



# VESNICE

ROZVOJ VESNICE

Ludmila Kašparová a kolektiv



MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR



ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE





MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ

ÚSTAV ÚZEMNÍHO ROZVOJE BRNO

Ludmila Kašparová a kolektiv

# **ROZVOJ VESNICE**

BRNO 2005

EDIČNÍ ŘADA VESNICE

SWAZEK 7

**Autorský kolektiv:**

PhDr. Ludmila Kašparová  
Ing. Igor Kyselka, CSc.  
Ing. arch. Josef Markvart, CSc.  
Ing. Alena Navrátilová  
Ing. Marie Polešáková, Ph.D.  
Ing. Ludmila Rohrerová  
Ing. arch. Eva Rozehnalová  
Ing. arch. Josef Kobzík

**Garant MMR:**

Ing. arch. Jan Florián

**Kooperace:**

Prof. Ing. Jaroslav Simon, CSc.  
Doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.

---

Vážení čtenáři,

po několika letech vychází další svazek ediční řady VESNICE, která si klade za cíl pomoci obnově a rozvoji našeho venkova.

V této publikaci, připravené ve spolupráci Ústavu územního rozvoje a Ministerstva pro místní rozvoj, se mohou čtenáři přehledným způsobem seznámit se systémem dokumentů, které ovlivňují, případně kterými lze ovlivňovat, rozvoj venkova.

Publikace je určena především členům obecních zastupitelstev a pracovníkům obecních úřadů, cenné informace zde však najde i Spolek pro obnovu venkova a širší veřejnost.

Ing. Alena Navrátilová  
ředitelka Ústavu územního rozvoje

---



**OBSAH**

<b>1. ÚVOD</b> .....	7
<b>1.1 Dvojí působnost obce</b> .....	7
<b>1.2 Soustava dokumentů, které ovlivňují (kterými lze ovlivňovat) rozvoj obce</b> .....	9
1.2.1 Dokumenty pořizované obcí .....	9
1.2.2 Dokumenty pořizované jinými subjekty .....	11
1.2.3 Správní rozhodnutí .....	11
<b>2. CO NELZE PŘI PLÁNOVÁNÍ ROZVOJE OBCE OPOMENOUT</b> .....	13
<b>2.1 Financování rozvojových dokumentů</b> .....	13
<b>2.2 Spolupráce s veřejností</b> .....	13
<b>3. MÍSTNÍ PROGRAM OBNOVY VESNICE</b> .....	15
<b>3.1 Místní program obnovy vesnice jako součást Programu obnovy venkova</b> .....	15
<b>3.2 Obsah Místního programu obnovy vesnice</b> .....	16
<b>3.3 Zásady pro přípravu Místního programu obnovy vesnice</b> .....	18
<b>3.4 Postup pořizování Místního programu obnovy vesnice</b> .....	19
<b>4. PROGRAM ROZVOJE OBCE</b> .....	21
<b>4.1 Účel Programu rozvoje obce</b> .....	21
<b>4.2 Doporučený obsah Programu rozvoje obce</b> .....	21
<b>4.3 Časový průběh zpracování a realizace Programu rozvoje obce</b> .....	24
<b>5. ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ</b> .....	26
<b>5.1 Cíle a pojmy územního plánování</b> .....	26
<b>5.2 Nástroje územního plánování</b> .....	28
5.2.1 Územně plánovací dokumentace (ÚPD) .....	28
5.2.2 Územně plánovací podklady (ÚPP) .....	29
5.2.3 Územní rozhodnutí .....	29
<b>5.3 Role obce v územním plánování</b> .....	30
<b>5.4 Proces pořízení územního plánu obce a regulačního plánu</b> .....	31
5.4.1 Rozhodnutí o pořízení ÚPD .....	31
5.4.2 Přípravné práce, výběr projektanta, uzavření smlouvy .....	31
5.4.3 Průzkumy a rozbory .....	31

---

---

5.4.4	Zadání .....	32
5.4.5	Koncept řešení .....	33
5.4.6	Projednání konceptu řešení a zpracování souborného stanoviska .....	33
5.4.7	Návrh .....	34
5.4.8	Projednání návrhu a jeho schválení .....	34
5.4.9	Další činnosti pořizovatele ÚPD .....	35
<b>5.5</b>	<b>Změny územně plánovací dokumentace .....</b>	<b>36</b>
<b>5.6</b>	<b>Finanční náklady na pořízení ÚPD .....</b>	<b>36</b>
<b>5.7</b>	<b>Časová náročnost pořízení ÚPD .....</b>	<b>36</b>
<b>6.</b>	<b>DOKUMENTY POŘIZOVANÉ JINÝMI SUBJEKTY .....</b>	<b>37</b>
<b>6.1</b>	<b>Územní systémy ekologické stability krajiny .....</b>	<b>37</b>
<b>6.2</b>	<b>Plánování v oblasti vodního hospodářství .....</b>	<b>40</b>
6.2.1	Ochrana před záplavami .....	40
6.2.2	Ochrana (popřípadě obnova) vodních ploch .....	41
6.2.3	Ochrana vod před znečištěním .....	42
6.2.4	Ochrana před vodní a větrnou erozí .....	46
<b>6.3</b>	<b>Lesní hospodářské plány .....</b>	<b>47</b>
<b>6.4</b>	<b>Pozemkové úpravy .....</b>	<b>51</b>
6.4.1	Účel pozemkových úprav .....	51
6.4.2	Jednoduché pozemkové úpravy (JPÚ) .....	51
6.4.3	Komplexní pozemkové úpravy (KPÚ) .....	51
6.4.4	Postup procesu pozemkových úprav a role obce .....	52
6.4.5	Návrh komplexních pozemkových úprav .....	53
6.4.6	Realizace pozemkových úprav .....	55
6.4.7	Financování .....	56
<b>7.</b>	<b>ÚZEMNÍ ŘÍZENÍ .....</b>	<b>57</b>
<b>7.1</b>	<b>Účel a funkce územního řízení a vazba na územně plánovací dokumentaci nebo územně plánovací podklady .....</b>	<b>57</b>
<b>7.2</b>	<b>Kompetence a dotčené orgány a osoby v územním řízení .....</b>	<b>57</b>
<b>7.3</b>	<b>Územní rozhodnutí a jejich závaznost .....</b>	<b>58</b>
<b>8.</b>	<b>SPOLUPRÁCE S VEŘEJNOSTÍ .....</b>	<b>59</b>
<b>8.1</b>	<b>Předpoklady .....</b>	<b>59</b>
<b>8.2</b>	<b>Zásady .....</b>	<b>61</b>

---



---

<b>8.3</b>	<b>Postup pořizování koncepčních dokumentů za účasti veřejnosti, volba vhodných technik .....</b>	<b>62</b>
8.3.1	Úvodní fáze - identifikace problémů .....	62
8.3.2	Formulování cílů a zpracování dílčích strategií .....	64
8.3.3	Projednávání a schvalování připravovaných dokumentů .....	65
<b>9.</b>	<b>DALŠÍ DOPORUČENÁ LITERATURA A SOUVISEJÍCÍ PRÁVNÍ PŘEDPISY .....</b>	<b>67</b>
9.1	Další doporučená literatura .....	67
9.2	Související právní předpisy .....	67
9.3	Použitá literatura .....	68
<b>PŘÍLOHA A:</b>	<b>MIKROREGIONY A VYTVÁŘENÍ JEJICH ROZVOJOVÝCH STRATEGIÍ .....</b>	<b>71</b>
<b>PŘÍLOHA B:</b>	<b>PÉČE O KRAJINU .....</b>	<b>87</b>
<b>PŘÍLOHA C:</b>	<b>FINANČNÍ PLÁNOVÁNÍ .....</b>	<b>92</b>

---



## 1. ÚVOD

Systematická péče o rozvoj regionů a obcí je znakem vyspělého státu. Vytváření koncepcí rozvoje a jejich implementace je i jednou z priorit členských států Evropské unie, jejímž členem je od 1. května 2004 i Česká republika. Naplňování této priority klade velké nároky nejen na ústřední orgány státní správy, krajské orgány, ale i na jednotlivé obce.

Obecným cílem rozvoje venkova je uchování, obnova a rozvoj obcí, který by odpovídal potřebám obyvatelstva i ochrany životního prostředí. I ve venkovských oblastech je však plánování rozvoje velmi náročným, složitým a odpovědným úkolem.

Základním je plánování celkového rozvoje obce ve střednědobém až dlouhodobém horizontu. Koncepce rozvoje obcí navazují na národní a regionální plánování. Především regionální plánování se snaží ovlivnit rozmístění ekonomických aktivit a sociálních subvencí mezi jednotlivé regiony tak, aby byl omezen nerovnoměrný rozvoj. Taková opatření bývají garantována vládou a mohou zahrnovat přímé investice do infrastruktury i do sociální struktury, fiskální stimuly k ovlivňování rozhodování firem, týkajících se umístění aktivit atp. Regionální plánování se pokouší o usměrňování rozvoje regionů pomocí určité strategie, která spojuje fyzické změny s ekonomickou a sociální politikou.

V souladu s politikou Evropské unie je u nás nově podporováno mikroregionální plánování rozvoje, tedy plánování mikroregionů.

Předkládaná publikace by měla pomoci pracovníkům úřadů malých obcí a především samosprávám v těchto obcích v orientaci o možnostech, jednotlivých způsobech, využitelnosti a postavení obce při plánování rozvoje na jejím území. Existence každého rozvojového dokumentu má opodstatnění, je však nutno najít pro každou obec takový, nebo takové, které nejsou samoučelné a vyhovují právě potřebám dané obce.

Publikace obsahuje hlavní část, která se zabývá úlohou, postavením a povinnostmi obce v procesu řízení rozvoje území. Přílohu tvoří podrobnější rozvedení, vysvětlení pojmů a širší souvislosti některých problémových okruhů.

Součástí této publikace jsou i odkazy na další využitelnou literaturu a související právní předpisy.

### 1.1 Dvojitá působnost obce

Zákony rozlišují dvojitou působnost obce, tzn. i dvě skupiny jejich úkolů. Samostatná působnost vymezuje prostor, v němž obec uskutečňuje Ústavou ČR podložené právo na samosprávu. Do přenesené působnosti pak náleží úkoly, které obec plní pro stát. Stát formou zákona je přenesl na obce z toho důvodu, že jsou nejbližší občanům a mohou se tak podílet na některých úkolech státní správy.

Hlavní úkoly obcí a současně způsoby zajišťování veřejných statků na municipální úrovni jsou souhrnně definovány v zákonu o obcích. Dle tohoto zákona **do samostatné působnosti obcí zejména patří:**

- **schvalování programu rozvoje a provádění kontroly jeho plnění,**
- hospodaření s majetkem obce,
- poskytování a přijímání darů,
- sestavování rozpočtu obce, hospodaření podle něj a vyúčtování hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok,
- zřizování trvalých nebo dočasných peněžních fondů,
- zakládání a zřizování právnických osob a zařízení, popřípadě jejich rušení,
- rozhodování o účasti obcí v obchodních společnostech a v nadacích,
- stanovení druhu místních poplatků a jejich sazeb,
- vydávání obecně závazných vyhlášek ve věcech patřících do samostatné působnosti,
- **schvalování územního plánu obce a regulačního plánu a vyhlášení jejich závazné části obecně závaznou vyhláškou,**
- rozhodování o vyhlášení místního referenda a realizace jeho výsledků,
- uzavírání dohod o změně hranic obce,
- volba, zřizování a ustanovování orgánů obce,
- rozhodování o členství obce v dobrovolném svazku obcí a ve sdružení obcí s mezinárodním prvkem,
- úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví a kultury,
- místní záležitosti veřejného pořádku a zřizování obecní (městské) policie,
- správa, údržba a provozování zařízení sloužících k uspokojování potřeb občanů, jsou-li ve vlastnictví obce,
- čistota obce, odvoz domovních odpadů a jejich nezávadná likvidace, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod,
- ukládání sankcí podle zákona o obcích,
- udělování čestného občanství obce,
- udělování cen obce.

Kromě toho obec v samostatné působnosti dále zajišťuje ve svém územním obvodu hospodářský, sociální a kulturní rozvoj, ochranu a tvorbu zdravého životního prostředí.

V **přenesené působnosti** obce vykonávají státní správu v rozsahu stanoveném zákony. Jedná se např. o výkon státní správy na úseku hospodaření s byty, školství, dopravy a silničního hospodářství, obrany státu, zemědělství, územního plánování, všeobecné vnitřní správy, energetiky, kultury atd. Na rozdíl od samostatné působnosti je

však přenesená působnost pro obce diferencovaná podle možnosti kapacity jejich úřadu, tj. vlastně nepřímo podle velikosti obce a objemu finančních prostředků plynoucích z daňového určení. V některých případech tak může v oblasti přenesené působnosti dojít k územnímu přesáhnutí působnosti obce, pokud vykonává státní správu i pro jiné obce. Týká se to zejména pověřených obecních úřadů (zpravidla se jedná o města). To však neznamená, že existují dva obecní rozpočty, rozpočet je pouze jeden a **stát uhrazuje obcím určitým způsobem náklady**, které jim výkonem svěřené agendy vznikají (viz tabulka).

## 1.2 Soustava dokumentů, které ovlivňují (kterými lze ovlivňovat) rozvoj obce

Podle charakteru a způsobu pořizování lze dokumenty, kterými lze ovlivňovat rozvoj obce, rozdělit takto:

- 1.2.1. Rozvojové dokumenty pořizované obcí,
- 1.2.2. Rozvojové dokumenty pořizované jinými subjekty,
- 1.2.3. Správní rozhodnutí.

### 1.2.1 Dokumenty pořizované obcí

Reálné fungování místních samospráv prokázalo, že rozvoj a prosperita každé obce závisí na schopnosti místních zastupitelstev analyzovat problémy a rozhodovat s uvážením všech rizik v dlouhodobém horizontu. To usnadňují koncepční dokumenty, které v delším časovém horizontu určují základní „strategii“ rozvoje obce. V naší legislativě jsou zakotveny následující významné dokumenty.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, ukládá obcím pečovat o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a uspokojování potřeb svých občanů, především potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku (§ 35 odst. 2). V § 84 odst. 2. písm. a) pak tento zákon uvádí na prvním místě ve výčtu samostatných působností obce schvalování Programu rozvoje obce.

Program rozvoje obce nemá závazný obsah ani vymezený vztah k územnímu plánování.

Ve venkovských obcích je jako rozvojový dokument nejčastěji pořizován Místní program obnovy vesnice. Poprvé byl definován v roce 1991 ve vládním dokumentu „Program obnovy vesnice“ novelizovaném usnesením vlády dne 11. 11. 1998 jako „Program obnovy venkova“.

Místní program obnovy vesnice se liší od Programu rozvoje obce ve třech základních rysech:

1. má definovaný obsah a minimální období, pro které musí být zpracován,
2. má vymezený vztah k územnímu plánování,

3. jeho pořízení a schválení je předpokladem a podmínkou zapojení obce do „Programu obnovy venkova“ a využívání jeho účelových dotací.

Podstatný vliv na život v obci, na sociální politiku, úroveň životního prostředí, ale i na ekonomické důsledky rozvoje obce má správné umístění staveb, rozmístění různých činností v území a jejich vzájemné vazby, vzájemná provozní návaznost a dopravní dostupnost jednotlivých funkcí a objektů a hospodárné využití ploch a pozemků. Koordinace funkcí, objektů, vazeb, návazností, využití ploch a pozemků a zájmů v území, v souladu s jeho možnostmi a podmínkami, je úlohou územního plánování. Základními dokumenty územního plánování - územně plánovací dokumentací na úrovni obce - jsou **územní plán obce** a **regulační plán**.

Obsah jednotlivých dokumentů, způsob jejich pořízení a jejich závaznost upravuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění, (dále jen stavební zákon) a zpodrobnuje vyhláška MMR č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci.

V rámci přípravy České republiky na vstup do Evropské unie se stále větší pozornost soustřeďuje na regionální přístupy v plánování a realizování rozvoje a na strukturální politiku při poskytování dotací. V rozvoji venkova se tento trend promítá nejen narůstající podporou rozvoje venkovských obcí, ale nově také podporou sdružování obcí do mikroregionů, v jejichž rámci obce plánují a realizují záměry, které mají nadobecní rozměr.

Právo na sdružování místních orgánů zakotvila Evropská charta místní samosprávy. Asociační právo zde vychází z principu kooperace ve všech otázkách společného zájmu. Tento princip zahrnuje i právo vytváření zájmových sdružení a svazků, včetně těch, jejichž účelem je přeshraniční spolupráce. Článek 10 stanoví, že právo místních orgánů stát se členem sdružení, která chrání a rozvíjí jejich společné zájmy, resp. mezinárodního sdružení místních orgánů, musí být uznáno každým státem.

V naší právní úpravě jsou asociační práva zakotvena v zákonu o obcích č. 128/2000 Sb., v platném znění. V § 46 tohoto zákona je stanoveno, že obce mohou spolupracovat na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu, na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí nebo mohou zakládat právnické osoby podle zvláštního zákona dvěma nebo více obcemi.

Pokud se obce stanou členy dobrovolného svazku obcí, právní subjektivitu si zachovávají. V § 49 je vymezeno právní postavení svazku obcí, okruh jeho základních činností, náležitostí jeho stanov a povinnosti související s přezkoumáním hospodaření svazku. Právní způsobilosti svazku, jeho registraci, zrušení a zánik upravuje Občanský zákoník v § 20i a § 20j. Také hospodaření upravuje zvláštní zákon.

Obce, sdružené do mikroregionu, zpracovávají pro společný postup **strategické rozvojové dokumenty (plány)**. Rovněž tyto dokumenty nemají legislativně určený obsah a formu, ale lze obecně doporučit, aby shodně s doporučeným obsahem Programu rozvoje obce, sestával strategický rozvojový dokument (plán) z části analytické, syntézy a zhodnocení výsledků analytické části a navržení strategických cílů rozvoje mikroregionu včetně určení postupových kroků, které ke splnění cílů povedou.

Strategický rozvojový dokument mikroregionu by měl být zpracován minimálně na dobu 4 let (jedno volební období), jako výhodnější se však jeví dlouhodobější dokument, který může být zpřesňován úpravou postupových kroků. Musí stanovit priority rozvoje mikroregionu, nelze předpokládat, že pomocí tohoto dokumentu lze řešit veškeré aspekty rozvoje území. Jednotlivé strategické cíle a postupové kroky je nutno navrhovat ve vzájemné vazbě. Dokument je nutno považovat za otevřený, tzn., že při změně podmínek je nutno prověřit účelnost postupových kroků a případně je upravit. Do přípravy a projednávání dokumentu musí být vtažena veřejnost (obyvatelé, zájmové skupiny, fyzické a právnické osoby, podnikající v území), v opačném případě bude realizovatelnost cílů velmi obtížná. Strategický rozvojový dokument musí být stanoven s ohledem na reálné možnosti mikroregionu, a to především finanční.

*(Dále viz Příloha A, kap. Integrovaná rozvojová strategie mikroregionu.)*

Rovněž stavební zákon pamatuje na možné sdružování obcí ustanovením, že po dohodě schvalujících orgánů se může zpracovat územní plán společně pro území více obcí.

### **1.2.2 Dokumenty pořizované jinými subjekty**

Na rozvoj obcí mají vliv a do rozvojových dokumentů, pořizovaných obcemi (mikroregiony), vstupují i rozvojové záměry z dokumentů, pořizovaných jinými subjekty, a to z těchto důvodů:

- podle platné legislativy musí být některé plány zpracovány a rozvoj obce musí být řízen v souladu s těmito plány (např. územní systémy ekologické stability),
- územní plán obce i regulační plán musí ze zákona respektovat závaznou část územního plánu velkého územního celku,
- jestliže byl dokument pořízen, je povinnost jej využít – např. vymezení záplavového území se přebírá do územního plánu obce,
- do rozvojových dokumentů obcí je vhodné využít poznatků z jiných podkladů – oborových generelů, dílčích studií, plánu komplexních pozemkových úprav atd.

Pro plánování rozvoje venkovských oblastí mají největší význam plány územních systémů ekologické stability, vodohospodářské plány, lesní hospodářské plány, plány komplexních pozemkových úprav a programy na zlepšení ekologické situace v krajině.

### **1.2.3 Správní rozhodnutí**

Rozvoj obce je usměrňován i správními rozhodnutími. Správní rozhodnutí vydávají orgány státní správy různé úrovně na základě výsledků správního řízení a jsou závazná pro dotčené subjekty. Správní rozhodnutí omezují využití území, např. vyhlášení národního parku ve svých důsledcích upravuje režim využití území v obcích, která do tohoto území spadají. Jestliže obec pořizuje rozvojový dokument, jsou vydaná správní rozhodnutí

neopominutelnou součástí podkladů, které je nutno využít. Pokud obec nemá platnou územně plánovací dokumentaci nebo jiný rozvojový dokument, jsou platná správní rozhodnutí jediným podkladem pro řízení rozvoje obce.

Nejdůležitějším správním řízením na úrovni obce je územní řízení (*viz kap. 7*).



## **2. CO NELZE PŘI PLÁNOVÁNÍ ROZVOJE OBCE OPOMENOUT**

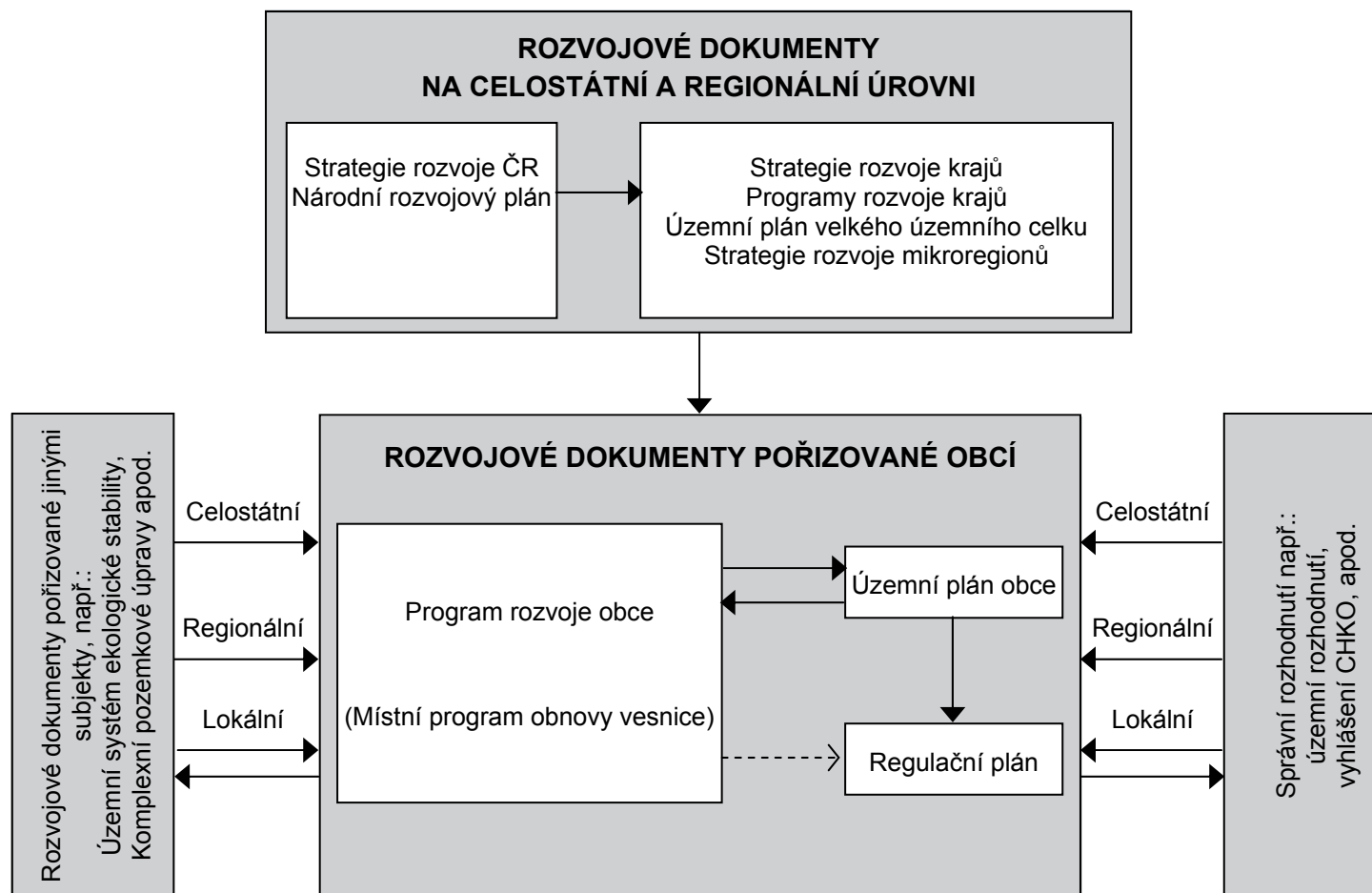
### **2.1 Financování rozvojových dokumentů**

Obce nemohou realizovat rozvojové záměry bez finančních prostředků. Zajištění finančních zdrojů je nejdůležitějším úkolem obecních financí. Jádrem systému municipálních financí je rozpočet obce, jeho příprava však vychází z priorit koncepce rozvoje obce. Kapitola o finančním plánování je v příloze C této příručky.

### **2.2 Spolupráce s veřejností**

Chtějí-li obce vytvářet prostředí, kde lidé mohou žít ve větší harmonii se svým okolím a současně v nich povzbudit zájem o realizování rozvojových záměrů, je nezbytné s nimi při plánování i uskutečňování naplánovaných cílů být v neustálém kontaktu. Nestačí však jen dobrá vůle starosty a zastupitelstva, je také potřeba s lidmi umět tvořivě spolupracovat. Zvlášť se této problematice věnuje kapitola 8. příručky.

## SOUSTAVA DOKUMENTŮ, KTERÉ OVLIVŇUJÍ (KTERÝMI LZE OVLIVŇOVAT) ROZVOJ OBCE



### 3. MÍSTNÍ PROGRAM OBNOVY VESNICE

#### 3.1 Místní program obnovy vesnice jako součást Programu obnovy venkova

Vládní dokument Program obnovy venkova (dále jen Program) vytyčuje jako hlavní cíl podporu obyvatel venkova a samospráv venkovských obcí vytvořením organizačních a ekonomických podmínek pro celkovou obnovu venkovského prostoru a rozvoj zdravého životního prostředí, zachování a rozvíjení přírodních a kulturních hodnot venkova. Pro naplnění tohoto cíle Program definuje sedm základních okruhů priorit, které by jednotlivé místní programy obcí měly naplňovat:

1. udržení, obnova a rozvoj místních kulturních a společenských tradic, životního stylu, pospolitosti obyvatel obce a vědomí vlastní odpovědnosti za obnovu a rozvoj obce;
2. rozvíjení partnerských vztahů se sousedními obcemi i městy, se sousedícími mikroregiony a se spřátelenými obcemi za hranicí České republiky;
3. rozvoj hospodářství, zejména využívajícího místních hmotných zdrojů a zaměstnávajícího místní obyvatele, rozvoj podnikání zemědělského i nezemědělského, služeb, cestovního ruchu apod., rozvoj místního marketingu, klientely a distribučních sítí místních výrobků;
4. zachování a obnova vlastního obrazu obcí, jejich sepětí s krajinou, zachování a obnova specifického rázu venkovské zástavby, jeho přirozené a jedinečné působivosti v místě a v krajině, obnova kulturních památek na venkově;
5. úprava veřejných prostorů a staveb, zlepšení občanské vybavenosti a technické infrastruktury, včetně technických zařízení zajišťujících ochranu životního prostředí;
6. udržení, obnova a účelné využití produkčního potenciálu okolní zemědělsky využívané krajiny v návaznosti na vhodnou organizaci a využití pozemků při zachování a rozvíjení jejich přírodní, obytné a estetické hodnoty;
7. převzetí spoluodpovědnosti za udržování a rozvoj regenerační, rekreační a terapeutické funkce venkovského prostoru.

Program obnovy venkova v současné době rozlišuje úroveň: celostátní, krajskou, mikroregionální a obecní. Většina činností, která se původně odehrávala na celostátní úrovni, zaměřených především na osvětu, vzdělávání, poradenství a dotování projektů, týkající se obnovy vesnice a rozvoje venkova, byla po změně administrativně správního uspořádání ČR svěřena nově ustanoveným krajům. Finanční prostředky na realizaci Programu obnovy venkova byly zákonem č. 1/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), převedeny do rozpočtů krajů. Současně také v souvislosti se zapojením

problematiky obnovy a rozvoje venkova do kontextu regionální politiky došlo k posílení podpory na úrovni mikroregionů (oproti úrovni jednotlivých obcí) a k uplatňování územních a věcných priorit.

### 3.2 Obsah Místního programu obnovy vesnice

Tento dokument by měl být podle místní situace a potřeb sestaven z jednotlivých projektů, které podle Programu obnovy venkova jsou zařazeny do následujících okruhů:

- v oblasti rozvoje sounáležitosti místních obyvatel s obcí a přirozenými regiony projekty, týkající se:
  - a) výstav o historickém vývoji a navrhovaném rozvoji obce nebo jejích místních částí,
  - b) obnovení místní kroniky, vydávání místního zpravodaje, natáčení videoprogramů,
  - c) zpracování a publikování seznamu místních pamětihodností, kulturních památek, chráněné přírody a významných krajinných prvků,
  - d) podpory činnosti spolků, hnutí a zájmových organizací, zejména spojených s obnovou vesnice a krajiny a výchovou dětí a mládeže,
  - e) výchovné, osvětové, informační a propagační činnosti, vydávání periodik a účelových publikací zaměřených na obnovu vesnice;
- v oblasti rozvoje hospodářství obce projekty zaměřené na:
  - f) zvýšení úrovně a rozvoj různých forem zemědělské činnosti včetně místního zpracování zemědělské produkce v souladu s přírodními podmínkami,
  - g) rozvoj vhodných druhů nezemědělské výroby a místního průmyslu,
  - h) obnovu řemesel, obchodu, služeb a podnikání,
  - i) rozšíření předpokladů pro domácí a cizinecký cestovní ruch,
  - j) rozvoj pracovních příležitostí,
  - k) stabilizaci obyvatelstva, zejména vytvářením podmínek k získání bydlení pro mladá manželství a pracovníky potřebných profesí, podporou rozvoje vyhovující občanské vybavenosti atp.;
- v oblasti zachování, obnovy a údržby venkovské zástavby, projekty:
  - l) směřující k zachování a obnově historické a urbanistické struktury a charakteru zástavby,
  - m) týkající se obnovy objektů památkově hodnotných,
  - n) zaměřené na opravy a rekonstrukce veřejných budov, vytvářejících specifický místní výraz (radnice, kostel, škola, sokolovny, prodejny, hostinec),

- o) podporující opravy obytných domů, rekreačních objektů, hospodářských stavení a dokladů lidového stavitelství, charakterizujících místní prostředí a tradice regionů,
- p) zaměřené na obnovu a revitalizaci objektů drobné lidové a sakrální architektury a technických památek (pily, mlýny, kovárny, řemeslné dílny),
- q) směřující k nápravě architektonických a stavebních nešvarů, odstranění cizích prvků, docílení souladu ve výrazu obce, včetně výměn a úprav stavebních prvků (omítek, nátěrů, obkladů oken a dveří, vrat, střech, přístavků, oplocení, předzahrádek apod.),
- r) zabývající se výkupem neobydlených a nevyužitých budov a jejich adaptací pro nové využití a zhodnocení;
- v oblasti zkvalitnění občanské vybavenosti projekty, zaměřené na obnovu, případně rozšíření nebo výstavbu:
  - s) školských zařízení,
  - t) zdravotnických středisek či ordinací,
  - u) prostor pro kulturní a společenské účely, klubů pro děti a mládež,
  - v) zařízení pro staré občany,
  - w) tělovýchovných a rekreačních zařízení,
  - x) zařízení obchodu a služeb,
  - y) zařízení pro cestovní ruch - informačních středisek, naučných stezek, ubytovacích zařízení atp.;
- v oblasti veřejných prostranství projekty, týkající se:
  - a) úprav nábřehů a náměstí a veřejných prostranství,
  - b) úprav a zřizování parků, dětských hřišť, odpočinkových a rekreačních zelených ploch,
  - c) výsadeb alejí a celkového doplnění obce vhodnou zelení a propojení zeleně v obci s krajinou,
  - d) obnovy vodních ploch a vodotečí, úprav hasičských nádrží;
- v oblasti technické infrastruktury, komunikací a dopravy projekty, zaměřené na:
  - e) rekonstrukci a budování chybějících vodovodů, kanalizace, čistíren odpadních vod,
  - f) plynofikaci,
  - g) úpravu a dostavbu energetických objektů, sítí a veřejného osvětlení,
  - h) zabezpečení moderní telekomunikační a informační techniky,
  - i) zlepšení dopravních poměrů u stávajících místních komunikací - úprava spádů, poloměrů zakřivení, vjezdů,
  - j) budování chodníků, parkovišť,
  - k) zřizování cyklistických cest,
  - l) sběr, odvoz a likvidaci tuhých odpadů,

- m) opatření ke zlepšování dopravní obslužnosti;
- v oblasti ochrany a obnovy kulturní krajiny projekty, týkající se:
  - n) provádění komplexních pozemkových úprav,
  - o) budování lokálních územních systémů ekologické stability a zelených pásů k ochraně před vodní a větrnou erozí,
  - p) ochrany místních biotopů, přírodních útvarů a výtvorů;
  - q) obnovy prostupnosti krajiny a jejího sepětí s obcemi budováním pěších a cyklistických cest;
  - r) údržby a obnovy vodních ploch a vodních toků včetně úprav jejich přirozených břehů a objektů s nimi spojených, jako jsou mostky a propustky, sanaci svážlivých terénů a strání a ochrany před povodněmi, podchycení a obnovy pramenů,
  - s) obnovy silničních a polních stromořadí, břehových porostů vodotečí, budování vyhlídek a odpočívadel,
  - t) ochrany krajinného rázu a charakteristických kompozičních prvků.

### 3.3 Zásady pro přípravu Místního programu obnovy vesnice

Místní program obnovy vesnice (MPOV) obec zpracovává nejméně pro jedno volební období. Pokud má obec:

- schválený územní plán obce (regulační plán),
- schválené souborné stanovisko ke konceptu řešení tohoto dokumentu,
- případně projednanou urbanistickou studii,

musí MPOV na tento dokument věčně navazovat. Pokud není k dispozici, musí být před přijetím přihlášky do Programu obnovy venkova alespoň zpracována a projednána urbanistická studie. Důvodem tohoto opatření je nezbytnost prokázat územně plánovací dokumentací (územně plánovacím podkladem) jasnou koncepci rozvoje obce pro delší období, zejména v oblasti využití území, infrastruktury a širších vazeb obce a zajistit bezkoliznost budoucí realizace MPOV.

Další podmínkou účasti obce v programu je ustanovení pracovní skupiny pro obnovu vesnice, složené ze zástupců samosprávy, občanských sdružení, spolků, organizací, zemědělských družstev a místních podniků, vlastníků a uživatelů nemovitostí a místních občanů. Pokud zpracováváný MPOV má být skutečně kvalitní, nesmí pracovní skupina být ustanovena pouze formálně, ale všichni účastníci musí skutečně aktivně spolupracovat na jeho tvorbě. Význam činnosti pracovní skupiny však nekončí přípravou místního programu, ale je důležitá i při realizaci jednotlivých záměrů a projektů místního programu.

Místní program obnovy vesnice si může zpracovávat obec sama nebo může jeho zpracování zadat vybranému zpracovateli. Ve druhém případě je potřeba se starat, aby dobře fungovala průběžná spolupráce zpracovatele

nejen se starostou obce, ale s celým zastupitelstvem a také s pracovní skupinou a další veřejností. Podrobněji je rozebrána spolupráce s veřejností v kapitole 8.

### 3.4 Postup pořizování místního programu obnovy vesnice

Protože má Místní program obnovy vesnice sloužit jako střednědobý až dlouhodobý koncepční dokument, určující celkovou strategii obnovy a rozvoje obce, musí být zpracován komplexně a provázaně zahrnovat všechny aktivity vedoucí k naplnění stanovených cílů obnovy a rozvoje obce, včetně těch, pro které obec nebude žádat dotace z prostředků Programu obnovy venkova.

V *první fázi* přípravy dokumentu spolupracuje místní samospráva s pracovní skupinou a odborníky na identifikování problémů, které je v obci potřeba řešit a na definování vzájemných vazeb mezi nimi.

*Druhou fází* je formulování cílů, které by měly být v obnově a rozvoji obce dosaženy a odhad horizontu jejich splnění. Cíle, které lze naplnit pouze v dlouhodobém výhledu, by měly být rozděleny na dílčí cíle, které umožní postupné dosažení cílů vzdálených. Aby se podařilo mobilizovat obyvatele pro realizování cílů připravovaného programu obnovy vesnice, musí mít zástupci obce a zpracovatelé na paměti, že problémy, které budou řešeny, musí pociťovat obyvatelé jako závažné, a že navržené cíle musí být reálně splnitelné, současně také přitažlivé a motivující.

V případě, že obec měla územně plánovací dokumentaci/urbanistickou studii zpracovanou již v dřívějším období, je nezbytné prověřit, zda pro nově formulované cíle, ke kterým by měla obnova a rozvoj směřovat, územní či regulační plán, případně urbanistická studie stanovují vhodné územní a regulační podmínky. Pokud tomu tak není, je nutno územně plánovací dokumentaci aktualizovat formou pořízení změny.

V této fázi je také nutné stanovit priority, tedy rozhodnout, které problémy je potřeba řešit přednostně.

Po shromáždění problémů a stanovení cílů a priorit nastává *třetí fáze* přípravy programu. Je to hledání strategií, které povedou k naplnění stanovených cílů a vhodných postupů řešení jednotlivých problémů, případně vzájemně provázaných problémů (problémových oblastí). Vždy je nutné pečlivě zvážit, zda je navržený postup použitelný a zda povede k reálnému dosažení cíle.

Praktickým výsledkem této etapy jsou zpracované dlouhodobé, střednědobé a krátkodobé dílčí projekty, vždy podle povahy řešeného problému a podle předpokládané délky doby řešení.

**Připravované projekty budou značně variabilní**, od jednoduchých a zcela detailních, jako jsou úpravy jednotlivých veřejných prostor nebo společenské a kulturní a osvětové akce, až po rozsáhlé projekty, např. budování jednotlivých zařízení infrastruktury.

Nezbytnou součástí zpracovávaných projektů je také stanovení potřebných materiálních, finančních a popř. i lidských zdrojů. Při tom je potřeba stanovit disponibilní zdroje obce a možnosti získat další prostředky z dotací atd. K disponibilním zdrojům patří i krytí části nákladů svépomocnou prací obyvatel, bezúplatný pronájem zařízení a strojů od místních podnikatelů apod. Vyčíslení této pomoci je důležité, pokud předpokladem získání dotace na realizaci některého programu je stanoven podíl, který musí zajistit obec ze svých prostředků.

Součástí realizovatelných dílčích projektů je i časový harmonogram, který musí být s dosažitelnými prostředky v souladu.



## 4. PROGRAM ROZVOJE OBCE

### 4.1 Účel Programu rozvoje obce

Program rozvoje obce má obcím pomoci hledat optimální cestu k řešení existujících hospodářských, sociálních, demografických a jiných problémů a k pokud možno bezkonfliktnímu budoucímu vývoji.

Z právního hlediska je program dokumentem koordinačním, který nemá charakter obecně závazného předpisu. Záměry obsažené v programu jsou závazné pouze pro pořizovatele (obec), ostatní fyzické a právnické osoby jsou programem vázány jen v míře, s níž samy vysloví svůj souhlas.

Obsah Programu rozvoje obce není stanoven závazným předpisem, zákon o obcích (zákon č.128/2000 Sb. v platném znění) de facto ukládá místní samosprávě povinnost stanovit věcné požadavky obce na investiční činnost, rozšiřování a zkvalitňování služeb obyvatelstvu apod. Význam, který zákon tomuto dokumentu přikládá, však vyplývá mj. ze skutečnosti, že v zákoně o obcích je jeho zpracování předřazeno sestavování rozpočtu.

Metodiku zpracování ani obsahový standard tohoto dokumentu však zákon neurčuje. Z této skutečnosti vyplývá i fakt, že řada českých měst a obcí má k dispozici rozvojový dokument, který má jiný název (Strategický plán rozvoje, Akční plán rozvoje apod.), ale svým zaměřením a významem se jedná v podstatě o dokument totožný s Programem rozvoje obce.

### 4.2 Doporučený obsah Programu rozvoje obce

Ministerstvo pro místní rozvoj doporučilo základní obsah komplexního Programu rozvoje obce.

Komplexní Program rozvoje obce by měl dlouhodobě koordinovat veřejné a soukromé aktivity demografického, ekonomického, sociálního, kulturního, ekologického i územního charakteru. Hlavním smyslem programu je organizace všeobecného rozvoje obce, která sladí jednotlivé zájmy tak, aby obec jako celek prosperovala.

#### Doporučený obsah:

##### 1. ANALÝZA SITUACE OBCE

###### 1.1. Základní charakteristika obce a její poloha

###### 1.2. Širší vztahy obce

###### a) regionální kontext

###### b) mikroregionální a lokální kontext, bezprostřední územní vazby obce

- c) *vliv vnějších vazeb obce na sociálně ekonomické vztahy obce*
- d) *vnější vazby obecní správy k jiným subjektům*

### 1.3. *Rozbor složek a funkčních systémů obce*

- a) *demografická situace*
- b) *trh práce*
- c) *bydlení*
- d) *komerční služby a maloobchodní sféra*
- e) *školy*
- f) *zdravotnictví*
- g) *sociální péče a veřejně prospěšné služby*
- h) *průmyslová výroba a stavebnictví*
- i) *zemědělské aktivity*
- j) *řemesla a jiné drobné podnikatelské aktivity*
- k) *doprava a komunikace*
- l) *technická infrastruktura*
- m) *kultura a ochrana kulturních památek*
- n) *rekreační aktivity, cestovní ruch*
- o) *společenské a sportovní aktivity*
- p) *prostorové uspořádání*

### 1.4. *Ekonomická situace obce*

- a) *struktura ekonomiky obce*
- b) *majetková situace obce*
- c) *rozpočtová situace obce*

### 1.5. *Podnikatelské aktivity v obci*

### 1.6. *Ekologická situace a ochrana životního prostředí ve správním území obce*

### 1.7. *Sociopolitická situace obce*

*(sociální, politické a kulturní aspekty ovlivňující rozvoj obce)*

### 1.8. *Správa obce*

- a) *struktura veřejné správy obce a její vnitřní organizace*
- b) *funkce obecních institucí při řešení problémů obce*

### 1.9. *Analýza obecně závazných vyhlášek obce v samostatné i přenesené působnosti a jiných aktů veřejné správy*

1.10. *Místní správa a rozvoj obce v názorech občanů*

2. ROZVOJOVÉ ŠANCE OBCE (PŘEDPOKLADY A SILNÉ STRÁNKY)

2.1. *Základní charakteristika*

2.2. *Funkční charakteristika*

- a) *šance jako neměnné danosti*
- b) *šance realizovatelné vnějším zásahem*
- c) *šance realizovatelné koordinační činností obce*
- d) *šance realizovatelné řídicí činností obce*

3. ROZVOJOVÉ PROBLÉMY OBCE (LIMITY, BARIÉRY, SLABÉ STRÁNKY, NEBEZPEČÍ)

3.1. *Základní charakteristika*

3.2. *Funkční charakteristika*

- a) *limity a bariéry jako neměnné danosti*
- b) *problémy ovlivnitelné vnějšími zásahy*
- c) *problémy ovlivnitelné koordinační činností obce*

4. SYNTETICKÉ ZHODNOCENÍ ROZVOJOVÝCH ŠANCÍ A PROBLÉMŮ OBCE A MOŽNOST REÁLNÉHO VYUŽITÍ MAJETKU NA ÚZEMÍ OBCE

5. STRATEGICKÉ CÍLE ROZVOJE OBCE

6. NÁVRH OPATŘENÍ

6.1. *Věcná*

6.2. *Normativní*

6.3. *Organizační*

7. KATALOG PROJEKTŮ

*Projekty řešení dílčích problémů obce ve struktuře:*

- a) *cíl projektu*
- b) *zdůvodnění projektu*
- c) *organizační a finanční zajištění projektu*

## 8. ZPŮSOBY REALIZACE PROGRAMU ROZVOJE OBCE

## 9. MOŽNOSTI VYUŽITÍ RŮZNÝCH DOTAČNÍCH, PODPŮRNÝCH AJ. FONDŮ ČR A EVROPSKÉ UNIE

Program rozvoje obce v komplexním pojetí je dokumentem

- s dlouhodobou, střednědobou i krátkodobou úrovní, svojí účinností v některých oblastech přesahuje jednotlivá volební období i horizont územního plánu, je schopen zároveň stanovovat cíle rozvoje i reagovat na aktuální problémy,
- který stanovuje rámcová pravidla rozvoje, vytyčuje hlavní cíle rozvoje a připravuje realizaci těchto cílů např. formou dílčích projektů,
- který identifikuje problémy obce především z hlediska obyvatel; občané jsou přizváni ke spolupráci od samého počátku zpracování programu a vytváří tak širší prostor pro aktivní spolupráci obyvatel, podniků a organizací na plánování společné budoucnosti.

Cíle a strategie programu rozvoje je potřeba prezentovat formou grafů, jednoduchých schématických mapek a textů tak, aby tyto výstupy mohly sloužit nejen odborné veřejnosti, ale byly srozumitelné pro všechny obyvatele obce.

Malé venkovské obce (pokud nedají přednost MPOV) při pořizování programu rozvoje obce budou vycházet z uvedené osnovy, jednotlivé body budou naplňovat podle konkrétních problémů a potřeb obce.

### 4.3 Časový průběh zpracování a realizace programu rozvoje obce

Z hlediska časového postupu zpracování a revidování můžeme program rozvoje obce rozčlenit na několik etap:

- 1) Při analýze situace obce se vychází z existujících dokumentů, generelů, územních plánů, dříve zpracovaných analýz, ze sociologických průzkumů, anket a dalších šetření a z právního a institucionálního základu. Výsledkem je popis a rozbor v osnově uvedených problémových okruhů. Součástí jsou databáze údajů pro jednotlivé problémové okruhy, které je možné průběžně doplňovat a dále využívat, např. vybrané části se mohou stát součástí informačního systému obce.
- 2) Příprava vhodné strategie rozvoje se neobejde bez představy o tom, jak by měla obec v budoucnosti vypadat. Taková „vize“ je koncovým bodem a musí být dekomponována na dílčí cíle. Aby bylo možné tyto cíle určit, je potřeba analyzovat rozvojové šance i problémy obce. K tomuto účelu se používá SWOT analýza, která je hodnotí z aspektu vnitřních silných stránek (S) a vnitřních slabých stránek (W) i vnějších příležitostí (O) a vnějších hrozeb (T).

- 3) Stanovení cílů rozvoje obce a formulování optimální strategie rozvoje tedy vychází z výsledků analýzy současného stavu, vyhodnocení variantních scénářů rozvoje a respektuje sociopolitickou situaci v obci. Strategie rozvoje obce obsahuje doporučení, jak dosáhnout stanovených cílů rozvoje a vyhnout se přitom možným hrozbám rozvoje. K tomu musí směřovat i navrhovaná opatření.
- 4) Pro naplnění dílčích cílů se připravují dlouhodobé, střednědobé a krátkodobé technické a organizační projekty. Tyto projekty mají nejen různé časové horizonty realizace, ale jsou i variabilní z hlediska rozsahu - od projektů zcela detailních (např. veřejné osvětlení, úpravy jednotlivých významných veřejných prostor) až po programy s rozsáhlými společenskými a územními důsledky (realizace ÚSES, politika bydlení). Jejich součástí musí být i organizační a finanční zajištění projektu. Proto je přínosné si také připravit přehled dotačních, podpůrných a dalších fondů, o jejichž prostředky se obec bude při realizování Programu rozvoje obce ucházet.
- 5) Na počátku každého volebního období je potřeba program rozvoje revidovat, podle potřeby upřesnit cíle a upravit projekty, případně připravit nové potřebné projekty.

## 5. ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

### 5.1 Cíle a pojmy územního plánování

Podstatný vliv na život v obci, na sociální politiku, úroveň životního prostředí, ale i na ekonomické důsledky rozvoje obce má správné umístění staveb, rozmístění různých činností v území a jejich vzájemné vazby, vzájemná provozní návaznost a dopravní dostupnost jednotlivých funkcí a objektů a hospodárné využití ploch a pozemků. Koordinace funkcí, objektů, vazeb, návazností, využití ploch a pozemků a zájmů v území, v souladu s jeho možnostmi a podmínkami, je úlohou územního plánování. Územní plánování na úrovni obce je tedy usměrňováním a regulováním jejího územního rozvoje.

Územní rozvoj se realizuje stavebními činnostmi, na kterých se podílí celá řada subjektů, a to jak sektoru veřejného, tak sektoru soukromého, reprezentovaného investory bytové a ostatní výstavby, včetně výstavby komerčního občanského vybavení. Umístění staveb v území je možné pouze na základě územního rozhodnutí, které se u jednoduchých staveb může sloučit se stavebním povolením. Územní rozhodnutí vydávají příslušné stavební úřady na základě územního řízení, jehož účastníkem je vždy obec. V rámci územního řízení se posoudí soulad zamýšlené stavby s cíli a záměry územního plánování a požadavky k ochraně zdraví a životního prostředí. Podkladem pro územní řízení je územně plánovací dokumentace (ÚPD). Není-li pro území zpracována, slouží pro územní řízení územně plánovací podklady (ÚPP) a skutečnosti, zjištěné vlastním průzkumem stavebního úřadu.

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále jen stavební zákon), stanovuje cíle a úkoly územního plánování takto:

- (1) Územní plánování soustavně a komplexně řeší funkční využití území a věcně a časově koordinuje výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území.
- (2) Územní plánování vytváří předpoklad trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek - půdy, vody a ovzduší.

Cíle a úkoly územního plánování stanovené ve stavebním zákoně vytvářejí z územního plánování nástroj regulace rozvoje území, který prakticky jako jediný je schopen koordinovat různé, často i protichůdné, zájmy v příslušném území. Územní plánování reguluje především funkční a prostorové uspořádání území a stanoví limity jeho využití.

Pod pojmem „**využití území**“ rozumíme:

- účel využití (určení, pro jakou činnost, funkci, funkční složku a jakým způsobem bude území využito),

- intenzitu využití (např. počet bytů, množství obyvatel na jednotku plochy, počet obyvatel/ha atd.).

**Limity využití území** jsou vyjádřenou překážkou pro využití území. Mají obecnou platnost a jsou odvozeny ze zákonů, vyhlášek, platné územně plánovací dokumentace a správních rozhodnutí.

Potřeba omezit využití území vzniká z celé řady důvodů (např. ochrana zdraví, životního prostředí, právo člověka v území na přiměřený prostor, ochrana přírody a krajiny, zajištění dobrých podmínek života pro všechny živé bytosti v území, atd.). Jako příklady limitů uvádíme:

- Určitá činnost produkuje hluk, exhalace, otřesy - zhoršující životní prostředí. Limit buď zakazuje umístění takové činnosti do určité části území, nebo stanovuje přípustnou míru působení činnosti, předepisuje ochranná pásma, případně odstupy.
- Určitá činnost je mimořádně citlivá na vnější vlivy (např. nemocnice, speciální výroba, mateřská škola atd.). Limit stanovuje podmínky okolního působení pro lokalizaci této činnosti v území.
- Limitem se chrání zdroje vody a nerostných surovin.
- V území, které je mimořádně ekologicky cenné (např. zvláště chráněná území přírody nebo významné krajinné prvky) nebo je potřebné pro uchování ekologické rovnováhy okolních ploch (např. prvky ÚSES), je limitováno jakékoliv využití pro potřeby člověka.

Pod pojmem „**uspořádání území**“ rozumíme:

- druh využití (zastavěné území, druh zástavby, volné plochy a jejich druh - zeleň, náměstí - apod.),
- intenzitu využití (v podstatě poměr mezi zastavěnými a volnými plochami, podlažnost objektů atd.).

**Zásady uspořádání a využití území** jsou závazné podmínky, které je nutno dodržet při realizování záměru rozvoje v území. Určují účel, způsob, omezení a podmínky uspořádání a využití území. Zásady se promítají do závazné části územně plánovací dokumentace jako regulativy.

**Regulativy** jsou tedy závazná ustanovení (závazná část územně plánovací dokumentace), vyjádřená slovně, číselně nebo graficky.

Regulativy vycházejí z potřeb území, řešeného územně plánovací dokumentací. Stanovení regulativů má řadu souvisejících jevů - např. regulativ omezující intenzitu zástavby má vliv na ceny pozemků v příslušném území apod. Je proto nutné pečlivě vážit účelnost každého regulativu a důsledky jeho zavedení.

Regulativy stanovují závazné podmínky pro zpracování podrobnějšího stupně územně plánovací dokumentace a dále pro správní řízení při rozhodování o rozvoji a využití území (územní a stavební řízení). Proto musí být stanoveny v územně plánovací dokumentaci jednoznačně a srozumitelně.

## 5.2 Nástroje územního plánování

Základními nástroji územního plánování jsou územní rozhodnutí, územně plánovací dokumentace a územně plánovací podklady.

### 5.2.1 Územně plánovací dokumentace (ÚPD)

**Územní plán obce (ÚPO)** je základním dokumentem pro usměrňování jejího rozvoje. Stanoví základní koncepci územního rozvoje a řeší funkční využití ploch. Dále řeší jejich vzájemné uspořádání a stanoví základní regulaci území. Tím vytváří závazná pravidla pro harmonický rozvoj území i pro soulad jednotlivých činností (při omezení jejich případných negativních vlivů na přípustnou míru). Zajišťuje ochranu a zlepšení životního prostředí a ochranu neobnovitelných přírodních zdrojů. V územním plánu obce se vyznačují hranice současně zastavěného území a vymezují hranice zastavitelného území. Územní plán se zpracovává pro celé správní území obce.

**Regulační plán (RP)** se zpravidla zpracovává následně po územním plánu obce, a to především pro ty části správního území obce, kde se předpokládá větší výstavba nebo přestavba. Zpracovává se v podrobnosti jednotlivých pozemků. Upravuje nejen funkční využití, ale i plošné a prostorové uspořádání, které je dáno např. vymezením stavebních a jiných regulačních čar, výškou objektů, odstupy objektů, tvarem střech atd.

Regulační plán se může zpracovat i pro celé správní území obce, což je reálné zpravidla u menších obcí.

V případě, že pro obce nebyl před regulačním plánem zpracován územní plán, vyznačí se hranice současně zastavěného území a stanoví se hranice zastavitelného území obce v regulačním plánu.

**Územní plán velkého územního celku (ÚP VÚC)** pořizují kraje pro vymezené území více obcí. V tomto plánu se stanoví - v příslušné míře podrobnosti - území pro stavby, jejichž význam překračuje úroveň obcí, hlavní koridory dopravy a technické infrastruktury a dále nadregionální a regionální systémy ekologické stability, území speciálních zájmů a regulativy velkého územního rozsahu.

Pro obce, spadající do území řešeného tímto dokumentem, je ÚP VÚC důležitý, protože zde mohou uplatnit zájmy a potřeby, přesahující jejich vlastní správní území.

Stavební zákon stanoví, že územní plán obce i regulační plány musí respektovat závaznou část příslušného územního plánu velkého územního celku. To může mít pro obec závažné důsledky: neuplatní-li obec včas a úspěšně zásady vlastních (již schválených) územně plánovacích dokumentů do řešení později zpracovávaného územního plánu velkého územního celku, je nutno (formou změn) uvést dříve schválenou územně plánovací dokumentaci obce s plánem velkého územního celku do souladu.



### 5.2.2 Územně plánovací podklady (ÚPP)

Územně plánovací podklady slouží zejména jako podklad pro zpracování, případně změny územně plánovací dokumentace. V případě, že není územně plánovací dokumentace pro obec zpracována, slouží také stavebnímu úřadu jako podklad pro územní rozhodování. ÚPP se neschvalují a nemají právní závaznost.

Územně plánovacími podklady jsou: urbanistická studie, územní generel, územní prognóza a územně technické podklady. Pro potřeby obce jsou důležité především urbanistická studie a územně technické podklady.

**Urbanistická studie** řeší územně technické, urbanistické a architektonické podmínky využití území. Zpracovává se pro část, nebo i pro celé správní území obce. Za určitých, stavebním zákonem stanovených podmínek, může nahradit koncept řešení územního plánu obce nebo regulačního plánu. V takovém případě musí obsah urbanistické studie splňovat ustanovení o základním obsahu ÚPD a urbanistická studie se musí projednat (dle § 21 odst. 6 stavebního zákona). V malých obcích dosud často nahrazuje územní plán obce.

**Územní generel** řeší podrobně otázky územního rozvoje jednotlivých složek osídlení a krajiny. Využívá se především při zpracování ÚPD pro řešení problémových částí.

**Územní prognóza** slouží k prověření možností rozvoje území v dlouhodobém výhledu, a to na základě komplexních rozborů (stav životního prostředí, demografické a sociální podmínky a předpoklady rozvoje, ekonomické předpoklady rozvoje, rozborů technických podmínek v území atd.). Zpracovává se především při řešení problémů při zpracování ÚPN VÚC a v praxi se využívá velmi málo.

**Územně technické podklady (ÚTP)** tvoří účelově zaměřené a soustavně doplňované soubory údajů o území, charakterizující jeho stav a podmínky. Využívají se jako podklady při pořizování ÚPD, ostatních ÚPP nebo výjimečně i pro územní rozhodování.

### 5.2.3 Územní rozhodnutí

Mezi nástroji územního plánování má územní rozhodnutí zvláštní postavení. Na rozdíl od jiných nástrojů je jeho pořizovatelem stavební úřad a existence územního rozhodnutí před vydáním stavebního povolení je (s výjimkami stanovenými v § 32 stavebního zákona) nezbytná.

Územní rozhodnutí se vydává na základě ukončeného územního řízení (ÚŘ). Proces územního řízení je stanoven stavebním zákonem.

Pro obec je v procesu územního řízení důležitá skutečnost, že obec je účastníkem každého územního řízení (*dále viz kap. 7.1.*).

### 5.3 Role obce v územním plánování

Od 1.7.1998 se podle stavebního zákona stala každá obec (bez ohledu na velikost a význam) orgánem územního plánování a byl na ni přenesen výkon státní správy v této oblasti. Tím, že obce získaly kompetence orgánu územního plánování, byla posílena jejich pravomoc při prosazování společných zájmů, a to nejen v dialogu se soukromým sektorem, ale i v dialogu s orgány státní správy. Obcím, jako orgánům územního plánování, jsou tak svěřeny pravomoci, ale zároveň významné povinnosti spojené s odpovědností za svěřené území. Jsou to zejména následující povinnosti:

- Obec soustavně sleduje stav a využití území svého správního obvodu.
- Obec pořizuje územně plánovací podklady, potřebné pro rozvoj svého území.
- Obec pořizuje, v souladu s potřebami svého rozvoje, územně plánovací dokumentaci pro své správní území.

V procesu pořízení a schválení ÚPD má obec dvojí roli:

1) **Obec jako pořizovatel** vykonává státní správu v přenesené působnosti. Pořízení ÚPD (územního plánu obce a regulačního plánu) je odborně náročnou prací, která má významné právní dopady. Za pořízení ÚPD zodpovídá obecní úřad, který příslušné odborníky pro tuto činnost zaměstnává, nebo smluvně zajišťuje. Odpovědnost za pořízení ÚPD v souladu s předpisy nese vždy obec, bez ohledu na to, zda je ÚPD pořizována pracovníky úřadu nebo na základě smlouvy s právnickou nebo fyzickou osobou.

Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, umožňuje obci, aby požádala o pořízení ÚPD také obecní úřad obce s rozšířenou působností.

2) **Obec jako schvalující orgán** vykonává funkci samosprávy ve smyslu zákona o obcích. Obec rozhoduje o pořízení ÚPD a schvaluje jednotlivé fáze pořizování, tj. zadání, souborné stanovisko ke konceptu řešení a výsledný návrh a dále vydává obecně závaznou vyhlášku k závazné části schválené ÚPD. Schvalujícím orgánem je zastupitelstvo obce.

Pořízení ÚPD je nejdůležitější, ale také odborně, časově i finančně nejnáročnější činností obce na úseku územního plánování.

## **5.4 Proces pořízení územního plánu obce a regulačního plánu**

### **5.4.1 Rozhodnutí o pořízení ÚPD**

Podnět k pořízení ÚPD může dát kdokoliv. Rozhodnutí o pořízení ÚPD přísluší zastupitelstvu obce. Jakmile zastupitelstvo obce rozhodne o pořízení ÚPD, zahájí obec (jako pořizovatel) přípravné práce.

### **5.4.2 Přípravné práce, výběr projektanta, uzavření smlouvy**

Přípravné práce jsou činností pořizovatele, který shromáždí a vyhodnotí veškeré dostupné podklady a informace o území, předchozí zpracovanou územně plánovací dokumentaci, správní rozhodnutí o území (tj. platná územní rozhodnutí již vydaná a připravovaná) a další podklady, pořizované orgány státní správy.

Pořizovatel zajistí zároveň mapové podklady (státní mapová díla) s vyznačením hranic katastru a hranic správního území obce.

Výběr projektanta je činností, které musí obec věnovat náležitou pozornost. Projektantem (zpracovatelem ÚPD) může být pouze ta fyzická osoba, která obdržela oprávnění k vybraným činnostem ve výstavbě (viz § 46 a) stavebního zákona). Pro zpracování ÚPD to musí být oprávnění dle zákona ČNR č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů ... ve znění pozdějších předpisů. Výjimku tvoří zpracování průzkumů a rozborů, pro které není takové oprávnění požadováno. Je ale výhodné pověřit budoucího projektanta ÚPD zpracováním průzkumů a rozborů, aby se s územím dokonale seznámil ještě před započítím prací na územně plánovací dokumentaci.

Při výběru projektanta je vždy nutno postupovat v souladu se zákonem č. 40/2004 Sb. v platném znění, o veřejných zakázkách. Při výběrovém řízení není možno přihlížet pouze k nabízené ceně, ale zejména ke kvalitě nabídky a k zárukám, že uchazeč je schopen dodat dílo v požadovaném rozsahu a kvalitě v dohodnutém termínu. Velkou pozornost je nutno rovněž věnovat formulaci smlouvy na zpracování ÚPD. Předmět smlouvy o dílo na zpracování ÚPD vychází ze schváleného zadání.

### **5.4.3 Průzkumy a rozbor**

Průzkumy a rozbor se zpracovávají v rámci přípravných prací pořizovatele a předcházejí návrhu zadání ÚPD. Jejich cílem je vyhodnotit současný stav v území, rozvojové tendence, střety zájmů a problémy v území. Součástí průzkumů a rozborů jsou - vedle popisu v textové části - i grafické přílohy. Neopominutelnou součástí průzkumů a rozborů je výkres limitů využití území, kde jsou zakresleny limity, vyplývající z právních předpisů a správních

rozhodnutí. Předepsán je rovněž problémový výkres, který souhrnně zachycuje hlavní střety zájmů v řešeném území a nejdůležitější problémy, které by měly být ÚPD řešeny.

Závěr textové části tvoří okruhy problémů k řešení ÚPD.

Stavební zákon ani prováděcí vyhláška nestanovují oblasti, které musí obsahovat průzkumy a rozborů. Zkušenosti však ukazují, že pro kvalitní zpracování ÚPD je nutné soustředit se zejména na informace z následujících oblastí:

- demografie,
- hospodářské, sociální a kulturní podmínky,
- ochrana přírody,
- ochrana kulturních památek,
- ochrana nerostných a jiných zdrojů,
- technická infrastruktura,
- doprava,
- ochrana a tvorba životního prostředí,
- hospodaření s odpady,
- zvláštní zájmy (vojenská a civilní ochrana) vč. záplavových území,
- stav, potřeba a předpoklady rozvoje bydlení, občanského vybavení, výroby, rekreace atd.

Průzkumy a rozborů reflektující výše uvedené oblasti se následně promítnou i do problémového výkresu.

#### **5.4.4 Zadání**

Zadání je vstupním dokumentem do procesu pořizování ÚPD. Jeho zpracování je povinností pořizovatele. Pořizovatel v zadání navrhne a formuluje hlavní cíle a požadavky pro vypracování ÚPD na základě znalosti území a jeho problémů, přípravných prací, vyhodnocení dosud zpracovaných dokumentů pro toto území a provedených průzkumů a rozborů. Příprava kvalitního zadání je prvním krokem k zajištění kvality výsledného územně plánovacího dokumentu, jehož součástí je i výkres limitů využití území.

Již v průběhu přípravy zadání může docházet ke střetům zájmů v území (např. mezi obcí a vlastníky pozemků, potenciálními investory, případně i orgány státní správy). Zadaní proto musí být zcela jednoznačně formulováno.

Základní obsah zadání územního plánu obce, regulačního plánu a územního plánu velkého územního celku je uveden v Příloze č. 1 k vyhlášce MMR č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci.

Zadání se veřejně projednává. Místo a den projednání oznámí pořizovatel veřejnou vyhláškou. Návrh zadání musí být vystaven u pořizovatele 30 dnů k veřejnému nahlédnutí. Do 15 dnů od posledního dne vystavení může každý uplatnit své náměty.

Pořizovatel zašle dále návrh zadání jednotlivě dotčeným orgánům státní správy (DOSS). Návrh zadání musí být s těmito orgány vždy dohodnut. Musí být projednán rovněž s nadřízeným orgánem územního plánování. S návrhem zadání ÚPD seznámí pořizovatel sousední obce a informuje je též o dalším průběhu pořizování.

Návrh zadání schvaluje v případě územního plánu obce a regulačního plánu zastupitelstvo obce.

#### **5.4.5 Koncept řešení**

Na základě schváleného zadání zajistí pořizovatel nejdříve zpracování konceptu řešení ÚPD projektantem. Koncept řeší komplexně rozvoj území, většinou ve variantách. Obsahuje textovou a grafickou část. Základní obsah ÚPD je rozsahu, jako budoucí návrh. Obsahuje vždy i návrh závazné části ÚPD. V případě variant provede projektant i jejich vyhodnocení, aby bylo možno lépe rozhodnout o výběru budoucí varianty pro zpracování návrhu.

Koncept řešení se veřejně projednává, součástí projednání je i obecně srozumitelný výklad. Místo a dobu projednání oznámí pořizovatel veřejnou vyhláškou 30 dnů předem. Po tuto dobu musí být koncept vystaven k veřejnému nahlédnutí - uveden v Příloze č. 2 vyhlášky MMR č. 135/2001 Sb.

Vlastníci pozemků a staveb, jejichž práva jsou dotčena řešením, mohou podat své náměty do 30 dnů od veřejného projednání. K námětkám podaným po této lhůtě se nepřihlíží. Ve stejné lhůtě může uplatnit své připomínky veřejnost.

Dotčené orgány státní správy a nadřízený orgán územního plánování vyzve pořizovatel vždy jednotlivě, aby sdělily svá stanoviska do 30 dnů od veřejného projednání. Ke stanoviskům podaným po této lhůtě se nepřihlíží.

#### **5.4.6 Projednání konceptu řešení a zpracování souborného stanoviska**

Na základě výsledků projednání konceptu řešení zpracuje pořizovatel návrh souborného stanoviska s pokyny pro zpracování návrhu ÚPD, včetně posouzení splnění požadavků zadání a požadavků nadřízeného orgánu územního plánování. Souborné stanovisko dohodne pořizovatel s dotčenými orgány státní správy, které uplatnily svá stanoviska ve stanovené lhůtě. Pořizovatel pak předloží zastupitelstvu obce souborné stanovisko (spolu s vyjádřením nadřízeného orgánu územního plánování) ke schválení. Zastupitelstvo obce souborné stanovisko schvaluje.

V obci, kde dosud není platná ÚPD, slouží koncept řešení po schválení souborného stanoviska (do doby schválení návrhu ÚPD) jako závazný podklad pro územní řízení.

#### **5.4.7 Návrh**

Návrh dopracovává vybranou variantu řešení. Podmínky a požadavky souborného stanoviska ke konceptu řešení jsou pro zpracování návrhu rozhodující. (Souborné stanovisko může např. rozšířit obsah návrhu oproti konceptu řešení).

Při převzetí zpracovaného návrhu zkontroluje pořizovatel jeho úplnost a soulad se souborným stanoviskem a zadáním.

Návrh ÚPD je vystaven u pořizovatele 30 dnů k veřejnému nahlédnutí, což pořizovatel oznámí veřejnou vyhláškou. V zájmu bezproblémového schválení návrhu je vhodné použít i další způsoby, jak informovat veřejnost, případně i znovu zajistit obecně srozumitelný výklad k vybranému řešení. V tomto výkladu by měla být věnována pozornost informací, jakým způsobem byly v návrhu zohledněny připomínky, vznesené ke konceptu řešení.

Do 15 dnů od posledního dne vystavení návrhu může ještě každý (včetně vlastníků pozemků a staveb) uplatnit své poslední připomínky.

#### **5.4.8 Projednání návrhu a jeho schválení**

Dotčené orgány státní správy vyrozumí pořizovatel o vystavení návrhu jednotlivě, a to 15 dnů předem. Tyto orgány uplatní svá stanoviska do 15 dnů od posledního dne vystavení návrhu. Návrh musí být s těmito orgány dohodnut.

Pořizovatel pak předloží zastupitelstvu obce zprávu o projednání ÚPD a vyhodnocení stanovisek a připomínek spolu s návrhem na rozhodnutí o námitkách a o nesouhlasech s vyřízením námitek.

Před schválením je nutno návrh ÚPD předložit k posouzení nadřízenému orgánu územního plánování. Nadřízený orgán posuzuje soulad obsahu návrhu a postup při jeho projednávání se stavebním zákonem a ostatními právními předpisy.

Výsledek posouzení sdělí nadřízený orgán pořizovateli do 30 dnů. V případě, že shledá nedostatky, je pořizovatel povinen zajistit jejich odstranění. ÚPD lze schválit pouze na základě souhlasného stanoviska nadřízeného orgánu. Pokud nadřízený orgán nesdělí své stanovisko do 30 dnů, pak platí, že s posuzovaným návrhem ÚPD souhlasí.

Po zajištění všech předcházejících kroků vypracuje pořizovatel podklady pro schválení ÚPD. Nutnou součástí je návrh vymezení závazné a směrné části ÚPD.

Návrh ÚPD schvaluje zastupitelstvo obce. Výsledkem jeho jednání je usnesení o schválení ÚPD, které obsahuje:

- výrok o schválení,
- výrok o vymezení závazné části ÚPD,
- výrok o vyřízení námitek k návrhu a zdůvodnění nerespektování námitek ke konceptu řešení ÚPD,
- výrok o ukončení platnosti územně plánovací dokumentace, která je nahrazována nově schválenou ÚPD.

Na základě výroku o schválení vypracuje příslušný orgán obce obecně závaznou vyhlášku k závazné části schválené ÚPD.

Dále zastupitelstvo obce vymezí v ÚPD směrnou část, jejíž úpravy svěřuje do pravomoci pořizovatele, tj. příslušného orgánu obce.

Při schvalování návrhu ÚPD je nutno si uvědomit, že při schvalování nelze měnit návrh, který byl projednán, dohodnut s DOSS a odsouhlasen nadřízeným orgánem územního plánování. Pokud by se při schvalování návrhu vyskytly připomínky, které by bránily schválení, je nutno návrh vrátit pořizovateli k zajištění přepracování a takto upravený návrh znovu předepsaným způsobem projednat a dohodnout.

#### **5.4.9 Další činnosti pořizovatele ÚPD**

Pořizovatel rozešle jmenovitě do 30 dnů po schválení příslušným osobám rozhodnutí o námitkách k návrhu a opatří ÚPD schvalovací doložkou.

Schválenou ÚPD pořizovatel v jednom vyhotovení uloží, pro účely evidence ukládá rovněž dokladovou část procesu pořizování. V jednom vyhotovení se rovněž poskytne příslušnému stavebnímu úřadu a nadřízenému orgánu ÚP.

Obecně závaznou vyhlášku spolu se schématem hlavního výkresu zašle pořizovatel dotčeným orgánům státní správy. (Schéma hlavního výkresu znázorňuje zjednodušeně hlavní principy řešení s uvedením všech údajů, nutných pro další činnost dotčených orgánů státní správy).

Dále pořizovatel informuje nadřízený orgán územního plánování o nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky.

Pořizovatel rovněž zpracovává a průběžně aktualizuje (a to již od zahájení prací na ÚPD) registrační listy územně plánovací dokumentace obce (včetně jejich změn) a urbanistické studie. Tyto registrační listy jsou podkladem pro evidenci územně plánovací činnosti. (Obsah registračního listu je v přílohách 5 a 6 vyhlášky č. 135/2001 Sb.). Pro celostátní vyhodnocení této činnosti se zasílají registrační listy nadřízenému orgánu ÚP a ústřednímu orgánu ÚP. (V současné době je ústředním orgánem pověřen evidencí Ústav územního rozvoje v Brně.)

## 5.5 Změny územně plánovací dokumentace

Orgán územního plánování, který pořídil ÚPD, soustavně sleduje, zda se nezměnily podmínky, za kterých byla ÚPD schválena. Při změně podmínek pořídí změnu ÚPD. Potřebu změny územního plánu obce může vyvolat i následné schválení územního plánu velkého územního celku, změnu regulačního plánu pak následné schválení územního plánu obce.

Na obsah zadání, konceptu řešení a návrhu změn, stejně jako na jejich projednávání, se přiměřeně vztahují ustanovení stavebního zákona o zadání, konceptu řešení a návrhu ÚPD.

(Pojem „přiměřeně“ je nutno chápat tak, že nelze krátit práva dotčených vlastníků pozemků a staveb, nebo opomenout při projednávání dotčené orgány státní správy, jestliže se změna týká zájmů, které chrání, stejně tak jako vyjádření nadřízeného orgánu ÚP).

Změnu závazné části územního plánu obce a regulačního plánu schvaluje zastupitelstvo obce.

## 5.6 Finanční náklady na pořízení ÚPD

Náklady, spojené s pořízením ÚPD, hradí obec. Podle stavebního zákona však může požadovat částečnou nebo úplnou náhradu nákladů od fyzických nebo právnických osob, jejichž výhradní potřebou bylo pořízení vyvoláno. Jednání o úhradě nové ÚPD nebo její změně může být tedy např. součástí jednání o vstupu investora na území obce.

Výši nákladů lze rámcově odhadnout z honorářového řádu České komory architektů, kde je podle určitých kritérií stanovena cena za ÚPD. Jednotliví projektanti ale samozřejmě mohou smluvní cenu stanovit odlišně a záleží na dohodě mezi smluvními stranami. Je však nutno mít na zřeteli, že pokud by nabízená cena byla výrazně nižší, než cena obvyklá, může se stát, že také kvalita předaného díla bude menší, než by objednatel očekával.

## 5.7 Časová náročnost pořízení ÚPD

Od podnětu k pořízení ÚPD do jejího schválení je nutno počítat s dobou spíše v letech než v měsících. Stavební zákon určuje lhůty pro vystavení, projednání ÚPD v jednotlivých fázích, které je nutno dodržet, určitý čas samozřejmě vyžaduje zpracování všech stanovených etap a kromě toho je nutno počítat s tím, že se mohou vyskytnout problémy, které zpracování a projednání pozdrží – dohadování DOSS (dotčených orgánů státní správy), námítky vlastníků, odstranění nedostatků, které zjistil nadřízený orgán ÚP apod.

Čas, potřebný pro zpracování jednotlivých etap, nelze obecně odhadnout, záleží především na velikosti řešeného území a problémech, které je nutno ÚPD řešit.



## 6. DOKUMENTY POŘIZOVANÉ JINÝMI SUBJEKTY

### 6.1 Územní systémy ekologické stability krajiny

Cílem plánování a tvorby územních systémů ekologické stability (ÚSES) je zastavit dosavadní nepříznivý trend vývoje ekologické stability a trvale zajistit zachování biologické rozmanitosti krajiny. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, definuje ÚSES jako vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. Vymezení a hodnocení ÚSES patří podle tohoto zákona mezi základní povinnosti při obecné ochraně přírody a provádí ho orgány územního plánování a ochrany přírody ve spolupráci s orgány vodohospodářskými, ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesního hospodářství. Ochrana systému ekologické stability je povinností všech vlastníků a nájemců pozemků, jeho vytváření je veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát.

#### Projektování územních systémů ekologické stability krajiny

Ve venkovské krajině Čech, Moravy a Slezska je jen málo oblastí, kde kostra ekologické stability funguje jako optimálně propojený územní systém. Ekologicky významné segmenty krajiny, tvořící kostru ekologické stability, které zůstaly zachovány zpravidla na místech zemědělsky a lesnický obtížněji využitelných, jsou obvykle prostorově izolovány, nepravidelně rozloženy a velmi často mají nedostatečnou rozlohu. Proto je třeba kostru ekologické stability doplnit nově navrhovanými skladebnými prvky, účelně rozmístěnými na základě prostorových a funkčních kritérií tak, aby v budoucnosti vznikl optimálně fungující územní systém ekologické stability krajiny.

Při projektování územních systémů ekologické stability krajiny v ČR je používán metodický postup, založený na uplatnění pěti základních kritérií:

1. rozmanitost potenciálních přírodních ekosystémů,
2. prostorové vztahy ekosystémů v krajině,
3. aktuální stav krajiny,
4. prostorové parametry biocenter a biokoridorů,
5. společenské limity a záměry.

Vzniklý generel ÚSES, obsahující návrh biocenter, biokoridorů a interakčních prvků je oborovým dokumentem státní ochrany přírody. Vzhledem k odlišným prostorovým rámcům, odlišným prostorovým parametrům, charakteru a významu biocenter a biokoridorů i rozdílnému způsobu zajištění ochrany a péče rozlišujeme územní systémy na místní, regionální a nadregionální.

Nejdůležitějšími skladebnými prvky územních systémů jsou **biocentra**. Biocentrum (centrum biotické diverzity) je území, které svou velikostí a stavem ekologických podmínek má umožnit trvalou existenci druhů přirozeného genofondu krajiny. Biocentra jsou vymezována tak, aby zahrnovala celou škálu přírodních i člověkem podmíněných přirozených společenstev venkovské krajiny v určité oblasti. Biocentra rozlišujeme na existující a navrhovaná v plánech ÚSES.

Optimálně funkční jsou již v současné době existující biocentra s přírodními a přirozenými ekosystémy s vysokým stupněm ekologické stability na celé ploše vymezeného území. Biocentrum může tvořit např. přirozená doubrava, bučina, suťová javořina, prameniště olšina, květnatá louka nebo rybník, obklopený mokřadními travinnými společenstvy.

V těch oblastech, kde je naprostý nedostatek zbytků přírodních a přirozených společenstev, je nutné biocentra vytvářet nově. Plochy, rezervované v krajině v plánech ÚSES pro budoucí založení biocentra, označujeme jako navrhovaná biocentra. V současné době mohou být na území navrhovaných biocenter ekosystémy s nízkým stupněm ekologické stability, člověkem silně změněné, např. pole, smrková monokultura či dokonce skládka odpadů. V budoucnu bude nutno tato území přetvořit tak, aby zde našly vhodné podmínky druhy přirozeného genofondu krajiny.

**Biokoridory** (biotické koridory) propojují biocentra a umožňují migraci, kontakty a šíření organismů. Na rozdíl od biocenter nemusí umožňovat trvalou existenci všech druhů zastoupených společenstev. Díky biokoridorům vzniká z prostorově oddělených biocenter v krajině ekologická síť. Nej hustší a nejsouvislejší síť biokoridorů ve venkovské krajině tvoří břehové porosty, lemující toky řek a potoků, vytvořená přirozenými společenstvy vrb, olší a jasanů s podrostem mokřadních a vlhkomilných druhů. V intenzivně využívané zemědělské polní krajině mají funkci biokoridorů nově vysazené lesní pásy a také přirozená společenstva na mezích, kamenicích a agrárních terasách, které spojují biocentra. Význam biokoridorů je pro různé skupiny organismů odlišný v závislosti na způsobech pohybu a rozšiřování. Pro některé druhy organismů jsou v kulturní krajině biokoridory zcela nezbytné, např. pro méně pohyblivé druhy bezobratlých živočichů či pro ty druhy rostlin, jejichž semena šíří mravenci. Biokoridory jsou, obdobně jako biocentra, buď existující, nebo navrhované v plánech ÚSES na místech, kde bude nutné nové biokoridory vytvořit.

Nejlépe fungují biokoridory souvislé, tvořené po celé délce přirozenými společenstvy s vysokým stupněm ekologické stability. Méně vyhovující jsou biokoridory přerušované, rozdělené jednou nebo několika bariérami, např. pruhem pole, komunikací, či zastavěnou plochou. Význam biokoridorů není omezen na zprostředkování migrace organismů. Přispívají ke zvýšení ekologické stability krajiny také tím, že rozdělují rozsáhlé bloky polí nebo lesních monokultur.

Mezi základní typy skladebných součástí ÚSES na místní úrovni patří **interakční prvky**. Označujeme tak malá území s přirozenými společenstvy, vytvářející existenční podmínky některým rostlinám a živočichům, významně ovlivňujícím fungování ekosystémů kulturní krajiny. Interakční prvky mají menší plochu než biocentra a biokoridory, velmi často jsou prostorově izolovány. Typickými interakčními prvky jsou např. keřová společenstva lesních okrajů, remízky, skupiny stromů, ba i solitérní staré stromy v polích, drobné prameniště mokřady, keřová

a travinobylinná společenstva na mezích a kamenicích, vysokokmenné sady se starými ovocnými stromy, aleje, skupiny listnatých dřevin v jehličnatých monokulturách. V interakčních prvcích nacházejí prostředí pro život např. opylovači kulturních rostlin a predátoři, omezující hustotu populací škůdců zemědělských i lesních kultur. Interakční prvky zprostředkovávají příznivé působení biocenter a biokoridorů na okolní, ekologicky méně stabilní krajinu. Čím hustší je síť interakčních prvků, tím účinnější je v intenzivně využívané venkovské krajině stabilizační působení ÚSES.

**Významné krajinné prvky** lze využívat pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce. Registraci významných krajinných prvků provádí pověřené obecní úřady, které ji zároveň oznámí vlastníkovi, případně nájemci dotčeného pozemku, územně příslušnému stavebnímu úřadu a obci.

Počet registrovaných významných krajinných prvků ve správním obvodu obce dokumentuje nejen stav přírody, ale i pozornost, kterou starosta, zastupitelstvo a místní obyvatelé věnují zachování přírodních hodnot.

Pro ekologickou stabilizaci venkovské krajiny mají největší význam místní (lokální) územní systémy, neboť tvoří v krajině nejhustší síť a člení tak převládající plochy méně ekologicky stabilních polí nebo jehličnatých lesních monokultur. Minimální plocha lokálních biocenter se podle typu společenstva pohybuje mezi 1-3 ha, maximální přípustná délka biokoridorů činí 1-2 km, minimální nutná šířka činí 10-20 m. Soustavu místních biocenter a biokoridorů doplňují interakční prvky. Skladebné součásti místních územních systémů mají obvykle více funkcí. Nejedná se tedy o území, která by sloužila výhradně ochraně biodiverzity. Lokálním biocentrem může tedy být i hospodářsky využívaný les s přirozenou dřevinnou skladbou a lokální biokoridory mohou být zakládány tak, aby současně fungovaly jako protierozní ochranné lesní pásy. Jiné funkční využití součástí místního ÚSES ovšem nesmí být v rozporu s jejich hlavním posláním, kterým je ochrana biologické rozmanitosti a nesmí narušovat jejich ekologickou stabilitu.

Regionální ÚSES tvoří soustava biocenter, propojených biokoridorů, reprezentujících rozmanitost potenciálních přírodních ekosystémů v rámci jednotlivých biogeografických regionů. Regionální biocentra musí v cílovém stavu vyhovovat vyšším kvalitativním i prostorovým parametrům, neboť regionální ÚSES musí zajišťovat podmínky trvalé existence většímu druhovému spektru organismů než lokální územní systém.

Nadregionální ÚSES tvoří soustava biocenter a biokoridorů nadregionálního významu. V každém z 90 biogeografických regionů ČR je vybráno nejméně jedno nadregionální biocentrum s plochou nejméně 1 000 hektarů, kde by v cílovém stavu měla převažovat přirozená společenstva. Jádrová území nadregionálních biocenter obvykle tvoří zvláště chráněná území, ponechaná přírodnímu vývoji. Cílem vymezování nadregionálních biocenter je jednak zajistit podmínky pro existenci i těm skupinám živočichů, které mají větší prostorové nároky, jednak vytvořit příznivé podmínky pro dlouhodobý přírodní vývoj společenstev a populací, charakteristických pro daný bioregion.

Generel ÚSES je nutno při pořizování územního plánu obce porovnat s různými dalšími zájmy na využití území a kompromisně najít vyhovující řešení případných střetů. Teprve začleněním návrhu ÚSES do závazné části územního plánu obce se z generelu ÚSES stává obecně závazný plán ÚSES.

### **Tvorba nových skladebných prvků ÚSES**

Nelze očekávat, že všechny návrhy nových biocenter, biokoridorů a interakčních prvků budou bezprostředně realizovány. Tvorba optimálně vyvážené ekologické sítě, zahrnující stávající i nově zakládané části od lokálních biocenter až po evropsky významné biokoridory, bude nesporně trvat několik desetiletí. Hlavním posláním v současné době zpracovávaných a schvalovaných generelů a plánů ÚSES je zabezpečit pro tuto tvorbu v krajině potřebný prostor.

Nezastupitelné místo při realizacích navržených biocenter, biokoridorů a interakčních prvků budou mít obce, jejich úsilí je a bude podporováno dotační politikou státu i EU.

## **6.2 Plánování v oblasti vodního hospodářství**

Pro každou vesnici a její okolí lze potřebná hlavní opatření v oblasti vodního hospodářství shrnout do několika základních bodů společných pro zastavěné území i krajinu. Z hlediska vodního hospodářství (i hlediska ekologického) jde zejména o:

- ochranu před záplavami,
- ochranu (popřípadě obnovu) vodních ploch,
- ochranu vod před znečištěním,
- ochranu bioty (rostlin a živočichů),
- ekologickou stabilitu území.

### **6.2.1 Ochrana před záplavami**

Při ochraně před záplavami jde o ochranu před povodňovými průtoky s pravidelným opakováním 1, 5, 20, 50 a 100 let – jedná se o výskyt povodně, který je dosažen nebo překročen průměrně jedenkrát za 1, 5, 20, 50 a 100 let. Tato ochrana se člení např. na ochranu:

- lučních pozemků a lesů - postačuje kapacita vodního toku na třicetidenní ( $Q_{30\text{denní}}$ ) až jednoletou vodu ( $Q_1$ ),

- orné půdy - podle její bonity je potřebná kapacita koryta vodního toku na pětiletou ( $Q_5$ ) až dvacetiletou vodu ( $Q_{20}$ ),
- velmi cenné orné půdy (sady, chmelnice apod.) – je vhodná ochrana na vodu alespoň dvacetiletou ( $Q_{20}$ ) lépe však na vyšší,
- rozptýlené zástavby - je potřebná kapacita koryta vodního toku na více než dvacetiletou vodu ( $Q_{20}$ ),
- souvislé zástavby - je potřebná kapacita koryta vodního toku na více než padesátiletou vodu ( $Q_{50}$ ),
- historické vesnické zástavby - je vhodná ochrana na vodu alespoň stoletou ( $Q_{100}$ ).

V mnoha případech je docílení výše uvedeného stupně ochrany obtížné, a to jak z důvodů finančních, protože správci vodních toků - ať jimi je obec, Lesy ČR nebo Zemědělská vodohospodářská správa - nemusí disponovat dostatečnými finančními prostředky, aby byli schopni požadavky ochrany v dohledné době realizovat, tak i z důvodů technických, neboť potřebná plocha k převedení stanoveného průtoku vody v obci (tj. plocha bez zástavby nebo plocha bez komunikační sítě), nebývá mnohdy k dispozici.

Pak přichází v úvahu snížit kulminaci povodňových průtoků „zadržováním vody v krajině“, tj. např. vodními nádržemi nebo inundačními prostory ale i suchými nádržemi tzv. poldry, popřípadě odlehčovacími kanály (obtoky) mimo obec. Přitom je zřejmé, že zejména výstavba malých vodních nádrží (rybníků), může být prospěšná i z mnoha dalších důvodů, jak vyplývá z následujícího textu.

Vyjmenovaná protipovodňová opatření jsou technická díla, která jsou s ohledem na plošné nároky situována mimo zastavěné území obce. Musí být zohledněny v povodňových plánech obce, musí být správně vlastníky provozovány, s čímž souvisí i manipulační řády. Stavby na ochranu před povodněmi jsou vodní díla, sloužící k ochraně proti škodlivým účinkům vody.

Územní plány obcí, které obec pořizuje, musí mít zakresleno záplavové území a z této povinnosti vyplývá i potřeba regulativů vztahených k protipovodňové ochraně, které se schválením územního plánu stávají závaznými.

### 6.2.2 Ochrana (popřípadě obnova) vodních ploch

V zástavbě i v krajině mimo zástavbu tvoří vodní plochy významnou dominantu a podle ČSN 752410 „Malé vodní nádrže“ je lze z funkčního hlediska rozdělit na nádrže:

- zásobní (např. vodárenské, závlahové, průmyslové apod.),
- ochranné neboli retenční (mezi tyto druhy patří i poldry, tj. „suché“ nádrže, dešťové, protierozní apod.),
- rybochovné,
- upravující vlastnosti vody (např. usazovací, biologické aerobní nebo anaerobní, dočišťovací apod.),

- hospodářské (např. pro chov drůbeže, protipožární apod.),
- speciální účelové (např. vyrovnávací, přečerpací, recirkulační apod.),
- asanační (např. záchytné, rekultivační, laguny apod.),
- rekreační (např. přírodní koupaliště apod.),
- na ochranu bioty (na ochranu flory, na ochranu fauny),
- krajinytvorné a v obytné zástavbě (např. návesní rybníky, okrasné, umělé mokřady apod.).

Ve většině případů nejde o nádrže jednoúčelové a jejich umístění vyplývá z jejich funkce. Většina může být v obci i mimo obec. Vždy je ovšem nezbytné mít na zřeteli nejenom jejich funkci, ale také ekologická hlediska a pochopitelně také hygienu a estetiku všech vodních ploch, tj. vodních toků a nádrží - a to i při minimálních průtocích a vodních stavech. Těmto požadavkům pomáhá na vodních tocích (zejména v obcích) např. výstavba vzdouvacích objektů (vytvářejících „vodní zrcadla“) a na výtocích z vodních nádrží výstavba pohyblivých hrazení, které udržují hladinu vody v takové výši, při které nedojde k nežádoucímu vyprázdnění nádrže a tím např. k hygienickým závadám. I pro tyto malé vodní nádrže musí mít vlastník stavby zpracovaný manipulační a provozní řád, což je nutné zejména z ohledu na bezpečnostní opatření za krizových situací, což může být i bezpečné převedení povodňového průtoku.

Diskutabilním opatřením z hlediska zachování života v toku nebo samočisticí schopnosti vodních toků je zaklenutí neboli zatrubnění vodního toku. Tendence zaklenout vodní tok byla poměrně častá, důvodem se stala i snaha o zvětšení ploch návsí nebo ploch pro komunikace. Pohled na protékající čistou vodu však může být významným estetickým prvkem a součástí řešení veřejných prostor.

### 6.2.3 Ochrana vod před znečištěním

Znečištění povrchových a podzemních vod je změnou jakosti vody (povahy fyzikální, chemické či biologické), jež ve svých důsledcích znemožňuje nebo znesnadňuje využívání vody.

V této souvislosti je důležité upozornit na:

- zajištění samočisticí schopnosti vodních toků, kterou podporuje např. vegetace v tocích i na březích, čeření vody přepadem přes vzdouvací objekty nebo ojedinělými balvany v tocích,
- omezení smyvů zeminy, hnojiv a jiných nečistot do vodních toků, což se v krajině docílí zejména vhodným obděláváním pozemků (např. orba se neprovádí po spádnici), ale důležité jsou i osevní postupy z hlediska volby vhodné plodiny s ohledem na konfiguraci terénu.

Žádoucím řešením mimo zastavěné území obce je zřídít pruhy trvalých luk podél vodních toků a nádrží. Ty omezí smyvů do povrchových vod, neboť plní funkci infiltračních pásem. Jejich šířka je závislá zejména na sklonu, délce a vegetačním pokryvu svahu podél vodního toku nebo nádrže. Pásma podél toků nemají být užší než 10 až 15 m,

kolem nádrží je doporučována šířka 20 m. Tato luční pásma nejenom zčásti eliminují nežádoucí zanášení vodních toků a nádrží, ale mají také význam krajinyotvorný, ovlivňují biodiverzitu a lze je využít i rekreačně.

V obcích je nezbytné zamezit přímému zaústění odpadních vod do koryt vodních toků. Jedná se jak o zamezení přímého vyústění kanalizace, která není ukončena centrální čistírnou odpadních vod obce, tak i o zamezení přímého zaústění jednotlivých domů, které nemají individuální domovní čistírnu. Vypouštění odpadní vody musí splňovat ukazatele přípustného stupně znečištění vod<sup>1)</sup>, což pro jejich vypouštění povoluje vodoprávní úřad, a to v závislosti na požadované čistotě povrchové vody v toku (recipientu). Vodoprávní úřad může s ohledem na místní podmínky stanovit hodnoty ukazatelů i přísnější, případně stanovit i další ukazatele a jejich hodnoty, a to s ohledem na stav povrchových vod a množství vypouštěných odpadních vod.

Ke snížení znečištění vod významně napomáhají čistírny odpadních vod. Pro jejich navrhování a dimenzování jsou důležité zejména tyto výchozí podklady:

- a) požadavek na čistotu povrchových vod recipientu,
- b) průtok a jakost povrchových vod v recipientu,
- c) množství a znečištění odpadních vod,
- d) polohopisné, výškopisné, hydrogeologické, hydrologické, inženýrsko-geologické a klimatické poměry.

Při **navrhování čistíren odpadních vod (ČOV)** je potřeba co nejlépe využít místních podmínek, které umožňují jednoduché řešení ČOV, včetně propojení s funkční kanalizací a zvolit osvědčené technologie čištění (nízkozatěžované, vysokozatěžované, oxidační ap.) s dostatečnou účinností pro odstranění znečištění. Použité strojní vybavení a konstrukce by neměly vyžadovat stálou obsluhu, pozornost by měla být věnována i kvalifikaci obsluhujícího personálu.

Osvědčené typy mechanicko-biologických čistíren odpadních vod jsou např.:

- **Domovní čistírna s biodisky**, která se skládá z mechanického předčištění, tj. biozóny s kontaktem, a dosazovací nádrže. Pracují na bázi aerobních bakterií přisedlých na diskovém kontaktoru za přístupu vzdušného kyslíku. Kal z dosazovací nádrže se odváží 2-3krát ročně v tekutém stavu. Čistírna je kontejnerového typu s nádrží z polypropylénu, oceli nebo železobetonu a může být osazena do terénu bez zakrytí nebo umístěna v nadzemním objektu (zděném, srubovém). Velikostní řady jsou pro 50-350 ekvivalentních obyvatel (EO) a jednotky je možné stavebnicově sestavovat.
- **Čistírna odpadních vod s biokontakty** je inovovaný typ biodiskových čistíren (KČB 16/2 a KDČB 30). Biologický stupeň čištění tvoří nádrž s biokontakty, což je kombinace reaktoru s přisedlým slizem

---

<sup>1)</sup> Nařízení vlády č. 61/2003 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech.

z mikroorganismů a mechanického provzdušňování. Organické a dusíkaté látky v odpadní vodě se odstraňují progresivní činností mikroorganismů na povrchu biokontaktorů a proměňují se v dobře usaditelný kal. K separaci kalu je kompaktní blok doplněn dosazovací nádrží. Čistírna musí být doplněna objekty hrubého předčištění a kalového hospodářství. Základním materiálem konstrukce ČOV jsou polypropylénové prvky, ze kterých je složena nádrž, do níž se zabuduje technologická část. Čistírna je vhodná pro kapacitu 680-2 100 ekvivalentních obyvatel (EO).

- **Balená čistírna s aeračním válcem**, kde základem technologie je dlouhodobá nízkozátěžová aktivace se současnou stabilizací kalu. Dosazovací nádrž je založena na principu „kalové kapsy“. S provozem tohoto typu čistíren jsou velmi dobré zkušenosti, včetně snadné montáže a rychlého zapracování, účinnost čištění při správném provozování dosahuje 90-95 %. V průběhu zimních měsíců se účinnost může snížit, v tomto období je však možné nádrže překrýt. Při velkém mechanickém znečištění odpadních vod se doporučuje předsadit lapák písku a ručně stíratelné česle, ale i lapák tuku. Ocelová nádrž čistírny je osazována na betonovou základovou desku. Velikostní řady jsou pro 100-650 ekvivalentních obyvatel a nádrže je možné sestavovat stavebnicově. Kalové hospodářství velikosti 40 m<sup>3</sup>/den lze řešit přímým odvozem kalů, při větších kapacitách je nutná výstavba uskladňovací nádrže na kal, za kterou případně následuje kalové pole. S ohledem na velikost dosazovacího prostoru čistírny je vhodná při vybudované oddílné kanalizaci (samostatná kanalizace pro dešťové a splaškové odpadní vody).
- **Čistírna odpadních vod KOMBIBLOK** pracuje na principu dlouhodobé aktivace se současnou stabilizací kalu. Čistící proces probíhá v aktivační nádrži, která je provzdušňována povrchovým aerátorem. K separaci aktivního kalu dochází v dosazovací nádrži. Kombibloky patří mezi naše nejspolehlivější a dobře pracující čistírny a jsou mezi provozovateli malých ČOV oblíbeny. Účinnost čištění je přes 90–95 % dle BSK<sub>5</sub> (biochemická spotřeba kyslíku). Čistírnu je možné doplnit o anoxickou nebo aerobní aerační zónu a je možné získat biologické odstraňování dusíku nebo fosforu. Aktivační dosazovací nádrže mají železobetonovou konstrukci (některé typy tvoří prefabrikáty) a jsou sestaveny do kompaktního bloku, se založením na společné desce. Objekt je zasazen do terénu a musí být doplněn hrubým předčištěním a kalovým hospodářstvím. Typy kombibloků jsou pro 500-300 ekvivalentních obyvatel. Určitou nevýhodou je nutnost situovat čistírnu dále od souvislé obytné zástavby kvůli tvorbě aerosolů. V zimním období se mechanickými aerátory prochlazují aktivační směsi, což účinnost snižuje. Také hloubka pro zakládání nádrží nemůže být velká. Technologické vybavení má vyšší nároky na elektrickou energii a obsluha musí počítat s poruchovostí převodovek aerátorů. Tento typ čistírny je vhodný i pro jednotnou kanalizaci.
- **Kořenová čistírna** je vegetační a patří do skupiny přírodních způsobů čištění odpadních vod. Využívá účinných samočisticích pochodů, které probíhají v porézním půdním prostředí, ve vodě za spoluúčasti rostlin. Biologického vyčištění lze dosáhnout kombinací zemní filtrace a účinku některých rostlin - vodních a bahenních. Rostliny vyrůstají nad vodní hladinu, zatímco jejich kořeny vyžadují ponoření ve vodě. Nadzemní část rostliny dopravuje vzdušný kyslík do kořenové části a zde ho uvolňuje. Této schopnosti se využívá



k čištění odpadních vod, v našich klimatických podmínkách je vhodný rákos, orobinec, skřipinec, zblochan vodní, puškvorec, kosatec žlutý apod. Odpadní voda před vtokem na čistírnu musí být minimálně mechanicky čištěna. U menších producentů (rodinné domy) postačí septik, lepší je septik biologický. Za septik je ve všech případech potřebné umístit síťový filtr na zachycení částic, které by ucpávaly nátokové rozdělovací potrubí na zemní filtr. Menším obcím se doporučuje mechanické čištění, tvořené jemnými česlemi, lapákem písku, lapákem tuků a olejů a primární sedimentací, klasickou sedimentační nádrží nebo šterbinovou nádrží apod. Mechanicky vyčištěná odpadní voda protéká kořenovou zemní částí a biologicky se čistí, účinnost čištění dosahuje 80-95 % dle BSK<sub>5</sub> a 88-95 % na suspendované látky. Obsah dusíku a fosforu ve vyčištěné vodě se snižuje až o 50 %. Tento typ čistírny je vhodný pro kapacity do 500 ekvivalentních obyvatel. Plošná náročnost na 1 ekvivalentního obyvatele představuje 2–11 m<sup>2</sup>. Stavební řešení vyžaduje jednak objekty pro mechanické čištění, dále objekty biologického stupně, což jsou:

- vyrovnávací nádrž, regulační a měrné objekty,
- napouštěcí a rozdělovací zařízení,
- odběrná zařízení, odpady,
- skládky pro shrabky, písek, kaly, vč. ploch pro filtrační substrát a další provozní a komunikační plochy, sociální zařízení pro obsluhu,
- zemní nádrž obdélného tvaru s utěsněním z jílu, těsníci fóliemi z plastů apod., náplň tvoří substrát s osázením vhodnými vodními rostlinami dle klimatických podmínek.

Kořenová čistírna má malé nároky na technologické vybavení a tím i minimální nároky na příkon energie. Je možné ji jednorázově přetížit znečištěním (i balastními vodami). Kanalizaci obce je však nutné dobudovat, třeba i po etapách podle potřebných finančních zdrojů, ve funkční systém.

Do nákladů na vybudování kořenové čistírny se cenou pozemků promítnou vysoké plošné nároky. Nutné je také zvážit i odvoz filtračního substrátu, ze kterého po zakolmatování vzniká nebezpečný odpad, který je rovněž nutné nákladně zneškodnit.

V zimním období má tento typ čistírny sníženou účinnost čištění (dle VÚV TGM Brno v létě účinnost 81 % a v zimě 78 %).

- **Biologický rybník** patří mezi nejjednodušší a v některých případech je i vhodným stupněm pro biologické čištění odpadních vod. Jsou využívány především pro čištění menších množství vody, a to jako nádrže stabilizační a dočišťovací. Nádrže vyžadují přivádění odpadních vod mechanicky předčištěných a u dočišťovacích nádrží i biologicky čištěných. V zimním období je nutné zajištění dostatečného množství kyslíku. V krajině mají biologické rybníky i estetický význam.

## 6.2.4 Ochrana před vodní a větrnou erozí

Vysoký podíl zornění převážně většiny území ČR je hlavní příčinou ohrožení téměř 70 % zemědělské půdy vodní erozí. V rovinatých, převážně intenzivně zemědělsky využitých územích našeho státu, je rovněž častý výskyt eroze větrné (celkem cca 35 % ZPF).

Intenzita erozních jevů závisí zejména na půdních podmínkách, charakteru půdního (rostlinného) krytu a nepřerušené délce pozemku ve směru převládajícího větru či sklonu svahu. U vodní eroze je podstatná rovněž intenzita přívalových srážek, sklon a délka svahu. V případě větrné eroze rozhoduje četnost, síla a převládající směr větru.

Zrychlený odtok vody v důsledku její nízké přirozené retence v povodí vede každoročně k výskytu místních povodní, často spojených nejen se ztrátou nejcennější ornice, ale i ke škodám na majetku obcí, občanů i ke ztrátám na životech.

Odnos půdních částic působením větru, zejména v předjarním období, působí nejen ztráty nejlepší jemnozeme a poškození zemědělské produkce, ale zanášení sousedních pozemků, vodních toků, dopravních i jiných staveb.

Územní plány se protierozní ochranou zabývají zpravidla velmi málo, neboť způsob zemědělského využívání území se (pohříchu) v územních plánech zpravidla neřeší. Protierozní opatření jsou tedy obvykle doménou projektů komplexních pozemkových úprav, jejichž pořizování však postupuje podstatně pomaleji a nákladněji než územní plány. S protierozní ochranou souvisí i další zájmy obce, např. ochrana proti povodním, budování víceúčelových (rekreačních, ekologických, záchytných) nádrží a revitalizace napřímených či zatrubněných vodních toků, které se tak znovu mohou zaskvít např. v centru obce. Tato opatření jsou již v územních plánech řešena častěji, byť rovněž ne zcela dostatečně (více v kapitole Vodní toky a plochy v obci a krajině).

### Základní dělení protierozních opatření:

- **organizační:** optimální velikost a tvar pozemků, správná volba zemědělských plodin a jejich zařazení do osevního postupu vzhledem k míře působení erozních faktorů (sklon a délka svahu, četnost přívalových srážek, pokrytí půdy vegetací, erodovatelnost půdy),
- **agrotechnická:** protierozní osevní postupy a technologie, pokrytí půdy posklizňovými zbytky nebo vhodnou nastýlkou (mulčí),
- **biotechnická:** protierozní meze, průlehy, záchytné a svodné příkopy s doprovodem stromů a keřů,
- **technická:** zemní terasy, zpevněné příkopy a průlehy, cesty s protierozním vedením, záchytné nádrže – poldry (obvykle se stálou minimální hladinou nadržení).

Nutnost vzájemné koordinace s prvky protierozní ochrany území zohledňují ve svých návrzích někteří osvědčení projektanti ÚSES. Poměrně spolehlivá cesta k dosažení provázanosti navržených protierozních a ekologických

opatření vede přes přímou spolupráci projektanta ÚSES s projektantem KPÚ v procesu návrhu protierozních opatření. Zejména situování interakčních prvků lze přizpůsobit potřebám protierozní ochrany jako přirozené víceméně vrstevnicové linie, které ve formě mezí, cest s protierozním vedením či úzkých větrolamů tvoří přirozenou překážku povrchovému odtoku či převládajícímu větru. I částečná rekonstrukce původní cestní sítě, je kromě nezbytné obnovy prostupnosti krajiny a racionálního obhospodařování nově vymezených zemědělských pozemků, důležitým prvkem společných zařízení a ve spojení s liniovým dřevinným doprovodem i součástí kostry ekologické stability území.

Protierozní a protipovodňová opatření mohou být navržena a realizována mimo vlastní proces KPÚ jen na základě souhlasu vlastníků. Při jejich navrhování je potřebná spolupráce odborníků, včetně krajinného architekta, a vlastníků, pamětníků a znalců místních poměrů. Protierozní liniové prvky jako meze, průlehy, cesty, větrolamy apod. mohou při zdařilé realizaci pozitivně ovlivnit krajinný ráz s doprovodnou zelení. Mají značný krajinoformní význam a jejich lokalizace v terénu, jakož i výběr druhové skladby, případně využití pro turistické a cyklistické trasy apod., může podstatně ovlivnit místní ráz krajiny a její atraktivitu pro rekreaci a turistiku. Je také přínosem, když protierozní opatření dokáže v krajině plnit více funkcí. Vhodně situované meze nebo větrolamy mohou být současně skladebným prvkem ÚSES i sehrát důležitou roli v protipovodňové ochraně obce.

### 6.3 Lesní hospodářské plány

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ukládá fyzickým i právnickým osobám vlastnícím více než 50 ha lesa, zabezpečit zpracování lesních hospodářských plánů pro svůj majetek, a zároveň stanovuje povinnost dodržovat jejich závazná ustanovení. Zmíněných 50 ha lesa a více přitom nemusí být tvořeno jedním uceleným komplexem lesa, ale může jít i o soubor drobných lesíků, případně i v různých katastrálních územích, což bývá u lesů obecních a městských běžné. Zásadní však je, aby započítané pozemky náležely k pozemkům určeným k plnění funkcí lesa (ve smyslu zmíněného zákona a prováděcích předpisů). Z hlediska hospodaření je pak zásadní pojem závazných ustanovení, která jsou následující:

- maximální celková výše těžeb (stanovuje se podle speciálního výpočtového schématu, v souladu s vyhláškou č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování). Sestává z těžeb v porostech předmyšlných (výchovných těžeb), kdy nevzniká holina a povinnost zalesnění, a z mýtních těžeb, kdy buď vzniká holá plocha, nebo je porost výrazně proředěn ve prospěch přirozené obnovy, zalesnění, podsadeb atd.;
- minimální podíl melioračních a zpevňujících dřevin při obnově porostu (seznam použitelných dřevin a jejich potřebný podíl pro rámce diferenciací hospodaření, hospodářské soubory, udává vyhláška č. 83/1996 Sb., o zpracování oblastních plánů rozvoje lesů a o vymezení lesních hospodářských souborů).

Pro státní lesy a lesy ve vlastnictví obcí je dále závazným ustanovením minimální plošný rozsah výchovných zásahů v porostech do čtyřiceti let věku. Uvedené ustanovení, které plošně zahrnuje zpravidla většinu porostu do daného věku (často i s násobnými zásahy během plánovacího decenia), má v podstatě za úkol zajistit řádnou výchovu mladých porostů (mlazin, tyčkovin, tyčovin), porostů ve věku, kdy účinnost výchovy je maximální, a kdy se vlastně porost formuje. Uvedená předchozí závazná ustanovení mají při hospodaření jednak zajistit únosné proporce těžeb (zabránění přetěžování), jednak pak vytváření nových kvalitních diferencovaných porostů s pestřejší dřevinnou skladbou. Závazná ustanovení, jako záležitost vlastníka zavazující, stanoví při obnově lesního hospodářského plánu vybraný pořizovací subjekt (taxační kancelář). Ten logicky, na základě smlouvy, vypracuje celý lesní hospodářský plán, ve všech jeho náležitostech, jak jsou uvedeny:

a) textová část

- všeobecné údaje o majetku,
- zhodnocení přírodních poměrů,
- zhodnocení stavu lesa a dosavadního hospodaření,
- údaje z oblastních plánů rozvoje lesa (vypracovávají se pro jednotlivé oblasti stanovené na základě přírodní, produkční a hospodářské podobnosti na úrovni státních taxačních kanceláří), zejména údaje týkající se kategorizace lesů,
- definování hospodářských cílů vlastníka,
- rámcové směrnice hospodaření,
- výše a zdůvodnění závazných ustanovení plánů,
- závěrečné tabulky,
- technická zpráva,
- přílohy.

b) hospodářská kniha

- údaje o stavu lesa,
- návrh hospodářských opatření,
- plochová tabulka.

c) lesnické mapy

- porostní mapa,
- typologická mapa,
- organizační mapa,
- další možné soubory map v souladu s objednávkou vlastníka (mapy lesní cestní sítě, myslivost, rekreace atd.).

Lesní hospodářské plány se zpracovávají na období zpravidla deset let, jejich vypracování hradí vlastník, a ten je rovněž povinen předložit vyhotovený lesní hospodářský plán orgánu státní správy lesního hospodářství do 60ti dnů po začátku jeho platnosti ke schválení, které je komisionální a kde se sepisuje tzv. závěrečný protokol o schválení lesního hospodářského plánu.

Dojde-li v průběhu platnosti ke změnám podmínek, vyvolávajícím nutnost změny závazného ustanovení plánu, resp. osnovy, zejména z hlediska ochrany lesa, nebo z hlediska zajištění plnění funkcí lesa, musí vlastník lesa požádat schvalující orgán státní správy lesů o změnu příslušného závazného ustanovení plánu. Další postup je obdobný jako při vypracovávání a schvalování nového plánu.

Státní správu lesů vykonávají od 1.1.2003:

- obecní úřady obcí s rozšířenou působností,
- kraje,
- Ministerstvo zemědělství prostřednictvím svých regionálních odborů.

Jejich kompetence, ve vztahu ke schvalování a kontrolám plnění závazných ustanovení lesních hospodářských plánů, závisí na výměře majetku. Orgán státní správy neschválí lesní hospodářský plán v případě, že odporuje zákonným předpisům, tedy v první řadě lesnické legislativě, ale i dalším souvisejícím předpisům (oblast životního prostředí, ochrany přírody, vodního hospodářství atd.). Souhrn dalších pravomocí a kompetencí v souvislosti s hospodařením v lesích, ale i další činností, obecným užíváním lesů atd., stanovuje opět lesní zákon. Ten také ještě vymezuje pojem dozoru v lesním hospodářství, kde vrchním státním dozorem jsou pověřené orgány Ministerstva životního prostředí, zejména regionálně organizovaná Česká inspekce životního prostředí.

Pro majetky o výměře menší než 50 ha se nevyhotovují lesní hospodářské plány, ale tzv. lesní hospodářské osnovy (vyjma majetku státu). Zákon však nezakazuje, aby si vlastník i pro menší výměru než 50 ha nechal vyhotovit lesní hospodářský plán, pouze mu to neukládá. Lesní hospodářské osnovy se zpracovávají opět zpravidla na dobu deseti let a jejich zpracování zadává na základě výběrového řízení orgán státní správy – obecní úřad obce s rozšířenou působností. Vyhlášení záměru zpracovat lesní hospodářské osnovy na určitém vymezeném území probíhá obecně závaznou vyhláškou a vlastníci lesa o zmíněné výměře menší než 50 ha mají možnost v zákonné lhůtě orgánu státní správy sdělit své hospodářské záměry a požadavky na vypracování lesní hospodářské osnovy. Zpracování osnovy hradí stát a vlastník lesa přebírá osnovu pro svůj majetek bezplatně. Nabídnutou osnovu může vlastník přijmout či odmítnout. Pokud ji však protokolárně převezme, stává se pro něho závazným:

- a) určení celkové výše těžeb,
- b) podíl melioračních a zpevňujících dřevin.

Pokud vlastník má méně než 3 ha lesa a má zájem osnovu převzít, stává se pro něho závaznou pouze celková výše těžeb. Pokud vlastník nepřevzme zpracovanou lesní hospodářskou osnovu, pak jím navrhované

a realizované hospodaření, (jednotlivá hospodářská opatření), podléhá schválení orgánů státní správy, zejména u těžebních zásahů, a to již od výtěže více než 3 m<sup>3</sup>/ha. Zvláštní úlohu zde pak sehrává institut samostatného lesního hospodáře, který je ustaven pro každý majetek bez ohledu na jeho výměru.

Jak je zřejmé, lesní hospodářské osnovy mají oproti lesním hospodářským plánům výrazně redukováný a zjednodušený obsah, jejich cílem je zejména usnadnění hospodaření drobným vlastníkům lesa v souladu se záměry státní lesnické politiky.

Lesní hospodářské osnovy mají následující náležitosti:

a) všeobecná část

- vymezení území včetně schematického grafického zobrazení a označení navazujících plánů a osnov,
- údaj o zpracovateli osnovy a časové platnosti,
- výčet veřejných zájmů v oblasti ve vazbě na hospodaření,
- rámcové směrnice hospodaření,
- tabulka souhrnných údajů.

b) podrobné údaje pro porosty, porostní skupiny, či etáže a dřeviny,

c) plochová tabulka,

d) lesnická mapa,

e) vlastnické separáty.

U lesních hospodářských osnov vyhláší záměr vypracování změn osnov zadavatel, ten zároveň stanoví, které části osnov se bude změna týkat a určí termín pro uplatnění záměrů a požadavků jednotlivých vlastníků lesa. Další postup je obdobný jako při vypracovávání nové osnovy. V případě, že u jednotlivých majetků, pro které jsou osnovy vypracovány, nastane požadavek změn vyvolaných nárůstem, vznikem nahodilých těžeb, provádí se změna na základě žádosti vlastníka, jehož požadavek orgán státní správy prověří.

Z uvedeného krátkého nástinu způsobu zpracování, obsahu a forem schvalování a změn lesních hospodářských plánů a osnov je zřejmé, že **obecní úřady nemají v tomto procesu stanoveny pravomoci, pokud nejsou vlastníky lesa, případně vlastníky pozemků s jiným lesním majetkem souvisejících**. Pokud vlastníky lesa jsou, mají možnost v rámci legislativních limitů prosazovat svoje zájmy a cíle hospodaření. Obecní úřady mohou zasáhnout do průběhu vypracovávání lesních hospodářských plánů, (základní šetření, kontrolní dny, závěrečná řešení), jako účastník řízení na sousedních lesních majetcích s uplatněním svých náhledů a koncepcí v regionu, pokud tímto bude lesnické hospodaření sousedního majitele dotčeno. Pokud však k omezení hospodaření soukromého vlastníka dojde, je nutné počítat s odpovídající kompenzací do úrovně hospodaření vlastníka určeného jeho konkrétním cílem hospodaření, navrženého jako cíl při zpracování lesního hospodářského plánu, resp. lesní hospodářské **osnovy**.

## **6.4 Pozemkové úpravy**

### **6.4.1 Účel pozemkových úprav**

Hlavním účelem pozemkových úprav je prostorové a funkční uspořádání pozemků pro jejich optimální, především zemědělské využití, ale i k prosazení celospolečenských zájmů v krajině. Pozemkové úpravy představují soubor opatření (legislativních, hospodářských, technických, organizačních) k výhodnějšímu uspořádání půdního fondu, které může přinést nejen ekonomickou efektivitu zemědělství, ale i potřebnou celkovou revitalizaci venkova a rehabilitaci jeho postavení. Roli pozemkových úprav přesně definuje v § 2 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech.

Dne 21. března 2002 byl vydán zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, účinnost nabyl dne 1. ledna 2003, který nahradil původní zákon č. 284/1991 Sb. včetně jeho změn a doplňků. Role pozemkových úprav je mnohostranná a znamená nejen nové uspořádání pozemků a jejich prostorovou a funkční úpravu, vyrovnání hranic pozemků i jejich přístupnost, ale i důsledné respektování vlastnických práv k pozemkům, které jsou nově uspořádávány. Prostřednictvím pozemkových úprav jsou vytvářeny podmínky k racionálnímu hospodaření, k ochraně a zúrodnění půdního fondu a zvelebení krajiny a zvýšení její ekologické stability.

### **6.4.2 Jednoduché pozemkové úpravy (JPÚ)**

Začátkem 90. let se uplatňovaly především jednoduché pozemkové úpravy; jejich provádění si vynutila potřeba poměrně rychle prostorově reorganizovat pozemky a umožnit hospodaření těm zemědělcům, kteří o to projeví zájem. Jednalo se o JPÚ formou zatímního bezúplatného užívání a časově omezeného nájmu. Zákon 139/2002 Sb. definuje v § 4 nově JPÚ jako formu pozemkových úprav, při kterých je nutno vyřešit pouze některé hospodářské potřeby (např. urychlené scelení pozemků nebo jejich zpřístupnění), nebo ekologické potřeby v krajině (např. lokální protierozní nebo protipovodňové opatření), když se pozemkové úpravy mají týkat jen částí katastrálního území. Úloha takto definovaných jednoduchých pozemkových úprav může být pro jednotlivé obce i nadále významná, například při řešení zastavitelného území v pořizování územního plánu obce, kdy je nutno vyrovnat pozemky vzhledem k uliční čáře, příp. provést jednoduchou výměnu vlastnických práv k pozemkům.

### **6.4.3 Komplexní pozemkové úpravy (KPÚ)**

V současné době jsou důležité především komplexní pozemkové úpravy. Komplexní pozemkové úpravy mají kromě reorganizace pozemků a výměny vlastnických práv i roli, která často bývá nedoceněna. Mohou měnit vzhled krajiny, např. plošným členěním pozemků, kdy dochází ke změně optického vjemu krajiny (např. barevná

škála, rezultující z rozdílného využívání pozemků, osetých různými plodinami, hra barev při jejich dozrávání, ale i např. směr orby, výsadba trvalých kultur atd.), ale především realizací tzv. „společných zařízení“. Pod tímto pojmem jsou chápána všechna technická, vodohospodářská, zúrodnovací a ekologická opatření i plán polních cest. V praxi je možno si pod společnými zařízeními představit veškerá protierozní opatření u pozemků, které jsou erozí ohroženy, tím i ochranu zastavěného území obce před nánosy splachované ornice, vodohospodářská opatření k zajištění kvantity a kvality vody, ale i ochrany vodních zdrojů, ať již se jedná o vodní toky nebo vodní nádrže, územní systémy ekologické stability v celé jejich šíři, účelně navrženou cestní síť, která umožní nejen přístup k jednotlivým pozemkům, ale i jejich vhodné napojení na komunikace stejných nebo vyšších řádů v obci, průchodnost krajiny a zvýšení její atraktivity pro turistiku a rekreaci, a v neposlední řadě i veškerá opatření, která vedou k ochraně a tvorbě krajiny.

Podle zákona č. 139/2002 Sb., § 12 odst. 4, jsou tato společná zařízení, realizovaná v rámci pozemkových úprav, vlastnictvím obce, v jejímž obvodu se nacházejí, pokud nevyplývá něco jiného z rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav. Obec se tak stává vlastníkem zařízení, na jejichž realizaci se nemusela sama finančně podílet (viz odstavec 6.4.7. Financování), která však může využívat pro zlepšení pracovních podmínek obyvatel, zvýšení jejich životní úrovně a k vlastnímu celkovému rozvoji.

Významným výsledkem pozemkových úprav je vklad realizovaných změn do katastru nemovitostí a tím i jejich dlouhodobá stabilizace v území.

#### **6.4.4 Postup procesu pozemkových úprav a role obce**

Role obce je v procesu pozemkových úprav nezastupitelná. Řízení o pozemkových úpravách nemůže být zahájeno bez vědomí zástupců obcí a obec sama se stává účastníkem pozemkových úprav.

Komplexní pozemkové úpravy jsou velkým přínosem pro další rozvoj mnohých obcí a proto je v jejich zájmu spolupráce při celém procesu, umožňující obci prosadit v nezastavěném (resp. nezastavitelném) území zájmy, které např. nebyly zahrnuty do územního plánu nebo bez komplexních pozemkových úprav nejsou realizovatelné. Ve svém výsledku komplexní pozemkové úpravy přispívají k přitažlivosti venkova i ke zjednodušení a usnadnění zemědělského hospodaření na zemědělském půdním fondu. Nepřímo tedy mohou pozitivně ovlivnit i podmínky pro podnikání (např. zemědělských subjektů, podniků zpracovatelských výroby, služeb, drobných řemesel atd.) v dané obci nebo oblasti a tím i ekonomickou prosperitu. Přitažlivější krajina zase může zlepšit podmínky pro rozvoj cestovního ruchu.

Při KPÚ je významná úloha pozemkového úřadu. Ten prakticky přebírá veškerou odpovědnost a veškeré činnosti, spojené s vypracováním návrhu i realizací pozemkových úprav a zanesením provedených změn do katastru nemovitostí. Pozemkový úřad má ještě další důležitou funkci v tomto procesu: v součinnosti s orgány územního plánování koordinuje návaznost návrhů pozemkových úprav na sídelní struktury a územní plány,



tvorbu a ochranu životního prostředí a krajiny. Podle zákona je schválený návrh pozemkových úprav závazným podkladem pro územně plánovací dokumentaci (§ 2 zákona č. 139/2002 Sb.).

Při správné koordinaci by nemělo docházet ke střetům zájmů mezi územním plánem obce a KPÚ, naopak obec by měla využít možnost sladit záměry obou dokumentů, které fakticky řeší komplexně uspořádání venkovského prostoru. Oba dokumenty, územní plán obce i návrh pozemkových úprav, řeší společnou problematiku (např. ÚSES jsou řešeny v rámci územního plánu obce i v rámci KPÚ, jako součásti společných zařízení). Společné je řešení liniových prvků, vedení všeho druhu, návaznost cest, v koordinaci je potřeba např. i řešit výměnu pozemků určených k zastavění za pozemky k zemědělskému využívání **formou směny v rámci jednoduchých pozemkových úprav** atd.

#### 6.4.5 Návrh komplexních pozemkových úprav

Obec může být tzv. "účastníkem" pozemkových úprav, a to nejen v případě, že pozemky zahrnuté do obvodu pozemkových úprav leží v územním obvodu obce, ale i v případě, že obec s takto vymezenými pozemky pouze sousedí. Konkrétní podmínky účasti na pozemkových úpravách upravuje zákon.

Obec může sama podat podnět k zahájení řízení o pozemkových úpravách. Posouzení opodstatněnosti podnětu, naléhavosti a účelnosti pozemkových úprav v obvodu obce, která podnět podala, je v kompetenci pozemkového úřadu<sup>2)</sup> v příslušné územní působnosti. Pokud pozemkový úřad rozhodne, že pozemkové úpravy nezahájí, o důvodech, které vedly k tomuto rozhodnutí, účastníka vyrozumí.

Pozemkový úřad v příslušné územní působnosti může zahájit řízení o pozemkových úpravách i z podnětu jiného účastníka, než je obec<sup>3)</sup>, rovněž může zahájit řízení o pozemkových úpravách bez podnětu účastníka. Zahájit pozemkové úpravy musí pozemkový úřad v příslušné územní působnosti vždy, když se pro zahájení řízení o pozemkových úpravách vysloví vlastníci pozemků nadpoloviční výměry zemědělské půdy řešeného katastrálního území. Rozhodnutí o zahájení řízení o pozemkových úpravách je pozemkový úřad v příslušné územní působnosti povinen oznámit všem účastníkům, a to veřejnou vyhláškou.

Pozemkový úřad zajistí odborné zpracování návrhu pozemkových úprav u zpracovatele nebo návrh, popřípadě jeho část, v nezbytných případech sám zpracuje (§ 8 odst. 1 zákona č. 139/2002 Sb.). Nové pozemky musí odpovídat původním pozemkům výměrou, přiměřeně stejnou kvalitou (důležitou roli zde hraje cena půdy i vzdálenost pozemků od sídla), podle možností i stejným druhem pozemků. Pozemkový úřad (zpracovatel) musí při návrhu nového uspořádání pozemků respektovat optimální organizaci půdního fondu v rámci celého řešeného území (zpravidla katastru).

<sup>2)</sup> § 6, odst. 1. zák. č. 139/2002 Sb.

<sup>3)</sup> § 6, odst. 1. zák. č. 139/2002 Sb.

Na základě rozhodnutí o zahájení řízení o pozemkových úpravách pozemkový úřad podle příslušné územní působnosti organizuje provádění pozemkových úprav, příp. je sám provádí. Pozemkový úřad v příslušné územní působnosti rovněž přebírá povinnost oznámit skutečnost zahájení řízení o pozemkových úpravách všem příslušným orgánům podle § 6 odst. 6 zákona<sup>4)</sup>. PÚ rovněž svolává úvodní jednání, na kterém seznámí účastníky s účelem a cílem pozemkových úprav, i s jejich formou. Současně předkládá katastrálnímu úřadu seznam parcel, které jsou dotčeny pozemkovými úpravami.

Náležitosti návrhu stanoví zvláštní předpis<sup>5)</sup>.

Jednání s vlastníky pozemků, které jsou zahrnuty do obvodu pozemkových úprav, může být někdy složité a zdlouhavé, zvláště v obcích, kde je individuálních vlastníků půdy mnoho. Situace je usnadněna, pokud si vlastníci pozemků zvolí, jak to umožňuje zákon<sup>6)</sup>, na dobu provádění pozemkových úprav sbor zástupců (dále jen "sbor"), který vlastníky nadále zastupuje. Počet členů sboru bývá zpravidla 5-15, přesný počet stanoví pozemkový úřad podle počtu vlastníků pozemků a podle rozsahu řešeného území<sup>7)</sup>. Nevoleným členem sboru je i ředitel pozemkového úřadu nebo jím pověřený pracovník pozemkového úřadu<sup>8)</sup>. Dalším nevoleným členem sboru se rovněž automaticky stává zástupce obce, takže obec je jeho prostřednictvím přímo informována o průběhu pozemkových úprav.

Schůze sboru svolává a řídí předseda sboru, kterého si členové zvolí ze svého středu.

Sbor má významnou roli - jednak spolupracuje při zpracování návrhu pozemkových úprav, je kompetentní posuzovat předložené varianty tohoto návrhu i všechna navrhovaná opatření. Bez souhlasu sboru nemůže být zpracovaný návrh pozemkových úprav schválen. Sbor se současně i vyjadřuje k podaným připomínkám k návrhu. Jeho funkce nekončí schválením návrhu pozemkových úprav, sbor spolupracuje i při jejich realizaci<sup>9)</sup>. Další podmínky členství ve sboru upravuje zákon<sup>10)</sup>.

Zástupce obce, jako člen sboru zástupců, může při zpracování návrhu spolupracovat a vyjadřovat se k předloženým variantám. Obec tak má možnost prostřednictvím pozemkových úprav prosadit své zájmy v nezastavěném území. K vypracovanému návrhu pozemkových úprav se mohou vyslovit všichni účastníci (vlastníci pozemků, další fyzické a právnické osoby, stavebník, obec, aj. - podle zákona, § 5 odst. 1). Zpracovaný návrh totiž musí být vystaven po dobu 30 dnů (dle zákona č. 139/2002 Sb.) k veřejnému nahlédnutí.

---

4) Příslušný katastrální úřad, orgán územního plánování, stavební úřad, orgán ochrany ZPF, orgán ochrany přírody, vodohospodářský orgán, orgán státní správy lesů, ve zvláštních případech i jiné.

5) Připravuje se nová prováděcí vyhláška.

6) § 5 odst. 5–8 zák. č. 139/2002 Sb.

7) § 5 odst. 5–8 zák. č. 139/2002 Sb.

8) § 5 odst. 5–8 zák. č. 139/2002 Sb.

9) § 5 odst. 7 zákona (§ 5 odst. 8) zák. č. 139/2002 Sb.).

10) § 5 odst. 5 zákona (§ 5 odst. 5) – 7) zák. č. 139/2002 Sb.)

U pozemkového úřadu mohou účastníci uplatnit své námitky a připomínky k návrhu (§ 11 odst. 1 zákona č. 139/2002 Sb.). Poslední možností k uplatnění námitek a připomínek je závěrečné ústní jednání s účastníky, ale též se všemi orgány (podle § 6 odst. 6), které nařizuje pozemkový úřad. K připomínkám a námitkám, uplatněným po tomto ústním jednání, již nemůže být přihlédnuto.

Tento postup poskytuje obcím dostatek času na zvážení vhodnosti všech navržených částí pozemkových úprav. S předloženým návrhem musí souhlasit vlastníci nejméně dvou třetin výměry půdy, které se týkají pozemkové úpravy. Teprve při splnění této podmínky může pozemkový úřad rozhodnout o schválení návrhu pozemkových úprav (§ 11 odst. 4. zákona č. 139/2002 Sb.).

Návrh pozemkových úprav rovněž nemůže být schválen bez udělení tzv. opatření (souhlasu, povolení výjimky) dotčených orgánů státní správy. Uvedeným orgánům předkládá zpracovaný návrh pozemkový úřad. Vyjádření těchto institucí by mělo být pro obec, v níž probíhají pozemkové úpravy, garancí správnosti navržených zásahů do krajiny.

#### **6.4.6 Realizace pozemkových úprav**

Stanovení postupu realizace spadá do povinností (kompetencí) pozemkového úřadu. Postup musí vycházet ze zpracovaného a schváleného návrhu KPÚ. Pozemkový úřad se o konkrétním postupu realizace dohodne s vlastníky dotčených pozemků.

Pro výstavbu tzv. společných zařízení je většinou nutno vyčlenit určitý podíl půdního fondu. V případě, že k tomuto účelu nelze vyčlenit pozemky ve vlastnictví obce nebo pozemky ve vlastnictví státu, podílejí se na vyčlenění potřebné výměry půdního fondu vlastníci pozemků. Rozsah podílu jednotlivých vlastníků pozemků je určen zpracovaným návrhem (§ 9 odst. 14 zákona č. 139/2002 Sb.). Pro poměrně náročnou a především zdoluhavou výstavbu komplexu společných zařízení není nutné vydání územního rozhodnutí o umístění stavby a využití území (§ 12 odst. 3 zákona č. 139/2002 Sb.), což zjednodušuje a urychluje celý proces.

Reorganizace pozemků, zpracovaná ve schváleném návrhu KPÚ, musí být výrazně označena především v terénu. Vytyčení a označení nového uspořádání pozemků zajistí pozemkový úřad.

Zahájení pozemkových úprav pro vlastníky dotčených pozemků neznamená, že na nich nemohou hospodařit. Na nově vytyčených pozemcích lze zahájit hospodaření po sklizni dosud pěstovaných plodin. Obecně stanovovaným termínem je 1. říjen běžného roku, vlastníci se však mohou dohodnout i jinak (§ 12 odst. 2 zákona č. 139/2002 Sb.).

Během procesu komplexních pozemkových úprav a v procesu schvalování návrhu je návrh se všemi náležitostmi uložen na pozemkovém úřadu a na příslušném obecním úřadu, kde lze do návrhu nahlédnout.

Veškerá dokumentace provádění pozemkových úprav je trvale uložena na příslušném pozemkovém úřadu a je přístupná.

Výsledky pozemkových úprav slouží pro obnovu katastrálního operátu (§ 2 zákona č. 139/2002 Sb.).

#### **6.4.7 Financování**

Návrh a realizace komplexních pozemkových úprav jsou nejen časově, ale i finančně velice náročné. Náklady na pozemkové úpravy hradí stát, na úhradě nákladů se však mohou podílet i účastníci pozemkových úprav, popřípadě i jiné fyzické a právnické osoby, mají-li zájem na provedení pozemkových úprav (§ 17 odst. 1 zákona č. 139/2002 Sb.). Jedná se o náklady na přípravu a vypracování návrhu, identifikaci parcel, vytyčení pozemků, vyhotovení geometrických plánů, příp. nového souboru geodetických informací i o náklady na peněžité náhrady, poskytované pozemkovým úřadem za nutný zábor půdního fondu, dále náklady na zpřístupnění pozemků výstavbou nebo obnovou polních cest, náklady na ochranu půdy a ochranu složek životního prostředí v krajině – tak, jak byly zpracovány v návrhu pozemkových úprav. Účastníci (tedy i obce), hradí ostatní náklady na provedení pozemkových úprav, mohou však požádat o subvence nebo dotace státu podle zvláštních předpisů (zákon č. 77/1969 Sb., o Státním fondu pro zúrodnění půdy, ve znění zákona č. 175/1982 Sb., zákon ČNR č. 218/2000 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice, ve znění pozdějších předpisů).

Nutnost provedení pozemkových úprav může být vyvolána i stavební činností. V takovém případě hradí náklady na přípravu a vypracování návrhu i jeho realizaci stavebník.

Tato právní úprava pro obec fakticky znamená, že i bez vlastních finančních prostředků může v rámci KPÚ ve volné krajině (nezastavěném a nezastavitelném území – podle územního plánu) prosadit vlastní zájmy, například zlepšení podmínek pro rekreační využití krajiny.

## 7. ÚZEMNÍ ŘÍZENÍ

### 7.1 Účel a funkce územního řízení a vazba na územně plánovací dokumentaci nebo územně plánovací podklady

Územní řízení je upraveno zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění, a vyhláškou MMR č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona. Územní řízení je proces, v jehož průběhu se posuzují podmínky a předpoklady pro rozhodování o území. Umisťovat stavby, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území je možné pouze na základě územního rozhodnutí. Podkladem pro územní rozhodnutí je územně plánovací dokumentace. Nebyla-li pro území zpracována, opatří stavební úřad jiné podklady v rozsahu nezbytném pro územní rozhodnutí, například územně plánovací podklady, skutečnosti zjištěné vlastním průzkumem a při místním šetření.

### 7.2 Kompetence a dotčené orgány a osoby v územním řízení

Věcně příslušný k územnímu řízení je stavební úřad. Obecně je účastníkem územního řízení navrhovatel a další subjekty, jejichž práva mohou být rozhodnutím přímo dotčena. Obec je účastníkem každého územního řízení, probíhajícího v jejím územním obvodu. Územní řízení se zahajuje na písemný návrh účastníka, z podnětu stavebního úřadu nebo jiného orgánu státní správy. Náležitosti návrhu na vydání územního rozhodnutí jsou obsaženy v § 3 vyhlášky MMR č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona. Stavební úřad oznámí zahájení územního řízení dotčeným orgánům státní správy a všem známým účastníkům, místo a den projednání sdělí stavební úřad nejméně 15 dnů předem. Současně upozorní účastníky, že své námítky a připomínky mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak k nim nebude přihlédnuto. Dotčené orgány státní správy sdělí svá stanoviska ve stejné lhůtě, v níž mohou uplatnit své připomínky a námítky účastníci územního řízení. Potřebuje-li některý z orgánů státní správy pro řádné posouzení návrhu delší dobu, stavební úřad k jeho žádosti stanovenou lhůtu před jejím uplynutím přiměřeně prodlouží, jinak se má za to, že z hlediska jím sledovaných veřejných zájmů se stavbou či jiným opatřením v území souhlasí.

Stavební úřad v územním řízení posoudí návrh především z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území a jeho důsledků, přezkoumává soulad s předpisy, které stanoví podmínky hygienické, protipožární, bezpečnosti práce a technických zařízení, dopravní, ochrany přírody, péče o kulturní památky, ochrany zemědělského a lesního půdního fondu apod. Stavební úřad v územním řízení zajistí vzájemný soulad předložených stanovisek dotčených orgánů státní správy a posoudí vyjádření účastníků a jejich námítky.

### 7.3 Územní rozhodnutí a jejich závaznost

V územním rozhodnutí vymezí stavební úřad území pro navrhovaný účel a stanoví podmínky k ochraně veřejných zájmů v území, jimiž zabezpečí zejména soulad s cíli a záměry územního plánování, včetně architektonických a urbanistických hodnot v území, věcnou a časovou koordinaci jednotlivých staveb a jiných opatření v území, požadavky k ochraně zdraví a životního prostředí.

Umisťovat stavby, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí, kterým je:

- a) rozhodnutí o umístění stavby,
- b) rozhodnutí o využití území,
- c) rozhodnutí o chráněném území nebo ochranném pásmu,
- d) rozhodnutí o stavební uzávěře,
- e) rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků.

Rozhodnutí o umístění stavby a rozhodnutí o využití území platí dva roky ode dne, kdy nabylo právní moci, nestanovil-li stavební úřad v odůvodněných případech delší lhůtu. Rozhodnutí o umístění stavby a rozhodnutí o využití území pozbývá platnosti též dnem, kdy bylo stavebnímu úřadu doručeno oznámení navrhovatele nebo jeho právního nástupce, že upustil od záměru, k němuž se toto rozhodnutí vztahuje. Dobu platnosti územního rozhodnutí může stavební úřad prodloužit na žádost navrhovatele, pokud byla podána před uplynutím lhůty. Dobu platnosti rozhodnutí o chráněném území nebo o ochranném pásmu, jakož i rozhodnutí o stavební uzávěře stanoví stavební úřad. Územní rozhodnutí je závazné i pro právního nástupce jeho navrhovatele a ostatní účastníky územního řízení.

Územní rozhodnutí se účastníkům oznamuje doručením písemného vyhotovení, v odůvodněných případech veřejnou vyhláškou (velký počet účastníků řízení, rozsáhlé území).

## 8. SPOLUPRÁCE S VEŘEJNOSTÍ

### 8.1 Předpoklady

Účast veřejnosti při přípravě koncepčních dokumentů je přístup, který se již dlouho osvědčuje ve vyspělých demokratických zemích. Je klíčem nejen ke zpracování kvalitních dokumentů, reflektujících zájmy a potřeby obyvatel obcí, místních podnikatelů a dalších uživatelů území, ale především předpokladem jejich úspěšného realizování. To se nezdaří bez shody zájmů většiny místních podnikatelů a obyvatel obce a dalších subjektů se záměry v koncepčních dokumentech zakotvenými.

Účast občanů na plánování je i jednou z hlavních zásad agendy 21 schválené na summitu o udržitelném rozvoji v Rio de Janeiru v roce 1992 a Aarhuské úmluvy „O přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí“, kterou Česká republika podepsala. Má-li se tato koncepce uplatnit v širokém měřítku, je ovšem nutno složitost a neúměrné množství dokumentů, které jsou sepsány „jazykem“ expertů, vždy převést do běžného jazyka, informovat o nich veřejnost a vyzvat ji k veřejné diskusi.

Velkým problémem participace veřejnosti na plánování je u nás skutečnost, že v minulých desetiletích neměli lidé příležitost se na takové činnosti podílet. Negativním dopadem tohoto stavu byla i ztráta vědomí, že je v zájmu občanů se na rozhodování o budoucnosti své obce podílet. Dodnes v mnoha obcích znovu hledají účinné způsoby, jak místní obyvatele do plánování a do rozhodování o vhodném řešení místních problémů vtáhnout.

Základním předpokladem zapojení veřejnosti je podpora konstruktivního dialogu mezi občany, představiteli místní samosprávy, státní správou a odborníky, kteří se podílejí na přípravě a zpracování územně plánovací dokumentace, na přípravě místních programů obnovy vesnice či jiných rozvojových dokumentů. Tam, kde se obce nesnaží veřejnost zapojit do jejich přípravy, je někdy doba pořizování kratší, ale výsledný dokument je obec často nucena po několika málo letech přepracovat, protože neřeší problémy, na které lidé neměli při přípravě dokumentu příležitost upozornit.

Zpracování některých koncepčních dokumentů jako jsou Místní programy obnovy vesnice a Strategie rozvoje mikroregionů mají navíc participaci obyvatel při jejich pořizování předepsanou v podmínkách. Pracovní skupiny, připravující tyto dokumenty, by měly být složeny ze zástupců místní samosprávy, místních podnikatelů, občanských sdružení, spolků, organizací, vlastníků a uživatelů nemovitostí a dalších občanů, kteří mají zájem aktivně se podílet na činnostech souvisejících s obnovou a rozvojem obce.

Při pořizování územních plánů obcí a regulačních plánů je účast veřejnosti legislativně zakotvena v několika fázích pořizovacího procesu: při projednávání zadání, při projednávání konceptu řešení a při projednávání návrhu územně plánovací dokumentace. Pokud je však v obci dbáno na pouhé naplnění litery zákona, jsou občané obvykle informováni až poté, kdy byla učiněna klíčová rozhodnutí. Uplatněné důležité připomínky a námítky pak

buď celý proces pořizování ÚPD mohou vrátit zpět, nebo již nejsou do navrhovaného řešení zahrnuty. Proto i při jejich pořizování se vyplatí, když se na procesu zpracování dokumentu podílí podobná pracovní skupina.

Obsah a postup pořizování Programu rozvoje obce zákon neupravuje, proto ani účast veřejnosti na pořizování tohoto koncepčního dokumentu není právně zakotvena a závisí na přístupu místní samosprávy, ale dobrý program musí zahrnovat potřeby celé veřejnosti a proto musí být spolu s ní připravován.

Spolupráci veřejnosti na územním plánování a plánování obnovy a rozvoje obcí nelze v žádném případě chápat pouze jako soubor speciálních technik, kterými je třeba doplnit jinak korektní postup zpracovatelů příslušného dokumentu, i když znalost a použití vhodných přístupů a sociálních technik pomohou pomoci participaci nastartovat a rozvíjet.

Participace je složitý proces odehrávající se v celém sociálním prostředí obce. Proto je nutné si uvědomit základní principy a východiska.

Partnery při zpracování koncepčních dokumentů jsou tři základní útvary. Prvním je veřejnost, druhým útvarem jsou představitelé místní samosprávy a státní správy a třetím odborníci, kteří konkrétní dokument zpracovávají. Předpokladem úspěchu při participativním přístupu k pořizování koncepčních dokumentů je dobrá úroveň komunikace a schopnost spolupráce jak mezi těmito útvary, tak i uvnitř těchto útvarů.

Základní východisko spolupráce občanů na věcech veřejných představují činnosti různých spolků, sdružení tělovýchovných a dalších organizací a zájmových skupin formálních i neformálních. Tam, kde se podobné aktivity doposud dostatečně nerozvinuly, nejsou lidé vychováni ke spolupráci při řešení společných problémů a bývá obtížnější je získat a do plánování zapojit.

Důležité jsou také dobré vztahy a fungující spolupráce mezi jednotlivými spolky, organizacemi a zájmovými skupinami v obci. Pokud z nějakého důvodu mezi nimi existují vážnější rozpory a členové jednotlivých skupin mezi sebou vzájemně nekomunikují, je větším oříškem přimět zúčastněné skupiny ke konstruktivní spolupráci.

Závažnou podmínkou participativního přístupu ke zpracovávání koncepčních dokumentů je zájem a vůle starosty a obecního zastupitelstva řešit závažné problémy ve spolupráci s občany, stejně jako zájem a schopnost odborníků, kteří příslušný dokument zpracovávají, s občany spolupracovat, naslouchat jejich návrhům, připomínkám i námitkám, uvědomovat si jejich zájmy a potřeby a také je průběžně o odborných zjištěních srozumitelně informovat.

Participativní přístup k pořizování koncepčních dokumentů brzdí a znesnadňuje i dlouhodobé nevyřešené rozpory mezi představiteli místní samosprávy, případně místními politiky nebo situace, kdy jednotliví specialisté dostatečně mezi sebou nekomunikují a průběžně si nepředávají informace a nevyjasňují odborná stanoviska.



## 8.2 Zásady

Pokud mají být koncepční dokumenty pořizovány vskutku participativně, pak musí být respektováno několik zásad:

### a) Profesionální zajištění

Místní program obnovy vesnice či Program rozvoje obce si obec může zpracovat sama nebo může zpracování zadat odborníkovi/odbornému týmu. Územně plánovací dokumentaci musí vždy zpracovávat odborníci (§ 46a stavebního zákona). Pokud obec má zájem, aby se podařilo připravit příslušný dokument skutečně ve spolupráci s veřejností, je důležité zajistit, aby byla vytvořena pracovní skupina a aby v ní i z laiků pracoval někdo s potřebnou odborností nebo alespoň s dostatečnou zkušeností s participativním přístupem. Může to být někdo z obecního zastupitelstva, nebo si obec může i takového odborníka najmout.

### b) Dokumenty musí být připravovány za spolupráce veřejnosti od samého počátku

Ať si obec zpracovává koncepční dokument sama nebo přizve odborníka/y, již na počátku přípravy dokumentu je potřeba zvážit, co z hlediska spoluúčasti obyvatelstva na celém procesu bude vhodným východiskem. Je přitom potřeba vzbudit zájem veřejnosti a současně je potřeba ji přesvědčit, že jejich zapojení není samoučelné. Proto je nejvhodnější veřejnost zapojovat již od první rozborové fáze přípravy dokumentu, ve které se vymezují problémy, které je potřeba řešit a stanovují cíle a priority.

### c) Účast obyvatel je nutné po celou dobu pořizování dokumentů podporovat a ožивovat

Participace veřejnosti není jevem, který po úspěšném prvním kroku se již rozvíjí vlastní silou. Po celou dobu přípravy kteréhokoliv z dokumentů nesmí zpracovatelé a místní samospráva přestat s veřejností komunikovat, přestat ji informovat a přestat se zajímat o její názory a stanoviska. Práce by měla být trvale ve svých záměrech a postupech průhledná, komukoli dostupná a průběžně zveřejňovaná. Závěry a doporučení je potřeba formulovat za širokého projednání se všemi zúčastněnými stranami. Formy participace se přitom musí měnit podle toho, ve které fázi prací se projekt nachází. V žádném případě není participativním přístupem jen slavnostní ohlášení spolupráce s veřejností na začátku a pouhé veřejné projednávání na konci. Rozhodující pro kvalitní spolupráci s veřejností je průběžná podpora zájmu obyvatel o řešenou problematiku a podněcování jejich účasti ve všech fázích zpracovávání příslušného dokumentu.

## 8.3 Postup pořizování koncepčních dokumentů za účasti veřejnosti, volba vhodných technik

### 8.3.1 Úvodní fáze - identifikace problémů

Dobrym pristupem k participativnimu porizovani koncepčního dokumentu je zacít identifikaci všech problémů, které v obci musí být řešeny a k jejich definování přizvat obyvatele. I laici bez odborných znalostí dokáží výstižně pojmenovat problémy, které sami zakoušejí. Již při tomto kroku je potřeba zvážit vhodný postup.

V malé obci má smysl kontaktní verze, kdy jsou seznámeni místní aktivisté, obyvatelé, kteří se zajímají o rozvoj obce a místní odborníci. S jejich pomocí lze problémy nejenom shromáždit, ale také je na místě společně utřídit. Je to možné učinit přitažlivou formou *expertní hry* zvané *Zmapování problémů*<sup>11)</sup>.

Ve větší obci budou schůdnější jiné přístupy, např. problémové šetření korespondenční, anketa v místním tisku (obvyklá návratnost bývá 50 %), nebo šetření u vybraného vzorku obyvatel pomocí dotazníku nebo standardizovaného rozhovoru. Každý z použitých přístupů má své přednosti a nedostatky.

Ankety a korespondenční šetření mohou oslovit ve venkovských obcích prakticky každou domácnost a jejich předností je, že každý tedy má příležitost vyjádřit své názory a zkušenosti a v lidech nevzniká dojem, že právě jejich názory byly opomenuty. Vzhledem k samovýběru respondentů soubor odpovídajících nemusí být vždy reprezentativní a mohou chybět názory některé společenské skupiny (například starých lidí s nižším vzděláním).

Šetření u vybraného vzorku obyvatel je náročnější, ale spolehlivější pokud jde o reprezentativnost souboru. Odborník, který organizuje šetření, si podle přesných pravidel vybírá respondenty, jejich účast je samozřejmě dobrovolná. Jedním z podstatných momentů úspěšnosti této techniky je odpovědnost a zkušenost tazatelů, na kterých záleží kvalita získaných informací.

S poznatky získanými anketami a dalšími šetřeními je potřeba dále pracovat, upřesňovat je a rozvíjet. Mohou být např. upřesňovány na jednáních s pracovní skupinou, do které patří místní odborníci, podnikatelé, zástupci sdružení, spolků a dalších organizací i jednotliví občané, kteří mají zájem o spolupráci na řešení problémů.

Jiným vhodným přístupem je sociálně ekologická hra "*Problémová mapa*". Pozvaní účastníci hry (místní odborníci zastupující různé zájmové či profesní organizace, ředitel školy, kronikář, pamětníci atp.) jsou vyzváni, aby do mapy své obce s okolím zakreslovali různobarevnými pastelkami všechny problémy, které lze v zásadě lokalizovat. Rozehrávač občas otázkou připomíná, jaké oblasti se účastníci ještě vůbec nedotkli a zapisuje všechny připomínky a slovní komentáře jednotlivých bodů. Mezi problémy je dobré zařadit i to, co dříve v obci fungovalo a teď již vymizelo (obchody, řemesla, malé zpracovatelské podniky, drobná sakrální architektura) nebo

---

<sup>11)</sup> Postup je podrobně popsán například v publikaci Bohuslava Blažka „Od problému ke společenství“.

někdejší funkci neplní (upozornění na místa, kde se odehrávaly pro obec důležité události - poutě, divadlo apod.). Podobné dotazy často spouští lavinu vzpomínek a připomínek, ožijí pamětníci, ke hře často skeptičtí, a postupně se začíná vynořovat obrázek kdysi fungující obce. Rozehrávač po setkání problému utřídí a ve zhodnocení některé navrhne uvést do systémových spojitostí. Nevymyslel je však sám, ty mu vyplynuly z rekonstrukce někdejšího řádu při jednání s občany.

První společná práce s místními experty (sehrávka) pomůže shromáždit problémy obce, odhadnout jejich naléhavost a první z vazeb mezi nimi. Vyhodnocené výsledky jsou rozmnoženy a poskytnuty občanům, aby se s nimi mohli podrobně seznámit.

V druhém kole se občané sejdou v podobné sestavě, jsou však již důkladně seznámeni s výsledky předchozí sehrávky. Tentokrát si účastníci rozdělí okruhy problémů členěné podle tématických oblastí tak, aby každý měl na starosti jedno až dvě témata. Základním herním principem je hledání možných partnerů mezi ostatními hráči pro řešení svěřených problémů, např. správce tématu demografická krize hledá řešení v tématickém okruhu „Úpadek služeb“, „Vybavení pro volný čas“ nebo „Bydlení“.

Dalším krokem jsou terénní šetření, při kterých jednotlivým aktivním občanům jsou při individuálních sezeních předkládána schémata možných zdrojů rozvoje obce, které vyplynuly z druhé sehrávky. Schémata se během rozhovoru vyvíjejí, stávají se realističtějšími, konkretizují se vazby a možné zdroje. Další účastník je vždy seznámen s poslední verzí. Tím, že každý účastník je vyzván, aby se pokusil ve schématu najít své místo, nejen vznikají konkrétní náměty, ale zvyšuje se i participace obyvatel.

Cílem třetí sehrávky je formulovat alternativy budoucnosti obce. V instruktáži jsou účastníci seznámeni s konceptem prognózování alternativ a obvyklým členěním na alternativu utopickou, tj. nepravděpodobně mimořádně příznivou, alternativu bez překvapení, bez zvláštních událostí, a alternativu dystopickou, která by mohla nastat za mimořádně nepříznivé souhry okolností. Při iniciování nápadů se sehrávky aktivně účastní i rozehrávač. Při této sehrávce kromě možných alternativ vývoje jsou formulována možná nebezpečí pro rozvoj obce a na druhé straně situace, které pozitivní rozvoj obce usnadní. Podobné postupy mohou vyústit nejenom do místních programů obnovy vesnice, do programů rozvoje nebo do územních plánů, ale mohou pomoci lépe stanovit regulativy, které omezí možná rizika rozvoje.

Když jsou předmětem dialogu s občany problémy, má to několik výhod:

- laici nejsou předem diskvalifikováni,
- odborníci jsou nuceni vyjadřovat se srozumitelným jazykem,
- problémy nevyvolávají vášně a nedělí lidi do znepřátelených táborů a sekt,
- problémy nenechávají lidi chladnými a bez zájmu,
- když se začne problémy, každý má možnost přispět alespoň ve fázi jejich identifikace a od počátku je podněcován zájem obyvatel,

- když se obyvatelé podílejí na stanovení problémů, mohou průběžně sledovat, jakým způsobem se přistupuje k jejich řešení,
- formulace problémů často obsahují i zárodek řešení.

Zájem obyvatel o místní problémy lze získávat i náročnějšími postupy. K velmi užitečným patří *výstava problémových fotografií*. Ty je možné pořídit tak, že odborníci spolu s fotografem důkladně projdou obec i krajinu a během ní pořídí fotografie různých jedinečných nebo zajímavých či typických objektů, zákoutí, zajímavých prvků, místa mimořádného nepořádku a dalších situací. Může jít o věci problematické, na které si místní lidé zvykli a už je nevnímají negativně, může jít o podobně přehlížené skryté půvaby, místa, nezvyklé pohledy apod. Z pořízených fotografií je uspořádána výstava na centrálním místě obce (nejlépe na obecním úřadu nebo na radnici). Vystavené fotografie jsou doprovozeny popiskami, které vyjadřují postřehy autorů, ty jsou ale částečně zakryty. Návštěvník je vyzván, aby si nejprve zkusil sám odhadnout, co chce snímek zdůraznit. K dispozici je záznamový aršík na vyjádření dalších postřehů. Zpracovatelé se zároveň dozvědí, zda se jejich hodnocení lokalizovatelných a vizuálně zachytitelných problémů obce shoduje s názory aktivnějších občanů, obyvatelům to nabízí konfrontaci s novým, neunaveným pohledem na obec. Analýzou lze získat i poznatky o vnímání prostoru a problémů místními obyvateli a určit, které objekty či místa považují za symboly obce, které jsou terčem kritiky, která místa jsou některými obyvateli vnímána pozitivně a některými negativně. Snímky, které nevyvolávají reakce, jsou neutrální.

Tato metoda je náročná, jejím velkým přínosem je však zprostředkování nového pohledu na vesnici a krajinu. Lidé si s údivem uvědomují, že některá místa a zákoutí neznají nebo nevnímají, objevují zvláštnosti a půvaby, kterých si dříve nevšimli, na druhé straně si uvědomují různé vady a nešvary, nad kterými se dosud nepozastavili.

### 8.3.2 Formulování cílů a zpracování dílčích strategií

Po startovní fázi identifikace problémů, které je potřeba v obci řešit, je potřeba zjištěné problémy důkladně utřídit a určit jejich vzájemné vztahy. Občané uplatnili své dílčí postřehy a nyní musí mít příležitost sledovat, že žádný z nich není vynechán, ale naopak problémy chybějící jsou doplněny, jsou identifikovány souvislosti mezi nimi a odhadnuta hierarchie jejich závažnosti.

Tento stav samozřejmě může nastat jen tehdy, jsou-li výsledky této procedury dostatečně zveřejněny, například publikováním stručného a čtivého textu, doplněného adresnými fotografiemi.

Dalším ze stěžejních míst při pořizování každého koncepčního dokumentu je stanovení cílů, ke kterým má rozvoj obce směřovat. Také v této fázi je spolupráce s veřejností nezbytná. Úspěšně přitom lze využít například komunikační hru *stanovení cílů*. Mají-li cíle místní obyvatelé oslovovat, mobilizovat jejich zájem a vyvolávat participaci na jejich realizaci, musejí splňovat následující podmínky:

- být řešením problémů pocíťovaných obyvateli jako závažné,

- vycházet z atraktivní a zároveň přesvědčivé vize,
- jsou-li vzdálenější, musí být rozděleny na postupné cíle.

Čím více se podaří do stanovení cílů a poté i do jejich hierarchizace podle časového horizontu a naléhavosti vtáhnout pracovníky místní správy, politiky a veřejnost, tím je větší šance, že jim porozumí, uznají je za potřebné a převezmou za ně zodpovědnost.

S určením cílů rozvoje souvisí i zavádění procedur, které k nám postupně pronikají. Jsou to konkrétní realizační programy (někdy jsou nazývány projekty), které na základě formulování prognózy, cílů a případně strategie připravují odborníci ve spolupráci s představiteli místní samosprávy a veřejností pro jednotlivé klíčové problémové oblasti. Dobře připravené programy/projekty musí mít:

- použitelnou strategii, kterou se má dosáhnout reálného cíle,
- definované disponibilní zdroje materiální i lidské,
- určenou odpovědnost,
- stanovený harmonogram.

Při přípravě některých strategií a programů lze využít přístup, který se velmi osvědčil ve Velké Británii. Nazývají ho *akční plánování* a využívají ho často při zlepšování životního prostředí. Jsou to svépomocné akce na zlepšení vesnic, městeček i měst, do kterých se zapojují obyvatelé, obchodníci a další místní podnikatelé, politici i odborníci. Společně se sejdou a snaží se domluvit na společném snu, jak by obec nebo některá jeho část měly vypadat. V první fázi předstírají, že mají k dispozici neomezené finanční prostředky, a že neexistují žádné předpisy a zákonná omezení. Cílem první fáze je domluvit se na společné vizi. Ve druhé fázi se účastníci snaží sladit vizi, která ostatně bývá více méně realistická, protože lidé sladují své domovy a prostředí ve kterém budou žít, s legislativou. Pak teprve do hry vstupují profesionální architekti a další odborníci, a ti z návrhu udělají profesionální studii a na tu pak místní správa, ve spolupráci s místními podnikatelskými subjekty, hledá peníze.

### 8.3.3 Projednávání a schvalování připravovaných dokumentů

Nesporně důležitou procedurou v této rovině, na kterou se bohužel často zužuje veškerá starost o participaci, je prezentace v závěru jednotlivých etap zpracování dokumentů. Prezentace výsledků by neměla být formální záležitostí, oznámenou někde na vývěsní tabuli a měla by respektovat několik principů:

- pozvání nesmí být formální, v menších obcích by pozvánky měly být adresovány do rodin, a ti občané, kteří posloužili týmu jako informátoři, by měli být starostou navíc pozváni osobně,
- prezentace by se pokud možno neměla odehrávat v čistě úřední místnosti, ideální je prostředí klubového rázu,
- musí být zvolena vhodná doba, je potřeba pečlivě zvážit, který den v týdnu a která hodina umožní přítomnost co největšího množství občanů, případně by jim měla být nabídnuta pomoc s dopravou,

- podklady musí být srozumitelné i laikům a nikoli pouze odborníkům, srozumitelné by mělo být i krátké úvodní vysvětlení, podrobné mapové podklady je nutné vystavit, ale pro lepší pochopení je potřeba předkládat také fotografie, zákresy do nich, pohledové kresby apod.; v západních zemích se dnes například v participativním urbanismu využívají názorné modely, které lidé obměňují nebo dotvářejí.

Aby se dařilo rozvíjet spolupráci mezi samosprávou obce a občany, je potřeba, aby členové místního zastupitelstva tým, který příslušný dokument připravuje, při veřejných diskusích hájili v tom, v čem s ním souhlasí a naopak netajili ani svůj případný nesouhlas s některými variantami navrhovaného řešení. V každém případě musí podporovat projevy zájmu a spoluúčasti občanů i v případě, že s nimi nesouhlasí, a vždy pečlivě vysvětlovat, proč některá, jednotlivými občany navrhovaná řešení, jsou nerealizovatelná.

Závěrem je nutno zdůraznit, že spolupráce s veřejností při přípravě koncepčních dokumentů je proces časově náročný, je také potřeba počítat s určitými finančními náklady, například na pořizování informačních materiálů, prezentaci výsledků, odbornou pomoc atp. V delším časovém horizontu se tyto prostředky obci vrátí, protože dobře připravený koncepční dokument, který podporuje většina obyvatel obce, není potřeba ani v následujícím volebním období zásadně přepracovávat a úsilí zastupitelstva se pak může soustředit na realizování dílčích cílů a jednotlivých projektů.

## 9. DALŠÍ DOPORUČENÁ LITERATURA A SOUVISEJÍCÍ PRÁVNÍ PŘEDPISY

### 9.1 Další doporučená literatura

- Obec – orgán územního plánování. II.vydání. Brno: MMR+ÚÚR, 2002.
- Jak řídit kraj, město a obec: Rukověť pro samosprávu. Praha: IVS, 2002.
- Strategický plán mikroregionu. Praha: MMR, 2002.
- V. Hyvnar a kolektiv, Limity využití území vč. aktualizace 13 dodatky, Brno: ÚÚR, 1999 až 2005.
- Výkres limitů využití území, II. vydání, Brno: MMR+ÚÚR, 2002
- Protipovodňová ochrana v územně plánovací dokumentaci, II. vydání, Brno: MMR+ÚÚR, 2003
- M. Polešáková a kol., Průměrné ceny dopravní a technické infrastruktury, Brno: ÚÚR, aktualizace 2005 jen na [www.uur.cz](http://www.uur.cz)

### 9.2 Související právní předpisy

- Zákon č. 77/1969 Sb., o státním fondu pro zúrodnění půdy v platném znění.
- Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavením řádu v platném znění.
- Zákon ČNR č. 175/1982 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon ČNR č. 77/1969 Sb., o Státním fondu pro zúrodnění půdy.
- Zákon ČNR č. 218/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí ČR (rozpočtová pravidla) v platném znění.
- Zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích v platném znění.
- Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku v platném znění.
- Zákon ČNR č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech v platném znění.
- Zákon ČNR č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě v platném znění.
- Zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích vybíraných správními orgány ČR (úplné znění z.č. 20/1996 Sb.) v platném znění.
- Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon) v platném znění.

- Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách v platném znění.
- Zákon č. 348/1997 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 1998 v platném znění.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v platném znění.
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v platném znění.
- Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech.
- Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů v platném znění.
- Vyhláška MZE č. 83/1996 Sb., o zpracování oblastních plánů rozvoje lesů a o vymezení hospodářských souborů.
- Vyhláška MZE č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování.
- Vyhláška MMR č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona.
- Vyhláška MMR č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci v platném znění.
- Vyhláška MF č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě v platném znění.

### 9.3 Použitá literatura

- Evropská charta místní samosprávy. Moderní obec, 1995, č. 7, Příloha.
- Kolektiv: Obec. Praha: ISV, 1996.
- Kolektiv: Jak financovat komunální projekty? Ostrava: Montanex, 1996.
- Lehkoživ, J., Nováková, Š., Šmíd, V.: Účetnictví malých obcí. Hradec Králové: E.I.A., 1995.
- Melion, M.: Finance obcí. Hradec Králové: E.I.A, 1994.
- Peková, J.: Hospodaření obcí a rozpočet. Codex Bohemia, 1997.
- Poplatky. ÚZ, 1996, č. 87.
- Rozpočtová skladba pro rozpočtové organizace a obce od 1.1.1998. Praha: Pragoeduca, 1997.
- Směrnice Ministerstva životního prostředí ČR o poskytování finančních prostředků ze Státního fondu životního prostředí ČR na rok 1998. Veřejná správa, 1998, č. 4, Přílohy.
- Stuchlíková, H., Hympánová, V.: Zdaňování rozpočtových organizací, příspěvkových organizací a obcí daní z příjmů právnických osob v roce 1997 a 1998.



**PŘÍLOHY**



## **PŘÍLOHA A: MIKROREGIONY A VYTVÁŘENÍ JEJICH ROZVOJOVÝCH STRATEGIÍ**

Státní podpora řešení problémů venkova v rámci venkovských mikroregionů je od roku 1998 zakotvena v Programu obnovy venkova. Přijetí České republiky do Evropské unie přineslo venkovu, zejména venkovským mikroregionům, příležitost získat ze strukturálních fondů EU na svůj rozvoj značné prostředky. Předpokladem je dobrý projekt vycházející z připravené strategie rozvoje.

### **VYTVÁŘENÍ VENKOVSKÝCH MIKROREGIONŮ**

#### **Dobrovolné sdružování obcí**

Venkovské mikroregiony v pojetí Evropské unie mohou vytvářet pouze svazky obcí s uceleným zájmovým územím, které chtějí řešit celou škálu problémů místního charakteru. Při zakládání svazku obcí by měly mít obce na zřeteli několik skutečností:

- Úspěšnost rozvojových záměrů vytvářeného mikroregionu do jisté míry také závisí na jeho uspořádání a velikosti. Na základě analýz vývojových trendů došli odborníci EU ke zjištění, že mikroregiony s jádrovým městem (velkou obcí), které zajišťuje mnohé obslužné funkce, mají lepší rozvojové předpoklady. Takové uspořádání umožňuje postupně dosahovat vyšší úrovně občanské vybavenosti a poskytovat lepší služby jak pro podnikatele a firmy, tak pro obyvatele mikroregionu.
- Významný pro rozsah a kvalitu občanské vybavenosti je počet obyvatel mikroregionu. U nás se již ekonomicky vyplatí v jádrovém městě/obci mikroregionu s 10 000 obyvateli umísťovat např. pobočky bank, právní a další služby, náročnější zdravotnická a kulturní zařízení aj. Nabídka lepších služeb se projeví nejen v přitažlivějším prostředí pro rozvoj podnikání, ale i v lepším uspokojování potřeb obyvatelstva, možnostech lépe organizovat místní dopravu, což se projeví ve snížení časových i finančních nároků na dojíždění, i při realizování dalších záměrů.
- Pro dobré fungování mikroregionu je však také nezbytné, aby byl bez větších obtíží spravovatelný, a aby mezi zástupci samospráv obcí i samotnými obyvateli docházelo k stálým kontaktům.

Ze zkušeností existujících svazků obcí vyplývá, že k jejich úspěšnému založení a zejména fungování je nezbytné naplnění čtyř základních podmínek:

1. Existence shodných problémů obnovy a rozvoje ve více spolu sousedících obcích, nejčastěji spjatých historickými kořeny a přírodním územím.
2. Iniciativa vzešlá ze samotných obcí, tedy od obecních zastupitelstev, občanských sdružení a samotných občanů.
3. Ochota samosprávných orgánů jednotlivých obcí přenést část pravomocí a kompetencí na orgány svazku obcí.

4. Vnitřní solidarita sdružených obcí, tedy ochota respektovat skutečnost, že ne všechny akce svazku obcí budou vždy a za všech okolností stejně výhodné pro všechny sdružené obce z věcného i časového hlediska.

Tyto podmínky mohou být naplněny pouze v dobrém společenském klimatu a při existenci společných názorových východisek, ke kterým patří rámcová představa jednotlivých obcí o cílech, které chtějí při obnově a rozvoji dosáhnout, skutečné odhodlání, vůle a schopnost alespoň užší skupiny reprezentantů jednotlivých obcí překonávat překážky a hledat řešení.

Vznik a fungování svazku obcí může také vydatně podpořit existence činností společných pro více obcí, například činnost spolků a zájmových organizací, existence společných zařízení jako ZŠ, MŠ, společné kulturní a společenské akce, vliv pamětníků a rodáků. Vysoká úroveň neformálních vztahů mezi obyvateli obcí a alespoň některé společné zájmy jsou významným společenským klimatem, ve kterém se snáze představitelé obcí domlouvají na společném řešení některých problémů a záměrů.

Po ustavení obcí s rozšířenou působností (dále ORP) - zákonem č. 314/2002 Sb, se zdá být účelné, aby mikroregiony vytvářely obce ve správním obvodu ORP, která na sebe převezme administrativu mikroregionu.

### **Zásady při zakládání svazku obcí (mikroregionu)**

Podmínky pro dobré a efektivní fungování svazku obcí, které plní záměry, kvůli kterým se obce sdružily, se prakticky vytvářejí již při jeho vzniku. Aby se obce vyvarovaly pozdějším nedorozuměním, již na samotném počátku formování sdružení by měly mít na paměti několik zásad. Mezi nejdůležitější patří:

1. Vypracování vyváženého obsahu a rozsahu stanov svazku obcí, tj. pravidel jeho fungování v duchu dobrovolně přijatých společenských cílů.
2. Zřízení pružné, ale plně demokratické řídicí struktury svazku, která zajistí operativní rozhodování, respektování názorů jednotlivých členů a efektivní kontrolu.
3. Formulování jednoznačných pravidel hospodaření svazku obcí, tj. pravidel pro získávání a využívání finančních zdrojů a dalšího majetku sdružení, včetně úpravy členských poplatků, majetkových podílů apod.
4. Vymezení činností, kterými se bude svazek obcí dlouhodobě zabývat.

### **Majetkoprávní podmínky**

Majetkové poměry a vztahy ve svazku obcí patří mezi citlivá místa vzájemného smluvního vztahu. Je nutno si uvědomit, že:

1. S ohledem na napjatost většiny obecních rozpočtů budou obecní zastupitelstva velmi pečlivě posuzovat poměr mezi objemem finančního a dalšího majetku vloženého do sdružení a z toho plynoucího přínosu pro členskou obec.

2. Neméně ostražitě budou zastupitelstva členských obcí sledovat nakládání s majetkem vytvořeným za trvání sdružení, především budou sledovat, zda je s ním nakládáno účelně a z hlediska rozdělování výnosů paritně vůči všem členům sdružení.
3. Pro obce, zejména menší, je nepřijatelné, aby ve sdružení zavládly vztahy charakteristické pro tzv. kapitálové společnosti, v nichž platí pravidlo jednoho hlasu za každých tisíc korun majetkového vkladu a pravidlo rozdělování výnosů podle stejného schématu.

Majetkové poměry ve sdružení a způsob koordinace majetkových vztahů během existence sdružení by měly být upraveny již v jeho stanovách (§ 20h občanského zákoníku). V praxi se osvědčila dvoustupňová úprava, v níž je zakotvena rámcová úprava majetkových vztahů ve stanovách a detailní pravidla jsou stanovena v provozně ekonomickém (vnitřním) řádu. Taková úprava je operativní a umožňuje svazku obcí pružně reagovat na změny zákonů týkajících se daní, účetnictví, oceňování majetku, dotační politiky pod., aniž by bylo nutno měnit často stanovy a absolvovat s tím spojené správní úkony, například novou registraci stanov.

Pro eliminaci možných střetů a problémů majetkového charakteru mezi sdruženými obcemi je možné při stanovování pravidel ze zkušeností dobře fungujících mikroregionů doporučit následující principy:

1. Základní členský vklad a všechny další členské vklady, tedy včetně ročních příspěvků obcí spojených s provozními náklady sdružení, je stanovován na 1 trvale žijícího obyvatele každé členské obce. Tento přístup umožňuje respektovat velikost jednotlivých obcí a také podtrhnout hlavní cíl sdružení, tj. řešit společné problémy a tím ve všech obcích vytvářet příznivé podmínky pro každodenní život.
2. Pokud získá sdružení obcí v období své existence jakýkoliv majetek, ať z členských vkladů, vlastní činností nebo z vnějších zdrojů, a obce se dohodnou sdružení zrušit, likvidační zůstatek je také rozdělován na 1 trvale žijícího obyvatele v každé členské obci.
3. V případě, že bude sdružení obcí provozovat podnikatelskou nebo jinou (například obecně prospěšnou) činnost trvalého charakteru, je vhodné tuto činnost oddělit od vlastního sdružení založením pro tento účel vhodného subjektu - sdružení s ručením omezeným, akciové společnosti, obecně prospěšné společnosti. Tento subjekt pak bude hospodařit, případně rozdělovat výnosy z hospodaření podle příslušných zákonů.

Pro vymezení činností, kterými se bude mikroregion zabývat, by si měly sdružené obce pořídit strategický rozvojový dokument. Takový dokument je také nezbytný, pokud budou obce muset prokázat, že prostředky ze strukturálních fondů EU, o které se ucházejí, budou využity efektivně a podpoří rozvoj příslušného venkovského prostoru.

Pořízení kvalitního strategického rozvojového dokumentu je náročná činnost, při které je nutná týmová práce odborníků z různých oborů a průběžná výměna názorů s adresáty zpracovávané strategie. Proces pořizování má mnoho úskalí. Krajský úřad Jihomoravského kraje si proto nechal vypracovat v roce 2004 v Ústavu územního rozvoje jako pomůcku po mikroregiony metodickou příručku pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů, ve které je podrobně popsán proces pořizování dokumentu i jeho obsahový standard. Tato pomůcka může být vodítkem pro pořizování strategického rozvojového dokumentu mikroregionům i v dalších krajích.

## POSTUP PRO VYTVOŘENÍ ROZVOJOVÝCH STRATEGIÍ V MIKROREGIONECH ČR

### Úvod

Úloha mikroregionů je koncepční a výkonná činnost samosprávných orgánů obcí v oblasti místního rozvoje, jejich iniciační činnost v oblasti řešení mikroregionálních problémů a definování mikroregionálních programů a aktivit a jejich účast na realizaci regionálních programů. Pro identifikaci potřeb, určení směrů rozvoje, rozvojových aktivit a strategické rozhodování zpracovávají mikroregiony rozvojové strategie.

Pro vypracování rozvojové strategie na úrovni mikroregionu (dále jen dokument) je nezbytná týmová práce odborníků z různých oborů s cílem využití jejich znalostí a zkušeností. Pro větší fundovanost je možné zapojit do procesu i odborné konzultanty. Je přitom vhodné vytvořit několik pracovních skupin, a to podle jednotlivých problémových řešených oblastí v mikroregionu.

Při celém procesu formulování problémů je třeba nechat dostatečný prostor pro diskusi a výměnu názorů mezi zadavatelem a adresáty zpracovávané strategie. Jsou nezbytná společná pracovní jednání a týmová spolupráce při zpracování problematiky. Dílčí materiály strategie by měly být vyhotovovány v pracovním znění a teprve po proběhlém připomínkování takto vypracovaného materiálu a jeho dopracování by měla být připravena definitivní verze.

V dokumentu by měly být řešeny zejména následující oblasti:

- hospodářství regionu – drobné, malé a střední podnikání (průmysl, stavebnictví, služby zemědělství atd.),
- zaměstnanost a trh práce,
- doprava,
- technická infrastruktura (elektroenergetika, plynárenství, teplárenství, dálkovody, telekomunikace, vodovody a kanalizace pro veřejnou potřebu, odpadové hospodářství, vodní hospodářství, ochrana před povodněmi),
- občanská vybavenost,
- regionální marketing a podpora investování do regionu,
- životní prostředí a přírodní zdroje,
- sociální rozvoj, vzdělanost, kultura,
- turistika a cestovní ruch,
- vnější vztahy mikroregionu.

Do celého procesu pořízení dokumentu musí být zapojena veřejnost. K informování široké veřejnosti je vhodné využít jednání pracovních skupin, veřejná setkání, místní média - místní tisk, rozhlas, případně kabelovou televizi, Internet atd.. Náměty a doporučení veřejnosti lze také získávat prostřednictvím anket, průzkumů apod. Pro posouzení analytické a návrhové části a návrhu dokumentu musí být svoláno mimořádné zasedání Valné

hromady a provedena veřejná prezentace. Přípomínky musí být shromážděny a předloženy pracovním skupinám před projednáváním uvedených výstupů na Valné hromadě a volených orgánech členských obcí mikroregionu.

Pořízení dokumentu má následující kroky:

1. Zadání dokumentu
2. Zpracování dokumentu
3. Schvalování dokumentu
4. Implementace schváleného dokumentu
5. Účastníci zpracování dokumentu
6. Obsah dokumentu
7. Základní principy uplatněné při tvorbě dokumentu

## **1. Zadání dokumentu**

### **1.1 Rozhodnutí o pořízení**

O pořízení dokumentu rozhoduje Valná hromada mikroregionu dle stanov. Vymezení území, pro které bude dokument zpracován, je dáno hranicemi mikroregionu.

Veřejnost bude uvědoměna o rozhodnutí o pořízení dokumentu na úřední desce v sídle mikroregionu a členských obcí a dále způsobem místně obvyklým. Veřejnost může podávat své náměty ke zpracování dokumentu na příslušný obecní úřad.

### **1.2 Zpracování záměru**

Záměr dokumentu zpracovává na základě stanovených požadavků Valnou hromadou manažer mikroregionu. V záměru musí být přesně popsána požadovaná struktura a rozsah dokumentu, cíl a účel využití dokumentu a další podmínky vedoucí k procesnímu a kvalitativnímu zajištění dokumentu. Struktura a rozsah dokumentu by měla být v souladu s metodikou navrženou Jihomoravským krajským úřadem.

### **1.3 Zadání zakázky a výběr zhotovitele**

Zhotovitel dokumentu je vybírán na základě průzkumu trhu v souladu se zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, v platném znění. Zhotovitelem je nejčastěji odborná firma se zkušenostmi ve zpracování podobných dokumentů. Při zadání zakázky je nutno se řídit principem hospodárnosti, transparentnosti a rovnosti příležitostí. O výběru zhotovitele na základě doporučení hodnotící komise rozhoduje Valná hromada.

#### 1.4 Uzavření smlouvy o dílo

Po schválení vhodného uchazeče na Valné hromadě je uzavřena mezi mikroregionem (objednatel) a zhotovitelem smlouva o dílo na základě zákona č. 513/1991 Sb. (obchodní zákoník v platném znění).

## 2. Zpracování dokumentu

### 2.1 Zajištění vstupních dat a podkladů

Existující rozvojové dokumenty na úrovni obcí, ÚPD a obecně závazné vyhlášky budou tvořit část východiskové základny při přípravě dokumentu. Na začátku procesu tvorby strategie rozvoje mikroregionu bude proto provedeno zhodnocení těchto dokumentů a bude zváženo jejich vhodné uplatnění v rozvojovém dokumentu mikroregionu. V souvislosti s tím budou shodná či obsahově podobná opatření, která se vyskytnou ve strategických dokumentech více obcí mikroregionu, sloučena do jednoho opatření na úrovni mikroregionu.

Budou rovněž posouzeny návrhy případných změn výše uvedených dokumentů, aby byla zajištěna jejich kompatibilita v rámci rozvoje mikroregionu.

Obcím jsou poskytována data bezplatně, proto na základě potřebné struktury žádají odpovídající správce dat (úřady veřejné správy) o data přímo obce. Obce mikroregionu spolupracují při získávání dat, která jsou pořizována přímo v terénu. Za mikroregiony lze získat data dle odvětvového členění rovněž na krajských úřadech nebo na obcích s rozšířenou působností. Za území je nutné provést zjištění, jaké data, informace, dokumenty jsou již zpracovány a lze je pro zpracování rozvojové strategie využít, aby nedošlo k duplicitě a zbytečnému vynakládání veřejných prostředků. Na zajištění vstupních dat se významně podílejí pracovní skupiny (viz kapitola V.). Na koordinaci a komunikaci se podílí manažer mikroregionu (viz kapitola V).

### 2.2 Zpracování analytické části

Struktura analytické části je dána záměrem schváleným Valnou hromadou mikroregionu. Analytická část je v pracovním návrhu předložena k doplnění a připomínkování pracovním skupinám, které jsou sestaveny dle jednotlivých specifických oblastí. S návrhem jsou seznámeni zástupci členských obcí a veřejnost, kteří mohou dávat průběžně své připomínky. Po projednání v pracovních skupinách je analytická část (situační analýza, SWOT analýza a hlavní odvětvové a územní disparity mikroregionu) předložena Valné hromadě.

### 2.3 Projednání analytické části

S výsledky analýzy je seznámena Valná hromada formou prezentace ze strany zhotovitele. Dále jsou s výsledky seznámeni zástupci členských obcí a veřejnost prostřednictvím úřední desky a dále způsobem místně obvyklým (místní tisk, rozhlas, kabelová televize, webové stránky mikroregionu/obcí atd.).



Ve stanoveném termínu mohou všichni účastníci zpracování dokumentu a veřejnost předložit v písemné formě nebo na uvedenou emailovou adresu svoje připomínky k analytické části. Na společném jednání Valné hromady a zhotovitele bude rozhodnuto o zapracování předložených připomínek a stanoven termín k jejich zapracování do analytické části. Analytická část upravená dle připomínek je vzata Valnou hromadou na vědomí.

#### 2.4 Zpracování návrhové části

Návrhová část rozvojové strategie vychází z výsledků analytické části a její formulace musí odpovídat požadavkům mikroregionu. Zhotovitel předloží pracovní verzi návrhové části dokumentu k připomínkování a projednání pracovním skupinám. Dále jsou s výsledky seznámeni zástupci členských obcí a veřejnost prostřednictvím úřední desky a dále způsobem místně obvyklým (místní tisk, rozhlas, kabelová televize, webové stránky mikroregionu/obcí atd.). Ve stanoveném termínu mohou všichni účastníci zpracování dokumentu a veřejnost předložit v písemné formě nebo na uvedenou emailovou adresu svoje připomínky k návrhové části. Na společném jednání Valné hromady a zhotovitele bude rozhodnuto o zapracování předložených připomínek a stanoven termín k jejich zapracování do návrhové části.

Na základě připomínkování a projednání je zpracován návrh dokumentu. Současně je připraven manažerem mikroregionu mechanismus vyhodnocování, naplňování a aktualizace dokumentu, který je zpracován jako příloha návrhu dokumentu.

### 3. Schvalování dokumentu

#### 3.1 Projednání návrhu dokumentu

Valná hromada mikroregionu je seznámena s návrhem dokumentu, který je zveřejněn na úřední desce a dále způsobem místně obvyklým. Zástupci členských obcí a veřejnost mohou ve stanoveném termínu dávat k návrhu dokumentu svoje připomínky v písemné formě.

Na společném jednání Valné hromady mikroregionu a zhotovitele bude rozhodnuto o zapracování posledních připomínek a stanoven termín k jejich zapracování.

#### 3.2 Schválení dokumentu

Upravený návrh dokumentu je schválen Valnou hromadou mikroregionu. Součástí zápisu o schválení dokumentu bude stanovení mechanismu kontroly.

## 4. Implementace schváleného dokumentu

Hlavním úkolem realizační fáze je vypracování reálných projektů, stanovení jejich garanta a způsobu financování a získání zdrojů. Realizace musí být přiřazena do kompetence odpovídajícím subjektům a musí pro ni být stanoven způsob a zdroje financování.

### 4.1 Příprava projektových fiší

U vybraných navržených projektů na jedno kontrolní období jsou vypracovány a předloženy projektové fiše. Vypracování projektových fiší si zajišťuje mikroregion podle svých možností sám nebo jejich zpracování zajistí zpracovatel rozvojového dokumentu mikroregionu. Přípustné jsou pouze ty projekty, které vyhovují prioritám a opatřením. Vyhodnotí se návrhy a připraví seznam projektů, které splňují formální kritéria stanovená strategií.

### 4.2 Vyhodnocení naplňování dokumentu a aktualizace dokumentu

K vyhodnocování realizace dokumentu je vhodné dvouleté období. Plnění dokumentu a konkrétních navazujících projektů hodnotí Valná hromada mikroregionu. Rovněž dochází k návrhu (jsou navrhovány) nových projektů a zpracování projektových fiší na další období. S výsledky plnění dokumentu jsou seznámeni všichni zástupci mikroregionu a veřejnost.

### 4.3 Změny a doplňky dokumentu

Pokud při vyhodnocení plnění dokumentu dospěla Valná hromada mikroregionu k závěru, že je třeba v dokumentu provést změny, popřípadě některou část doplnit nebo aktualizovat vzhledem ke změněným vstupním podmínkám, postupuje se přiměřeným způsobem jako při pořizování dokumentu.

## 5. Účastníci zpracování dokumentu

*Valná hromada mikroregionu* (delegovaní zástupci jednotlivých obcí v mikroregionu) odpovídá za zadání, zpracování, projednání, schválení a implementaci dokumentu (dále jen „Valná hromada“).

*Samosprávné orgány obce* (rada a zastupitelstvo obce) představují základní článek politiky na obecní úrovni. V rámci své působnosti projednávají dokument.

*Pracovní skupiny* zřizuje Valná hromada. Jsou odpovědné za přípravu a doporučení uceleného souboru opatření a aktivit pro jednotlivé problémové okruhy a prezentaci. Do pracovních skupin jsou jmenováni a přizváni pracovníci s odbornými znalostmi a praxí v oblasti sociální, ekonomické nebo oblasti životního prostředí mikroregionu.

*Manažer mikroregionu* (poradce, tajemník, někdy předseda mikroregionu ) je výkonná jednotka, která koordinuje práce na dokumentu, vytváří kapacitní a technické zázemí pracovních skupin a pro realizaci dokumentu. Odpovídá za činnosti spojené s administrací, poskytováním služeb Valné hromadě a komunikaci se zpracovatelem. Provádí monitorování, vyhodnocování a naplňování dokumentu a eviduje a upozorňuje na nutnost aktualizace dokumentu.

*Zhotovitel dokumentu* je odborným zpracovatelem dokumentu. Jedná se o nezávislý tým expertů. Poskytuje odbornou pomoc účastníkům v procesu tvorby dokumentu v obcích, odborně usměřňuje činnost pracovních skupin, zpracovává návrhy částí dokumentu a předkládá je k projednání v pracovních skupinách, následně Valné hromadě.

*Veřejnost* - v rámci tvorby dokumentu je účast veřejnosti zajištěna takto:

- a) zveřejněním informací o proceduře přípravy dokumentu v daném mikroregionu,
- b) složením jednotlivých pracovních skupin,
- c) zveřejněním výstupů dokumentu s cílem umožnit veřejnosti zasílat připomínky a návrhy k:
  - analytické části dokumentu,
  - návrhové části dokumentu,
  - celkovému dokumentu.

## **6. Obsah dokumentu**

### **6.1 Úvod**

Kapitola obsahuje úvod do problematiky, důvody ke zpracování strategie rozvoje mikroregionu (vznik mikroregionu, podmínka pro čerpání finančních prostředků, nutnost koncepčního řešení dalšího rozvoje území) a dobu platnosti dokumentu. Strategický dokument se zpracovává v dlouhodobém horizontu, tj. na období 8-12 let (časově to odpovídá 2-3 volebním obdobím obecních zastupitelstev).

Návrh obsahu dokumentu je sestaven na základě zkušeností získaných při posuzování dokumentů stejného zaměření.

### **6.2 Analytická část**

#### **6.2.1. Zpracování situační analýzy mikroregionu (profil mikroregionu)**

Situační analýza je podkladem a hlavním faktografickým materiálem pro všechny další kroky procesu zpracování strategie rozvoje regionu. Slouží jako hlavní podklad pro další kroky zpracování dokumentu, vytýčení problémových oblastí, cílů a strategických směrů. Fakta a poznatky získané při zpracování situační analýzy mikroregionu jsou východiskem a hlavním podkladem pro zpracování SWOT analýzy.

Posuzování území mikroregionu by mělo být proto založeno na komplexním přístupu se zaměřením na jeho předcházející vývoj a současnou situaci.

Analytické informace charakterizující mikroregion je vhodné strukturovat do následujících kapitol:

- A. Základní geografická charakteristika mikroregionu a poloha (včetně stručné charakteristiky jednotlivých obcí)
- B. Historický vývoj mikroregionu
- C. Analýza složek a funkčních systémů mikroregionu
  - a) demografická situace,
  - b) sídla a bydlení,
  - c) komerční služby a maloobchodní sféra,
  - d) školství,
  - e) zdravotnictví,
  - f) sociální péče a veřejně prospěšné služby,
  - g) ostatní občanská vybavenost,
  - h) rozvojové plochy pro bydlení,
  - i) těžba nerostných surovin, průmyslová výroba a stavebnictví,
  - j) zemědělství a lesnictví,
  - k) řemesla a jiné drobné podnikatelské aktivity,
  - l) rozvojové plochy pro podnikání, nevyužívané průmyslové areály a neprůmyslové deprimující zóny,
  - m) trh práce,
  - n) doprava,
  - o) technická infrastruktura (elektroenergetika, plynárenství, teplárenství, dálkovody, telekomunikace, vodovody a kanalizace pro veřejnou potřebu, odpadové hospodářství, vodní hospodářství, ochrana před povodněmi,
  - p) kultura a ochrana kulturních památek,
  - q) rekreace a cestovní ruch,
  - r) společenské a sportovní aktivity.
- D. Ekonomická situace mikroregionu
  - a) struktura ekonomiky mikroregionu,
  - b) veřejné finance a majetek,
  - c) rozpočtová situace mikroregionu a jeho jednotlivých obcí,
  - d) podnikatelské aktivity v mikroregionu, drobné, malé a střední podnikání.
- E. Ekologická situace a ochrana životního prostředí ve správním území mikroregionu
  - a) ovzduší,
  - b) voda (vodní plochy, vodoteče, víceúčelové nádrže),

- c) půda,
- d) péče o krajinu (chráněná území, ÚSES,)
- e) území narušená lidskou činností.

F. Širší vztahy mikroregionu

- a) regionální kontext,
- b) nadregionální kontext,
- c) vnější vazby mikroregionu.

G. Závěry situační analýzy – stručné shrnutí všech poznatků analýzy.

Každá z uvedených částí A-F by měla mít zpracovaný dílčí závěr v bodech. Textová část situační analýzy by měla být doplněna odpovídajícími grafy a kartogramy.

Informace pro vypracování situační analýzy je možno získat z různých zdrojů. V následujícím přehledu jsou uvedeny nejvýznamnější z nich:

- Český statistický úřad - vytváří a spravuje různě obsáhlé a různě aktualizované databáze. Pro potřeby dokumentu jsou potřebná zejména data na úrovni obcí. ČSÚ poskytuje data, která nepodléhají utajení podle zákona o statistice (č. 89/1995 Sb.), rovněž za jednotlivé obce. Na základě objednávky jsou jednotlivé divize ČSÚ schopny a vesměs i ochotny nasčítat data za jednotlivé mikroregiony, nebo jinak vymezené územní celky. Velmi podrobná demografická data lze získat zejména ze "Sčítání lidu, domů a bytů", které se koná v desetiletých intervalech. Data však proto nejsou mnohdy příliš aktuální. Z pohledu zpracování dokumentu na úrovni mikroregionu je upotřebitelná zejména MOS – Městská a obecní statistika nebo KROK – kraje a okresy.
- Finanční úřady – disponují velmi potřebnými daty z oblasti ekonomické a finanční. Častým problémem je špatná dostupnost těchto dat.
- Úřady práce – vedou podrobná a aktuální data o zaměstnanosti a trhu práce v okresním členění a za jednotlivé své obvody a jednotlivé obce. Aktualizace u většiny dat probíhá kontinuálně a poskytuje se jednou měsíčně, čtvrtletně a ročně.
- Česká správa sociálního zabezpečení – má k dispozici přehled o zaměstnanosti v malých podnicích a o jejím vývoji.
- Městské úřady a obecní úřady (stavební úřady, matriky, životní prostředí, kultura, školství, doprava, územní plánování, živnostenský úřad)
- Krajské úřady (regionální rozvoj, územní plánování, životní prostředí, kultura, doprava, zdravotnictví, sociální oblast, živnostenský úřad, školství)
- Pozemkový fond
- Katastrální úřad
- Český hydrometeorologický ústav
- Informační a poradenské středisko pro místní kulturu

- Hospodářské komory
- Ústav zdravotnických informací a statistiky
- Ústav pro hospodářskou úpravu lesů
- Zemědělská a vodohospodářská správa
- Správa povodí toků
- Český ekologický ústav
- Agentura ochrany přírody a krajiny
- Ústav územního rozvoje
- Vysoké školy (výzkum)
- Místní podniky, správci a majitelé technické infrastruktury – mají k dispozici individuální data, jinde nedostupná. Většina z těchto institucí není povinna poskytovat jakékoliv údaje a záleží jen na jejich vstřícnosti.
- Vlastní šetření v terénu a dotazníková šetření - mnohdy je nutné doplnit chybějící nebo nedostupná data vlastním šetřením v terénu. Tato forma je časově a organizačně velmi náročná.

### 6.2.2 SWOT analýza

SWOT analýza vychází z popisů a výstupů situační analýzy. Obsahuje souhrnné hodnocení silných stránek (Strong point) a slabých stránek (Weak point), příležitostí (Opportunities) a hrozeb (Threats) pro realizaci rozvojové politiky mikroregionu (sociální a hospodářská soudržnost mikroregionu). Toto hodnocení je nejlépe přehledné v tabulkách.

SWOT analýza může být zpracována jako souhrnná v řazení podle jednotlivých složek situační analýzy nebo podle jednotlivých skupin zařazených do tématických oblastí (např. hospodářství a trh práce, lidské zdroje, rozvoj venkova a zemědělství, infrastruktura, životní prostředí, rekreace a cestovní ruch, vnitřní a vnější vztahy). K analýze se k jednotlivým tématickým oblastem připojuje komentář.

SWOT analýza představuje základ pro formulaci strategických cílů, rozvojových směrů a rozvojových aktivit. Při zpracování SWOT analýzy je nezbytná její objektivita. Jejím principem je charakteristika silných a slabých stránek mikroregionu a stanovení jeho možných ohrožení a příležitostí rozvoje. SWOT analýza je rovněž nezbytná pro identifikaci kritických okruhů rozvoje a stanovení disparit (nerovností) v území. SWOT analýza slouží rovněž jako základ pro formulaci strategických cílů a následně rozvojových směrů a rozvojových aktivit a opatření.

Při zpracování SWOT analýzy je třeba odlišit vnitřní a vnější analýzu. Z vnitřní analýzy vyplývají silné a slabé stránky mikroregionu a z vnější analýzy příležitosti a hrozby.

#### Silné a slabé stránky

Pro účely rozvojové strategie mikroregionu jsou jako silné a slabé stránky vybrány vnitřní faktory, které souvisejí s problematikou sociální a hospodářské soudržnosti mikroregionu a je možné je potenciálně ovlivnit

rozvojovými aktivitami v této oblasti. Za silné stránky mikroregionu jsou považovány výhodné výchozí pozice území pro jednotlivé formy rozvojových aktivit. Slabé stránky jsou veškeré faktory, které limitují nebo ohrožují tyto aktivity. Jednotlivé slabé a silné stránky jsou shlukovány do skupin podle tématických oblastí.

#### Příležitosti a ohrožení

Příležitosti a ohrožení se vztahují k procesům a trendům, které se vyskytují mimo oblast sociální a hospodářské soudržnosti mikroregionu. Na příležitosti a ohrožení mají především vliv nástroje strukturální a regionální politiky Evropské unie, České republiky a Regionu soudržnosti (pokud ho tvoří dva a více krajů) a kraje.

### 6.2.3 Problémová analýza

Hlavní odvětvové a územní disparity mikroregionu

Problémová analýza vychází ze situační analýzy a SWOT analýzy a pojmenovává hlavní problémy a bariéry rozvoje území mikroregionu. Je nezbytné určit kritické oblasti, u nichž je mikroregion schopen dosáhnout prostřednictvím potenciálně dostupných zdrojů zlepšení:

- a) definování odvětvových disparit a vymezení cílových skupin obyvatelstva se soustředěnou podporou, spolu s uvedením opatření, na něž bude podpora zaměřena,
- b) stanovení územních disparit.

Ve specifikaci příslušných opatření zaměřených na odstraňování neodůvodněných rozdílů bude pro odvětvové nerovnosti a územní disparity určeno geografické pokrytí a stanoveny cílové skupiny, pro které jsou rozvojové aktivity určeny nebo nasměrovány.

V ČR existují poměrně malé regionální rozdíly na úrovni krajů. Rozdíly však rostou na subregionální, tedy i na úrovni mikroregionů. Jde zejména o prohlubování odlišnosti venkovského prostředí vůči prostředí městskému a zaostávání ekonomické úrovně některých území, zejména příhraničních, výše položených a odlehlých částí.

Je třeba najít cesty a postupy, které povedou ke snižování neodůvodněných rozdílů a které spočívají v cíleně orientované pomoci podle určení jejích příjemců. Je nezbytné stanovit kritéria, která budou charakterizovat daný stav. Neodůvodněné rozdíly mohou být dvojího druhu:

- rozdíly charakterizované místně,
- odvětvové a sektorové disparity, rozdíly charakterizované skupinami obyvatelstva.

Ve specifikaci příslušných opatření zaměřených na odstraňování neodůvodněných rozdílů bude proto určeno geografické pokrytí a stanoveny cílové skupiny, pro které jsou aktivity určeny.

### 6.3 Návrhová část

#### 6.3.1 Stanovení souhrnné strategické vize rozvoje mikroregionu

Správně a výstižně formulovaná souhrnná strategická vize mikroregionu významně ovlivňuje zaměření strategie rozvoje mikroregionu a její budoucí výsledky uplatněné v praxi. Je přitom vhodné vymezit oblasti života regionu, na které musí být soustředěna hlavní pozornost. Vize by měla charakterizovat stav, kterého chce mikroregion v časovém horizontu pořizované strategie rozvoje dosáhnout.

#### 6.3.2 Formulování strategických cílů, směrů rozvoje, priorit a opatření v časovém horizontu

*Strategické cíle* představují směrné ukazatele pro rozvoj regionu a informaci o stavu, kterého by mělo být dosaženo. Strategické cíle se odvozují od vize regionu o jeho budoucím vývoji a SWOT analýzy. Cíle by měly využívat silné stránky a eliminovat slabé stránky mikroregionu, dále by měly využívat příležitosti rozvoje a reagovat na ohrožení rozvoje mikroregionu.

Strategické cíle rozvoje mikroregionu musí být v souladu se strategickými cíli strategie rozvoje kraje.

*Směry rozvoje* jsou způsoby jejichž prostřednictvím je dosahováno strategických cílů. Ke každému cíli může existovat více než jeden strategický směr. Časový horizont jejich trvání může být různý, ale vždy v rámci časového úseku, pro který se strategie rozvoje mikroregionu připravuje. Je nutno zachovat přímou vazbu mezi strategickými směry a SWOT analýzou.

*Priority rozvoje* tvoří základní strukturu směrů rozvoje mikroregionu. Ke každému strategickému směru bude pravděpodobně dle skutečnosti přiřazeno více rozvojových priorit. Rozvojové priority musí mít provázanost a logické zdůvodnění v situační analýze a SWOT analýze.

*Opatření* jsou konkrétní nástroje, vedoucí k naplňování příslušných priorit. Aplikace jednotlivých konkrétních rozvojových opatření je realizována formou projektů nebo programů. Opatření by mělo obsahově zahrnovat: zařazení do příslušného strategického cíle, směru rozvoje a priority; název opatření; cíl opatření; slovní charakteristiku opatření; hodnocení k nutnosti opatření řešit; klíčové aktivity (ty přímo korespondují s projekty, programy, zavádění různých systémů atp.); územní pokrytí; odpovědný subjekt; hlavní výstupy opatření; časový rozvrh realizace; cílové skupiny; finanční rámec opatření (potřeby); předpokládané finanční zdroje financování; vazby opatření na aktivity jiných strategických a programových dokumentů.

#### 6.4 Zpracování finančního rámce strategie

Finanční rámec bude vycházet z rozpočtových možností mikroregionu, skutečností uplynulých rozpočtových let mikroregionu (minimálně jeden rok) a rozpočtového výhledu mikroregionu. Rámec bude kromě **celkově vyčíslených zdrojů** jdoucích až na jednotlivá opatření vyčíslovat i zdroje na nutné spolufinancování (zpracovatel bude vycházet ze současných zkušeností daných Operačními programy ČR, programy Iniciativ



společenství EU, národními programy ČR, programy fondů ČR, programy kraje atp.). Celková alokace zdrojů financování dá mikroregionu obraz o vlastních finančních možnostech a stanoví rozhraní pro strategické rozhodování o jednotlivých „projektech“.

Struktura finančního rámce strategie:

- zhodnocení financování navržených priorit a opatření
- indikativní alokace pro jednotlivé prioritní oblasti
- rozdělení zdrojů na opatření v rámci prioritních oblastí
- rozdělení financí na jednotlivá období
- posouzení absorpční schopnosti mikroregionu v časových obdobích
- časové rozdělení zdrojů na jednotlivá opatření
- souhrn finančních alokací a jejich zdrojů (tabulky)

Z hlediska financování je nezbytná připravenost konkrétních projektů k zabezpečení jejich realizace. V případě nedostatečného pokrytí opatření a aktivit zdroji je potřeba přehodnotit strategické cíle a z nich odvozená opatření tak, aby byla dostatečně zabezpečena zdroji. Rozvojová strategie je schvalována Valnou hromadou, která má právo tento dokument od doby schválení v budoucnu na základě významných změn vnitřního a vnějšího prostředí měnit.

## 7. Základní principy uplatněné při tvorbě dokumentu

### 7.1 Princip partnerství

- Zapojení partnerů
- Finanční spoluúčast
- Na přípravě dokumentů se v co největší míře podíleli samotní příjemci

### 7.2 Princip programování

- Snaha o integrovaný, střednědobý až dlouhodobý přístup k řešení územních problémů formou víceletých programovacích období
- Důraz se klade na komplexní přístup k řešení problémových území v co nejširších časových a prostorových souvislostech
- Prostředky jsou alokovány na základě víceletých programů, nikoliv na základě jednoho izolovaného projektu

### 7.3 Princip koncentrace

- Prostředky mají být využívány co nejúčelněji a nemají být rozměňovány na řadu drobných a méně významných akcí
- Úsilí soustředit se na nejproblémovější regiony

- Prostředky mohou být využívány pouze k realizaci předem stanovených cílů

#### 7.4 Princip doplňkovosti (adicionality)

- Spolufinancování schválených aktivit (vícezdrojové financování)
- Prostředky vynakládané ze společného rozpočtu mikroregionu mají doplňovat ostatní veřejné nebo soukromé výdaje (příjemců podpory) nikoli je nahrazovat
- Prostředky na straně příjemce lze vhodně kombinovat

#### 7.5 Princip monitorování a vyhodnocování

- Průběžné sledování a vyhodnocování prováděných opatření a celkové efektivnosti vynakládaných prostředků
- Důsledná kontrola časového, věcného a finančního plnění
- Před schválením konkrétních projektů je vyžadováno hodnocení dopadů, poté následuje průběžné monitorování realizace a po stanoveném časovém období dojde ke zhodnocení skutečných přínosů dokumentu

#### **Použité pojmy:**

*Program* - dotační program zaměřený na realizaci opatření Rozvojové strategie mikroregionu. Jeho prostřednictvím jsou poskytovány prostředky z rozpočtu, a to formou dotace.

*Projekt* - žadatelem navrhovaný souhrn činností zaměřených k uskutečnění konkrétního opatření Rozvojové strategie mikroregionu. Předkládá se spolu s žádostí.

*Projektová fiše* - dokument uvádějící podrobnosti konkrétního projektu, který má být realizován v rámci určitého programu. Obsahuje podrobnosti o zabezpečení projektu, o cílech projektu, vztahu projektu ke konkrétním prioritám rozvojové strategie a zdrojům financování, základní informace o projektu a jeho zdůvodnění, související aktivity, očekávané výsledky, prostředky k jeho dosažení podle plánu realizace a plateb.

*Cílová skupina* - fyzické a právnické osoby, které mohou žádat o dotaci a v případě jejího získání se stát příjemci dotace. Cílová skupina je konkrétně vymezená v jednotlivém programu.

*Svazek obcí / mikroregion* - (právnická osoba ustavená v souladu s §§ 49 až 53 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů) - vzniká pro územně ucelenou oblast vymezenou přirozenými přírodními, technickými nebo historickými hranicemi nebo pojícnými prvky. V obecné formě se jedná o spádové území, které využívá principu soudržnosti, kde více obcí propojuje a provazuje své zájmy a záměry jednotlivých akcí a aktivit s cílem vymezení a realizování žádoucích změn ve všech obcích nebo části obcí takto vymezeného území.

## PŘÍLOHA B: PÉČE O KRAJINU

### VENKOVSKÁ KRAJINA A BIODIVERZITA

Ve druhé polovině 20. století převládá ve venkovské krajině České republiky trend destabilizace a destrukce krajinných systémů, snaha přizpůsobit krajinu unifikovaným technologickým postupům zemědělské a lesní výroby a potřebám urbanizace. Mnohotvárná a pestrá venkovská krajina byla degradována na agroindustriální výrobní prostředí.

Venkovská krajina nemůže být harmonická bez trvalého zajištění biodiverzity, biologické rozmanitosti, která je v současné době chápána jako rozmanitost druhů živých organismů, jejich populací i jako rozmanitost celých společenstev planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů. Trvale zajistit biodiverzitu v kulturní krajině znamená:

- Promýšlet účelnou aktivní péči o stávající přírodní hodnoty krajiny a také vytvářet podmínky pro jejich další rozvoj. Proto je od počátku osmdesátých let v České republice rozvíjena koncepce vymezování a tvorby územních systémů ekologické stability, odpovídající soustavám ekologicky hodnotných území (viz kap. 6.1), sdružovaných v ekologických sítích, které vytvářejí ve státech Evropské unie.
- Efektivně přírodu chránit. Naše republika má velmi kvalitní soustavu chráněných území vytvářenou od roku 1838, kdy byla vyhlášena první soukromá rezervace Žofínský prales. Chráněná území se dělí na velkoplošná a maloplošná.

Mezi velkoplošná zvláště chráněná území patří

- **Národní parky**

Nejpřísnější kategorie chráněných území jen málo člověkem ovlivněná. Jejich území se člení na tři zóny odstupňované ochrany přírody, jejichž režim je specifikován plány péče a návštěvními řády národního parku.

- **Chráněné krajinné oblasti**

Rozsáhlá území s harmonickou krajinou a významným podílem přirozených ekosystémů, případně i dochovaným charakterem venkovského osídlení. Stejně jako národní parky se chráněné krajinné oblasti dělí na 3 – 4 zóny odstupňované ochrany přírody, jejichž podmínky jsou obsaženy ve zpracovaném plánu péče.

Maloplošná zvláště chráněná území přírody se dělí na

- **Národní přírodní rezervace**

Menší území mimořádných přírodních hodnot, kde orgán ochrany přírody stanoví bližší podmínky jejího omezeného využívání.

- **Přírodní rezervace**

Menší území významných přírodních hodnot s omezeným využíváním.

- **Národní přírodní památky**

Malá území mimořádných přírodních hodnot nejčastěji skalní útvary či důležitá naleziště chráněných druhů se stanovenými ochrannými podmínkami.

- **Přírodní památky**

Malá území významných přírodních hodnot, nejčastěji skalní útvary či naleziště chráněných druhů se stanovenými ochrannými podmínkami.

Chráněná území všeho druhu mají obvykle vyhlášené ochranné pásmo pro omezení rušivých vlivů okolí. Není-li toto pásmo vyhlášeno, je jím území do vzdálenosti 50 m od hranic zvláště chráněného území.

## **Natura 2000**

V dubnu roku 2004 byla přijata významná novela Zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, kterou se do naší legislativy zavádí soustava chráněných území evropského významu Natura 2000. Tato celoevropská soustava je vytvářena podle dvou základních směrnic:

- **Směrnice 79/409/EEC o ochraně volně žijících ptáků (směrnice o ptácích)**

K datu vstupu bylo vyhlášeno na území ČR celkem 41 ptačích lokalit (SPA). Jde o rozsáhlejší území, často se kryjící s plochou již vyhlášených národních parků či chráněných krajinných oblastí. V některých případech však dochází ke konfliktu s připravovanou nebo již zahájenou výstavbou zejména dopravních staveb (dálnice, rychlostní komunikace, vysokorychlostní tratě, vodní cesty). V některých případech lze ještě změnit trasu nebo konflikt omezit na minimum realizací vhodných minimalizačních a kompenzačních opatření. V jiných však je ptačí území bezprostředně ohroženo.

- **Směrnice 92/43/EEC o ochraně přírodních stanovišť volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (směrnice o stanovištích)**

Podle této směrnice se vymezují tzv. území zvláštní ochrany (SAC) a to dvojího typu. Zatímco tzv. prioritní stanoviště musí členský stát do soustavy zahrnout všechna, která se na jeho území vyskytují, neprioritní stačí zahrnout cca 60 – 80 % jejich rozlohy v daném státě. Jejich vymezení předcházelo v uplynulých letech podrobné mapování dle evropských klasifikací. Za nesplnění zahrnutí vymezených lokalit do evropského seznamu nebo jejich poškození hrozí od Evropského soudního dvora vysoké sankce, které již mnoho evropských států muselo splnit. Do roku 2010 má podle této směrnice být na území ČR vyhlášeno 864 lokalit, z nichž polovina nedosáhne výměry 20 ha. Žádné chráněné území soustavy Natura 2000 nelze vyhlásit bez souhlasu vlastníků dotčených pozemků a obcí, na jejichž území lokalita leží. Evropsky významné lokality pokryjí devět procent území státu a zhruba dvě třetiny z nich překrývají již existující zvláště chráněná území. Rozloha chráněných území se tak v ČR zvýší cca o tři procenta.

Podstatné a pro většinu obcí ulehčující zjištění však je skutečnost, že nově vymezené lokality Natura 2000, jakkoliv rozsáhlé, mají statut přírodní památky, tedy nejnižší stupeň ochrany. Znamená to, že se ve většině lokalit vyhlášených za součást Natury 2000 nijak nezmění stávající využívání území (zemědělství, lesní hospodářství, turistika, sběr lesních plodů a klestu), pokud nebude dotčen charakter přírodního stanoviště nebo populace chráněného druhu. Nicméně všechny nové záměry na změnu využití vyhlášených lokalit Natura 2000 budou podléhat proceduře posuzování vlivů na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a změně některých souvisejících zákonů.

Záleží do velké míry na vlastnících, uživatelích (zemědělcích, lesnících, myslivcích, rybářích, pozemkových spolcích apod.) a obcích samotných, zda se existence zvláště chráněných území a lokalit Evropské soustavy Natura 2000 stane v jejich konkrétním případě brzdou či naopak nástrojem rozvoje. Zemědělci mohou na šetrné formy hospodaření čerpat z nabídky agro – environmentálních programů Ministerstva zemědělství, jinak to platí i pro šetrné formy lesního hospodářství. V rukou obcí a vlastníků je i popularizace chráněných území formou naučných stezek, vyhlídkových věží, průvodcovaných prohlídek, plaveb či letů apod. To může přinést další pracovní místa ve službách, zejména v oblasti ubytování a stravování, či podpořit prodej místních výrobků.

## **Krajinný ráz**

Pojem krajinného rázu se v naší legislativě poprvé objevuje v zákoně ČNR č. 114/ 1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jako zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti. Krajinný ráz je třeba chránit před činnostmi snižujícími jeho estetickou a přírodní hodnotu. To se týká zejména činnosti stavební.

## **Přírodní parky**

Přírodní parky (do roku 1992 oblasti klidu) nepatří přímo do kategorie ZCHÚ, nicméně jsou vymezovány přednostně pro ochranu krajinného rázu nejlepších příkladů harmonické krajiny.

## **Nástroje umožňující realizaci navržených opatření v krajině**

V současné době existuje více programů, z jejichž finanční pomocí lze realizovat opatření v krajině. Z široké nabídky jsou zde jmenovány alespoň nejvýznamnější:

### **Program péče o přírodní prostředí Státního fondu životního prostředí České republiky**

Cílem programu je podpora opatření k ochraně přírody a krajiny prováděných nad běžný rámec povinností vymezených zákonem o ochraně přírody a krajiny, lesním zákonem a zákonem č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Opatření jsou podle charakteru zařazena do dílčích programů, které podporují

- Zakládání prvků územních systémů ekologické stability krajiny (ÚSES).
- Ošetřování stromů a regenerace alejí a parků.
- Zabezpečení mimoprodukčních funkcí lesa a k přírodě šetrné hospodaření v lesích.
- Péče o zamokřená území a vodní plochy.
- Realizace schválených plánů péče o zvláště chráněná území.
- Výkupy pozemků ve zvláště chráněných územích apod.

### **Program revitalizace říčních systémů**

Program podporuje realizaci opatření, která povedou k udržení a zvyšování biologické rozmanitosti, příznivému uspořádání vodních poměrů a takovému uspořádání funkčního využití území, které zajišťuje ochranu přírodních i kulturních hodnot krajiny.

S revitalizačními opatřeními na tocích nezbytně souvisí i obnova niv a břehových porostů. Součástí revitalizačních opatření jsou dále revitalizace pramenných oblastí a revitalizace nevhodně odvodněných pozemků, obnova mokřadních ekosystémů, opatření pro obnovu zásob podzemních vod a v neposlední řadě obnova retenční schopnosti krajiny (různé formy přírodě blízkých nádrží, tůní a mokřadů). Podpora je poskytována také na odstraňování příčných překážek v tocích (rybochody). V rámci programu je poskytována také podpora na výstavbu kanalizací a čistiřen odpadních vod.

### **Program péče o krajinu tvoří dva podprogramy**

- **Podprogram péče o krajinu.**

Jde zejména o podporu protierozních opatření biotechnického charakteru (ochranné zatravnění, meze, průlehy a jejich dřevinný doprovod), výsadba cestních a břehových porostů a jejich ošetřování, jakož i ošetřování památných alejí, památných i významných stromů a podpora zachování stanovišť ustupujících populací rostlinných a živočišných druhů.

- **Podprogram péče o zvláště chráněné části přírody**

Podporuje vyhotovení plánů péče pro tato území, opatření omezující negativní vlivy v chráněných územích a pomáhající existenci zvláště chráněných druhů.

**Program péče o urbanizované prostředí**

Předmětem programu je péče o zeleň v urbanizovaném prostředí, resp. lze z něj financovat studie založení či regenerace ploch veškeré veřejně přístupné zeleně v obcích, zeleně doprovodné, izolační, průmyslových a zemědělských areálů, a ploch poškozených minulou výrobní činností.

Po vstupu České republiky do Evropské unie se stává pro realizaci opatření v krajině stále významnější možnost získat prostředky ze strukturálních fondů EU.

## PŘÍLOHA C: FINANČNÍ PLÁNOVÁNÍ

Realizace Programu rozvoje obce a Programu obnovy vesnice není možná bez finančních prostředků. Zajištění dostatečných finančních zdrojů je hlavním úkolem obecních financí. Jádrem systému municipálních financí, které představují nejnižší složku veřejných financí, je rozpočet obce. Obec zajišťuje prostřednictvím svého rozpočtu jak vlastní činnosti (např. místní doprava, úklid, obecní policie apod.), tak ty činnosti, které na ni deleguje stát (např. školství, sociální péče, zdravotnictví apod.). Obec na svém území je tak povinna pro své občany zabezpečit potřebný rozsah a strukturu veřejných statků.

Klíčová práva i povinnosti obcí, které se dotýkají také financování, jsou vymezena Ústavou ČR. Obce jako základní územní samosprávné celky mohou mít **vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu**. Konkrétněji jsou definovány podmínky fungování municipálního finančního systému v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů a v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. K tomuto zákonu se úzce váže vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

V souvislosti s naším vstupem do Evropské unie jsou pro nás také důležité všechny evropské dokumenty. Význam samosprávných struktur společnosti včetně jejich samostatného hospodaření je zdůrazněn **Evropskou chartou místní samosprávy**. Samospráva je zde pojímána jako důležitý příspěvek k formování Evropy, založené na principech demokracie, decentralizace moci a subsidiarity. Charta zakotvuje evropské standardy územní samosprávy a představuje tak svého druhu evropskou ústavu územní samosprávy. **Pro oblast financí charta formuluje tyto zásady**<sup>12)</sup>:

1. Místní orgány mají právo v rámci vnitrostátní hospodářské politiky na odpovídající vlastní finanční zdroje, s nimiž mohou v rámci svých pravomocí volně disponovat.
2. Finanční zdroje místních orgánů jsou úměrné odpovědnosti, kterou jim vymezuje ústava a zákon.
3. Alespoň část finančních zdrojů místních orgánů pochází z místních daní a poplatků, jejichž výši mohou místní orgány v mezích zákona určovat.
4. Finanční systém zajišťující zdroje pro místní orgány by měl být natolik různorodý a životaschopný, aby umožnil jejich průběžnou adaptaci na reálný vývoj nákladů, spojených s jejich fungováním.
5. Ochrana finančně slabších místních orgánů je důvodem pro vznik institutu, který by zajišťoval finanční vyrovnání nebo přiměřená opatření, určená ke kompenzaci důsledků nerovnoměrného rozdělení potenciálních finančních zdrojů a finančních nákladů. Takové postupy nebo opatření nesmějí zmenšovat svobodu volby, které místní orgány mohou uplatňovat ve sféře vlastní odpovědnosti.
6. S místními orgány musí být řádně projednán způsob přidělení přerozdělovaných zdrojů.

---

<sup>12)</sup> Evropská charta místní samosprávy. Moderní obec, 1995, č. 7, Příloha, č. 3.



7. Pokud je to možné, dotace pro místní orgány by neměly být účelově vázány. Poskytování dotací by nemělo omezovat základní svobodu místních orgánů provádět svoji vlastní politiku v rámci své jurisdikce.
8. Ve věci získávání úvěrů na kapitálové investice mají místní orgány v mezích zákona přístup na národní kapitálový trh.

## Rozpočet obce

Zákony rozlišují dvojí působnost obce, tzn. i dvě skupiny jejich úkolů. Samostatná působnost vymezuje prostor, v němž obec uskutečňuje ústavou podložené právo na samosprávu. Do přenesené působnosti pak náleží úkoly, které obec plní pro stát. Stát formou zákona je přenesl na obce, z toho důvodu, že jsou nejbližší občanům a mohou se tak podílet na některých úkolech státní správy.

Hlavní úkoly obcí a současně způsoby zajišťování veřejných statků na municipální úrovni jsou souhrnně definovány v zákonu o obcích. Dle tohoto zákona **do samostatné působnosti obcí ve sféře hospodaření obce zejména patří<sup>13)</sup>**:

- hospodaření s majetkem obce,
- poskytování a přijímání darů,
- sestavování rozpočtu obce, hospodaření podle něj a vyúčtování hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok,
- zřizování trvalých nebo dočasných peněžních fondů,
- rozhodování o účasti obcí v obchodních společnostech a v nadacích,
- stanovení druhu místních poplatků a jejich sazeb.

Kromě toho obec v samostatné působnosti dále zajišťuje ve svém územním obvodu hospodářský, sociální a kulturní rozvoj, ochranu a tvorbu zdravého životního prostředí.

V **přenesené působnosti** obce vykonávají státní správu v rozsahu stanoveném zákony. Jedná se např. o výkon státní správy na úseku hospodaření s byty, školství, dopravy a silničního hospodářství, obrany státu, zemědělství, všeobecné vnitřní správy, energetiky, kultury atd. Na rozdíl od samostatné působnosti je však přenesená působnost pro obce diferencovaná podle možnosti kapacity jejich úřadu, tj. vlastně nepřímo podle velikosti obce a objemu finančních prostředků plynoucích z daňového určení. V některých případech tak může v oblasti přenesené působnosti dojít k územnímu přesáhnutí působnosti obce, pokud vykonává státní správu i pro jiné obce. Týká se to zejména pověřených obecních úřadů (zpravidla se jedná o města). To však neznamená, že existují dva obecní rozpočty, rozpočet je pouze jeden a **stát uhrazuje obcím určitým způsobem náklady**, které jim výkonem svěřené agendy vznikají (viz tabulka).

---

<sup>13)</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

### Postup pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy jednotlivým obcím v roce 2005

Působnost	Sazba v Kč na 100 obyvatel <sup>1)</sup>
Obce <sup>2)</sup>	1 372 Kč
Obce s působností matričního úřadu <sup>2)</sup>	3 464 Kč
Obce s působností zvláštního matričního úřadu <sup>3)</sup>	23 Kč
Obce s působností stavebního úřadu <sup>2)</sup>	8 005 Kč
Obce s pověřeným obecním úřadem <sup>2)</sup>	12 820 Kč
Hlavní město Praha <sup>4)</sup>	11 829 Kč

Pramen: Zákon č. 675/2004 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2005.

- <sup>1)</sup> sazby příspěvku na výkon státní správy se podle rozsahu působnosti obce sčítají  
<sup>2)</sup> § 62 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů  
<sup>3)</sup> § 3 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů; sazba příspěvku je určena pro každých 100 obyvatel ČR  
<sup>4)</sup> § 31 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Výše uvedené konkrétní veřejné statky zabezpečované na municipální úrovni, jak v rámci vlastní působnosti, tak v přenesené působnosti, teorie rozčleňuje do následujících **čtyř základních skupin**:

- a) poručnické veřejné statky,
- b) celostátní veřejné statky,
- c) místní veřejné statky,
- d) poplatkové služby.

Pod **poručnickými veřejnými statky** se rozumí statky, které stát nemůže nechat na rozhodnutí obyvatel. Proto je příkazovým způsobem zajištěna spotřeba těchto statků. Stát přitom přenáší úkoly a pravomoci s tím spojené na municipality. Obce pak nejen zabezpečují, ale také kontrolují spotřebu ze strany místního obyvatelstva. Současně též vláda si ponechává možnost kontroly nad rozsahem a kvalitou daných statků a realizuje taková opatření, aby nedocházelo k nadměrným rozdílům mezi jednotlivými oblastmi státu. Jedná se totiž o statky, které

by měly být k dispozici všemu obyvatelstvu. Jako typický příklad je možné uvést povinnou školní docházku, zdravotnictví atd.

**Celostátní veřejné statky** jsou definovány jako čisté veřejné statky, tj. takové statky, u kterých nelze zabránit nikomu v jejich spotřebě. Jde o statky, kdy spotřeba jedním občanem neubírá možnost spotřeby těchto statků jinými uživateli. Nelze v zásadě měřit podíl jednotlivce na spotřebě. Mezi tyto statky např. náleží výstavba a údržba silnic, regulace vodních toků apod. Vzhledem k tomu, že tyto statky neslouží jenom místnímu obyvatelstvu podílí se na jejich financování též státní rozpočet případně finanční prostředky dalších subjektů (státní fondy, mezinárodní zdroje apod.).

**Místní veřejné statky** představují statky, jejichž spotřeba je v podstatě omezena na místní obyvatelstvo. Řada z nich má charakter čistých veřejných statků jako např. obecní policie, hasičské sbory, veřejné sady, veřejné osvětlení, místní komunikace atd. Některé mají povahu smíšených kolektivních statků, kdy lze kvantifikovat rozsah spotřeby jednotlivců. Mnohé lze již označit za poplatkové služby, avšak obec z různých příčin (sociálních, ekologických, politických apod.) přispívá na jejich financování ze svého rozpočtu. Soubor těchto statků, co do druhů i rozsahu, může být různý a záleží na specifice dané obce zda budou součástí poplatkových služeb nebo je obec bude financovat. Příkladem je odvoz odpadků, zásobování pitnou vodou, kanalizace atd.

**Poplatkové služby** reprezentují statky, u kterých lze měřit spotřebu a určit uživatelský poplatek. Obec tyto statky zajišťuje ve své kompetenci nebo prostřednictvím svých založených organizací a obchodních společností. Popřípadě je zabezpečuje cestou zakázky u soukromého sektoru služeb. Může jít o poplatky za vodné, stočné, za různé kulturní služby apod.

Jak bylo řečeno místní orgány využívají svých rozpočtů jako nástroje zabezpečování veřejných statků a své vlastní činnosti. V místních rozpočtech jsou tak soustřeďovány na principu **nenávratnosti, neekvivalentnosti a nedobrovolnosti** peněžní prostředky, které slouží k financování veřejných statků v závislosti na místních potřebách. Zdroje získávané obcemi k financování jsou stejně různorodé jako jejich úkoly. Přitom celkové finanční hospodaření a zejména jeho rozsah je ovlivněn velikostí obce, počtem obyvatel, charakterem a vyspělostí místní ekonomiky a dalšími faktory.

#### **Rozpočet obce je tak pojímán jako:**

- decentralizovaný peněžní fond, v němž se soustřeďují různé druhy veřejných příjmů, které se rozdělují a používají na financování veřejných statků, zajišťovaných prostřednictvím municipálního veřejného sektoru nebo též nakupovaných u soukromého sektoru,
- bilance příjmů a výdajů za rozpočtové období (kalendářní rok), které je shodné s rozpočtovým obdobím v celé soustavě veřejných rozpočtů,
- finanční plán, podle kterého obec hospodaří v příslušném rozpočtovém období,
- právní dokument schválený místním zastupitelstvem,
- nástroj prosazování cílů obecní politiky,

- ekonomický vztah související se shromažďováním a rozdělováním peněžních prostředků.

Úloha a obsah municipálních rozpočtů je definován v rozpočtových pravidlech republiky. Obec hospodaří podle svého rozpočtu příjmů a výdajů s využitím vlastních peněžních fondů. **Příjmy rozpočtu obce tvoří<sup>14)</sup>**:

- příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
- příjmy z výsledků vlastní hospodářské činnosti,
- příjmy z hospodářské činnosti právnických osob, zřízených nebo založených obcí,
- příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž je obec pověřena,
- výnosy z místních poplatků,
- výnosy daní nebo podíly na nich,
- dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,
- dotace z rozpočtu kraje,
- prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, např. z jimi ukládaných pokut a jiných peněžních odvodů a sankcí,
- přijaté peněžité dary a příspěvky,
- jiné příjmy.

Naproti tomu **výdaje z rozpočtu obce** zahrnují následující položky:

- závazky vyplývající pro obec z plnění povinností uložených jí zákony,
- výdaje na vlastní činnost obce v její samostatné působnosti,
- výdaje spojené s výkonem státní správy,
- závazky z uzavřených smluvních vztahů obcí a jejich organizací,
- závazky ze spolupráce s jinými obcemi nebo s dalšími subjekty,
- úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů,
- výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů z nich,
- výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro obec,
- jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti obce, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely.

Výdaje obecního rozpočtu se rozčleňují na **běžné výdaje**, ze kterých se financují běžné (provozní) potřeby v rozpočtovém roce jako např. platy zaměstnanců včetně povinného pojistného placeného zaměstnavatelem,

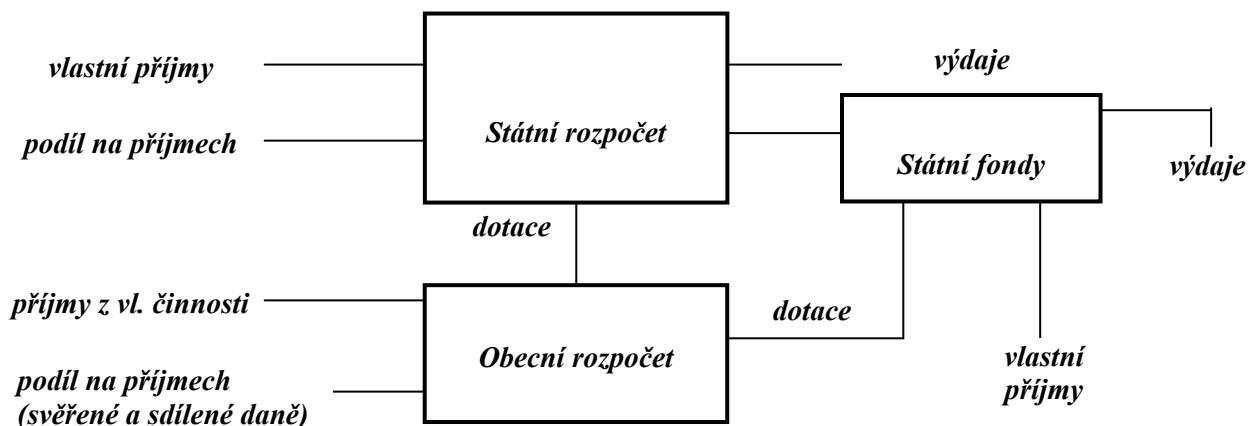
---

<sup>14)</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

nákupy materiálu, zboží, vody, paliv, energií, služeb apod. Dále neinvestiční transfery podnikatelským subjektům, neziskovým organizacím a obyvatelstvu apod. A na **kapitálové výdaje**, které slouží k financování dlouhodobých investičních potřeb, přesahujících jedno rozpočtové období. Jde zejména o výdaje na infrastrukturu ekonomickou i sociální, zvláště pro obecní podniky zabezpečující veřejné statky, ale může jít i o investiční půjčky podnikatelským subjektům. Patří sem však i nákup akcií a majetkových podílů.

Pracovní postup pro sestavování, projednávání, schvalování, plnění a kontrolu realizace rozpočtu se nazývá **rozpočtovým procesem**. Rozpočtový proces má kontinuální (nepřetržitý) charakter. **Sestavování** místního rozpočtu patří mezi nejdůležitější etapy rozpočtového procesu, protože jde o co nejpresnější předvídání a naplánování příjmové a výdajové stránky rozpočtu. Obec musí odhadnout a zkalkulovat jak vlastní příjmy, tak dotace plynoucí ze státního rozpočtu, dotace z rozpočtu kraje, případně ze státních účelových fondů (Státní fond životního prostředí). Neméně důležité je plánování výdajů, aby byly pokryty požadované potřeby obce a občanů. Obec přitom musí přednostně zabezpečit krytí veškerých závazků vyplývajících z plnění povinností stanovených jí zákonem. V případě nedostatku finančních prostředků je možné hledat úvěrové zdroje. Deficitní financování je však třeba zodpovědně zvažovat, aby neúměrně nerostlo dluhové zatížení obce, nepřenášel se obecní dluh na budoucí zastupitelstvo a orgány obce nebo dokonce na další generace občanů obce.

### Schéma finančních vztahů v rozpočtové soustavě



Při sestavování rozpočtu je nezbytná znalost nejen celkového objemu příjmů, jež budou k dispozici, ale také jejich přesné členění. Systematická, jednotná a závazná klasifikace příjmů, výdajů a dalších finančních operací se označuje jako tzv. **rozpočtová skladba**. Rozpočtová skladba platná v ČR od července 2002 umožňuje analyzovat příjmy a výdaje za pomoci následujícího třídění<sup>15)</sup>:

- **odpovědnostního**. Podle odpovědnostního hlediska se člení rozpočet do kapitol. Tato klasifikace je povinná pro státní rozpočet, neboť jednotlivá ministerstva a další ústřední orgány státní správy mají ve státním rozpočtu svoje samostatné kapitoly. Pro obce je toto třídění nepovinné a zůstává v jejich pravomoci ho využít. Třídění do kapitol vyjadřuje okruh působnosti a odpovědnosti subjektu, v němž se realizují peněžní operace.
- **druhového**. Vztahuje se na všechny peněžní operace, které se rozčleňují na tři základní okruhy a to na:
  - příjmy (inkasa),
  - výdaje (platby),
  - financování.

Používá se čtyřmístný číselný kód, který dovoluje odlišit třídy, seskupení položek, podseskupení položek a položky příjmů a výdajů. Druhové třídění dělí peněžní operace na třídy:

a) Příjmové operace na třídy:

1. Daňové příjmy (v podrobnějším členění)
2. Nedaňové příjmy
3. Kapitálové příjmy
4. Přijaté dotace

b) Výdajové operace na třídy:

5. Běžné výdaje
6. Kapitálové výdaje

c) Třída 8 – financování:

- **odvětvového**. Z hlediska odvětvového se člení všechny výdaje územních rozpočtů, organizačních složek státu apod. a z příjmů jen nedaňové a kapitálové příjmy obcí, krajů a dobrovolných svazků obcí. Odvětvím se rozumí druh činnosti nebo zaměření právního subjektu. Používá se čtyřmístný klasifikační klíč třídění na skupiny, oddíly, pododdíly a paragrafy.

---

<sup>15)</sup> Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

- **konsolidačního.** Z konsolidačního hlediska se třídí výdaje vynakládané uvnitř soustavy veřejných rozpočtů a ostatních veřejných peněžních fondů a příjmy, vznikající uvnitř této soustavy. Používá se členění na záznamové jednotky.

Číselná identifikace v rozpočtové skladbě se zdá být komplikovaná, avšak s využitím výpočetní techniky je velmi přehledná a dovoluje souměřitelnost jednotlivých položek rozpočtu a také srovnatelnost rozpočtů mezi obcemi.

Rozpočet obce **schvaluje** obecní zastupitelstvo. Návrh musí být zveřejněn nejméně 15 dnů předem, aby se k němu mohli vyjádřit občané. Pokud by nebyl rozpočet na příslušný rozpočtový rok schválen, tak od 1.1. do termínu schválení rozpočtu se řídí rozpočtové hospodaření podle tzv. **rozpočtového provizoria**, tj. dočasným rozpočtem. Je samozřejmé, že po schválení řádného rozpočtu se započítá i to, co bylo během rozpočtového provizoria realizováno.

Obecní zastupitelstvo odpovídá za hospodaření s rozpočtovými prostředky obce a proto průběh plnění rozpočtu v rámci rozpočtového roku průběžně kontroluje. V případě, že v průběhu roku dojde ke změně, je nutné ji projednat v zastupitelstvu. V jisté míře může operativní změny uskutečňovat obecní rada, a to pouze na základě zmocnění zastupitelstvem. V situaci nedostatku finančních prostředků během roku je možné využít zvláštní institut tzv. **rozpočtové opatření**, kterým se rozumí především přesun rozpočtových prostředků mezi jednotlivými úkoly. Vznikne-li přebytek finančního hospodaření obce koncem roku nepropadá a převádí se do dalšího roku.

Pokud by se stalo, že by obec použila neoprávněně dotace ze státního rozpočtu nebo ze státních fondů republiky, je povinna je zpětně odvést včetně zaplacení příslušného penále. Důsledky porušení rozpočtové kázně se rovněž vztahují na právnické osoby a organizační složky obce, založené či zřízené obcí. Obec má možnost pro zamezení tvrdosti povolit svým organizacím úlevy, nesmí však jít o odvody do státního rozpočtu.

Vyúčtování hospodaření za uplynulý kalendářní rok obsahuje údaje o hospodaření s příjmy a výdaji obce. Součástí **závěrečného účtu** obce je vyúčtování finančních vztahů k organizacím v její působnosti, k rozpočtu kraje, ke státnímu rozpočtu a ke státním fondům republiky. Také závěrečný účet schvaluje zastupitelstvo. Podle zákona o obcích musí být závěrečný účet schválen nejpozději do 30. 6. následujícího roku. Obec, která má alespoň 5000 obyvatel, dá přezkoumat auditorem hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok. Obec, která má méně než 5000 obyvatel, dá přezkoumat hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok krajským úřadem nebo auditorem. Povinnost nechat přezkoumat hospodaření za uplynulý rok auditorem má také svazek obcí.

## Rozpočet obce

<p><b>Příjmy</b>  <b>Běžné:</b>  - <i>daňové</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- svěřené daně (daň z nemovitosti)</li> <li>- sdílené daně (část DPFO, DPPO a DPH)</li> <li>- místní poplatky</li> </ul> <p>- <i>nedaňové</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- poplatky za služby</li> <li>- správní poplatky</li> <li>- příjmy z pronájmu majetku</li> <li>- od PO</li> <li>- zisk obecních podniků</li> </ul> <p>- <i>transfery, dotace</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- neúčelové (všeobecné)</li> <li>- účelové (specifické)</li> </ul> <p>- <i>přijaté sdružené finanční prostředky</i>  (neinvestiční)</p> <p><b>Kapitálové</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- z prodeje majetku nemovitého a movitého majetku</li> <li>- z prodeje akcií a majetkových podílů</li> <li>- kapitálové transfery - účelové - neúčelové</li> </ul> <p>(jiné vládní úrovně, tj. ze SR, stát. účelových fondů, KÚ apod.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- přijaté sdružené finanční prostředky na investice</li> <li>- přijaté splátky půjček</li> </ul> <p><b>Ostatní</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- doplňkové, přijaté sankční pokuty</li> <li>- apod.</li> </ul>	<p><b>Výdaje</b>  <b>Běžné – neinvestiční:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mzdy a platy</li> <li>- povinné pojistné za zaměstnance</li> <li>- materiálové</li> <li>- energie</li> <li>- nájemné</li> <li>- sociální dávky</li> <li>- výdaje na municipální podniky</li> <li>- sankce za porušení rozpočtové kázně</li> <li>- pokuty</li> <li>- úroky</li> <li>- ostatní (poskytnuté dary apod.)</li> <li>- dotace jiným subjektům</li> <li>- výdaje na sdružování finančních prostředků (neinvestiční)</li> </ul> <p><b>Kapitálové</b> - investiční výdaje</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- na hmotný a nehmotný majetek</li> <li>- nákup cenných papírů</li> <li>- kapitálové poskytnuté dotace různým subjektům</li> <li>- investiční výdaje při sdružování finančních prostředků</li> <li>- investiční půjčky poskytnuté různým subjektům</li> </ul> <p><b>Ostatní</b></p>
--	--

Pramen: Peková, J.: Hospodaření obcí a rozpočet. Codex Bohemia, 1997, str. 113. (Aktualizováno podle stavu k 1.1.2003)



## Zdroje financování

Vlastní příjmy obce tvoří v průměru přibližně 80 % všech finančních prostředků (viz schéma). Největší část zdrojů obcí má daňový charakter. Jde o celostátní daně, jejichž výnos byl zcela nebo částečně určen do obecního rozpočtu a dále o vymezené poplatky, které se také obvykle řadí k daním. Uvedená skupina tvoří okolo 60 % všech příjmů obce. V současné době není obcím dána možnost zavést si vlastní obecní daně. Ve vyspělých zemích tato možnost existuje (je také zdůrazněna v Evropské chartě místní samosprávy) a rovněž za I. republiky obce mohly zavést místní daně resp. přírážky k některým daním. Perspektivně se však s touto variantou v ČR počítá.

### Struktura příjmů obcí v letech 2002 až 2004 (v mil. Kč)

Ukazatel	2002	2003	2004
Daňové příjmy	99 550	107 496	116 126
Nedaňové příjmy	23 809	22 812	23 447
Kapitálové příjmy	11 589	12 030	11 126
Přijaté dotace	73 257	101 629	97 779
<b>Příjmy celkem</b>	<b>208 204</b>	<b>243 967</b>	<b>248 474</b>

Pramen: Územní rozpočty v roce 2004. Obec a finance 2005, č. 3, str. 18-20.

### Schéma procentuálního (průměrného a přibližného) rozdělení příjmů do obecního rozpočtu

45 % - daňové příjmy	15 % - příjmy z vlastní činnosti	40 % - dotace
60 % - vlastní příjmy		

Obec sdílí některé daně se státním rozpočtem a krajským rozpočtem.

**Sdílené daně obcí podle velikostních kategorií (2003)**

Koeficient velikostní kategorie obcí	Obce s počtem obyvatel do	Počet obcí	Počet obyvatel	Sdílené daně (v tis. Kč)	Podíl sdílených daní na obyvatele (v Kč)
0,421	do 100	561	40 392	129 759	3 212
0,537	101-200	1 106	166 490	683 259	4 104
0,563	201-300	901	222 181	966 096	4 348
0,588	301-1500	2 833	1 854 138	8 564 575	4 619
0,597	1501-5000	587	1 506 011	7 043 511	4 677
0,615	5001-10 000	130	896 863	4 334 531	4 833
0,701	10 001-20 000	68	961 888	5 269 014	5 478
0,710	20 001-30 000	27	675 620	3 918 153	5 799
0,744	30 001-40 000	10	354 678	1 891 233	5 332
0,814	40 001-50 000	4	184 887	1 179 475	6 379
0,848	50 001-100 000	17	1 225 713	8 132 259	6 635
1,039	100 001-150 000	1	102 246	830 370	8 121
1,671	150 001 a výše	3	853 050	11 166 834	13 090
2,761	hlavní město Praha	1	1 160 118	25 650 338	22 110
<b>celkem</b>	<b>Česká republika</b>	<b>6249</b>	<b>10 204 275</b>	<b>79 759 407</b>	<b>7 816</b>

Pramen: ELIÁŠ, Antonín: Rozpočtové určení daní. Obec a finance 2005, č. 3, str. 22-23.

*Pozn.:*

*Stávající systém rozpočtového určení daní vznikl z rozpočtového hospodaření obcí v roce 1999 dopočtem a stanovením velikostních koeficientů. V soustavě více než šesti tisíc obcí bylo 25 % z nich poškozeno (snížením rozpočtu), avšak 75 % obcí v novém uspořádání získalo vyšší daňové příjmy.*

**Daňové příjmy rozpočtů obcí tvoří<sup>16)</sup>:**

- a) výnos daně z nemovitostí nacházejících se na území obcí,
- b) podíl na 20,59 % z celostátního výnosu daně z přidané hodnoty (podle přepočteného počtu obyvatel),
- c) podíl na 20,59 % z celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem (podle přepočteného počtu obyvatel),
- d) podíl na 1,5 % z celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem (podle počtu zaměstnanců obce),
- e) podíl na 20,59 % z celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou (podle přepočteného počtu obyvatel),
- f) podíl na 20,59 % z 60 % celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy v bodě c) a e) (podle přepočteného počtu obyvatel),
- g) 30 % z výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob, které mají na území obce bydliště, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby a daně ze závislé činnosti a funkčních požitků, srážených a odváděných plátcem daně,
- h) podíl na 20,59 % z celostátního výnosu daně z příjmů právnických osob, s výjimkou daní, kdy poplatníkem je obec nebo kraj (podle přepočteného počtu obyvatel),
- i) daň z příjmů právnických osob placených příslušnou obcí.

Každá obec se na uvedené procentní části celostátního hrubého přínosu daně podle uvedených bodů podílí diferencovaně procenty, která stanoví každoročně Ministerstvo financí v dohodě s Českým statistickým úřadem s účinností od 1. září běžného roku (podrobněji viz zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), § 4 a příloha 2 citovaného zákona v platném znění).

---

<sup>16)</sup> Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).

### Struktura daňových příjmů obcí v letech 2002 až 2004 (v mil. Kč)

Ukazatel	2002	2003	2004
Daň z nemovitostí	4 571	4 828	4 919
Daň z přidané hodnoty	31 837	33 904	36 228
Daně z příjmů – fyzické osoby	29 226	31 059	34 415
Daně z příjmů – právnické osoby	25 905	28 411	30 585
Poplatky	7 998	9 286	9 972
<b>Daňové příjmy celkem</b>	<b>99 550</b>	<b>107 496</b>	<b>116 126</b>

Pramen: Územní rozpočty v roce 2004. Obec a finance 2005, č. 3, str. 18-20.

**Daň z nemovitostí** nacházejících se na území obce je typickou obecní daní všude ve světě. Také u nás je její výnos plně určen do rozpočtu obce. Proto je označována jako svěřená daň (svěřena obci). Je to v současnosti jediná daň, u které má obec možnost alespoň **částečně ovlivnit** velikost jejího výnosu prostřednictvím koeficientů, a tím i rozsah svých příjmů. Zatímco ve vyspělých zemích je tato daň rozhodujícím příjmovým kanálem obcí, v ČR je zatím její přínos relativně malý. Je to z toho důvodu, že u nás nevychází konstrukce této daně z tržní ceny nemovitostí. Je možné předpovědět, že v budoucnosti bude výnos daně z nemovitosti hrát podstatně vyšší roli.

V podstatě jedinou platbou daňového charakteru, o jejímž zavedení rozhoduje sama obec, jsou **místní poplatky**. Místní poplatky jsou vymezeny v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Novelizací zákona byly tři poplatky zrušeny (dislokační poplatek, poplatek z reklamních zařízení a poplatek z prodeje alkoholických nápojů a tabákových výrobků) a naopak tři nové poplatky byly zavedeny (poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj, poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace). Na rozdíl od daní, které jsou stejné pro celé území ČR, mohou být druhy místních poplatků a jejich sazby značně diferencované, neboť je plně v kompetenci obce zda je uplatní a nakolik využije maximální výše těchto plateb. Poplatky musí být vyhlášeny obecně závaznou vyhláškou a jejich **správu vykonává přímo obec** na rozdíl od daní, které spravuje finanční úřad a obci pouze plynou na účet příslušné částky. Z tohoto důvodu některé obce jsou „opatrné“ při zavádění jednotlivých druhů poplatků, neboť zajištění výběru některých typů poplatků je značně obtížné.

V současnosti tedy mohou obce **vybírat tyto místní poplatky**:

- **Poplatek ze psů**, který platí držitel psa v místě svého trvalého bydliště či sídla (u právnické osoby) v maximální výši 1 500 Kč za jednoho psa staršího šesti měsíců (u druhého a dalšího psa může být hranice zvýšena o 50 %). Určité úlevy jsou stanoveny pro důchodce, invalidní občany apod.
- **Poplatek za lázeňský a rekreační pobyt** je umožněno vybírat od návštěvníků rekreačních míst ve výši maximálně 15 Kč za osobu a den pobytu nebo paušální částkou. Také v tomto případě existují výjimky pro invalidy, osoby do 18 let a nad 70 let, pro pracovní cesty apod.
- **Poplatek za užívání veřejného prostranství** se uhrazuje za zvláštní užívání veřejného prostranství (např. za umístění stavebních zařízení, prostranství pro kulturní a sportovní akce apod.) a činí maximálně 10 Kč za m<sup>2</sup> a den nebo paušální částkou. V případě prodejních a reklamních zařízení, lunaparků a jiných atrakcí může být sazba zvýšena desetinásobně.
- **Poplatek ze vstupného** může činit až 20 % z vybraného vstupného na stanovené akce nebo může jít o paušální částku. Výjimkou jsou charitativní a **veřejně** prospěšné akce.
- **Poplatek z ubytovací kapacity**, který se vztahuje na osoby provozující ubytovací zařízení (ubytovatele). Maximální výše činí 4 Kč za využití lůžko a den, může však být stanovena také paušálem. Výjimku tvoří ubytovací kapacita pro školy, zdravotnictví, charity apod.
- **Poplatek za povolení vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst**, jehož horní limit je stanoven na 20 Kč za jedno vozidlo a den nebo paušálním způsobem.
- **Poplatek za povolený výherní hrací přístroj** platí jeho provozovatel (může jít pouze o českou právnickou osobu). Sazba poplatku za každý přístroj na tři měsíce činí od 1 000 do 5 000 Kč.
- **Poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů** platí fyzická osoba, která má v obci trvalý pobyt nebo je vlastníkem rekreační stavby. Sazba poplatku se skládá ze dvou částek, a to z částky až 250 Kč na osobu a rok a dále z částky až 250 Kč na osobu a rok, stanovené na základě skutečných nákladů obce předchozího roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu.
- **Poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace** platí vlastník stavebního pozemku. Sazba poplatku nesmí přesáhnout rozdíl ceny stavebního pozemku bez možnosti připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace a pozemku s touto možností.

Nebudou-li poplatky zaplacený (odvedeny) včas nebo ve správné výši, vyměří obec poplatek platebním výměrem. Včas nezaplacené (neodvedené) poplatky nebo jejich nezaplacenou (neodvedenou) část může obec zvýšit až na trojnásobek.

Vedle místních poplatků vybírá obec v rámci přenesené působnosti **správní poplatky**. Právní úprava správních poplatků je obsažena v zákoně č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích vybíraných správními orgány České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Na jedné straně jsou správní poplatky zařazovány spolu s místními poplatky do daňových příjmů obce. Na druhé straně je však zásadní rozdíl mezi místními a správními poplatky. Místní poplatky svojí neekvivalentností (nejsou vázány na „protislužbu“) mají skutečně daňový charakter a vlastně nahrazují místní daně. Naproti tomu u správních poplatků jde o určitou ekvivalenci, tj. úhradu nákladů (alespoň částečnou) za činnost správního orgánu. V tomto pojetí by tak neměly být zahrnovány do daňových příjmů. Kromě toho správní poplatky plní též funkci určité hráze proti zbytečnému zatěžování státní správy. Sazba poplatků však nesmí být příliš vysoká, aby byly pro žadatele (poplatníky) dostupné. Nejčastěji obce provádějí takové úkony jako jsou výpisy z matrik, ověření pravosti dokladů, vystavení dokladu o povolení stavby apod. Množství odpovídá rozsahu přenesené působnosti, nejvyšší je u obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností.

Seznam úkonů podléhajících poplatku je konkretizován v sazebníku, který tvoří přílohu zákona o správních poplatcích. Většina správních poplatků má svoji výši danou pevnou sazbou. Vzhledem k tomu, že správní poplatky jsou příjmem obce, nelze je platit prostřednictvím kolkových známek, neboť výnos kolků plyne do státního rozpočtu. V některých případech je i správní poplatek sdílený se státním rozpočtem. U správního poplatku za povolení k provozování výherních hracích přístrojů je 50 % výnosu určeno obci a 50 % státu (obecní úřad proto zakoupí a vylepí do spisové evidence kolek příslušné hodnoty).

K souboru poplatků je možné ještě zařadit poplatky související s **životním prostředím**. Mají blízko ke správním poplatkům a jejich výnos bývá zpravidla rozdělen mezi Státní fond životního prostředí a příslušnou obec. Jedná se o poplatky za ukládání odpadů, za znečišťování ovzduší, odvody za odnětí zemědělské půdy a lesního pozemku. O úhrady za dobývací prostor a úhrady z vydobytých nerostů se obec podílí se státním rozpočtem.

Velká skupina zdrojů cca asi 20 % (v průměru) tvoří příjmy z **vlastní činnosti obce**, tj. jejich výše je závislá na majetkovém bohatství, lidském potenciálu a aktivitě vedení a všech orgánů obce. Jedná se především o výnosy z majetku, který obec vlastní, o převody prostředků z vlastních peněžních fondů a dále o příjmy z vlastního hospodaření obce nebo z hospodaření subjektů, které obec založila.

Obec může zřizovat trvalé nebo dočasné **účelové fondy**, včetně vlastních peněžních fondů. Prostředky vlastních peněžních fondů používá obec v zásadě vždy prostřednictvím příjmů a výdajů svého rozpočtu, s výjimkou převodu prostředků mezi jednotlivými fondy navzájem a dále kromě případů, kdy prostředky fondů slouží jen na vyrovnání časového nesouladu mezi příjmy a výdaji v průběhu rozpočtového roku.

Obec nemusí všechny potřebné veřejné statky zajišťovat sama, nýbrž si může k tomu zřídit **organizační složky obce a příspěvkové organizace**. Do těchto organizací může být vložen majetek obce. Organizační složky obce hospodaří s rozpočtovými prostředky, které jim stanoví zřizovatel v rámci svého rozpočtu. Příspěvkové organizace hospodaří s peněžními prostředky získanými vlastní činností a s peněžními prostředky přijatými z rozpočtu svého zřizovatele. Dále hospodaří s prostředky svých fondů a s peněžními dary od fyzických a právnických osob. Obec může rovněž zakládat **obchodní společnosti** (akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným) a **obecně prospěšné společnosti**. Obec nemusí být jediným zakladatelem (netýká se organizačních složek obce a příspěvkových organizací), ale může být jedním z podílníků či spoluzakladatelů nebo může finančně přispívat na činnost neziskových organizací na svém území. Rozhodnutí o zabezpečení konkrétního veřejného statku vlastní činností obce nebo využití jiných ekonomicko-právních forem organizací závisí na samostatném rozhodnutí obce, co bude výhodnější.

Do vlastních příjmů lze začlenit i různé **nahodilé příjmy** jako jsou dary, sbírky, loterie, pokuty, sdružené příjmy apod. Darování vychází z právní úpravy v občanském zákoníku a obec může dar nejen přijmout, ale také odmítnout. Obec může získat majetek i ze závěti a v tomto případě odpovídá za dluhy zůstavitele a za náklady jeho pohřbu. Výnosy loterií, tombol apod. jsou příjmem obce, jsou-li povolovány na území obce podle zákona o loteriích. Veřejné sbírky musí být určeny na předem stanovený účel a musí být povoleny obecním úřadem. Pokud ji pořádá samotná obec, povolení poskytuje krajský úřad. Pokuty mohou ukládat obce nejen v přenesené působnosti, ale i při výkonu své samostatné působnosti. Ke sdružování prostředků dochází v situacích, kdy je nutné zabezpečit finančně náročné akce, jejichž výsledek slouží pro více obcí. Nejčastěji se např. jedná o financování společné výstavby vodovodu, čističek odpadních vod atd.

Obce mohou také vytvářet **dobrovolné svazky obcí** k plnění některých společných aktivit. Jedná se o úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví a kultury, s výjimkou výkonu státní správy. Dále o správu, údržbu a provozování zařízení sloužících k uspokojování potřeb občanů, jsou-li vlastnictvím obce. Společná činnost se může také uskutečňovat na úseku čistoty obce, odvozu domovních odpadů a jejich nezávadné likvidace, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod. Svazek obcí může obdobně jako obec zakládat právnické osoby. Obec může na svazek převést svůj majetek včetně finančních prostředků a to v rozsahu, který slouží k vykonávání činností, které na svazek přenesla.

Svazek sestavuje svůj rozpočet a hospodaří podle něj. Návrh rozpočtu musí být vhodným způsobem zveřejněn nejméně 15 dnů před projednáním na zasedání orgánu svazku, aby se k němu mohli občané obcí, které svazek vytvořily, vyjádřit. Stejně jako obec vyúčtuje výsledky svého hospodaření do 30. 6. následujícího roku. Svazek dá rovněž přezkoumat auditorem hospodaření svazku za uplynulý kalendářní rok. Finanční systém svazku v zásadě funguje v podobném režimu jako je tomu u obcí.

V průměru okolo dvaceti procent zdrojů pochází z **dotací** ze státního rozpočtu, rozpočtu kraje, ze Státního fondu životního prostředí apod. Dotace nebo-li transfery jsou projevem existence přerozdělovacích procesů v rozpočtové soustavě vycházejícím z principu solidarity. Jde také o to, aby byly dodrženy určité standardy ve

spotřebě některých veřejných statků v rámci celého státu bez ohledu na územní rozdíly ve vlastních příjmech konkrétních obcí.

Dotace se člení podle různých kritérií. Na konkrétní akce se poskytují účelové dotace a to za podmínek určených zásadami dotační politiky státu. Prostředky mohou být použity jen na dané účely a podléhají ročnímu zúčtování se státním rozpočtem (nevyčerpané prostředky se musí vrátit). Vztahuje se to zejména na kapitálové (investiční) dotace. Specifické účelové dotace jsou poskytovány především na údržbu komunikací, vzdělání, bydlení atd. v souvislosti s přijatými výdajovými programy.

Všeobecné dotace nemají vymezené podmínky užití. Obce mohou s nimi nakládat podle vlastního uvážení. Jejich určité omezení vyplývá pouze z toho zda jsou určeny na financování běžných výdajů nebo kapitálových výdajů (investic). Vyrovnávací dotace mají podobu buď odvětvové vyrovnávací dotace (např. na financování sociálního zabezpečení, školství) nebo územně vyrovnávací dotace (k odstranění disproporcí v daňové výnosnosti). Mezi neúčelové dotace náleží příspěvek na výkon státní správy, který je popisován v předcházející části (6.1.).

Pokud jde o dotace a návratné finanční výpomoci ze Státního fondu životního prostředí, fond vyhledává každoročně kritéria a programy, na které přijímá žádosti. Programy se vztahují na oblast ochrany vod a ovzduší, ochranu přírody, půdy a využívání přírodních zdrojů, nakládání s odpady, na technologie, výrobky a alternativní zdroje energie apod. Specifické programy jsou vypsány pro území postižené povodněmi. Řada programů je určena pro malé obce a mohou se k nim přihlásit v rámci postupů stanovených Ministerstvem životního prostředí.

Mezi zdroje financování také patří **příjmy návratného charakteru**. Obec tak může získat dočasně prostředky, které bude muset za určitou dobu vrátit. Mezi návratné zdroje řadíme úvěr a komunální obligace. Úvěr mohou obci poskytnout nejčastěji české peněžní ústavy. Zatím nejsou vyloučeny ani půjčky od zahraničních bank. Vzhledem ke kursovému riziku je nutné dobře zvážit tuto možnost.

Důležitým hlediskem pro získání úvěru je bonita obce, která představuje vyjádření finanční způsobilosti obce, a tím i její úvěruschopnosti. Posuzuje se přitom velikost obce, kapacita a stabilita jejího finančního hospodaření vyjádřena zejména prostřednictvím ukazatelů zadluženosti a likvidity. Zadluženost hovoří o tom kolik prostředků (jaký podíl svého rozpočtu) již obec vynakládá na splácení svých předcházejících dluhů včetně úroků. Likvidita (solventnost) obce vyjadřuje schopnost obce krýt své závazky a platit dluhy.

V případě, že se z různých důvodů nepodaří získat úvěry od bank, je možné zvažovat i o vydávání komunálních obligací. Může je emitovat přímo obec nebo prostřednictvím peněžní instituce, která je vydává jménem obce nebo je vydá sama a obci z výnosu poskytne úvěr. K emisi obligací je nutné povolení Ministerstva financí. Pro malé obce nepřipadá tato možnost do úvahy, neboť emise vyžaduje určité náklady a vyplatí se pouze u vyšších objemů minimálně v rozsahu nad 100 milionů korun. Určitou cestou je spojení několika obcí pro jednu emisi obligací, což je např. uplatňováno v některých vyspělých zemích.

Dalšími nestandardními a dosud málo používanými cestami financování municipálních programů je využití **leasingu a venture kapitálu**. Při finančním leasingu projekt profinancuje leasingová společnost a obec formou



splátek ve vymezených intervalech splácí v souladu s kopírováním výnosů z investice pořízené finančním leasingem. Při zpětném leasingu leasingová společnost kupuje od obce rozpracovaný objekt nebo dokonce dokončený projekt. Podle leasingové smlouvy pak po dokončení projektu v souvislosti s výnosy z projektu inkasuje splátky. Venture kapitál představuje tzv. rizikový kapitál, který je ve vyspělých zemích jedním z významných finančních nástrojů. Venture kapitálový investor, který podstupuje riziko majetkově, vstupuje do projektu a pomáhá jej manažersky řídit. Po úspěšné realizaci projektu pak venture investor prodá svoji účast obci. Venture kapitál lze přitom kombinovat s leasingem, úvěry i komunálními obligacemi.

Zajímavým způsobem financování municipálních aktivit je také možnost sdružování prostředků se **soukromým sektorem**. Nebo vytváření výhodného podnikatelského prostředí v obci prostřednictvím výhodných pronájmů prostorů, pozemků apod., výstavbou obchodních ploch, technologických parků apod., které přilákají kapitál do obce. V zahraničí existují pozitivní zkušenosti z těchto aktivit. Důležité však je, aby se vše odehrávalo podle platné legislativy a pod kontrolou zastupitelstva a občanů obce.

Řízení místních financí je důležitou hospodářskou, politickou a sociální otázkou. Jde o to, jak efektivně jsou prostředky daňových poplatníků využity. Na starostovi, obecním zastupitelstvu, obecní radě a pracovnících obecních úřadů leží velká zodpovědnost. Vzhledem k neustálému napětí mezi výdaji a příjmy a bohatou a různorodou činností municipalit musí být nadáni nejen zodpovědností, ale i podnikatelským duchem. Současně je třeba, aby disponovali nejen odbornými znalostmi, ale také schopnostmi dovedné argumentace na veřejnosti, aby získali občany pro rozvojové programy a obnovu obcí.

---

Autor : Ludmila Kašparová a kolektiv  
Název publikace : Rozvoj vesnice  
Vydává : Ústav územního rozvoje  
Garant : Ministerstvo pro místní rozvoj  
Místo a rok vydání : Brno 2005  
Vydání : první  
Náklad : 1000 výtisků  
Stran : 112  
Tisk : Grafex-Agency s.r.o.  
Distribuce : Ústav územního rozvoje, Jakubské nám. 3, 601 00 Brno

---



