

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Spolupráce obcí v České republice

Předkládá: Eliška Foltýnová

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Miloš Matula, CSc.

Plzeň 2019

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Spolupráce obcí v České republice zpracovala samostatně a veškeré prameny, ze kterých jsem čerpala, jsem uvedla dle autorského zákona a obecných zvyklostí a jejich seznam je přiložen na konci práce.

V Plzni dne 31. března 2019

.....

Eliška Foltýnová

Obsah

Úvod	1
Vymezení základních pojmů	2
Vývoj obecní samosprávy v českých zemích	5
Počátky obecní samosprávy v českých zemích	5
Samospráva v Československu v letech 1918 – 1938	6
Samospráva v Československu v letech 1939 – 1989	10
Samospráva v letech 1990 – 2000	14
Současná úprava samosprávy v České republice	15
Formy spolupráce obcí podle platné právní úpravy	17
Význam spolupráce obcí	19
Mikroregion Střední Pošumaví	21
Vnitřní uspořádání sdružení a jeho orgány	21
Cíle a strategie Mikroregionu Střední Pošumaví	26
Závěr	30
Resumé	32
Seznam použité literatury	33
Knižní zdroje	33
Právní předpisy	33
Internetové zdroje	34

Úvod

Česká republika je zemí s velmi vysokým počtem obcí. Na našem území se nachází přes 6 250 obcí, což je vzhledem ke srovnání s počtem obyvatel velmi vysoké číslo. Tři čtvrtiny těchto samosprávných celků přitom mají méně než 1000 obyvatel. Pro takto malé celky je správa území vzhledem k počtu jejich občanů mnohem dražší než pro větší obce.¹ Zásadním úkolem obcí vyplývajícím ze zákona o obcích je péče o všestranný rozvoj území a o potřeby svých občanů. Pro velkou část obcí a zejména pro obce menší velikosti je tento úkol velmi těžký. Samosprávné celky mají k dispozici omezený rozpočet a také omezený personál, který vykonává činnosti v rámci samostatné i přenesené působnosti. Jedním z řešení nebo alespoň pomocí s výkonem samosprávy může být pro samosprávné celky právě vzájemná spolupráce, které bych se ráda věnovala ve své práci.

Moje práce bude rozdělena na dvě hlavní části, přičemž v první popíšu teoretické informace týkající se samosprávy v České republice a v druhé části se budu věnovat ukázce skutečné spolupráci obcí, pro kterou jsem si vybrala zájmové sdružení právnických osob Stední Pošumaví.

V teoretické části se budu věnovat konkrétně historii samosprávy v českých zemích a to přibližně od poloviny 19. století, kdy byly české země součástí Rakouska-Uherska, až do současnosti. Vysvětlím základní pojmy týkající obecní samosprávy. Dále se budu věnovat právní úpravě, která popisuje spolupráci obcí, a vymezím její základní formy. Také se pokusím shrnout význam spolupráce pro obce v České republice.

Jako konkrétní příklad spolupráce jsem si vybrala Mikroregion Střední Pošumaví. Tato volba pro mě nebyla těžká, protože z oblasti Pošumaví pocházím a ráda se dozvím víc o tomto území. Jedná se o sdružení právnických osob, které v současné době slučuje 12 obcí. O sdružení bych ráda podala podrobnější informace. Budu se věnovat zejména jeho vnitřnímu uspořádání, orgánům, které v něm vystupují a jejich pravomocem. Zároveň popíšu území, na kterém se mikroregion rozkládá a jaké byly hlavní důvody jeho vzniku. Budu se snažit zjistit konkrétní činnosti, kterými se sdružení zabývá a jaké jsou hlavní cíle, které vedou k těmto činnostem.

¹ *Hospodářské přehledy OECD: Česká republika* [online]. 2016 [cit. 2019-03-19]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/eco/surveys/Czech-Republic-2016-overview-hospod%C3%A1%C5%99sk%C3%A9-p%C5%99ehledy.pdf>

Vymezení základních pojmů

Na začátek práce bych ráda vymezila některé pojmy, které jsou k pochopení tématu nejzásadnější. Jedná se především o pojmy „obec“, „veřejná správa“ a „samospráva“.

Veřejná správa je pojem velmi používaný, ne každý ho ale umí přesně definovat. Částečně se shoduje s pojmem „správa“ obecně, která je zpravidla vykonávána v organizovaném a institucionalizovaném prostředí. Můžeme ji chápat jako cílevědomou společenskou činnost směřující k naplnění vymezeného cíle. U správy jde nejen o cíle veřejné, ale i ryze soukromé. V tomto hledisku spatřujeme právě rozdíl ve srovnání se správou veřejnou, jejímž úkolem je dosahování pouze obecně prospěšných cílů. Veřejnou správu dnes chápeme především ve dvou pojetích. Jde jednak o orgány veřejné správy a jednak o výkon veřejné správy jakožto výkon činnosti těchto orgánů, ať už na úrovni ústřední, regionální, či místní. První pojetí je označováno jako organizační, o druhém mluvíme jako o funkčním. Ať už jde o orgány či činnosti jimi prováděné, vždy se jedná o realizování veřejné politiky a působení ve veřejném zájmu.² Veřejný zájem můžeme definovat jako ty statky a služby, popř. hodnoty, jež jsou prospěšné pro větší část určitého společenství lidí vymezeného např. prostorem nebo jinými společnými znaky. Rozdělení mezi veřejnou a soukromou sférou není ale zcela jednoznačné a může docházet k jejich prolínání.³ Veřejná správa je zaměřena především vůči subjektům, které stojí mimo ni, jde o tzv. adresáty. Reguluje lidskou společnost organizovanou ve státním zřízení. Nejde pouze o provádění zákonů, je třeba ji chápat spíše jako službu občanům s jejich aktivní účastí na správě.⁴

Veřejnou správu můžeme dále rozdělit na státní a nestátní činnost. U státní jde o veškerou činnost, kterou stát vykonává, kromě zákonodárství a soudnictví. Zákonodárnou činnost vylučujeme z důvodu, že v rámci veřejné správy vystupují orgány výkonné, které mají za úkol již samotné provádění zákonů, nikoliv jejich tvorbu. Soudnictví vylučuje z důvodu, že se jedná o nalézání práva, kdežto veřejná správa právo primárně realizuje a jde výhradně o zájmy veřejné. Co se týče nestátní činnosti, je vykonávána veřejnými korporacemi, které ji vykoná-

² LOCHMANNOVÁ, Alena. *Veřejná správa: základy veřejné správy*. Prostějov: Computer Media, 2017. ISBN 978-80-7402-295-1.

³ KAFKA, Miloslav, Petr KOLÁŘ, Karel LACINA, Pavel MATES, Marek STARÝ a Karel SVOBODA. *Vzorový program pro vzdělávání tajemníků obcí s rozšířenou působností*. Vysoká škola finanční a správní, 2006.

⁴ LOCHMANNOVÁ, Alena. *Veřejná správa: základy veřejné správy*. Prostějov: Computer Media, 2017. ISBN 978-80-7402-295-1.

vají na vlastní jméno, jde o samosprávu. Veřejná správa je tedy v zásadě dělena na státní správu a samosprávu.⁵

Samospráva může mít dvě podoby – územní a zájmovou, dle povahy veřejné korporace, která ji vykonává. Zájmová samospráva, též profesní, je v podstatě právo na samostatnou správu uvnitř určité skupiny lidí spojené určitým zájmem či profesí – typicky se jedná např. o Českou advokátní komoru, Českou lékařskou komoru či školní samospráv na veřejných vysokých školách. Zaměříme se ale především na územní samosprávu. Tu na našem území historicky tvořily např. země, kraje, okresy či obce.⁶ Dle platné právní úpravy jsou v současnosti zřízeny dva druhy samosprávných celků – obce jako základní územně samosprávné celky a kraje jako vyšší územně samosprávné celky.⁷ Územní samosprávou je v podstatě výkon správy na určitém území na základě státem svěřené pravomoci právě do rukou veřejnoprávních korporací. Korporacemi zde rozumíme konkrétně kraje a obce. Samospráva se tedy od státní správy odlišuje jak subjekty, které ji vykonávají, tak prostředky a metodami, kterými působí. Dle Prof. JUDr. Petra Průchy, CSc. může být samospráva vnímána v politickém pojetí jako „*forma realizace veřejné správy občany*“ nebo v právním pojetí jako „*samospráva vykonávaná od státu odlišným právně aprobovaným veřejnoprávním subjektem, v postavení veřejnoprávní korporace*“. Jedná se o projev demokracie. Posláním samosprávy je realizace vlastní samosprávné moci, čímž je myšlen jak výkon obsahu zákonů stanovených státem, tak pravomoc vydávat právní akty v zákonem vymezeném okruhu působnosti a s tím související výkon těchto aktů. Souhrnné vymezení poskytuje Prof. JUDr. Petr Průcha, dle něhož je samospráva „*organizující a mocensko-ochranné působení územních a zájmových samosprávných korporací a jejich orgánů ve specificky výkonném pojetí, rozšířeném o oprávnění tvorby samosprávné moci, podzákonného a nařizovacího charakteru, jež se realizuje ve vztazích, v nichž na jedné straně vystupují samosprávné orgány, které tuto činnost vykonávají, a na straně druhé objekty v jejich působnosti, přičemž tato činnost postrádá státně mocenskou povahu.*“⁸

Obce jako základní územní samosprávné celky jsou právně vymezeny v první řadě v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústavě České republiky. V hlavě VII tohoto předpisu nalé-

⁵ PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a správní právo*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014. ISBN 978-80-86775-29-6.

⁶ PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a správní právo*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014. ISBN 978-80-86775-29-6.

⁷ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁸ PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a správní právo*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014. ISBN 978-80-86775-29-6.

záme jejich základní úpravu, která je dále rozvedena především zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích. Ústavní zákon hovoří o obci jako o „*veřejnoprávní korporaci s vlastním majetkem hospodařící podle vlastního rozpočtu*“.⁹ Každá obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku – kraje. Úkolem obce je chránit veřejný zájem a pečovat o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů. Správa vykonávána obcí může být dvojího charakteru. V první řadě samostatně spravuje své záležitosti v mezích zákonů státu, zde se jedná o tzv. „samostatnou působnost“. Druhým případem je tzv. „přenesená působnost“, kdy obec vykonává některé činnosti státní správy, které jí byly zákonem svěřeny. Obec může při výkonu správy vydávat právní akty. V rámci samostatné působnosti se jedná o obecně závazné vyhlášky, které mohou být vydávány v záležitostech zákonem svěřeným do samostatné působnosti obce. Při výkonu přenesené působnosti disponuje možností vydávat nařízení, ke kterým ale potřebuje přímé zmocnění zákonem.

Vydávání právních aktů a další úkony se správou spojené mají na starosti orgány obce, mezi které patří zastupitelstvo, rada, obecní úřad, starosta, výbory a komise. Obecní zastupitelstvo je oprávněno vydávat obecně závazné vyhlášky a v případě neexistence rady též nařízení. Jeho úkolem je zejména výkon správy v oblasti samostatné působnosti. Zastupitelstvo se schází dle potřeby a jeho zasedání je veřejné. V případě potřeby může zřídit výbory jako své iniciativní a kontrolní orgány, povinně však alespoň finanční a kontrolní výbor. Rada obce není zřizována ve všech obcích, volí se jen tam, kde zastupitelstvo čítá nejméně 15 členů. Rada obce je primární orgánem, který vydává nařízení. Jejím úkolem je výkon samostatné působnosti a v některých případech i přenesené působnosti. Rada se schází také dle potřeby, ovšem její jednání jsou neveřejná. V případě potřeby může zřídit komise jako své iniciativní a poradní orgány. Starosta reprezentuje obec navenek. Je součástí zastupitelstva i rady obce a má též zákonem vymezené okruhy pravomocí. Obecní úřad plní úkoly zadané jinými orgány obcí a pomáhá jim s výkonem správy. Kromě toho vykonává přenesenou působnost obce v případech, které nebyly výslovně svěřeny jinému orgánu.¹⁰

⁹ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

¹⁰ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Vývoj obecní samosprávy v českých zemích

Počátky obecní samosprávy v českých zemích

Obce mají na území Čech již celkem dlouhou historii. První vymezení obcí ve významu, jak je známe dnes, je z roku 1849. České země patřily v tomto období do unie Rakouska-Uherska. Jedním z následků revoluce v roce 1848 bylo zrušení vrchnostenské správy. Začala se formovat nová územní samospráva, která byla zakotvena v prozatímním zákoně obecním, známém též jako Stadionovo prozatímní obecní zřízení. K vydání došlo 20. března 1849 a šlo v podstatě o prováděcí zákon k březnové ústavě. Reagoval na revoluční požadavky, ke kterým patřilo právě zavedení samosprávy. Jednalo se o první právní úpravu samosprávy v Rakousko-Uhersku a na jeho základě vznikly obce s volenými orgány. Byla rozlišena dvojí působnost obcí – přirozená a přenesená. Zákon podrobně popisuje obce místní, ale zároveň počítá se zavedením dalších dvou typů obcí – okresní a krajské.¹¹

Březnová ústava z roku 1849 byla o dva roky později zrušena vydáním tzv. Silvestrovských patentů, které znovu zavedly absolutismus. Obecní samospráva dle Stadionova obecního zřízení zůstala zachována, ale došlo ke značnému omezení. Příkladem může být neuskutečnění nových voleb po uplynutí volebního období a následné jmenování chybějících členů ze strany ministra vnitra. Obce byly v té době v podstatě přizpůsobeny absolutistickému režimu.¹² Nová právní úprava, která s tímto režimem korespondovala, vznikla v roce 1859. Šlo o obecní řád, který zcela podřizoval obecní samosprávu státu. Dříve než ale začal působit účinky, došlo k rozpadu absolutismu. Tento zákon se tedy nestihl aplikovat.¹³

5. března 1862 byl vydán Říšský obecní zákon, který již trvale upravil obecní samosprávu. S určitými novelami byl platný až do roku 1918, tedy do rozpadu monarchie. Zákon udával základní rámec pro uspořádání obcí v celém soustátí a počítal s vydáním vlastní úpravy jednotlivých zemí. Na zákon tedy navázalo obecné zřízení české, moravské a slezské. Jednotlivá obecní zřízení měla stejný základ a velmi od sebe nelišila. Obec byla chápána jako jeden z nutných a přirozených základů státu. Měla obecní výbor a představenstvo. Do představenstva patřil starosta a vždy nejméně dva obecní radní. Další složkou obce byly komise,

¹¹ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

¹² SCHELLE, Karel, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *Dějiny české veřejné správy*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5.

¹³ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

kteře vznikaly na základě uvážení obecního výboru, kterému sloužily jako poradní a přípravné sbory. Volební období orgánů obce bylo tříleté a členové byli voleni přímo. Obce měly možnost se sloučit, ovšem jen se souhlasem státní správy. V rámci samostatné působnosti obec hospodařila, pečovala o bezpečnost, zajišťovala sociální a zdravotní péči, chudinskou péči, údržbu cest a veřejný pořádek. Orgánem usnášejícím a dozírajícím byl v této působnosti výbor. Do přenesené působnosti obce patřila agenda soudní, agenda finanční a některé vojenské záležitosti. Zákon též rozděloval obyvatelstvo na občany obcí a tzv. přesporní. K občanům patřili jako příslušníci obce, kteří zde žili, tak společníci, kteří zde pracovali nebo zde vlastnili majetek. Občané měli v obci domovské právo, ti ostatní byli „jen“ přesporní.¹⁴ Ti oproti občanům např. nedisponovali volebním právem a nemohli se podílet hospodaření obce. Také mohli být v určitých případech vypovězeni z obce.¹⁵

Samospráva v Československu v letech 1918 - 1938

Zákon č. 11/1918 Sb. o zřízení samostatného státu československého vydaný 28. října 1918 Národní radou v článku 2 říká: „Veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti.“ Článek 3 dále udává, že: „všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní a zejména obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení“.¹⁶ Ačkoliv byl publikován ve Sbírce zákonů až pod číslem 11, šlo o první zákon nově vzniklého státu.¹⁷ Kromě samotného zřízení státu zajišťoval plnou kontinuitu s rakousko-uherským právem. Po vzniku samostatného Československého státu se tedy právní úprava obecní samosprávy nikterak nezměnila.

Ačkoliv fungování samosprávy i veřejné správy celkově nebylo díky recepci rakouského právního řádu nijak výrazně narušeno, bylo nutné v co nejkratší době provést reformu. Samospráva byla upravena jednotným říšským právem, ale také zemským, které se v jednotlivých zemích lišilo. Odchylky se daly zaznamenat jak mezi Moravou, Čechy a Slezskem, tak

¹⁴ SCHELLE, Karel, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *Dějiny české veřejné správy*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5.

¹⁵ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

¹⁶ Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého

¹⁷ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

především na Slovensku, které se úpravou lišilo nejvíce. Zejména tato nejednotnost správy a také vysoké náklady byly hlavními důvody pro přípravu správní reformy.¹⁸

Co se týče obecní samosprávy, výsledkem reformy byly hned dva zákony. Šlo o zákon č. 75/1919 Sb., který obsahoval volební řád do obcí, a zákon č. 76/1919 Sb., což byla novela obecních zřízení.¹⁹

Dle novely se představenstvo obce nově nazývalo obecní (popř. městskou) radou. A obecní výbor se stal zastupitelstvem. Schůze obecního zastupitelstva se měly konat nejméně jednou za dva měsíce a datum konání schůze musel být vyhlášen alespoň tři dny předem. Obecní rada měla za úkol rozhodovat o věcech, které nejsou výslovně vyhrazeny zastupitelstvu. Schůze obecní rady se měly konat zpravidla jednou týdně a to neveřejně. Schůze komisí zřízených radou byly svolávány dle potřeby a konány také neveřejně. Kromě toho novela obsahovala také několik ustanovení s výrazně demokratickými prvky. Umožňovala zastávat funkce v úřadech i chudším obyvatelům, kteří měli nárok na náhradu v podobě diet. Projevila se zde i snaha o znemožnění korupce a to zákazem účasti na jednání pro osoby, které mají na projednávané věci soukromý zájem, nebo se jedná o zájmy blízkého příbuzenstva.²⁰ Tato novela měla být původní jen provizorní, nicméně s několika změnami působila po celé období první republiky.²¹

Společně s novelou obecních zřízení vstoupil v platnost i volební řád. Ten stanovuje délku volebního období na 6 let. Do orgánů obce jsou volitelné osoby starší 26 let, které v den voleb alespoň rok bydlí na území dané obce. Občané státu jsou povinni volit. Osvobození od této povinnosti je dáno lékařům, osobám starším 70 let a dalším osobám, u kterých se vyskytnou závažné překážky, jež jsou v zákoně přímo uvedeny. Do obecního zastupitelstva je volebno vždy 9 – 60 členů podle velikosti obce. Minimální počet členů je pouze v obcích s 200 a méně obyvateli. 60 zastupitelů má pouze obec nad 100 000 obyvatel. Počet členů obecní rady spolu se starostou a náměstkou, se rovná třetině počtu členů obecního zastupitelstva. Nové zastupitelstvo na své první schůzi zvolí z řad svých členů starostu, jeho náměstkou a ostatní členy obecní rady. Náměstkové jsou voleni vždy dva v obcích, které mají alespoň 24 zastupitelů.

¹⁸ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

¹⁹ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

²⁰ Zákon č. 76/1919 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice. (Novela k obecním zřízením)

²¹ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

Komise jsou určovány obecním zastupitelstvem a to včetně počtu jejich členů, který ale nesmí přesáhnout polovinu všech členů zastupitelstva. Volební řád též popisuje tzv. dohlédací úřad, což je politický úřad přímo nadřízený obci, který dohlíží na řádné a včasné provádění všech úředních úkonů. Při shledání nedostatků může zjednat nápravu na náklady obce.²²

Další změnu v oblasti samosprávy měl přinést zákon č. 126/1920 Sb. o župních a okresních zákonech, který byl vydán společně s novou ústavou. Základní správní jednotkou se měly stát župy v čele se jmenovaným županem, který řídil župní úřad. V rámci úřadu mělo fungovat přímo volené župní zastupitelstvo, jehož volební období bylo určeno jako 6leté. Věnovalo se zejména záležitostem v oblasti správní, hospodářské, finanční, normotvorné a správnímu soudnictví. Ministr vnitra měl za úkol jmenovat ke každému zastupitelstvu finanční komisi. Zastupitelstvo volilo z řad svých členů osmičlenný župní výbor, jež měl sloužit jako náhrada předchozích zemských výborů. Zastupitelstvo zřizovalo též župní komise. Všem orgánům předsedal župan. Kromě soustavy župních úřadů zákon zřizoval také úřady okresní jako nižší správní instanci. Ta byla spravována osmičlennými okresními výbory, volenými přímo na 4 roky, v čele s okresním náčelníkem. Další část župního zákona se věnovala župním svazům. Ty byly rozděleny podle oblasti na český, moravsko-slezský a slovenský. Všechny tři svazy počítaly se vznikem zastupitelstvem. O zřízení župního svazu v Podkarpatské Rusi zde nebyla zmínka. Působnost svazů byla omezena jen na oblast hospodářskou a správní. K dalším orgánům svazů patřil 24členný zemský župní sbor, zemský svazový výbor a zemský svazový dozorčí sbor. Župní zákon si však již během své přípravy našel mnoho odpůrců a i proto nakonec nikdy nezačal zcela fungovat. Zákon měl být proveden nařízením vlády, to bylo však vydáno jen na Slovensku a ani tam nebyl župní systém zcela realizován.²³

Ačkoliv se samospráva měla sjednocovat, zatím tomu tak nebylo. Stále existovala dvoukolejnost veřejné správy, vytvořená v polovině 19. Století, kde vedle samosprávy stála tzv. správa zeměpanská. A kromě toho byly župním zákonem zavedeny tři odlišné systémy pro české země, Slovensko a Podkarpatskou Rus. Nutné sjednocení veřejné správy se uskutečnilo až v roce 1927 přijetím zákona č. 125 Sb. o organizaci politické správy.²⁴ Jednalo se o novelu župního zákona, ale fakticky tento zákon zcela rušil a nahrazoval župní zřízení zem-

²² Zákon č. 75/1919 Sb., kterým se vydává řád volení v obcích republiky Československé

²³ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

²⁴ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

skou správou. Základními jednotkami republiky se tedy nově staly země – konkrétně země Česká, země Moravskoslezská, země Slovenská a země Podkarpatoruská. Pro každou zemi byl zřízen zemský úřad a v jeho čele stál vždy zemský prezident. Úřady byly umístěny do měst Praha, Brno, Bratislava a Užhorod. V každém správním obvodu je zřízeno zemské zastupitelstvo, jehož členové jsou částečně voleni a částečně jmenováni vládou na dobu 6 let. Vláda jmenovala členy z řad odborníků. Počet členů zastupitelstva se v každé zemi lišil. Nejpočetnější bylo v Čechách se 120 členy, na Moravě a Slezsku 60, na Slovensku 54 a na Podkarpatské Rusi pouhých 18 členů. Do nově vzniklého orgánu mohla být zvolena jen osoba starší 30 let. Zemské zastupitelstvo pak volilo z řad svých členů zemský výbor. Ten čítal ve všech zemích 12 členů, jen v Podkarpatské Rusi jich bylo 6. Vedle zemské správy byla jako správní jednotky nižší instance určena okresní hejtmanství v čele s okresním hejtmanem nebo také náčelníkem. Náčelník svolával schůze zastupitelstva, pro které platila stejná pravidla jako pro zastupitelstva zemská, co se týče jejich utváření. Počet členů zastupitelstva závisel na počtu obyvatel daného okresu. Okresní zastupitelstvo pak volilo z řad svých členů okresní výbor, jehož fungování je upraveno obdobě jako u zemského výboru. Uspořádání veřejné správy dáno tímto organizačním zákonem bylo platné pro dalších téměř 30 let.²⁵

Další změnou týkající se oblasti obecní samosprávy bylo postupné vydání celkem tří finančních novel. První byla vydána již v roce 1921 pod číslem 329 Sb. Šlo o přechodnou úpravu finančního hospodaření obcí a měst. Udávala povinnost sestavovat každoročně rozpočet, přičemž rozlišovala rozpočet řádný a mimořádný. Popisovala podrobně příjmy a výdaje patřící do rozpočtů a popisovala průběh jejich přípravy a schvalování. Dále upravovala povinnost vedení knih se soupisem všech příjmů a výdajů samosprávných celků. Nalezneme zde též povinnost zřízení finančních komisí ve všech obcích. Zákon vymezuje vznik komisí, jejich postavení a pravomoci. Komise zejména kontrolovala veškeré hospodaření obce a byla povinna vyjádřit se k rozpočtu obce. Jejimi připomínkami se pak muselo zabývat zastupitelstvo. Dohled nad hospodařením obce vykonával dohlédací úřad, který měl povinnost pravidelně kontrolovat, zda řádné hospodaření větších obcí nebo obcí s rozsáhlým majetkem. Novela dále upravuje vybírání poplatků na území obce, kdy stanovuje případy a služby, za které je obec oprávněna vybírat dávky.²⁶

Druhá finanční novela byla vydána v červnu roku 1927 pod číslem 77 Sb. a věnovala se nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy. Reagovala především na

²⁵ Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy

²⁶ Zákon č. 329/1921 Sb., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním

připravovanou reformu politické správy a další reformy týkající se přímých daní. Jejím úkolem bylo mimo jiné zlepšit finanční situaci v obecní samosprávě. Jelikož v tomto směru nebyla novela úspěšná, v roce 1930 byl vydán v pořadí třetí zákon s číslem 169 Sb., který rušil některá ustanovení úpravy předchozí. Ani ten však nepřinesl výrazné zlepšení.

V roce 1933 došlo k výrazné úpravě volebního řádu v obcích. Zákon č. 122/1933 prodloužil volební období obecních zastupitelstev na 6 let a zakotvil nutnost potvrzení volby starostů orgány státní moci. Jinak zůstala novela obecního zřízení z roku 1919 téměř nedotčena.

27

Samospráva v Československu v letech 1939 - 1989

Prvním zásahem do veřejné správy souvisejícím s předválečnou situací v Československu bylo rozpuštění některých okresních zastupitelstev po obsazení příhraniční oblasti Německem v roce 1938. Jednalo se o okresy patřící do okupované oblasti. Území, jež patřila do oblastí se zrušenými zastupitelstvy, byla přiřazena jiným fungujícím okresům. 13. ledna 1939 došlo k rozpuštění zemských zastupitelstev a to jak na území Čech, tak v zemi Moravskoslezské. Změnám ze strany Německa se nevyhnula ani obecní samospráva. Nejdříve došlo k odstranění levicových politiků zejména z funkcí starostů a členů zastupitelstev obcí. Uvažovalo se i o rozpuštění zastupitelstev a případném zavedení správních komisí jakožto náhrady. Tyto kroky ani vyhlášení předčasných voleb nebyly uskutečněny.²⁸

Největším zásahem do obecní samosprávy v tomto období bylo vytvoření funkce obecních (obvodních) tajemníků. Stalo se tak na základě vládního nařízení č. 17/1939 Sb. Tato funkce našla vzor ve slovenských notářích a byla zavedena ve vládou určených obcích. Hlavním úkolem tajemníka bylo vykonávat v obci přenesenou působnost. Samostatná působnost ale nebyla vyloučena z jeho pravomoci. Dle zmíněného nařízení ji mohl vykonávat na základě určení ministerstva vnitra a v případech, kdy to „*vyžadoval důležitý zájem obce nebo jiný důležitý veřejný zájem*“. Tajemník měl možnost účastnit se jakékoliv schůze všech orgánů obce, na zastupitelstvu měl poradní hlas. Disponoval také právem navrhnout zrušení legislativních aktů obecních orgánů, pokud obec tímto překročila svou působnost, porušila zákon

²⁷ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

²⁸ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

nebo jednalo-li se o důležitý zájem státu. Zřízení funkce obecního tajemníka oslabilo obecní samosprávu a postupně mělo vést k jejímu úplnému zrušení.²⁹

Po vzniku Žilinské dohody v říjnu 1938, která udávala nezávislost slovenského státu, se začaly postupně vytvářet národní výbory, které měly dle vládního nařízení sloužit jako pomocníci úřadů. Jejich úkolem bylo sjednocování občanských sil, podpora národní soudržnosti, veřejný pořádek a autorita úřadů. Místní národní výbory se neudržely dlouho, po několika měsících jejich fungování došlo k jejich zrušení. Okresní výbory byly zachovány, avšak jejich vliv byl velmi malý. Po vyhlášení samostatného Slovenského státu v březnu 1939 tamější vláda nahradila zastupitelstva v mnoha městech tzv. vládními komisaři. Podobný zásah proběhl i v Česku, kde došlo k rozpuštění a nahrazení zastupitelstev správními komisemi nebo správními výbory. Tato změna se týkala jen Prahy a dalších významných měst. Na Slovensku přestalo fungovat zemské zastupitelstvo se sídlem v Bratislavě, k jeho rozpuštění došlo 21. listopadu.³⁰

15. března byl vytvořen Protektorát Čechy a Morava, což mělo vliv i na místní správu, v jejímž rámci existovala správa autonomní a zároveň říšská. Pod autonomní správou zůstaly zachovány československé správní orgány, avšak byly zcela podřízeny říšským orgánům. V rámci říšské správy existoval úřad vrchního zemského rady – tzv. Oberlandrat. Těchto úřadů bylo vytvořeno celkem 7 a to již v létě 1939. Každý úřad spravoval část území české země a měl za úkol na tomto území kontrolovat výkon autonomních správních orgánů. Oberlandráty byly v té době nejdůležitějšími správními orgány. V rámci tzv. Heydrichovy správní reformy docházelo k právnímu odstranění autonomie správních orgánů, i když fakticky už o autonomii ani nešlo. Tzv. instituce správy z příkazu říše pak znamenala, že všechny správní orgány byly vedeny příslušníky německého národa a rozhodování bylo zcela v rukou říše. Funkce Oberlandrátů přestala být po Heydrichově reformě potřebná, a tak došlo k jejich zrušení. Protektorát dále pokračoval v rušení zastupitelstev a jejich nahrazování správními komisemi, které začalo již v předešlém roce. K dokončení tohoto procesu došlo v květnu 1940. Obecní zastupitelstva byla nahrazena vládními komisaři německé národnosti. Celkově docházelo ke germanizaci místní správy. Tento proces byl zakončen v roce 1944 nařízením vlády o úřed-

²⁹ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

³⁰ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

nické správě obcí, jimž byli tzv. úředniční vedoucí oprávněni vykonávat veškeré pravomoci obecních orgánů.³¹

Správa v Československu se po druhé světové válce vrátila v podstatě do předválečného stavu. Ústavní dekret č. 11/1944 Úř. věstníku vydaný již v srpnu roku 1944 zaručoval kontinuitu s právním řádem první republiky a rušil všechny legislativní akty vydané na tomto území v období po Mnichovské dohodě. Ve zmíněném roce byl též vydán ústavní dekret o národních výborech a Prozatímním národním shromáždění pod číslem 18/1944 Úř. věstníku. Podle něj měly po osvobození země vzniknout na jejím území místní, okresní a zemské národní výbory, které měly fungovat jako prozatímní orgány veřejné správy. Tento dekret prezidenta republiky byl následně proveden vládním nařízením č. 18/1944 Sb. Na územní Československa tedy vznikly tři stupně národních výborů. Myšlenka prozatímních orgánů zmíněna v dekretu prezidenta ale byla tímto nařízením smetena ze stolu. Dle Košického vládního programu, který obsahoval hlavní úkoly nejbližšího poválečného období, byly národním výborům nově dány i pravomoci, kterými předchozí správní orgány nedisponovaly. Šlo kupříkladu o očistu od zrádců a kolaborantů, řešení národnostních otázek týkajících se zejména německého obyvatelstva nebo úkoly v oblasti hospodářství.³²

V roce 1948 došlo k vydání nové československé ústavy, která částečně popsala vývoj nového správního zřízení. Hlavní zásady byly následně vymezeny na celostátním sjezdu národních výborů v Kroměříži, které byly poté zakotveny do zákona č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení.³³ Nová ústava určovala národní výbory jako „*nositele a vykonavatele státní moci, strážce práv a svobod lidu*“. Třístupňová soustava výborů zůstala zachována. Povinností národních výborů bylo vykonávat na určeném území veřejnou správu ve všech jejích oborech, šlo zejména o obecnou správu vnitřní, správu kulturní a osvětovou, ochranu práce a správu zdravotní a sociální péče, dále pak přesně vymezenou správu finanční. Dále pak byly vymezeny úkoly jako např.: ochrana a posilování lidově demokratického zřízení, spolupůsobení při plnění úkolů obrany státu, péče o národní bezpečnost, podpora udržování a zvelebování národního majetku, účast na vypracovávání a provádění jednotného hospodářského plánu, zajišťování předpokladů plynulé zemědělské a průmyslové výroby a obstarávání zásobování i výživy obyvatel, péče o národní zdraví, nalézání práva ve svém oboru a také výkon

³¹ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

³² VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

³³ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

trestní pravomoci v mezích zákonem stanovených. Národní výbory při plnění svých úkolů podléhaly kontrole lidu a byla zaručena jeho přímá účast a iniciativa. Členové výborů a jejich orgánů byli ze své činnosti odpovědní. Zůstala zachována podřízenost výborů nižšího stupně výborům stupně vyššího. Všechny národní výbory byly pak podřízeny vládě a zejména pak ministerstvu vnitra. Orgány státní moci dokonce mohly rozpustit národní výbor, který neplnil řádně úkoly stanovené zákonem, a vypsat nové volby.³⁴ Zákon o krajském zřízení jmenoval v českých zemích 13 krajů a zvlášť hlavní město Prahu. Zároveň zcela zrušil zemské zřízení.³⁵ V roce 1949 došlo i k úpravě okresů. Zmenšením jejich území se jejich počet zvýšil.³⁶

V rámci soustavy místních národních výborů existovala funkce újezdního tajemníka. Jejich úkolem bylo pomáhat výborům při plnění povinností, ale fakticky vykonávali dohled nad jejich činností. Místní národní výbory byly upraveny vládním nařízením z roku 1950.³⁷

V roce 1954 došlo k nové úpravě národních výborů na základě ústavního zákona. Kromě tříступňové soustavy, která zůstala zachována, byly vytvořeny další dva druhy výborů – městské a obvodní. Výkonným orgánem byla rada volená z řad členů národního orgánu. Rada byla podřízena jako národnímu výboru, tak radě národního výboru vyššího stupně.³⁸ Krajský národní výbor disponoval pravomocí rozhodnout o zřízení jednoho místního národního výboru pro více obcí. K ústavnímu zákonu byl v témže roce zároveň vydán i zákon o volbách do národních výborů. Dle něj bylo stanoveno volební období jednotlivých orgánů na tři roky, voleni do nich mohly být osoby starší 21 let. Zákon zadával volbu tajnou, avšak ve skutečnosti se tento princip neúplně dodržoval. Voliči byli ve své volbě velmi ovlivňováni.³⁹

V souvislosti s novým uspořádáním státu na základě nové „socialistické ústavy“ z roku 1960 došlo v tomto roce k vydání zákona o územním členění státu. Ten zachoval rozdělení republiky na kraje, okresy, obce a zároveň slíbil vydání nové územní organizace národních výborů.⁴⁰ Ta byla následně upravena zákonem č. 65/1960 Sb. o národních výborech a provedena souvisejícími vládními nařízeními.⁴¹ Dle zmíněného zákona byly národní výbory

³⁴ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

³⁵ Zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení

³⁶ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

³⁷ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

³⁸ Ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech

³⁹ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

⁴⁰ Zákon č. 36/1960 Sb. o územním členění státu

⁴¹ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

„výrazem svazku dělníků, rolníků a inteligence v čele s dělnickou třídou“. Byly složeny z volených poslanců odpovědných lidu. Pod vedením Komunistické strany Československa byly určeny jako „strážci socialistických vymožeností lidu“ a svou činností měly pomáhat k rozvoji socialistické společnosti. V rámci obcí fungovaly městské nebo místní národní výbory a ve zřízených městských obvodech obvodní národní výbory. Stále platila podřízenost nižším výborů vyšším a zároveň byly všechny podřízeny vládě a jí také kontrolovány.⁴²

Nový zákon o národních výborech byl vydán o 7 let později pod číslem 69/1967 Sb. Týkal se zejména postavení národních výborů ve vztahu ke státu, jejich působnosti. Řešil také vedení národních výborů a jednotlivé orgány. Zákon byl platný až do roku 1990, po dobu účinnosti byl ale poměrně často novelizován. V roce 1968 došlo k další úpravě v souvislosti s novou ústavou, která upravovala vznik federace. Národní výbory se tak staly součástí státních orgánů a došlo k úpravě vztahu mezi těmito orgány. Na základě těchto mohly vzniknout tzv. střediskové obce, které byly určovány krajským národním výborem. Výbory v těchto obcích pak disponovaly rozšířenou působností. Zůstala ale zachována třístupňová soustava národních výborů, existovaly tedy krajské, okresní a na úrovni obcí pak místní či městské. Toto v zásadě platilo až do roku 1989.⁴³

Samospráva v letech 1990 - 2000

V roce 1990 byl vydán zákon č. 367/1990 Sb. o obcích (obecní zřízení), který soustavu národních výborů definitivně zrušil. Zároveň určil podobu obecní samosprávy, jejíž základy jsou na našem území platné i v současnosti. Obec byla právnickou osobou vystupující v právních vztazích svým jménem a nesoucí odpovědnost vyplývající z těchto vztahů. Disponovala vlastním majetkem a samostatně hospodařila za podmínek daných zákonem. Území obce bylo tvořeno jedním katastrálním územím nebo jejich souborem, přičemž každá část území české republiky náležela některé z obcí, pokud nebylo stanoveno jinak. Každá obec pak spadala do některého z okresů. Občany obce byly osoby s trvalým pobytem v obci či čestným občanstvím. Občané starší 18 let byli oprávněni účastnit se zasedání obecního zastupitelstva a podávat obecním orgánům návrhy či petice. Byla vymezena samostatná působnost obce, při jejímž výkonu se obec řídila pouze zákony a obecně závaznými vyhláškami, které byla obec oprávněna vydávat v rámci správy území patřícího do jejího obvodu. Do přenesené působnos-

⁴² Zákon č. 65/1960 Sb. o národních výborech

⁴³ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.

ti obce patřil výkon státní správy v rozsahu stanoveném zvláštním zákonem. K orgánům obce patřilo obecní zastupitelstvo s minimálním počtem členů 5 a maximálně 55, počet určován dle velikosti samosprávného celku. Výkonným orgánem obce byla obecní rada, která řešila otázky týkající se především samostatné působnosti. Obecní rada zřizovala komise jako své iniciativní a kontrolní orgány, povinně vždy komisi finanční a kontrolní. Obec byla zastupována navenek starostou, který byl volen zastupitelstvem a jemu odpovědný. Stál v čele obecního úřadu, který byl mimo též tvořen zástupci starosty, tajemníkem obecního úřadu a dalšími pracovníky. Obce se mohly slučovat na základě dohod a po projednání s okresním úřadem. Rozdělení obcí bylo omezeno minimální počtem 300 obyvatel po rozdělení. Obce mohly též vytvářet dobrovolné svazky obcí nebo jiná seskupení, kterými byla myšlena především spolupráce s obcemi jiných států nebo členství v mezinárodních sdruženích.⁴⁴

Kromě obcí byla vytvořena též soustava vyšších samosprávných celků - okresů. Hlavní město Praha nebylo začleněno ani do jedné ze skupin a jednalo dle vlastní právní úpravy.⁴⁵ Zákon o obcích z roku 1990 byl novelizován o dva roky později vydáním zákona č. 302/1992.⁴⁶

Současná úprava samosprávy v České republice

Kraje se dočkaly právní úpravy v roce 1997, kdy došlo k vydání zákona č. 347/1997. Zákon hovořil o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ale s účinností o od počátku roku 2000. Tímto zákonem byly změněny některé ústavní zákony a bylo vytvořeno celkem 14 vyšších územních samosprávných celků včetně Prahy. Kraje byly složeny vždy z několika okresů. Zmíněný zákon udával jen vznik krajů jako vyšších územně samosprávných celků a vymezoval jejich území.⁴⁷ Podrobně byly upraveny až zákonem č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení), který vymezoval např. jejich působnost, orgány a pravomoci.⁴⁸

V roce 2000 se dočkaly nové právní úpravy i obce a to zákonem č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení). Působnost a definice obce jsou popsány již v první kapitole práce. Co se týče orgánů obce, zákon jich vymezuje několik druhů. Jedná se o zastupitelstvo, radu, starostu, komise, výbory a obecní úřad. Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech řazených do samo-

⁴⁴ Zákon č. 367/1990 Sb. o obcích (obecní zřízení)

⁴⁵ PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a správní právo*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014. ISBN 978-80-86775-29-6.

⁴⁶ Zákon č. 302/1992 Sb.

⁴⁷ Zákon č. 47/1997 Sb.

⁴⁸ Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení)

statné působnosti. Jeho členové jsou voleni obyvateli obce, přičemž jejich počet je stanoven na každé volební období samostatně a odvíjí se od počtu obyvatel obce. V zastupitelstvu může být 5 – 55 členů, kteří po svém zvolení skládají slib. Tato funkce je funkcí veřejnou a je za ni poskytována odměna. Mezi úkoly zastupitelstva patří zejména schvalování obecního rozpočtu, schvalování programu rozvoje obce, zřizování peněžních fondů a příspěvkových organizací, rozhodování o založení, popř. zrušení příspěvkové organizace či organizační složky obce, zakládání právnických osob obce a vyhlášení místního referenda. Zastupitelstvo může dále zřizovat a rušit výbory a zřizovat obecní policii. Jednou z důležitých pravomocí zastupitelstva je také vydávání obecně závazných vyhlášek, které jsou vydávány v rámci samostatné působnosti obce. V případě, že není zřízena rada obce, disponuje zastupitelstvo též pravomocí vydávat nařízení. Schůze zastupitelstva jsou konány dle potřeby, jsou svolávány a řízeny starostou obce. Schůze se musí povinně konat alespoň jednou za 3 měsíce a tyto schůze jsou přístupné veřejnosti. Zastupitelstvo může o záležitostech jemu svěřených rozhodovat, je-li na jednání přítomna alespoň polovina všech členů. K následnému přijetí rozhodnutí je třeba také nadpoloviční většina všech členů tohoto orgánu. Z jednání obecního zastupitelstva se pořizuje zápis. Zastupitelstvo může dále zřizovat své iniciativní a kontrolní orgány – výbory. Je možné zřídit libovolné výbory dle potřeby, povinně však musí vzniknout vždy výbor finanční a kontrolní. Rada obce je zákonem definována jako výkonný orgán obce v oblasti přenesené působnosti. Zároveň je oprávněna rozhodovat v oblasti samostatné působnosti, ale jen ve věcech, které stanoví zákon. Rada je volena jen v obcích, jejichž zastupitelstvo má alespoň 15 členů. V ostatních obcích vykonává pravomoci určené radě starosta. Rada může mít 5 až členů, přičemž jejich počet je určován především dle velikosti zastupitelstva. Členy tvoří vždy starosta, místostarosta a následně další osoby, které jsou zároveň členy zastupitelstva. Schůze rady jsou svolávány dle potřeby, ale na rozdíl od zastupitelstva jsou neveřejné. K vynesení rozhodnutí platí u rady stejná pravidla jako v případě zastupitelstva. K činnostem rady patří především příprava návrhů, které jsou následně projednávány zastupitelstvem a zároveň má na starost plnění usnesení, které zastupitelstvo přijalo. Rada je také ze své činnosti zastupitelstvu odpovědna. Rada může podobně jako zastupitelstvo zřizovat své iniciativní a poradní orgány, v tomto případě komise. Zřízení komisí je zcela na uvážení rady obce. Obec je navenek zastupována starostou. Ten je zároveň členem zastupitelstva a je volen společně s místostarostou jeho členy. Starosta s místostarostou jsou oprávněni podepisovat právní předpisy obce přijaté jak zastupitelstvem, tak radou. V rámci obce funguje také obecní úřad, který je tvořen zpravila starostou, místostarostou a tajemníkem obecního úřadu, pokud je tato

funkce v obci zřízena. Obecní úřad dále zahrnuje další zaměstnance obce, kteří jsou do něj zařazeni.⁴⁹

Významným zásahem do samosprávy bylo zrušení okresních úřadů v roce 2003.⁵⁰ V tomto roce zároveň došlo k vytvoření obcí s pověřeným úřadem a obcí s rozšířenou působností a to na základě zákona č. 314/2002 Sb.⁵¹

Formy spolupráce obcí podle platné právní úpravy

Spolupráce obcí je upravena v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích. Tento zákon udává, že obce mohou při výkonu samostatné působnosti vzájemně spolupracovat.⁵² Samostatnou působností obcí se rozumí veškeré záležitosti územní samosprávy, které spravuje samostatně a řídí se při tom jen pravidly právního řádu.⁵³

Již v právní úpravě z roku 1990, konkrétně v zákoně o obcích, byly vymezeny dobrovolné svazky obcí. Zákon zde odkazoval na podrobnější právní úpravu uvedenou v Občanském zákoníku. Zároveň zakazoval použití předpisů o sdružování občanů na spolupráci mezi samosprávnými celky.⁵⁴ Právní úprava z roku 2000, tedy zákon č. 128/2000 Sb. o obcích, v současně platném znění zakazuje použití ustanovení občanského zákoníku na spolupráci mezi obcemi. Konkrétně vyřazuje ustanovení o spolku a o smlouvě o společnosti.⁵⁵

Současně platná právní úprava rozlišuje v zásadě tři druhy spolupráce obcí. Jde o dobrovolný svazek obcí, spolupráci s právníckými či fyzickými osobami a spolupráci s obcemi jiných států.⁵⁶

Dobrovolný svazek obcí je právníckou osobou a vzniká zápisem do rejstříku svazků obcí, který vede příslušný krajský úřad v rámci své přenesené působnosti. Svazek vzniká především za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů. Vznik je podmíněn před-

⁴⁹ Zákon č. 128/2000 Sb.

⁵⁰ PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a správní právo*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014. ISBN 978-80-86775-29-6.

⁵¹ Zákon č. 314/2002 Sb.

⁵² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

⁵³ KOPECKÝ, Martin, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN a Jan JANEČEK. *Zákon o obcích: komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-862-9.

⁵⁴ Zákon č. 367/1990 Sb. o obcích (obecní zřízení)

⁵⁵ Zákon č. 128/2000 Sb.

⁵⁶ Zákon č. 128/2000 Sb.

chozím rozhodnutím jednotlivých obcí o vstupu do konkrétního svazku. Rozhodování v spolupráci je v pravomoci zastupitelstva obce. Zákon určuje činnosti svazku, které vykonává za účelem dosažení stanovených cílů. Jde především o zavádění a vylepšování sítí technického vybavení a veřejné dopravy na daném území, zabezpečování čistoty obce společně s péčí o veřejnou zeleň a osvětlení, zajišťování odvozu komunálního odpadu, zásobování vodou či provoz zařízení k těžbě nerostných surovin. Dále plní úkoly v oblasti sociální péče, školství, zdravotnictví, kultury, ochrany životního prostředí, požární ochrany, veřejného pořádku a cestovního ruchu. Svazek může též spravovat majetek všech obcí začleněných do sdružení, jedná se především o správu lesů, místních komunikací, sportovních, kulturních a dalších zařízení. Svazek musí při svém vzniku sepsat stanovy, které mají předepsané povinné náležitosti. Musí obsahovat například přesný název a sídlo svazku obcí i všech jeho členů, předmět činnosti, orgány svazku, jejich pravomoci a způsob ustavování jejich členů, zdroje příjmů, způsob rozdělení zisku a vypořádání ztráty, práva a povinnosti jednotlivých členů, podmínky pro přistoupení do svazku a případné vystoupení. Ve stanovách má být také určeno, jaký orgán je oprávněn rozhodovat o změnách stanov a jaký je přesný postup přijetí tohoto rozhodnutí. Obyvatelé obcí, které jsou sdruženy ve svazku, se mohou účastnit zasedání jeho orgánu a nahlížet do zápisů z jednání. Dále jsou oprávněni podávat písemné návrhy a vyjadřovat se ústně i písemně k návrhu rozpočtu svazku a jeho závěrečnému účtu sestavovanému za uplynulé období. Dobrovolný svazek obcí je povinen nechat si zkontrolovat své hospodaření za uplynulé období a to buď příslušným krajským úřadem a nebo zadat tento úkol auditovi.⁵⁷

Další formou spolupráce je spolupráce s právníky a fyzickými osobami. Tento způsob spolupráce se řídí občanským zákoníkem a to konkrétně ustanoveními o spolku a o smlouvě o společnosti.⁵⁸

Obce mohou též spolupracovat na mezinárodní úrovni. Jedná se především o obce jiných států, ale také členství v různých mezinárodních sdruženích samosprávných celků. V rámci této spolupráce mohou mezinárodně spolupracovat také dobrovolné svazky obcí, přičemž platí, že předmětem této spolupráce musí být zároveň činnosti svazku tuzemského.⁵⁹

⁵⁷ Zákon č. 128/2000 Sb.

⁵⁸ Zákon č. 128/2000 Sb.

⁵⁹ Zákon č. 128/2000 Sb.

Význam spolupráce obcí

Dle zákona o obcích z roku 2000 je obec povinna pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Zároveň při tom chrání veřejný zájem. Tyto činnosti vykonává v rámci své samostatné působnosti. K výkonu je oprávněna vydávat obecně závazné vyhlášky, což jsou právní předpisy platné na území patřící obci. Těmito předpisy může ukládat povinnosti například k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, zajištění udržení čistoty ulic a veřejných prostranství nebo pro pořádání veřejnosti přístupných akcí. Obec je též povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku, který využívá účelně a hospodárně. Stát za hospodaření a závazky obce neručí.⁶⁰

Finanční prostředky obce jsou omezené, obec má zpravidla dostatek peněz na nezbytné záležitosti, které má ze zákona povinnost zabezpečovat. Snahou obcí je nejen „přežívat“, ale zároveň se rozvíjet a zlepšovat podmínky zejména pro své obyvatele, ale také pro návštěvníky obce. Především menší obce ale nejsou schopné realizovat větší projekty k rozvoji svého území. Menšími obcemi by se daly označit, které mají méně než 1 000 obyvatel. K 1. 1. 2017 v České republice existovalo přesně 6 258 obcí. Z tohoto celkového počtu obcí zaujímalý zmíněné menší samosprávné celky přes 75 %. V roce 2017 zde bylo tedy přesně 4 814 obcí s počtem obyvatel nižším než 1 000.⁶¹ Tyto údaje se během dvou let nijak výrazně nezměnily, je možné s nimi tedy pracovat jako s aktuálními. Z údajů vyplývá, že na našem území výrazně převažují malá sídla nad velkými. Srovnáme-li samotný celkový počet obcí v zemi s počtem obcí v jiných zemích Evropské unie, zjistíme, že je výrazně vyšší než ve většině těchto států. Dle výzkumu Organizace pro hospodářskou spolupráci (OECD) jsou obce v České republice příliš malé a díky tomu mají problém poskytovat kvalitní služby. Dle zjištění organizace mají obce s počtem obyvatel pod 2000 vyšší náklady v přepočtu na jednoho obyvatele. Čím menší je obec, tím větší jsou její takto přepočtené náklady.⁶²

Jako jedno z řešení těchto problémů malých samosprávných jednotek vidí OECD právě spolupráci obcí. Nejde o přítom o záležitost, která vyřeší veškeré problémy vyskytující se v obecní samosprávě, ale může být výrazně nápomocna. Spolupráce je mezi obcemi velmi

⁶⁰ Zákon č. 128/2000 Sb.

⁶¹ Malý lexikon obcí České republiky - 2017: Velikostní skupiny obcí podle krajů, okresů - počet obcí. *Český statistický úřad* [online]. [cit. 2019-03-19]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2017>

⁶² *Hospodářské přehledy OECD: Česká republika* [online]. 2016 [cit. 2019-03-19]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/eco/surveys/Czech-Republic-2016-overview-hospod%C3%A1%C5%99sk%C3%A9p%C5%99ehledy.pdf>

využívána. V současnosti nějakou z forem spolupráce využívá přibližně 90 % obcí. Je tedy vidět, že obce mají o využívání této možnosti zájem.⁶³

⁶³ *Hospodářské přehledy OECD: Česká republika* [online]. 2016 [cit. 2019-03-19]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/eco/surveys/Czech-Republic-2016-overview-hospod%C3%A1%C5%99sk%C3%A9-p%C5%99ehledy.pdf>

Mikroregion Střední Pošumaví

Vnitřní uspořádání sdružení a jeho orgány

Mikroregion Střední Pošumaví vznikl v roce 1999 jako Sdružení obcí Střední Pošumaví. Později bylo přetransformováno na zájmové sdružení právnických osob Střední Pošumaví. Důvodem vzniku bylo zajištění trvalého rozvoje území a společné řešení problémů. Zároveň větší šance na získání prostředků pro rozvoj území a to nejen ze státního rozpočtu České republiky, ale i z fondů zřizovaných Evropskou unií.⁶⁴

Členy sdružení jsou již od počátku obce ležící v Plzeňském kraji, konkrétně v okrese Klatovy. V současné době je členy sdružení 12 obcí: Běšiny, Vrhavěč, Hartmanice, Velhartice, Hrádek u Sušice, Týnec, Hlavňovice, Chlistov, Mokrosuky, Mochtín, Petrovice u Sušice, Kolinec. Sídlo sdružení je v obci Hartmanice. Celkové území všech obcí zaujímá více než 300 km² a tato oblast částečně zasahuje i do NP a CHKO Šumava. Mikroregion spojuje zejména neporušená příroda a turisticky atraktivní místa.⁶⁵

Sdružení bylo založeno na základě zakladatelské smlouvy na dobu neurčitou. Dle stanov je předmětem jeho činnosti zejména: vytváření koncepce regionálního rozvoje, koordinace rozvoje mezi samosprávami a dalšími institucemi, zvýšení informovanosti občanů, podpora projektů a akcí, návrhy a realizace rozvojových projektů, zprostředkování kontaktů, vztahů a vazeb v rámci regionu a i mimo něj, propagace a reprezentace regionu, zastupování členů v jednání o společných věcech.⁶⁶

Sdružení přijímá nové členy na základě písemné přihlášky. Přijetí nového člena musí odsouhlasit valná hromada, je zapotřebí kladných hlasů alespoň poloviny všech jejích členů. Přijetím se člen zavazuje dodržovat pravidla určená stanovami a zároveň zaplatit základní vklad. Jeho výše je určena v případě obce počtem jejích obyvatel, konkrétně 1 Kč za každého obyvatele obce. Je-li členem jiný subjekt, nežli obec, jeho základní vklad činí 1000 Kč. Členství uchazeče vzniká až po odsouhlasení valnou hromadou a zaplacení základního vkladu. Ukončení členství je podmíněno písemnou výpovědí člena, která musí být doručena předsed-

⁶⁴ O nás. *Mikroregion Střední Pošumaví* [online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.posumavi.cz/stredniposumavi/mikroregion.asp>

⁶⁵ O nás. *Mikroregion Střední Pošumaví* [online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.posumavi.cz/stredniposumavi/mikroregion.asp>

⁶⁶ Stanovy. *Mikroregion Střední Pošumaví* [online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.posumavi.cz/stredniposumavi/stanovy.asp>

nictvu sdružení. Následně běží výpovědní doba dlouhá 6 měsíců. Členství může dále zaniknout, pokud zanikne samotný člen sdružení. Členství může být též ukončení ze strany sdružení a to zásadně ze dvou důvodů. První je nezaplacení ročního příspěvku a to ani po výzvě s upozorněním na možné následky nedodržení povinnosti. Druhým důvodem pro vyloučení je závažné narušení zájmů sdružení ze strany člena. Tento důvod je třeba projednat se všemi členy a k vyloučení dojde až na základě hlasování, ve kterém je zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny. Ze členství ve sdružení vyplývají též práva a povinnosti. K povinnostem patří již výše zmíněný roční poplatek, který je určován valnou hromadou a je nutné jej platit včas a ve stanovené výši. Další povinnost souvisí se samotnou činností sdružení a jedná se o napomáhání v plnění cílů a úkolů stanovených jednak valnou hromadou a jednak předsednictvem. Členové jsou naopak oprávněni kontrolovat celkovou činnost uskupení a mít užitek z výsledků činnosti. Právem členů je též aktivní i pasivní volební právo do orgánů sdružení.⁶⁷

Co se týče orgánů sdružení, existuje valná hromada, předsednictvo a revizní orgán. Nejvyšším orgánem je zde valná hromada, jejíž úkolem je rozhodování o nejdůležitějších otázkách, které se týkají sdružení a veškeré jeho činnosti. Valná hromada výlučně rozhoduje o změnách stanov, stanovuje výši ročních členských příspěvků a termín jejich splatnosti, volí a odvolává členy předsednictva a revizního orgánu, schvaluje návrh rozpočtu pro sdružení, schvaluje výsledky hospodaření celého sdružení za určené období, rozhoduje o odměnách členů všech orgánů sdružení, rozhoduje o přijetí a vyloučení členů, má na starost schvalování projektů určených k realizaci a schvalování přijetí darů a dotací, rozhoduje o nabytí, převodu a zatížení majetku. Valná hromada má dále za úkol rozhodování ve věci o zrušení, popř. likvidaci sdružení, uzavírá smlouvy o přijetí nebo poskytnutí úvěru či zápůjčky, schvaluje vypracované studie, rozvojové projekty a strategie, rozhoduje o spolupráci s jinými sdruženími. Do její výlučné pravomoci patří též vzdání se práva a prominutí pohledávky, pokud se jedná o částku vyšší než 10 000 Kč. Valná hromada rozhoduje též o dalších otázkách, které jsou jí svěřeny stanovami a nebo si je sama vyhradí k rozhodování.⁶⁸

Usnesení valné hromady jsou závazná pro všechny orgány sdružení. Všichni členové sdružení jsou oprávněni účastnit se schůzí valné hromady, zároveň může hlasovat a požadovat vysvětlení ohledně činností sdružení, která jsou na jednání valné hromady probírána. Může též uplatňovat návrhy a protináměry. Členové jsou při jednání zastoupeni svými statutárními

⁶⁷ Stanovy. *Mikroregion Střední Pošumaví* [online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.posumavi.cz/stredniposumavi/stanovy.asp>

⁶⁸ Stanovy. *Mikroregion Střední Pošumaví* [online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.posumavi.cz/stredniposumavi/stanovy.asp>

orgány popř. jinou fyzickou osobu, která k tomuto konání má písemné zmocnění. Při hlasování valné hromady má každý člen po jednom hlasu. Valná hromada je schopna vynášet usnesení, pokud je přítomna alespoň polovina všech jejích členů. Rozhodnutí je přijato, hlasuje-li pro něj prostá většina přítomných členů. K některým záležitostem je ale zapotřebí souhlasu alespoň dvou třetin všech členů, tyto výjimky z pravidla jsou uvedeny ve stanovách. Jednání valné hromady se mohou též účastnit osoby nedisponující členstvím ve sdružení. Jejich přítomnost musí být odsouhlasena předsednictvem sdružení. Tyto osoby pak nedisponují hlasovacím právem, zúčastňují se pouze jako hosté. Valná hromada je svolávána předsednictvem sdružení dle potřeby, avšak minimálně se musí konat jednou ročně. Na každé jednání je vyhotovována písemná pozvánka, která se zasílá všem členům sdružení. Obsahem pozvánky musí být datum a program nadcházejícího jednání. K odeslání pozvánky dochází nejpozději 15 dní před konáním schůze. Může být poslána také v elektronické podobě. Jednání orgánu se zpravidla koná v sídle sdružení, které je v současné době v obci Hartmanice. Není však vyloučeno svolání schůze i v jiném místě. Během jednání je sepsána prezenční listina, do které se zapisují přítomní členové. Jednání je řízeno předsedou nebo místopředsedou sdružení, ale pouze do doby, než je zvolen předsedající. Předsedu si volí sami členové valné hromady, musí se ale jednat o člena sdružení, který může být též zastoupen. O programu valné hromady a jejím průběhu je nutné pořídit zápis a to do 10 dnů od konání schůze. Zápis podepisují dva ověřovatelé a předseda valné hromady. Dalších 10 dnů slouží k zaslání kopie tohoto zápisu všem členům sdružení. Může být zasláno písemnou či elektronickou formou.⁶⁹

Statutárním orgánem sdružení Střední Pošumaví je předsednictvo, které jedná za celek a řídí jeho činnost. Má na starost rozhodování o všech ostatních záležitostech sdružení, které nebyly stanovami vymezeny jako výhradní činnosti valné hromady nebo které se valná hromada svým usnesením nevyhradila do své působnosti. Mezi úkoly předsednictva tedy patří především řízení správních a provozních záležitostí, kam spadá i výkon zaměstnaneckých práv, schvaluje vnitřní směrnice sdružení, zajišťuje realizaci projektů a též se stará o řádné vedené účetnictví, obchodních knih a dalších evidencí a dokladů sdružení. Ve vztahu s valnou hromadou je předsednictvo oprávněno svolávat její schůze, zajišťuje zpracování a předkládá návrhy na změny stanov, návrhy rozpočtu a návrhy vyúčtování hospodaření sdružení vztahující se k současnému období. Valné hromadě dále navrhuje například způsob rozdělení ztráty a vykonává její usnesení. Kromě toho má na starost zabezpečení hospodaření dle rozpočtu, kte-

⁶⁹ Stanovy. *Mikroregion Střední Pošumaví* [online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.posumavi.cz/stredniposumavi/stanovy.asp>

rý schválila valná hromada. Předsednictvu též přísluší jednat jménem sdružení, činit tak může každý člen předsednictva jednotlivě. Členové předsednictva jsou tři, přičemž jím může být jen člen sdružení, za kterého jedná jím pověřená fyzická osoba ve věku alespoň 18 let. Zároveň musí splňovat podmínku bezúhonnosti a plné svéprávnosti, což je povinna prokázat čestným prohlášením. Členy předsednictva volí valná hromada a to na dva roky nebo do zvolení předsednictva nového. Je možné zvolení dvakrát po sobě i více. Odstoupení člena předsednictva je možné na základě písemného prohlášení, které musí být doručeno valné hromadě. Ta projednání rozhodnutí člena na své nejbližší schůzi a až k tomuto dni může být členství ukončeno. Schůze předsednictva jsou konány podle potřeby, minimálně však jednou za 4 měsíce. Tyto schůze jsou svolávány předsedou, který je společně s místopředsedou volen z řad předsednictva. Předseda je povinen zaslat všem členům písemnou pozvánku na zasedání, která obsahuje veškeré informace o plánované schůzi včetně jejího programu. Pozvánky musí být doručeny alespoň 10 dnů před konáním schůze. Pozvánku se všemi náležitostmi lze zaslat i prostřednictvím emailu či faxu, pokud jsou s tím obeznámeni a souhlasí všichni členové předsednictva. Zasedání lze svolat též na žádost některého ze členů předsednictva nebo i revizního orgánu. I v tomto případě ho svolává předseda a to do 14 dnů od obdržení žádosti. Samotné zasedání je pak řízeno předsedou a za jeho nepřítomnosti přebírá tento úkol místopředseda. Na rozdíl od jednání valné hromady jsou tato jednání nepřístupná veřejnosti. Předsednictvo může vynášet rozhodnutí jen v případě, že se jednání účastní více než polovina všech členů představenstva. Při hlasování disponuje každý člen jedním hlasem. Rozhodnutí je přijato, vysloví-li s ním souhlas většina všech členů předsednictva. Předseda nebo místopředseda tohoto orgánu jsou oprávněni k podpisu dokumentů za sdružení. Předsednictvo je při výkonu své činnosti vázáno zásadami a pokyny, které schválila valná hromada. Stejně jako u valné hromady je i zde nutné sepsat zápis z jednání a to také do 10 dnů od konání schůze. Potvrzuje se podpisem určených členů předsednictva a podpisem zapisovatele. Tento zápis není nutné posílat členům představenstva. Členové předsednictva jsou vázáni mlčenlivostí týkající se důvěrných informací o sdružení a jednání s ním souvisejících a to zejména v případech, kdy by poskytnutí těchto informací mohlo způsobit újmu sdružení nebo některému z jeho členů.⁷⁰

Dalším orgánem sdružení je orgán revizní. Mezi jeho úkoly patří především kontrola dodržování obecně závazných předpisů, stanov a všech usnesení vydaných valnou hromadou, dále přezkoumává návrhy rozpočtu, vyúčtování hospodaření za uplynulé období a návrhy na

⁷⁰ Stanovy. *Mikroregion Střední Pošumaví* [online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.posumavi.cz/stredniposumavi/stanovy.asp>

způsoby úhrady ztráty z minulých let. O všech zjištěních informuje valnou hromadu a podává jí zprávy. Valné hromadě i předsednictvu předkládá svá doporučení, návrhy a vyjádření. Revizní orgán je také oprávněn kdykoliv nahlížet do účetnictví, obchodních knih, evidencí vedenných sdružením a dalších dokladů. Při své činnosti je povinen řídit se obecně závaznými právními předpisy a všemi pokyny od valné hromady. Valná hromada též volí členy do revizního orgánu, jež jsou vždy tři a jsou voleni na dva roky. Obdobně jako u statutárního orgánů musí členové být zároveň členy sdružení a jednat za ně může pouze fyzická osoba ve věku alespoň 18 let. Další podmínkou je bezúhonnost a plná svéprávnost této fyzické osoby. Pokud chce některý ze členů orgánu odstoupit, musí o to požádat písemným prohlášením a toto doručit valné hromadě. Odstoupení člena je platné až po projednání této žádosti valnou hromadou. Co se týče jednání revizního orgánu, může být svoláno kterýmkoliv jeho členem. Ten pak následně jednání řídí. K přijetí rozhodnutí je nutné, aby se jednání účastnila nadpoloviční většina všech členů a též aby tato nadpoloviční většina hlasovala pro rozhodnutí. Tyto podmínky platí při přijímání rozhodnutí ve všech záležitostech. Zároveň platí, že každý člen při hlasování disponuje jedním hlasem.⁷¹

Sdružení právnických osob může zřídit ještě další specializované orgány pro výkon či realizaci své činnosti. Podmínky pro fungování těchto výkonných orgánů stanovuje valná hromada a to na návrh předsednictva sdružení. Předsednictvo sdružení může též zavázat své orgány či jednotlivé členy k výkonu konkrétních povinností, je-li to v zájmu celého sdružení a je-li to podmíněno tímto závazkem.⁷²

Majetek sdružení je využíván k výkonu činností v zájmu sdružení a je s ním nakládáno na základě rozhodnutí orgánů a výkonných složek sdružení. Tento majetek je tvořen zejména členskými příspěvky, které členové každoročně platí vždy v určený termín. Tento příspěvek je placen za celý kalendářní a to bez ohledu na to, zda členství trvá celý rok, za který je placeno a nebo jen část tohoto období. Další složkou majetku jsou základní vklady členů sdružení. Ty je nutno zaplatit vždy nejpozději do 15 od rozhodnutí o přijetí ze strany předsednictva. Do majetku se zahrnuje i vlastní činnost, která má nepodnikatelský charakter. Může se jednat o různé akce sdružení, práce a služby členů či informační činnost a vzdělávání. Patří sem též podnikání v rámci předmětu činnosti. Dále sem patří veškeré dotace, granty a jiné účelově vázané prostředky, také různé rozvojové projekty a programy. Veškeré vyjmenované činnosti

⁷¹ Stanovy. *Mikroregion Střední Pošumaví* [online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.posumavi.cz/stredniposumavi/stanovy.asp>

⁷² Stanovy. *Mikroregion Střední Pošumaví* [online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.posumavi.cz/stredniposumavi/stanovy.asp>

jsou vyhrazeny sdružení jako celku. Závazky a odpovědnost vyplývající z vlastního podnikání či jednání a různých dohod či smluv musí být vždy odsouhlaseny valnou hromadou. Veškerý majetek sdružení musí být využíván jen k výkonu činností sdružení, které jsou vymezeny stanovami.

Sdružení sestavuje každoročně svůj rozpočet, podle nějž hospodaří. Po ukončení rozpočtového období, které je shodné s kalendářním rokem, provádí vyúčtování výsledků hospodaření a to nejpozději dva měsíce po skončení tohoto období. Návrh nového rozpočtu i vyúčtování hospodaření za minulé období je zasíláno všem členům sdružení a to alespoň 15 dnů před tím, než mají tyto záležitosti projednávány na valné hromadě. Úkol sestavení rozpočtu a jeho následné vyúčtování je v pravomoci předsednictva, které též odpovídá za vedení účetnictví.⁷³

Cíle a strategie Mikroregionu Střední Pošumaví

Mikroregion Střední Pošumaví sestavil na období 2015 – 2022 místní rozvojovou strategii, ve které jsou vytyčeny hlavní cíle a priority a veškerá opatření, dle kterých se má řídit rozvoj oblasti v tomto období. Jde o dokument, který vychází z potřeb regionu vytyčených na základě statistických dat a výsledků terénních šetření, jejichž analýza byla zpracována v roce 2013. Cíle stanovené a detailně popsané v této Strategii jsou schváleny valnou hromadou sdružení.

Východiskem pro tvorbu místní vývojové strategie byl dokument Strategie Evropa 2020⁷⁴, což je hlavní hospodářská reformní agenda Evropské unie pro současné desetiletí do roku 2020. Tato strategie je náhradou za Lisabonskou strategii, která byla určena obdobím do roku 2010. Dle informací zveřejněných Úřadem vlády České republiky je cílem této nové strategie „*hospodářský růst, jenž bude založen na principech znalostní ekonomiky, bude udržitelný a bude podporovat začleňování, a to jak sociální tak územní.*“ Strategie zahrnuje pět hlavních cílů schválených Radou Evropy v roce 2010. Mezi cíle patří snaha o dosažení 75% zaměstnanosti u osob ve věku 20 – 64 let, zlepšení podmínek pro výzkum a vývoj a zvýšení soukromých i veřejných investic v této oblasti, snížení emisí skleníkových plynů a naopak zvyšování množství energie z obnovitelných zdrojů, zlepšení úrovně dosaženého vzdělání a

⁷³ Stanovy. *Mikroregion Střední Pošumaví* [online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.posumavi.cz/stredniposumavi/stanovy.asp>

⁷⁴ Místní rozvojová strategie mikroregionu Střední Pošumaví. *Mikroregion Střední Pošumaví* [online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.posumavi.cz/stredniposumavi/rozvojovestrategie.asp>

podpora sociálního začlenění společně se snižováním chudoby. Některé z hlavních cílů a podcílů byly schváleny v červnu 2010 i českou vládou.⁷⁵

V souvislosti se Strategií Evropa 2020 se Sdružení Střední Pošumaví zaměřuje především na tři cíle, kterými je inteligentní růst, udržitelný růst a růst podporující začlenění. Inteligentní růst lze vysvětlit jako vylepšování znalostí a inovací, které ovlivňují budoucí vývoj. To zahrnuje zvýšení kvality vzdělávání a vývoj ve vědě a výzkumu, lepší předávání znalostí a inovací, maximální využití informačních a komunikačních technologií. Tyto prostředky by dále měly vést k vývoji nových výrobků či služeb a vytváření pracovních míst, což pomůže při řešení místních společenských problémů. Udržitelný růst lze chápat zejména jako snahu o vytvoření udržitelné a konkurenceschopné ekonomiky, která bude nejméně náročná na zdroje. To přímo souvisí s udržováním životního prostředí, kdy by nemělo docházet k jeho zhoršování. V rámci této snahy se zároveň podporuje hospodářská, sociální a územní soudržnost. Třetím jmenovaným cílem je růst podporující začlenění, což znamená zejména posílení úlohy občanů a to skrze různé prostředky. Jedná se především o vysokou zaměstnanost, investice do získávání nových dovedností, modernizaci na trhu práce, odbornou přípravu, rozvoj sociálního zabezpečení a boj proti chudobě.⁷⁶

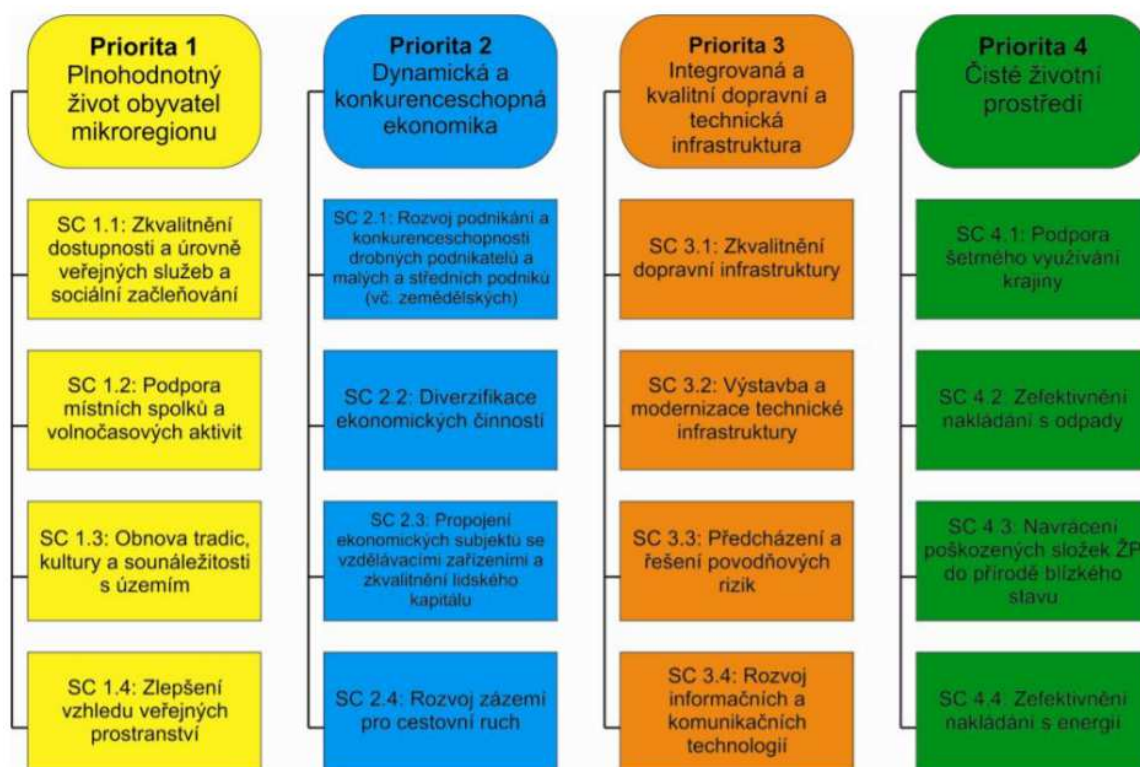
Ve Strategii mikroregionu je promítnut také tzv. „*place-based approach*“, což je přístup založený zejména na identifikaci a uspokojování místních potřeb. Dalším zdrojem, kterým se strategie mikroregionu inspirovala, je Strategie regionální rozvoje České republiky vydaná na období 2014 – 2020.⁷⁷

⁷⁵ Strategie Evropa 2020. Úřad vlády České republiky [online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/strategie-evropa-2020/strategie-evropa-2020-78695/>

⁷⁶ Místní rozvojová strategie mikroregionu Střední Pošumaví. *Mikroregion Střední Pošumaví*[online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.posumavi.cz/stredniposumavi/rozvojovestrategie.asp>

⁷⁷ Místní rozvojová strategie mikroregionu Střední Pošumaví. *Mikroregion Střední Pošumaví*[online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.posumavi.cz/stredniposumavi/rozvojovestrategie.asp>

Mikroregion usiluje především o větší atraktivitu svého území a to jak pro samotné obyvatele, tak pro návštěvníky. V rámci Strategie vznikl i popis ideálního stavu, ke kterému by mělo sdružení a jeho členové směřovat: „V členských obcích mikroregionu Střední Pošumaví panují ideální podmínky pro bezpečný a kvalitní život pro všechny věkové skupiny obyvatel. Jednotlivé obce disponují bohatou nabídkou aktivit a služeb cestovního ruchu. Obyvatelé žijí v rozmanitém a čistém životním prostředí, které bude zachováno i pro budoucí generace. Obce aktivně řeší výstavbu vodovodní a kanalizační sítě, včetně ČOV, a zkvalitnění technické a dopravní infrastruktury. Na území je dostatek pracovních příležitostí a možností pro vzdělávání a osobní rozvoj. Území mikroregionu je plně konkurence-schopné a členské obce se aktivně zapojují do činnosti mikroregionu Střední Pošumaví. K dosažení této ideální situace došlo tedy k vymezení konkrétních dílčích priorit a specifických cílů pro zmíněné období let 2015 – 2022. Tyto cíle jsou přehledně zaznamenány v následujícím grafu.⁷⁸



Graf „Priority a specifické cíle“⁷⁹

⁷⁸ Místní rozvojová strategie mikroregionu Střední Pošumaví. *Mikroregion Střední Pošumaví*[online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.posumavi.cz/stredniposumavi/rozvojovestrategie.asp>

⁷⁹ Místní rozvojová strategie mikroregionu Střední Pošumaví. *Mikroregion Střední Pošumaví*[online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.posumavi.cz/stredniposumavi/rozvojovestrategie.asp>

V grafu jsou znázorněny 4 hlavní priority, které jsou následně rozčleněny na jednotlivé specifické cíle, které představují vizi mikroregionu. Priority a specifické cíle byly vytvořeny na základě zjištění slabých a silných stránek mikroregionu, přičemž se snaží o rozvoj příležitostí regionu a eliminaci hrozeb rozvoje. Jednotlivé cíle mají sloužit k naplnění vytyčených priorit.⁸⁰

⁸⁰ Místní rozvojová strategie mikroregionu Střední Pošumaví. *Mikroregion Střední Pošumaví*[online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.posumavi.cz/stredniposumavi/rozvojovestrategie.asp>

Závěr

Svou bakalářskou práci jsem rozdělila do dvou oblastí. První je spíše teoretická a věnuje se především právní úpravě samosprávy, kdy vychází ze zákonů platných na našem území v průběhu let. Ve druhé části popisují konkrétní spolupráci obcí na příkladu mikroregionu Střední Pošumaví.

V první části své práce jsem se věnovala několika okruhům. Nejprve jsem vymezila základní pojmy, které úzce souvisí s tématem práce. Jedná se o pojmy „veřejná správa“, „samospráva“, „státní správa“ a „obec“. Dále jsem se snažila shrnout historii samosprávy českých zemí a to již od jejich počátků v polovině 19. století. V té době patřily české země pod Rakousko-uherské císařství, ale byly zde položeny základy pro budoucí Československý stát. Samosprávu v pozdějším Československu jsem rozdělila na část týkající se první republiky, kde došlo především k převzetí právního řádu bývalého císařství a dále pak období druhé světové války až k roku 1989. Poté jsem krátce shrnula změny v letech 1990 až 2000. V části týkající se historie jsem vycházela především z publikace České právní dějiny sepsanou kolektivem autorů a vydanou v roce 2010 nakladatelstvím Aleš Čeněk, s. r. o. v Pzni. Po vymezení historického vývoje samosprávy na našem území jsem popsala současnou podobu samosprávy v České republice. Věnovala jsem se zejména úpravě obcí uvedené v zákoně č. 128/2000 Sb. o obcích. Následně jsem navázala kapitolou o spolupráci obcí a to konkrétně o jejích formách, které popisuje zákon o obcích. Jako poslední kapitolu první části jsem zvolila význam spolupráce obcí. Snažila jsem se zde nastítnit problém obecní samosprávy, kterým je její přílišná roztříštěnost. Počet obcí na našem je velmi vysoký a ztěžuje tak práci menších samosprávných celků při výkonu své práce. Vysoký počet obcí je na našem území již delší dobu a k výraznému slučování obcí momentálně nedochází. Spolupráce obcí je tedy jedním z možných řešení této komplikace nebo alespoň pomoc či usnadnění výkonu činnosti samosprávných celků.

Pro druhou část práce jsem zvolila popis konkrétní spolupráce mezi obcemi. Jako příklad jsem vybrala sdružení právníků osob Střední Pošumaví. Tento mikroregion v současnosti slučuje 12 obcí na území okresu Klatovy. Sdružení vzniklo především za účelem trvalého rozvoje svého území a vzájemné pomoci mezi obcemi při řešení problémů. K důvodům vzniků patří též vyšší možnost na získání státní dotací či dotací od Evropské unie. Do této části práce jsem zahrnula vnitřní uspořádání sdružení, jeho orgány a pravomoci těchto orgánů.

Dále jsem se věnovala cílům, které si sdružení vytyčilo pro příští roky a ke kterým směřuje činnost orgánů či jednotlivých členů sdružení. Jde především o plány, které si jednotlivé obce nejsou schopny zajistit samy a nebo by to pro ně bylo příliš náročné, ať již časově nebo finančně.

Resumé

For my bachelor thesis I have chosen cooperation of municipalities in the Czech republic as a theme. I divided the work into two parts.

In the first part I deal with the history of self-government in the Czech lands. I described the creation of municipalities already during the 19th century when the Czech lands were part of the Austro-Hungarian Empire, then self-government in the Czechoslovak state and after the establishment of the independent Czech Republic and then I described how the self-government in the Czech Republic is currently being organized. Furthermore, I explained some basic concepts related to municipal government. In the first part I also included description of cooperation of municipalities and its forms according to the legal regulation. The work also deals with the importance of cooperation. In particular, I described the possibility of improving the services provided by the municipality and solving the problem of fragmentation of self-government in the Czech Republic.

As the content of the second part I chose a concrete example of cooperation of municipalities. I chose the „Střední Pošumaví“ microregion, which is an association of legal entities. It currently has 12 members - municipalities. In my thesis I described how the association is organized, its organs and the powers of these authorities. I also deal with the main reasons for this collaboration and plans for the future.

The aim of my Bachelor thesis is to get acquainted with the possibility of municipal cooperation and its forms as well as demonstration of a working cooperation.

Seznam použité literatury

Knižní zdroje

- LOCHMANNOVÁ, Alena. *Veřejná správa: základy veřejné správy*. Prostějov: Computer Media, 2017. ISBN 978-80-7402-295-1.
- KAFKA, Miloslav, Petr KOLÁŘ, Karel LACINA, Pavel MATES, Marek STARÝ a Karel SVOBODA. *Vzorový program pro vzdělávání tajemníků obcí s rozšířenou působností*. Vysoká škola finanční a správní, 2006.
- PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a správní právo*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014. ISBN 978-80-86775-29-6.
- KOPECKÝ, Martin, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN a Jan JANEČEK. *Zákon o obcích: komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-862-9.
- VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-257-8.
- SCHELLE, Karel, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *Dějiny české veřejné správy*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5.

Právní předpisy

- Zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky
- Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 11/1918 Sb. o zřízení samostatného státu československého
- Zákon č. 76/1919 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice. (Novela k obecním zřízením)
- Zákon č. 75/1919 Sb., kterým se vydává řád volení v obcích republiky Československé
- Zákon č. 329/1921 Sb. o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním
- Zákon č. 125/1927 Sb. o organizaci politické správy
- Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. Ústava Československé republiky

- Ústavní zákon č. 12/1954 Sb. o národních výborech
- Zákon č. 36/1960 Sb. o územním členění státu
- Zákon č. 65/1960 Sb. o národních výborech
- Zákon č. 367/1990 Sb. o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 302/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona České národní rady č. 439/1991 Sb., zákona České národní rady č. 485/1991 Sb. a zákona České národní rady č. 553/1991 Sb.
- Zákon 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
- Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení)
- Zákon č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností

Internetové zdroje

- nás. *Mikroregion Střední Pošumaví* [online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.posumavi.cz/stredniposumavi/mikroregion.asp>
- Stanovy. *Mikroregion Střední Pošumaví* [online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.posumavi.cz/stredniposumavi/stanovy.asp>
- Místní rozvojová strategie mikroregionu Střední Pošumaví. *Mikroregion Střední Pošumaví* [online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.posumavi.cz/stredniposumavi/rozvojovestrategie.asp>
- Strategie Evropa 2020. *Úřad vlády České republiky* [online]. [cit. 2019-03-27]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/strategie-evropa-2020/strategie-evropa-2020-78695/>
- Malý lexikon obcí České republiky - 2017: Velikostní skupiny obcí podle krajů, okresů - počet obcí. *Český statistický úřad* [online]. [cit. 2019-03-19]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2017>
- *Hospodářské přehledy OECD: Česká republika* [online]. 2016 [cit. 2019-03-19]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/eco/surveys/Czech-Republic-2016-overview-hospod%C3%A1%C5%99sk%C3%A9-p%C5%99ehledy.pdf>