



Ministerstvo
vnitra

Metodické doporučení k činnosti společenství obcí

Ministerstvo vnitra ČR
odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy
leden 2024

Obsah

1. Charakteristika společenství obcí	2
a. Právní forma	2
b. Účel společenství a role společenství obcí v systému veřejné správy	2
2. Předmět činnosti	3
a. Spolupráce v oblasti samostatné působnosti obcí	3
b. Strategie rozvoje	3
c. Výkon správních činností prostřednictvím “sdíleného úředníka”	4
d. Další činnosti	4
3. Orgány společenství	4
4. Manažer společenství	5
5. Sdílený úředník	6
a. Role sdíleného úředníka a jeho postavení v rámci společenství	6
b. Povinnosti sdíleného úředníka a kvalifikace	8
c. Odměňování	8
d. Souběh pracovněprávního vztahu k obci a ke společenství	9
e. Odpovědnost z výkonu funkce	9
f. Rozhodování sdíleného úředníka	9
g. Doručování	10
6. Hospodaření společenství	11
7. Přílohy	12

Východiska

Novela zákona o obcích zavádí do českého právního řádu nový institut společenství obcí jako institucionalizované formy meziobecní spolupráce. Jedná se o specifickou formu svazku obcí, která se od obecné úpravy liší dalšími specifickými kompetencemi (mj. sdílený výkon správních činností), jednoznačným územním vymezením [správní obvod obce s rozšířenou působností (ORP)], zákonem daným minimálním zastoupení obcí a podrobnější úpravou orgánů. Obec může být členem pouze jednoho společenství obcí.

Společenství je formou dobrovolného svazku obcí, tj. stále vychází z **principu dobrovolnosti při výkonu meziobecní spolupráce** – cílem je zajištění spolupráce všech obcí ve správním obvodu ORP, kterého ale nelze s ohledem na tento princip docílit příkazem ze strany státu: proto jsou stanoveny speciální podmínky vzniku společenství.

Společenství představuje **další možnou** platformu pro realizaci meziobecní spolupráce (tj. nadále se jedná o spolupráci na dobrovolné bázi), **není tedy dotčena** neformální spolupráce mezi obcemi, tj. například výměna zkušeností nebo i stávající formální spolupráce obcí v rámci DSO.

Skutečnost, že se jedná o formu svazku, umožňuje obcím, které zamýšlejí zřídit společenství, buď transformovat stávající dobrovolný svazek obcí a zachovat tak právní kontinuitu nebo založit společenství obcí, coby zcela nový subjekt (tj. postavení společenství nabývá svazek obcí současně se svým vznikem). Ministerstvo vnitra vydává za tímto účelem metodické pokyny ke vzniku společenství obcí. Toto metodické doporučení se blíže zabývá vnitřní strukturou a činností společenství.

1. Charakteristika společenství obcí

a. Právní forma

Společenství obcí není novou právní formou v pravém slova smyslu, nýbrž zvláštní formou dobrovolného svazku obcí. Postavení společenství obcí je svazku přiznán na základě žádosti registrujícím krajským úřadem, a to formou zápisu do rejstříku svazků obcí. Zápis může být při splnění zákonných podmínek proveden na žádost existujícího svazku obcí, stejně tak i spolu s se vznikem nového svazku. Zákon o obcích stanoví v ustanoveních § 53a - § 53f specifické podmínky pro vznik, vnitřní strukturu a činnost společenství obcí. Na další právní poměry společenství obcí se aplikuje subsidiárně obecná úprava svazků obcí (ust. § 49 a násl.).

Ukládá-li právní řád práva a povinnosti svazkům obcí, uplatní se tato úprava vždy bez dalšího také vůči společenství obcí, není-li v zákoně výslovně uvedeno jinak. Na společenství obcí je tak nutné pohlížet jako na svazek také např. v dotačních programech apod. Je-li oprávněným žadatelem svazek obcí, bude jím vždy i společenství obcí. V případě transformace svazku na společenství obcí je zachována úplná právní kontinuita. Změna tak nemá vliv na existující smluvní vztahy, čerpané dotace atp.

b. Účel společenství a role společenství obcí v systému veřejné správy

Společenství obcí je další formou meziobecní spolupráce, jejímž cílem je zvýšení efektivity a kvality výkonu veřejné správy. Institut společenství obcí má podpořit větší soudržnost území i za podmínek zachování stávající struktury obecní samosprávy. Vznik společenství je záměrně

podmíněn minimálními územními požadavky tak, aby vznikaly větší a komplexnější jednotky meziobecní spolupráce v území. Vzhledem k tomu, že je předmětem činnosti společenství obcí vedle spolupráce v oblasti samostatné působnosti také společné zajišťování výkonu správních činností, je územní rozsah společenství omezen na správní obvod ORP. Společenství obcí může být právě pro ORP přirozeným partnerem pro koordinaci veřejné správy v území.

Forma svazku obcí zůstává nadále zachována zejména za účelem společného zajišťování specifické agendy, např. zřizování svazkových škol, společné odpadové hospodářství, realizaci konkrétních investičních projektů apod. Vedle této osvědčené formy meziobecní spolupráce nyní vzniká forma multifunkčního svazku, který koordinuje rozvoj sdružených obcí v širších souvislostech dle dlouhodobé strategie. Sdílení úředních osob zajišťujících výkon správních činností pak má nejen ulehčit administrativu, ale také umožnit kvalitnější výkon těchto činností.

2. Předmět činnosti

a. Spolupráce v oblasti samostatné působnosti obcí

V oblasti samostatné působnosti obcí mohou být předmětem činnosti společenství především činnosti, které mohou být předmětem činnosti svazků obcí podle § 50 odst. 1 zákona o obcích, který obsahuje demonstrativní, nikoliv však konečný, výčet oblastí, které mohou být vykonávány svazky obcí. Svazky obcí jsou běžně zakládány za účelem širší spolupráce, stejně tak ale za účelem výkonu specifické činnosti či realizace konkrétních projektů. V případě společenství se nicméně očekává multifunkční charakter, tedy širší rozsah činností zajišťovaných společenstvím.

Zákon výslovně ukládá společenství zajišťování *koordinace veřejných služeb na území členských obcí a strategického rozvoje tohoto území*. Účelem společenství tak není jen výkon konkrétních činností jeho jménem, ale také organizace a koordinace poskytování veřejných služeb a spolupráce při výkonu veřejné správy na území členských obcí. Společenství má výslovně zákonem stanovený úkol podílet se na strategickém rozvoji území. To zahrnuje spolupráci s členskými obcemi při plánování a implementaci dlouhodobých rozvojových projektů, infrastruktury a opatření vedoucích k udržitelnému rozvoji na daném území.

b. Strategie rozvoje

Za účelem zajišťování koordinace veřejných služeb na území členských obcí a strategického rozvoje společenství obcí zpracovává strategii rozvoje. Zákon o obcích výslovně neukládá podobu či rozsah strategie, ani její časový rámec. Tato oblast bude dále metodicky rozvíjena. Lze se nicméně inspirovat ve strategických plánech obcí, se kterými by měla být strategie rozvoje společenství obcí úzce spjata, stejně tak strategických plánů krajů. Strategie by měla analyzovat potřeby území a potenciál jeho rozvoje s identifikací těch oblastí, kde je potřebná či žádoucí spolupráce obcí, a stanovit plán realizace konkrétních opatření, která budou směřovat k naplnění stanovených cílů.

c. Výkon správních činností prostřednictvím “sdíleného úředníka”

Dalším možným předmět činnosti společenství je zajištění zaměstnance společenství (tzv. “létačícího” nebo “sdíleného” úředníka). Členské obce mají možnost za podmínek upravených stanovami společenství obcí a na základě dohody mezi společenstvím obcí a členskou obcí

využívat pro své správní činnosti zaměstnance společenství (dále jen “sdílený úředník”), který bude odborně způsobilý a vykonával příslušnou agendu pro více obcí. Jde vlastně o sdílení odborného aparátu.

Rozsah výkonu správních činností vyplývá z konkrétní dohody mezi společenstvím a členskou obcí. Výkon správních činností v přenesené působnosti však může členská obec daného společenství zajišťovat prostřednictvím zaměstnance společenství obcí pouze ve vztahu k přenesené působnosti, kterou podle zákona vykonávají všechny obecní úřady, tedy pouze přenesenou působnost obcí I. typu. Prostřednictvím zaměstnance společenství obcí nemůže obec zajišťovat výkon přenesené působnosti podle volebních zákonů.

Zřízení pozice sdíleného úředníka a sdílený výkon správní činnosti je nicméně pouze fakultativní činností společenství, k tomuto kroku lze případně přistoupit později v průběhu činnosti společenství.

Výkonem správních činností sdíleným úředníkem nedochází k přenosu působnosti obce, ta je nadále vykonavatelem veřejné správy, rozhodnutí aj. správní úkony budou nadále úkonem obce. Sdílený úředník je zaměstnancem společenství, ve správních řízeních nicméně vystupuje jako oprávněná úřední osoba jménem dané členské obce. Blíže k výkonu správních činností prostřednictvím zaměstnance společenství v kapitole č. 5 Sdílený úředník.

d. Další činnosti

Jednotlivé odvětvové zákony budou moci společenství obcí svěřovat různé agendy, v nichž se tento druh institucionalizované spolupráce obcí uplatní.

§ 53a

(1) Předmětem činnosti společenství obcí je vedle činností svazku obcí podle § 50 odst. 1 zajišťování koordinace veřejných služeb na území členských obcí a strategického rozvoje tohoto území. Za tímto účelem společenství obcí zpracovává strategii rozvoje společenství obcí. Strategii rozvoje společenství obcí schvaluje shromáždění starostů třípětinovou většinou všech svých členů.

(2) Předmětem činnosti společenství obcí může být i zajišťování činností podle § 53e.

(3) Stanoví-li tak zvláštní zákon, může společenství obcí vykonávat i další činnosti.

3. Orgány společenství

Oproti relativně volné vnitřní struktuře běžných svazků obcí zákon velmi konkrétně v § 53d definuje jednak *shromáždění starostů* jako nejvyšší orgán společenství, jednak *předsedu* společenství jako statutární orgán, tedy ve smyslu § 49 odst. 4 orgán, kterým svazek obcí jedná (údaj zapisovaný do rejstříku svazků). Zákon také výslovně upravuje pozici místopředsedy, potažmo místopředsedů. Do rejstříku bude v případě společenství obcí uveden jako orgán oprávněný jednat jménem společenství navenek vždy *předseda a místopředsedové*.

§ 53d

- (1) Nejvyšším orgánem společenství obcí je **shromáždění starostů** složené ze starostů členských obcí; starostu obce zastupuje místostarosta obce, případně starostou určený zástupce z řad členů zastupitelstva obce. Shromáždění starostů rozhoduje o všech záležitostech společenství obcí, pokud stanovy nesvěřují rozhodování jinému orgánu společenství obcí. Shromáždění starostů je vyhrazeno
- a) schvalovat strategii rozvoje společenství obcí,
 - b) schvalovat rozpočet společenství obcí, střednědobý výhled rozpočtu společenství obcí, závěrečný účet společenství obcí a účetní závěrku společenství obcí sestavenou k rozvahovému dni,
 - c) zřizovat trvalé a dočasné peněžní fondy společenství obcí,
 - d) rozhodovat o přistoupení další obce do společenství obcí,
 - e) rozhodovat o vyloučení obce ze společenství obcí,
 - f) rozhodovat o zrušení a zániku společenství obcí,
 - g) rozhodovat v záležitostech stanovených zvláštním právním předpisem.
- (2) V čele shromáždění starostů stojí **předseda**, který je statutárním orgánem společenství obcí. Předsedu zastupuje **místopředseda, případně více místopředsedů**. Předseda a místopředseda jsou voleni shromážděním starostů z řad jeho členů. Je-li zvoleno více místopředsedů, určí shromáždění starostů, v jakém pořadí zastupují předsedu.

Stanovy mohou ustavit také další orgány společenství. Fakultativně zřizované orgány společenství lze ve stanovách pojmenovat libovolně, nevzbudí-li název orgánu klamný dojem o jeho povaze. Ministerstvo vnitra ve Vzorových stanovách společenství obcí standardizuje Radu, coby kolektivní výkonný orgán, Kontrolní komisi, coby kontrolní orgán a Manažera společenství obcí, coby administrativní orgán společenství obcí.

Kolektivnímu výkonnému orgánu – **Radě společenství obcí** mohou být stanovami svěřeny činnosti, které nejsou ze zákona vyhrazeny shromáždění starostů.

Doporučeno je zřízení kontrolního orgánu – **Kontrolní komise** pověřeného kontrolou dodržování právních předpisů, stanov a rozhodnutí ostatních orgánů svazku a kontrolou hospodaření. Obecně platí, že funkce člena kontrolního orgánu je neslučitelná s členstvím v jiném orgánu společenství s výjimkou členství ve shromáždění starostů.

Ve stanovách lze upravit také postavení **Manažera společenství** jako vedoucího zaměstnance společenství, jenž plní úkoly zaměstnavatele, odpovídá za přípravu jednání ostatních orgánů společenství a za další administrativní úkony.

4. Manažer společenství

Většina svazků obcí má již nyní zřízenou funkci vedoucího administrativního pracovníka, typicky *tajemníka* nebo *manažera* svazku. Pozice manažera bude významná také ve společenství obcí. Vzorové stanovy předpokládají vznik pozice manažera přímo jako voleného orgánu společenství tak, aby měly členské obce přímý vliv na jeho výběr i kontrolu. Taková úprava stanov je nicméně pouze fakultativní.

Manažer společenství obcí zastává klíčovou pozici, zodpovědnou za řízení a organizaci administrativních činností společenství. Jeho úkolem je zajistit funkční zázemí, informační servis a propagaci činností společenství. Jako přímý nadřízený zaměstnanců společenství organizuje jejich činnost, stanovuje priority úkolů a dohlíží na kvalitu výstupů. Má právo účastnit se schůzí s hlasem poradním a organizuje jednání orgánů společenství. Jeho nominaci a odměnu schvaluje shromáždění starostů, které také vykonává roli statutárního orgánu zaměstnavatele vůči manažerovi. Celkově manažer hraje klíčovou roli v zajištění efektivního fungování a koordinaci mezi různými aspekty činnosti společenství obcí.

Praktickou otázkou je slučitelnost postavení manažera a sdíleného úředníka podle § 53e zákona o obcích. Právní úprava tento vztah neupravuje, tedy ani výslovně nezakazuje. Zásadním kritériem pro posouzení slučitelnosti by měla být především možnost ovlivňovat pracovněprávní agendu svazku, resp. práva a povinnosti zaměstnavatele ve vztahu ke sdílenému úředníkovi dle § 53e zákona o obcích. Zákon totiž stanoví, že *práva a povinnosti zaměstnavatele vykonává vůči tomuto zaměstnanci společenství obcí*, aniž by byl stanoven konkrétní orgán jednající v tomto rozsahu jménem společenství. V případě jednotnosti manažera a sdíleného úředníka v jedné osobě by měl být výkonem práv a povinností zaměstnavatele vůči těmto osobám pověřen jiný orgán společenství.

5. Sdílený úředník

a. Role sdíleného úředníka a jeho postavení v rámci společenství

Jak již bylo uvedeno, možným předmětem činnosti společenství je zajištění zaměstnance společenství, sdíleného úředníka. Členská obec ho bude moci využít pro výkon správních činností, a to v samostatné i přenesené působnosti. Výkon správních činností v přenesené působnosti může členská obec zajišťovat prostřednictvím zaměstnance společenství obcí pouze v rozsahu přenesené působnosti obcí I. typu. Podmínky upraví stanovy a dohoda mezi společenstvím a obcí. Zákonem totiž není upraveno, kdo a jakým způsobem stanoví rozsah a obsah výkonu správních činností prostřednictvím zaměstnance společenství obcí a předpokládá se, že tuto věc rámcově upraví stanovy společenství obcí (zda vůbec a pokud ano, výkon jakých agend prostřednictvím tohoto zaměstnance společenství obcí nabízí, jakým způsobem dochází k dohodě o rozsahu a obsahu „čerpání“). Konkrétní obsah „čerpání služeb“ (výkonu správních činností prostřednictvím „létačícího úředníka“) pak bude zpravidla upraven dohodou mezi obcí a společenstvím obcí (např. druh správní činnosti, kterou bude obec prostřednictvím „létačícího úředníka“ zajišťovat, rozsah výkonu správní činnosti, úhrada za „čerpání služeb“, stanovení konkrétního zaměstnance společenství obcí, který bude k výkonu správních činností u obce přidělen).

Dohoda obce a společenství vymezí rozsah činnosti sdíleného úředníka pro danou obec. Rozsah se mezi členskými obcemi může lišit. Společenství by však mělo zaručit členským obcím rovné podmínky k uzavření těchto dohod. Zákon nespecifikuje formu ani obsah těchto dohod, jejich schválení je nicméně v souladu s § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích výlučnou pravomocí zastupitelstva obce. Dohoda může být vícestranná, shodnou-li se všechny členské obce nebo jejich část na stejných podmínkách. Může se však jednat jen o dvoustranné dohody.

Nejsou-li tyto podmínky stanoveny jednotně ve stanovách společenství, upraví dohoda podmínky ukládání úkolů sdílenému úředníkovi. Zaměstnanec společenství obcí vykonávající

správní činnosti u příslušné členské obce má postavení úředníka územního samosprávného celku zařazeného do obecního úřadu členské obce. Zákon stanoví, že oprávnění stanovit a ukládat zaměstnanci společenství obcí pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jeho práci a dávat mu k tomu účelu závazné pokyny má v rozsahu výkonu správních činností v souladu se stanovami a dohodou obce tajemník obecního úřadu, resp. starosta v obci, kde není tajemník (viz § 103 odst. 4 písm. f) zákona o obcích).

Tato úprava je logická vzhledem k tomu, že společenství obcí členské obci poskytuje (propůjčuje) sdílený odborný aparát, ale působnost jako taková zůstává na obci, a tedy i odpovědnost za činnost/rozhodnutí úředníka (viz dále odpovědnost za škodu). Zákon tedy upravuje vztah tajemníka (starosty) a sdíleného úředníka především ve vztahu k odpovědnosti za výkon správních činností. Organizace činnosti sdíleného úředníka bude v praxi vyžadovat větší míru vnitřní organizace společenství. Prostředníkem mezi tajemníkem (starostou) členské obce a sdíleným úředníkem může být předseda, místopředseda společenství, manažer či jiná pověřená osoba, ať už z řad členů orgánů společenství, tak i jeho zaměstnanců. Nabízí se v praxi osvědčená pozice manažera společenství. Tato osoba může organizovat činnost sdíleného úředníka, vždy však v mantinelech pokynů tajemníka (starosty) obce a zákonných lhůt pro provedení daného správního úkonu.

Ve společenství obcí může působit více sdílených úředníků. Tato potřeba vyplývá především z různých kvalifikačních požadavků na výkon konkrétních agend (ZOZ). V takovém případě je o to potřebnější stanovit blíže podmínky jejich činnosti a organizaci práce.

Práva a povinnosti zaměstnavatele svěřuje zákon společenství obcí. Neurčí-li stanovy nebo rozhodnutí orgánu společenství jinak, plní úkoly zaměstnavatele vůči sdílenému úředníkovi předseda společenství.

§ 53e

(1) Výkon správních činností může obec zajišťovat prostřednictvím zaměstnance společenství obcí, jehož je obec členem, za podmínek upravených stanovami společenství obcí a na základě dohody mezi společenstvím obcí a členskou obcí.

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

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

b. Povinnosti sdíleného úředníka a kvalifikace

Zaměstnanec společenství obcí v případě, kdy bude vykonávat správní činnosti pro zapojené obce, se považuje za úředníka obce a platí pro něj obdobná pravidla a požadavky (např. co se týká odbornosti a vzdělávání) jako pro úředníky obcí. Tzn., že i na zaměstnance společenství obcí vykonávajícího správní činnosti jsou kladeny stejné předpoklady pro vznik pracovního poměru jako na úředníka dle § 4 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků (dále jen “zákona o úřednících ÚSC”). Sdílený úředník je stejně tak povinen si prohlubovat kvalifikaci účastí na vstupním, a průběžném vzdělávání a při přípravě a ověření zvláštní odborné způsobilosti ve smyslu § 18 zákona o úřednících územních samosprávných celků, přičemž mu je společenství obcí povinno zajistit prohlubování kvalifikace ve smyslu § 17 zákona o úřednících územních samosprávných celků.

Současná úprava zkoušek odborné způsobilosti (ZOZ), resp. její zvláštní části, klade velké nároky na specializaci úředníků i na úrovni obcí I. typu. Z těchto podmínek vyplývá i očekávání, že bude v praxi výkon správních činností zajišťován vícero sdílenými úředníky. Ministerstvo vnitra však v tuto chvíli pracuje na tvorbě jednotné ZOZ pro působnost obcí I. typu.

c. Odměňování

Sdílenému úředníkovi, jenž je zaměstnancem společenství obcí, náleží za práci mzda. Sdílený úředník společenství má sice dle ustanovení § 53e zákona o obcích postavení úředníka územního samosprávného celku zařazeného do obecního úřadu, tato úprava se však netýká odměňování. Směrodatné je v tomto ohledu ustanovení § 109 odst. 3 zákoníku práce obsahující taxativní výčet zaměstnavatelů, jejichž zaměstnancům náleží za práci plat. Svazky obcí, resp. společenství obcí, tento výčet nezahrnuje.

V otázkách pracovní doby a odměny za práci se uplatní v plné míře smluvní volnost zaměstnance a zaměstnavatele v mantinelech zákoníku práce. Referenčním rámcem samozřejmě může být pro společenství při stanovení výše platů úředníků dle nařízení vlády č. 314/2017 Sb. o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě a nařízení vlády č. 222/2010 Sb. o katalogu prací, platí však, že lze výši mzdy stanovit libovolně. Neurčitým zákonným limitem je pak vždy také kritérium hospodaření společenství s péčí řádného hospodáře.

Mzda sdíleného úředníka by měla zohlednit šíři jeho pracovní náplně. Sdílený úředník sice vydává zpravidla jednodušší správní rozhodnutí v prvním stupni (nadřízeným správním orgánem však může být např. v rozhodování dle zákona č. 106/1999 Sb. ve vztahu k obcím zřizovaným příspěvkovým organizacím a obchodním společnostem). Tyto úkony však vykonává pro větší počet subjektů, což na něj klade vyšší nároky na organizaci práce. Výsledkem činnosti sdíleného úředníka pak nejsou jen dílčí správní úkony, ale ve svém souhrnu sjednocování a zkvalitňování správních činností vykonávaných společenstvím pro své členské obce.

Zákon výslovně stanoví, že sdílený úředník musí být *zaměstnancem* společenství. Vedle hlavního pracovního poměru lze sdíleného úředníka zaměstnat libovolně také na zkrácený úvazek, na základě dohody o provedení práce či dohody o pracovní činnosti. Nelze však výkon správních činností provádět např. na základě příkazní smlouvy či dílčích smluv o dílo se sdíleným úředníkem jako podnikatelem (na fakturu).

d. Souběh pracovněprávního vztahu k obci a ke společenství

V praxi lze očekávat sdílení kvalifikovaných kapacit stávajících zaměstnanců členských obcí. Společenství obcí není ve vztahu k členským obcím nadřízeným správním orgánem, nelze tedy hovořit o systémové podjatosti. Sdílený úředník nikdy nebude rozhodovat ve prospěch či neprospěch “vlastní obce”. Potenciální rizika jsou čistě v rovině organizace práce. Zatímco úředník obce bude mít zpravidla určené úřední hodiny, při výkonu správních činností pro společenství obcí lze v praxi stanovit volnější pracovní dobu (zejména příjem podání, pro které je úřední doba důležitá, bude zpravidla probíhat na členské obci, nikoliv na společenství).

V případě, že je zaměstnanec společenství zároveň v postavení úředníka obce, zcela jistě se jedná o jinou výdělečnou činnost shodnou s předmětem činnosti, v souladu s § 304 zákoníku práce a § 16 odst. 4 zákona o úřednících ÚSC je tedy nutný písemný souhlas zaměstnavatele (tajemníka či starosty obce).

e. Odpovědnost z výkonu funkce

Co se týká odpovědnosti za nesprávné rozhodnutí či nesprávný úřední postup dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, odpovědnost za rozhodnutí zůstává obci. Tato skutečnost vyplývá z principu, že společenství obcí v konkrétní věci „propůjčuje“ svého zaměstnance obci. Na zaměstnance společenství obcí se za situace, kdy dojde ke způsobení škody při výkonu veřejné moci a kdy zaměstnanec společenství obcí působil jako oprávněná úřední osoba, pohlíží jako na zaměstnance obce, a to se všemi důsledky – např. i možnost obce požadovat po takovém zaměstnanci regresní úhradu.

f. Rozhodování sdíleného úředníka

Sdílený úředník společenství je v případě splnění zákonných kvalifikačních požadavků oprávněnou úřední osobou dle § 14 správního řádu. Sdílený úředník zajišťuje komplexní výkon správních činností, vede správní řízení včetně rozhodnutí ve věci, zajišťuje úkony obce jako nadřízeného správního orgánu dle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím vůči obcím zřizovaným příspěvkovým organizacím atd.

Výkon správních činností nicméně nadále dle zákona zajišťuje obec, a to prostřednictvím sdíleného úředníka. Rozhodnutí tedy vydává sdílený úředník, zaměstnanec společenství obcí, jako úřední osoba, nicméně koná tak jménem obce, do jejíž působnosti rozhodnutí spadá a jejíž tajemník (starosta) sdíleného úředníka výkonem této činnosti pověřil. Z tohoto vztahu vyplývají další důsledky, např. v odvolacím či přezkumném řízení.

Podnět k zahájení řízení i doručování v průběhu řízení je doručován dotčené obci. V případě, že podnět obdrží společenství, postoupí jej této obci i v případě, že bude další úkony provádět sdílený úředník. Obdobně bude společenství postupovat v případě opravných prostředků.

Případné stížnosti na nevhodné chování sdíleného úředníka dle § 175 správního řádu řeší společenství obcí, u kterého je sdílený úředník zaměstnán. Týká-li se stížnost konkrétního správního úkonu provedeného jménem členské obce, projedná předseda nebo jím pověřená osoba jednání vždy s tajemníkem (starostou) této obce. Bude-li se však stížnost dle § 175 týkat konkrétního správního úkonu, postupuje se obdobně jako u řádných opravných a dozorových prostředků.

**Příklad: Postup vydání správního rozhodnutí sdíleným úředníkem
(zaměstnancem společenství)**

1. Obec obdrží žádost na zahájení správního řízení. Řízení je zahájeno okamžikem doručení obci.
2. Tajemník obecního úřadu (resp. starosta) posoudí povahu žádosti a na základě svého uvážení se rozhodne obrátit na společenství obcí – kontaktní osobou může být manažer společenství nebo jiná osoba dle stanov či dohody obce se společenstvím.
3. Manažer SO posoudí:
 1. požadovaný úkon je v působnosti obcí I. typu
 2. požadovaný úkon je v souladu s dohodou obce a SO
 3. odbornou kapacitu sdíleného úředníka (odpovídající ZOZ),
 4. časovou kapacitu sdíleného úředníka (ve vztahu k zákonné lhůtě pro vydání rozhodnutí).
4. Manažer SO informuje tajemníka obce o možnostech provedení správního řízení (včetně podmínek úplaty).
5. Tajemník obce v případě souhlasu s podmínkami předává SO spis.
6. Od momentu doručení spisu vykonává sdílený úředník správní činnost v dané věci na základě pokynů tajemníka obce, v jejíž působnosti je správní řízení vedeno.
7. Sdílený úředník vydává v dané věci rozhodnutí jménem obce. Sdílený úředník podepisuje rozhodnutí a odešle jej adresátovi. Při odesílání rozhodnutí je nutné zohlednit způsob doručení:
 - a. Listinná forma – sdílený úředník odesílá sám, opis rozhodnutí vždy zasílá dané obci
 - b. Datovou schránkou – v případě, že je některý z adresátů držitelem DS. Obec může zřídit úředníkovi přístup do datové schránky, nebo jen převzít písemnost a odeslat vlastními silami. Písemnost nicméně musí odejít z datové schránky obce.
8. V případě podání opravných prostředků aj. úkonů účastníka řízení se postupuje obdobně.
9. Po skončení řízení je spis předán zpět obci k archivaci.

g. Doručování

Vzhledem k tomu, že jsou správní úkony prováděny nadále v působnosti obce, dochází k doručování nadále výhradně prostřednictvím obce, a to v souladu s obecnými pravidly doručování dle správního řádu. Návrhy, podněty a úkony účastníků jsou tedy doručovány obci, a to po celou dobu řízení, tedy včetně případných opravných prostředků (o podmínkách doručení je adresát seznámen ve standardním poučení v rámci rozhodnutí). V případě, že podnět obdrží společenství, postoupí jej této obci. V případě opravných prostředků proti rozhodnutí může sdílený úředník postoupit podání rovnou příslušnému nadřízenému správnímu orgánu a o tomto úkonu informovat obec.

Při odesílání písemností sdíleným úředníkem je nutné zohlednit způsob doručení. Listinnou zásilku může bez dalšího odeslat přímo úředník společenství. V případě doručování datovou schránkou je na dohodě obce a společenství, zda zřídí sdílenému úředníkovi přístup do datové schránky obce, anebo bude odesílání datových zpráv zajišťoval vlastními silami (zaměstnanec společenství v takovém případě pouze předá obci písemnost k odeslání).

6. Hospodaření společenství

Hospodaření společenství obcí se řídí stejnou úpravou jako u ostatních svazků obcí, zejména dle § 38 - § 39a zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Společenství obcí hospodaří s majetkem, který ze svého vlastního majetku vložily do společenství členské obce podle stanov, a dále s majetkem, který získalo svou vlastní činností. Majetek vložený obcí do hospodaření svazku obcí zůstává ve vlastnictví obce. Orgány svazku obcí s ním mohou nakládat jen v souladu s majetkovými právy, které na ně členská obec přenesla podle stanov svazku obcí.

V oblasti rozpočtování má společenství obcí obdobné povinnosti jako jednotlivé obce. Zákon nicméně upravuje finanční hospodaření svazků (tedy i společenství) v ustanovení § 39 zákona samostatně (projednání, schválení a zveřejnění střednědobého výhledu rozpočtu, rozpočtu a závěrečného účtu).

Kontrolu hospodaření s majetkem společenství obcí a s jeho finančními prostředky provádí orgán určený k tomu stanovami. Zprávy o výsledcích této kontroly předkládá společenství zastupitelstvům členských obcí. Ve vztahu k financování je taktéž nutné zmínit povinnosti finanční kontroly dle zákona č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole. Společenství obcí je dle § 9a jakožto svazek obcí povinno vytvářet vnitřní kontrolní systém dle tohoto zákona, kterým zajistí finanční kontrolu hospodaření společenství, případně jím zřizovaných příspěvkových organizací. Společenství je taktéž povinno vykonávat veřejnosprávní kontrolu i vůči žadatelům a příjemcům veřejné finanční podpory. Kontrolní systém upraví v souladu se zákonem vnitřní předpisy společenství. Společenství předkládá roční zprávu o výsledcích finančních kontrol, jejíž součástí je hodnocení přiměřenosti a účinnosti zavedeného systému, včetně přehledu o kontrolních zjištěních.

Ohledně příjmů společenství obcí zákon neupravuje žádnou odchylku od stávajícího systému financování svazků obcí. Zdroj příjmů tak budou zejména vklady členských obcí, pravidelné členské příspěvky, dotace z veřejných rozpočtů a příjmy z vlastní činnosti, specificky pak lze předpokládat systém plateb za úkon v případě zajišťování správních činností. V praxi lze doporučit kombinaci všech těchto způsobů financování.

Ačkoliv se společenství může podílet na výkonu přenesené působnosti, příjemcem příspěvku na výkon státní správy ze státního rozpočtu jsou nadále jednotlivé obce. Nastavení vzájemných plateb za konkrétní správní úkony je dále na dohodě v rámci společenství. Lze ocenit konkrétní správní úkony nebo stanovit hodinovou sazbu sdíleného úředníka. Hodnota práce zaměstnanců společenství by měla v úhrnu pokrýt náklady na mzdy a další provozní náklady. Pro udržitelné financování sdíleného výkonu správních činností lze doporučit kombinaci paušálních a úkonových plateb.

7. Přílohy

- a. Vzor stanov společenství obcí