Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

III. MODUL: ROZVOJ OBCE

Zpracováno v projektu „Vzdělávání v oblasti finančního řízení na obcích pro volené zastupitele“ v rámci projektu „Implementační jednotka Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020“, reg. č. CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0000125

Zpracovatel: Institut pro veřejnou správu Praha
Praha, 2023

OBSAH

1 ZÁKLADNÍ SOUVISLOSTI ROZVOJE OBCÍ A REGIONŮ 3
2 ÚZEMNÍ A STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ ROZVOJE OBCE 12
3 SPOLUPRÁCE OBCÍ V ČR 51
4 DISKUTOVANÉ OTÁZKY ZE SEMINÁŘŮ 74
5 CVIČNÝ TEST 76

1 ZÁKLADNÍ SOUVISLOSTI ROZVOJE OBCÍ A REGIONŮ

Za **rozvoj** území můžeme v obecné rovině považovat určitý „***proces pozitivních změn***, *obvykle chápaný jako výraz zlepšení kvantitativních (extenzivní rozvoj), ale zejména kvalitativních (intenzivní rozvoj) charakteristik dané oblasti, nejčastěji přírodní a sociálně-ekonomické oblasti*“ (Galvasová I. a kol., 2007a).

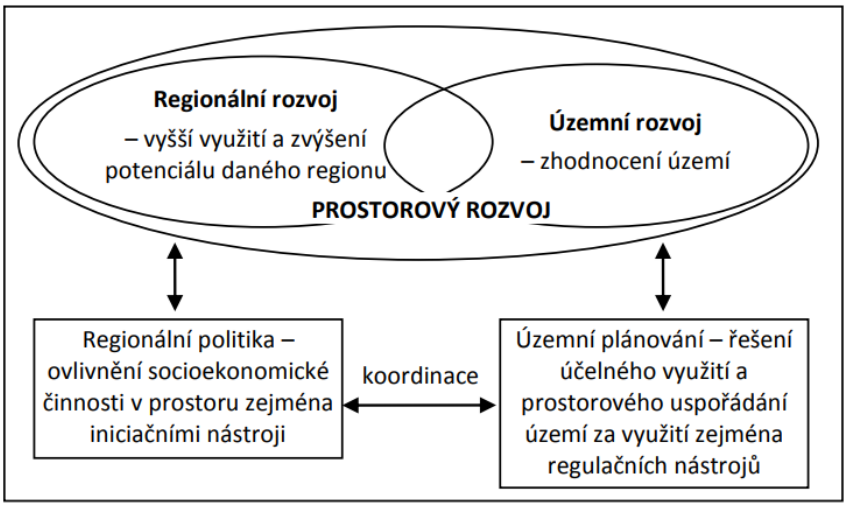
Půček a Ochrana (2009) formulují rozvoj území jako „*soubor a synergii činností, aktivit a investic vykonávaných v daném území všemi aktéry (tedy veřejnou správou, podnikatelským sektorem, neziskovým sektorem, přičemž je usilováno o vyvážený vztah podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území*“.

Územní rozvoj je dle Slovníku územního plánování (Ústav územního rozvoje, 2011) „*proces v území, při němž dochází k jeho zhodnocení, a to změnou jeho funkčního využití nebo zásadní změnou intenzity jeho využití*“.

Stavební zákon v § 18 potom definuje udržitelný rozvoj území jako „*vyvážený vztah podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.*“

V souvislosti s regionálním (obecním) rozvojem a územním rozvojem využíváme jako souhrnný pojem **prostorový rozvoj**.

1.1 PROSTOROVÝ ROZVOJ



Obr. 1: Pojetí prostorového rozvoje.
Zdroj: BINEK, J. a kol. (2011).

Rozvoj je kategorií subjektivní. Je veličinou, která se odvíjí od hodnotové orientace občanů, lokálních autorit apod.

Směřování rozvoje se odvíjí od místních zdrojů a rozvoj získává obrysy transformace zdrojů na rozvojové potenciály. V současné době se stále více zpochybňují jednoznačné kvantitativní přístupy k rozvoji. Lépe klást důraz na kvalitativní rozvoj – kvantitativní rozvoj může ve značné míře měnit charakter rozvíjeného (např. „z vesnice se stane město“).

Platí rovněž, že rozvoj lze implantovat zvnějšku jen velmi obtížně. Spíše jej lze pouze podpořit a tuto podporu musí být někdo v daném území schopen využít a zrealizovat. Neopominutelný vliv na vnitřní rozvojové procesy mají také různé globální či národní společenské doktríny, v reakci na něž jsou atributy rozvoje a rozvojové směry často napodobovány a přejímány (např. témata spojená se změnami klimatu).

Důležité je slovo *pozitivní*, které zdůrazňuje, že rozvoj by měl být žádoucí, chtěný „někým“, nějakým „adresátem rozvoje“. Naplnění obsahu rozvoje by se tak mělo odvíjet od společenství občanů daného území (obce, kraje, státu). V podmínkách demokratického státu k němu dochází prostřednictvím voleb, kdy jsou voličům předkládány jednotlivé vize a směry rozvoje. Volební témata jsou značným zjednodušením plánů potenciální politické reprezentace. Musí proto průběžně docházet k vyjasňování obsahu rozvoje. Primárním nástrojem k naplnění obsahu rozvoje je proces strategického plánování, které musí dát všem občanům daného prostoru a dalším relevantním subjektům možnost vyjádřit jejich představy.

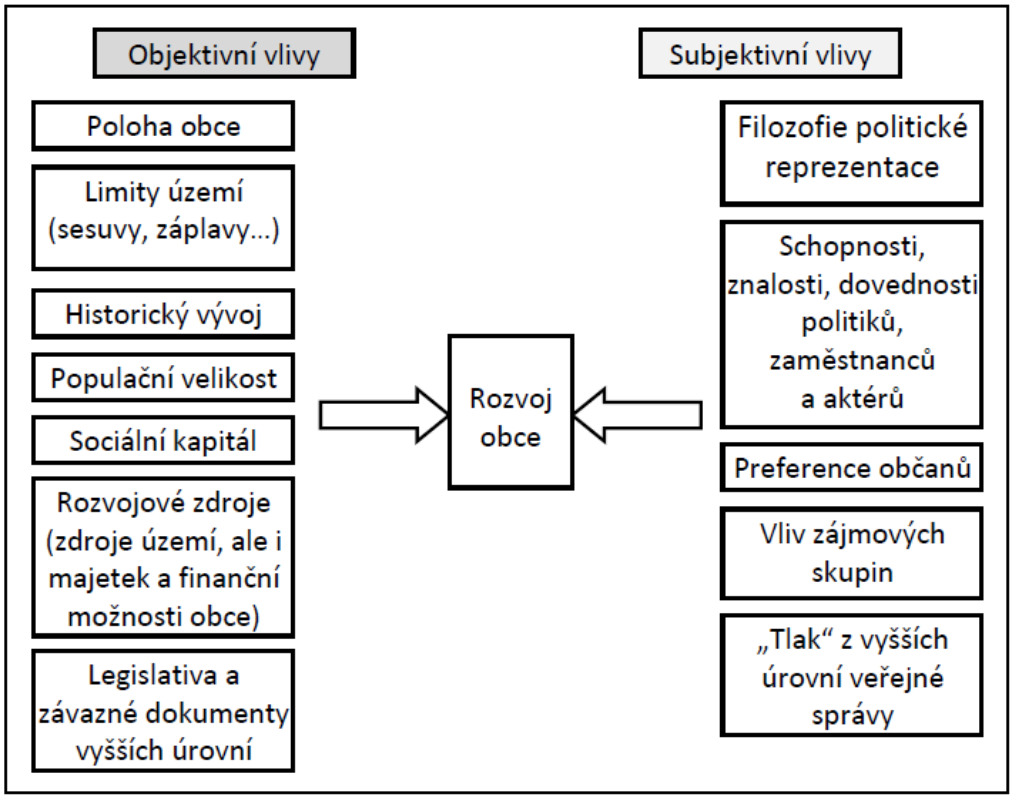
Rozvoj obce je zlepšování podmínek pro život jejích obyvatel či pro možnost podnikání nebo realizaci dalších aktivit. Je spojený jak se zajištěním zázemí pro fungování různých subjektů, tak s péčí o území z hlediska zachování jeho environmentální udržitelnosti.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, v § 2 k rozvoji uvádí: „Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.“

1.2 REGIONÁLNÍ ROZVOJ

Regionální rozvoj (rozvoj regionů) je představován „*celým komplexem procesů, které probíhají uvnitř regionu. Tyto procesy jsou bází pozitivních proměn regionu, a to s ohledem na charakteristiky ekonomické, sociální, environmentální, kulturní, psychologické a mnohé jiné*“. Rozvoj by neměl být zaměňován s růstem. Růst vede k polarizovanému rozvoji a regionální rozdíly spíše zvětšuje.

Rozvoj území státu jako celku se odvíjí od rozvoje jednotlivých regionů. Situace v regionu je obdobně závislá na rozvoji obcí v regionu situovaných – na jejich velikosti, ekonomické síle a vztazích mezi nimi. Tato rozvojová skladebnost se promítá do způsobu ovlivňování různých jevů.



Obr. 2: Hlavní faktory působící na rozvoj obcí; Zdroj: Zdroj: BINEK, J. a kol. (2011)

Rozvoj regionů je výsledkem působení celé řady vlivů. Z hlediska ovlivnění či urychlení rozvojových tendencí je klíčové rozlišení procesů přirozených, deterministicky fungujících pravidel, a procesů cíleného působení na posílení či oslabení procesů přirozených. Cílené působení obvykle probíhá pod garancí veřejné správy v kontextu regionální politiky. Klíčovou otázkou stojící v počátcích podpory rozvoje regionů je formulace představy o podstatě rozvoje, jeho dopadech a souvislostech a o možných a vhodných krocích k jeho posílení.

1.3 PROCESNÍ HLEDISKA

Z hlediska procesního rozlišujeme dva základní hraniční přístupy k rozvoji území:

1. **přístup shora-dolů** (top-down), založený na bázi závazných předpisů a postupů z hierarchicky vyšších úrovní správy, a
2. **přístup zdola-nahoru** (bottom-up), založený na dobrovolných kooperacích různých aktérů networking – vytváření sítí.

Proces ovlivňování rozvoje je vždy neprozkoumanou a do určité míry i nejednoznačnou cestou. Na obecní úrovni můžeme jako vstupní otázky v plánovacím procesu označit:

- **Jaké pojetí rozvoje obce je ambicí obecních samospráv?** *Z*ajištění základní infrastruktury a příslušných veřejných služeb, nebo iniciace širší škály rozvojových aktivit?

- **Jak obecní samospráva vnímá rozvoj obce v širším kontextu?** Převažuje rozvoj obcí jako nezávislých (izolovaných) subjektů, nebo rozvoj obcí v rámci přirozených regionů, kde se funkce a možnosti jednotlivých obcí doplňují?

Přeneseně se uskutečňují obdobné úvahy i na krajské úrovni; zde ale poměrně jednoznačně převažuje širší pojetí rozvoje a snaha působit na všechny rozvojové oblasti (což je způsobeno významně větší „silou" kraje a rozsáhlejšími kompetencemi). Vzhledem k velikosti krajů je na druhé straně rezervovanější přístup ke společnému řešení problémů (tím trpí zejména území na krajských hranicích s přirozenými vazbami přes krajskou hranici).

1.4 SPRÁVNÍ RÁMEC ROZVOJE OBCÍ A REGIONŮ

Zásadním znakem veřejné správy v České republice (ČR), resp. územní samosprávy, je tzv. **smíšený systém,** rozlišující činnost v samostatné a v přenesené působnosti. Složitost systému zvyšuje společná úprava jednotlivých oblastí či dokonce prolínání a překrývání.

Rozdělení kompetencí mezi jednotlivé instituce státní správy často neodráží reálné vazby spravovaných záležitostí. Pro rozvoj území je zásadní míra koordinace, spolupráce a synergie mezi veřejnosprávními institucemi. Pro regionální rozvoj je zásadní princip subsidiarity, kdy má být realizace rozvojových aktivit prováděna na úrovni, kde může být dosaženo největších efektů. Vyšší územní úroveň má vytvářet co nejlepší podmínky pro rozvoj na nižších úrovních. Realizace regionální politiky i interpretace probíhajících rozvojových procesů se odvíjí od existujících rozvojových struktur. Zásadní je struktura veřejné správy a rozdělení kompetencí mezi státní správou, krajskou samosprávou a obecní samosprávou.

Úloha státu v oblasti regionálního rozvoje spočívá v koncepční činnosti a usměrňování rozvojových aktivit včetně alokace prostředků státního rozpočtu na zvolená opatření, vytváření právního, ekonomického či správního prostředí podporujícího činnost jednotlivých aktérů regionálního rozvoje. Hlavním nástrojem státu při podpoře regionálního rozvoje je Strategie regionálního rozvoje. Potřeby a specifika jednotlivých regionů však musí reflektovat všechny resorty. **Ústředním orgánem v oblasti regionální politiky je** na základě zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (ve znění zákona č. 110/2007 Sb.), **Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR)**.

Pro správu území byl významný vznik krajů jako vyšších územních samosprávných celků v roce 2001. **Kraje** realizují významnou část rozvojových aktivit v území a tvoří klíčovou stavební jednotku tvorby a realizace regionálního rozvoje v ČR. Kraje koordinují rozvoj svého územního obvodu, spolupracují s ústředními správními úřady státní správy a koordinují zájmy obcí ve věcech regionálního rozvoje.

Obce jsou základní jednotkou regionálního rozvoje. Vytvářejí podmínky pro život i pro podnikání. Jsou nejčastějšími realizátory projektů na podporu regionálního rozvoje.

Po zániku okresních úřadů k 31. prosinci 2002 vznikly jako nová správní úroveň obecní úřady s rozšířenou působností (ORP), celkem 205, a pověřené obecní úřady (POÚ), celkem 393. Zatímco okresní úřady hrály důležitou roli v regionálním rozvoji daného území, tak ORP či POÚ mají svoji působnost stanovenou velmi vágně (dílčí úkoly s procesem podpory regionálního rozvoje, součinnost s kraji a MMR). ORP provádí ve svém správním obvodu výkon státní správy v přenesené působnosti, pro řízení rozvoje území ale nemá žádné kompetence.

1.5 MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE

Důležitou platformou pro uplatňování rozvoje „zdola-nahoru“ jsou různé formy meziobecní spolupráce. V roce 2010 existovalo v ČR 555 mikroregionů (dobrovolných svazků obcí zabývajících se komplexním rozvojem svého území). Do činnosti mikroregionů bylo zapojeno cca 86 % obcí ČR. Mikroregiony pokrývají většinu území každého z krajů ČR (mimo obvykle stojí velká města). Přístupy krajů k podpoře mikroregionů se liší. V některých krajích jsou vnímány jako důležitá skupina aktérů a jsou partnery kraje, v jiných krajích jsou zcela opomíjeny. Vedle toho existuje i několik stovek „účelových“ svazků obcí – v nich obce nejčastěji spolupracují při budování nějakého typu technické infrastruktury. V praxi jsou velké rozdíly v činnosti jednotlivých svazků obcí. Část z nich působí pouze jako volná podpůrná platforma. Nemalý podíl původní činnosti přešel na místní akční skupiny (MAS). MAS pracující na základě metody LEADER jsou důležitým aktérem rozvoje na místní úrovni. V období 2007–2013 je z Programu rozvoje venkova ČR podporováno 112 MAS, 33 MAS nebylo vybráno.

1.6 OBECNÉ POJETÍ A PŘÍSTUPY REGIONÁLNÍ POLITIKY

Regionální politika je v evropském kontextu obvykle chápána jako *„činnost, jejímž úkolem je přispívat ke snižování rozdílů mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých regionů a k zabezpečení jejich harmonického rozvoje.“*

Regionální politika v České republice

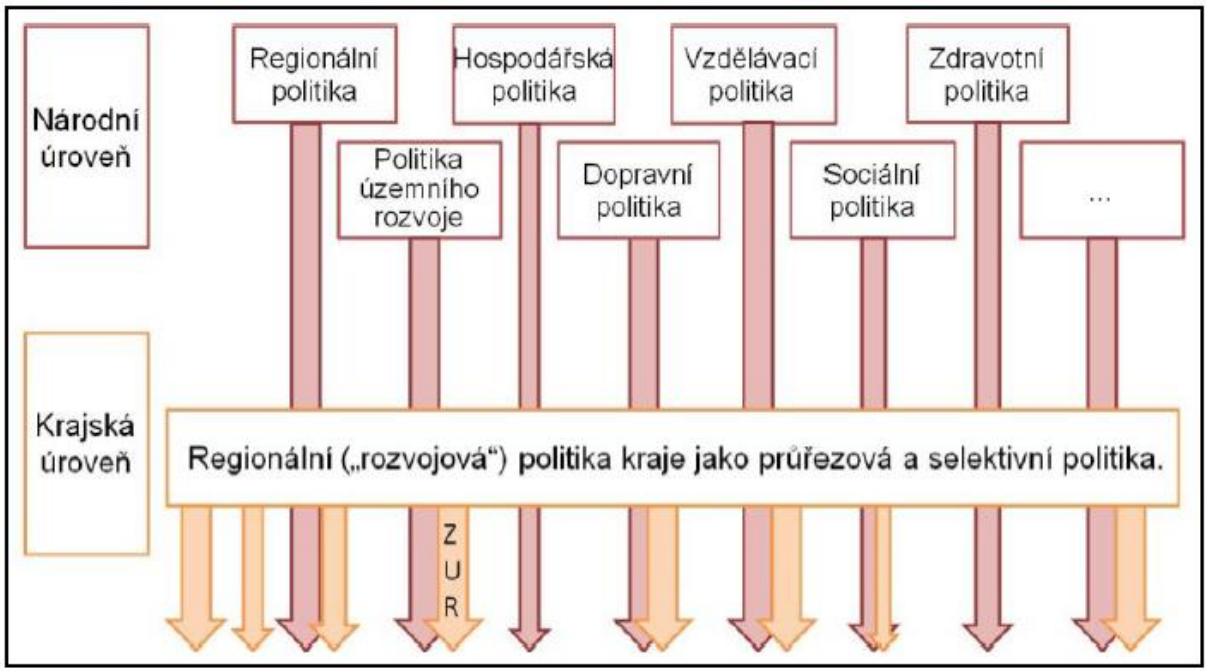
Praktická regionální politika představuje soubor intervencí vedoucích k lepšímu územnímu rozložení ekonomických aktivit, k rozvoji infrastruktury a ke snížení nerovnováhy v sociálním rozvoji na jednotlivých úrovních územní správy (státní či krajská regionální politika, ale také regionální/kohezní politika EU).

Významným trendem **regionální politiky ČR** je provazování s dalšími podpůrnými státními politikami, například se sociální politikou a s průmyslovou politikou. Dochází také k zohledňování regionální dimenze v rámci sektorových politik. V rámci regionální politiky EU jde o koordinaci národních regionálních politik, o rozvoj regionální dimenze ostatních politik EU a o vlastní realizaci politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti formou finanční podpory rozvojových aktivit jednotlivých regionů. Regionální politika ČR a podpora regionálního rozvoje prochází kontinuálním vývojem odrážejícím jak širší procesy v EU, tak posuny v pojetí národních veřejných politik.

Realizace regionální politiky je spojena se splněním tří základních předpokladů: existence meziregionálních rozdílů, politická vůle problémy řešit, ekonomické možnosti problémy řešit. První předpoklad je obvykle splněný, následující dva jsou naplňovány pouze částečně. Některé problémy jsou ponechávány svému vlastnímu vývoji. Zdroje na řešení odráží slabou politickou vůli významněji usilovat o snižování regionálních rozdílů. **Současná regionální politika je především pragmatická.**

Výrazným omezením účinnosti regionální politiky ČR je fakt, že jde sice o průřezovou prostorovou politiku, ale bez přímých vazeb na rozvojové nástroje sektorových politik (zejména na centrální úrovni). Řeší dopady (regionální průmět) sektorových politik, ale nejsou vždy vyjasněny synergické procesy mezi jednotlivými sektory. Ideálu prostorového průmětu sektorových politik je dosahováno pouze v omezené míře.

Regionální politika kraje usiluje o obdobné cíle na krajské úrovni. Vzhledem k faktu, že klíčový dokument krajské regionální politiky, tj. program rozvoje kraje, je současně hlavním nástrojem střednědobého řízení kraje, funguje spíše jako komplexní rozvojová politika. Významnou dimenzí je i reakce na různé územní dopady národních sektorových politik. Program rozvoje kraje a proces jeho tvorby jsou, jak bylo naznačeno, formalizací tvorby této politiky.



Obr. 4: Postavení krajské regionální politiky vůči národním sektorovým veřejným politikám
Zdroj: BINEK, J. a kol. (2011).

Štika a Přikryl (2007) ovšem uvádějí, že převažujícím trendem v chápání regionální politiky v krajích je výrazně sektorový přístup, jen mírně modifikovaný zohledněním územní dimenze. Často se tato praxe neopírá přímo o implementační pravidla v aktuálním strategickém dokumentu, ale spíš o neformální dohodu mezi jednotlivými odbory krajské správy a politickou reprezentací. Zajímavým rysem realizované regionální politiky 25 v krajích je to, že v podstatě nezávisí příliš na tom, zda jsou ve strategických dokumentech vymezovány problémové regiony, nebo ne.

1.7 LEGISLATIVNÍ RÁMEC A VÝVOJ REGIONÁLNÍ POLITIKY V ČR

Nosnou normou regionální politiky ČR je zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, který specifikuje oblasti podpory regionálního rozvoje, vybrané nástroje a působnosti hlavních subjektů. Základním nástrojem regionální politiky státu je Strategie regionálního rozvoje ČR, přijímaná usnesením vlády. Aktuálně je platná Strategie regionálního rozvoje ČR pro léta 2021–2027 (usnesení vlády č. 775/2019). Z hlediska usměrňování rozvojových procesů je důležitá i Politika územního rozvoje ČR, ve znění aktualizace od 1. 9. 2021 (usnesení vlády č. 618/2021).

Prvním aktem zaměřeným primárně do oblasti regionální politiky bylo usnesení vlády č. 481/1991 k základním problémům hospodářského a sociálního rozvoje jednotlivých územních celků a vymezení priorit regionální politiky v České republice.

V roce 1992 byly na základě zákona č. 299/1992 Sb., o podpoře malého a středního podnikání, usnesením vlády č. 759/1992 schváleny Zásady regionální hospodářské politiky vlády České republiky. Problematiku regionálního rozvoje však neřešily uceleně a koordinovaně, nýbrž se soustředily pouze na jeden druh podpory, na iniciaci a přilákání podnikatelských aktivit do hospodářsky problémových oblastí. Základ pro zajištění koordinovaného institucionálního zabezpečení politiky regionálního rozvoje a pro přijetí širší koncepce regionální politiky byl vytvořen zřízením Ministerstva pro místní rozvoj zákonem č. 272/1996 Sb.

O regionální politice v pravém slova smyslu můžeme v případě ČR hovořit až od roku 1998, kdy byly přijaty Zásady regionální politiky ČR (usnesení vlády č. 235/1998). Mají spíše obecné zaměření, které nezahrnuje konkrétní postupy řešení regionálních problematik, nýbrž rámcově stanoví hlavní principy, cíle, programové dokumenty a nástroje regionální politiky. Na Zásady navázal v roce 2000 zmíněný zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

1.8 DOPORUČENÉ STUDIJNÍ MATERIÁLY

ÚZEMNÍ A STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ ROZVOJE OBCE

Zdroj: Svaz měst a obcí ČR (2022): Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2022, kap. 7.

OBCE A EVROPSKÁ UNIE

Zdroj: Svaz měst a obcí ČR (2022): Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2022, kap. 18.

SPOLUPRÁCE OBCÍ V ČR

Zdroj: Svaz měst a obcí ČR (2022): Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2022, kap. 19.

POUŽITÁ LITERATURA

- BINEK, J., GALVASOVÁ, I., CHABIČOVSKÁ, K., HOLEČEK, J., SVOBODOVÁ, H., HALÁSEK, D., NOVOSÁK, J. Rozvojový interaktivní audit. 1. vyd. Brno: GaREP, spol. s r.o., 2011. 150 s. ISBN 978-80-904308-9-1.u

- GALVASOVÁ, I. a kol. Rozvojový interaktivní audit, regionální politika a poznání disparit. Souhrnná studie z řešení aktivity A701 projektu WD-39-07-1. Brno: GaREP, spol. s r. o., 2007 (a).

- Politika územního rozvoje ČR, ve znění aktualizace od 1. 9. 2021. URL <https://www.uur.cz/uzemni-planovani/politika-uzemniho-rozvoje-cr/>

- PŮČEK, M., OCHRANA, F. a kol. Chytrá veřejná správa. Kohezní politika. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2009. 200 s. ISBN 978-80-86616-27-4.

- ŠTIKA, R., PŘIKRYL, J. Analýza regionální politiky na úrovni krajů. In Urbanismus a územní rozvoj, 2007, č. 5, s. 27–30. ISSN 1212-0855.

- Stavební zákon. URL <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-183>

- Strategie regionálního rozvoje ČR 2021+. URL<https://www.mmr.cz/cs/microsites/uzemni-dimenze/regionalni-rozvoj/strategie-regionalniho-rozvoje-cr-2021>

- Ústav územního rozvoje. URL <https://www.uur.cz>

- Zákon o obcích (obecní zřízení). URL<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

- Zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (kompetenční zákon). URL<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1969-2>

- Zákon o některých opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy, souvisejících se zrušením Ministerstva informatiky a o změně některých zákonů. URL <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2007-110>

- Zákon o podpoře regionálního rozvoje. URL <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-248>

- Zákon České národní rady o státní podpoře malého a středního podnikání. URL <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-299>

- Zákon, kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a mění a doplňuje zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv. URL <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1996-272>

2 ÚZEMNÍ A STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ ROZVOJE OBCE

Problematika strategického a územního plánování v ČR spadá do samostatné působnosti jednotlivých obcí. Společně s ekonomickým plánováním patří mezi tři základní nástroje rozvoje obcí i samosprávných krajů. Úloha a nástroje strategického a územního plánování stejně jako celé soustavy veřejné správy je v ČR v mnohém odlišná od sousedních států. Na to je zapotřebí vždy myslet při přenosu zkušeností ze zahraničí.

Současný přístup k plánování rozvoje a managementu obcí je důsledkem předchozího historického vývoje. Pomineme-li ekonomické plánování, které není předmětem této kapitoly, tak má nejdelší tradici **územní plánování**, jehož historie sahá až do pol. 19. století. U nás se první právní úprava, která vysloveně zmiňuje územní plánování, objevila v roce 1949. Od 50. let 20. století se územní plánování stalo zcela závislým na plánování ekonomickém a postupně se vyvinulo až do současné podoby.

Z hlediska volnosti zpracování a definice cílů a nástrojů k jejich dosažení je nejlepším nástrojem rozvoje obce **strategické plánování**. Jedná se o dokument, ve kterém obec souhrnně definuje cíle svého rozvoje, a to jak celkově, tak v jednotlivých oblastech. Zpracování strategie (programu) rozvoje obce je právem, nikoliv povinností místní samosprávy. Rozvojové záměry obce musí být v souladu s jejími cíli, což je klíčové při žádostech o různé dotace a podpory. Bez tohoto souladu je téměř nemožné dotace získat. Obecně platí, že strategické plánování je nástrojem efektivní správy rozvoje obce a efektivní alokace dostupných zdrojů. Přestože se periodicky objevují snahy metodicky svázat tvorbu strategií obcí a přesně stanovit, jak by měl strategický plán vypadat, není dosud ani způsob tvorby, ani výsledná forma dokumentu nikterak závazně předepsána. Obce tak mají možnost vytvořit si rozvojový dokument přímo podle svých potřeb a podmínek stejně jako implementovat nové přístupy, kterých se v průběhu času objevuje celá řada.

Strategické plánování stanovuje cíle, kterých chtějí obce a města dosáhnout. Všechny tyto aktivity a činnosti následně probíhají ve fyzickém prostoru, jehož rozvoj je regulován územním plánováním. To představuje činnost, která časově a prostorově koordinuje rozvoj daného území. V rámci této koordinace se obec snaží o soulad mezi soukromými a veřejnými zájmy, což není mnohdy vůbec snadné. V ČR tak má územní plánování spíše regulatorní charakter, strategické plánovaní je pak více zaměřeno na definici cílů.

V praxi se velmi často setkáváme s debatou, zda je důležitější plánování strategické či územní. Ze zahraničních zkušeností, a i z několika málo zkušeností z ČR vyplývá, že se jedná o debatu zcela irelevantní. Pro rozvoj obce je totiž důležité, aby strategické a územní (a samozřejmě i ekonomické) plánování probíhalo ve vzájemném souladu a aby o jednotlivých záležitostech probíhala důkladná komunikace.

2.1 STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ

Důležitým nástrojem efektivního a kvalitního fungování obcí je využití strategického řízení jejich rozvoje. Tento proces obcím pomáhá nejen nalézat a dosahovat vlastních rozvojových cílů, ale také se přizpůsobovat měnícím se podmínkám okolního světa. Toto je zejména v dnešní době velmi aktuální, neboť stále více platí pravidlo, že „co platilo včera, už dnes neplatí, a co platí dnes, nebude zřejmě platit zítra." Strategické řízení rozvoje obce by proto mělo být klíčovým nástrojem pro jejich zastupitelstva i rady při získaní podkladů pro rozhodování o dalším rozvoji obce.

Strategické řízení je vedle projektového řízení a krizového řízení důležitým prvkem moderního a zodpovědného řízení obcí. Strategicky myslet znamená předvídat budoucí vývoj a co nejlépe na něj svoji obec připravit. Někdy to neznamená nic víc, než zapojit zdravý rozum a spoléhat se na vlastní schopnosti a možnosti. Tedy na schopnosti obce nejen udržet, ale také zvýšit kvalitu života svých občanů v souladu s aktuálním děním ve společnosti a být připraven provést vlastními silami nutné kroky v různých situacích.

Základem pro skutečně efektivní řízení a dlouhodobě udržitelný rozvoj obce je naplnění tří „s": **strategicky myslet** – **strategicky plánovat** – **strategicky řídit**. Tento přístup k řízení obce je sice neobvyklý, v naší zemi totiž stále ještě přetrvává klasický administrativně-byrokratický přístup, zavedený za císařovny Marie Terezie, ovšem v dnešní velmi turbulentní době je více než nutné začít myslet a konat jinak, doslova a do písmene strategicky.

2.1.1 Strategicky myslet

Co si vlastně máme představit pod pojmy „*strategie*" a „*strategické myšlení*"?

Oficiálních definic je určitě hodně, obecně se ale dá říci, že myslet strategicky znamená předvídat budoucí možný vývoj, sledovat, jaké jsou dlouhodobé trendy, snažit se používat nejen oficiální informační zdroje, ale také to, co můžeme označit za zdravý selský rozum. Znamená to také spoléhat se více na sebe, na schopnosti svých zastupitelů, radních i úředníků našeho obecního, městského nebo magistrátního úřadu, než na případný zásah nebo pomoc ze stran kraje nebo státu. Nechápat práci našeho úřadu jako prodlouženou ruku státní správy, ale především jako službu svým občanům. Takto se to formálně uvádí, ne vždy se však podle toho koná. Někdy je správně vyplněných formulářů nebo tabulek, kterými jsou obecní úřady zásobovány ze strany ústřední státní správy, tedy z ministerstev a jim podřízených úřadů a organizací více, než práce ve prospěch obce nebo města.

Strategie je označení pro dlouhodobý plán vytvořený k dosažení určitého cíle nebo více cílů. Strategie je jedním z výstupů strategického řízení. **Strategické myšlení** je pak důležitou podmínkou k dosažení stanovených cílů a mělo by se stát běžnou součástí práce vedení měst a obcí, ale i ostatních zastupitelů a vedoucích úředníků obecních a městských úřadů.

Strategické myšlení obsahuje tyto základní prvky:

- **systémový pohled** – schopnost vidět rozvoj obce jako celek a vnímat souvislosti a vazby
- **představivost** – umožňuje vidět možná řešení a hledat různé alternativy
- **otevřenost** – je důležitá pro komunikaci s respektem k odlišným názorům a hledání cest vedoucích ke splnění cílů
- **zaměření na cíl** – umění zaměřit pozornost na to, čeho chceme dosáhnout a soustředit se na podstatné věci
- **smysl pro realitu** – umožňuje vidět věci takové, jaké jsou, a ne jaké by podle představ a přání měly být
- **pozitivní myšlení** – hledat cesty, jak to půjde, nikoliv výmluvy, proč to nejde

2.1.1.1 Formulace strategie

Po pečlivé analýze a stanovení slabých a silných stránek můžeme přistoupit k samotnému sestavení strategie. Doporučuje se, aby tato fáze strategického řízení zahrnovala dvě navazující aktivity, a to:

- nalezení několika strategických variant
- výběr strategie, která bude po schválení vedením obce/města realizována

Formulace a výběr strategie zahrnuje plánování a rozhodování, které vede ke stanovení cílů a k rozvoji vybraného strategického plánu. Formulace zahrnuje posouzení vnějšího prostředí a vnitřních problémů obce. Zjištěné nedostatky a problémy jsou poté zohledněny při stanovování cílů strategie. Velmi složitým procesem je pak výběr vhodné strategie, která nám dá záruku, že dojdeme k vytyčeným cílům. Prvním krokem v procesu výběru strategie je hodnocení a posuzování alternativ. Ty můžeme posuzovat na základě kritérií, jako jsou vhodnost, přijatelnost a uskutečnitelnost.

2.1.1.2 Realizace strategie

Jedná se o nejsložitější část procesu strategického řízení, a proto má zásadní význam. Pro dobrou realizaci je nezbytné, aby bylo splněno několik podmínek:

- musí být vytvořeny organizační podmínky pro rozpracování přijaté strategie a její uskutečnění ve formě dlouhodobých plánů, programů, rozpočtů a dalších dokumentů
- v obci musí existovat podmínky podporující strategické plánování
- musí být určena role představitelů obce při uvádění strategie v život
- musí být zajištěna informovanost jednotlivých pracovníků a občanů, kterých se strategie přímo dotýká

- je nutné kontrolovat průběh realizace strategie z důvodu měnících se podmínek a její možné nevhodnosti pro budoucnost

Veřejná strategie je střednědobý až dlouhodobý strategický dokument, který tvoří ucelený soubor opatření směřujících k dosažení cílů ve stanovené oblasti. Obsah veřejné strategie tvoří:

- vymezení problému
- souhrn podkladových dat a analýz
- stanovení vize (tj. budoucí žádoucí stav v dané oblasti) a cílů
- opatření k naplňování cílů
- způsob, harmonogram, aktéři a finanční rámec uplatnění
- způsob vyhodnocení plnění cílů, včetně ukazatelů a termínů

2.1.1.3 Základní východiska tvorby strategie

1. Příprava je průhledná a objektivní, zahrnuje široký okruh zúčastněných stran.
2. Příprava musí být v podobě a kvalitě, která vedení umožní učinit odpovědné rozhodnutí.
3. Strategie jsou zaměřené na řešení konkrétního významného problému.
4. Jednotlivé strategie nejsou připravovány izolovaně, jsou koordinovány jak horizontálně, tak i vertikálně, a to i z hlediska jejich časové návaznosti.
5. Při tvorbě strategií jsou dodržovány základní postupy a požadavky na jejich kvalitu stanovené v dokumentech, je použitý projektový přístup.
6. Strategie má jasně stanovený způsob financování. Její realizace je pravidelně promítána do rozpočtu.
7. Tvorba strategie je založena zejména na důkazech a zhodnocení předpokládaného a reálného přínosu a dopadu (ekonomického, sociálního a environmentálního).
8. I v případech, kdy nejsou strategie přímo územně zacílené, je nutné brát v úvahu jejich územní dopady a jejich vazbu na územní plánování.
9. Strategie zahrnuje konkrétní a adresná opatření, určuje odpovědnost za dosažení vytyčených cílů, definuje realizaci a stanovuje ukazatele pro měření úspěšnosti.
10. Strategie musí mít svého nositele, který má celkovou odpovědnost.
11. Účinnost opatření uskutečněných v rámci strategie je průběžně vyhodnocována.
12. Všude, kde to bude možné a účelné, by měly strategie přenášet rozhodovací pravomoc a odpovědnost za své plnění na nižší výkonné orgány.
13. V rámci tvorby strategie musí být zodpovězeny následující základní otázky:

    - proč je daná strategie vytvářena,
    - co daná strategie řeší (jaký problém) a na základě jakých kritérií,

- jak bude daný problém řešen (a zda vůbec bude řešen),
- jaký je cílový stav, kterého by mělo být realizací dosaženo,
- koho se daná strategie týká (cílová skupina),
- jaké může mít daná strategie dopady,
- kdy se bude problém řešit a kdy bude vyřešen,
- kdo bude problém řešit,
- jak dlouho daná strategie platí, kolik bude dané řešení stát (jaké zdroje – finanční, lidské, organizační – bude nutno vynaložit) a kdo poskytne potřebné zdroje.

2.1.2 Strategicky plánovat – vytvoření Programu rozvoje obce

Strategické plánování rozvoje obce je proces, ve kterém se hodnotí současná situace a možné vývojové směry, na základě, kterých se vymezují rozvojové cíle. Každý strategický plán stanoví cíle a měřítka, jimiž se ověřuje úroveň jejich plnění. Nastavují se podrobná opatření, jejichž prostřednictvím se podaří jednotlivé cíle naplnit. Ke každému opatření se určí finanční rámec a konkrétní zodpovědné osoby. Vytvořený strategický plán obce určuje cíle, ale pak nastává to podstatné – práce na jeho naplnění. Tím přechází aktivity strategického plánování k aktivitám strategického řízení obce.

Základním plánovacím dokumentem obce, zakotveným v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, je **Program rozvoje obce** (PRO). Program rozvoje obce stanovuje hlavní oblasti rozvoje obce, formuluje možná řešení rozvoje obce a slaďuje představy jednotlivých subjektů o rozvoji obce. PRO je podkladem pro územní rozvoj, zvyšuje připravenost obce k získání vnějších finančních prostředků a je východiskem pro rozhodování orgánů obce v rozvojových záležitostech.

2.1.2.1 Zpracování strategického plánu rozvoje obce

Hlavní důvody pro zpracování strategického plánu nastávají v momentě, kdy se vedení nebo zastupitelstvo obce rozhodne komplexně řešit rozvoj obce, připravit projekty (zejména spolufinancované ze strukturálních a investičních fondů EU) nebo stanovit pořadí (priority) pro financování a realizaci možných záměrů rozvoje obce. V nejhorším případě je důvodem skutečnost, že mít strategický plán je módní záležitost a obec, která strategický plán nemá, nedrží krok s dobou, případně bylo obci nabídnuto financování strategického plánu, přestože neví, jestli jí to bude k něčemu užitečné.

Strategický plán obci umožňuje **lépe hospodařit s finančními prostředky** určenými na rozvoj obce i **lépe využívat vnitřní zdroje a potenciál obce**. Dalším přínosem strategického plánu může být **získání výhodného postavení při vytváření nabídek případným investorům**.

V neposlední řadě je jeho sestavení jednou z hlavních podmínek pro **získání finančních dotací** jak z národních fondů, tak i z fondů EU. Hlavním smyslem strategických plánů je však určit, kterým problémům a projektům by měla být věnována největší pozornost, do jakých oblastí směřovat finance a jaké finanční zdroje využít. Strategie rovněž pomáhá překlenout období změn ve vedení měst a obcí. Kvalitní strategie vyžaduje zapojení širokého spektra odborníků i veřejnosti, proto jsou při zpracování běžně využívány dotazníky, ankety a veřejná setkání.

Pro sestavení strategického plánu obce je nezbytné **stanovit priority jednotlivých cílů** v rozvoji obce vzhledem k dostupným zdrojům. Se sestaveným plánem by měla být seznámena veřejnost a plán musí být přijat zastupitelstvem obce, které svým souhlasem deklaruje podporu cílům a opatřením uvedeným ve strategickém plánu.

Hlavním úkolem strategické fáze plánování je **určení potřeb v dané obci a směřování rozvojových aktivit**. Navazuje programová část, která strategické směry a rozvojové aktivity rozčleňuje do jednotlivých programů a projektů, jež jsou časově a nákladově vymezeny ve strategickém plánu. Strategický plán rozvoje obce se tedy dělí na analytickou, návrhovou (strategickou) a implementační (neboli zaváděcí, realizační) část. Všechny **tři** části na sebe nejen navazují, jsou ale i vzájemně provázané.

2.1.2.2 Analytická část

Analytická část by měla poskytnout odpovědi na to, **PROČ** stanovit jednotlivé cíle. Analýza poskytuje nestranný pohled na současnou situaci obce. Většinou jde o souhrnnou sociálně-ekonomickou analýzu postavenou na statistických datech, analýzu potřeb a preferencí občanů (vycházející například z dotazníkového šetření či řízených rozhovorů). Měla by zahrnovat také analýzu rizik, která mohou negativně ovlivnit rozvoj obce, vč. opatření k jejich odstranění. Analytická část popisuje výchozí situaci obce, která je podložena objektivními daty, statistikami a věcnými fakty. Taková analýza zakotvuje obec do kontextu a dává jí východiska pro stanovení strategických cílů opřených o reálné skutečnosti.

Analytická část se zabývá popisem prostředí. V této fázi je třeba se soustředit na:

- infrastrukturu
- životní prostředí
- podnikatelské prostředí
- strukturu ekonomiky
- obyvatelstvo
- životní úroveň
- školství
- zaměstnanost
- bydlení

Výstupem analytické části je definování okruhů rozvoje, které jsou základním podkladem pro strategickou část.

2.1.2.3 Návrhová část

Návrhová část je klíčovou pasáží strategického dokumentu, neboť určuje, **CO** chce obec ve stanovené (většinou střednědobé) časové lhůtě dosáhnout. Návrhová část musí být zarámovaná představou o budoucnosti obce. Bez představy, kam má obec směřovat, bez znalostí historie obce, bez širších souvislostí o jejím vývoji vizi obce těžko stanovíte a naplníte. Vize by měla vycházet z historického zařazení obce v regionu a její vazby na okolí. Musí respektovat přírodní i územní podmínky obce. Rozvoj obce je podmíněn mnoha okolnostmi a aktivitami, které se opírají o kulturní a společenské zázemí, o aktivní občany, infrastrukturu a životní prostředí. Hledejme v tomto prostoru přitažlivost, ojedinělost, zkrátka prvky, jimiž se odlišíme od ostatních. Naše obec se tím stane zajímavou pro naše občany i návštěvníky. Vize se zhmotní v podobě konkrétních cílů, jež se podaří naplnit realizací podle přesně definovaných opatření. Vize a cíle musí být ctižádostivé, ale zároveň dosažitelné. Hlavní myšlenky do návrhové části musí vnášet místní aktéři. Externí zpracovatel by měl vést diskuse, moderovat jednání pracovních skupin, případně upozorňovat na zjištění vzešlá z analytických prací. Samotné určení cílů by však mělo vzejít z vnitřního prostředí obce. Z tohoto důvodu je dobré pozvat místní občany na veřejná jednání, aby i oni měli možnost ovlivnit podobu strategie.

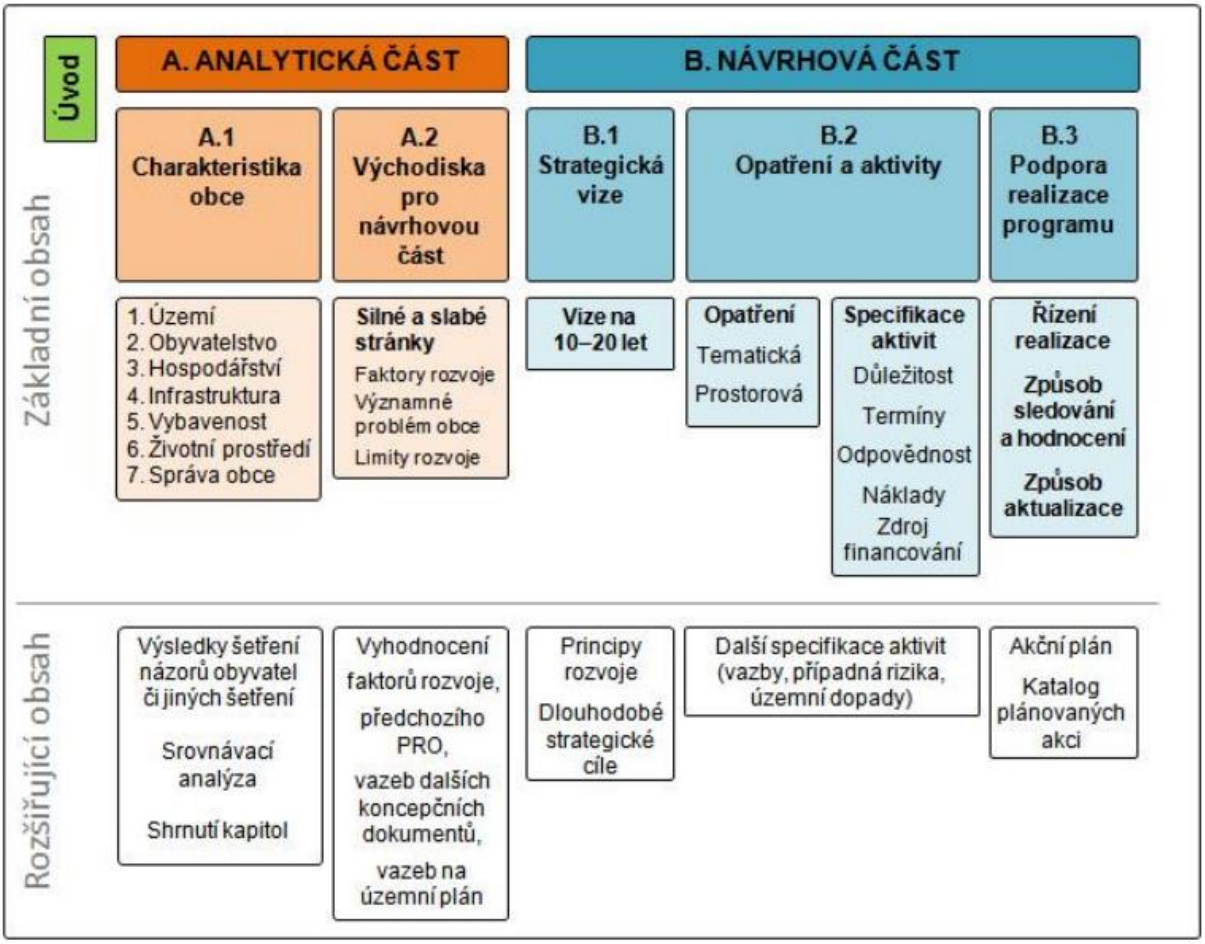
Návrhová část řeší problémy vytyčené analytickou částí:

- cíle – určení celkových cílů
- strategie – rozpracování na dílčí cíle
- nástroje – návrh opatření vedoucích k naplnění cíle
- analýzy finančních zdrojů
- časový plán realizace

2.1.2.4 Implementační část

Implementační část nastavuje pravidla, **JAK** strategii uvést v život. Popisuje procesy tvorby ročních akčních plánů, které ze strategie vycházejí a které v souladu s rozpočtem na příslušný rok popisují konkrétní projekty přispívající k plnění strategických cílů. Prováděcí kapitola také nastavuje průběh vyhodnocování úspěšnosti. A protože strategický dokument by měl být živý a měl by umět reagovat na změny ve vnějším prostředí, měla by implementační část nastavit také pravidla pro případné změny strategie.

Závěrečná, tedy implementační část, je jakousi kuchařkou, která stanovuje, kdo, v jakých termínech a jakými konkrétními kroky strategii naplňuje.



Obr. 5: Grafické znázornění struktury Programu rozvoje obce.
Zdroj: MMR, Metodika tvorby Programu rozvoje obce (výtah).

2.1.2.5 Efektivní strategické plánování

Efektivní strategické plánování by mělo splňovat těchto deset základních charakteristik

1. Je srozumitelné a zabývá se dopředu odsouhlaseným posláním
2. Má dlouhodobý časový rámec
3. Je schopné rozpoznávat a pochopit změny
4. Na jeho tvorbě musí být zainteresovány i další zájmové skupiny
5. Nepokouší se o nahodilé předvídání budoucnosti
6. Je zaměřené na porozumění vnějšímu prostředí
7. Užívá variantní scénáře
8. Ohraničuje nejistotu a komplexitu problémů
9. Bere v úvahu uskutečnitelnost v měnícím se prostředí
10. Jeho součástí je stálé monitorování a prověřování vnějšího prostředí

Strategický plán rozvoje obce by měl být **stručným,** a hlavně **přehledným** dokumentem, který bude snadno pochopitelný pro každého občana. Znakem kvality strategického plánu nesmí být délka textu ani počet cizích slov. Někdy se však tento záměr nepodaří naplnit, což může souviset se složitostí této problematiky. V takovém případě je možné vytvořit i „*odlehčenou variantu*“, která bude uvádět jen základní zjištění a přehled stanovených cílů, které mohou obec posunout dál. Takový dokument se snáze vysvětluje veřejnosti. Dokument by měl být stručný i ve svém obsahu.

Důležitým úkolem do budoucích let je provázat strategii a rozpočet. K tomu slouží roční **akční plány**, kde jsou cíle rozepsané do podoby konkrétních opatření. V podstatě jde o promítnutí strategie do každodenní práce úřadu, což se děje z velké části prostřednictvím konkrétních projektů financovaných z rozpočtu obce. Proto je úkolem strategického řízení sestavovat každoroční rozpočet s ohledem na cíle stanovené ve strategii.

K tomu, aby pak obec mohla hodnotit úspěšnost strategie, je potřeba mít stanovenou soustavu **ukazatelů**, pomocí nichž se měří naplnění jednotlivých cílů. Každý ukazatel musí mít nastavenou výchozí hodnotu (tedy kde jsme nyní) a cílovou hodnotu (jaké chceme dosáhnout). Je vhodné volit takové ukazatele, pro něž jsou data jednoduše zjistitelná, třeba data, která obec běžně používá (např. kapacita základní školy, počet obyvatel v obci apod.). Seznam ukazatelů by neměl zaměstnance úřadu příliš zatěžovat. Jejím smyslem je sledovat, jak se daří postupně přispívat k naplňování cílů.

2.1.2.6 Analytické metody pro zpracování strategie (PESTLE, SWOT)

PESTLE analýza je metoda sloužící ke strategické analýze okolního prostředí. Jedná se o počáteční písmena různých typů vnějších faktorů: politické, ekonomické, sociální, technologické, legislativní, ekologické.

PESTLE analýza zahrnuje následující vlivy:

- **P** politické – existující a potencionální působení politických vlivů
- **E** ekonomické – působení a vliv národní a světové ekonomiky
- **S** sociální – vliv sociálních a kulturních změn dovnitř obce
- **T** technologické – dopady stávajících, nových a vyspělých technologií
- **L** legislativní – vlivy národní, evropské a mezinárodní a legislativy
- **E** ekologické – vlivy v oblasti životního prostředí

SWOT analýza se řadí mezi základní metody strategické analýzy.

1. V prvé řadě se zaměřuje na vnitřní faktory, kterými jsou silné a slabé stránky. Vnitřní faktory kladou důraz na současnost a týkají se především produktů, cen, nákladů, kvality, lidí, značek, služeb, pověsti, procesů a infrastruktury.

2. Druhá část SWOT analýzy se zaměřuje na vnější faktory, kterými jsou příležitosti a ohrožení. Vnější faktory kladou důraz na budoucnost a týkají se především ekonomiky, politiky, regulace, kultury a technologií.

SWOT analýza se tedy využívá pro určení **silných** a **slabých stránek** uvnitř obce a **příležitostí** a **ohrožení** v rámci vnějšího prostředí.

SWOT analýza se využívá především v předběžném stádiu strategického rozhodování, kde poskytuje základní rámec pro analýzy. Vytváří konkrétní seznamy a skupiny silných a slabých stránek, příležitostí a ohrožení. Obce poté tyto seznamy využívají pro generování strategií, které vyhovují dané situaci podle jejich konkrétních možností a cílů. Mezi jednotlivé prvky SWOT analýzy je vhodné zařazovat pouze ty, které jsou pro rozvoj analyzovaného území opravdu významné a jsou aktuálně řešitelné, případně je lze významným způsobem ovlivnit pomocí územně plánovací dokumentace.

2.1.2.7 Sestavení strategického plánu vlastními silami nebo externím dodavatelem?

Tak jako v mnoha dalších případech (typicky příprava projektové dokumentace nebo studie proveditelnosti u projektů spolufinancovaných z evropských strukturálních a investičních fondů) může stát obec před rozhodnutím, zda si strategický plán napsat vlastními silami, nebo si najmout externího zpracovatele. Obě tyto varianty mají svoje klady i zápory. Proto bude zřejmě nejvhodnější kombinovat obě tyto metody práce.

Externí zpracovatel (firma, agentura nebo fyzická osoba – konzultant) metodicky povede práce na tvorbě strategie, bude usměrňovat a metodicky řídit jednotlivé zainteresované osoby, navrhovat použití vhodných metod a postupů v rámci jednotlivých aktivit. Externí zpracovatel ovšem nebude sám definovat cíle a určovat priority rozvoje obce. To je nezaměnitelný úkol pro zadavatele (obec nebo město). Pro určení priorit, definování cílů a stanovení konkrétních opatření je nezbytné zapojit místní komunitu – vedení obce, radu a zastupitele, školy, podnikatele, neziskové a zájmové organizace apod. Velmi užitečné je vytvoření pracovní skupiny, kde budou zástupci obce (volení funkcionáři i pracovníci úřadu) a dále aktivní zástupci jednotlivých aktérů, kteří ovlivňují život v obci, mají nějaký vliv na rozvoj obce nebo budou realizací strategie dotčeni. Tato pracovní skupina by měla fungovat dlouhodobě, její složení by se ovšem mělo měnit nebo doplňovat podle aktuálních potřeb obce.

2.1.3 Strategicky řídit – realizace Programu rozvoje obce

Na úvod si musíme vysvětlit rozdíl mezi pojmy strategické plánování a strategické řízení. Nejedná se o vzájemně zastupitelné výrazy.

Strategické plánování je jen součástí celého souvislého procesu strategického řízení. Lze jej symbolicky zobrazit jako sérii tří vzájemně provázaných oblastí procesů.

PLÁNOVÁNÍ → REALIZACE → VYHODNOCOVÁNÍ

Cílem tedy není pouze mít vypracovaný strategický plán rozvoje obce, ale také strategicky řídit rozvoj velkého a složitého celku, jímž obec či město je. Dobře napsaný strategický plán je vlastně jen nástrojem či vodítkem pro strategické řízení rozvoje města či obce, sám o sobě ale rozvoj obce zajistit nemůže. Jde o schopnost s ním aktivně pracovat a tuto klíčovou činnost označujeme jako **strategické řízení**. Strategické řízení obce sice není ze zákona povinné, přínosy správného strategického řízení rozvoje obce jsou ale značné. Strategické řízení přispívá k rozvoji území, pomáhá bránit devastaci území, zvláště když je jeho příprava a následné naplňování úzce provázáno s územním plánováním. Pomáhá nacházet správné věci, provádět je správně a správně o nich komunikovat. Proto je skvělým nástrojem dobrého vládnutí. Je jedním z předpokladů dosahování cílů a výsledků.

Dobře zpracovaná strategie rozvoje obce musí být důkladně prodiskutována. To zajistí vyloučení nevhodně nastavených cílů, realizaci „*hurá akcí*“ a populárních, avšak neúčelných řešení, která by mohla mít špatný vliv na rozvoj obce. A protože správná strategie zahrnuje také podrobný návod, jak ji naplňovat, slouží jako „*kuchařka*“ k dosahování stanovených cílů. To vše vede k úspoře či získání finančních prostředků ať už tím, že se neplýtvají veřejné zdroje na neúčelná řešení, nebo tím, že pomůže přesvědčit investory (včetně poskytovatelů dotací) o smysluplnosti rozvojových záměrů obce. Způsob, jakým se strategická rozhodnutí činí a jakým se nakonec uskutečňují, můžeme charakterizovat jako proces strategického řízení.

Strategické řízení tak lze definovat jako formulování, provádění a vyhodnocování funkčních rozhodnutí, která umožňují organizaci dosažení svých cílů**.**

Podstatou strategického řízení jsou činnosti směřující k dosažení dlouhodobých cílů tak, abychom splnili poslání a legislativou stanovené úkoly obce, respektovali udržitelný rozvoj a využívali finanční i lidské zdroje, které máme v obci k dispozici.

2.1.1 Přizpůsobování Programu rozvoje obce aktuální situaci

PRO v žádném případě není nějakým statickým dokumentem. Každý PRO je zpracován k určitému datu a s dostupnými informacemi. V průběhu jeho naplňování je proto třeba jednotlivé údaje opravovat a zpřesňovat, a to zejména v konkrétní části programu, tj. v návrzích plánovaných aktivit (projektů, akcí). Aktualizace PRO probíhá pravidelně podle předem stanoveného harmonogramu. Při zásadních změnách v ekonomických podmínkách, legislativě, v municipální politice, podnikatelské sféře, při příchodu významného investora do oblasti, při významných výstupech a podnětech vzešlých od občanů by obec měla reagovat na vzniklou situaci mimořádnou aktualizací PRO. K nově vzniklé situaci mohou být stanoveny nové (nebo upraveny stávající) priority a opatření, které se následně projeví v akčním plánu. Návrhová část PRO je

aktualizována v návaznosti na nových změnách akčního plánu (alespoň jednou za tři roky) a doplněna o nové poznatky, získané např. na základě analýzy rozvoje území, průzkumu veřejného mínění apod. Doplnění a úprava cílů jsou významnějším zásahem do schváleného PRO. Jde o změnu základních stavebních kamenů programu. Proto je třeba o tomto záměru informovat veřejnost, záměr zdůvodnit a následně schválit změnu jako aktualizaci k určitému datu.

2.1.1 Monitorování Programu rozvoje obce

Pro úspěšnou implementaci PRO musí být pečlivě nastavený účinný systém monitoringu a evaluace. Systém hodnocení v sobě obsahuje mechanismy průběžné kontroly a vyhodnocení. Vyhodnocení průběžných výstupů realizace PRO by mělo být veřejně přístupné, čímž je zajištěna a podpořena účast občanů na tvorbě strategie. Výsledky vyhodnocení mohou být zveřejněny na veřejném setkání s občany, na webových stránkách obce apod. Účelem evaluace je v intervalu tří let zhodnotit dosažené cíle a poskytnout doporučení pro další řízení PRO i pro směřování jeho opatření. Závěry a doporučení evaluace představují jeden z klíčových podkladů pro zlepšení efektivnosti programu.

2.1.1 Komunikace v procesu strategického řízení obce

Komunikace je nedílnou a důležitou součástí strategického řízení, a to především u obcí, u kterých je tak podporována transparentnost a otevřenost. Vytvořený a schválený PRO ukazuje hlavní problémy obce a konkretizuje jejich řešení. Určuje také cílový stav, který je zastupitelstvem přijímán jako žádoucí.

Hlavním propagátorem musí být osoba odpovědná za rozvoj obce, tedy **nejčastěji starosta**.

PRO musí být ve všech fázích (tvorba, realizace, hodnocení) prezentován jak pracovníkům obecního úřadu a zastupitelům obce, tak i veřejnosti. Formy a způsoby komunikace by měly vycházet ze zvyklostí obce a být doplněny o nové nástroje komunikace či metody pro zapojování veřejnosti. Ve fázi tvorby PRO je důležité občany nejen informovat o přípravě a průběhu zpracování strategického dokumentu, ale nabídnout jim možnost se do přípravy aktivně zapojit. V průběhu naplňování PRO je důležité informovat občany především o ročních akčních plánech včetně jejich vyhodnocení, probíhajících aktivitách včetně jejich očekávaného vlivu na dosažení plánovaných opatření a cílů a o změnách a aktualizacích včetně jejich zdůvodnění. Ve fázi hodnocení je potřeba veřejnosti sdělit, jak se obci vede v naplňování plánovaných opatření a cílů. Občané by měli být informováni o plnění plánovaných aktivit, o výsledcích realizovaných aktivit a jejich dopadu na splnění plánovaných cílů, o plánované i skutečné finanční náročnosti uskutečněných aktivit a o celkovém finančním plnění.

2.2 STRATEGIE V PLÁNOVÁNÍ A ŘÍZENÍ A ÚŘEDNÍCI

Příprava a následné naplňování strategie představuje pro pracovníka obecního či městského úřadu práci navíc, nad rámec běžných pracovních povinností. Přesto může být přínosem nejen pro obec, ale také pro zaměstnance. V počátku práce na strategii obvykle můžeme vnímat negativní postoje úředníků. Předpokládají totiž, že budou muset opět vyplňovat různé tabulky a účastnit se porad. Pokud je však proces přípravy a následného naplňování strategie uchopen správně, slouží do budoucna jako pomůcka také jim. Promyšlené řízení totiž znamená, že budou dostávat méně zmatečných úkolů a zadání, práce jim bude přidělována efektivněji, budou lépe vnímat význam své práce a svůj přínos k rozvoji obce. Důležité je, aby strategie prostupovala celou organizací. Pracovníkům, zapojeným do tak významné činnosti jako je účast na strategickém plánování a řízení, je nutné vytvořit příslušné podmínky. Úřad by měl, alespoň částečně, přejít od tradičního k projektovému řízení, v úřadě by se měla podněcovat ochota myslet projektově. Vhodné je také využít motivačních nástrojů, jako je odměňování za ochotu pracovat nad rámec běžných pracovních povinností a přispívat k rozvoji obce.

2.3 PROVÁZÁNÍ STRATEGICKÉHO PLÁNU S ROZPOČTEM OBCE

Finanční řízení města je každodenní proces plánování, realizace, kontroly a aktualizace rozpočtu s důrazem na hospodárnost při nakládání s veřejnými prostředky. Prostředkem pro finanční řízení obce či města je jeho rozpočet, který je sestavován na období jednoho roku. Schvalování rozpočtu a jeho aktualizace je v kompetenci zastupitelstva města či obce. Každý zastupitel by měl znát strukturu rozpočtu, charakteru příjmů a výdajů a měl by si uvědomovat jeho vazbu na majetek města a jeho provozní náklady.

K provázání strategických dokumentů s rozpočtem slouží roční akční plány. Každá strategie obsahuje cíle rozepsané do podoby konkrétnějších opatření. Pořád ale jde o strategickou úroveň, její promítnutí do každodenní operativy se děje z velké části prostřednictvím konkrétních projektů financovaných (v případě využití dotačních titulů pouze spolufinancovaných) z rozpočtu obce. Proto je klíčovým úkolem strategického řízení sestavovat každoroční rozpočet s ohledem na cíle stanovené ve strategii. Obec musí zahrnovat do rozpočtu aktivity, které budou mít přímou vazbu na vybrané strategické cíle. Seznam takových aktivit je akčním plánem strategie.

2.4 PROJEKTOVÉ ŘÍZENÍ OBCE

Celá řada investičních, ale i neinvestičních akcí, které uskutečňují města a obce, se realizuje prostřednictvím krajských, národních, ale zejména tzv. fondů EU. Nezbytnou podmínkou pro získání takových dotací je zavedení tzv. **projektového řízení**. To se v podstatě vždy používá u projektů, které jsou spolufinancované z fondů EU.

A co je to vlastně „*projekt*“? Podle jedné z definic je projekt jedinečný, časově, nákladově a zdrojově omezený proces realizovaný za účelem naplnění projektových cílů, a to v požadované kvalitě a v souladu s požadavky poskytovatele dotace. Projekt má několik vlastností, které ho odlišují od běžného fungování úřadu:

- přináší změnu do aktuálního stavu
- je časově omezený, má přesně stanovený začátek a konec
- je komplexní (podílejí se na něm odborníci z řady oblastí)
- je unikátní (odlišný projektový tým, jiné prostředí atd.)

Projektové řízení (také projektový management) je proces, který koordinuje jednotlivé složky činností při této realizaci. Smyslem projektového řízení je co nejefektivněji dosáhnout požadovaného cíle nebo změny, která je stanovena v rámci daného projektu.

2.4.1 Investiční a neinvestiční projekty

Investiční projekty se zaměřují na pořízení konkrétního investičního majetku (např. čističky odpadních vod s kanalizací, rozhledny nebo třeba hasičského vozu). Pravým smyslem není jen vlastní pořízení investice, ale její následné využití. Investiční projekty vyžadují zpracování studie proveditelnosti a další projektové dokumentace, vyvstává zde nutnost spolufinancovaní apod.

K této skupině projektů patří např. projekty rozvojové (zavedení nové technologie) nebo infrastrukturní (výstavba dálnic, železnic, vodovodu, ČOV, zavedení plynu apod.).

Investiční projekt

- vytváří trvalé hodnoty
- je náročnější na udržitelnost (doba po skončení realizace projektu, po kterou se příjemce, dotace zavazuje udržet výsledky projektu – například neprodat pořízený majetek)
- je náročnější na samotné zpracování a realizaci
- provoz investice bude vyžadovat personální i finanční kapacity v budoucnu
- vyžaduje spolupráci s dalšími subjekty (dodavatelské firmy, další úřady apod.)
- jeho příprava a realizace je delší

Neinvestiční projekty jsou zaměřeny na přímé činnosti (například vzdělávací aktivity). Výstupy projektu se tak využívají již během realizace projektu. Pokud se v projektu pořizuje nějaká investice (běžně počítače, dataprojektor, interaktivní tabule apod.), je to bráno pouze jako podpůrná aktivita. Většina neinvestičních projektů nevyžaduje spolufinancovaní a nemá stanovenou dobu udržitelnosti. Do této skupiny patří např.

projekty, které se vztahují k oblasti poskytování sociálních a zdravotních služeb, vzdělávací nebo kulturní aktivity, volný čas apod.

Neinvestiční projekt

- je jednorázový (jedno až tříletý)
- je zaměřen na měkké aktivity (vzdělávání, podpora určité části komunity)
- není nezbytná spolupráce s dalšími subjekty

Projekt není jen samotná realizace, ale také související řada aktivit. Hovoříme o tzv. **životním cyklu projektu**, což je celý proces od promyšlení projektového záměru, nalezení vhodného dotačního titulu a zdroje financování, zpracování žádosti o dotaci, předložení žádosti k posouzení, uskutečnění projektu až po administraci a vyhodnocení projektu. Některé projekty navíc mají dobu udržitelnosti.

2.5 JEDNOTLIVÉ FÁZE ŽIVOTNÍHO CYKLU PROJEKTU

V rámci tzv. životního cyklu projektu rozlišujeme tři fáze. Jde o fázi:

1. předinvestiční (předprojektová, přípravná) fáze, dále
2. investiční (projektová, realizační) fáze, a nakonec fáze
3. provozní (udržitelnost projektu).

2.5.1 Předprojektová fáze

Předprojektová fáze projektu označuje období od vzniku úvodní myšlenky na projekt až po jeho formální zahájení. V tomto časovém období musí být vykonána celá řada aktivit, bez nichž není možné připravit a podat projektovou žádost, pokud chceme čerpat na projekt finance z některého dotačního programu. Tato fáze je důležitá, protože dochází k vytváření základních předpokladů pozdější realizace projektu. Výchozím předpokladem je **soulad projektu s cíli identifikovanými v rámci strategického řízení**. V době přípravy projektu je nezbytné ho zvážit z pohledu času, peněz a lidských zdrojů. To znamená, že vedení obce se musí zamyslet nad tím, zda je možné projekt vůbec realizovat s ohledem na vnitřní a vnější situaci, tedy s ohledem na dostatek finančních zdrojů (vlastní rozpočet, bankovní úvěr, dotační titul), zájem cílové skupiny o zapojení do projektu nebo využití výsledků (napojení na kanalizaci, účast na školení úředníků apod.), schopnost vytvořit kvalitní projektový tým, zajistit si dodavatele prací, služeb nebo technologií.

V této etapě je zapotřebí vypracovat a následně předložit vedení a zastupitelstvu obce řadu základních projektových dokumentů. Jedním z nejdůležitějších je **studie proveditelnosti**. Ta obsahuje informace potřebné pro celkové vyhodnocení

investičního projektu a souhrnně popisuje projektový záměr. Studie má za úkol zhodnotit různé alternativy, posoudit uskutečnitelnost daného investičního projektu a poskytnout veškeré podklady pro investiční rozhodnutí. Je nástrojem pro posouzení návrhu projektu zejména z ekonomického a technického hlediska. Jejím cílem je tedy ověřit, zda byla vybrána nejlepší možná varianta, zda byly přesně odhadnuty potřebné finanční prostředky na realizaci projektu a zda byla prokázána udržitelnost investice a identifikována rizika. Studie proveditelnosti má závaznou osnovu:

- titulní stránka a úvod,
- výchozí stav, zdůvodnění realizace projektu a analýza jeho potřebnosti,
- popis projektu a jeho aktivit /etap,
- management projektu a projektový tým,
- technické a technologické řešení projektu,
- kritéria výběru varianty, vyhodnocení variant,
- harmonogram realizace projektu,
- finanční a ekonomická analýza,
- hodnocení efektivity a udržitelnosti projektu,
- analýza a řízení rizik,
- vliv projektu na životní prostředí a rovné příležitosti,
- upozornění a doporučení.

Harmonogram je časový plán projektu. Vychází z rozdělení projektu na jednotlivé etapy, aktivity a kroky. Důležitost plánování časového rozměru projektu se projevuje ve všech fázích projektového cyklu. Nesprávně stanovený harmonogram může vést ke špatnému rozdělování finančních a lidských zdrojů a nepřesnému řízení, takže ve svých důsledcích může ohrozit celý projekt.

Rozpočet projektu popisuje strukturu financování projektu v jednotlivých letech realizace včetně členění celkových výdajů na uznatelné a neuznatelné náklady. V rozpočtu projektu se uvádí veřejné financování, tj. podíly, kterými do rozpočtu projektu přispějí fondy EU nebo státní, krajské, městské a obecní rozpočty. Rozpočet je obvykle součástí studie proveditelnosti a projektové žádosti. Popis toho, jak budeme řídit **rizika a problémy v projektu**, je součástí studie proveditelnosti zpracované při jeho přípravě. Náplní této části studie je vypracování přehledu možných rizik, jejich členění a analýza z pohledu jejich předpokládaného výskytu a závažnosti následků. Nová rizika se však mohou objevit i v dalších etapách projektu. Cílem řízení rizik je podchytit rizika projektu, vyhodnotit pravděpodobnost jejich vzniku a závažnost dopadů, naplánovat akce směřující ke snížení pravděpodobnosti vzniku rizikové události a akce směřující ke zmírnění negativních dopadů rizikové události, pokud nastane.

Co je pro vedení obce v přípravné fázi také důležité? Vybrat co nejlepšího **projektového manažera** a **projektový tým**, který je podstatným faktorem při dosahování cílů projektu. Tvorba projektového týmu (výběr projektového manažera a jednotlivých klíčových pozic) musí probíhat za aktivní účasti zadavatele (vedení obce). Dále musí být nastavena jasná pravidla pro jeho fungování. Musí být vyjasněny vzájemné vztahy, pravomoci a odpovědnosti jednotlivých členů. Každý člen projektového týmu má vlastní specializaci, ale cíl, který musí být zcela jednoznačně stanoven, mají všichni společný. S dobrou funkčností projektových týmů úzce souvisí způsob řízení organizace, jakou je obecní či městský nebo magistrátní úřad.

2.5.2 Investiční (projektová, realizační) fáze

Realizační fáze je obdobím soustředěné činnosti, kdy se provádějí veškeré plány. Realizace projektu začíná tehdy, když jsou hotové vaše počáteční plány, a když jste si zajistili potřebné zdroje. Realizační fáze je obvykle obdobím s nejvyššími výdaji prostředků, proto jsou zde nejvíce potřebné přesné kontrolní systémy. Klíčové činnosti vykonávané průběžně v této etapě jsou:

- sledování a kontrola projektu
- měření výkonnosti projektu ve srovnání s plánem
- úprava projektu – když kontrola ukáže nějaké problémy, měly by se provést změny

V případě, že v průběhu realizace projektu dojde ke **změnám**, které jsou v rozporu s podmínkami poskytnutí dotace, musíte tuto skutečnost neprodleně oznámit. Nepodstatné změny projektu jsou takové, které neovlivní dosažení cílů projektu a povinnosti plynoucí z právního aktu. Takováto změna může být provedena bez předchozího souhlasu poskytovatele, příjemce o změnách informuje v nejbližší monitorovací zprávě (není-li lhůta kratší), kde uvede zdůvodnění a datum účinnosti změny. Podstatné změny projektu vyžadují změnu podmínek a rozhodnutí. Doporučením je každou změnu projektu nejprve konzultovat, abyste předešli případným negativním dopadům této změny na poskytnutou podporu. O provedení podstatných změn je zapotřebí předem požádat poskytovatele dotace a teprve po schválení je možné tyto změny provést.

Indikátory (ukazatele) slouží pro monitorování průběhu a výsledku realizace projektu. V průběhu realizace a po dobu udržitelnosti projektu se sleduje, zda se hodnoty indikátorů naplňují. Každý předkladatel projektu si v rámci žádosti o podporu určí tzv. monitorovací ukazatele projektu. Zejména pak uvede kvantifikaci (konkrétní číselné vyjádření) vybraných indikátorů. Tyto ukazatele, které si napsal předkladatel projektu, budou následně uvedeny ve smlouvě o financování a budou mít klíčový význam při hodnocení realizace projektu. Plnění monitorovacích indikátorů vykazuje realizátor projektu v monitorovacích zprávách. Nedodržení monitorovacích ukazatelů může vést k částečnému nebo dokonce i úplnému odebrání poskytnuté dotace.

Monitoring projektů probíhá v průběhu realizace projektu i po jeho ukončení. Hlavním cílem monitorování je průběžné zjišťování pokroku v realizaci projektů, porovnávání získaných informací s výchozím předpokládaným plánem a poskytování zpětné vazby z hlediska realizace projektů i celého programu. Příjemce uvádí příslušné ukazatele za program a jejich hodnoty vykazuje v Monitorovacích zprávách/Zprávách z realizace projektu. Tyto ukazatele jsou stanoveny v žádosti o dotaci. Příjemce má stanoven kalendář, který uvádí, jaký typ zprávy je třeba vyplnit k příslušnému datu.

Žádost o platbu se podává po ukončení monitorovacího období, mimořádně v případě vyčerpání předchozí platby. K Žádosti o platbu se podává také řádná nebo mimořádná Monitorovací zpráva. Formálně správná a kompletní žádost prochází procesem kontroly a v případě, že nejsou zjištěny žádné nedostatky, je žádost o platbu proplacena. V případě zjištění nedostatků musí příjemce dotace podat vysvětlení nebo odstranit nedostatky.

Kontroly projektů se obecně dělí na administrativní (kontrola dokladů předložených příjemcem podpory při žádosti o platbu, při oznámení o změně projektu apod.) a fyzické (kontrola na místě). Cílem této kontroly je ověřit, že deklarovaný stav odpovídá stavu reálnému, včetně fyzické kontroly originálů dokumentace projektu (účetní doklady, smlouvy, výkazy práce, prezenční listiny), případně obhlídky na místě realizace (např. u stavebních projektů). Příjemce bývá o konání kontroly vyrozuměn minimálně 48 hodin před konáním kontroly formou zaslání písemného oznámení o konání kontroly a výzvy k poskytnutí dokumentace.

2.5.1 Fáze provozní (udržitelnost projektu)

Udržitelnost projektu je doba, po kterou musí příjemce dotace udržet výstupy a výsledky projektu v nezměněné podobě. Doba udržitelnosti je zpravidla 5–10 let ode dne ukončení fyzické realizace projektu. Monitorování zachování výstupů projektu probíhá přes zprávy o udržitelnosti, které se podávají každých 12 měsíců od zahájení doby udržitelnosti. Dodržování udržitelnosti projektu může být předmětem kontroly ze strany poskytovatele dotace. Nesplnění povinnosti udržitelnosti projektu může mít za následek vrácení části nebo celé částky dotace. U většiny neinvestičních projektů se ale udržitelnost nepožaduje.

2.6 ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

V každodenní praxi se zastupitelé obcí setkávají se stesky novinářů a občanů nešťastných z toho, jak zdlouhavé procesy vedou k realizaci staveb a rozvojových záměrů. Lidé, kteří nemají přehled o fungování a principech managementu rozvoje měst a obcí, si mnohdy velmi naivně představují, že starosta nebo primátor „*nastoupí*“ na úředníky a vše potřebné zařídí. Nikdo přece nebude stát v cestě cílům, které si

pro svou obec vytyčil. Je však typickým projevem člověčenství, že ti, kteří nejvíce volají po tom, aby se stavělo více dálnic, více domů pro bydlení apod., jsou ti samí lidé, kteří se nejvíce brání, když se má stavba realizovat u nich za humny. A právě k vyvážení jednotlivých zájmů na území a k předvídatelnosti dalšího prostorového rozvoje měst a obcí slouží územní plánování.

Územní plánování můžeme definovat jako soustavnou činnost, díky které je možné usměrňovat rozvoj daného území s ohledem na soukromé i veřejné zájmy. Ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví.

Při výkonu volené funkce na úrovni obce je třeba si uvědomit, že územní plánování představuje ***smíšenou agendu***. Prolíná se zde státní správa se samosprávou, což přináší mnohá pozitiva, ale i celou řadu úskalí, kterým se budeme v tomto textu věnovat. V této souvislosti je důležité vědět, že obec sice rozhoduje o pořízení územního plánu a také jej schvaluje svým zastupitelstvem, samotné pořízení ale probíhá v režii úřadu územního plánování obce s rozšířenou působností. Také jednotlivá územní rozhodnutí (obdobně jako je tomu u stavebních řízení) nejsou podřízena místní samosprávě, ale státní správě v podobě příslušných úřadů. Tyto úřady sice velmi často sídlí v budově místní radnice, samosprávné orgány však vůči nim nemají (nebo by alespoň mít neměly) žádné výrazné pravomoci. Je zde tedy velmi silná hranice mezi samosprávou a státní správou, která ale „*z ulice*“ není vidět, protože jednotliví úředníci spolu mohou sedět i ve stejných kancelářích.

Princip popsaný v předchozím odstavci je důležitý především v politické praxi. Kandidát na starostu obce nebo města si sice může dát do svého programu, že zajistí výstavbu obchvatu města, velmi často k tomu ale nemá žádné přímé nástroje. Může se tak stát tím, kdo bude moderovat a koordinovat vyjednávání mezi jednotlivými aktéry (mezi státem nebo krajem, resp. příslušnými organizacemi v rolích investorů), vlastníky pozemků apod. Bohužel se však může ocitnout v roli toho, kdo stavbu o mnoho let zpozdí, když veřejně prohlásí, že „*zatlačí*“ na úředníky. Tím zavdá pochybnost o nestrannosti jejich rozhodování, objeví se námitka o systémové podjatosti a případná stavba je předána jinam, kde se s ní mohou měsíce seznamovat, a ještě déle ji projednávat.

2.6.1 Systém územního plánování

Vlastní územní plánování se skládá ze tří základních prvků, jimiž jsou:

- územně plánovací **nástroje**
- **aktéři** územního plánování
- územně plánovací **proces**

Jak již bylo zmíněno v úvodu této kapitoly, územní plánování je jedním ze tří základních typů plánování místního a regionálního rozvoje. Vedle územního plánování je tak rozvoj obce založen ještě na plánování strategickém a finančním.

Nástroji územního plánování rozumíme celou řadou dokumentů, jež slouží k prosazování cílů a úkolů územního plánování. Jsou stanoveny v zákoně o územním plánování a stavebním řádu.

Aktéři územního plánování jsou právnické a fyzické osoby, které do procesu územního plánování vstupují a vykonávají v něm předem stanovené povinnosti nebo uplatňují svůj vlastní nebo veřejný zájem. Zapojení aktérů do procesu územního plánování je dáno zákonem a jeho prováděcími vyhláškami, na rozdíl od plánování strategického.

Územně plánovací proces je předem stanovený postup, jak pořídit jednotlivé nástroje územního plánování. Tento proces je rovněž pevně stanoven, a to včetně lhůt a okamžiků, ve kterých jsou zapojeni jednotliví aktéři.

2.6.2 Nástroje územního plánování

Stavební zákon mezi nástroje územního plánování řadí:

- územně plánovací podklady
- politiku územního rozvoje
- územně plánovací dokumentaci
- územní rozhodnutí
- územní řízení
- územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území
- úpravu vztahů v území

2.6.2.1 Územně plánovací podklady

Než začne jakékoliv plánování, mělo by vždy dojít k důkladné analýze. V územním plánování docházelo dříve k analýze v rámci přípravy nového územního plánu, což představuje rozpětí 15 až 25 let. Praxe ukázala, že se jedná o příliš velké rozpětí, a tak v roce 2006 přišel stavební zákon s institutem územně analytických podkladů zpracovávaných nejdříve každé dva roky, v současnosti každé čtyři roky. Územně analytické podklady zpracovávají úřady územního plánování obce s rozšířenou působností a v návaznosti na ně krajské úřady jako zástupci státní správy. **Územně analytické podklady** nejsou právně závazné, představitelé obce by se s nimi však měli seznámit. Důkladně totiž informují o stavu jejich obce, o problémech v území a o potenciálních konfliktech v územně plánovací dokumentaci mezi jednotlivými obcemi. Územně analytické podklady pravidelně podléhají rozboru udržitelného

rozvoje a vyhodnocení udržitelného rozvoje území. Tyto dokumenty jsou zdrojem velmi zajímavých informací o obci.

Dalším územně plánovacím podkladem je **územní studie**. Tento institut se používá v případě, že chce investor nebo obec blíže prověřit podmínky realizovatelnosti nějakého záměru v konkrétním území. Navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav v území např. veřejné infrastruktury, územního systému, ekologické stability apod. Územní studie by mohly podmiňovat budoucí využití a uspořádání území, slouží také jako podklad ke změně příslušné územně plánovací dokumentace. Konkrétní náležitosti územní studie nejsou stanoveny zákonem ani prováděcími vyhláškami, její zpracování ale může provést pouze osoba s příslušným oprávněním.

2.6.2.2 Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje je hlavním dokumentem koordinujícím územní rozvoj státu. Je to tedy celorepublikový dokument, který zpracovává Ministerstvo pro místní rozvoj a který slouží ke koordinaci územně plánovací činnosti v ČR, má ale návaznost i na okolní státy. Tento dokument je spíše koncepčního rázu, nejedná se o klasický územně plánovací dokument sestávající z textové části a části grafické, která by byla plná nejrůznějších výkresů. Jsou zde spíše stanoveny principy dalšího rozvoje, rozvojové oblasti a osy a naznačeny hlavní koridory rozvoje technické infrastruktury (například vysokorychlostní tratě, dálnice, velká vodní díla, sklady a překladiště vyhořelého jaderného odpadu apod.). Tyto na první pohled mnohdy vágní osy a koridory jsou dále prověřovány studiemi a konkretizovány v územně plánovací dokumentaci na úrovni krajů.

Územně plánovací praxe ukázala, že politika územního rozvoje není dostačujícím nástrojem k prosazení zájmů státu v podobě velkých infrastrukturních staveb. Proto byla v roce 2020 přijata novela stavebního zákona, který nově zavádí **Územní rozvojový plán**. Ten se posouvá do podoby standardní dokumentace a jedná se tak o územní plán na úrovni státu. Mnozí kritici uvádějí, že se tak jedná o duplicitu dokumentací a politika územního rozvoje tím ztratila svůj význam. To podtrhuje i návrh nového stavebního zákona, kde je nově zaveden dokument **Politika architektury a stavební kultury České republiky**, aniž by byly stanoveny požadavky na obsah tohoto dokumentu. Politika územního rozvoje tak pravděpodobně bude rozdělena mezi tyto dva nové dokumenty.

2.6.2.3 Územně plánovací dokumentace

Jak již bylo zmíněno výše, územní rozvojový plán je novou formou územně plánovací dokumentace, která byla do systému územního plánování implementována v roce 2020 jako jeden z nástrojů, který má vést k důslednějšímu, rychlejšímu

a efektivnějšímu prosazování infrastrukturních staveb v území. Územní rozvojový plán vydává MMR a je závazný pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Znamená to tedy, že pokud bude v územním rozvojovém plánu nově vedena dálnice v blízkosti obce, musí tuto skutečnost do své dokumentace zapracovat jak kraj, tak obec či město.

Územní rozvojový plán v současnosti ještě není zpracován ani schválen, měl by však obsahovat vymezení ploch a koridorů mezinárodního a republikového významu nebo ploch a koridorů, které svým významem přesahují území jednoho kraje stanovené politikou územního rozvoje. Plán by měl dále stanovit účel jejich vymezení, popřípadě podmínky pro rozhodování v území. Další vymezení se týkají veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření, staveb a opatření k zajišťování obrany i bezpečnosti státu a vymezených asanačních území, pro která lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, stanovit kompenzační opatření, a pokud je to účelné, pak i stanovit pořadí provádění změn v území.

Z pohledu zastupitele obce se může zdát, že je státní úroveň od té obecní poměrně vzdálená, je však třeba sledovat i ji, protože může mít velký dopad na další rozvoj obce.

2.6.2.4 Zásady územního rozvoje kraje

Byl-li územní rozvojový plán pro jednoduchost popsán jako územní plán na úrovni státu, potom zásady územního rozvoje jsou územním plánem na úrovni kraje. Jedná se o dokumentaci, která se povinně pořizuje pro území celého kraje. Zásady územního rozvoje zadávají, schvalují a vydávají zastupitelstva kraje v samostatné působnosti na návrh krajského úřadu. K zásadám územního rozvoje kraje se také pravidelně vypracovává zpráva o jejich uplatňování. Tato zpráva musí být konzultována s obcemi kraje.

Vlastní dokumentace se dělí na textovou a grafickou část. V textové části jsou shrnuté důvody pro pořízení dokumentace, je zhodnocena struktura kraje i jeho stav, a vyhodnocena koordinace rozvoje celého území kraje. Dále jsou v ní naznačeny další směry rozvoje a vymezeny cílové charakteristiky území v jeho jednotlivých aspektech (osídlení, krajina apod.). Textová část dále vymezuje plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby; a plochy a koridory, ve kterých je pro jejich další využití nutné důkladnější prověření. Je-li to účelné, je v této části stanoveno pořadí změn na území a úkoly pro územní plány obcí.

Zásady územního rozvoje kraje dále rozpracovávají a konkretizují úkoly, které jsou obci uloženy ze státní úrovně územním rozvojovým plánem. Zásady zároveň stanovují pro jednotlivé obce další úkoly ke zpracování v jejich územně plánovací dokumentaci, tj. v územních plánech, a to jak úkolů převzatých z úrovně státu, tak těch, které vznikají na regionální úrovni. Příkladem může být výstavba *regionálního logistického centra*, které je příliš malé na to, aby se objevilo na státní úrovni, avšak dostatečně velké, aby

se stalo předmětem zapracování do zásad územního rozvoje. V extrémním případě se tak v praxi může stát, že investor, který se z jakéhokoliv důvodu nedohodne s obcí na výstavbě (třeba právě logistického centra), uspěje se svou žádostí o zapracování do zásad územního rozvoje, které jsou závazné pro územní plány obcí. Obec by tak nechtěnou stavbu musela zapracovat do svého územního plánu i přes svůj negativní vztah ke stavbě. Jedná se o příklad nepravděpodobný, ale reálný. I proto je nutné dění v územním plánování sledovat i z úrovně malé obce.

2.6.3 Územní plán obce

Územní plán je **základním koncepčním dokumentem pro prostorový rozvoj obce**. Stanoví základní koncepci rozvoje území, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Územní plán vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby. Vymezí také území pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. V souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.

Územní plán obce se skládá z *výrokové části* a z *odůvodnění*. Každá z těchto částí má pak svou textovou část a část grafickou. Z pohledu lajka/uživatele představuje zásadní záležitost **hlavní výkres** (výkres funkčního využití území), který je jedním z grafických prvků výrokové části. Jedná se o výkres, který člení celé území obce podle tzv. funkcí na jednotlivé druhy ploch s rozdílným způsobem využití.

Už od začátku 20. století rozdělují urbanisté a územní plánovači města a obce do jednotlivých **zón podle jejich funkcí** (tzn. bydlení, výroba, občanská vybavenost, infrastruktura apod.). Toto dělení je sice v současné době podrobováno odborné kritice, v praxi se však i nadále využívá a pravděpodobně tomu tak zůstane i do budoucna. Nová legislativa nyní tyto plochy pojmenovává jako plochy s rozdílným způsobem využití (u územních plánů zpracovaných před rokem 2007 to byly regulativy ploch). Jejich *smyslem je zajistit funkční uspořádání v rámci územního plánu obce* a jsou vyznačeny v hlavním výkrese územního plánu.

Hlavní výkres obsahuje:

- urbanistickou koncepci
- vymezení ploch s rozdílným způsobem využití
- koncepci uspořádání krajiny včetně ploch s navrženou změnou využití

- koncepci veřejné infrastruktury včetně vymezení ploch a koridorů pro dopravní a technickou infrastrukturu
- vymezení zastavěného území, zastavitelných ploch a ploch přestavby, ploch a koridorů pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy.

V případě potřeby lze urbanistickou koncepci, koncepci uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury zpracovat v samostatných výkresech.

Při čtení hlavního výkresu je třeba vědět, že se plochy ve městech a obcích v územním plánování dělí na plochy stabilizované, zastavitelné a na přestavbové (některé územní plány obsahují ještě plochy výhledové).

2.6.3.1 Stabilizované, zastavitelné a plochy přestavby

Stabilizované plochy jsou části města nebo obce, které jsou v současnosti nějakým způsobem využívány, a územní plán nepředpokládá změnu jejich využití. Často se jedná o zastavěné části pro bydlení nebo výrobu, kde může dojít k výměně staveb nebo případně zahuštění zástavby (výstavba nového domu v proluce nebo rodinného domu na zahradě příbuzných), nebo kde se zastavění naopak nepředpokládá. To mohou být parky, sady, lesy nebo polnosti.

Pro investory jsou nejzajímavější **zastavitelné plochy**. Jedná se o plochy, které v současné době nejsou zastavěné, ale územní plán jejich zástavbu umožňuje. Jsou to tedy stavební pozemky, které jsou poptávány, a jejichž cena se může převodem z nezastavitelných do zastavitelných ploch zvýšit o stovky i tisíce procent.

Plochy přestavby představují lokality, jejichž potenciál je územními plánovači považován za nedostatečně využitý. Může se jednat o starší průmyslové areály, které se vlivem rozšíření měst ocitly na okraji jejich center a jejich původní průmyslové využití již není vhodné nebo možné. Územní plán u těchto ploch umožňuje „*vyšší*“ využití, tzn. využití komerčně zajímavější v podobě kancelářských prostor, bytové zástavby apod. Mimo města byla v minulých letech typická přeměna původních vojenských objektů na byty či změna funkčního využití některých zemědělských areálů. V malých obcích to může být i přeměna původních Konzumů či Pramenů ze 70. a 80. let na objekty pro bydlení nebo pro výrobu (změna funkčního využití z občanské vybavenosti na bydlení, resp. plochy obchodu a služeb). Je třeba zmínit, že přestavbová plocha ještě neznamená, že v případě stržení původního objektu musí mít nově navržený objekt funkci, která je navržena jako přestavbová (např. již zmíněný Konzum nemusí být přestavěn na bydlení, ale může být modifikován na menší či větší obchodní středisko).

2.6.3.2 Ochranná pásma

Důležitým faktorem pro využití jednotlivých ploch nebo pozemků jsou také **ochranná pásma technické infrastruktury** nebo **prvky související s ochranou životního prostředí** (ÚSES – územní systém ekologické stability). Typickým příkladem může být vedení vysokého napětí přes plochy určené pro výstavbu rodinných domů, které vyžaduje už u vedení o napěti 1-35 kV ochranné pásmo široké 7 m od krajního vodiče, tzn. celkem cca 15 m široký pruh. Stavby v ochranných pásmech podléhají vyjádření správců infrastruktury, kteří mohou zaujmout zcela zamítavý postoj (např. již zmíněné el. vedení) nebo si mohou stanovit podmínky pro výstavbu (např. ochranné pásmo dálnice, letiště, vodních toků apod.).

Každý z typů ploch, které jsou zobrazeny v hlavním výkresu, má v textové části svůj důkladnější popis využití. Textová část územního plánu musí (mimo jiné) stanovovat podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití a zároveň s určením převažujícího účelu využití (tedy jaké má být hlavní využití plochy), pokud je možné jej stanovit. Další podmínky se týkají přípustného a nepřípustného využití včetně stanovení, ve kterých plochách je vyloučeno umísťování staveb, popřípadě stanovení podmíněně přípustného využití těchto ploch. *Pro zjištění možného využití konkrétních ploch (a tedy i pozemků) v obci, je třeba pracovat s grafickou i textovou částí územního plánu současně*.

2.6.3.3 Územní plán a zastupitelstvo

Územní plánování představuje poměrně velký zásah do majetkových práv občanů. Převedením ploch z nezastavitelných na zastavitelné se výrazně mění hodnota jednotlivých pozemků. Ta se také liší u jednotlivých typů ploch – pozemky určené pro parkoviště mají jinou hodnotu než ty pro vysokopodlažní bytové nebo kancelářské budovy. Některé pozemky navíc nemohou být zastavitelné s ohledem na životní prostředí nebo technická omezení. Všechny tyto okolnosti je v praxi velice složité vyvážit, respektovat a uplatňovat v praxi.

O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce:

- z vlastního podnětu
- na návrh orgánu veřejné správy
- na návrh občana obce
- na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce
- na návrh oprávněného investora

Náklady na zpracování územního plánu nebo jeho změny projektantem, na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a náklady na vyhotovení úplného znění územního plánu po jeho změně hradí **obec**, která rozhodla o pořízení. Pokud pořízení změny územního plánu vyplývá ze zásad územního rozvoje nebo z jejich aktualizace, hradí náklady kraj. Výjimku tvoří případy, kdy příslušná část aktualizace zásad územního rozvoje, která změnu územního plánu vyvolala, byla vydána na základě výhradní potřeby dotčené obce. Náklady spojené s projednáním územního plánu hradí pořizovatel. Náklady na nezbytné mapové podklady uhradí obec, pro kterou pořizuje územní plán úřad územního plánování, pokud se obce nedohodnou jinak. Pokud je pořízení změny územního plánu vyvoláno výhradní potřebou navrhovatele, může obec podmínit její pořízení částečnou nebo úplnou úhradou nákladů navrhovatelem.

Územní plán by měla mít zpracovaný každá obec v ČR. V případě, že tomu tak není, může obec požádat o vymezení zastavěného území zvláštním postupem. Pokud toho nevyužije, je za zastavěné území považován intravilán, kterým je zastavěná část obce vymezená k 1. 9. 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí. Na tomto území potom může probíhat v určité formě nová výstavba. Nový stavební zákon ukládá pořizování aktuálního vymezení zastavěného území obce pro všechny obce, které jej nemají vymezený v územním plánu.

V souvislosti s pravděpodobným zněním nového stavebního zákona je pro obce důležité, aby bylo možné **rozhodování o plochách a koridorech podmínit třemi rozdílnými podmínkami**. Těmi jsou:

- uzavření plánovací smlouvy
- pořízení územní studie
- vydání regulačního plánu.

Ve všech uvedených případech se jedná o tzv. nepřímou stavební uzávěru, která v konkrétní lokalitě neumožní realizovat žádné změny, dokud není splněna stanovená podmínka. Tyto nástroje jsou však omezeny čtyřmi, resp. šesti lety.

Nový stavební zákon dále **posiluje roli plánovacích smluv** při rozvoji obce. Ty jsou nástrojem pro koordinaci rozvoje vybraných lokalit, především v těch místech, kde je nutné před stavbou vybudovat potřebnou infrastrukturu, třeba vodovod nebo komunikaci. Některé dohody obce a developera mohou obsahovat i změnu územního plánu. Nově by měla být plánovací smlouva, která je uzavřena mezi stavebníkem, obcí, krajem nebo vlastníkem technické infrastruktury, vymezovat vzájemnou součinnost těchto aktérů při realizaci vymezeného záměru. Veřejnoprávní smlouva tak bude moci obsahovat i soukromoprávní ujednání. Uzavřením veřejnoprávní smlouvy bude moci být podmíněno rozhodování v plochách či koridorech, u kterých je stanoven územní nebo regulační plán. Smluvní strany budou mít pravděpodobně možnost do smluv zapracovat i další podmínky a ujednání. Je však třeba podotknout, že uzavření smlouvy může mít nezanedbatelné právní následky. Jde především o to, že účastníci řízení o povolení záměru, kteří jsou smluvní stranou plánovací smlouvy, nemohou uplatňovat

námitky, které by byly v rozporu s uzavřenou plánovací smlouvou. Bude tak třeba vždy pečlivě zvážit, zda veřejnoprávní smlouvu uzavřít a v jaké podobě.

2.6.3.4 Regulační plán obce

Územní plán obce je nástrojem, který řeší urbanistickou strukturu a technickou infrastrukturu území obce. Nejedná se tak o dokumentaci jednotlivých pozemků či jednotlivých domů, řeší se ale využití pozemků, procento jejich zastavění, podlažnost, případně uliční čára, nikoliv vzhled jednotlivých domů nebo veřejných prostranství. V případě, že obec pocítí **potřebu regulovat v nějaké lokalitě výstavbu více než jak jí to umožňuje územní plán, rozhodne o zpracování regulačního plánu** v rozsahu, ve kterém uzná za vhodné. Ten jí už umožňuje regulovat vzhled a strukturu domů. Může například stanovit tvar, sklon a barvu střechy nebo oken apod. Jedná se tak o velké svázání architektů a stavebníků při stavbě jejich domů. Motivem pro využití tohoto nástroje jsou velice často špatné zkušenosti obcí s výstavbou v 90. letech 20. století, kdy vznikla celá řada staveb tzv. *podnikatelského baroka*, které jsou dodnes nedobrou vizitkou jejich tehdejších architektů, stavebníků i majitelů. Na druhou stranu příliš striktní pravidla dnes často brání v prosazování moderní architektury.

Regulační plán v řešené ploše **stanoví** podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezí veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření. Je závazný pro rozhodování na území, vydaný krajem je závazný i pro územní plány a regulační plány vydávané obcemi. Regulačním plánem lze nahradit územní rozhodnutí, v tom případě se pak v dokumentaci jasně stanoví, která územní rozhodnutí nahrazuje. Regulačním plánem nelze nahradit územní rozhodnutí pro záměr, který podléhá posuzování vlivů na životní prostředí.

Struktura a formální úprava regulačního plánu je shodná s územním plánem, tj. skládá se z vlastního návrhu a z odůvodnění, přičemž obě složky mají svou grafickou a textovou část. Náklady na zpracování návrhu regulačního plánu a mapové plány z podnětu projektanta hradí obec nebo kraj příslušný k jeho vydání. Pokud je zpracování regulačního plánu vyvoláno výhradní potřebou jiné osoby, může příslušné zastupitelstvo v rozhodnutí podmínit jeho pořízení částečnou nebo úplnou úhradou nákladů na zpracování návrhu regulačního plánu projektantem a na mapové podklady. Při pořizování regulačního plánu na žádost zajišťuje a hradí jeho zpracování, mapové podklady a projednání s dotčenými orgány žadatel.

Přestože regulační plány představují poměrně efektivní a účinný nástroj regulace rozvoje větších ploch, jejich využívání není příliš rozsáhlé. Existují regiony o velikosti správního území obce s rozšířenou působností, ve kterých není jediná obec, která by tento nástroj využívala.

2.6.3.5 Územní rozhodnutí

Umisťovat stavby nebo zařízení, provádět jejich změny, měnit jejich vliv na využití území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak. Územním rozhodnutím je rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení, o změně využití území, změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území. Je to rozhodnutí také o dělení nebo scelování pozemků a o ochranném pásmu. Územním rozhodnutím stavební úřad schvaluje navržený záměr, stanoví podmínky pro využití a ochranu území a podmínky pro další přípravu a realizaci záměru, zejména pro projektovou přípravu stavby.

Místo územního rozhodnutí může stavební úřad vydat **územní souhlas**, a to na základě oznámení o záměru, pokud je záměr v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.

2.6.3.6 Územní opatření o asanaci území

Územní opatření o asanaci území se vydává také jako opatření obecné povahy podle správního řádu. Je vydáno na území postiženém živelnou pohromou nebo závažnou havárií.

2.6.4 Úprava vztahů v území

Předkupní právo

Obec nebo kraj má předkupní právo k pozemku danému územním plánem nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo pro veřejně prospěšné opatření. Obec má také předkupní právo k pozemku určenému územním plánem nebo regulačním plánem pro veřejné prostranství.

Náhrada za změnu v území

Vlastníkovi pozemku nebo stavby, jehož práva byla při jejich užívání na základě územního opatření o stavební uzávěře, a dále i vlastníkovi pozemku, jehož určení k zastavění bylo zrušeno na základě změny územního plánu nebo regulačního plánu nebo zrušením územního rozhodnutí, náleží náhrada.

Aktéři územního plánování

V rámci územního plánování jsou zákonem jednoznačně stanoveny role jednotlivých aktérů/účastníků v územně plánovacím procesu. Jde o následujících pět aktérů:

- pořizovatel
- zpracovatel = projektant
- dotčené orgány (státní správy) a oprávnění investoři (veřejné infrastruktury)
- veřejnost
- volené orgány samosprávy

2.6.5 Působnost ve věcech územního plánování

Působnost ve věcech územního plánování podle zákona vykonávají úřady územního plánování, které mají v kompetenci pořizování územně plánovací dokumentace. Jsou jejím pořizovatelem a zadávají ji k vypracování zpracovateli. Pořizovatel je metodikem a administrátorem procesu pořízení územního plánu, projektant při návrhu koncepce rozvoje území obce zohledňuje jeho možnosti s cílem rozvíjet jeho hodnoty.

- **Orgány obcí mají přenesenou působnost**. Hlavní úlohu vykonávají obecní úřady s rozšířenou působností (neboli úřady územního plánování), které mají pravomoc pořizovat územně plánovací podklady, územní a regulační plán.
- **Orgány krajů mají působnost přenesenou** a pořizují územně plánovací podklady a zásady územního rozvoje, popř. regulační prvky.
- **Ministerstvo pro místní rozvoj ČR** pořizuje politiku územního rozvoje a územní plánovací podklady.
- **Ministerstvo obrany ČR** je kompetentní pro územně plánovací činnost na území vojenských újezdů.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností:

- pořizuje územní a regulační plán pro území obce
- pořizuje územně plánovací podklady, vydává územně plánovací informace
- pořizuje územní plán, regulační plán a územní studii na žádost obce ve svém správním obvodu
- je dotčeným orgánem v územním řízení z hlediska uplatňování záměrů územního plánování

Stavební úřad:

- vydává územní rozhodnutí
- vydává územní souhlas

- poskytuje informace pro pořizování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace

Zastupitelstvo obce:

- rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního a regulačního plánu
- schvaluje v samostatné působnosti zadání
- vydává v samostatné působnosti územní plán
- vydává regulační plán

Rada obce:

- vydává vymezení zastavěného území
- vydává územní opatření o asanaci a územní opatření o stavební uzávěře
- uplatňuje v samostatné působnosti námitky k zásadám územního rozvoje a připomínky k územnímu plánu sousední obce

Zpracovatel / projektant územního plánu musí být autorizovaný architekt nebo autorizovaný urbanista. Zpracování územního plánu (územně plánovací dokumentace) je vybranou činností ve výstavbě a mohou ji vykonávat jen fyzické osoby, které získaly oprávnění k jejich výkonu podle zvláštního právního předpisu v České komoře architektů.

Dříve používaný pojem dotčené orgány státní správy (DOSS) je dnes nahrazen termínem **dotčené orgány (DO)**, i když se stále jedná o tytéž úřady a instituce veřejné správy. Tyto orgány chrání veřejné zájmy podle zvláštních předpisů a jedná se o všechny orgány a instituce, jejichž vyjádření se musí opatřit, aby bylo možné územně plánovací dokumentaci zpracovat, projednat a schválit. Za dotčené orgány se považují např. orgány životního prostředí, dopravní orgány, památková péče.

Obdobná práva a povinnosti v procesu územního plánování jako dotčené orgány mají i **tzv. oprávnění investoři.** Oprávněný investor je vlastník, správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury, který může požadovat, aby byl o úkonech správního orgánu při projednávání návrhů zásad územního rozvoje, územního plánu nebo regulačního plánu vyrozuměn. Za tím účelem podává žádost místně příslušnému krajskému úřadu.

Dalším klíčovým pojmem je **veřejnost**. Za veřejnost se považují občané, občanské iniciativy, spolky, sdružení a zájmové skupiny. Veřejnost si může ze svého středu zvolit svého zástupce. Zástupcem veřejnosti může být fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům a musí ho zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2 000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace.

Volené orgány samosprávy (zejména zastupitelstva obcí a krajů) mají schvalovací příslušnost k územně plánovací dokumentaci vydávané na jejich správním území. Protože obec územním plánem vyjadřuje požadavky na svůj územní rozvoj, má pro úspěšné a rychlé pořízení územního plánu, který vyjádří zájmy obce, zásadní význam kvalita komunikace obce s pořizovatelem i projektantem. Z tohoto důvodu je od roku 2007 ve stavebním zákoně definována úloha určeného zastupitele (vybraného člena zastupitelstva obce), který je především mluvčím zastupitelstva obce ve vztahu k pořizovateli a k projektantovi.

2.6.6 Procesy územního plánování

Jak již bylo uvedeno, cílem územního plánování je vyvážený rozvoj území založený na principech udržitelného rozvoje. V rámci procesu územního plánování dochází k významnému zásahu do vlastnických práv mnoha subjektů a zároveň k obraně veřejného zájmu. Aby bylo možné všechny tyto protichůdné požadavky naplnit, je třeba při zpracování územně plánovací dokumentace, a na úrovni obce především, zajistit jasnou komunikaci mezi jednotlivými aktéry. Zároveň je třeba zajistit předvídatelnost rozhodovacích procesů veřejné správy, tedy i chování místní samosprávy.

Obecně můžeme územně plánovací proces rozdělit do následujících kroků:

- Pořízení územního plánu
- Přípravné práce
- Návrh zadání územního plánu
- Zadání územního plánu
- Vyhodnocením vlivů územního plánu
- Úpravy návrhu územního plánu
- Posouzení návrhu územního plánu krajským úřadem
- Řízení o územním plánu
- Vydání územního plánu

2.6.6.1 Pořízení územního plánu

O **pořízení územního plánu** rozhoduje zastupitelstvo obce:

- z vlastního podnětu
- na návrh orgánu veřejné správy
- na návrh občana obce
- na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce
- na návrh oprávněného investora

Náklady na zpracování územního plánu hradí obec, která rozhodla o pořízení. V případě pořízení změny územního plánu, která vyplývá ze zásad územního rozvoje kraje nebo z jejich aktualizace, hradí takto vyvolané náklady kraj. Pokud je pořízení změny územního plánu vyvoláno výhradní potřebou navrhovatele, může obec podmínit její pořízení částečnou nebo úplnou úhradou nákladů navrhovatelem. Návrh na pořízení územního plánu se podává u obce, pro jejíž území se územní plán pořizuje, a obsahuje údaje umožňující identifikaci navrhovatele (včetně uvedení jeho vlastnických nebo obdobných práv k pozemku nebo stavbě na území obce), údaje o navrhované změně využití ploch na území obce, údaje o současném využití ploch dotčených návrhem navrhovatele, důvody pro pořízení územního plánu nebo jeho změny a návrh úhrady nákladů na pořízení územního plánu. Splňuje-li návrh všechny stanovené náležitosti, pořizovatel jej posoudí a se svým stanoviskem bezodkladně předloží k rozhodnutí zastupitelstvu obce příslušné k vydání územního plánu. O výsledku jednání zastupitelstva informuje obec navrhovatele a úřad územního plánování.

Pořizovatelem územního plánu a regulačního plánu je obecní úřad, kde územně plánovací činnost vykonává úředník vybavený potřebnou kvalifikací pro výkon územně plánovací činnosti. Kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti splňuje úředník nebo fyzická osoba, která má osvědčení zvláštní odborné způsobilosti a splňuje kvalifikační požadavky na vzdělání i praxi. Součástí rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu nebo jeho změny je i schválení osoby určeného zastupitele. Jeho úkolem je sledovat z pohledu samosprávy obce průběh pořizování územního plánu. Většinou se jedná o osobu, která má přiměřenou odbornost v oblasti územního plánování, architektury nebo stavitelství.

2.6.6.2 Přípravné práce

Přestože nejsou **přípravné práce** v zákoně explicitně pojmenovány, jsou nezbytnou součástí pořízení územního plánu nebo jiné územně plánovací dokumentace. Přípravné práce zabezpečuje pořizovatel ve spolupráci s dotčenými orgány a právnickými a fyzickými osobami, které se podílejí na využití území. Jedná se zejména o:

- stanovení měřítka zpracování dokumentace
- shromáždění dostupných podkladů a informací o území (zejm. aktuální územně analytické podklady pop. územní studie)
- další podklady, jako jsou například územní plány sousedních obcí či oborové dokumenty
- shromáždění záměrů na využití území – existující územně plánovací dokumentace a územně plánovací podklady (závaznými nadřazenými dokumentacemi jsou politika územního rozvoje (politika architektury a stavební kultury), územní rozvojový plán, zásady územního rozvoje a regulační plán vydaný krajem, správní rozhodnutí o území, podklady pořizované orgány státní správy

- vymezení řešeného území v mapových podkladech (u regulačních plánů)
- vyhodnocení podkladů a informací

Součástí přípravných prací rovněž bývá proces výběru zpracovatele, protože územně plánovací dokumentaci nezpracovává úřad územního plánování. V průběhu zadávacího řízení však není možné požadovat přímo návrhy řešení, neboť zákon o veřejných zakázkách neumožňuje požadovat v rámci podání nabídky řešení ani části budoucího předmětu zakázky, ledaže je pro tento účel použita zákonem předepsaná forma – soutěž o návrh. Zpracovatelem ÚPD může být autorizovaný architekt, kterému byla udělena autorizace pro obor územního plánování nebo autorizace bez specifikace oboru podle autorizačního zákona.

Stěžejním podkladem pro zpracování územního plánu, resp. jeho zadání, jsou územně analytické podklady a doplňující průzkumy a rozbory. Doplňující průzkumy a rozbory vznikají na základě přípravných prací, navazují na územně analytické podklady, a ty pak na základě podrobnějších průzkumů území v měřítku určeném pro konkrétní územní plán doplňují o aktuální zjištění. Jedná se např. o zjištění aktuálního stavu funkčního využití, nezastavěného území (včetně jeho dalších hodnot a specifik nepopsaných v územně analytických podkladech, které je třeba následně respektovat). Jejich výstupem je zejména stanovení hlavních problémů k řešení a potřebná zjištění ke zpracování koncepce uspořádání krajiny.

2.6.6.3 Návrh zadání územního plánu

Návrh zadání územního plánu projednává pořizovatel s dotčenými orgány, dalšími institucemi a s veřejností. Pořizovatel zašle návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům, sousedním obcím, krajskému úřadu. V případě pořizování územního plánu jiným obecním úřadem zašle pořizovatel návrh zadání též obci, pro kterou ho pořizuje. Pořizovatel doručí návrh zadání veřejnou vyhláškou.

K připomínkám, vyjádřením a podnětům uplatněným po lhůtách uvedených v zákoně se nepřihlíží. Dotčené orgány mohou k předloženému návrhu zadání územního plánu uplatnit požadavky formou vyjádření nebo stanoviska. Dotčené orgány mohou uplatnit požadavky na obsah územního plánu vyplývající z právních předpisů. Protože se nejedná o stanovisko, stavební zákon neukládá pořizovateli územního plánu dosáhnout s dotčenými orgány dohody o zohlednění jejich vyjádření. Dotčené orgány tedy nemohou na pořizovateli např. vymáhat převzetí konkrétních formulací z vyjádření dotčených orgánů ani nelze reálně předpokládat, že všechny jejich požadavky budou do úpravy návrhu zadání promítnuty. Dotčené orgány na úseku ochrany životního prostředí vydávají následující stanoviska.

- Stanovisko krajského úřadu v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí obsahující požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí (je-li uplatňován), s požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení, včetně požadavku na případné zpracování možných variant řešení.

- Stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny, který vyloučí nebo nevyloučí významný vliv na příznivý stav předmětů ochrany evropsky významných lokalit nebo ptačích oblastí a jejich celistvost. Orgán ochrany přírody své stanovisko řádně odůvodní, tzn. uvede podklady, ze kterých vycházel, úvahy, kterými se řídil při hodnocení podkladů a výkladu právních předpisů a důvod výrokové části stanoviska.

Projednávání s veřejností se oznamuje veřejnou vyhláškou, která je vystavena na 30 dnů. Po této době začíná 15denní lhůta pro uplatnění podnětů, kdy může každý sdělit své připomínky. Veřejné projednání při pořizování územně plánovací dokumentace nařizuje pořizovatel. Je-li to účelné nebo vyžaduje-li to rozsah řešeného území, nařídí pořizovatel více veřejných projednání na jím určených místech. O průběhu veřejného projednání vede pořizovatel písemný záznam. Příslušný správní orgán musí veřejnosti a dotčeným orgánům zajistit možnost seznámit se s návrhy zadání, s územně plánovací dokumentací nebo zprávami o jejím uplatňování ode dne vyvěšení veřejné vyhlášky. Toto jednání není ve fázi návrhu zadání povinné, ale z logiky územně plánovacího procesu je žádoucí, neboť poskytuje prostor pro participaci obyvatel.

Na základě uplatněných požadavků a podnětů pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem upraví návrh zadání a předloží jej ke schválení zastupitelstvu obce. Upravený návrh zadání územního plánu pořizovatel s dotčenými orgány již neprojednává. Pokud krajský úřad ve svém stanovisku k návrhu zadání uplatnil požadavek na posouzení územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí, nebo pokud orgán ochrany přírody ve svém stanovisku nevyloučil významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany evropsky významné lokality či ptačí oblasti, uvede pořizovatel v upraveném návrhu zadání, který předkládá zastupitelstvu obce ke schválení, požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (SEA). V odůvodněných případech nebo z podnětu dotčených orgánů chránících veřejné zájmy zastupitelstvo obce uloží v zadání zpracování konceptu územního plánu variantní řešení. Pak zadání územního plánu obsahuje požadavky na zpracování variant řešení a podmínky pro jejich posuzování. Tento postup však již byl v jedné z posledních novel stavebního zákona odstraněn, takže s konceptem zadání územního plánu se v praxi setkáváme již velmi ojediněle a časem vymizí úplně.

2.6.6.4 Zadání územního plánu schvaluje zastupitelstvo obce

Zadání územního plánu schvaluje zastupitelstvo obce, jejíhož území se územní plán týká. Na základě schváleného zadání územního plánu (nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu) pořizovatel pořídí pro obec zpracování návrhu územního plánu. Návrh územního plánu zpracovává zpracovatel, tj. autorizovaný architekt. Návrh územního plánu je složen z vlastního územního plánu a jeho odůvodnění. Každá z těchto částí se pak dělí na část textovou a grafickou.

2.6.6.5 Vyhodnocením vlivů územního plánu

Vyhodnocením vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území se rozumí vyhodnocení vlivů koncepce rozvoje území obce navržené územním plánem na vyváženost vztahu územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. Vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj je součástí návrhu územního plánu v případě, že zadání územního plánu obsahuje požadavek na jeho zpracování, vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj je pak obsaženo v odůvodnění návrhu územního plánu. Hlavním podkladem pro vyhodnocení jsou územně analytické podklady, pořizované úřadem územního plánování pro jeho správní obvod. Zpracování vyhodnocení zajišťuje pořizovatel územního plánu.

- **Posuzování vlivů na životní prostředí** (dále jen proces EIA, proces SEA) je v ČR upraveno zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění. Proces posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí je založen na systematickém zkoumání a posuzování jejich možného působení na životní prostředí. Smyslem je zjistit, popsat a komplexně vyhodnotit předpokládané vlivy připravovaných záměrů a koncepcí na životní prostředí a veřejné zdraví ve všech rozhodujících souvislostech. Cílem procesu je zmírnění nepříznivých vlivů realizace na životní prostředí.
- V rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí jsou posuzovány koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů, zpracovávaných v oblasti zemědělství, lesního hospodářství, myslivosti, rybářství, nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, energetiky, průmyslu, dopravy, odpadového hospodářství, telekomunikací, cestovního ruchu, územního plánování, regionálního rozvoje a životního prostředí včetně ochrany přírody. Dále jsou posuzovány koncepce, u nichž nutnost jejich posouzení s ohledem na možný vliv na životní prostředí, vyplývá ze zvláštního právního předpisu a dále koncepce spolufinancované z prostředků fondů EU. Tyto koncepce podléhají posuzování vždy, pokud je dotčené území tvořeno územním obvodem více než jedné obce. Pokud je dotčené území tvořeno územním obvodem pouze jedné obce, nebo pokud se jedná o změnu koncepce, podléhají tyto koncepce posouzení v případě, že se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.
- Pořizovatel oznámí místo a dobu konání společného jednání o návrhu územního plánu a vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, nejméně 15 dnů předem jednotlivě dotčeným orgánům, krajskému úřadu, obci, pro kterou je územní plán pořizován a sousedním obcím. Krajskému úřadu zároveň předá návrh územního plánu pro posouzení. Dotčené orgány vyzve k uplatnění stanovisek ve lhůtě 30 dnů ode dne jednání. Ve stejné lhůtě mohou sousední obce uplatnit připomínky. K později uplatněným stanoviskům a připomínkám se nepřihlíží. Pořizovatel doručí návrh územního plánu a vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, veřejnou

vyhláškou. Do 30 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. Pokud se zpracovává vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území, pořizovatel zašle stanoviska a připomínky příslušnému úřadu jako podklad pro vydání stanoviska k návrhu koncepce o posuzování vlivů na životní prostředí.

- Krajský úřad zašle pořizovateli stanovisko k návrhu územního plánu z hlediska zajištění koordinace využívání území a s ohledem na širší územní vztahy, v souladu s politikou územního rozvoje a územním rozvojovým plánem a s výjimkou územního plánu pro území hlavního města Prahy v souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Pokud nezašle stanovisko do 30 dnů od obdržení stanovisek, připomínek a výsledků konzultací, je možné územní plán vydat i bez jeho stanoviska. V případě, že krajský úřad upozorní ve stanovisku pořizovatele na nedostatky, lze zahájit řízení o územním plánu až na základě potvrzení krajského úřadu o odstranění nedostatků.

2.6.6.6 Úpravy návrhu územního plánu

V rámci úpravy návrhu **územního plánu** je třeba, aby pořizovatel vyhodnotil a dohodl návrh s dotčenými orgány. Nastává jedna z následujících variant:

- všechna stanoviska dotčených orgánů jsou kladná – není třeba další dohody, projednaná fáze je dohodnuta
- jednotlivé požadavky dotčených orgánů je potřeba dopracovat, doplnit; příslušným dotčeným orgánům pořizovatel musí písemně sdělit, jakým způsobem budou jejich požadavky zohledněny či zapracovány, pokud se dotčené orgány do určité doby k tomuto sdělení nevyjádří, považuje pořizovatel stanovisko za dohodnuté
- vyskytuje-li se více závažnějších stanovisek dotčených orgánů, pak je třeba postupovat následujícím způsobem – je třeba svolat koordinační jednání dotčených orgánů, které zaslaly stanoviska s požadavky na dopracování; je třeba rozeslat vyhodnocení všech stanovisek a způsob jejich zapracování všem dotčeným orgánům, které zaslaly stanoviska s požadavky na dopracování, pokud se dotčené orgány do určité doby k tomuto vyhodnocení nevyjádří, považuje pořizovatel stanoviska za dohodnutá.

Ve všech případech je třeba rozeslat vyhodnocení stanovisek a požádat o zaslání souhlasu s řešením jako dohody. Při řešení rozporů dotčených orgánů se postupuje podle správního řádu, a to tak, že pořizovatel oznámí rozpor nejblíže společně nadřízenému správnímu orgánu, který jejich spor rozhodne. Nemají-li správní orgány společně nadřízený správní orgán, projednají rozpor příslušná ministerstva, která jsou nadřízena těmto dotčeným orgánům. V případě bezvýslednosti dohadovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých dotčených orgánů bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě.

2.6.6.7 Posouzení návrhu územního plánu krajským úřadem

Posouzení návrhu územního plánu krajským úřadem – pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání návrhu územního plánu a zajistí řešení případných rozporů na základě vyhodnocení výsledků projednání, výsledku řešení rozporů a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, zajistí upravení návrhu. Dojde-li pořizovatel na základě výsledků projednání k závěru, že je potřeba pořídit nový návrh územního plánu, zpracuje ve spolupráci s určeným zastupitelem návrh pokynů pro jeho zpracování. K návrhu pokynů si pořizovatel vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu předloží pořizovatel spolu se zdůvodněním zastupitelstvu obce ke schválení.

2.6.6.8 Řízení o územním plánu

Řízení o územním plánu – upravený a posouzený návrh územního plánu, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, a oznámení o konání veřejného projednání pořizovatel oznámí veřejnou vyhláškou. Veřejné projednání návrhu a vyhodnocení se koná nejdříve 15 dnů ode dne oznámení. K veřejnému projednání pořizovatel přizve jednotlivě obec, pro kterou je územní plán pořizován, dotčené orgány, krajský úřad a sousední obce, a to nejméně 30 dnů předem. Veřejné projednání při pořizování územně plánovací dokumentace nařizuje pořizovatel. Je-li to účelné nebo vyžaduje-li to rozsah řešeného území, nařídí pořizovatel více veřejných projednání na jím určených místech. O průběhu veřejného projednání vede pořizovatel písemný záznam.

Při veřejném projednání se stanoviska, námitky a připomínky uplatňují písemně a musí být opatřeny identifikačními údaji a podpisem osoby, která je uplatňuje a připojí se k záznamu o průběhu veřejného projednání. Stanoviska, námitky a připomínky podané písemně před veřejným projednáním se v záznamu uvedou s odkazem na jejich znění, které se k záznamu připojí. Ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje, se nepřihlíží. Námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. V námitkách vlastníci uvedou:

- výhrady k podobě územního plánu
- odůvodnění námitky
- odůvodnění zásahu do svých vlastnických práv
- údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva
- vymezení území dotčeného námitkou.

Rozdíl mezi **připomínkou** a **námitkou** je důležitý. Pořizovatel a zastupitelstvo obce jsou povinni se připomínkami zabývat jako podkladem pro územní plán, mají tedy povinnost je „pouze" zohlednit. O námitkách ale musí rozhodnout. Toto rozhodnutí obsahuje vlastní odůvodnění, které se uvede jako součást odůvodnění územního plánu.

Veřejnost může být při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti. Zástupcem veřejnosti může být fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům. Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání, zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu. Návrhy doručí dotčeným orgánům a krajskému úřadu jako nadřízenému orgánu a vyzve je, aby k nim ve lhůtě 30 dnů od obdržení uplatnily stanoviska.

Dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, pořizovatel si vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky. Upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání. Je-li na základě projednání nutné návrh územního plánu přepracovat, zpracuje pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem nové zadání a předloží je ke schválení zastupitelstvu obce, pro kterou je územní plán pořizován.

2.6.6.9 Vydání územního plánu

Vydání územního plánu – pořizovatel spolu s určeným zastupitelem jako zástupcem obce vyhodnotí výsledky veřejného projednání a doplní odůvodnění územního plánu, zejména o návrh rozhodnutí o námitkách a o vyhodnocení připomínek. Po projednání a dohodách s dotčenými orgány a s kladným stanoviskem nadřízeného orgánu je územní plán připraven na vydání. Pořizovatel předkládá zastupitelstvu příslušné obce návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním.

V případě, že zastupitelstvo obce s návrhem souhlasí, je přijat, a tím je územní plán schválen, tj. zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje (územním rozvojovým plánem), s územně plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu.

V případě, že zastupitelstvo obce nesouhlasí s předloženým návrhem územního plánu nebo s výsledky jeho projednání, vrátí předložený návrh pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání nebo jej zamítne.

Obec je povinna uvést do souladu územní plán s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem a schválenou politikou územního rozvoje. Do té doby nelze rozhodovat podle částí územního plánu, které jsou v rozporu s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem nebo s politikou územního rozvoje.

2.7 ZÁVĚR

Územní plánování je oborem, který se vyvíjí relativně pomalu a u něhož je přijetí nových principů vždy během na dlouhou trať. Z pohledu aktérů územního plánování je však tímto přístupem zajištěna již několikrát zmíněná předvídatelnost kroků veřejné správy. V dlouhodobém časovém horizontu lze očekávat, že dojde k dalšímu sblížení principů územního a strategického plánování tak, jak je tomu na západ od našich hranic. Pravděpodobně tak v budoucnu dojde ke zmírnění regulačních opatření na úrovni celých obcí a měst, která se budou více řídit principy strategického plánování, přičemž výstavba bude probíhat na základě nějaké formy zastavovacích plánů, jak tomu ostatně již na našem území bylo v 19. století a v první třetině 20. století. Nový stavební zákon přináší na úseku územního plánování změny, které nebudou tak zásadní jako v případě části týkající se stavebních úřadů. Za pozitivní lze považovat navrhovanou digitalizaci procesů, větší unifikaci formy zpracování územních plánů, a to jak v jejich grafické, tak i textové části.

2.8 POUŽITÁ LITERATURA

- PŘICHYSTAL, Aleš; MAŠTÁLKA, Martin (2022): Územní a strategické plánování rozvoje obce. In PŘÍRUČKA PRO ČLENA ZASTUPITELSTVA OBCE po volbách v roce 2022. URL<https://www.smocr.cz/cs/novinky/a/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-obce-po-volbach-v-roce-2022>
- Ministerstvo pro místní rozvoj (2015): Metodika strategického řízení rozvoje obcí. URL <https://www.obcepro.cz/data/metodika_rizeni_obce_a_hodnoceni_pro.pdf
- Ministerstvo pro místní rozvoj (2015): Metodika kontroly a hodnocení realizace programu rozvoje obce. URL <https://www.obcepro.cz/data/metodika_rizeni_obce_a_hodnoceni_pro.pdf>
- VŠB-TU Ostrava (2006): Příprava, tvorba a realizace strategických plánů obcí a mikroregionů. URL <http://alkut.cz/regrozvoj/strat_plan_obce_mikroreg.pdf>
- Ministerstvo pro místní rozvoj, Portál strategické práce v České republice: URL <https://www.mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/uvodni-strana>
- Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje, Informační web územního plánování. URL <https://portal.uur.cz/>
- Zákon č. 283/2021 Sb. stavební zákon. URL <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2021-283>
- Vyhláška č. 500/2006, o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů. URL <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-500>

3 SPOLUPRÁCE OBCÍ V ČR

Česká republika je charakteristická značnou fragmentací sídelní struktury. Velký počet malých obcí nahrává meziobecní spolupráci a je-li dobře nastavena, přináší obcím zajímavé výhody. V českém právním prostředí je možné využít řadu možností pro meziobecní spolupráci. Velkým tématem současné veřejné správy je tzv. **profesionalizace práce** **dobrovolných svazků obcí**, které na poli meziobecní spolupráce sehrávají nejvýznamnější roli.

3.1 SÍDELNÍ STRUKTURA A VÝCHOZÍ POZICE PRO SPOLUPRÁCI OBCÍ V ČR

Podle údajů Eurostatu patří ČR v rámci celé EU (např. společně s Francií a Slovenskem) k zemím, kde je největší počet obcí, a tím i nejnižší počet obyvatel na průměrně velkou obec. V současné době je podle údajů Českého statistického úřadu v ČR 6 258 obcí, z toho čtyři vojenské újezdy. Celkový počet obcí do 500 obyvatel činí 3 391, což je 54 % z celkového počtu. Obcí nad 10 000 obyvatel je celkem 129, což jsou zhruba 2 % z celkového počtu. Průměrný počet obyvatel na jednu obec je v ČR zhruba 1 700, což řadí ČR k zemím s nejnižším průměrným počtem obyvatel na jednu obec v Evropě.

Tab. 1: Počet obcí a počet obyvatel a jejich podíly v jednotlivých velikostních kategoriích obcí v ČR.

Velikostní kategorie obcí	Počet obcí	%	Počet obyvatel	%
méně než 200 obyv.	1 399	22,4	174 840	1,6
200–499 obyv.	1 991	31,8	654 815	6,1
500–999 obyv.	1 373	21,9	971 419	9,1
1 000–1 999 obyv.	782	12,5	1 089 990	10,2
2 000–4 999 obyv.	441	7,0	1 334 056	12,5
5 000–9 999 obyv.	143	2,3	985 982	9,2
10 000–19 999 obyv.	68	1,1	963 747	9,0
20 000 – 49 000 obyv.	43	0,7	1 282 905	12,0
50 000–99 999 obyv.	12	0,2	862 558	8,1
100 000 obyv. a více	6	0,1	2 382 465	22,3
Celkem	**6 258**	**100**	**10 701 776**	**100**

Zdroj: ČSÚ, 2022.

Tento stav je na jednu stranu velmi demokratický, a to nejen z pohledu 6 254 legitimně zvolených samospráv, ale také z pohledu zapojení občanů, zastupitelů, do veřejného dění.

Na druhou stranu se tento systém může zdát značně neefektivní a limitovaný, a to především v ekonomických možnostech malých obcí či nižší kvalitě veřejných služeb. Pro malé obce je velmi náročné samostatně se pouštět do velkých investičních projektů

či zajišťovat služby pro obyvatelstvo např. ve školství, odpadovém hospodářství, sociálních službách nebo dopravní obslužnosti. Jako problém se také jeví nedostatek personálních kapacit obecních úřadů na malých obcích.

Tuto fragmentaci sídelní struktury ČR a z ní vyplývající dopady na řízení efektivity veřejných služeb lze teoreticky řešit dvěma způsoby:

- **slučováním obcí** – ať již direktivně nebo (finančním) tlakem na nejmenší obce;
- snahou o **větší spolupráci obcí** a její podporu ze strany státu, např. prostřednictvím legislativy nebo finanční podpory v rámci rozpočtového určení daní apod.

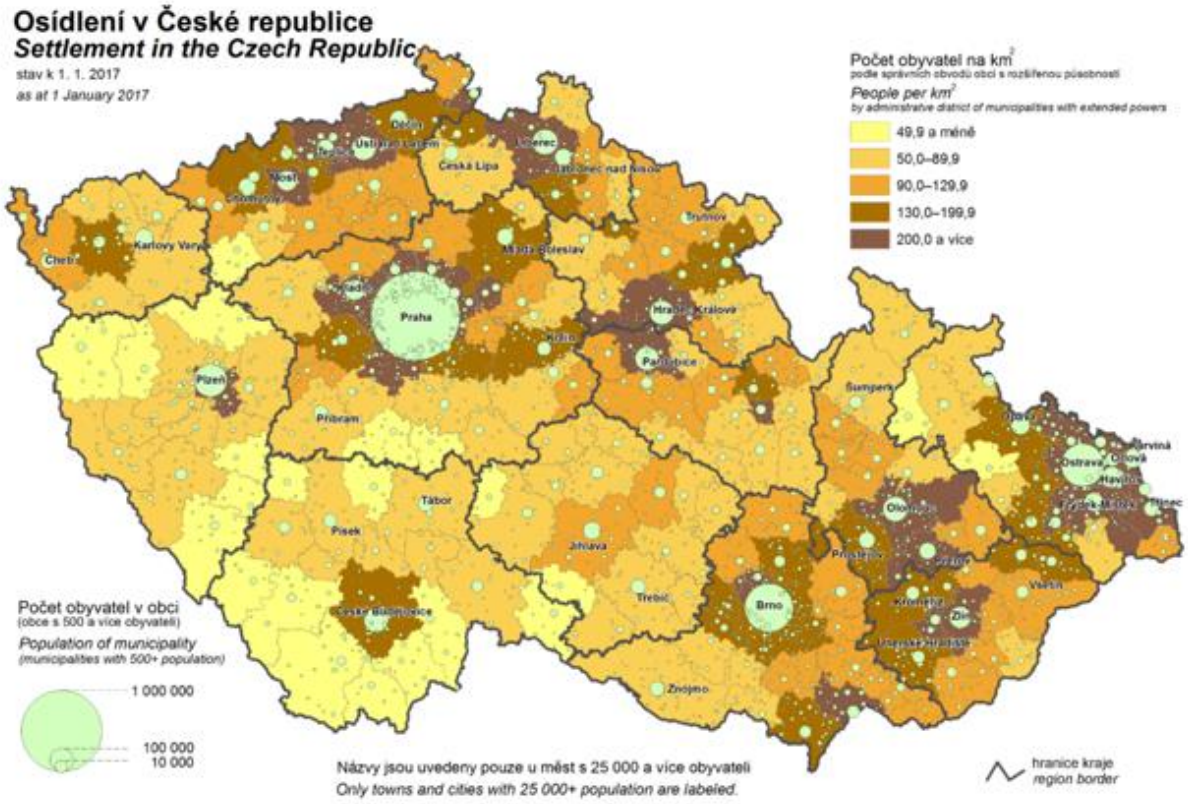
Oba způsoby řešení mají své zastánce i odpůrce. Někteří volají spíše po slučování obcí, přičemž jejich hlavními argumenty je organizační a ekonomická racionalita. Jedná se zejména o úspory z rozsahu. V mnoha státech Evropy, např. v Nizozemí a Dánsku tak v minulosti již postupovali. Na druhou stranu příznivci slučování obcí přiznávají, že v českých podmínkách a s ohledem na historické okolnosti, nelze o slučování obcí prakticky uvažovat. Obce se slučovaly na území tehdejší Československé socialistické republiky, avšak po roce 1989 jejich počet opět rychle narostl. Mnohé obce, které byly direktivně sloučeny, se oddělily, a tak opět osamostatnily.

Nelze přehlédnout, že existence malých obcí přináší mnohá pozitiva. V malých obcích se daří komunitní pospolitosti a jejich občané mají víceméně oprávněný pocit, že mohou ovlivňovat rozhodování ve svém bydlišti. Důvěra občanů v místní politiky a správu věcí veřejných je tak v malých obcích větší než ve velkých městech a rozhodně mnohem silnější než důvěra k politice na úrovní krajské a celostátní. Místním komunitám s vlastní identitou je svěřena prostřednictvím instituce obce pravomoc rozhodovat o svém rozvoji. Negativním jevem velkého počtu malých obcí je, že obtížně zvládají množství svěřených agend s minimálním nebo dokonce žádným profesionálním personálním zázemím.

3.2 MIKROREGIONY

Věnujme se tedy především tématu spolupráce obcí. V samostatné působnosti mohou mezi sebou spolupracovat zcela volně. Základní právní normou, která spolupráci obcí řeší, je zákon o obcích. Nejběžnější formou institucionalizované spolupráce je vytváření dobrovolných svazků obcí (DSO) – **mikroregionů**. Svaz měst a obcí ČR v rámci projektu *„Systémová podpora meziobecní spolupráce v rámci správních obvodů obcí s rozšířenou působností“* ověřoval fungování 710 mikroregionů. Pro ustavení mikroregionu je nutná vůle obcí spolupracovat. O vstupu do mikroregionu rozhoduje zastupitelstvo příslušné obce. Obce jsou velice často členy více mikroregionů najednou. Členství obce hned v několika mikroregionech tak čistě z pragmatického hlediska vede ke tříštění zdrojů, úsilí i aktivit, proto bývá u řady obcí členství v některém z mikroregionů pouze formální záležitostí.

Situaci území ČR názorně dokládá následující obrázek „*Osídlení v České republice*“, kde je dobře viditelný rozdíl mezi urbanizovanými oblastmi velkých měst a venkovskými regiony.



Obr. 6: Osídlení v České republice
Zdroj: ČSÚ, https://www.czso.cz/csu/czso/osidleni-v-ceske-republice

3.3 FORMY SPOLUPRÁCE OBCÍ V ČR

Meziobecní spolupráce prostřednictvím mikroregionů je bez výrazných omezení. Zákon o obcích v tomto směru uvádí určité oblasti, které jsou spíše inspirativní, a jde pouze o příklady možné spolupráce obcí. Každopádně by měl být splněn obecný předpoklad srozumitelnosti a konkrétnosti jednotlivých stanovených cílů, aby v konečném důsledku nebylo sporu o zaměření činnosti daného mikroregionu.

Mikroregiony tak mohou obce zakládat jako právnické osoby naplňující jediný společný cíl nebo také jako právnické osoby, které se podílejí na naplňování většího množství společných cílů sdružených obcí. Druhá varianta umožňuje flexibilnější fungování organizace především s ohledem na to, že předmět činnosti mikroregionu musí být součástí stanov, tedy základního dokumentu, jež upravuje celou strukturu této právnické osoby. Pokud by šlo o svazek obcí zaměřený na jednu jedinou specifickou činnost, byla by s každým rozšířením činnosti mikroregionu spojena změna stanov a následná nutnost zápisu do rejstříku svazků obcí, který vede příslušný krajský úřad. Ačkoliv to zákon výslovně neříká, z koncepce mikroregionů spíše vyplývá zaměření

na daleko hlubší spolupráci, než je realizace jediného společného cíle (úkolu), k němuž ve většině případů nemusí být nutně založena a zřízena samostatná právnická osoba. Mikroregion by ideálně měl být takovou organizací, která napomáhá obcím při výkonu samostatné působnosti a podporuje rozvoj poskytovaných veřejných služeb, a to při zachování možnosti každé obce vyvíjet vlastní činnost i v rámci oblastí, v nichž působí mikroregion, do něhož je obec zapojena. Znamená to tedy, že připojení dané obce k mikroregionu primárně neomezuje výkon samostatné působnosti obce.

Členství obce ve více mikroregionech není příliš vhodné, tříští se tím síly obce jak organizační, tak i finanční. Naopak účast obce **v dalších sdruženích** je někdy z logiky náplně jejich činnosti nutná nebo minimálně výhodná. Příkladem může být sdružení velkého počtu obcí pro zabezpečení veřejné dopravy, pro zásobování pitnou vodou apod.

Formy spolupráce obcí v ČR lze rozdělit do několika kategorií, a to podle různých hledisek.

Obecně lze spolupráci obcí dělit takto:

- **účel spolupráce**:
    - jednorázová spolupráce – zpravidla investičního charakteru (např. vybudování společného vodovodu, příjezdové komunikace apod.)
    - trvalá spolupráce – zpravidla zajištění kontinuální potřeby (např. koordinovaný rozvoj území, svoz a likvidace komunálních odpadů, propagace regionu, provoz společné čistírny odpadních vod apod.)
- **geografické hledisko**:
    - mikroregionální úroveň
    - regionální (krajská) úroveň
    - celostátní úroveň
    - mezinárodní úroveň
- **časové hledisko**:
    - krátkodobá (jednorázová) spolupráce
    - dlouhodobá spolupráce

V praxi se zpravidla řada hledisek kombinuje či spíše je obvyklá kombinace, která se také u spolupráce logicky předpokládá. Jistě lze najít desítky různých příkladů v jednotlivých kategoriích spolupráce či kombinace různých hledisek. Velmi časté jsou případy, kdy se z jednorázové krátkodobé spolupráce vyvine dlouhodobá kontinuální spolupráce.

3.4 PRÁVNÍ FORMY SPOLUPRÁCE OBCÍ

Spolupráce obcí je právně zakotvena v zákoně o obcích (obecní zřízení), ale upravují ji také další zákonné normy. Uvedeme pouze ty nejpoužívanější, a to v samostatné a přenesené působnosti obcí.

Samostatná působnost obcí

Svazek obcí

Tato právní forma vychází ze zákona o obcích a představuje základní model meziobecní spolupráce. Jde o právnickou osobu vytvořenou k prosazování společných zájmů obcí.

Společná účast v obchodních korporacích

Zákon o obchodních korporacích nahrazuje v určitých částech obchodní zákoník, a to od 1. 1. 2014. Spolupráce má charakter společné účasti v obchodních společnostech a družstvech. Jde například o firmy zakládané pro svoz odpadu, dodávky pitné vody apod.

Spolek

Spolek je definován v novém občanském zákoníku. Kromě obcí mohou být v této právní formě také účastny fyzické osoby. V případě spolků je nutné zdůraznit, že tato právní forma je pro samotnou spolupráci obcí vyloučena v § 47 obecního zřízení. Připouští se však pro spolupráci mezi obcemi a právnickými a fyzickými osobami (§ 54 obecního zřízení).

Veřejnoprávní smlouvy v zákoně o obecní policii

Zákon o obecní policii definuje možnost, kdy obce v rámci jednoho kraje mohou mezi sebou uzavírat veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů obecní policie. Vedle toho lze v krizovém stavu uzavřít veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí strážníků obecní policie.

Přenesená působnost obcí

Veřejnoprávní smlouva o výkonu přenesené působnosti

Tento způsob spolupráce obcí je definován v zákoně o obcích a ve správním řádu. Tuto veřejnoprávní smlouvu mezi sebou mohou uzavírat obce patřící do téhož správního obvodu obce s rozšířenou působností. V praxi se jedná například o projednávání přestupků. Předmětem těchto veřejnoprávních smluv nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí, například stavebnímu úřadu.

3.5 SPOLUPRÁCE PROSTŘEDNICTVÍM PROFESIONÁLNĚ FUNGUJÍCÍCH MIKROREGIONŮ

V meziobecní spolupráci se v poslední době dynamicky rozvíjí spolupráce obcí prostřednictvím tzv. profesionálně fungujících mikroregionů. Profesionálně fungující mikroregion můžeme charakterizovat podle těchto kritérií:

- Dobrovolný svazek obcí – mikroregionem rozumíme subjekt, který je založen a funguje podle zákona o obcích
- Mikroregion má profesionální aparát, tedy zaměstnance, které mikroregion zaměstnává nebo mají s mikroregionem jiný smluvní vztah o vykonávání služeb pro mikroregion a jeho členské obce
- Mikroregion vykonává pro své členské obce určité služby

Proti tomu tzv. formálně fungující mikroregion je subjekt, který vykonává pouze základní aktivity, které jsou předepsány zákonem o obcích (např. volba statutárních zástupců, schválení rozpočtu, schválení výsledků přezkumu hospodaření apod.) nebo v nepravidelných časových intervalech uskutečňuje společné projekty zpravidla malého finančního rozsahu.

Zaměstnancem rozumíme fyzickou osobu, která má s mikroregionem uzavřený pracovněprávní vztah podle zákoníku práce. Nemusí nutně jít o pracovní smlouvu na plný pracovní úvazek. Předpokládají se také smlouvy na zkrácený pracovní úvazek nebo dohoda o pracovní činnosti a dohoda o provedení práce. V určitých případech se lze setkat také se smluvním vztahem s fyzickou nebo právnickou osobou podnikající, a to na základě mandátní smlouvy k určitým činnostem, jako je například účetnictví.

Obecně, hovoří-li se o definici služeb mikroregionu, jde o takové aktivity, které by členská obec mikroregionu musela vykonávat sama nebo za pomocí jiné fyzické či právnické osoby, a které dobrovolně přenáší na mikroregion za účelem „*odlehčení*“ nebo spíše z důvodu nedostatečné kapacity v oblasti know-how, časové náročnosti nebo nedostatku personálu.

Zpravidla jsou to aktivity takříkajíc sekundárního charakteru. Do primárních aktivit je možno zařadit základní aktivity obce při výkonu samostatné a přenesené působnosti, jako je vydávání nařízení a vyhlášek obce, především tedy taxativně vyjmenované aktivity podle zákona o obcích. Do sekundárních aktivit lze zařadit takové, které obec dělat může, ale nemusí a tyto aktivity nejsou zákonem o obcích jasně definované. Konstatuje se, že obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a že při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Rozsah péče je však pojmem značně obecným a velmi subjektivním.

3.6 KATEGORIE AKTIVIT VYKONÁVANÝCH PROFESIONÁLNĚ FUNGUJÍCÍMI MIKROREGIONY PRO SVÉ ČLENY – OBCE

Vybrané aktivity jsou řazeny abecedně, tedy ne podle důležitosti nebo četnosti užívání.

Dotační poradenství

Dotační poradenství je jednou ze základních aktivit. Patří k němu průběžné informování členských obcí o potenciálních nebo vyhlášených grantových programech, zpracování žádostí do grantových programů a jejich administrace. Ta zahrnuje nejen dohled nad realizací dotačně podpořených projektů, ale také zpracování monitorovacích a závěrečných zpráv nebo zpráv o udržitelnosti projektů. Pro efektivní činnost mikroregionu je důležitá neustálá komunikace mezi členskými obcemi a mikroregionem tak, aby mikroregion měl k dispozici dostatečné a aktuální informace o záměrech obcí a mohl rychle reagovat na vyhlášené nebo připravované grantové programy.

Koordinace společných projektů

Také ji lze zařadit mezi základní aktivity profesionálně fungujících mikroregionů. V rámci této kategorie mikroregion po organizační stránce zajišťuje realizaci projektů, kde je nositelem projektu přímo daný mikroregion nebo „*nositelská*“ obec, jež projekt zastřešuje za vícero obcí. V praxi se lze setkat s projekty v oblasti rozvoje cestovního ruchu (např. značení cyklotras či vybudování mobiliáře podél cyklotras, budování naučných stezek, marketingové kampaně apod.), stavby liniových staveb (např. komunikace, vodovody, kanalizace apod.), nákupy techniky na údržbu veřejného prostranství ve více obcích, opravu drobných sakrálních staveb v mikroregionu. Obecně jde o takové projekty, které se uskutečňují na území více obcí nebo na ně mají dopad, a proto je nutný koordinující subjekt.

Koordinované nákupy komodit nebo realizace společných výběrových řízení

V rámci této aktivity je mikroregion organizátorem jednotné poptávky a následného nákupu dané komodity, nejčastěji elektrické energie, plynu nebo datových a telekomunikačních služeb. V praxi systém funguje tak, že mikroregion se organizačně postará o výběrové řízení na jednoho dodavatele dané komodity či služby pro více subjektů, mezi které lze zařadit obce nebo jimi zřízené organizace. Mikroregion tedy zorganizuje a tzv. vysoutěží výhodnější podmínky pro více subjektů, než kdyby soutěž organizovaly jednotlivé subjekty samostatně. Např. jednotkové ceny za silovou elektrickou energii mohou dosahovat úspor až v řádech desítek procent. Samotné smlouvy o dodávce elektrické energie nebo plynu se uzavírají jednotlivě se subjekty, které byly do společné poptávky zahrnuty. Tyto smlouvy však obsahují podmínky, které mikroregion získal soutěží. Dále se lze setkat s organizací společných výběrových řízení na opravy majetku obcí, například komunikací, kanalizací, nemovitostí

apod. Efekt a způsob provedení je stejný jako u koordinovaného nákupu komodit. Především je patrný vliv na výhodnější cenu pro obce při větším objemu prací.

Poradenství pro obce v oblasti státní správy

Toto poradenství zahrnuje služby mikroregionu pro členské obce v oblastech výkonu státní správy, se kterým obce přijdou do styku, tedy např. v pomoci při územním a stavebním řízení, problematice životního prostředí, problematice dopravy apod. Mikroregion pomáhá především se zajištěním patřičné dokumentace, při vyplnění patřičných formulářů, při zajištění patřičných kontaktů apod.

Problematika a agenda GDPR

V rámci této aktivity je mikroregion často v pozici tzv. pověřence a pomáhá členským obcím se zpracováním a dodržováním patřičných metodických dokumentů v oblasti GDPR.

Propagační aktivity

Propagaci lze zařadit mezi základní aktivity profesionálně fungujících mikroregionů. Aktivity zahrnují například vydávání propagačních materiálů o mikroregionu, provoz mikroregionálních internetových stránek, spolupráci se subjekty působícími v cestovním ruchu apod.

Příprava a organizace výběrových řízení

Jde o činnosti začínající od přípravy zadávací dokumentace přes samotné vyhlášení výběrového řízení, hodnocení nabídek až ke konečnému rozhodnutí o výběru nejvhodnějšího dodavatele a následné administrace procesu. Mikroregiony zajišťují dílčí i kompletní služby v různých druzích výběrového řízení, tedy od zjednodušeného až k podlimitnímu, respektive nadlimitnímu řízení. Tyto činnosti mohou mikroregiony zajišťovat nejen pro společné akce, ale také pro jednotlivé obce. V tom případě je samozřejmě konečné rozhodnutí už na příslušné obci. Mikroregiony dále provozují pro členské obce profily veřejných zadavatelů, a to zpravidla centrálně na jedné internetové adrese, nejčastěji na internetové adrese daného mikroregionu.

Příprava a zpracování strategických dokumentů obcí

Tato aktivita zahrnuje pomoc mikroregionu při přípravě a zpracování strategických dokumentů, jako jsou např. programy rozvoje obce a akční plán obce. Mikroregion zpracovává pro danou obec podkladové analytické materiály a dále koordinuje návrhovou část strategického dokumentu. Ve spolupráci s vedením obcí zpracovává mikroregion materiály do takové úrovně, která je předkládána pro jednání zastupitelstva. Se součinností mikroregionu se lze

setkat také při územním plánování, kdy mikroregion zajišťuje objednateli (obec), zadavateli (místně příslušný úřad obce s rozšířenou působností) a zpracovateli (autorizovaný architekt) územního plánu potřebné informace o území.

Servis v oblasti informačních a komunikačních technologií

Tato kategorie aktivit zahrnuje poradenství a součinnost mikroregionu vůči obcím v takových agendách, jako je například Czech POINT, datové schránky nebo profil veřejného zadavatele. Kromě toho, že mikroregion pomáhá obcím s nastavením daného systému a s proškolením uživatelů, může také pomoci se vzděláváním zaměstnanců obecních úřadů v oblasti informačních technologií.

Zpracování pasportů a drobných projektových dokumentací

Mikroregion zajišťuje obcím zpracování pasportů. Zde je velmi důležitá součinnost obce, aby dokumenty měly patřičnou vypovídací hodnotu a aktuálnost. Vlastní-li mikroregion vhodný software, lze pasporty zpracovat a zapracovat také do systému GIS (geografický informační sytém). Mikroregion zpracovává též jednoduché projektové dokumentace pro projekty obcí. Zpravidla se lze setkat s takovou úrovní projektové dokumentace, která nevyžaduje patřičnou autorizaci od oprávněné osoby (projektanta). V praxi značně záleží na poptávce členských obcí po konkrétních službách, ceně služby či na míře důvěry obcí v management mikroregionu. Profesionální systém spolupráce obcí je potenciálně výhodný i pro další úrovně spolupráce obcí, a to např. v ekonomické nebo právní oblasti. Ekonomickou oblastí rozumíme účetní služby mikroregionu pro více obcí nebo pomoc při sestavování a řízení rozpočtů obcí. V oblasti práva jde především o metodickou podporu při změnách legislativy, která se přímo dotkne provozu obcí, jako je třeba problematika nakládání s majetkem obcí, vydávání obecně závazných vyhlášek nebo vedení správních řízení.

3.7 PROJEKT SYSTÉMOVÁ PODPORA MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE V RÁMCI SPRÁVNÍCH OBVODŮ OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ

Tento projekt (zkráceně Meziobecní spolupráce) realizoval Svaz měst a obcí ČR od května 2013 do listopadu 2015. Do projektu se zapojily obce ze 185 správních obvodů obcí s rozšířenou působností (z celkových 205 správních obvodů). To znamená, že na 90 % území ČR je zpracována analýza možností spolupráce obcí.

Obsahem projektu bylo vytvoření podpory spolupráce obcí s odborným a administrativním zázemím ve většině územích správních obvodů obcí s rozšířenou působností, tedy vybudování malých týmů Pracovníků, které by na území správního obvodu obce s rozšířenou působností řešily určitá témata, a to za metodické podpory ze strany SMO ČR. Cílem projektu bylo podpořit společné strategické plánování a řízeně

poskytovat veřejné služby v samostatné působnosti obcí na základě principů meziobecní spolupráce. **Výstupem projektu byl také inspirativní výčet kategorií a aktivit, které mohou být mikroregiony poskytovány**. Tomuto výčtu předcházela analýza příkladů tzv. dobré praxe.

3.8 VÝČET KATEGORIÍ A AKTIVIT, KTERÉ MOHOU BÝT MIKROREGIONY POSKYTOVÁNY

Dotační management

- monitorování dotačních výzev a průběžné informování konkrétních potenciálních žadatelů o vypsané výzvě
- příprava žádosti o dotaci
- projektové řízení, zpracování monitorovací zprávy, žádostí o platbu
- vyúčtování dotace, účast na kontrolách poskytovatelů dotací
- řízení udržitelnosti projektu

Ekonomické agendy

- zajištění základních účetních prací pro obce (pokladna, úhrada faktur)
- zpracování účetnictví a účetních a finančních výkazů
- sestavení a řízení rozpočtu, závěrečný účet obce
- koordinace servisních zásahů na ekonomickém softwaru od odborných firem
- vzdělávání pro správu ekonomických agend územních samosprávných celků

IT podpora

- elektronické podpisy a certifikáty, jejich aktualizace
- práce s datovými schránkami
- vedení spisové služby
- přístup k základním registrům
- funkčnost pracoviště Czech POINT
- zajištění systému vzdělávání,
- správa informačních systémů obce (webové stránky, úřední deska)

Právní podpora

- příprava podkladů pro jednání zastupitelstva, a dalších orgánů obce
- příprava smluv pro nakládání s nemovitostmi (kupní a nájemní) včetně souvisejících úkonů (zveřejnění)
- spolupráce na zápisech ze zasedání zastupitelstva, formální správnost včetně procesu zveřejnění

- právní poradenství pro nemajetkovou agendu obcí
- organizace výběrových řízení na zaměstnance obecních úřadů
- legislativní činnost obcí (vydávání obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí)
- informování o změnách legislativy s dopadem na fungování obcí
- podpora při vedení správních řízení

Rozvoj obce

- koordinace a podpora při tvorbě rozvojových dokumentů obcí, např. Program rozvoje obce dle metodiky MMR
- údržba a úklid komunikací a veřejné zeleně v intravilánu i extravilánu
- správa lesního majetku obcí, společné obchodování s dřevní hmotou
- provozování vodovodů, kanalizací a čističek odpadních vod
- dostupnost základních služeb obyvatelstvu (zásobování obyvatel, základní služby)
- prosazování společných zájmů

Technická a stavební podpora

- příprava jednoduchých dokumentací k ohlášení staveb a jejich oprav
- příprava dokumentace k výběru dodavatele u jednoduchých staveb
- zajištění rozhodnutí (povolení) podle stavebního zákona nebo zvláštních zákonů
- zajištění technického dozoru investora, výkon koordinátora bezpečnosti práce a inženýrsko-investorské činnosti a jednání s dodavateli
- evidence (pasporty) majetku obce, zavedení Geografického informačního systému (GIS), vyjádření obce k existenci sítí ve správě obce

Veřejné zakázky

- příprava podkladů pro veřejné zakázky
- rozeslání výzev na podání nabídek
- organizace a zajištění práce výběrových komisí
- provozování profilu zadavatele, zveřejňování smluv na profilu zadavatele a další související úkony
- elektronické dražby dodávek
- organizace společných nákupů

3.9 FINANCOVÁNÍ

Systém **financování profesionálně fungujícího mikroregionu je jednou z klíčových otázek,** kterou je nutné před spuštěním celého systému vyřešit. Není dán předpisem, záleží na dohodě členských obcí. Rozhodující je co největší spravedlnost při rozhodování o finančních příspěvcích jednotlivých obcí. Žádná členská obec by neměla mít pocit, že dotuje ty ostatní. V opačném případě se může stát, že zastupitelstvo takové obce rozhodne o vystoupení ze svazku.

Každopádně se vždy najde nějaký **systém členských příspěvků** podle daného klíče (např. počet obyvatel, velikost katastru apod.), který je doplněn o další zdroj příjmu mikroregionu. Nejčastěji se objevuje procentuální odměna pro mikroregion za kladně schválený dotovaný projekt, který mikroregion pro obec připravoval, nebo odměna za určitou vykonanou aktivitu (např. zpracované výběrové řízení, zpracovaný pasport apod.).

Financování profesionálně fungujícího mikroregionu by každopádně mělo být tzv. **vícezdrojové, aby systém byl schopen odolat riziku výpadku některého z příjmů.** Pro zajištění základního chodu mikroregionu (nájem, základní správa účetnictví, zpracování auditu či obnova internetové domény) je vhodné mít nastaveny fixní příjmy, nejlépe formou členských příspěvků. Ustavení výše členských příspěvků by se mělo zakomponovat do nějakého závazného dokumentu, tedy například do stanov, do smlouvy o založení dobrovolného svazku obcí nebo do dokumentu přijatého členskou schůzí mikroregionu.

Dále je vhodné mít nastaven **systém plateb za konkrétní služby**. Aby byl systém trvale udržitelný, musí generovat pro plátce (členské obce) patřičné přínosy. V praxi by tedy systém měl být nastaven na linii: vykonaná služba – platba za službu. Výše plateb by měla být cenově konkurenceschopná při zajištění odpovídající kvality. V případě, že cena bude dlouhodobě nad tržní hodnotou, je systém rizikový z pohledu odchodu klientů (členských obcí) k levnější konkurenci. Funguje-li profesionální mikroregion s cílem poskytovat služby bez nutnosti generovat zisk, je tento stav dosažitelný. Klientům (obcím, nestátním neziskovým organizacím) musí být jasné, kolik daná aktivita (služba) stojí. Je tedy nutné mít vypracovaný ceník služeb a ten mít schválen členskou schůzí či jiným pověřeným orgánem mikroregionu (např. radou mikroregionu). V praxi se lze setkat s tím, že u služeb v oblasti dotací je odměna pro mikroregion procentuálně závislá na výši zajištěných finančních prostředků. U jiných služeb, např. u administrace výběrových řízení, u zpracování konkrétního dokumentu (např. pasportu komunikací či strategického plánu rozvoje obce) se cena služby odvíjí od hodinové sazby či konkrétní částky za danou službu.

Možnost financovat provoz mikroregionu dotačními prostředky krajů nebo státu je aktuálně minimální. Některé kraje mají nárazově, tedy nepravidelně, vyhlášeny

grantové programy na pomoc mikroregionům s běžným provozem. Na úrovni státu není aktuálně finanční nástroj, jak provozně pomoci mikroregionům v ČR.

3.10 SPOLUPRÁCE OBCÍ PROSTŘEDNICTVÍM MÍSTNÍCH AKČNÍCH SKUPIN

Specifickou oblastí spolupráce obcí jsou tzv. místní akční skupiny (MAS) pracující na principech metody Leader. Tato metoda funguje na principu místního partnerství veřejného a soukromého sektoru (podnikatelské sféry a neziskového sektoru) pod záštitou konkrétní MAS. Metody Leader se mohou účastnit subjekty působící na území, které je geograficky, ekonomicky a sociálně homogenní a žije zde minimálně 10 000 a maximálně 100 000 obyvatel (velikost sídel má horní hranici 25 000 obyvatel). Zastoupení veřejného sektoru, který nejčastěji zastupují obce nebo svazky obcí, nesmí překročit 49 %. Každá MAS musí mít právní subjektivitu, nejčastěji se setkáte s právní formou obecně prospěšné společnosti či spolku.

Obecně lze hovořit o významné roli obcí a mikroregionů, které často stály při vzniku místních akčních skupin. Obce jsou také významnými finančními partnery pro fungování místních akčních skupin.

3.11 ZÁVĚR

V podmínkách administrativního členění ČR je **meziobecní spolupráce jedním z faktorů umožňujících další rozvoj veřejné správy.** Tato forma rozvoje veřejné správy, především pak na samosprávné úrovni, je nezbytná zejména pro malé obce, které nedisponují patřičným personálním aparátem a ve většině případů nemají ani uvolněného starostu.

Jestliže aktivity v meziobecní spolupráci a **službách pro obce vykonávají lidé z daného regionu,** kteří mají patřičné zázemí a znalosti, lze to jen vítat. Takoví zaměstnanci mikroregionů jsou náležitě motivováni ke kvalitně odvedené práci, jelikož jde o region, se kterým jsou osobně propojeni.

Značnou roli pro nastavení systému spolupráce mezi obcemi hraje počet obcí mikroregionu, homogenita území a existence jednoho či více center mikroregionu.

3.12 POUŽITÁ LITERATURA

- VLČEK, Lukáš (2022): Spolupráce obcí v ČR. In PŘÍRUČKA PRO ČLENA ZASTUPITELSTVA OBCE po volbách v roce 2022. URL<https://www.smocr.cz/cs/novinky/a/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-obce-po-volbach-v-roce-2022>
- Český statistický úřad. URL <https://www.czso.cz/>
- Český statistický úřad, Osídlení v ČR. URL <https://www.czso.cz/csu/czso/osidleni-v-ceske-republice>
- Národní síť Místních akčních skupin, z. s. URL <https://www.nsmascr.cz/>
- Svaz měst a obcí ČR, Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR v rámci území správních obvodů obcí s rozšířenou působností. URL <https://www.smocr.cz/cs/projekty/ukoncene-projekty/meziobecni-spoluprace>
- Zákon o obcích (obecní zřízení). URL<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>
- Zákon o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů. URL<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-248>, zrušen 1. 1. 2014
- Zákon o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem. URL <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-314>
- Zákon občanský zákoník. URL <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1964-40>, zrušen 1. 1. 2014
- Zákon správní řád. URL< https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1964-40>
- Zákon obchodní zákoník. URL <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1964-40>, zrušen 1. 1. 2014
- Zákon České národní rady o obecní policii. URL <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-553>
- Zákon o sdružování občanů. URL <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1990-83>, zrušen 1. 1. 2014
- Zákon občanský zákoník. URL <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89>
- Zákon o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích). URL <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-90>

4 OBCE A EVROPSKÁ UNIE

Evropská politika soudržnosti (jinak také kohezní politika, *pozn.: koheze = soudržnost*) spočívá ve snižování ekonomických a sociálních rozdílů (disparit) mezi členskými státy a jejich regiony. Politika soudržnosti tvoří jeden z hlavních investičních nástrojů Evropské unie (EU) již více než 20 let.

Hlavním nástrojem jsou právě **fondy EU**, jejichž prostřednictvím žadatelé o finanční podporu čerpají prostředky do oblastí, kde jsou vymezeny rozdíly mezi evropským standardem a úrovní v daném regionu. Hovoříme o principu solidarity uvnitř EU, kdy vyspělejší a ekonomicky silnější státy přispívají méně rozvinutým státům a regionům. Vyrovnávání rozdílů v rámci EU pak vede ke zvyšování kvality života obyvatel celé EU.

Finanční podporu v programovém období 2021–2027 je možné čerpat prostřednictvím:

- strukturálních fondů
- investičních fondů
- komunitárních programů
- modernizačního fondu

Evropské fondy se zaměřují na jednotlivé oblasti podpory – dopravu, regionální rozvoj, vědu, výzkum a inovace, vzdělávání, zdravotnictví, životní prostředí, zaměstnanost a sociální sféru. Základním smluvním dokumentem mezi ČR a EU pro čerpání evropské podpory zůstává také pro toto sedmileté období **Dohoda o partnerství** (Dohoda o partnerství ČR pro programové období 2021-2027).

Nová podoba politiky soudržnosti je ovlivněna geopolitickým a finančním vývojem, kdy se EU musela vyrovnat s odchodem Velké Británie, čelila a znovu čelí migrační krizi, překonává pandemii covid-19 a nyní i dopadem války na Ukrajině.

Během programového období EU 2021–2027 může ČR čerpat rekordní částku – téměř 1 bilion korun.

Dříve, než pojmenujeme základní strukturu evropských fondů, je dobré si připomenout princip fungování EU – sdílení pravomocí členských států, které se dříve chovaly autonomně a dnes díky tomuto sdílení mají v řadě oblastí koordinovaný postup. Základní evropskou strukturu tvoří:

- **Evropský parlament** – členy jsou přímo volení zástupci občanů členských států
- **Evropská rada** (pozor – nikoliv Rada Evropy) kde jednají hlavy států a čelných představitelů EU o globálních prioritách
- **Rada Evropské unie**, kde hájí své zájmy vlády členských států na úrovni ministrů

- **Evropská komise** – členy jsou komisaři pro jednotlivé oblasti navržení členskými státy a schválení Evropským parlamentem
- **Soudní dvůr EU**, **Evropská centrální banka** a **Evropský účetní dvůr**

4.1 DOTACE V ŽIVOTĚ OBCÍ

Největší a nejvyužívanější skupinu evropských fondů tvoří **Evropské strukturální a investiční fondy** (fondy EU). Do této rodiny patří následující fondy:

- **Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF)** – objemem finančních prostředků je to největší fond, určený pro podporu zejména investičních, infrastrukturních projektů s cílem vyváženého a rovnoměrného rozvoje v jednotlivých regionech EU.
- **Evropský sociální fond (ESF)** – podporuje neinvestiční projekty v oblasti rozvoje zaměstnanosti, jako je rekvalifikace a profesní vzdělávání, pomoc mladým lidem a různým znevýhodněným skupinám obyvatelstva, podporuje vzdělávací programy a kapacity pro výzkum a vývoj.
- **Fond soudržnosti (CF) –** je určený k podpoře rozvoje regionů, kde je hrubý národní důchod pod 90 % průměru EU, kam stále patří i ČR. Je zaměřený na projekty rozvoje dopravní infrastruktury silniční a železniční, ochrany životního prostředí, podpory energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů.
- **Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EAFRD) –** cílí na zvyšování konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví a ochrany životního prostředí a krajiny, na adaptaci vyvolanou změnou klimatu a řízení přírodních zdrojů.
- **Evropský námořní a rybářský fond (EMFF) –** v našich podmínkách se jeho využití týká podpory vnitrozemského rybolovu, odbahňování rybníků, zlepšování akvakultury a vodní biodiverzity.

Roli národního orgánu pro koordinaci Evropských strukturálních a investičních fondů v ČR plní Ministerstvo pro místní rozvoj, Národní orgán pro koordinaci. Veškeré informace lze nalézt na webových stránkách www.dotaceeu.cz.

V programovém období 2021–2027 mohou obce žádat o finanční podporu prostřednictvím **operačních programů** (OP), do kterých se promítá územní a urbánní dimenze:

- Integrovaný regionální operační program (IROP)
- OP Doprava (OP D)
- OP Technologie a aplikace pro konkurenceschopnost (OP TAK)
- OP Jan Amos Komenský (OP JAK)
- OP Životní prostředí (OP ŽP)

- OP Spravedlivá transformace (OP ST) – pouze pro regiony s útlumem těžby uhlí (Moravskoslezský, Ústecký a Karlovarský kraj)
- OP Zaměstnanost (OP Z)
- OP Technická pomoc (OP TP)
- OP Azylového, migračního a integračního fondu (OPAMIF)

Programové období 2021–2027 je postaveno na pěti prioritách politiky soudržnosti, cílech investiční politiky EU:

1. **Inteligentní** Evropa/Česko – podpora inovací, digitalizace, ekonomické transformace, malých a středních podniků
2. **Zelená** Evropa/Česko – podpora oběhového hospodářství, čisté městské mobility, energetických úspor a obnovitelných zdrojů
3. **Propojenější** Evropa/Česko – podpora mobility a strategických dopravních sítí
4. **Sociální** Evropa/Česko – podpora zvyšování kompetencí, odborných dovedností, rozvoje vzdělávání, sociálního začleňování a rovného přístupu ke zdravotní péči
5. Evropa/Česko **blíže občanům** – podpora místně vedených strategií rozvoje a udržitelného rozvoje měst

Samostatnou podporou je pak transformace uhelných regionů, v případě ČR jsou to kraje Moravskoslezský, Ústecky a Karlovarský, prostřednictvím **Fondu spravedlivé transformace** (*JTF – Just Transiton Fund*). Žadatelé pak mohou žádat o finanční podporu z OP ST.

Novinkou mezi evropskými zdroji financí je pak nástroj **REACT-EU**, který reaguje na pandemii covid-19. Tato mimořádná podpora byla spuštěna již v roce 2020 v končícím programovém období a je primárně určena na posílení zdravotnictví a sociální infrastruktury. Čerpání této podpory probíhá prostřednictvím známého IROP.

4.2 ÚZEMNÍ DIMENZE

Také v programovém období 2021–2027 hraje významnou úlohu **územní dimenze**. Umožňuje usměrňovat a koncentrovat podporu z operačních programů v rámci integrovaných nástrojů pro specifické typy území.

Mezi tyto nástroje patří:

- **Integrované územní investice** (ITI) – podpora k naplňování integrovaných územních strategií 13 aglomerací a metropolitních oblastí vymezených Ministerstvem pro místní rozvoj: Pražská, Brněnská a Ostravská metropolitní oblast, Ústecko-chomutovská, Olomoucká, Hradecko-pardubická, Plzeňská, Liberecko-

jablonecká, Českobudějovická, Karlovarská, Zlínská, Mladoboleslavská a Jihlavská aglomerace.

- **Komunitně vedený místní rozvoj** (CLLD) – prostřednictvím místních akčních skupin (MAS) je to nástroj podpory pro venkovský prostor a menší sídla až do 25 000 obyvatel. Realizace integrovaných projektů CLLD bude podpořena z pěti programů (IROP, Strategický plán společné zemědělské politiky, OP Z+, OP ŽP, OP TAK).

Města a obce mohou čerpat podporu jak prostřednictvím integrovaných nástrojů, tak na základě vyhlašovaných individuálních výzev v jednotlivých operačních programech.

Vedle Evropských strukturálních a investičních fondů existuje řada dalších, specificky zaměřených nadnárodních fondů zřizovaných Evropskou unií. Mezi ně patří:

- **Komunitární programy** financované přímo z rozpočtu EU a řízené Evropskou komisí. Jejich společnými rysy jsou evropský dopad podporovaných projektů a spolupráce partnerů z různých členských zemí.
- Důležitou skupinou jsou **programy evropské územní spolupráce** (INTERREG), které podporují přeshraniční, meziregionální a nadnárodní spolupráci partnerů. Podpora je zaměřena na inovace, zelené energie, oběhové hospodářství, ochranu životního prostředí, ekologizaci městské mobility, zlepšení dopravních spojení. Tyto programy jsou postaveny na principu vedoucího partnera, který nese odpovědnost za realizaci projektu a dalších partnerů v rámci podílejících se zemí. V rámci spolupracujících partnerů mají společnou přípravu, realizaci, financování a personální zabezpečení projektu.

4.3 NÁRODNÍ PROGRAMY PODPORY

Hlavní role evropských fondů při financování podpory regionálního rozvoje je nepochybná, ale neměli bychom pominout význam **národních programů podpory**.

- jsou to nástroje jednotlivých resortních ministerstev, jak plnit národní priority projektované do regionů a zároveň tak podporovat rozvoj na místní úrovni
- vytvářejí se také k podpoře oblastí a aktivit, které nelze financovat z fondů EU
- mezi resorty s největší nabídkou národních dotačních titulů patří MŠMT, MMR, MK, MZe a MV.

Samostatnou kapitolou je potom **Národní plán obnovy**, který má pomoci Evropě, tedy také ČR, oživit národní ekonomiky po dvouleté pandemii covid-19. V šesti komponentách (*digitální transformace, fyzická infrastruktura a zelená tranzice, vzdělávání a trh práce, podpora podnikání, výzkum a inovace, zdraví a odolnost obyvatel*) můžeme do roku 2026 vyčerpat až 175 miliard korun. Řada výzev bude také cílena přímo na obce.

Česká republika také jako jedna z prvních zemí začala čerpat prostředky z **Modernizačního fondu** – programu, ze kterého půjdou v následujících 10 letech investice v minimálním objemu 150 miliard korun na „zelené“ projekty. Zdrojem Modernizačního fondu jsou prostředky z emisních povolenek v systému EU. Žadateli o podporu záměrů snižování energetické náročnosti, obnovitelných zdrojů energie a modernizace energetické infrastruktury mohou být zástupci veřejného i soukromého sektoru, malé i velké podniky.

4.4 POZITIVA ☺ A ÚSKALÍ ☹ DOTACÍ

Za dobu členství ČR v EU změnily v podstatě všechny obce výrazně svou tvář. ČR je po dosavadní dobu členství **stále čistým příjemcem** financí z EU (tzn., že příspěvek do rozpočtu EU je nižší než evropské finanční subvence do rozvoje naší země) a na našich sídlech je to vidět. Ve veřejném prostoru, na veřejné infrastruktuře je přínos dotací na první pohled patrný. Sídliště, školy, veřejné budovy, komunikace, cyklostezky, parky, náměstí a veřejný prostor – to je jen úzký výčet zejména investiční podpory EU. K tomu je třeba připojit financování neinvestičních aktivit – vzdělávacích, sociálních, komunitních programů, podpora kultury, sportu, cestovního ruchu. A samozřejmě připomínáme také velké infrastrukturní projekty státního významu (silnice, dálnice, železnice), které obce pozitivně ovlivňují, byť nejsou těmi, kteří je administrují.

Evropská podpora, investiční i neinvestiční, pozvedla kvalitu života v ČR, pozvedla kvalitu sídel, ve kterých žijeme. Z tohoto pohledu pozitivní dopad nezpochybnitelně převažuje nad komplikacemi a úskalími, které praktický život s dotacemi přináší.

Následující praktické zkušenosti a popis současného stavu mohou Vás, kteří se s dotační problematikou dostanete do kontaktu, užitečně informovat. Mohou se stát vodítkem, kudy se vydat nebo čeho se vyvarovat.

Problematické oblasti dotační politiky:

- komplikovaný způsob administrace
- nejednotná metodika operačních programů, která se navíc v průběhu období může měnit
- právní nejistota, kdy výsledek jedné kontroly nemusí znamenat shodu s kontrolou další
- komplikované kontrolní mechanismy, ústící ve vícenásobné kontroly, někdy s rozdílným výsledkem
- nestabilní či nedostatečné personální zabezpečení administrace projektů ze strany řídicích orgánů
- měnící se časová osa, zpoždění spouštění programů

- rostoucí kriminalizace čerpání podpory

Konkrétní zkušenosti z realizovaných projektů jsou v některých případech absurdní, přičemž může docházet k sankcionování:

- při realizaci projektů efektivnějším či úspornějším řešením
- při bagatelních změnách, které nemají vliv na výsledek, tedy dosažení cíle projektu
- formalistickým lpěním na administrativně stanovených pravidlech, která jsou v rozporu s logikou a zdravým rozumem

4.5 ÚVAHA O REALIZACI PROJEKTŮ S FINANČNÍ PODPOROU Z EVROPSKÝCH NEBO NÁRODNÍCH ZDROJŮ

Při úvaze o realizaci projektů s finanční podporou z evropských nebo národních zdrojů si musíte kladně odpovědět na následující otázky:

1) **Je projekt v souladu se strategickými dokumenty rozvoje obce, které zase vychází ze strategií krajů?** Bude-li totiž záměr v kolizi se strategií rozvoje, žádost o podporu nemůže být úspěšná.

2) **Postarali jsme se o kvalifikovaný a důvěryhodný projektový management?** Požádat o dotaci je pouze počátek dlouhého a nijak jednoduchého procesu administrace projektu v průběhu jeho realizace, při jeho dokončení a v době jeho udržitelnosti. Udržitelnost projektu je zcela zásadní. Při neplnění kritérií po dobu udržitelnosti, která je zpravidla 5 let, ale může být i delší, vám hrozí nejen vrácení dotace, ale také sankce až do výše 100 % poskytnuté sumy. Zkušenosti říkají, že získání finanční podpory je úspěchem, úspěšné dokončení administrace projektu bez závad a sankcí je úspěchem na druhou a výsledkem profesionálně a precizně odvedené práce. Pokud nemáte možnost zajistit projektový management interně, důkladně studujte reference a výsledky před vypracováním smluvní podoby externího projektového řízení.

3) **Máme k dispozici odpovídající finanční zdroje pro realizaci záměru?** Je třeba brát v úvahu, že většinu projektů musí žadatel tzv. předfinancovat v plné míře a k vyplácení podpory dochází až v průběhu realizace (etapizované projekty), nebo po ukončení (*ex-post*). Nesmíme také pominout, že dotace zpravidla nepokrývá financování projektu ze 100 % a je třeba spoluúčasti příjemce dotace. Výše spoluúčasti závisí na stanovených pravidlech a pohybuje se od 5 % až do 60 % i více u projektů s částečným komerčním využitím. V neposlední řadě musíme do finanční rozvahy zapojit budoucí náklady spojené s provozem.

4) **Máme dostatečný zdroj informací a zkušeností?** Tyto služby pro samosprávy vykonává např. Svaz měst a obcí ČR.

Důvody neúspěšnosti většiny projektů, které nebyly podpořeny, jsou obecně tři:

1. Projektová žádost nesplnila kritéria přijatelnosti a formálních náležitostí a byla vyřazena z dalšího hodnocení
2. Projekt nebyl doporučen k financování kvůli nízké kvalitě zpracování projektu nebo převisu žádostí nad alokovanými prostředky
3. Projektová žádost byla stažena žadatelem

4.6 DOPORUČENÍ PRO ŽADATELE

Doporučení pro žadatele lze shrnout do následujících bodů:

- Podrobně promyslete a zvažte přínosy a efektivitu uvažovaného projektu, i vzhledem k finanční stránce – jak realizační, tak provozní
- Připravujte záměry, směřující k projektové žádosti, s dostatečným předstihem, připravte záměrů více a neupínejte se na jediný. Tím zvýšíte pravděpodobnost podpory alespoň některých projektů
- Při přípravě žádosti odstraňte veškeré nejasnosti konzultací s odborníky na Centrech regionálního rozvoje, nebo s řídicími orgány operačních programů
- Nepodceňte erudici a potřebnou velikost projektového týmu, který je nezbytný nejen pro přípravu záměru, ale zejména po celou dobu jeho realizace

Připravte si dostatečnou dávku trpělivosti, která je nezbytná pro řadu nepředvídatelných komplikací, které s sebou administrace přináší. Mnohdy se nutné kroky a postupy mohou zdát až iracionální, ale bez jejich naplnění může být realizace projektu ohrožena.

4.7 VÝHLED DO BLÍZKÉ BUDOUCNOSTI A PRŮBĚH PROGRAMOVÉHO OBDOBÍ 2021–2027

Při přípravě aktuálního programového období zpracoval Svaz měst a obcí ČR **Analýzu potřeb měst a obcí ČR**, aby bylo možné poskytnout státním orgánům podklad, který odráží reálné potřeby v jednotlivých typech území. Analýza byla postavena na hloubkovém dotazníkovém šetření, kdy byla oslovena všechna členská města a obce Svazu. Z analýzy zpětné vazby (ve spolupráci s Univerzitou Karlovou) jsme poznali základní skupiny problémů měst a obcí.

- **Doprava** – největšími problémy zatížená oblast z pohledu bezpečnosti, plynulosti a udržitelnosti. Zasahuje veškerou dopravní infrastrukturu (chodníky, silnice, cyklodopravu, parkování), obce trápí celková dopravní přetíženost a nedostatečná organizace dopravy.

- **Infrastruktura sídel, jejich fyzické prostředí a zázemí –** rezonuje zanedbaná, neodpovídající a poškozená infrastruktura. Stejně tak otázky životního prostředí ve vztahu ke kvalitě ovzduší a hlukové zátěži. Aktuální je též otázka brownfieldů a jejich revitalizace a otázka snižování energetické náročnosti provozu měst.
- **Ekonomický potenciál sídel** – jeho nedostatečné využití souvisí hlavně s nesouladem poptávky a nabídky na trhu práce, s nedostatek ploch pro průmyslové využití a služby. Do popředí vystupuje potřeba duálního vzdělávání, vzdělávání v oblasti informačních technologií, výraznější podpory vědy, výzkumu a inovací.
- **Sociální prostředí sídel** – problémy začínají od nedostatečné dostupnosti sociálních služeb, bezpečnosti, přes výskyt sociálně patologických jevů, bezdomovectví až po významný fenomén a hlavní výzvu současnosti i do budoucna: fenomén stárnutí populace.
- **Nedostatečné služby v obcích** – zejména u menších obcí rezonuje potřeba zachovat základní služby, u všech pak dostupné bydlení, kvalitní a dostupnou zdravotní péči.
- **Systémové požadavky měst a obcí** – je nezbytné dívat se na rozvoj sídel optikou budoucnosti, kdy současné problémy už nemusí být aktuální. Razantně zvýšit flexibilitu veřejné správy, včetně nastavení dotační politiky, která neodpovídá vysoké dynamice změn a vývoje ve společnosti. Orientovat se na koncepční, tedy koordinovaný přístup k řešení problémů.

4.8 PROCESNÍ POŽADAVKY

Je podstatné **koncentrovat se na dosažení výsledku**, který má podpora přinést, nikoliv na proces samotný, jak se k výsledku dojde. Má tak jít o proces flexibilní s ohledem na časové, finanční a věcné hledisko, vedoucí k řešení s maximální efektivitou. Pružnější přístup je také žádoucí v případě změn při realizaci projektu. Při hodnocení potřebnosti a přínosu projektu má být maximálně uplatněn princip formulace projektů vycházejících z reálných potřeb, tedy „*stavba odspodu*“.

Nezbytným předpokladem pro všechny, kteří jsou zapojeni do administrace evropské podpory, je **předvídatelnost a právní jistota**. Je stále třeba posilovat vzájemnou důvěru mezi žadateli, národními a evropskými orgány. Česká republika má přijímat pouze právní předpisy nezbytné pro implementaci politiky soudržnosti, vedoucí k celkovému zjednodušení a lepší srozumitelnosti dotačních pravidel, vyvarovat se přidávání dodatečných národních parametrů. Od toho se také odvíjí **jednotné metodické prostředí** a sjednocení postupů pro všechny unijní fondy. Mají se tak jednoznačně stanovit cíle, výsledky a výše finančních prostředků. Je také účelné, tam kde je to možné, následné kontroly (*ex post*) přesunout do pozice prevence (*ex ante*) s jasně stanovenými a dodržovanými termíny a výsledky, závaznými a trvale platnými.

Trvalým požadavkem zůstává **snížení administrativní náročnosti**. Dokumentace pro žádost by měla být zjednodušená a jednotná pro různé programy, nejlépe

převedením do elektronického systému přejímajícího automaticky údaje z veřejných registrů. Výklad požadavků má být pak jednotný a vyhovující požadavkům všech kontrolních orgánů. Stejně tak časová osa má být vyvážená a přiměřená všem stádiím administrace projektů – přípravy, realizace i ukončení.

V neposlední řadě, s ohledem na nejednotnost výkladu veřejné podpory, by se neměla v rámci posílení právní jistoty veřejná podpora vztahovat na integrované nástroje, tedy nástroje pro rozvoj specifických územních celků.

4.9 POUŽITÁ LITERATURA

- KULHÁNEK, Petr (2022): Obce a Evropská unie. In PŘÍRUČKA PRO ČLENA ZASTUPITELSTVA OBCE po volbách v roce 2022. URL<https://www.smocr.cz/cs/novinky/a/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-obce-po-volbach-v-roce-2022>
- Dohoda o partnerství v programovém období 2021–2027. URL<https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/kohezni-politika-po-roce-2020/priprava-obdobi-2021-2027/s/verejna-konzultace-k-prvnimu-navrhu-dohody-o-partn>
- Zákon o obcích (obecní zřízení). URL<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>
- Zákon o zadávání veřejných zakázek. URL<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-134>
- Zákon o finanční kontrole. URL<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-320>
- Zákon o rozpočtových pravidlech. URL<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-218>
- Zákon o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje. URL<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-215>
- Programové období 2021–2027. URL<https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/kohezni-politika-po-roce-2020>
- Národní plán obnovy. URL<https://www.planobnovycr.cz/>
- Modernizační fond. URL<https://www.sfzp.cz/dotace-a-pujcky/modernizacni-fond/>
- Centrum pro výzkum měst a regionů (2017): Analýza potřeb měst a obcí ČR, syntetické shrnutí zjištění z dotazníkového šetření. Výzkumná zpráva. URL <https://www.smocr.cz/Shared/Clanky/6597/analyza-potreb-mest-a-obci-cr-synteticke-shrnuti.pdf>

5 DISKUTOVANÉ OTÁZKY ZE SEMINÁŘŮ

Jsou svazky obcí (mikroregiony) jedinou formou meziobecní spolupráce?

Ne, nejsou. Záleží na konkrétním obsahu meziobecní spolupráce. Obce mohou kromě právní formy, definované zákonem o obcích, zvolit i další právní formy. Pro určité činnosti zakládají obce také obchodní společnosti, a to například pro takové formy spolupráce jako je odpadové hospodářství, vodohospodářství, lesní hospodářství atd.

Jako starosta přece vím, co v obci chci udělat. Na co k tomu ještě tvořit nějaký dokument (Program rozvoje obce)?

Starosta to sice ví, má to v hlavně srovnané, ale ostatní (např. Rada obce, zastupitelé obce, případně i občané) to vědět nemusejí. Starosta takový dokument možná nepotřebuje, ale ostatní ho potřebují. I když v malé obci leží většina úkolů na starostovi, tak rozhodování o budoucnosti obce je společná zodpovědnost všech zastupitelů. Od starostů v této souvislosti někdy zaznívá, že zastupitelé se moc nezapojují a že jsou pasivní. O to větší důvod, proč se začít společně bavit o rozvoji obce. Program rozvoje obce je důležitý pro zajištění kontinuity rozvoje mezi jednotlivými volebními obdobími nebo při indispozici starosty. Nemělo by se tak stát, že s výměnou starosty „odejdou“ i rozvojové plány obce.

Nebudou nás konkrétní aktivity svazovat při žádostech o dotace? Jak můžeme něco plánovat, když přesně nevíme, kdy a na co budou vypsány dotace?

Konkrétní aktivity naopak zvyšují šanci získat dotace. Umožňují s předstihem rozpracovávat dokumentaci a chystat se na podání dotační žádosti. V první fázi si musíte bez ohledu na dotace sepsat, co v obci potřebujete. Potom samozřejmě následuje záležitost financování, kdy je jasné, že dost věcí bez dotace nebo jiné podpory nezrealizujete. Bez ohledu na aktuální dotační výzvy ale stejně u nejpotřebnějších věcí musíte zpracovat projekt a případně i získat stavební povolení, abyste byli připraveni, až přijde možnost si podat žádost o podporu z dotační výzvy (během několika měsíců od vyhlášení do ukončení výzvy to už nestihnete). Tato příprava může někdy trvat i několik let. Přesné názvy aktivit nemusejí být formulačně totožné s názvem žádosti o dotaci. Pokud by dotační podmínky vyžadovaly něco v programu měnit, tak to lze zvládnout formou schválení aktualizace programu rozvoje na nejbližším jednání zastupitelstva.

Co a jak do programu rozvoje ještě zařadit?

Program rozvoje obce může být ambiciózní, ale měl by zůstat realistický. Tvoří-li návrhovou část aktivity pouze v podobě seznamu, z něhož obec vybírá každoročně projekty do rozpočtu obce, tak počet a finanční náročnost úkolů nehraje velkou roli. Platnost Programu rozvoje obce může být také delší. Při rozpracování aktivit v tabulce je při pohledu na roky realizace a náklady zřejmé, že zařazení všech aktivit, jejichž realizaci obec plánuje, by působilo nereálně. Proto metodika tvorby Programu rozvoje obce zavádí zásobník aktivit, kde jsou uvedeny aktivity, na které obec v období platnosti Programu rozvoje obce nebude mít prostředky, nebo u nichž se realizace předpokládá později. V případě nalezení finančních zdrojů, či jiné změně, je možné aktivitu ze zásobníku přesunout do realizace. Zásobník může mít podobu seznamu aktivit s komentářem.

Jaké jsou nejčastější chyby při tvorbě strategického dokumentu?

- Strategie je zpracována jen formálně s cílem získat dotaci, tedy nikoliv na základě vůle regionálních/obecních aktérů dosáhnout určité změny;
- Důraz na analytickou část strategie, a naopak strategická a implementační část je slabá. Malý počet návrhů je maskován velkým rozsahem celého dokumentu.
- Strategie přeceňuje význam, atraktivitu a zdroje vlastní lokality/obce. Většinou se jedná o ambiciózní megalomanské záměry typu veletrh, aquapark apod;
- Strategický plán dělá na „klíč“ poradenská firma bez zapojení obce a občanů. Bez participace všech relevantních aktérů na tvorbě strategie nelze počítat s dlouhodobou podporou přesahující jedno volební období;
- Spíše obce zpracovávají analýzy než strategie (mnoha dat bez interpretace). Nekompetentní práce s výsledky kvantitativních výzkumů (bez interpretace a hledání souvislostí v datech), chybí srovnávací analýzy s jinými městy/obcemi;
- Strategie obcí nemají prioritizaci cílů a jsou jen seznamem „co bychom rádi v obci dělali“.

10 kroků k získání dotace

Postup získání dotace z EU fondů zahrnuje několik základních kroků. Jako žadatelé bychom měli začít vytvořením projektového záměru, pokračovat přes vybrání vhodného programu až po zpracování a předložení žádosti o podporu. Pokud bude projekt schválen, nastává jeho realizace, k níž se váží další povinnosti. Podívejme se, jak vypadá dotační systém z pohledu žadatele krok za krokem.

Více na https://dotaceeu.cz/cs/jak-ziskat-dotaci/10-kroku-k-ziskani-dotace

6 CVIČNÝ TEST

1. Komunikace je nedílnou a důležitou součástí strategického řízení, a to především u obcí, u kterých je tak podporována transparentnost a otevřenost. Vytvořený a schválený Program rozvoje obce ukazuje hlavní problémy obce a konkretizuje jejich řešení. Určuje také cílový stav, který je zastupitelstvem přijímán jako žádoucí. Hlavním propagátorem musí být osoba odpovědná za rozvoj obce, tedy nejčastěji:

   A) starosta obce

   B) tajemník úřadu

   C) vedoucí majetkového oddělení

2. K provázání strategických dokumentů s rozpočtem obce slouží:

   A) roční akční plány

   B) střednědobý výhled rozpočtu obce

   C) krátkodobý výhled rozpočtu obce

3. Námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti.

   A) O námitkách se musí rozhodnout.

   B) Námitky se „pouze“ zohlední.

   C) Během řízení o územním plánu se zabýváme pouze připomínkami; ostatní ignorujeme.

4. Nesplnění povinnosti udržitelnosti projektu může mít za následek vrácení:

   A) části nebo celé částky dotace

   B) části částky dotace

   C) celé částky dotace

5. Nosnou normou regionální politiky ČR je:

   A) zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

   B) nařízení vlády č. 428/2021 Sb., o přípustné míře veřejné podpory v regionech soudržnosti České republiky

   C) Sdělení č. 266/1998 Sb., o přístupu České republiky ke Konvenci o Organizaci pro ekonomickou spolupráci a rozvoj a Dodatkovým protokolům č. 1 a č. 2

6. O pořízení územního plánu rozhoduje:

   A) zastupitelstvo obce

   B) rada obce

   C) finanční výbor obce

7. Pro investory jsou nejzajímavější plochy, které v současné době nejsou zastavěné, ale územní plán jejich zástavbu umožňuje. Jsou to tedy stavební pozemky, které jsou poptávány, a jejichž cena se může převodem z nezastavitelných do zastavitelných ploch zvýšit o stovky i tisíce procent. Tyto plochy se nazývají:

    A) zastavitelné plochy

    B) stabilizované plochy

    C) plochy přestavby

8. Roli národního orgánu pro koordinaci Evropských strukturálních a investičních fondů v ČR plní:

    A) Ministerstvo pro místní rozvoj

    B) Ministerstvo vnitra

    C) Ministerstvo financí

9. ____ je definován v novém občanském zákoníku. Kromě obcí mohou být v této právní formě také účastny fyzické osoby.

    A) Spolek

    B) Svazek obcí

    C) Společná účast v obchodních korporacích

10. Strategické myšlení obsahuje:

    A) systémový pohled, představivost, otevřenost, zaměření na cíl, smysl pro realitu, pozitivní myšlení

    B) systémový pohled, představivost, otevřenost, zaměření na cíl

    C) systémový pohled a představivost

11. Umísťovat stavby nebo zařízení, provádět jejich změny, měnit jejich vliv na využití území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě:

    A) územního rozhodnutí

    B) územního souhlasu

    C) územního rozhodnutí nebo územního souhlasu

12. Ústředním orgánem v oblasti regionální politiky je:

    A) Ministerstvo pro místní rozvoj

    B) Ministerstvo kultury

    C) Ministerstvo vnitra

7 SPRÁVNÉ ODPOVĚDI

1 - A	2 - A	3 - A	4 - A	5 - A	6 - A
7 - A	8 - A	9 - A	10 - A	11 - C	12 - A

KONTAKTY

Ministerstvo vnitra
odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy
náměstí Hrdinů 1634/3, 140 21 Praha 4
www.mvcr.cz/verejna-sprava
www.kvalitavs.cz
www.zastupitelvkurzu.cz
osr@mvcr.cz
ID datové schránky: 6bnaawp

Zadavatel publikace: Ministerstvo vnitra

Zpracovatel publikace:
Institut pro veřejnou správu Praha (texty)
Ministerstvo vnitra (korektura a grafické zpracování)

Autoři textů:
Ing. Miroslava Vojtíšková
JUDr. Miroslav Kocián

Editoři publikace:

Ing. Mgr. David Sláma, Mgr. Blanka Javorová

2023

Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost

ZASTUPITEL V KURZU

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

INSTITUT PRO VEŘEJNOU SPRÁVU PRAHA