. 7 s.

⁹⁴ GALVASOVÁ, Iva a kol. *Přístupy k posílení spolupráce a synergie ve venkovských mikroregionech*. Brno, 2012. 6 s.

Dobruška, Domažlice, Dřevohostice, Horní Moštěnice, Lipová, Líšná, Křtomil, Nahošovice, Podolí, Přestavky, Radkova Lhota, Radkovy, Říkovice, Stará Ves, Turovice, Věžky, Vlkoš a Želatovice.⁹⁵ Sídlo svazku obcí je v Dřevohosticích, na Náměstí 74.⁹⁶

4.1. Organizační struktura

Orgány jsou valná hromada, předseda svazku a rada svazku. Jako nejvyšší orgán svazku je určená valná hromada, která schvaluje a mění stanovy, z řad svých členů volí a odvolává předsedu a místopředsedu, schvaluje rozpočet, rozhoduje o vstupu či zániku členství ve svazku, majetkovém vyrovnání s vystupující obcí, nebo o nakládání s majetkem svazku obcí. Členy valné hromady jsou starostové obcí a vždy za jednu obci i jeden její občan zvolený zastupitelstvem té které obce. Valná hromada se schází minimálně jednou za půl roku a usnává se nadpoloviční většinou všech členů.

Předseda svazku potom stojí v jeho čele, funguje jako statutární orgán, podepisuje smlouvy, svolává zasedání valné hromady a řídí její zasedání, žádá o přezkoumání hospodaření, nebo vyhotovení auditu, zajišťuje informování veřejnosti, vyvěšování návrhů rozpočtů a závěrečných účtů, dle ustanovení § 39 zákona č. 250/2000 Sb. Především ale zajišťuje administrativní činnost svazku, ovšem prostřednictvím zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu té obce, kterou svazek zastupuje.⁹⁷ Předsedu zastupuje v době jeho nepřítomnosti místopředseda. Ke dni 19. 1. 2017 byli místopředsedové svazku obcí dva.⁹⁸

Rada svazku se ustanovuje vždy když počet členských obcí překročí čtyři a je především orgánem koordinačním a kontrolním, ale plní i další úkoly, které nejsou svěřeny stanovami jiným orgánům svazku. Volí se ze členů valné hromady. Vzhledem k tomu, že se svazek obcí mikroregionu Moštěnka zakládal s dvaceti členy a posléze se ještě rozšířil, působí ustanovení o minimálním počtu čtyř členských obcí pro ustanovení Rady svazku poněkud nadbytečně. Rada má působit jako koordinační a kontrolní orgán a strategie rozvoje DSO mikroregionu Moštěnka ji zadává funkci "operativního článku", což v praxi znamená, že například schvaluje rozpočtová opatření nebo provádí vyjednávání s dodavateli. Její jednání

⁹⁵ - zakladatelská smlouva Dobrovolného svazku obcí mikroregionu Moštěnka, ze dne 28. prosince 2001

⁹⁶ - žádost o registraci změny sídla Dobrovolného svazku obcí mikroregionu Moštěnka a statutárních orgánů, zde dne 15. února 2011

⁹⁷ - stanovy Dobrovolného svazku obcí mikroregionu Moštěnka, ze dne 28. prosince 2001

⁹⁸ KRAJSKÝ ÚŘAD OLOMOUCKÉHO KRAJE. *Rejstřík svazků obcí*. [online] kr-olomoucky.cz. Dostupné na <<https://www.kr-olomoucky.cz/rejstrik-svazku-obci-cl-1456.html>>

schvaluje předseda svazku obcí. Rada svazku obcí má rovněž k dispozici tři pracovní skupiny, sloužící jako poradní orgány.⁹⁹

Vzhledem k tomu, že administrativní činnost byla svěřena předsedovi svazku obcí, vytváří to z něj poměrně důležitý orgán, na němž spočívá hlavní část realizace konkrétních činností svazku obcí. Fakt, že k realizaci konkrétních činností byli předsedovi svěřeni úředníci konkrétních obecních úřadů nemusí nutně vést k tomu, že by byl svazek obcí méně efektivní, nicméně přítomnost profesionálních a kvalifikovaných zaměstnanců (například vzdělaných v regionalistice), věnujících se jenom práci v rámci svazku obcí je vždy přínosem. V případě svazku obcí mikroregionu Moštěnka však výše zmíněný prvek profesionálního a stálého zaměstnance nalézt lze, neboť svazek obcí zaměstnává profesionální manažerku.¹⁰⁰ Což je bezesporu přínos.

4.2. Stanovy a cíle svazku

Stanovy svazku obcí zakotvují způsob zániku členství ve svazku a to podáním výpovědi, přesněji uplynutím výpovědní doby, která začíná běžet prvním dnem měsíce v němž došlo k úplnému majetkovému vypořádání se členem svazku, který dal výpověď (článek XV, § 1998). Členství naopak vzniká podpisem zakladatelské smlouvy. Ovšem aby mohlo vzniknout členství obci, musí vyjádřit svůj souhlas zastupitelstva všech členských obcí. Zrušení svazku je možné dohodou, kterou musí schválit valná hromada svazku obcí.¹⁰¹ Je poněkud zvláštní, že dohodu o zrušení má schvalovat orgán subjektu, jenž má být zrušen, ovšem jelikož valná hromada je tvořena "zástupci" jednotlivých členských obcí, není toto konkrétní ustanovení na obtíž a při případném hlasování bude členy valné hromady brán v potaz zájem členských obcí.

Předmět činnosti tohoto svazku obcí byl stanoven velice široce, takže se nejedná o svazek monotematický, ale naopak komplexní, jehož cílem je obecný rozvoj katastrálních území členských obcí, ve stanovených oblastech. Jsou jimi¹⁰²:

a) školství, sociální péče, kultura, veřejný pořádek, požární ochrana, péče o zvířata, cestovní ruch

b) zabezpečení čistoty obcí, úprava veřejné zeleně, veřejné osvětlení, shromažďování, odvoz komunálních odpadů a jejich nezávadného zpracování, využití nebo zneškodnění, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod

⁹⁹ - strategie rozvoje DSO mikroregionu Moštěnka 2014 - 2022. S 56

¹⁰⁰ - strategie rozvoje DSO mikroregionu Moštěnka 2014 - 2022. S 56.

¹⁰¹ - stanovy Dobrovolného svazku obcí mikroregionu Moštěnka, ze dne 28. prosince 2001

¹⁰² - stanovy Dobrovolného svazku obcí mikroregionu Moštěnka, ze dne 28. prosince 2001

c) zavádění, rozšiřování a zdokonalování inženýrských sítí a systému veřejné osobní dopravy k zajištění veřejné dopravní obslužnosti na území svazku

d) ochrany ovzduší, přestavby vytápění nebo ohřevu vody tuhými palivy na využití ekologicky vhodnějších zdrojů tepelné energie v objektech v objektech ve vlastnictví obcí sdružených do svazku

e) správy majetku obcí sdružených do svazku, zejména místních komunikací, lesů, domovního a bytového fondu, sportovních a kulturních zařízení

f) ochrana péče o flóru a faunu mimo zastavěnou část obce.

Tak jako u mnoha jiných svazků obcí, mikroregion Moštěnka má část předmětu činnosti zcela okopírovanou z ustanovení § 50, odstavec 1, zákona o obcích, konkrétně písmena a) až d) a f). Takhle velké množství potenciálních předmětů činnosti rozhodně není na škodu, protože vzhledem ke struktuře orgánů, obce jsou ve svazku obcí dobře zastoupené, mohou ho kontrolovat a rozhodovat o tom co konkrétně bude svazek obcí činit v rámci meziobecní spolupráce.

Výše zmíněné předměty činnosti však nejsou jediné. Svazek obcí mikroregionu Moštěnka byl založen rovněž za účelem koordinace postupu obcí, při řešení předem stanovených otázek, spadajících do samostatné působnosti. Konkrétně "rozvoje samosprávy, hospodářského, kulturního a sociálního života obcí, vztahy k orgánům státní správy a vyšších územních samosprávných celků, podpora zemědělského a nezemědělského podnikání, zemědělských prostorů a nezaměstnanosti, společné péče o památky, využití netradičních zdrojů energie, zejména biomasy, podpory venkovské turistiky, společné přípravy projektů pozemkových úprav, dopravní obslužnosti na území obcí, spolupráce a výměny know-how, zřízení studijního koordinačního centra pro podporu řešení společenské problematiky".¹⁰³

4.3. Konkrétní činnosti svazku

Činnost svazku obcí mikroregionu Moštěnka vidět rozhodně lze. Okruh cílů, v nichž má svazek obcí působit je poměrně široký, neboť jak už bylo řečeno výše, jedná se o svazek jehož cílem je komplexní rozvoj území členských obcí.

Co se týče například oblasti kulturní, pořádá svazek obcí každý rok už od roku 2004 "setkání obcí mikroregionu Moštěnka", které je doprovázeno zábavným programem a občerstvením.¹⁰⁴

¹⁰³ - stanovy Dobrovolného svazku obcí mikroregionu Moštěnka, ze dne 28. prosince 2001

¹⁰⁴ DOBROVOLNÝ SVAZEK OBCÍ MIKROREGIONU MOŠTĚNKA. *Mikroregionální slavnosti*. [online] <<http://www.mostenka.cz/index.php?nid=10561&lid=cs&oid=2426726>>

V oblasti péče o odpad se zase může zmínit nakládání s bioodpadem. Například v roce 2012 vyhlásil svazek obcí program "z kontejnerů na kompost", v rámci něhož svazek pořídil třináct kontejnerů na biologický odpad. Onen biologický odpad se potom v rámci svazku odváží do Horní Moštěnice, kde se zpracovává a používá při další údržbě veřejné zeleně v obcích. Na tento projekt přispěl Olomoucký kraj 300 000 Kč.¹⁰⁵ V letech 2013 až 2014 potom svazek obcí nakoupil kompostovací nádoby do jednotlivých domácností deseti členských obcí a tyto nádoby byly zapojeny do programu "snížení objemu SKO" a do obce Podolí byly nakoupeny kompostéry pro kompostování obecní zeleně. Celkové náklady v rámci této operace byly 5 130 252 Kč, ovšem celých 4 360 714 Kč bylo uhrazeno dotací přidělenou v rámci Operačního programu životního prostředí. Na tomto příkladu lze krásně vidět, jak prospěšné mohou svazky obcí být, když jde o zprostředkovávání dotační výpomoci, která by jinak zvláště malým obcím mohla být, například i pro administrativní náročnost, zůstat uzavřená.¹⁰⁶

Ještě předtím, v roce 2011 byl svazek obcí mikroregionu Moštěnka úspěšný v rámci dotačního Programu obnovy venkova Olomouckého kraje a byla mu přidělena dotace na projekt s názvem "mechanizace pro veřejná prostranství". Díky tomu obdržel svazek obcí pomoc v hodnotě 500 000 Kč, která byla použita na zakoupení komunální techniky pro údržbu veřejných ploch v hodnotě 1 000 040 Kč. Dotaci také obdržely tři další obce samostatně.

Potenciálně veliký přínos pro region může mít zpracování digitálního povodňového plánu pro sedm členských obcí svazku obcí a také instalace digitálního bezdrátového rozhlasu v rámci dotyčných obcí, který může sloužit jako varovný a výstražný systém. Tento projekt byl realizovaný mezi lety 2011 a 2012 a byl vybudovaný na základě předchozí studie.¹⁰⁷ Celkové náklady na přijetí plánu a vybudování výstražného systému dosáhly 7 269 352 Kč a plných 6 385 601 Kč z toho bylo hrazeno v rámci operačního programu životního prostředí.¹⁰⁸

Roku 2014 zase svazek realizoval svou stanovami určenou působnost v oblasti ochrany ovzduší a nakoupil pro dvě členské obce, Turovice a Želatovice, za 2 882 220 Kč dva

¹⁰⁵ DOBROVOLNÝ SVAZEK OBCÍ MIKROREGIONU MOŠTĚNKA. *Z kontejnerů na kompost*. [online] <<http://www.mostenka.cz/index.php?nid=10561&lid=cs&oid=2809926>>

¹⁰⁶ DOBROVOLNÝ SVAZEK OBCÍ MIKROREGIONU MOŠTĚNKA. *Nakládání s bioodpady (1)*. [online] <<http://www.mostenka.cz/index.php?nid=10561&lid=cs&oid=4526116>>

¹⁰⁷ DOBROVOLNÝ SVAZEK OBCÍ MIKROREGIONU MOŠTĚNKA. *Zpracování digitálního povodňového plánu a vybudování sítě varovného a vyznamovacího systému pro obce mikroregionu Moštěnka*. [online] <<http://www.mostenka.cz/index.php?nid=10561&lid=cs&oid=3169352>>

¹⁰⁸ REGIONÁLNÍ INFORMAČNÍ SERVIS. *Zpracování digitálního povodňového plánu a vybudování sítě varovného a vyznamovacího systému pro obce mikroregionu Moštěnka*. [online] <<http://www.risy.cz/cs/vyhledavace/projekty-eu/detail?Id=88449>>

zametací stroje, sloužící k čištění komunikací. Celých 2 563 614 Kč nákladů bylo pokryto dotační výpomocí.¹⁰⁹

Svou činnost řídí svazek obcí strategiemi, první si nechal vypracovat na léta 2007 až 2013 a druhou na léta 2014 až 2022¹¹⁰. Jedná se o střednědobé plány a oba byly vypracovány třetí osobou, konkrétně právníckými osobami profesionálně se zabývajícími rozvojem venkova a regionalistikou. Obě nejprve analyzují socio-ekonomické možnosti regionu, tedy katastrálních území členských obcí. Na základě analýzy potom stanovují vize a cíle, které si může svazek obcí stanovit a dokonce i konkrétní opatření, jako třeba konkrétní instrukce ohledně nakládání s odpadem, nebo údržby polních cest či vysazování travin a křovin pro boj s erozí.

Zpracování a přijetí takové strategie je pro činnost jakéhokoliv svazku obcí obrovským přínosem, už jenom proto, že takovou strategii obvykle přijímá, nebo schvaluje, nějaký orgán obce (ideálně zastupitelský orgán, tvořený zástupci všech obcí) a přijetím plánu se dává najevo potenciálnímu sboru zaměstnanců svazku obcí, kterým směrem se má jejich úsilí ubírat. Že se strategie promítá do činnosti svazku obcí lze jasně vidět, konkrétně podpora kompostování a využívání bioodpadu je ve strategii pro léta 2007 až 2013 vedena jako opatření č. 22.

Samozřejmě, že výše uvedené činnosti nejsou jedinými, které svazek obcí realizuje. V letech 2013 a 2014 například založil podnikatelský miniinkubátor, za účelem pomoci ženám v podnikání, prostřednictvím poskytování vzdělávacích aktivit v oblasti marketingu, účetnictví, zpracování podnikatelského záměru a legislativy.¹¹¹ Svazek obcí dále spolupracuje s místními akčními skupinami a také navázal spolupráci s gminou Rudniki v Polsku, přičemž se mezi lety 2008 a 2014 jednalo o relativně aktivní spolupráci, odehrávající se zejména v oblasti kulturní a školské.¹¹²

Vzhledem k výše uvedenému lze docela jasně vidět poměrně dost velký přínos dotyčného svazku obcí. Pomineme-li přínos kulturní, tedy pořádání slavností a styky s Polským partnerem, což patří do samostatné působnosti obcí a je to možná oblast spolupráce obcí v rámci svazku obcí, vidět lze především realizace jednotlivých projektů, spočívajících v

¹⁰⁹ DOBROVOLNÝ SVAZEK OBCÍ MIKROREGIONU MOŠTĚNKA. *Technika na snížení prašnosti*. [online] <<http://www.mostenka.cz/index.php?nid=10561&lid=cs&oid=4526119>>

¹¹⁰ DOBROVOLNÝ SVAZEK OBCÍ MIKROREGIONU MOŠTĚNKA. *Strategie*. [online] <<http://www.mostenka.cz/index.php?nid=10561&lid=cs&oid=2397763>>

¹¹¹ DOBROVOLNÝ SVAZEK OBCÍ MIKROREGIONU MOŠTĚNKA. *Podnikatelský miniinkubátor*. [online] <<http://www.mostenka.cz/index.php?nid=10561&lid=cs&oid=3380494>>

¹¹² DOBROVOLNÝ SVAZEK OBCÍ MIKROREGIONU MOŠTĚNKA. *Projekty s Polským partnerem gminou Rudniki*. [online] <<http://www.mostenka.cz/index.php?nid=10561&lid=cs&oid=2397768>>

zajišťování nákupů různé technologie. Jak vyplývá z výše uvedeného, svazek obcí mikroregionu Moštěnka dokázal zařídit nákup mnoha různých kusů technologie sloužících at' už k nakládání s odpadem, čištění veřejného prostranství, snižování prašnosti, nebo k varování a vyrozumívání obyvatelstva obcí v případě povodní a tím tedy zajišťuje rozvoj území členských obcí.

Vzhledem k objemu prostředků, které nákupy těchto technologií vyžádaly, dá se jen stěží představit, že by si je dokázaly samy obce, zvláště proto, že se jedná o obce malé. Což vyplývá už jenom z faktu, že je jich ve svazku sdružených dvacet dva, ale dohromady mají stěží jedenáct tisíc obyvatel. Pořízená technologie potom většinou slouží vícero obcím, sdruženým v tomto svazku. I kdyby ji tedy obce kupovaly zcela za své prostředky, došlo by k rozprostřením pořizovacích a udržovacích nákladů. Svazek obcí však dokázal u každého z výše uvedených projektů zajistit dotační výpomoc, která dokázala pokrýt od zhruba jedné poloviny nákladů v případě pořízení komunální techniky pro údržbu veřejných ploch až po celých 87 % nákladů u zpracování digitálního povodňového plánu a vybudování sítě varovného systému. Pořízení výše zmíněné techniky tedy bylo díky administrativě svazku obcí za minimální cenu.

Zdá se, že dotyčný svazek obcí je tedy členským obcím ku prospěchu a své úkoly plní. Byť se zaměřuje především na oblast kulturní a na oblast čistoty ovzduší, veřejných prostranství a nakládání s odpadky.

5. Závěr

Česká republika je země s poměrně dost roztráštěnou sídelní strukturou a velkým množstvím malých obcí. Nedostatečné množství finančních prostředků se může pro malé obce prokázat velice limitujícím faktorem v rámci jejich rozvoje a realizace určitých povinností z oblasti samostatné působnosti. Toto omezení se však dá překonávat prostřednictvím meziobecní spolupráce. Zákon o obcích, mimo jiné, umožňuje obcím spolupracovat prostřednictvím dobrovolných svazků obcí.

Práce se věnovala jak teoretickému fungování obcí, spolupráce obcí ale zejména dobrovolným svazkům obcí. Závěrečnou částí práce bylo rozebrání konkrétního svazku obcí, za účelem zhodnocení možného přínosu, který může tato forma spolupráce jednotlivým sdružených obcím přinést.

Obce se v rámci dobrovolných svazků obcí sdružují za dvojitým účelem. Jedním je prosté vybudování, potažmo údržba určité infrastruktura, která by se dala vyhodnotit, jako nezbytná, pro další rozvoj obcí, například vodovod, nebo čistička odpadních vod. Realizace takového projektu nutně vyžaduje koordinaci více obcí, už jenom proto, že stavba dejme tomu kanalizace může zasahovat do katastrálních území více obcí a je tedy nutné přijmout nové územní plány, které se budou doplňovat a navazovat na sebe (pokud takový stav již nepanuje). Svazek obcí je pro vybudování podobné infrastruktury vhodný, neboť se vlastně jedná o zvláštní právnickou osobu s vlastními orgány, které mohou realizovat část administrativní činnosti namísto orgánů obcí a tak odpadá nutnost obcí neustále se domlouvat na jednotlivých krocích.

Druhým účelem spolupráce je komplexní rozvoj území sdružených obcí. Takový svazek obcí bývá zakládán za vícero účely, obvykle dlouhodobými, které se snaží průběžně realizovat. I u těchto svazků obcí platí to co bylo řečeno výše, zvláště malé obce nacházející se ve venkovských oblastech mohou takovou formu spolupráce ocenit, neboť díky ní mají zvýšenou šanci posílit případný rozvoj svého území a uspokojování potřeb svých občanů.

Hlavními přínosy svazků obcí může být nejen případná koordinace úsilí jednotlivých obcí v rámci nějakého projektu nebo administrativní výpomoc tamtéž. Spadat sem může i hromadění finančních zdrojů za účelem realizace projektu, ať již z rozpočtů obcí, nebo prostřednictvím dotační výpomoci, které často svazky obcí úspěšně dosahují. Právě nedostatek financí je hlavním problémem malých obcí.

Pro případný úspěch svazku obcí je však důležité, aby byl dobře navržený. Od organizační struktury, která není zákonem zakotvená a musí ji vytvořit sdružené obce, až po

samotné obce sdružené ve svazku. Není dobře, když je počet členů příliš veliký, už jenom proto, že se tak zvyšuje riziko vzniku konfliktů mezi obecním a nadobecním zájmem, nebo i proto, že je prostě těžší nalézt konsenzus mezi velkým množstvím sdružených osob, než mezi malým množstvím. Není ani dobré sdružovat obce s příliš odlišnými zájmy. Obojí může vést k snížení účinnosti svazku obcí. Naopak zvýšení účinnosti svazku obcí může prospět zaměstnávání profesionálních zaměstnanců. Mnoho obcí sdružených ve svazcích obcí tak nečiní a jednotlivé administrativní práce svazku obcí svěřuje zaměstnancům obcí, nebo členům orgánů sdružených obcí. Zaměstnávání profesionálů se může sdruženým obcím prodražit

Právní úprava dobrovolných svazků obcí je relativně volná, co do předmětu činnosti, nebo organizační struktury. Může to být výhoda i nevýhoda. U této formy spolupráce velice závisí, jak se jí jednotlivé obce sdružující se ve svazcích obcí zhostí.

Svazek obcí zkoumaný touto prací se zdá být úspěšným, alespoň v tom smyslu, že dokáže sdruženým obcím poskytovat výhody, které by si samy a bez jakékoliv vzájemné spolupráce asi jen stěží dokázaly zajistit. Poměrně velkých úspěchů také tento svazek obcí dosahuje v oblasti zajišťování dotační výpomoci a tedy ve "vnášení" financí do regionu svých členských obcí. Je tedy poměrně dobrým příkladem toho, co dokáže relativně dobře fungující svazek obcí přinést. Jedním z možných faktorů úspěchu tohoto svazku obcí, zvláště při sjednávání dotační výpomoci a jejím uplatňování může být právě přítomnost profesionálního zaměstnance.

6. Zdroje

1. Monografie

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a upravené vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 464 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 826 s.

KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, 2012. 240 s.

KHENDRICHE TRHLÍNOVÁ, Zuzana. *Partnerství v rozvoji obcí, měst a regionů*. Praha: Auditorium, 2014. 233 s.

GALVASOVÁ, Iva. *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. Brno: Georgetown, 2007. 138 s.

KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003, 425 s.

ČERNOVICKÁ, Soňa. *Dobrovolný svazek obcí, jako forma spolupráce obcí*. Brno, 2006. 54 s. Bakalářská práce. Masarykova Univerzita. Ing. Irena Opluštilová.

PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování obcí, měst a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015, 280 s.

2. Komentář

KOPECKÝ, Martin, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN a Jan JANEČEK. *Zákon o obcích: komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 356 s.

3. Právní předpisy

- aktuální znění: ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

- aktuální znění: zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- aktuální znění: zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- aktuální znění: zákon č. 250/2000 Sb., zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
- aktuální znění: zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů
- aktuální znění: zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů
- aktuální znění: zákon č. 561/2004 Sb., o předškolní, základní, střední, vyšší odborné a jiném vzdělávání (školský zákon)
- aktuální znění: zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností
- aktuální znění: vyhláška č. 388/2002 Sb., vyhláška Ministerstva vnitra o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností
- sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

4. odborné články

FRUMAROVÁ, Kateřina. Formy spolupráce obcí, podle zákona o obcích (Část 1). *Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2002, č. 38.

ŠAFÁŘOVÁ, Barbora, ŠKRABAL, Ivo. Mikroregiony a místní akční skupiny. *Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008.

PONČÍKOVÁ, Irena. *Mikroregiony x MAS: přínosy a nevýhody pro obce*. Fond mikroprojektů. Brno, 2015. 26 s.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Rozvojové možnosti obcí*. Praha, 2010. 50 s.

GALVASOVÁ, Iva a kol. *Přístupy k posílení spolupráce a synergie ve venkovských mikroregionech*. Brno, 2012. 24 s.

5. internetové zdroje

BŘEŇ, Jan. *Obec jako společenství občanů*. [online] moderniobec.cz, 10. března 2014 [cit. 11. února 2017]. Dostupné na <<http://moderniobec.cz/obec-jako-spolecenstvi-obcanu/>>.

VLČEK, Lukáš. *Potenciál rozvoje aktivit dobrovolných svazků obcí*. [online] denik.obce.cz, 15. září 2016, [cit. 13. února 2017]. Dostupné na <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6721990>>

KUPKA, Jaroslav. *Perspektivy smíšeného modelu veřejné správy/1*. [online] moderniobec.cz, 1. prosince 2011 [cit. 11. února 2017]. Dostupné na <<http://moderniobec.cz/perspektivy-smiseneho-modelu-verejne-spravy-1/>>.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Velikostní struktura obcí*. [online] czso.cz, 31. prosince 2012., aktualizováno 20. prosince 2014 [cit. 11. února 2017]. Dostupné na <https://www.czso.cz/csu/czso/4120-03-casova_rada_1961_2001-3__velikostni_struktura_obci_>

MINISTERSTVO VNITRA. *Žádné slučování! Jdeme cestou spolupráce obcí*. [online] denik.obce.cz, 22. prosince 2016, [cit. 11. února 2017]. Dostupné na <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6727354>>.

BAGAROVÁ GRZYWA, Martina. *Základní pravidla pro svazky obcí*. [online] moderniobec.cz, 12. března 2003, [cit. 11. února 2017] Dostupné na <<http://moderniobec.cz/zakladni-pravidla-pro-svazky-obci/>>.

KRAJSKÝ ÚŘAD OLOMOUCKÉHO KRAJE. *Rejstřík svazků obcí*. [online] kr-olomoucky.cz. Dostupné na <<https://www.kr-olomoucky.cz/rejstrik-svazku-obci-cl-1456.html>>

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY. *Rejstřík škol a školských zařízení*. [online] msmt.cz. Dostupné na <<http://www.msmt.cz/ministerstvo/odkazy/rejstrik-skol-a-skolskych-zarizeni>>

DOBROVOLNÝ SVAZEK OBCÍ MIKROREGIONU MOŠTĚNKA. *Mikroregionální slavnosti*. [online] <<http://www.mostenka.cz/index.php?nid=10561&lid=cs&oid=2426726>>

DOBROVOLNÝ SVAZEK OBCÍ MIKROREGIONU MOŠTĚNKA. *Z kontejnerů na kompost*. [online] <<http://www.mostenka.cz/index.php?nid=10561&lid=cs&oid=2809926>>

DOBROVOLNÝ SVAZEK OBCÍ MIKROREGIONU MOŠTĚNKA. *Nakládání s bioodpady (I)*. [online] <<http://www.mostenka.cz/index.php?nid=10561&lid=cs&oid=4526116>>

DOBROVOLNÝ SVAZEK OBCÍ MIKROREGIONU MOŠTĚNKA. *Strategie*. [online] <<http://www.mostenka.cz/index.php?nid=10561&lid=cs&oid=2397763>>

DOBROVOLNÝ SVAZEK OBCÍ MIKROREGIONU MOŠTĚNKA. *Technika na snížení prašnosti*. [online] <<http://www.mostenka.cz/index.php?nid=10561&lid=cs&oid=4526119>>

DOBROVOLNÝ SVAZEK OBCÍ MIKROREGIONU MOŠTĚNKA. *Zpracování digitálního povodňového plánu a vybudování sítě varovného a vyzumívacího systému pro obce mikroregionu Moštěnka*. [online] <<http://www.mostenka.cz/index.php?nid=10561&lid=cs&oid=3169352>>

DOBROVOLNÝ SVAZEK OBCÍ MIKROREGIONU MOŠTĚNKA. *Podnikatelský miniinkubátor*. [online] <<http://www.mostenka.cz/index.php?nid=10561&lid=cs&oid=3380494>>

DOBROVOLNÝ SVAZEK OBCÍ MIKROREGIONU MOŠTĚNKA. *Projekty s Polským partnerem gminou Rudniki*. [online]

<<http://www.mostenka.cz/index.php?nid=10561&lid=cs&oid=2397768>>

6. judikáty

rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 9. ledna 2013, sp. zn. 28 Cdo 3122/2012

7. Interní zdroje

- zakladatelská smlouva Dobrovolného svazku obcí mikroregionu Moštěnka, ze dne 28. prosince 2001

- stanovy Dobrovolného svazku obcí mikroregionu Moštěnka, ze dne 28. prosince 2001

- žádost o registraci změny sídla Dobrovolného svazku obcí mikroregionu Moštěnka a statutárních orgánů, zde dne 15. února 2011

- strategie rozvoje DSO mikroregionu Moštěnka 2014 - 2022

7. Anotace

Tématem této bakalářské práce jsou dobrovolné svazky obcí, což je jedna z forem spolupráce mezi obcemi v České republice. Vzhledem k velkému množství malých obcí v České republice je spolupráce mezi nimi často jednou z mála cest jak dosáhnout jejich rozvoje. Práce se věnuje teoretické stránce fungování svazků obcí, ale bude i hodnotit možné přínosy, které mohou obcím vyplýnout z jejich spolupráce touto formou.

Klíčová slova: veřejná správa, územní samospráva, spolupráce obcí, dobrovolné svazky obcí

The topic of this bachelor's thesis are voluntary associations of municipalities, which is a form of cooperation between municipalities in Czech republic. Due to big number of small municipalities in Czech republic, their cooperation is often one of limited opportunities for them to secure their own development. This work is dealing with theoretical functioning of voluntary associations of municipalities, but it's also examining possible benefits, that can be obtained by municipalities, cooperating together in this way.

Keywords: public administration, local government, cooperation of municipalities, voluntary associations of municipalities