Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance

JAROSLAVA KADEŘÁBKOVÁ
JITKA PEKOVÁ

Wolters Kluwer
Česká republika

Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance

JAROSLAVA KADEŘÁBKOVÁ
JITKA PEKOVÁ

Wolters Kluwer
Česká republika

Vzor citace: KADEŘÁBKOVÁ, J., PEKOVÁ, J. *Územní samospráva – udržitelný rozvoj a fi nance.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 300 s.

Autorky kapitol:

Kadeřábková Jaroslava: kap. 1–14
Peková Jitka: kap. 15–19

Recenzoval: doc. PhDr. Luděk Kolman, CSc., doc. Ing. Jaroslav Pilný, CSc.

© PhDr. Jaroslava Kadeřábková, CSc., doc. Ing. Jitka Peková, CSc., 2012

ISBN 978-80-7357-910-4 (brož.)
ISBN 978-80-7357-956-2 (e-pub)
ISBN 978-80-7357-262-6 (mobi)
ISBN 978-80-7357-263-3 (pdf)

OBSAH

Předmluva 9

1 Územní samospráva 15
1.1 Základní charakteristické znaky obce 19
1.2 Kraje – vyšší územní samosprávné celky 27

2 Přístupy a pojetí regionu jako územního samosprávného celku 29
2.1 Procesy urbanizace v území a úloha měst 42
2.2 Sídelní struktura jako faktor lokálního a regionálního rozvoje 43
2.2.1 Rozvojové procesy v regionech, městech a obcích 47

3 Struktura českých obcí 54
3.1 Města a jejich zázemí 55
3.1.1 Nepřímá urbanizace 65
3.2 Venkov a venkovské obce 66
3.2.1 Specifika venkovských sídel v ČR 71
3.2.2 Vztah města a venkova 76
3.3 Role kultury a kulturního dědictví v rozvoji měst a venkovských obcích 78
3.3.1 Venkovské obce a rozvoj cestovního ruchu 82

4 Městské a venkovské komunity 86
4.1 Procesy sociální soudržnosti a sociální politika na komunální úrovni . . . 87
4.1.1 Vyloučené lokality 90

5 Lokální společenství, komunitní plánování a sociální ekonomika 94
5.1 Komunitní plánování 95
5.2 Sociální ekonomika 98

6 Prostorový rozvoj a jeho plánování 100
6.1 Územní plánování, role územních samospráv a udržitelný rozvoj 103
6.1.1 Přínosy účasti veřejnosti v procesu vytváření územních plánů . . . 109

6.1.2 Zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů územní samosprávy 110
6.1.3 Metody informování veřejnosti. 112
6.1.4 Přístupy ke zjišťování názorů a připomínek občanů 112
6.1.5 Legislativní východiska účasti veřejnosti (mezinárodní kontext) 113

7 Územní samospráva a koncept udržitelného rozvoje 116
7.1 Přínosy územních plánů a udržitelný rozvoj 118

8 Strategické řízení a rozvoj území 120
8.1 Strategické plánování obcí, měst a regionů 124
8.1.1 Programování a strategické plánování 126
8.2 Strategický management 129
8.2.1 Vnější systémové vazby samospráv a strategický management. 130

9 Sociální komunikace, komunikační strategie a udržitelný rozvoj 132
9.1 Pojetí komunikace 136
9.2 Význam komunikace 138
9.2.1 Formy komunikace 139
9.3 Public relations (PR) a organizační kultura správních orgánů 148
9.4 Marketing ve veřejné správě 150

10 Participace a partnerství 156
10.1 Participace 156
10.2 Princip partnerství v podmínkách územních samospráv. 157
10.2.1 Limity občanské společnosti a bariéry komunikace a participace 159
10.3 Partnerství a jeho význam v rozvoji obcí, měst a regionů 161
10.3.1 Role partnerství v procesu místního a regionálního rozvoje . . . 165
10.3.2 Aktuální problémy partnerství v ČR 167
10.4 Spolupráce krajů s veřejností 170
10.5 Regiony soudržnosti 172
10.6 Spolupráce soukromých a veřejných organizací 172
10.7 Public-Private Partnership (PPP) 173
10.8 Nezisková a soukromá sféra 178
10.9 Neziskový sektor, územní samosprávy a řízení regionálního rozvoje 181

11 Regionální a municipální management 184
11.1 Vývoj a pojetí managementu veřejné správy 185
11.2 Specifika managementu ve veřejné správě 189

12 Územní samospráva a teorie organizace 195
12.1 Klasické modely 199
12.2 Vědecké řízení – management v institucích a organizacích veřejné správy 205

13 Personální management 212
13.1 Mezilidské vztahy 214
13.2 Modely zaměstnanosti ve veřejné správě 215
13.3 Motivace v organizacích veřejné správy 217
13.4 Vzdělávání pracovníků ve veřejné správě 218

14 Modely kvality řízení 220

15 Financování potřeb, úloha finančního managementu 228

16 Rozpočet a mimorozpočtové fondy ve finančním systému obce, kraje 231
16.1 Rozpočet 233
16.2 Rozpočty regionálních rad regionů soudržnosti 245
16.3 Peněžní mimorozpočtové fondy 246

17 Struktura územního rozpočtu 248

18 Hospodaření s majetkem 259
18.1 Evidence a ocenění majetku 266

19 Finanční analýza, finanční kontrola, audit 270

Závěr 275
Literatura 278
Summary 287
Rejstřík 290

Příloha č. 1: Klasifikace institucionálních sektorů (s) 293
Příloha č. 2: Klasifikace funkcí vládních institucí (cofog) 295

PŘEDMLUVA

Společenské a ekonomické reformy spojené s decentralizací státní správy nás postupně vracejí do normálního otevřeného, účelného i kulturního chování. Především kulturní aktiva vložená do procesu ekonomické transformace mají mimořádný význam pro jeho průběh, neboť ovlivňují ekonomický rozvoj i sociální život společnosti, politickou kulturu a další jevy. Jedná se o podmínky života společnosti, které přispívají ke stabilitě politického života společnosti a také k jejímu dynamickému i udržitelnému rozvoji bez sociálních otřesů.

Proces decentralizace státní správy a ekonomický rozvoj území je závislý na celkovém vývoji společnosti. Regionální diferenciace a její specifičnost mají úzkou souvislost s mnoha faktory demografického, sociálního i kulturního charakteru. Z historického i společenského vývoje je patrné, že úspěch reforem závisí na mnoha faktorech ekonomického, sociálního i kulturního niveau společnosti.

Publikace a její zaměření na úlohu územních samospráv v procesu udržitelného rozvoje území patří k tématům, která jsou potřebná a velmi obtížná z hlediska nutnosti komplexnějšího zpracování. S touto skutečností souvisí také složitost objasnění teoretických přístupů k problematice regionálního rozvoje i k modernizačnímu procesu veřejné správy. Uvedené problémy, které vyplývají ze vzájemné mnohostranné podmíněnosti faktorů, mechanismů i subjektů regionálního rozvoje, jehož součástí je také jeho udržitelnost, jsou úzce spojeny s integrální povahou společenského vývoje. Zkoumat a hodnotit současný vývoj území na municipální a regionální úrovni je potřebné a zároveň velmi obtížné rovněž z mnoha dalších aspektů.

Rozvoj a vývojové etapy zahrnují nejen ekonomické, sociální i správněvědní oblasti poznání, ale dotýkají se i historických a kulturních kořenů vývoje jednotlivých obcí, měst i regionů-krajů. Značnou úlohu hraje také skutečnost, že regionální i sociální vědy jsou z větší části multiparadigmatické – neposkytují jednotné vodítko, ucelený teoretický rámec výkladu regionálních, ekonomických i sociálních jevů[1]. Naopak nabízejí mnoho teoretických východisek a interpretací. Z tohoto pohledu je třeba zvolit taková teoretická i metodologická hlediska, která mohou přispět

[1] Blíže viz Blažek, J., Uhlíř, D. *Teorie regionálního rozvoje*. Praha: UK, Nakl. Karolinum, 2002, s. 15 a násl.

k reálným a ověřitelným tendencím vývoje, k podstatě regionálních rozdílů i k rozšíření a potvrzení platnosti zvolených teoretických východisek.

V průběhu zpracování této publikace jsme vycházeli nejen z teorie regionálního rozvoje, ale také z teoretických východisek modernizace, jež bere v úvahu a dává důraz také na sociální, kulturní rozměr i proces sociálních změn modernizačních procesů, které současný vývoj české společnosti provázejí. Ty jsou rovněž úzce spojeny, kromě jiného, se zvyšováním kvality života i udržitelnosti rozvoje území.

Realizace mnoha empirických výzkumů, které autorky uskutečňovaly od devadesátých let do současnosti, byly hlavním podnětem pro zpracování této publikace. Ukazuje se, že k prohloubení poznání i ověření platnosti teoretických přístupů mohou přispět také empirické poznatky. Hlavní slabinou empirických výzkumů zaměřených na municipální, regionální i výzkumy národních rozdílů je, že zatím není dostatek podrobných analýz, které by umožnily dospět k závěrům s obecnější platností.

S ohledem na zaměření a odborný přístup obou autorek je publikace orientována na poznání tzv. nástrojů neekonomické povahy a rozvoje území a na poznání finančního zázemí, které mohou územní samosprávy ve svém rozvoji využívat a podílet se na jejich udržitelném rozvoji. K využívání výsledků empirických výzkumů nás vedla především skutečnost, že tyto neekonomické nástroje i finanční situace sehrávají stále větší roli v řízení rozvoje municipalit, regionů i celého území nejen v ČR, ale i v dalších evropských zemích. K těmto nástrojům patří zejména využívání kulturního a přírodního dědictví, územní a regionální plánování, marketingové nástroje, strategické řízení a stále více i komunitní přístupy založené na principech partnerství, participace, vnější i vnitřní komunikace územních samospráv. Mezi specifické modely řízení a rozhodování na místní i regionální úrovni v tomto kontextu patří také strategické řízení rozvoje komunitního plánování, spolupráce se soukromým a neziskovým sektorem a nově vytvářené specifické koncepty, jako je Lokální agenda 21, projekt Zdravá města a další. K realizaci a využívání těchto nástrojů přispívá proces modernizace veřejné správy i stále větší rozsah kompetencí na úrovni municipalit i krajů.

Nicméně dosavadní realizované výzkumy zaměřené na studium procesů decentralizace a na rozvoj místní autonomie naznačují, že legislativní změny nejsou dostačující základnou pro naplnění jednotlivých cílů administrativních reforem[2] ani pro postupující modernizaci veřejné správy. Jedná se o dlouhodobější proces změn, který úzce souvisí s historickými, sociálně-ekonomickými i kulturními specifiky země i jejich jednotlivých celků.[3]

---

[2] Blíže viz Vajdová, Z., Čermák, D., Illner, M. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990.* Praha: Sociologický ústav AV ČR, edice Sociologické studie, 2006.

[3] Baldersheim, H., Illner, M. a kol., 1996.

Modernizační procesy probíhající ve veřejné správě jsou úzce spojeny s řízením rozvoje spravovaných území, proto je v publikaci zahrnuta také problematika spojená se zvyšováním efektivity veřejného sektoru ve vztahu k územnímu a udržitelnému rozvoji. Tento přístup může přispět také k poznání přístupů a postojů územních samospráv k nově získaným pravomocím a zodpovědnosti. V tomto procesu značnou roli sehrávají především schopnosti a profesionalita úředníků i představitelů samospráv. Předkládaná publikace by měla také přispět k poznání, jak jsou využívány nově získané nebo rozšířené pravomoci k dynamizaci rozvoje spravovaného území s ohledem na lokální a regionální ekonomická, sociální, politická i kulturně-historická specifika a v tomto rámci také jejich podpora udržitelného rozvoje spravovaného území.

Řízení udržitelnosti rozvoje území je závislé do značné míry na struktuře personálního obsazení a odbornosti pracovníků příslušných odborů a oddělení úřadů obcí, měst i krajů, kteří se rozvojem území zabývají. Jejich odbornost a schopnosti by měly přispívat ke zpracování kvalitních, dlouhodobě zaměřených koncepčních materiálů i tvorbě příslušných dokumentů. Nezbytné jsou i manažerské dovednosti, které vycházejí nejen z odborných kvalit těch, kteří řídí rozvoj svých území, ale také ze zkušeností a schopnosti formulovat rozvojové strategie. Tyto přístupy vyžadují specifické vzdělání a průběžné zdokonalování těchto dovedností. Na úrovni obcí a měst dochází k častým odchodům pracovníků, kteří tyto schopnosti a dovednosti mají, do soukromé sféry. Tato cirkulace mnohdy negativně působí na návaznost minulých rozhodnutí a na všechny mechanismy nutné pro bezproblémový rozvoj území.

Reformní procesy mají také vlastní historickou dimenzi. Ta je provázena i úsilím o politickou, sociální a kulturní emancipaci jednotlivých sociálně územních systémů. Z pohledu analýzy té které společnosti se jedná o reakci na unifikační schémata praktikovaná v našem státě dlouhá desetiletí. Obdobně jako v určité etapě vývoje západní Evropy dostáváme se také v naší zemi do stadia vývoje, kdy začíná mít čím dál větší váhu komunální politika.

Současnost ukazuje, že je třeba brát v úvahu filozofii místních zájmů, tendence k přijímání změn, inovativních přístupů k rozvojovým aktivitám nejen na úrovni státu, ale i v jeho regionech, městech i obcích. Stále ještě můžeme postihnout příklon k sociálnímu a kulturnímu tradicionalismu, pomalým procesům v přijímání změn i pochopení dopadů volného trhu, financování i hospodárnosti při využívání veřejných financí.

Ekonomická, politická i kulturní emancipace sídel a regionů oživuje roli komunity v životě společnosti i jednotlivce. Z tohoto důvodu se dostáváme k problematice analýzy a následnému hledání řešení základních otázek vyplývajících z rozporů mezi nároky, potřebami a možnostmi jednotlivců, skupin obyvatel, organizací, institucí

atd. Významnou roli v tomto smyslu hrají sociokulturní determinanty, které mají své specifické projevy v konkrétních obcích a regionech. Jedná se o determinanty, které výrazně ovlivňují kvalitu rozhodování na lokální i regionální úrovni, procesy reforem stabilizaci i destabilizační jevy, které provázejí současné společenské, ekonomické i politické změny. Ve svém komplexu se promítají také v integračních procesech v národním i mezinárodním měřítku.

Využívání moderních metod řízení v organizacích veřejné správy a schopnost naplňovat strategické řízení je v ČR stále ještě do značné míry limitováno právním i finančním rámcem. Tato situace do určité míry omezuje možnosti, přípravu i realizaci střednědobých či dlouhodobých koncepcí rozvoje území. V této souvislosti je třeba poznamenat, že kraje a většina obcí a měst zpracovaly a zpracovávají strategické dokumenty a snaží se je v rámci specifických podmínek svěřených území realizovat. Pozitivní dopady tohoto vývoje, jejich příprava i realizace jsou v mnoha oblastech ovlivňovány mnohdy rozpornými politickými i lobbistickými tlaky, které negativně dopadají i na podobu rozhodovacích procesů a kvalitu řízení dlouhodobého a udržitelného rozvoje území.

Současné teoretické koncepce udržitelného rozvoje zohledňují tendence k hledání kompromisů mezi ekonomickými, sociálními a environmentálními dopady jednotlivých rozvojových opatření na lokální a regionální úrovni. Rozvojové politiky obcí, měst i regionů by měly na základě těchto teoretických přístupů plně integrovat a respektovat nejen ekonomické, environmentální, ale také sociální cíle. Rozhodovací procesy o budoucím rozvoji území by měly být také flexibilní, avšak plně integrovat priority a potřeby jednotlivých občanů.

Stále více je v popředí odborného zájmu efektivní a moderní systém „vládnutí", který vede k dlouhodobé prosperitě a sociální vyváženosti. Jedná se o tzv. Good Governance (dobrá správa věcí veřejných), která je důležitá pro správný rozvoj a aplikaci místních agend, které přispívají k harmonickému rozvoji území. Good Governance je možno přičlenit k principům udržitelného rozvoje, neboť jejím úkolem je vycházet z těchto principů ve stylu vládnutí. Tento přístup k řízení věcí veřejných spočívá zejména v zapojování soukromého a občanského sektoru do rozhodování o věcech veřejných. Tento nový způsob vládnutí by měl také přispět k větší transparentnosti a k důvěryhodnosti lokálních i regionálních samospráv. K procesu změn strategického řízení a zavádění nových metod řízení kvality ve veřejné správě v současné době přispívá rovněž strategie Smart Administration. Ta ovlivňuje proces modernizace veřejné správy, neboť dává impulsy pro zkvalitnění řízení ve veřejné správě a je také součástí programového a projektového řízení pro získávání finančních podpor z národních fondů, z EU a dalších nadnárodních fondů.

Při respektování principů udržitelného rozvoje jsou jednotliví občané a další aktéři v daném prostředí spokojení a tento proces přispívá k efektivnějšímu využívání

přírodních i dalších místních zdrojů, aby byly hospodárněji využívány a zahrnovány do rozvojových koncepcí území obcí, měst i regionů. Jejich pozitivní dopady jsou patrné již například při revitalizaci zemědělských i průmyslových zón, regeneraci měst, brownfieldů apod.[4]

Udržitelný rozvoj může být rovněž chápán jako strategický přístup k rozvoji území, který umožňuje pomocí různých prostředků a technologií uspokojovat materiální i nemateriální potřeby a priority jednotlivců za současného respektování a zachování životního prostředí i kvality života v prostředí, kde tyto rozvojové procesy probíhají.

Dlouhodobě nastavené cíle udržitelného rozvoje území, definované v odpovídající strategii, usnadňují možnost předvídat orientaci a záměry v rozhodování místních a regionálních představitelů a jejich schopnosti přizpůsobit své záměry i rozhodování specifickým podmínkám území nebo lokalit. Takto řízené a prezentované rozvojové aktivity se stávají pochopitelné jak pro občany, tak i pro místní ekonomické aktéry, pro drobné podnikatele a také pro investory. Ti všichni hodnotí tento přístup a zohlednění specifik území jako jeden z důležitých předpokladů rozvoje daného území, kde je výhodné nejen žít, ale i podnikat.

Otevřenost a koncepčnost územních samospráv snižuje riziko úprav v průběhu schvalovaných dokumentů, rozvojových aktivit i realizace nových rozvojových záměrů v době, kdy dojde k politickým změnám v důsledku přeměny politického zastoupení na základě výsledků místních voleb. Proto účinné kontrolní mechanismy, zapojení všech aktérů a participace občanů na zpracovávání strategických, rozvojových, projektových a dalších dokumentů mohou tento nepříznivý vývoj v rozvoji území do značné míry ovlivnit a nedopustit nehospodárné a nekoncepční kroky, které by měly negativní dopad na udržitelný rozvoj území lokálních i regionálních samospráv.

Výrazný posun v procesu zachování udržitelného rozvoje přináší větší zájem občanů o kvalitu života a životního prostředí, ve kterém žijí. Jsou to především občané, kteří dávají mnohem větší důraz na sociální stránku svého života, než tomu bylo v minulosti. V tomto procesu změn a ve větším důrazu obyvatel na kvalitu

[4] Území označovaná jako brownfieldy mají mnoho definicí a popisů. Výstižně lze brownfield definovat jako: „*Opuštěné či nevyužívané území, které je oproti zeleným plochám postiženo vlivem předchozího využívání (ekologická a jiná rizika) a které vyžaduje zvláštní péči při jeho regeneraci.*“ Hlavním cílem regenerace těchto ploch je zvýšit přitažlivost a hodnotu jednotlivých lokalit na takovou úroveň, aby mohly přímo soutěžit s výstavbou na zelené louce. Dostatečná nabídka zrekultivovaných areálů či zabezpečení jejich financování z veřejného, soukromého sektoru anebo z kombinovaného a vícezdrojového financování může pomoci snížit zbytečné zábory půdy pro investice na zelené louce, které jsou v rozporu s principy udržitelného rozvoje. Blíže viz Kadeřábková, B., Piecha, M. *Brownfields. Jak vznikají a co s nimi*. Praha: Nakl. Beck, 2010.

života hrají roli také změny v jejich životních preferencích i větší příklon k ochraně a kvalitě životního i kulturního prostředí. Občané si čím dál více uvědomují nutnost a výhody udržitelného rozvoje, jehož principy přispívají k udržitelnému a harmonickému životu současných i budoucích generací.

V publikaci jsou řešeny také finanční nástroje podpory rozvoje i efektivnost řízení věcí veřejných na lokální a regionální úrovni. Poznatky uvedené v odborných publikacích i výsledky analýz věnujících se realizaci veřejných politik na lokální a regionální úrovni zdůrazňují, že je třeba věnovat značnou pozornost také finančním nástrojům podpory rozvoje území ze strany územních samospráv, především otázkám hospodaření s majetkem, otázkám místních financí, obecních či krajských rozpočtů a rozpočtovému plánování.

Složitost objasnění rozvojových aktivit v území a do značné míry i dopady finanční politiky patří mezi základní předpoklady nutné pro zabezpečení rozvojových možností území. V tomto smyslu hraje také významnou úlohu podstata integrální povahy společenského vývoje. Chceme-li postihnout celou šíři vývojového procesu v daném prostředí, je třeba vycházet ze vzájemných a mnohostranně podmíněných faktorů, mechanismů i subjektů, které se na regionálních rozvojových aktivitách podílejí.[5] To představuje různorodý okruh problémů, které charakterizuje mnohdy jejich obtížná uchopitelnost. Chybí také dostatek empiricky ověřených přístupů a metod poznání, které by více přispěly k poznání těžko měřitelných faktorů a mechanismů rozvoje území.

Nesnadnost tohoto poznání zvyšuje také skutečnost, že je nutné počítat u sledovaných regionálních i sociálních jevů nejen s racionálními faktory, ale také s faktory, které mají značný emotivní náboj. Jejich podstata má hlubší historické, sociokulturní i ekonomické kořeny, které se odvíjejí také z geografických, geopolitických a dalších podmínek. Tento vývoj způsobuje relativně malou úspěšnost úsilí společnosti o rovnoměrné ovlivňování jejího udržitelného rozvoje. Jedná se o dlouhodobý proces, na kterém by se měly podílet nejen instituce veřejné správy se znalostí kulturně-historických, geografických i politických vývojových fází svěřeného území, ale celá společnost, pokud si bude vědoma své zodpovědnosti za budoucí vývoj své existence.

[5] Blíže viz Blažek, J., Uhlíř, D. *Cit. dílo*, s. 155 a násl.

1 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA

Historický vývoj územní správy prošel dlouhým vývojem, který byl ovlivněn mnohými politickými a celospolečenskými událostmi v českých zemích. Především období vývoje územní samosprávy roce 1990 muže být zařazeno k přelomovým historickým etapám jejího vývoje. V následujících obdobích, zejména na přelomu nového tisíciletí, došlo k významné fázi vývoje reformy veřejné správy a k mnoha legislativním změnám, které zásadně ovlivnily podobu, fungování i postavení územních samospráv v rámci České republiky. Pro tuto vývojovou fázi je charakteristické, že správa společnosti přestává být pouze výlučnou záležitostí orgánů státu a postupně opět dochází ke stále většímu podílu samosprávy na společenském řízení a rozhodování.

Procesy a reformní kroky vedoucí k větší samostatnosti sídel a regionů jsou pouze základní osnovou dlouhodobějšího procesu politické, ekonomické, sociální i kulturní obrody územních společenství. Nejsme velkoměstský stát, větší část lidí u nás žije ve středně velkých a malých sídlech, což je důsledkem specifického vývoje sídelní struktury českého státu. Její charakteristiky a podoba ovlivňují také současný politický, ekonomický i sociokulturní vývoj a v neposlední řadě také vstupují a podstatně ovlivňují podobu reforem naší veřejné správy i územní samosprávy na našem území. Současná podoba naší sídelní struktury má hluboké kořeny v období raného a pozdějšího středověku, kdy byla podřizována mocenským, strategickým a ekonomickým cílům panovníka. V tomto období také docházelo k rozvoji menších měst a městeček, která pokryla celé území tehdejšího českého státu. Význam českých měst postupně vzrůstal v jejich správní, obchodní i kulturní funkci. Další významnou fází, která poznamenala sídelní strukturu, byl specifický proces industrializace naší země, vznikalo mnoho drobnějších průmyslových závodů ve středně velkých a malých obcích. Nebylo výjimkou, že byly umísťovány také ve venkovských obcích, což přispělo ke stabilizaci a historické podobě sídelní struktury.[1]

Posilováním funkce a právního postavení územní samosprávy, především na municipální úrovni, se dostává naše sídelní struktura do nových i specifických

[1] Kadeřábková, J. Urbanizace, suburbanizace a desurbanizace. In: Wokoun, R., Mates, P., Kadeřábková, J. a kol. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 21 a násl.

vývojových etap, které podstatně ovlivňují nejen rozvoj a funkci měst, ale podstatně vstupují také do života občanů venkovských obcí. Tento vývoj vstupuje do dynamiky i podoby rozvojových aktivit realizovaných v městském nebo venkovském prostoru.

Samosprávou se v nejobecnějším smyslu rozumí především samostatné spravování záležitostí, které se bezprostředně dotýkají obyvatel. Spravování vlastních záležitostí si vyžaduje určitý právní rámec, který je v českém právním řádu zakotven jak ústavními, tak ostatními zákony. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že samospráva vedle státní správy tvoří jednu ze dvou větví veřejné správy, a to oblast nezávislou a státní správě nepodřízenou, která je vykonávána subjekty od státu odlišnými.

V obecné teorii je samospráva rozlišována na územní a zájmovou. V obou případech je existence takové samosprávy spojována s existencí tzv. veřejnoprávní korporace, tedy subjektu veřejné správy, jemuž je svěřena veřejná moc plnit veškeré úkoly.[2] Samospráva je pak vykonávána na vlastní odpovědnost, vlastním jménem a vlastními prostředky samosprávných korporací. Od státní správy se liší jednak tím, že jejím subjektem je veřejnoprávní korporace od státu odlišná a jednak tím, že její činnost je směřována interně, je tedy zcela zaměřena na řešení vlastních záležitostí.[3]

K veřejnoprávním korporacím realizujícím samosprávu územní patří na vyšší úrovni kraje a na nižší úrovni pak již zmíněné obce, jako základní jednotky územní samosprávy.

Zájmová samospráva je charakteristická řízením, kontrolou chodu a činností vykonávaných osobami specializovanými v určitém oboru. Zatímco samospráva územní je charakteristická ve spravování záležitostí, které jsou vázány k určitému vymezenému teritoriu a k osobám zde žijícím.

Veřejná správa je všeobecně považována za ústřední pojem správního práva, správní vědy i dalších vědních oborů, které se jí zabývají (státověda, politologie, psychologie veřejné správy). Ve starších i novějších definicích správy jsou na předním místě zdůrazňovány zejména tři znaky: záměrnost a trvalost uskutečňovaných činností a jejich provádění určitou organizací.[4] Například K. Čížek vymezil správu jako organizovanou činnost k dosažení určitých účelů, J. Pražák hovoří o správě jako záměrné činnosti, která sleduje záměrně nějaký cíl, nebo činnosti nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti. Rakouský normativista A. Merkl vymezuje správu v nejširším smyslu jako záměrnou lidskou činnost směřující k dosažení

---

[2] Klíma, K. a kol. *Praktikum českého ústavního práva*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2005, s. 101.

[3] K veřejnoprávním korporacím realizujícím samosprávu zájmovou patří různé profesní komory (advokátní, notářské, lékařské, ale také např. vysoké *školy*).

[4] Simon, A. H., Smithburg, W. D, Thompson, A. W. *Public Administration*. New Bruznswick and London: Transaction Publishers, 1991, s. 3 a násl.

určitých lidských účelů. Uvedených vymezení se přidržují i současní autoři, například D. Hendrych, V. Sládeček nebo P. Průcha.[5]

Vymezení pojmu lze tedy shrnout tak, že správa je soubor činností majících záměrný charakter, které jsou uskutečňovány v relativně trvale organizovaných celcích, v objektivně vymezeném rámci a jež jsou zaměřeny k dosažení určitého cíle, a současně jde také o zajištění těch procesů, jimiž se správa uskutečňuje.

Shoda panuje v tom, že tyto i další pokusy o definici správy jsou značně abstraktní, a jejich použitelnost je tak proto problematická. Přitom se jedná o otázku nikoli jen teoretické povahy, protože náležité vymezení správy umožňuje její odlišení od jiných činností, zejména řízení, resp. managementu, s nímž bývá někdy nesprávně zaměňována.[6]

Na veřejnou správu lze hledět jako na systém složený ze dvou základních subsystémů. Hlavní a nejdůležitější je, že se jedná o subsystém státní správy. Její existence vychází z povahy státu jako představitele veřejné moci. V tomto případě je stát originálním, neodvozeným subjektem veřejné správy. Z toho ovšem neplyne, že by státní správa měla vůči dalšímu subsystému, jímž je samospráva, dominantní postavení v tom smyslu, že by ji mohla přímo řídit. Může ovšem zákonem stanovit její šíři.

Podle J. Grospiče je *„ovšem třeba zdůraznit, že při zrodu práva na samosprávu, zejména pak územní (v našem prostředí v polovině 19. století), bylo pojímáno jako přirozené právo územních korporací mít svoje jmění, volit si zástupce, přijímat další členy atd. Plyne to ostatně již z faktu, že územní celky, zejména obce vznikly jako výsledek přirozeného historického, náboženského, kulturního atd. vývoje, byť se na nich v různých dobách a intenzitě podílelo sociální inženýrství politiky.*[7] *Ústava v článku 8 stanoví, že se zaručuje právo na samosprávu územních samosprávných celků (nikoli tedy ostatních forem samosprávy). Vzhledem k tomu, že toto právo je zařazeno mezi Základní ustanovení Ústavy, lze mít za to, že tu jde o právo v uvedeném smyslu. Povinností státu je toto právo zajistit jak v zákonodárné činnosti, tak i aplikační praxi státních orgánů.“*[8]

Neméně důležitý aspekt zdůrazňuje J. Grospič zejména těmito slovy: „*Tradičně je rozlišována samospráva ve smyslu politickém a právním. V prvém pojetí je výrazem*

---

[5] Čížek, K. *Obrys řízení správního*. Praha, 1888, s. 3; Pražák, J. *Rakouské právo veřejné. Díl druhý: Právo správní.* Praha, 1905, s. 1; Merkl, A. *Obecné právo správní*. Díl I. Praha, Brno, 1931, s. 2.

[6] Hendrych, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI, 2003, s. 11–12 a 17 a násl.

[7] V čele uvozovacího patentu k prvnímu obecnímu zřízení z roku 1849 byla známá věta „Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde“, tedy základem svobodného státu je svobodná obec. Filip, J. Územní samospráva jako ústavní materie v ČR. In: *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy.* Sborník ze 4. letní mezinárodní konference/workshopu, AUB I No 338, Brno: MU, 2008, s. 25.

[8] Grospič, J. *Základní otázky demokratické tranformace, reformy a modernizace veřejné správy*. Plzeň, 2011, s. 417 a násl.

faktu, že se na výkonu veřejné správy podílejí občané, resp. laičtí funkcionáři. Ve smyslu právním vyjadřuje samospráva fakt, že veřejná správa je vykonávána někým jiným, než je stát a jeho orgány. V současnosti je na samosprávu (územní i ostatní) nahlíženo v širším smyslu, jako výrazu demokratického režimu, nezávislosti a samostatnosti občanů, jednoho z významných atributů občanské společnosti."[9]

V současných podmínkách je rozvoj územní samosprávy a demokratických forem rozhodování do značné míry dán kultivací komunitních struktur, postupnou renesancí zájmového, spolkového a politického života komunit. Značnou roli ve fungujících společnostech má **participace občanů na správě území**. Ta však v našich podmínkách, vinou některých negativních zkušeností z minulého období, je jen málo ze strany občanů realizována. Výzkumy zaměřené na tuto problematiku naznačují, že pouze legislativní ustanovení pro demokratizační proces v naší zemi nestačí. Jedná se o dlouhodobější proces změn, který úzce souvisí s historickými, sociálně-ekonomickými i kulturními předpoklady země i jejich jednotlivých celků--regionů. Svou roli hrají také tradice, národnostní struktura, vliv integračních procesů, politická kultura a další.

Významnou jednotkou, jak již bylo uvedeno, jsou obce. Ve smyslu právní úpravy je obec v České republice chápána jako základní územně správní celek a současně také základní samosprávné společenství občanů, kteří žijí na určitém území. Znaky určujícími obec jakožto samosprávné společenství jsou: územní základ, osobní základ a výkon samosprávy. Dále je to skutečnost, že obce mají svůj vlastní majetek, s nímž hospodaří, což jim umožňuje jejich samostatné postavení.[10]

---

[9] Grospič, J. *Cit. dílo*, s. 418.

[10] Blíže viz Grospič, J. *Cit dílo*, s. 419. Základem právní úpravy obcí je, vedle již citovaných ustanovení Ústavy, zák. č. 128/2000 Sb., o obcích /obecní zřízení/, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb. a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, zák. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, zák. č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, zák. č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně některých zákonů, ve znění zák. č. 230/2002 Sb., zák. č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze, zák. č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, zák. č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů a další.

1.1 Základní charakteristické znaky obce

Obec je veřejnoprávní územní korporací a při realizaci svých pravomocí podléhá povaze veřejného úřadu. Tvoří ji obyvatelstvo, které společně užívá vymezené území (katastrální) a které má v ústavě zakotvené právo na samosprávu.

Charakteristickými znaky jsou:

1. **vlastní území** (tzv. územní základ obce) a možnosti jeho změn, obec může mít jedno nebo více katastrálních území;
2. **občané obce** – každá obec musí být trvale obývána lidmi. Právní řád vyčleňuje kvalifikovanou skupinu obyvatel, s nimiž spojuje určitá subjektivní práva – tzv. občany obce. Občanem obce je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a má v obci hlášen trvalý pobyt a dosáhla věku 18 let;[11]
3. **spravování svých záležitostí samostatně** – tzv. samostatná působnost;[12]
4. **vystupování v právních vztazích svým jménem** a odpovědnost z těchto vztahů vyplývající (tzv. právní základ obce);
5. **péče o všestranný rozvoj území**, při plnění svých úkolů též ochrana veřejného zájmu;
6. **hospodaření podle vlastního rozpočtu** a vlastní majetek obce (ekonomický základ obce).[13]

Obce získaly četný rozsah mnoha kompetencí a vykonávají řadu činností, které jsou stanoveny v odpovídajících zákonech a jiných předpisech. Složitost a obsáhlost činností předpokládá značné znalosti a zkušenosti představitelů obcí. Významné je poznamenat, že jednotlivé činnosti lze zařadit do dvou skupin podle působnosti – samostatné a přenesené.

Pro výkon přenesené působnosti rozlišujeme v současné době podle míry přenesení státní správy následující kategorie obcí, tzv. třístupňové členění obcí pro účely výkonu státní správy: Bližší rozvedení představují ust. § 61–66 zákona o obcích.

Přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je:

---

[11] Tito občané mají na základě ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, § 16 odst. 2 písm. a) až g) vlastní práva, která jsou ve spojení s občanstvím obce.

[12] Dle ust. § 7 odst. 1, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

[13] Ekonomický základ samosprávy obcí je pak dán právem mít majetek a právem hospodaření s tímto majetkem, právem získávat vlastní finanční prostředky a hospodaření podle rozpočtu. Zákonná úprava obsažená v zákoně o obcích tuto oblast upravuje spíše rámcově, bližší úpravu nakládání s majetkem a hospodaření obce obsahují navazující zákony, např. zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, nebo zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

a) v základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce; určenými tímto nebo jiným zákonem nebo na základě tohoto zákona, v tomto případě je území obce správním obvodem,
b) v rozsahu pověřeného obecního úřadu (§ 64) vykonávána tímto úřadem,
c) v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností (§ 66) vykonávána tímto úřadem.[14]

Dle zákonné úpravy je rozlišován subjekt přenesení výkonu státní správy neboli tzv. obecní typ na:
1. *obec,*
2. *obec s matričním úřadem,*
3. *obec s pověřeným obecním úřadem,*[15]
4. *obec s rozšířenou působností.*[16]

Příslušné aktivity obec spravuje samostatně, tzn. v rámci své samostatné působnosti. Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů a které do samostatné působnosti obce svěří zákon.[17] Jedná se zejména o uspokojování potřeb svých občanů, jako je bydlení, ochrana a rozvoj zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkový kulturní rozvoj a ochrana veřejného pořádku. Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí zákonem (při vydávání obecně závazných vyhlášek) a též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona (v ostatních záležitostech). [zákon o obcích, hlava II]

---

[14] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 61 odst. 1.

[15] Jako pověřený obecní úřad je pro účel výkonu přenesené působnosti označován obecní úřad, který vedle přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích, vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Obce s pověřeným obecním úřadem pak stanovuje zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, resp. vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností.

[16] Jako obecní úřad obce s rozšířenou působností je pro účel výkonu přenesené působnosti označován obecní úřad, který vedle přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích a vedle přenesené působnosti podle § 64 vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Obce s rozšířenou působností určuje zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, resp. vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností.

[17] Zákon o obcích, cit. 2, § 7 odst. 1.

Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.[18]

Obec však vykonává také určité činnosti pro stát, který je na ni delegoval zákonem. Jedná se tedy o nepřímou místní státní správu, která v podstatě představuje dekoncentrovanou státní správu svěřenou obcím zákony podle čl. 105 Ústavy České republiky („*Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon*."). Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost.[19]

Při výkonu přenesené působnosti se orgány obce řídí zákony a jinými právními předpisy (při vydávání nařízení), v ostatních případech též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů a dále návrhy opatření, popřípadě rozhodnutím krajského úřadu, učiněnými podle zvláštního zákona v rámci kontroly výkonu přenesené působnosti. Metodickou a odbornou pomoc ve věcech přenesené působnosti vykonává vůči orgánům obcí krajský úřad.

Hlavním záměrem převodu některých úkolů státu na obec je přiblížení základních záležitostí z oblasti státní správy občanům, tedy přímo do místa jejich bydliště. Na plnění úkolů v přenesené působnosti obce získávají finanční příspěvek ze státního rozpočtu. V praxi, zejména u malých obcích, však dochází k tomu, že obec není z různých důvodů schopna či ochotna danou činnost vykonávat vlastními silami. Obec pak může se souhlasem krajského úřadu uzavřít veřejnoprávní smlouvu, jejímž prostřednictvím převede výkon těchto činností na jinou obec ve stejném obvodu obce s rozšířenou působností. Obec, která převezme závazek vykonávat určitý rozsah přenesené působnosti pro obec jinou, má právo na úhradu nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti. (zákon o obcích, hlava III) Dle § 8 zákona o obcích platí, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, pak platí, že jde vždy o samostatnou působnost.[20]

V rámci kompetencí a v souladu s hlavním posláním obcí je realizovat úkoly v samostatné působnosti a právě samostatná působnost by měla představovat převažující náplň činnosti orgánů obce. Činnost obcí a jejich orgánů při výkonu přenesené působnosti by neměla ovlivňovat výkon samostatné působnosti a neměla by být prováděna na její úkor.

---

[18] Zákon o obcích, cit. 2, § 7 odst. 1.

[19] Zákon o obcích, cit. 2, § 7 odst. 2.

[20] Blíže viz Mates, P., Olšová, P. K některým otázkám pravomocí obcí k vydávání obecně závazné vyhlášky. In: *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2006, s. 129 a násl.

Vlastní nabízené členění těchto skupin obcí nemá žádné hmotněprávní měřítko či snad zákonný základ, ve své podstatě se jedná o názorový pohled na vertikální strukturu, která se vytvořila v průběhu reformy územní veřejné správy.

1. **První skupinou jsou sídla bývalých okresních měst** – tato města na výkon státní správy jednoznačně doplácejí.
2. **Druhou skupinou jsou obce tzv. 3. typu** nebo také tzv. neokresní sídla – tato skupina se možná jeví jako celkový vítěz reformy. Dá se říci, že tyto obce získávají status tzv. menších okresů, a tím došlo k vzestupu zejména kompetenční velikosti.
3. **Třetí skupinou jsou obce tzv. 2. stupně** – tato skupina po reformě již nemá kompetenci stavebních či živnostenských úřadů. Jejich úlohu jako regionálních center středního významu převzaly obce pověřené výkonem státní správy.
4. **Čtvrtou skupinou je hlavní město Praha a ostatní magistrátní města** – této skupiny obcí se reforma dotkla asi nejméně. Kompetenčně si nepohoršily a mohou dobře profitovat na základě územních změn obcí, mnohdy se menší obce snaží a snažily připojit k magistrátním městům a díky tomu mohou získat v mnoha případech větší státní dotace, což je mnohdy více poškodilo, než jim přineslo užitek.
5. **Pátou skupinou jsou tzv. malé obce** – jednoznačně se ukazuje, že obce, jež mají méně než 1 000 obyvatel, mají obecně horší podmínky pro výkon některých činností v rámci samostatné působnosti než obce ostatních kategorií. Ukazuje se také, že s relativní stabilizací demografického vývoje dochází nepochybně k oslabování ekonomického postavení venkovských obcí v návaznosti na snižování objemu zemědělské a lesnické výroby.[21]

Velikostní struktury obcí a jejich možné územní změny jak integrační (například mikroregiony – dobrovolná sdružení obci), tak i dezintegrační, například znovu obnovení samostatnosti obcí), což má v našich podmínkách a ve vývoji i charakteru územní veřejné správy specifické podoby.[22]

Možnosti integrovat a dezintegrovat obce upravuje zákon o obcích. Ve své podstatě existují tři varianty územních změn obcí, a to:

1. oddělení nové obce (vzniká nová obec), sloučení a připojení obcí (ze slučovaných obcí vzniká nová obec; dosavadní obec zůstává zachována a její území se zvětšuje o území nově připojené obce, která zaniká);
2. faktický zánik obce (obec definitivně přestává existovat);

[21] Statistické údaje: www.mvcr.cz – internetové stránky Ministerstva vnitra České republiky.

[22] Kadeřábková, J.: Osídlení a jeho vývoj. In: Wokoun, R., Mates, P., Kadeřábková, J. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 21 a násl.

3. týkající se územních změn hlavního města Prahy a jeho městských částí, které jsou upraveny v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v ust. § 11 a § 12.

Mikroregiony – dobrovolná sdružení obcí

„Mikroregiony" patří ke specifické formě spolupráce mezi obcemi. Každá obec má možnost stát se členem dobrovolného svazku obcí, a to za účelem ochrany a prosazování společných zájmů. Tuto formu spolupráce znala i předchozí právní úprava postavení obcí (zavedla ji novela č. 302/1992 Sb.), současná právní úprava je však podrobnější a některé aspekty upravuje jinak. Zákonné vymezení:

- Obce mají právo být členy svazku obcí za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů.[23]
- Obce mohou vytvářet svazky obcí, jakož i vstupovat do svazků obcí již vytvořených. Členy svazku obcí mohou být jen obce.[24]
- Svazek obcí je právnickou osobou.[25]

Jak vyplývá ze samotného názvu „dobrovolný svazek obcí", je členství v těchto svazcích pouze právem, nikoli povinností obcí. Členem svazku mohou být pouze obce. Podle výslovného ustanovení zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, je vyloučeno, aby kraj byl členem svazku obcí.[26] Pro účast obcí ve svazku, resp. svazcích obcí platí, že obce mohou vstupovat nebo se stávat členy svazků obcí jak při jejich vytváření, tak rovněž tehdy, kdy obec vstupuje do svazku obce, který je již vytvořený.

Přístup k realizaci dobrovolného sdružování obcí je velmi citlivý fenomén současnosti, který se dotýká mnoha aspektů života především malých obcí, které se stavějí k těmto tendencím velmi obezřetně a obávají se, že příliš úzká spolupráce omezí jejich autonomii, proto se spíše přiklánějí k pragmatickým postojům, spíše vytvářejí tyto svazky na základě konkrétních projektů, které jim umožní zlepšit infrastrukturu jejich obcí (čističky, dopravní infrastrukturu, některé sociální služby, například domy pro seniory atd.). K problémům integrace obcí byly realizovány sociologické výzkumy v Sociologickém ústavu ČR, které přinesly cenné poznatky o výhodách i nevýhodách integrace obcí.[27]

Výsledky tohoto výzkumu ukázaly, že za nespornou výhodu sloučení obcí považovali jejich zastupitelé především soustředění finančních prostředků na zlepšení kvality života jejich občanů, zlepšení kvality plánování územního rozvoje, větší

[23] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 49 odst. 1.
[24] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 49 odst. 2.
[25] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 49 odst. 3.
[26] Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.
[27] Čermák, D., Illner, M., Vajdová, Z. Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení z r. 1990. *Sociologické studie*, č. 2, 2006, s. 34 a násl.

možnosti účastnit se mezinárodních projektů a další pozitiva, například větší kvalifikovanost pracovníků větších obcí a také větší možnosti financovat zpracování projektů, neboť ty jsou pro malé, ale i středně velké obce finančně velmi náročné a jsou mnohdy spojeny s negativními lobbistickými praktikami.[28]

Obavy měli představitelé obcí i většina občanů kromě ztráty v nedávné době získané autonomie i negativní zkušenosti z období sedmdesátých let, kdy se vytvářela tzv. středisková sídelní struktura.[29] Z výzkumů, které jsme v rámci našeho pracoviště realizovali, vyplynula také obava, že ze strany malých obcí nebudou rozdělovány finanční prostředky spravedlivě a že malé obce budou mít menší šance, mimo jiné také prosazovat své potřeby a požadavky.[30]

Přesto se integrace obcí pozvolna prosazuje a bude záviset na tom, zda si obce najdou způsob, který jim bude nejvíce vyhovovat, a také na tom, zda půjdou pouze cestou ekonomických výhod (mnohé obce jsou členy několika sdružení), nebo se zaměří na společné prosazování a zajišťování kvality života občanů svých obcí také z pohledu zlepšování veřejných služeb, na rozvoj společenského i kulturního života nebo například na podporu záchrany nebo obnovy kulturního dědictví.[31]

Mezinárodní spolupráce mikroregionů

Spolupráce s obcemi jiných států je upravena v zákoně o obcích, konkrétně pak v ust. § 55 odst. 1 až 6. Obce, jako územní samosprávné korporace, mohou vyvíjet také tzv. přeshraniční spolupráci, tzn. také spolupracovat s obcemi jiných států a být členy mezinárodních sdružení místních orgánů. Mezinárodní spolupráce na úrovni místní samosprávy je možné realizovat:

- možností spolupráce obcí s obcemi jiných států,
- možností spolupráce svazku obcí se svazky obcí jiných států.

Spolupráce obcí s obcemi jiných států není vázána, jak by se na první pohled zdálo, na „hraniční sousedství" spolupracujících obcí. Obdobně mohou s územními samosprávnými celky jiných států spolupracovat i vyšší územní samosprávné celky, tedy kraje. Územní poloha samosprávného celku nehraje tedy závažnou roli, jde

[28] Vlastní výzkumy v různých obcích a regionech ČR.

[29] Kadeřábková, J. Sídelní struktura. In: Wokoun, R., Mates, M., Kadeřábková, J. *Základy regionálních věd*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 24 a násl.

[30] K této problematice se také vyjadřuje Grospič, J. K některým otázkám vývoje územní veřejné správy. In: *Územní samospráva v české republice a Evropě*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk. 2007, s. 118 a násl.

[31] Cogan, R. Organizační zajištění agendy regionálního rozvoje na úrovni obcí s rozšířenou působností. In: Wokoun, R., Mates, P. a kol. *Management regionální politiky a reforma veřejné správy*. Praha: Linde 2006, s. 291 a násl.

proto o náhled vyplývající zcela čistě ze státního hlediska, konkrétně pak s vedením státní hranice.[32]

Z povahy spolupráce obcí s obcemi jiných států je třeba zdůraznit, že se jedná především o spolupráci při výkonu samostatné působnosti obcí. Obec by měla vstupovat do mezinárodních aktivit, jen pokud v tom spatřuje plnění svých samosprávných úkolů.[33] Zákon o obcích sám uvádí pojem sdružení místních „orgánů", z hlediska kontinentálního chápání veřejného práva je však lepší hovořit o celcích, protože samospráva a právní osobnost se pojí se samosprávným územním celkem, nikoliv s jeho orgány, byť vytvářejí a realizují vůli samosprávného celku a slouží jako jakýsi servisní prostředek, který zabezpečuje vlastní správu.

Jedná se o velmi významný krok, neboť umožňuje obcím spolupracovat s obcemi za hranicemi našeho státu a získávat mnoho cenných zkušeností, které mohou využívat v rozhodovacích procesech našich obcí. Mohou také porovnávat rozvojové aktivity, výhodnost strategických plánů a vizí. Výměnné zájezdy mezi spolupracujícími obcemi v mezinárodním kontextu oslovují také obyvatelstvo našich obcí, což má pozitivní dopad také na přijímání nových podnětů i rozvojových aktivit v našich podmínkách. Oživuje také společenské, kulturní i sportovní aktivity v našich obcích, které tuto spolupráci realizují.[34]

Euroregiony

Ke specifické formě spolupráce mezi obcemi patří také spolupráce přeshraniční, která zahrnuje i možnost spolupráce svazků obcí. Současná právní úprava komunálního práva přitom jasně stanoví, že obec může toliko spolupracovat jen s jinou obcí či obcemi ve formě přeshraniční spolupráce a stejně tak svazek obcí může spolupracovat pouze s jiným přeshraničním svazkem obcí či svazky obcí.

Regiony ležící při hranicích našeho státu většinou trpí historickými důsledky své periferní polohy a z toho vyplývající izolací. V minulosti byly tyto bariéry národních států motivované také politicky. K odstraňování těchto bariér přispívají přeshraniční regiony, tzv. euroregiony, přispívající k realizaci integračních procesů v Evropě. Na evropském kontinentu se staly realitou.[35] V zemích Evropské unie má tato forma přeshraniční spolupráce již řadu let skutečně své pevné místo. Euroregiony zemí

[32] V praxi se přesto jedná převážně o tzv. přeshraniční sousedství.

[33] Vzhledem k obecné definici samosprávy však stejně záleží na jejím uvážení, zda je určitá aktivita naplnění její samosprávy.

[34] Tyto pozitivní podněty ze spolupráce obcí potvrzovaly také naše empirické výzkumy v ČR.

[35] Euroregiony jsou tedy nadnárodním typem zájmového sdružení právnických osob, jež může za své členy pojmout obce a města, ale také řadu významných organizací, firem a institucí z regionu, které mezi sebou dobrovolně spolupracují. Blíže viz *Euroregiony, státní správa a samospráva*. Praha: VŠE, 2005.

především na území Evropské unie jsou sdruženy v asociaci – tzv. pracovním společenství evropských hraničních regionů již od roku 1971. Přeshraniční spolupráce má napomoci tyto nevýhody vyrovnávat a zlepšovat životní podmínky obyvatel, většinou na obou stranách hranic.[36]

Euroregiony jsou považovány za ideální a reálný způsob provádění evropské politiky pracovní mobility a evropské politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti prostřednictvím postupů spolupráce v hraničních oblastech tak, aby zamezovaly střetu pravomocí.

Euroregiony jsou tedy nadnárodním typem zájmového sdružení právnických osob, jež může za své členy pojmout obce a města, ale také řadu významných organizací, firem a institucí z regionu, které mezi sebou dobrovolně spolupracují.[37]

Obecně tedy můžeme říci, že posláním euroregionů je podporovat přeshraniční spolupráci mezi příhraničními regiony, místními subjekty nebo regionálními úřady i sociálními partnery a všemi dalšími činiteli, kterými nutně nemusejí být členské státy EU, v oblastech, jako jsou kultura, vzdělání, cestovní ruch, infrastruktura, hospodářské záležitosti a jakékoli další aspekty každodenního života.[38]

V rámci této příhraniční spolupráce jsou hlavní cíle tzv. euroregionů především aktivity, které se zaměřují na:[39]

- spolupráci v otázkách územního plánování,
- zvyšování kvality životní úrovně obyvatel,
- rozvoj kulturní vzájemnosti,
- rozvoj cestovního ruchu a volnočasových aktivit,
- rozvoj mezilidských vztahů,
- rozvoj a zlepšení infrastruktury přesahující hranice,
- zachování a zlepšování životního prostředí,
- rozvoj vzájemné spolupráce v sociální oblasti.

Rozvoj euroregionů v geopolitickém prostoru střední Evropy je přes mnohé a úspěšné společné aktivity proces dlouhodobý a pouze vlastní zkušeností obcí i jejich občanů se může euroregionalismus v tomto evropském prostoru ještě

[36] Kadeřábková, J. *Historické aspekty přeshraniční spolupráce v ČR.* Praha: VŠE, 2005, s. 25 a násl. nebo Kadeřábková, J. Euroregiony a proces demokratizace v ČR (Sociologický a sociokulturní pohled). In: *Veřejná správa ve střední Evropě.* Praha: VŠE, 1996; také viz Kadeřábková, J., Trhlínová, Z. Regionální rozvoj v názorech občanů a starostů obcí. In: *Regionální rozvoj venkovských oblastí.* Sborník příspěvků. Praha: ČZU, 2001.

[37] Problematika euroregionů je příliš rozsáhlá, a zasloužila by si proto mnohem větší odborný zájem, než je možné v rámci zaměření předkládané publikace realizovat.

[38] Jeřábek, M. Příhraniční aktivity v geografii na příkladu Euroregionu Elbe/Labe. In: *Euroregiony, státní správa a samospráva.* Praha: VŠE, 2005, s. 19 a násl.

[39] Blíže viz *cit. dílo*, s. 35 a násl.

prohloubit. Výzkumy, které jsme na území českých euroregionů uskutečňovali, prokazují, že územní samosprávy spolu s místními aktéry, kteří se podílejí na konceptu i realizaci rozvojové spolupráce na obou stranách hranic, si výhodu této spolupráce uvědomují.[40]

Stále ještě menší znalosti i povědomí o výhodách a přínosu euroregionu si uvědomují občané spolupracujících obcí, i když se také tato skutečnost čím dál více mění k lepší informovanosti občanů a zvyšuje se také jejich poznání výhod této formy přeshraniční spolupráce. Je třeba zdůraznit, že řídicí složky, které připravují koncepce i programy rozvoje euroregionů, si nedostatky informovanosti občanů uvědomují, proto se snaží o větší účast občanů na rozvoji této spolupráce.[41]

1.2 Kraje – vyšší územní samosprávné celky

Kraje tvoří podle čl. 99 Ústavy vyšší územní samosprávné celky. K jejich konstituování došlo úst. zák. č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění úst. zák. č. 176/2001 Sb. Jím bylo vytvořeno čtrnáct vyšších územních samosprávných celků, a to hlavního města Prahy a třinácti krajů. Jejich teritoria byla vymezena územími okresů, resp. Prahy, podle stavu ke dni účinnosti zákona, tj. 1. 1. 2000. Napříště pak mohou být jejich hranice měněny toliko zákonem.[42] Pokud jde o vymezení krajů podle P. Matesa, platí více méně totéž co o obcích: „[…] *jedná se tedy o samosprávné společenství občanů, kteří žijí na určitém území. Základními rysy krajů jakožto samosprávného společenství jsou tedy: územní základ, osobní základ a výkon samosprávy, k nimž se dále řadí fakt, že kraje mají vlastní majetek, s nímž hospodaří, přímo ze zákona je krajům přiznáno postavení veřejnoprávní korporace.*“[43] Krajské zřízení má menší objem samostatné působnosti ve srovnání s obcemi, avšak podle J. Grospiče disponuje „*významnými působnostmi ve vztahu k celostátní legislativě a státní správě*“.[44]

---

[40] Rozsáhlé výzkumy k této problematice také realizoval a publikoval Zich, F. a kol. *Člověk v pohraničí. Výzkum přeshraničních vlivů působících na obyvatele pohraničí ČR.* Ústí nad Labem: UJP, 2006.

[41] Výsledky vlastních výzkumů naznačují změny, které jsou nezbytné pro skutečný přínos euroregionů na našem území.

[42] Blíže viz Grospič, J. K některým otázkám vývoje veřejné správy. In: *Územní samospráva v české republice a v Evropě.* Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2007; nebo Grospič, J. *Základní otázky demokratické tranformace, reformy a modernizace veřejné správy*. Plzeň, 2011, s. 419 a násl.

[43] Mates, P. Základy veřejné správy. In: *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2011, s. 353 a násl.

[44] Grospič, J. K některým otázkám vývoje veřejné správy. In: *Územní samospráva v České republice a v Evropě*. Plzeň: Vyd. a nakl. A. Čeněk, 2007, s. 107 a násl.

V současné době patří veřejná správa a zejména územní samospráva k velmi dynamickým prvkům institucionálního a funkčního vývoje moderního státu samého. Z tohoto aspektu jsme svědky neustálých změn ve veřejné správě a mnoha inovativních přístupů, které zejména územní samosprávě dávají možnost podílet se přímo na rozvojových aktivitách svých obcí, měst nebo krajů.[45]

[45] Grospič, J. *Cit. dílo,* s. 107.