



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

I. etapa – Analýza současného plánování rozvoje na obecní úrovni

Část I.a: Zhodnocení současného systému regionální podpory, analýza databází, právní analýza

Výstup části I.a2

ÚČELOVÁ PRÁVNÍ ANALÝZA SAMOSPRÁVNÝCH KOMPETENCÍ OBCÍ V OBLASTI PLÁNOVÁNÍ A REALIZACE ROZVOJOVÝCH AKTIVIT OBCÍ

dle smlouvy č. j. 956/2012-52, číslo smlouvy v CES: 4969

Zpracováno v rámci projektu

CZ.1.04/4.1.00/62.00008

**ELEKTRONICKÁ METODICKÁ PODPORA TVORBY
ROZVOJOVÝCH DOKUMENTŮ OBCÍ**

31. 5. 2012

Zpracoval **GaREP, spol. s r. o. a e-Rozvoj.cz**



e-Rozvoj.cz

OBSAH

ÚVOD	4
1. ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA OBECNÍ SAMOSPRÁVY V ČR	6
2. ANALÝZA KLÍČOVÝCH SAMOSPRÁVNÝCH KOMPETENCÍ OBCÍ.....	14
2.1 Kompetence obcí v oblasti plánování	14
Strategické plánování	14
Územní plánování.....	16
Posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí	20
2.2 Kompetence obcí dle rozvojových oblastí.....	21
A. Správa obce	23
B. Školství	29
C. Zdravotnictví a sociální péče	30
D. Kultura a sport.....	32
E. Doprava	33
F. Podnikání	35
G. Technická infrastruktura	36
H. Životní prostředí	36
I. Bezpečnost.....	40
3. ČINNOST ORP A POÚ S VAZBOU NA ROZVOJ OBCÍ	42
4. NÁVRHY OPATŘENÍ A ZMĚN KE ZKVALITNĚNÍ ŘÍZENÍ ROZVOJE OBCÍ.....	43
4.1 Návrhy legislativních změn	45
4.2 Další doporučení	51
LITERATURA.....	53
PŘÍLOHY.....	55
Příloha 1: Evropská charta místní samosprávy	55
Příloha 2: Přehled výbraných kompetencí obcí	62
Přehled základní právní úpravy plánovacích kompetencí obcí.....	62
Přehled základního rámce rozvojových činností.....	69

ÚVOD

Předkládaný dokument byl zpracován v rámci veřejné zakázky **Metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí** jako **výstup části díla I.a2 dle smlouvy č. j. 956/2012-52** uzavřené dne 1. března 2012 mezi Ministerstvem pro místní rozvoj (objednatel) a GaREP, spol. s r. o. (zhotovitel). GaREP, spol. s r. o. řeší veřejnou zakázku ve sdružení s e-Rozvoj.cz, s.r.o. Dle této smlouvy je celkovým dílem „analýza současného stavu plánování rozvoje na obecní úrovni včetně návrhů a doporučení ve formě vytvořené komplexní metodiky a dále převedení metodiky do interaktivní elektronické aplikace“. **Uvedená veřejná zakázka je součástí řešení projektu CZ.1.04/4.1.00/62.00008 Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí.**

Globálním cílem projektu je posílit efektivnost výkonu územní veřejné správy zvýšením kvality koncepčního řízení obcí a zvýšením provázanosti a účinnosti nástrojů regionální politiky. Specifickými cíli projektu jsou **zlepšit kvalitu řízení obcí prostřednictvím zavedení efektivního systému jejich plánování** (dosáhnout většího rozšíření užívání plánovacích nástrojů, zlepšit práci s koncepčními dokumenty, zvýšit váhu a prestiž plánování); **poskytnout metodickou pomoc zejména malým obcím vytvořením softwarového nástroje s on-line přístupem pro podporu a usnadnění tvorby rozvojových koncepcí; zvýšit transparentnost a otevřenost rozhodovacích procesů orgánů obcí aplikací koncepčních rozhodovacích nástrojů** (zajistit dostupnost podkladů aktérům i veřejnosti, usnadnit elektronickou komunikaci, zveřejnění názorů a inspirací); **zefektivnit vzdělávání úředníků a volených zástupců územních samospráv v oblasti koncepčního řízení obcí realizací vzdělávacích kurzů, seminářů a konferencí a s využitím e-learningové podpory** (vytvořit flexibilní a skladebné vzdělávací moduly, podpořit rozvoj dovedností, invence a výměny zkušeností).

Cílem veřejné zakázky **Metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí** je analýza současného stavu plánování rozvoje na obecní úrovni včetně návrhů a doporučení ve formě vytvořené komplexní metodiky a dále převedení metodiky do interaktivní elektronické aplikace. Tento cíl v sobě zahrnuje posouzení stavu systému regionální podpory, právní analýzu samosprávných kompetencí obcí, zhodnocení stavu plánování obcí, návrh metodiky pro tvorbu koncepčních dokumentů obcí, převedení metodiky do interaktivní elektronické aplikace včetně vytvoření systému souvisejícího e-learningu, uskutečnění vzdělávacích aktivit rozvíjejících problematiku tvorby obecních koncepcí.

Jednotlivé části veřejné zakázky Metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí jsou úzce provázané a směřují k vytvoření interaktivní multifunkční metodiky k tvorbě rozvojových dokumentů obcí. V první část řešení (část I.a1 – Analýza současného stavu systému regionální podpory a plánování ve veřejné správě) byla zpracována obecná věcná východiska/souvislosti pro identifikaci nezbytných předpokladů rozvoje obcí, která ovlivňují možnosti obcí rozhodovat a plánovat v jednotlivých rozvojových oblastech. Důraz byl kladen na prostorovou organizaci veřejné správy, na podporu rozvoje a plánování obcí z úrovně kraje a státu. Byly zachyceny struktury spolupráce a zájmová uskupení podporující rozvojovou činnost obcí.

Část I.a2 je obsahově vymezena smlouvou jako „účelová právní analýza samosprávných kompetencí obcí v oblasti plánování a realizace rozvojových aktivit ve správním území obce s rozlišením na obce se základní působností, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností (uchazeč výsledek zpracuje do návrhu širších opatření ke zkvalitnění řízení rozvoje obce a formulace a zdůvodnění potřebných změn legislativního rámce“. Jejimi hlavními cíli jsou

- 1) **zpracování přehledu legislativních ustanovení upravujících samosprávnou činnost obcí a vytvoření rámce pro plánování rozvoje obcí** (tj. určení toho, co obec v jednotlivých rozvojových oblastech může dělat, co musí dělat a případně, jak to musí dělat) – **viz příloha 2 a kap. 2.2**,
- 2) **identifikace právní úpravy plánování obcí** (zejména v jakých oblastech obec musí plánovat, vazby s ostatními úrovněmi veřejné správy, závazné procesy) – **viz kap. 2.1**,
- 3) **formulace doporučení ve formě opatření a návrhů legislativních změn, která povedou ke zkvalitnění řízení rozvoje obce** – **viz kap. 4**.

1. ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA OBECNÍ SAMOSPRÁVY V ČR

Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů¹; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. **Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem** (§ 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích). Předchozí citace ze zákona o obcích je jakousi generální klauzuli normující, kam má směřovat veškerá aktivita obcí.

Obec v samostatné působnosti dále **v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi** pečuje o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku (§ 35 zákona č. 128/2000 Sb.). Šíře realizovaných samosprávných činností obce v jednotlivých oblastech může být značně odlišná v závislosti na „místních předpokladech a místních zvyklostech“.

Zásadní právní východisko českého obecního zřízení jako právního předpisu zákonné úrovně nepochybně představuje ústavní pořádek České republiky. Nelze si přitom nepovšimnout, že obecní (místní) samospráva má své místo již v základních ustanoveních Ústavy České republiky (jakož i v preambuli Listiny základních práv a svobod). Čl. 8 Ústavy ČR výslovně uvádí, že *zaručuje se samospráva územních samosprávných celků*. Územní samosprávu nutno přitom bezvýhradně považovat za jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu, tudíž je tato chráněna i ustanovením čl. 9 odst. 2 Ústavy České republiky (*Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná.*) a zákazem zneužití výkladu zakotveným v čl. 9 odst. 3 Ústavy České republiky (*Výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu.*). Opomenuta nesmí v těchto souvislostech ovšem zůstat ani Evropská charta místní samosprávy (český překlad Evropské charty místní samosprávy byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 181/1999 Sb. – text je zařazen v příloze 1).

Každá část území České republiky je součástí **území některé obce** (nestanoví-li zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, jinak). Obec má jedno nebo více katastrálních území. Zákon o obcích pak výslovně normativně upravuje proces sloučení obcí, připojení obce k jiné obci a proces vzniku nové obce oddělením části obce. Změny hranic obcí, při nichž nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce, se uskutečňují na základě dohody zúčastněných obcí po projednání s příslušným katastrálním úřadem.

¹ Zvláštní postavení pak přiznává zákon o obcích statutárním městům (území statutárních měst se může členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy) a zcela speciální úprava byla vytvořena pro Prahu (zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze).

Určujícím východiskem českého obecního zřízení je tzv. **smíšený systém**, kdy obce jako jednotky místní samosprávy vykonávají vedle vlastní působnosti (samosprávy) i působnost přenesenou (určitý díl místní státní správy).²

Samostatnou působností je působnost samosprávná, zakotvená v právu na samosprávu (a v ústavním ustanovení, podle kterého je obec samostatně spravována zastupitelstvem).³ Právě do této samostatné (samosprávné) působnosti smí stát zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

Aktuální česká zákonná úprava (§ 35 obecního zřízení) obecně vymezuje samostatnou působnost takto:

(1) Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.

(2) Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

(3) Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí

a) při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem,

b) v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.

Rozsah samostatné působnosti obce je zároveň rozsah, v jakém lze konat místní referendum jako podstatný projev přímé demokracie na místní úrovni.⁴

Do samostatné působnosti obce nepatří záležitosti, které jsou zákonem svěřeny krajům nebo se jedná o výkon státní správy svěřený orgánům obce či správním úřadům. Jestliže např. zákon č. 129/2000 Sb., o krajích svěřuje do samostatné působnosti kraje stanovení rozsahu základní dopravní obslužnosti pro

² Nezanedbatelný význam – přinejmenším při interpretaci pozitivně-právní úpravy – má v této souvislosti tzv. **obecná zákonná preference samostatné působnosti** (aktuálně obsažená i.a. v ustanovení § 8 zákona o obcích: *Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.*).

³ Ohledně bližšího rozboru vymezení samostatné působnosti obcí, včetně historického pohledu, odkazujeme např. na studii *Vedral, J.: Historie a současnost veřejné správy. K vymezení samostatné působnosti obcí. Veřejná správa, 2000, č. 6, s. 26 – 29.* Její autor tam mj. uvádí, že tradice dělení působnosti obcí na samostatnou a přenesenou má své počátky v našich zemích již od prvního obecního zřízení z roku 1849, přičemž zdůrazňuje, že diskuse podobné těm, které v současné době stále probíhají a týkají se interpretace samostatné působnosti obce, probíhaly prakticky po celé období platnosti obecního zřízení. K tomu lze ostatně odkázat i na nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 38/97, ze dne 24. listopadu 1998 (nález byl vyhlášen pod č. 293/1998 Sb.), in *Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 12. Praha : C. H. Beck, 1999, s. 331 – 347 (č. 144 Sb. nál. a usn. – sv. 12.)*

⁴ Viz ustanovení zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění předpisů pozdějších.

území kraje [§ 35 odst. 2 písm. g)], tak byť se v ní řešené otázky dotýkají v řadě případů zájmů obce a jejích občanů, je takováto celokrajská základní koordinace dopravní obslužnosti vyloučena ze samostatné působnosti obcí.⁵

Mezi nedílné součásti samostatné působnosti obce jako samosprávné veřejnoprávní korporace dále patří i právo mít majetek a hospodařit s ním (z čehož ovšem na straně druhé logicky vyplývá, že stát neručí za hospodaření a závazky obce, ovšem pokud tento závazek nepřevzme stát smluvně). Nutno dodat, že ačkoliv se v této oblasti pohybuje obec především ve sféře práva soukromého, zakotvuje zde již zákon o obcích (obecní zřízení) i řadu kogentních omezení (např. zákaz, až na výjimky stanovené v zákoně, ručit za závazky fyzických osob a právnických osob) a povinnosti (např. zveřejnit záměr obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku, po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky). S ekonomickou autonomií obecní (místní) samosprávy ovšem souvisí i povinnost všech obcí zajistit přezkoumání hospodaření obce vždy za uplynulý kalendářní rok.⁶ Jinak sestavování rozpočtu a závěrečného účtu obce a hospodaření s prostředky tohoto rozpočtu se dále řídí zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Obce mohou při výkonu samostatné působnosti vzájemně spolupracovat.⁷

Oproti uvedenému, je **přenesená působnost** obcí svou podstatou dekoncentrovaná státní správa svěřená obcím zákony na základě ustanovení čl. 105 Ústavy České republiky (*Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.*), jde tedy o nepřímou místní státní správu. Obec tudíž vystupuje při výkonu přenesené působnosti obdobně jako čistě výkonné orgány státu (klasické orgány státní správy), její činnost má standardně podzákonný, výkonný a nařizovací charakter. V přenesené působnosti tak obec podle platných zákonů vlastně pomáhá státu ve výkonu jeho působnosti a pravomoci, přičemž v míře stanovené zákony (viz dále) se musí řídit nejen právními předpisy, ale též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů.

Je přitom důležité zdůraznit též aktuální rozlišení **tří stupňů přenesené působnosti** obsažené dnes mj. v ustanovení § 61 odst. 1 obecního zřízení:

Přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je

- a) v základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce určenými tímto nebo jiným zákonem nebo na základě tohoto zákona; v tomto případě je území obce správním obvodem,*
- b) v rozsahu pověřeného obecního úřadu (§ 64) vykonávána tímto úřadem,*

⁵ Viz Základní modul e-learningového kurzu Vzdělaný zastupitel, s. 15.

⁶ Viz ustanovení zákona č. 420/2004 Sb., o **přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí**, ve znění pozdějších předpisů.

Spolupráce mezi obcemi se uskutečňuje zejména na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu, na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí, nebo zakládáním právnických osob podle zvláštního zákona dvěma nebo více obcemi. Obce se nemohou sdružovat podle předpisů o sdružování občanů. Na spolupráci mezi obcemi nelze použít ustanovení občanského zákoníku o zájmových sdruženích právnických osob a o smlouvě o sdružení.

c) *v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností (§ 66) vykonávána tímto úřadem.*

Jako **pověřený obecní úřad** je pro účel výkonu přenesené působnosti označován obecní úřad, který, vedle přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a), vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Obec s pověřeným obecním úřadem stanovuje v příloze č. 1 zákon č. 314/2002 Sb.

Jako **obecní úřad obce s rozšířenou působností** je pro účel výkonu přenesené působnosti označován obecní úřad, který, vedle přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a) a vedle přenesené působnosti podle § 64, vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem. Obec s rozšířenou působností určuje zmíněný zákon č. 314/2002 Sb. v příloze č. 2.

Přehled základních kompetencí jednotlivých typů obcí dle rozsahu přenesené působnosti:

Orgány obce v přenesené působnosti:

- *vydávají nařízení obce;*
- *rozhodují o místních a účelových komunikacích;*
- *projednávají přestupky;*
- *jsou vodoprávním úřadem a spravují drobné toky;*
- *jsou povodňovým orgánem;*
- *jsou orgánem ochrany přírody a ochrany ovzduší atd.*

Orgány obce s pověřeným obecním úřadem v přenesené působnosti:

- *zajišťují volby do Parlamentu České republiky, do zastupitelstev krajů, do zastupitelstev obcí a do Evropského parlamentu;*
- *jsou vodoprávním úřadem a povolují odběr a nakládání s vodami;*
- *jsou orgánem ochrany přírody;*
- *jsou orgánem ochrany zemědělského půdního fondu atd.*

Orgány obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti:

- *vydávají řidičské průkazy;*
- *vedou registry motorových vozidel;*
- *jsou silničním správním úřadem pro silnice II. a III. třídy;*
- *zajišťují ochranu kulturních památek v územním obvodu;*
- *zajišťují sociálně-právní ochranu dětí;*
- *vydávají občanské průkazy a cestovní doklady;*

- vedou registry obyvatel;
- vykonávají státní správu lesů;
- rozhodují na úseku rybářství a myslivosti;
- jsou vodoprávním úřadem a vydávají souhlasy k vodním stavbám;
- jsou povodňovým orgánem a řídí ochranu před povodněmi;
- podílejí se na hospodaření s odpady, zpracovávají evidenci odpadů, udělují souhlas k nakládání s odpady;
- jsou orgánem ochrany přírody a ochrany ovzduší;
- jsou orgánem ochrany zemědělského půdního fondu;
- jsou živnostenským úřadem atd.⁸

Vedle základního rozsahu výkonu státní správy v přenesené působnosti svěřeného všem obcím můžeme jako určitý **mezistupeň** rozlišit ještě **obce, jež nad základní rámec přenesené působnosti jsou vybaveny ještě působností:**

- **matričního úřadu** (více než 1200 obcí - Seznam matričních úřadů a vymezení jejich správních obvodů obsahuje příloha č. 1 k vyhlášce č. 207/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění předpisů pozdějších),
- **stavebního úřadu** (více než 600 obcí – viz Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj č. 544/2006 Sb., kterým se uveřejňuje podle § 117 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, seznam krajských a obecních úřadů, které jsou stavebními úřady ke dni 1. listopadu 2006).

Tzv. matriční úřady vykonávají na místní úrovni působnost na úseku matrik a další činnosti stanovené zákonem o matrikách, jménu a příjmení. Tyto „úřady“ především vedou evidenci obyvatel a zajišťují vydávání vybraných dokladů. Matričními úřady jsou jednak všechny obecní úřady obcí s rozšířenou působností, jednak obecní úřady, městské úřady, v hlavním městě Praze úřady městských částí, v územně členěných statutárních městech úřady městských obvodů nebo úřady městských částí a pro území vojenských újezdů újezdní úřady, které určí a jejich správní obvody vymezí Ministerstvo vnitra prováděcím právním předpisem.

Obecními stavebními úřady jsou [dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] na místní úrovni: Magistrát hlavního města Prahy a úřad městské části hlavního města Prahy určený statutem, magistrát územně členěného statutárního města a úřad jeho obvodu nebo městské části určený statutem, magistrát statutárního města, pověřený obecní úřad, a dále pak též městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31. prosince 2006. Stavební úřady mají rozsáhlé pravomoci v oblasti územního rozvoje a vyžadují specializovanou odbornost pracovníků obce.

V české právní úpravě dále najdeme vymezený okruh obcí, které:

⁸ Viz Veřejná správa v České republice. Praha: Ministerstvo vnitra, 2005.

- jsou kontaktními místy veřejné správy,
- provádějí vidimaci a legalizaci.

Dle ustanovení § 8a odst. 2 písm c) a d) zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění předpisů pozdějších, totiž kontaktními místy veřejné správy jsou matriční úřady a obecní úřady, úřady městských částí nebo městských obvodů územně členěných statutárních měst a úřady městských částí hlavního města Prahy, jejichž seznam stanoví prováděcí právní předpis. Tímto prováděcím předpisem je aktuálně vyhláška č. 364/2009 Sb., o seznamu obecních úřadů a zastupitelských úřadů, které jsou kontaktními místy veřejné správy (vyhláška o kontaktních místech veřejné správy).

Dle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování), ve znění předpisů pozdějších, totiž působnost na úseku ověřování shody opisu nebo kopie s listinou ("vidimace") a ověřování pravosti podpisu ("legalizace") podle tohoto zákona vykonávají ... obecní úřady obcí s rozšířenou působností a obecní úřady, úřady městských částí nebo městských obvodů územně členěných statutárních měst a úřady městských částí hlavního města Prahy, jejichž seznam stanoví prováděcí právní předpis... Seznam obcí, jež provádějí vidimaci a legalizaci, viz vyhláška č. 36/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu, ve znění předpisů pozdějších.

Nadto zákon umožňuje obcím v oblasti přenesené působnosti uzavírat mezi sebou **veřejnoprávní smlouvy**, podle nichž pak budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce (jiných obcí), a současně obsahuje obranné mechanismy pro případ, že obce neplní své povinnosti při výkonu přenesené působnosti.

Při výkonu přenesené působnosti se orgány obce řídí:

- a) při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy,
- b) v ostatních případech též

1. usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; tato usnesení a tyto směrnice nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí;

2. opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti podle tohoto zákona.

Metodickou a odbornou pomoc ve věcech přenesené působnosti vykonávají vůči orgánům obcí příslušné **krajské úřady**.

Z hlediska **vnitroorganizační stránky českého obecního zřízení** je obec samostatně spravována zastupitelstvem obce, jež je složeno z členů zastupitelstva obce (zákon o obcích upravuje též práva a povinnosti členů zastupitelstva obce) a jako vrcholný orgán obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti

obce. Jako své iniciativní a kontrolní orgány může zřídit výbory (vždy zřizuje finanční výbor a kontrolní výbor).

Dalšími orgány obce (jejichž existence, na rozdíl od zastupitelstva, nemá ústavní základ) jsou:

- **rada obce** (je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce, tvoří ji starosta, místostarosta či místostarostové a další členové rady volení z řad členů zastupitelstva obce; rada obce se nevolí v obcích, kde zastupitelstvo obce má méně než 15 členů – v takových případech vykonává její pravomoc až na výjimky starosta; jako své iniciativní a poradní orgány může zřídit komise),
- **starosta** (volený do funkce zastupitelstvem obce z řad jeho členů, zastupuje obec navenek a za výkon své funkce odpovídá zastupitelstvu obce; zastupitelstvo obce může zvolit i více místostarostů a svěřit jim zabezpečování konkrétních úkolů),
- **obecní úřad** (který tvoří starosta, místostarosta či místostarostové, tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu; rada obce může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení; obecní úřad v oblasti samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce, a pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti, v oblasti přenesené působnosti obce vykonává obecní úřad státní správu s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce) a
- **zvláštní orgány obce.**

Orgánem obce je též **komise**, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti.

Obce mohou jako orgán obce zřizovat též **obecní policii**, jejíž zřízení a činnost upravuje zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

Principy efektivní místní samosprávy jsou zformulovány v **Evropské chartě místní samosprávy**. Tato Charta vznikla v rámci Rady Evropy. V roce 1985 byla otevřena k podpisu. V platnost vstoupila 1. září 1988. Jde o mezinárodní úmluvu, která vytváří společný evropský standard pro zajištění a ochranu práv místní samosprávy a zavazuje smluvní strany, aby aplikovaly její základní pravidla zaručující politickou, správní a finanční nezávislost územní samosprávy.

Vzhledem k právním a ústavním odlišnostem v různých členských státech Rady Evropy je stranám dovoleno vyhradit si některá ustanovení Charty, kterými se necítí být vázány. Naopak umožňuje kdykoliv závazky stran rozšířit, jakmile dojde k odstranění stávajících překážek. Je ovšem možné i vypovědět další ustanovení, avšak jestliže počet závazných ustanovení klesne pod stanovenou hranici, je to považováno za vypovězení Charty jako celku.

Každý členský stát, který má v úmyslu k Chartě přistoupit, musí plnit následující povinnosti:

- *zavázat se k dodržování nejméně dvaceti ustanovení, přičemž alespoň deset z nich musí být vybráno ze čtrnácti nejdůležitějších odstavců;*

- *informovat generálního tajemníka Rady Evropy o legislativních a jiných opatřeních ke splnění podmínek Charty.*

Dodržování závazků, plynoucích z ratifikace Charty nelze přezkoumávat, ani sankcionovat., Signatáři povinně notifikují legislativní změny a příslušná opatření, zatímco orgány Rady Evropy zajišťují expertní analýzy a monitorují stav a vývoj v příslušných státech. Chartu dosud nepodepsaly 3 ze 46 členských států Rady Evropy (Andora, San Marino a Monako).

Charta vstoupila pro Českou republiku v platnost dne 1. září 1999. Vláda ČR na své schůzi 11. května 1998 vyslovila svým usnesením souhlas s podpisem a ratifikací Charty s tím, že se necítí být vázána ustanoveními 6 odstavců (čl. 4, odst. 5; čl. 6, odst. 2; čl. 7, odst. 2; čl. 9, odst. 3, odst. 5 a odst. 6. Zavázala se k 24 odstavcům I. části Charty (minimum je 20) a k 13 odstavcům z obligatorně vymezených 14 odstavců uvedených v článku 12 (minimum je 10).

Učiněné výhrady vlády k některým ustanovením se týkaly závazků mezinárodní úmluvy, které nebylo možné plnit z důvodů neodpovídající vnitrostátní právní úpravy a nerealnosti provedení potřebných legislativních změn do vstoupení mezinárodní úmluvy v platnost.

S odstupem čtyř let od platnosti byly z iniciativy samospráv zvažovány možnosti přístupu k dalším odstavcům, jimiž není naše republika dosud vázána. K přístupu k dalším odstavcům však dosud nedošlo.⁹

Plný text **Evropské charty místní samosprávy** je zařazen jako **příloha 1**.

⁹ Zpracováno s využitím textu Fejtek, P. Evropská charta místní samosprávy. URL: <<http://www.spovjmk.cz/doc/petice-charta-mistni-samospravy>>.

2. ANALÝZA KLÍČOVÝCH SAMOSPRÁVNÝCH KOMPETENCÍ OBCÍ

2.1 KOMPETENCE OBCÍ V OBLASTI PLÁNOVÁNÍ

Plánování je proces stanovení určité časové a věcné posloupnosti určitých dějů. Vzniklý „plán“ má podobu představy v mysli, nebo vzniká jako písemný dokument.

Plánování je v kontextu předkládaného dokumentu chápáno jako nejširší pojem zahrnující procesy spojené s různými typy plánovacích (koncepčních) dokumentů.

V rámci právního řádu můžeme rozlišit čtyři základní na sebe navazující dílčí oblasti úpravy procesu strategického plánování:

- a) *definice plánovacích dokumentů,*
- b) *stanovení procesů tvorby plánovacích dokumentů (včetně možnosti obcí ovlivnit plánovací proces a jeho výstupy na úrovni kraje a ČR),*
- c) *způsob schvalování plánovacích dokumentů,*
- d) *způsob naplňování a aktualizace plánovacích dokumentů.*

V případě úpravy územně plánovacích dokumentů upravuje legislativa všechny uvedené body, u většiny strategických dokumentů jsou procesy tvorby (s výjimkou stanovení základního okruhu subjektů spolupracujících na tvorbě) a způsoby naplňování a frekvence aktualizace upraveny pouze částečně.

Úprava plánování je v české legislativě značně nevyvážená a relativně stručná (s výjimkou územního plánování). Na úrovni státní správy a částečně i na úrovni krajů je závazné zpracování koncepcí v řadě oblastí (např. u státu Strategie regionálního rozvoje, Státní politika životního prostředí, Politika územního rozvoje, Strategický rámec udržitelného rozvoje, u kraje např. Program rozvoje kraje, Zásady územního rozvoje kraje) na úrovni obcí, jak je uvedeno níže, je úprava výrazně stručnější.

Na základě věcného i procesního rámce musíme odlišit **strategické plánování** a **územní plánování**.¹⁰

Strategické plánování¹¹

Strategické plánování není pro obce závazné. Základní rozvojový plánovací dokument obcí není v legislativě vymezen.

Zákon o obcích užívá termín **program rozvoje obce** [§ 84 odst. 2 písm. a)], resp. **program rozvoje města** [termín je použit v § 130 písm. g) a v § 131 písm. a)] v souvislosti s úpravou vztahů mezi statutárními městy a jejich městskými obvody a

¹⁰ Výstižně je to zachyceno v Příručce pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2010 (vydal SMO ČR v roce 2010) na s. 68: „Program rozvoje obce má ve vztahu k územnímu plánu ambivalentní postavení; je vstupním dokumentem – strategií rozvoje a zároveň jedním z výstupních dokumentů, jímž se výsledky územního plánu aplikují v území. Ani jednu z těchto rolí dosud programy rozvoje obcí zcela nenaplnují. Zejména nejsou plnohodnotným strategickým politickým dokumentem, který by dával dalším územně plánovacím činnostem základní rámec. Nepochybně proto, že úvodní fáze vzniku územního plánu do jisté míry tento strategický dokument předchází, popřípadě ho doplňuje (průzkumy a rozbor). Obdobně jako s územními plány to vypadá s rozpočty a hospodářskou politikou obcí obecně.

¹¹ Spojení „strategické plánování“ je běžně užívaným odborným termínem pro dlouhodobé plánování. Právní řád ČR tento pojem neužívá – zabývá se vždy až specifikací konkrétních strategických dokumentů (koncepcí).

částmi v rámci statutu města a oprávněním městských obvodů a částí vyjadřovat se k programu rozvoje města jako celku).

Rámec věcného obsahu programu rozvoje obce lze dovodit pouze nepřímo dle ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, zejména v těchto ustanoveních (dílčí citace):

- § 2, odst. 2 – *obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů,*
- § 7, odst. 1 – *obec má právo na samosprávu; úkoly patřící do samosprávy obce plní v rozsahu stanoveném zákonem a v souladu s potřebami obce,*
- § 35, odst. 1 – *do samostatné působnosti obce patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů.*

Obecně se **konceptí** dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí rozumí strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané,

Proces strategického plánování rozvoje obcí není v legislativě konkrétně praven. Ze zákona o obcích [§ 84 odst. 2 písm. a)] vyplývá, že koncepční dokumenty obce (výslovně uveden program rozvoje obce) schvaluje zastupitelstvo obce. Tvorba a využívání koncepčních dokumentů je záležitostí zejména samostatné působnosti obce a obec zde má při respektování zákona široké spektrum možností v závislosti na svých rozvojových potřebách.

Při poskytování a plánování sociálních služeb, které na svém území koordinuje a řídí, může obec dle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, spolupracovat s dalšími subjekty. Pro plánování činnosti v této oblasti spolupracuje obec (§ 95) s krajem při zpracování **střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb** příslušného kraje. Pro rozvoj služeb na svém území, případně společně s dalšími obcemi v rámci širšího spádového území může obec (bez legislativního zakotvení) zpracovat svůj plán rozvoje sociálních služeb (většinou nazýván jako komunitní plán). Metoda komunitního plánování je v tomto případě doporučena metodikou MPSV. V některých krajích ČR jsou tyto činnosti rovněž koordinovány a podporovány ze strany orgánů kraje.

V sociální oblasti obec v případě potřeby zpracovává také další koncepční dokumenty, například **místní plán protidrogové politiky** [na základě ustanovení § 22 odst. 2 písm. b) zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů], **koncepti práce s menšinami, koncepti řešení sociálně vyloučených lokalit, apod.** (případně i spolufinancuje příslušné programy).

Další plánovací kompetence jsou obcím výslovně svěřeny v přenesené působnosti.

Dle § 4 odst. 3) zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií má obec právo pro svůj územní obvod nebo jeho část pořídit v přenesené působnosti **územní**

energetickou koncepci v souladu se státní energetickou koncepcí. Územní energetická koncepce je neopomenutelným podkladem pro územní plánování. K účasti na vypracování územní energetické koncepce si pořizovatel může vyžádat součinnost držitelů licence na podnikání v energetických odvětvích, dodavatelů tuhých a kapalných paliv a zpracovatelů komunálních odpadů, kteří podnikají na území, pro které se územní energetická koncepce zpracovává, jakož i největších spotřebitelů energie. Ti jsou povinni, pokud jsou k tomu pořizovatelem vyzváni, pro vypracování územní energetické koncepce poskytnout bezúplatně v nutném rozsahu potřebné podklady a údaje; rozsah a lhůty pro poskytnutí podkladů a údajů stanoví prováděcí právní předpis. Naplňování územní energetické koncepce vyhodnocuje pořizovatel nejméně jedenkrát za 4 roky a na základě vyhodnocení může zpracovávat návrhy na změnu.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách v rámci přípravných povodňových opatření stanoví, že vodoprávní úřad může obcím, v jejichž územních obvodech může dojít k povodni, uložit zpracování povodňového plánu. **Povodňové plány** dle § 71 odst. 1 obsahují způsob zajištění včasných a spolehlivých informací o vývoji povodně, možnosti ovlivnění odtokového režimu, organizaci a přípravu zabezpečovacích prací; dále obsahují způsob zajištění včasné aktivizace povodňových orgánů, zabezpečení hlásné a hlídkové služby a ochrany objektů, přípravy a organizace záchranných prací a zajištění povodní narušených základních funkcí v objektech a v území a stanovené směrodatné limity stupňů povodňové aktivity. Obsah povodňových plánů (§71 odst. 2) se dělí na

- a) **věcnou část**, která zahrnuje údaje potřebné pro zajištění ochrany před povodněmi určitého objektu, obce, povodí nebo jiného územního celku, směrodatné limity pro vyhlásování stupňů povodňové aktivity,
- b) **organizační část**, která obsahuje jmenné seznamy, adresy a způsob spojení účastníků ochrany před povodněmi, úkoly pro jednotlivé účastníky ochrany před povodněmi včetně organizace hlásné a hlídkové služby,
- c) **grafickou část**, která obsahuje zpravidla mapy nebo plány, na kterých jsou zakresleny zejména záplavová území, evakuační trasy a místa soustředění, hlásné profily, informační místa. U povodňových plánů územních celků zpracovatelé každoročně prověřují jejich aktuálnost zpravidla před obdobím jarního tání a toto prověření dokladují. Pokud z přezkoumání vyplývá potřeba úpravy nebo doplnění povodňového plánu, učiní tak zpracovatelé neprodleně.

Územní plánování¹²

Územní plánování je závazným a (v zásadě jediným) jednoznačně upraveným procesem. Podle § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) je cílem územního plánování „vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval

¹² Územní plánování je detailně upraveno jak v zákoně, tak v prováděcích vyhláškách. Vzhledem k cílům projektu Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí a zaměření projektu na strategické plánování jsou z problematiky územního plánování uvedeny pouze základní informace. Proces územního plánování může sloužit jako paralela při stanovení nejvhodnější podoby procesu strategického plánování obcí.

podmínky života generací budoucích“. Územní plánování také sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje území a usiluje o dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.

Zákon rozlišuje jako územně plánovací dokumentaci obce územní plán a regulační plán.

Kromě těchto dvou druhů územně plánovací dokumentace (ani jeden není pro obec povinný) obsahuje stavební zákon také další nástroje, které může obec využít pro usměrnění rozvoje na svém území. Důležitá je účast obcí v procesu projednávání „nadřazené“ územně plánovací dokumentace (Politika územního rozvoje ČR, Zásady územního rozvoje kraje) i možnost využití Územně analytických podkladů jako státem garantované aktuální databáze údajů o území. Zákon dává obci možnost určité regulace i v případě, kdy není pořízen územní plán, a to v podobě vymezení tzv. zastavěného území obce.

Územní plán je specifikován v § 43 stavebního zákona.

Územní plán

(1) Územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.

(2) Územní plán může ve vybraných plochách a koridorech uložit prověření změn jejich využití územní studií nebo pořízení regulačního plánu jako podmínku pro rozhodování o změnách v území; v tomto případě stanoví podmínky pro jeho pořízení a pro jeho vydání, které jsou zadáním regulačního plánu. Pořízení regulačního plánu jako podmínka pro rozhodování pozbývá pro vybranou plochu nebo koridor platnosti, pokud nedojde k vydání regulačního plánu do 2 let od podání úplné žádosti v souladu s právními předpisy a zadáním regulačního plánu.

(3) Územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje.

(4) Územní plán se pořizuje a vydává pro celé území obce, pro celé území hlavního města Prahy, popřípadě pro celé území vojenského újezdu. Na pořizování územního plánu vojenského újezdu se vztahují přiměřeně ustanovení § 43 až 55 a § 57. Územní plán může být pořízen a vydán též pro vymezenou část území hlavního města Prahy. Územní plán se vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu.

(5) Územní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí. Poskytování prostředků z veřejných rozpočtů podle zvláštních právních předpisů na provedení změn v území nesmí být v rozporu s vydaným územním plánem. Územní plán hlavního města Prahy je závazný též pro územní plán vydaný pro vymezenou část území hlavního města Prahy.

(6) Náležitosti obsahu územního plánu a obecné požadavky na využívání území stanoví prováděcí právní předpis¹³.

Regulační plán je specifikován v § 61 stavebního zákona.

Regulační plán

(1) Regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.

(2) Regulační plán nahrazuje v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v území. Regulační plán vydaný krajem je dále závazný pro územní plány a regulační plány vydávané obcemi. Regulační plán nenahrazuje územní rozhodnutí v nezastavěném území.

(3) Regulační plán může nahradit plán společných zařízení komplexních pozemkových úprav podle zvláštního právního předpisu¹⁴.

(4) Náležitosti obsahu regulačního plánu stanoví prováděcí právní předpis.¹⁵

Stavební zákon konkretizuje v § 6 role jednotlivých orgánů různých typů obcí:

(1) *Obecní úřad obce s rozšířenou působností ("úřad územního plánování") v přenesené působnosti*

- a) *pořizuje územní plán a regulační plán pro území obce,*
- b) *pořizuje územně plánovací podklady,*
- c) *pořizuje územní plán, regulační plán a územní studii na žádost obce ve svém správním obvodu,*
- d) *pořizuje vymezení zastavěného území na žádost obce ve svém správním obvodu,*
- e) *je dotčeným orgánem v územním řízení z hlediska uplatňování záměrů územního plánování, pokud nevydává územní rozhodnutí,*
- f) *je dotčeným orgánem v řízení podle zvláštního právního předpisu, v němž se rozhoduje o změnách v území,*
- g) *podává návrh na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti,*
- h) *vykonává další činnosti podle tohoto zákona.*

¹³ Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

¹⁴ Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.

(2) Obecní úřad, který zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti podle § 24¹⁶, vykonává přenesenou působnost podle odstavce 1 písm. a), d), g), h) a pořizuje územní studii; na základě veřejnoprávní smlouvy vykonává tuto působnost pro obec ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností.

(3) Stavební úřad

- a) vydává územní rozhodnutí, není-li dále stanoveno jinak,
- b) vydává územní souhlas,
- c) poskytuje informace pro pořizování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace,
- d) vykonává další činnosti podle tohoto zákona.

(4) Obecní úřad, který nevykonává působnost podle odstavců 1 až 3, poskytuje informace pro zpracování územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace.

(5) Zastupitelstvo obce

- a) rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu,
- b) schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu,
- c) vydává v samostatné působnosti územní plán,
- d) vydává regulační plán,
- e) projednává v samostatné působnosti zprávu o uplatňování územního plánu,
- f) vykonává další činnosti podle tohoto zákona.

(6) Rada obce a v obcích, kde se rada nevolí, zastupitelstvo obce

- a) vydává vymezení zastavěného území,

¹⁶ Dle § 24 jsou kvalifikační požadavky na územně plánovací činnost stanoveny následovně: (1) ... Pořizovatelem je obecní úřad, který v souladu s tímto zákonem a zvláštními právními předpisy vykonává územně plánovací činnost úředníkem splňujícím kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti nebo zajišťuje tuto činnost na základě smlouvy s fyzickou osobou anebo právnickou osobou, jejíž pracovníci splňují kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti kladené na úředníky obecních úřadů. Kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti splňuje úředník nebo fyzická osoba, která má osvědčení zvláštní odborné způsobilosti podle zvláštního právního předpisu (§ 21 až 26 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků) a splňuje kvalifikační požadavky vzdělání a praxe podle tohoto zákona.

(2) Kvalifikační požadavky vzdělání a praxe splňuje autorizovaný architekt, kterému byla udělena autorizace pro obor územní plánování nebo bez specifikace oboru podle zvláštního právního předpisu (Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě).

(3) Kvalifikační požadavky vzdělání a praxe splňuje dále fyzická osoba, která má a) vysokoškolské vzdělání uznané pro autorizaci v oboru územní plánování a nejméně 3 roky praxe při výkonu územně plánovací činnosti ve veřejné správě (dále jen "odpovídající praxe"), nebo b) vysokoškolské vzdělání příbuzného oboru, uznaného pro autorizaci v oboru územní plánování nebo vysokoškolské vzdělání se stavebním zaměřením a nejméně 3 roky odpovídající praxe.

- b) *schvaluje žádost obce o pořizování podle odstavce 1 písm. c) nebo podle odstavce 2 anebo uzavření smlouvy s právnickou nebo fyzickou osobou oprávněnou k výkonu územně plánovací činnosti (§ 24 odst. 1),*
- c) *vydává územní opatření o asanaci a územní opatření o stavební uzávěře,*
- d) *uplatňuje v samostatné působnosti námitky k zásadám územního rozvoje a připomínky k územnímu plánu sousední obce,*
- e) *vykonává další činnosti podle tohoto zákona.*

V souvislosti s územním plánováním je klíčová povinnost obce sledovat uplatňování územně plánovací dokumentace a vyhodnocovat je podle tohoto zákona. Dojde-li ke změně podmínek, na základě kterých byla územně plánovací dokumentace vydána, jsou obce povinny pořádat (§ 5 odst. 6). Uvedené působnosti stavební zákona zařazuje do přenesené působnosti).

Posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí

U vytvářených koncepcí je nezbytné

- **posouzení vlivů na životní prostředí (SEA – Strategic Environmental Assessment)**“ podle zákona 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a
- **„posouzení vlivů na NATURA 2000“** podle zákona 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny,

resp. provedení zjišťovacího řízení, zda je toto posouzení vlivů potřebné. Uvedené zákony podrobně upravují proces hodnocení.

Dle § 10 a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí jsou předmětem posuzování vlivů koncepce na životní prostředí:

- a) koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1, zpracovávané v oblasti zemědělství, lesního hospodářství, myslivosti, rybářství, nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, energetiky, průmyslu, dopravy, odpadového hospodářství, telekomunikací, cestovního ruchu, územního plánování, regionálního rozvoje a životního prostředí včetně ochrany přírody, koncepce, u nichž nutnost jejich posouzení, s ohledem na možný vliv na životní prostředí, vyplývá ze zvláštního právního předpisu, a dále koncepce spolufinancované z prostředků fondů Evropských společenství; tyto koncepce podléhají posuzování vždy, pokud je dotčené území tvořeno územním obvodem více než jedné obce,
- b) koncepce podle písmena a), u nichž je dotčené území tvořeno územním obvodem pouze jedné obce, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení podle § 10d,**
- c) změny koncepcí podle písmen a) a b), pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení podle § 10d.¹⁷

¹⁷ § 10d

(1) Cílem zjišťovacího řízení je upřesnění obsahu a rozsahu vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví (dále jen "vyhodnocení"). U koncepce uvedené v § 10a odst. 1 písm. b) a c) je cílem zjišťovacího řízení také zjištění, zda koncepce nebo změna koncepce bude posuzována podle tohoto zákona.

Předmětem posuzování nejsou koncepce zpracovávané pouze pro účely obrany státu, koncepce zpracovávané pro případ mimořádných událostí, při kterých dochází k závažnému a bezprostřednímu ohrožení životního prostředí, zdraví, bezpečnosti nebo majetku osob, finanční a rozpočtové koncepce.

2.2 KOMPETENCE OBCÍ DLE ROZVOJOVÝCH OBLASTÍ

Činnost obcí lze rozdělit do několika kategorií **z hlediska zařazení do přenesené nebo samostatné působnosti, z hlediska tematické oblasti** (např. doprava, sociální zabezpečení apod.), **způsobu výkonu kompetence** (zřizování organizací, vyjadřování, rozhodování, vlastní zajištění apod.) **či charakteru předmětu** (práva, povinnosti).¹⁸

Základním kategorizačním kritériem je odlišení samostatné a přenesené působnosti obcí. Členění dle typu působnosti byla věnována pozornost v rámci kap. 1. Pro další analýzu je třeba zdůraznit, že dle § 35 odst. 1 zákona o obcích je **samostatná působnost vymezena „zbytkově“ k působnosti přenesené** („do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy“), řada činností je do samostatné působnosti svěřena přímo konkrétním zákonem. *Složitost systému zvyšuje společná úprava jednotlivých oblastí v samostatné i přenesené působnosti či dokonce prolínání a překrývání*¹⁹. **Obvyklým modelem je, že vedle povinného zajištění přenesené působnosti v určité oblasti dává zákon obci možnost rozvinout danou oblast v rámci působnosti samostatné.**

Samostatná působnost (samospráva) nezahrnuje jen pouhý aspekt výkonný: bytostným aspektem samosprávné moci je totiž současně její prvotní mocenská pravomoc rozhodování v samosprávných otázkách (pravomoc k tvorbě vlastních mocenských aktů). Bez tohoto aspektu by samospráva nikdy nemohla plnit takovou úlohu, jaká odpovídá jejímu postavení v moderním státě; ztratila by totiž jednu ze svých základních odlišností od správy státní (vykonávané především organizačními složkami státu). Bez možnosti svobodně a autonomně rozhodovat ve svých věcech ztratila by obec do značné míry v oblasti samosprávy svůj veřejnomocenský

(2) Příslušný úřad provede zjišťovací řízení na podkladě oznámení, vyjádření k němu obdržených a podle kritérií uvedených v příloze č. 8 k tomuto zákonu a ukončí jej nejpozději do 35 dnů ode dne zveřejnění oznámení koncepce písemným závěrem zjišťovacího řízení.

(3) Pokud koncepce podléhá posuzování podle tohoto zákona, příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení stanoví a) obsah a rozsah vyhodnocení, včetně požadavku na zpracování v úvahu přicházejících variant koncepce, b) v jakém počtu vyhotovení má být příslušnému úřadu předán návrh koncepce.

(4) V závěru zjišťovacího řízení příslušný úřad dále navrhne průběh posuzování koncepce včetně konání veřejného pojednání.

¹⁸ Seznam platných právních předpisů týkající se činnosti orgánů krajů a orgánů obcí, aktualizovaný k 31. 12. 2011 (v členění dle působnosti jednotlivých ústředních organizací státní správy) je dostupný na: <http://www.mvcr.cz/clanek/seznam-platnych-pravnich-predpisu-tykajici-se-cinnosti-organu-kraju-a-organu-obci-aktualizovany-k-31-12-2011.aspx>.

¹⁹ Příkladem může být situace, kdy obec pořizuje územně plánovací dokumentaci v přenesené působnosti, nicméně zadání či přijetí této dokumentace orgány obce je činností v působnosti samostatné (viz § 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu).

charakter, přestala by být nositelem veřejné moci a stala se pouhým jejím vykonavatelem. Specifickou oblastí jsou rovněž právo tvorné pravomoci obcí.²⁰

Pro účely projektu „Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí“ bylo jako základní zvoleno věcné členění kompetencí dle jednotlivých tematických oblastí. Účelem tohoto členění je formulace v jednotlivých rozvojových oblastech zákonem jednoznačně upravených kompetencí obcí (vrchnostenské činnosti – povinnosti a zákonem upravená práva) a dalších možností obcí dále pečovat o rozvoj svého území a zajištění potřeb občanů (pečovatelské činnosti – činnosti v režimu soukromého práva).²¹ Tato specifikace bude sloužit jako rámec pro stanovení obsahu (návrhové části) rozvojového dokumentu obce.

Kompetence obcí byly zpracovány v členění dle jednotlivých rozvojových oblastí. Oblasti byly zvoleny tak, aby byl soubor rozvojových kompetencí rozdělen do logických celků podle věcného zaměření spolu s ohledem na charakter rozvojových činností v jednotlivých oblastech.

Byly vyčleněny následující rozvojové oblasti:

- A. Správa obce**
- B. Školství**
- C. Zdravotnictví a sociální péče**
- D. Kultura a sport**
- E. Doprava**
- F. Podnikání**
- G. Technická infrastruktura**
- H. Životní prostředí**
- I. Bezpečnost**

²⁰ K efektivnímu výkonu úloh místních samosprávných celků je nepochybně nevyhnutné přiznat obcím i oprávnění vydávat právní předpisy. Již Ústava ČR tak činí ve dvou svých ustanoveních: ústavním základem právo tvorby obcí v oblasti samosprávy (samostatná působnost) je ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR (podle něhož zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky), v oblasti přenesené státní správy (přenesená působnost) je to pak ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, podle něhož orgány územní samosprávy mohou na základě zákona a v jeho mezích vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

²¹ Obec může v určitých oblastech vyvíjet rozvojové činnosti dle svého uvážení (např. podpora podnikání, rozvoj cestovního ruchu apod.). Je limitována pouze obecnými předpisy a normami (např. obchodní zákoník, zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže apod.)

Specifikace kompetencí je zpracována na základě přehledu (databáze) hlavních samosprávných (a s nimi souvisejících) kompetencí, který má níže uvedenou strukturu. Kompetence upravující plánování a rámec rozvojových činností jsou zařazeny v příloze 2. Celkový přehled je zařazen v samostatném souboru ve formátu EXCEL.

Struktura databáze samosprávných kompetencí obcí

Rozvojová oblast	Charakter činnosti	Činnost	Vztah k plánování	Právní předpis	Ustanovení právního předpisu	Specifikace činnosti dle právního předpisu
Viz výše	Rozlišení práv, povinností, obecných ustanovení upravujících organizační řešení určité oblasti apod.	Specifikace činnosti pomocí klíčových slov umožňující třídění	Plánovací činnost Rozvojová činnost Rámec samosprávy Ostatní	Název zákona upravujícího danou oblast	Specifikace §, odstavce, případně písmena příslušného právního předpisu	Citace z právního předpisu (v plném rozsahu, nebo výběr stěžejních pasáží).

Pozn.: V případě potřeby jsou doplnění, souvislosti a komentáře zařazeny v dalším doplňujícím sloupci.

A. Správa obce

Fungování orgánů obce

Základní skupinou ustanovení zákona je úprava záležitostí běžného chodu obce, která se týká náležitostí výkonu činnosti obce, informačních povinností a jejího provozu. Jednak jde o ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Dále o skupinu zákonů upravujících hospodaření obcí a ekonomické aktivity, zejména zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů; zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí; zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách. Finanční hospodaření územních samosprávných celků a svazků obcí se řídí jejich ročním rozpočtem a rozpočtovým výhledem. Obec i svazek obcí vede účetnictví podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

Do této skupiny spadají i zákony upravující záležitosti pracovně-právní. Obce se v těchto případech primárně řídí obecnou právní úpravou (zákoník práce). Výkon úřednické činnosti na úrovni obcí je speciálně upraven zákonem č. 312/2002, o úřednících územních samosprávných celků.

Obec může specifikovat rozsah řady činností pomocí obecně závazných vyhlášek či nařízení. Rámec pro tuto úpravu je však poměrně silně omezen zákonnými ustanoveními a jde spíše o rozšíření než o zcela svébytnou úpravu.

Dle § 10 zákona o obcích obce mohou ukládat povinnosti v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku; k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství,

k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti; stanoví-li tak zvláštní zákon.

Zřizovatelská činnost

Obec může pro výkon samostatné působnosti **zakládat a zřizovat právnické osoby** a organizační složky obce. Tyto právnické osoby, resp. organizační složky obce, může pověřit různými rozvojovými činnostmi. Tyto subjekty hrají **důležitou roli i v plánování rozvoje**.

Pravomoc obce zakládat nebo zřizovat právnické osoby nebo organizační složky je upravena především v zákoně č. 250/2000Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Podle tohoto zákona může obec ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností:

- *zřizovat vlastní organizační složky jako svá zařízení bez právní subjektivity,*
- *zřizovat příspěvkové organizace jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk,*
- *zakládat obchodní společnosti, a to akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným,*
- *zakládat obecně prospěšné společnosti,*
- *zřizovat školské právnické osoby,*
- *zřizovat veřejné výzkumné instituce a veřejné neziskové organizace.*

Hospodaření obce

Financování obecní samosprávy je uskutečňováno pomocí ročních rozpočtů. Příjmy rozpočtů územních samospráv lze podle rozpočtové skladby rozdělit na daňové příjmy, nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery. Největším zdrojem financování obcí jsou daňové příjmy, které tvoří více než 50 % z celkových příjmů obcí.

Daňové příjmy lze rozdělit na dvě části:

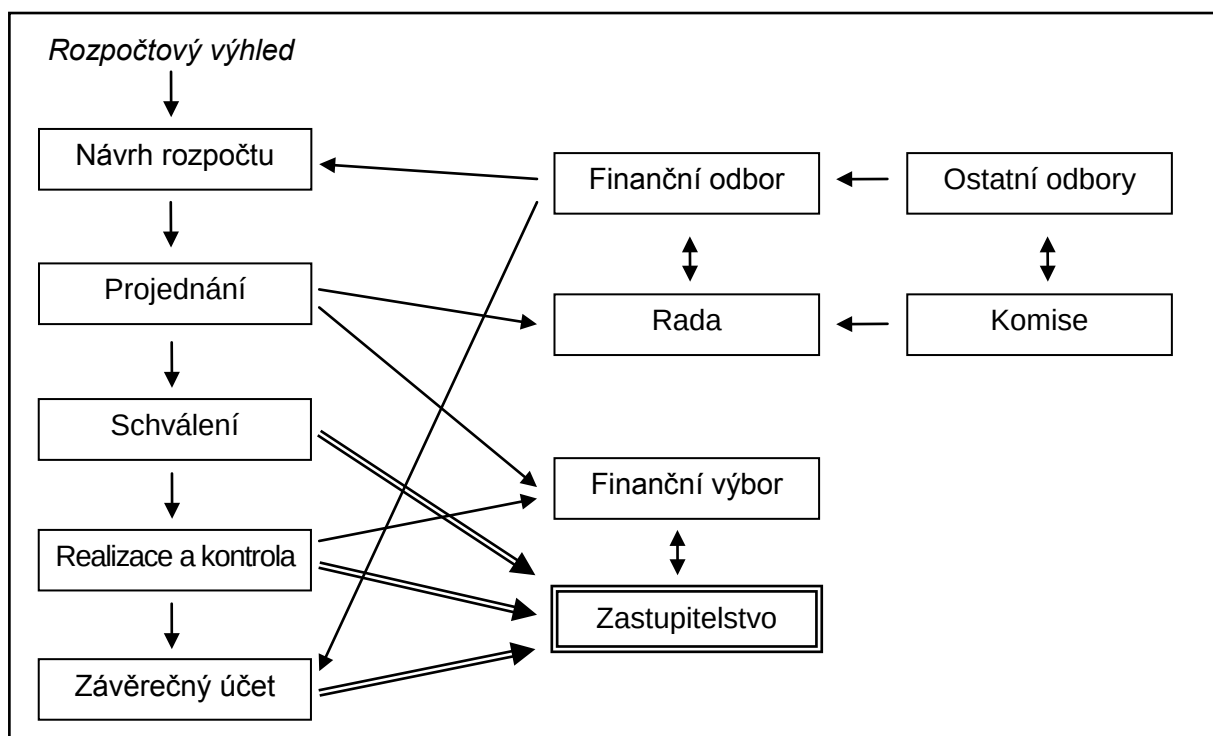
- a) *příjmy ze sdílených daní, které jsou obcím rozdělovány na základě zákona o rozpočtovém určení daní (RUD),*
- b) *ostatní daňové příjmy, do kterých patří především příjmy z místních poplatků, správních poplatků a celý výnos z daně z nemovitosti.*

Nedaňové příjmy se tvoří aktivitou samotných územních samospráv. Do této kategorie spadají především příjmy z vlastního hospodaření (např. nájmy, příjmy z poskytování komunálních služeb, výnosy z úroků, ale také příjmy z podnikatelské činnosti).

Kapitálové příjmy územních samospráv vznikají například prodejem dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku nebo finančního majetku.

Přijaté transfery (často používáno také označení dotace) jsou po daňových příjmech druhým nejvýznamnějším příjmem obcí. Současný systém veřejných dotací je velice

obsáhlý, komplikovaný a nepřehledný, neboť ho tvoří stovky nejrůznějších dotačních titulů.²²



Rozpočtový proces územních samosprávných celků

Pramen: Šelešovský, J., Binek, J., Jurajdová, H., Kvapilová, P.: *Finance, audit, kontrola, učební text – Průběžné vzdělávání úředníků ÚSC*. Brno: Ekonomicko-správní fakulta MU v Brně – Institut veřejné správy, 2006, 118 s. ISBN 80-210-3944-2. s. 27. upraveno.

Rozpočtové hospodaření obcí (ale i krajů a dobrovolných svazků obcí) je upraveno zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který má následující strukturu:

- Část 1: Obecná ustanovení
- Část 2: Finanční hospodaření územních samosprávných celků (definice: rozpočtový výhled, rozpočet, příjmy a výdaje rozpočtu)
- Část 3: Rozpočtový proces (tvorba, rozpočtová skladba, závěrečný účet)
- Část 4: Organizace územních samosprávných celků (druhy, vznik, hospodaření...)
- Část 5: Hospodaření svazků obcí (majetek, finanční hospodaření)

Místní poplatky mohou působit na rozhodování občanů a podnikatelů, zejména při úvahách o lokalizaci podnikatelských aktivit. V oblasti poplatkové (daňové) obce především mohou, v rámci zákonem daných limitů, stanovit místní poplatky, které budou vybírat, a v zákonných mezích též jejich výši a dále pak též vstupovat do procesů správy dalších poplatků.

²² Podrobněji viz např. Analýza aktuálního stavu veřejné správy. Ministerstvo vnitra, říjen 2011.

Oprávnění obce	Zákonná úprava
Oprávnění obce „vybírat“ obecně závaznou vyhláškou obce stanovené místní poplatky ²³	Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích (§1)
Zavedení poplatků obecně závaznou vyhláškou, ve které obec upraví podrobnosti jejich vybírání, zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, ohlašovací povinnost ke vzniku a zániku poplatkové povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků. U poplatku za užívání veřejného prostranství určí místa, která podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství.	Zákon č. 565/90 Sb., o místních poplatcích (§14)
Úprava koeficientů daně z nemovitostí, částečné či úplné osvobození od daně	Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí (§ 6, § 11, § 17)
Oprávnění vybírat úhradu za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů od fyzických osob na základě smlouvy; vybírá-li obec tuto úhradu, nemůže stanovit poplatek za komunální odpad podle § 17a ani místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů	Zákon č. 85/2001 Sb., o odpadech (§ 17 odst. 5)
Výběr „poplatků“ ze sankcí a za služby	Zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích
Vydávání obecně závazných vyhlášek o cenách stavebních pozemků, cenové mapy	Zákon 151/1997 Sb., o oceňování majetku (§ 10)

Poplatková oblast je typickým příkladem prolínání samostatné a přenesené působnosti. Obce (resp. jejich orgány) především mohou (v rámci zákonem daných limitů):

- ❖ *stanovit (obecně závaznou vyhláškou obce) pro své území místní poplatky, které budou vybírat, jakož i jejich výši a podmínky jejich vybírání či naopak osvobození,*
- ❖ *spravovat (v přenesené působnosti) místní poplatky a dále pak též*
- ❖ *vstupovat do procesů ukládání a správy dalších daní a poplatků.*

Místní poplatky jsou analogií „místních daní“, nesplňují však kritérium autonomie a skýtají tak malý prostor pro vlastní politiku – hlavními principy jsou volitelnost a vazba s místními náklady, tj. obec může zpoplatnit činnost působící nároky na veřejné služby, působit na určité činnosti regulativně či kompenzovat pozitivní efekty obecní činnosti

Nejvýznamnější roli v podmínkách ČR hrají zvětšující se rozdíly u koeficientu daně z nemovitosti. V této souvislosti je významná aplikace teorie veřejné volby

²³ Obce mohou vybírat tyto místní poplatky: a) poplatek ze psů, b) poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt, c) poplatek za užívání veřejného prostranství, d) poplatek ze vstupného, e) poplatek z ubytovací kapacity, f) poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, g) poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj, h) poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, i) poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.

označovaná jako „**volba nohou**“ („voting with your feet“)²⁴, kdy si dle tzv. Tieboutovy hypotézy jedinci vybírají místní komunitu, která nabízí veřejné statky a zdanění, které vyhovují nejlépe jejich příjmům. V podmínkách ČR se daňová konkurence příliš neuplatňuje, obce však zvažují dopady svých investičních či jiných rozhodnutí na atraktivitu obce pro stávající či potenciální obyvatele.

Informování

Nedílnou součástí plánovací činnosti obcí (nebo obecněji strategického řízení obce) je komunikace s občany a dalšími subjekty v obci působícími, či se vztahem k rozvoji obce.

Ve vztahu veřejné správy a veřejnosti je **klíčový zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**, který upravuje pravidla pro poskytování informací z veřejné správy a dále upravuje podmínky práva svobodného přístupu k těmto informacím. V § 5 je stanoven základní soubor informací, které musí každý subjekt veřejné správy zveřejnit (včetně stanovení způsobu zveřejnění). Zákon dále podrobně specifikuje procesy žádání o informace a související kroky.

Základními (zákonnými) informačními zdroji obce jsou:

- **Jednání zastupitelstva obce:** dle zákona o obcích jsou jednání zastupitelstva veřejná a konají se dle potřeby, nejméně však jedenkrát za 3 měsíce; termín a program zasedání je zveřejněn na úřední desce.
- **Úřední deska:** dle správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) zřizuje každý správní orgán úřední desku. Ta musí být nepřetržitě veřejně přístupná. Obsah úřední desky se zřizuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Na úřední desce obce musí být např. vyhlášeny všechny obecně závazné vyhlášky a nařízení obce, a to po dobu 15 dnů. Jejich vyhlášení je přímo jedna z podmínek platnosti právních předpisů obce.
- **Internetové stránky obce:** obec jako subjekt veřejné správy má povinnost danou zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zřídit na internetu webové stránky a informovat tímto způsobem veřejnost o činnosti obce; význam webových stránek v dnešní době neustále roste, ovšem především v menších obcích jej není radno přeceňovat.

V rámci samostatné působnosti může obec dle svých zvyklostí různými způsoby zjišťovat názory občanů (dotazníkové šetření, ankety, rozhovory), diskutovat s občany na veřejných jednáních apod.

Vzdělávání

Základní vymezení hlavních úrovní zaměstnanců na úrovni územně samosprávných celků nalezneme v zákoně č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Ustanovení zákona se nevztahují na zaměstnance ÚSC zařazené v jeho organizačních složkách, zařazené jen v jeho zvláštních orgánech, kteří vykonávají výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce nebo kteří výkon takových prací řídí.

²⁴ Mueller, D.: Public choice III. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 297.

Zákon rozlišuje vstupní vzdělávání, průběžné vzdělávání, zvláštní odbornou způsobilost a vzdělávání vedoucích úředníků. Mezi základní povinnosti úředníka patří dle § 16, odst. 1, písm. e) zákona 312/2002 Sb. prohlubovat si kvalifikaci v rozsahu stanoveném tímto zákonem“.

Dle § 18 je úředník je povinen prohlubovat si kvalifikaci účastí na a) vstupním vzdělávání, b) průběžném vzdělávání a c) přípravě a ověření zvláštní odborné způsobilosti, nestanoví-li tento zákon jinak. Vedoucí úředník a vedoucí úřadu jsou povinni prohlubovat si kvalifikaci též účastí na vzdělávání vedoucích úředníků (§ 27), nestanoví-li tento zákon jinak. Náklady prohlubování kvalifikace podle tohoto zákona nese územní samosprávný celek; náklady spojené s opakováním zkoušky nese úředník, s výjimkou jejího opakování podle § 26 odst. 1.

Průběžné vzdělávání zahrnuje prohlubující, aktualizací a specializační vzdělávání úředníků zaměřené na výkon správních činností v územním samosprávném celku, včetně získávání a prohlubování jazykových znalostí. Průběžné vzdělávání se uskutečňuje formou kurzů. O účasti úředníka na jednotlivých kurzech rozhoduje vedoucí úřadu na základě potřeb územního samosprávného celku a s přihlédnutím k plánu vzdělávání úředníka; úředník je povinen se kurzu zúčastnit.

Územní samosprávný celek je povinen úředníkovi zajistit prohlubování kvalifikace podle tohoto zákona; postupuje při tom podle plánu vzdělávání. Plán vzdělávání obsahuje časový rozvrh prohlubování kvalifikace úředníka v rozsahu nejméně 18 pracovních dnů po dobu následujících 3 let. Územní samosprávný celek je povinen vypracovat plán vzdělávání do 1 roku od vzniku pracovního poměru úředníka, nejméně jedenkrát za 3 roky plnění tohoto plánu hodnotit a podle výsledků hodnocení provést jeho aktualizaci.

Spolupráce

Obce mohou pro výkon určitých činností založit dobrovolný svazek obcí. Zákon o obcích v § 50 jako možné činnosti svazku obcí uvádí:

- *úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, cestovního ruchu a péče o zvířata,*
- *zabezpečování čistoty obce, správy veřejné zeleně a veřejného osvětlení, shromažďování a odvozu komunálních odpadů a jejich nezávadného zpracování, využití nebo zneškodnění, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod,*
- *zavádění, rozšiřování a zdokonalování sítí technického vybavení a systémů veřejné osobní dopravy k zajištění dopravní obslužnosti daného území,*
- *úkoly v oblasti ochrany ovzduší, úkoly související se zabezpečováním přestavby vytápění nebo ohřevu vody tuhými palivy na využití ekologicky vhodnějších zdrojů tepelné energie v obytných a jiných objektech ve vlastnictví obcí,*
- *provoz lomů, pískoven a zařízení sloužících k těžbě a úpravě nerostných surovin,*

- *správa majetku obcí, zejména místních komunikací, lesů, domovního a bytového fondu, sportovních, kulturních zařízení a dalších zařízení spravovaných obcemi.*

B. Školství

Při zajišťování podmínek pro vzdělávání dbá obec zejména o soulad rozvoje vzdělávání a školských služeb se zájmy svých občanů, s potřebami trhu práce, s demografickým vývojem a rozvojem svého území, a také dbá o dostupnost škol a školských zařízení. Obec má dle *zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)* povinnost zajistit **podmínky pro plnění povinné školní docházky** a pro (bezúplatné) **předškolní vzdělávání v posledním roce před zahájením povinné školní docházky**. Pro naplnění této povinnosti může obec buďto příslušnou školu zřídit, nebo zajistit školní docházku ve škole v jiné obci. Ve druhém případě je povinna hradit dané obci neinvestiční výdaje připadající na jedno dítě/žáka.

V případě zřízení školy či školského zařízení je obec povinna postupovat podle příslušných právních předpisů (např. respektovat normativy počtu žáků; obec však může požádat o výjimku z tohoto počtu). Již existující školu či školské zařízení může obec zrušit či rozhodnout o jejím sloučení s jinou školou. Kromě mateřských a základních škol, které jsou plně v jejich kompetenci, může být obec také zřizovatelem dalších druhů škol – např. střední školy; k tomu však dochází spíše ve výjimečných případech, protože střední školy obecně spadají do zřizovatelské kompetence krajů. Obec může zřizovat rovněž např. základní umělecké školy nebo různá školská zařízení (zařízení školního stravování, školská výchovná a ubytovací zařízení, školská zařízení pro zájmové vzdělávání, školská poradenská zařízení a další).

V případě potřeby může obec zřídit přípravnou třídu ZŠ pro sociálně znevýhodněné děti. U mateřských škol obec stanovuje obec pravidla pro podání žádostí o přijetí dětí k předškolnímu vzdělávání.

Obec je oprávněna jmenovat či – za určitých podmínek – odvolat ředitele školy, provádí také hodnocení školy. Dále však může zasahovat do fungování školy jen v poměrně úzkém okruhu, který zahrnuje především činnosti „administrativního“ a finančního charakteru:

- *zřizuje školskou radu,*
- *poskytuje dotace školským právníkům osobám (podle zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon, a zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým a školským zařízením),*
- *schvaluje rozpočet školy,*
- *schvaluje vytvoření dalších peněžních fondů školy (kromě rezervního fondu, investičního fondu, fondu kulturních a sociálních potřeb),*
- *uděluje souhlas s vybranými finančními operacemi školy,*
- *vyřizuje stížnosti prošetřené Českou školní inspekcí a přijímá nápravná opatření,*
- *v případě vysoké školy může být (dle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách) členem její správní rady a podílet se na jejím financování.*

Povinností školy je zajistit hmotné zabezpečení (stravování, ubytování) dětí a žáků, obec se na tomto zabezpečení může podílet.

V regionech s vysokým podílem obyvatel národnostních menšin obec zajišťuje dostupnost vzdělávání (celkového či vybraných předmětů) v jazyce dané menšiny; může při tom spolupracovat s dalšími obcemi, v rámci svazku obcí nebo s krajem.

Obec se spolu se státním rozpočtem podílí na financování škol a školských zařízení.

Shrnutí

Obec musí	Obec může
– zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky a pro (bezúplatné) předškolní vzdělávání v posledním roce před zahájením povinné školní docházky; – hradit neinvestiční výdaje jiné obci, pokud tato zajišťuje povinnou školní docházku jejích žáků; – stanovit pravidla pro podání žádostí o přijetí dětí k předškolnímu vzdělávání; – (spolu)financovat zřízené školy/školská zařízení;	– zřizovat školu/školské zařízení; – zrušit či sloučit školu/školské zařízení; – zřizovat přípravnou třídu ZŠ pro sociálně znevýhodněné děti; – jmenovat či odvolat ředitele školy; – provádět hodnocení školy; – stanoveným způsobem zasahovat do vybraných záležitostí fungování školy; – podílet se na zajištění stravování a ubytování žáků.

C. Zdravotnictví a sociální péče

Obec může zřizovat zdravotnická zařízení a zařízení sociálních služeb, může být také sama poskytovatelem sociálních služeb nebo poskytovatelům poskytovat dotace. Povinnosti stanovené poskytovatelům zdravotních služeb a zařízením sociálních služeb *zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví*, pokud nejsou právníky osobami, plní jejich zřizovatel.

Podle *zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami*, může obec vyhláškou zakázat kouření na určitých typech míst v obci – na veřejně přístupných dětských hřištích, veřejně přístupných sportovištích, ve vnitřních prostorách budov určených pro pořádání sportovních, kulturních a společenských akcí, na sportovních, kulturních a společenských akcích, pokud jsou tato místa nebo akce určeny nebo vyhrazeny osobám mladším 18 let. Dále může obec vyhláškou také omezit nebo zakázat v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitých místech prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů (opět v případě konání kulturní, společenské nebo sportovní akce přístupné veřejnosti). Za delikty v těchto oblastech může obec ukládat pokuty. Obec se také různým způsobem podílí na realizaci protidrogové politiky na svém území, při tom spolupracuje s dalšími subjekty; a v případě potřeby zpracovává plán protidrogové politiky, případně i spolufinancuje příslušné programy.

V případě, že se na území obce nachází přírodní léčivý zdroj nebo zdroj přírodních minerálních vod, může být obec dle *zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a*

lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), vyhlášena lázeňským místem; současně je navržen i jeho statut, jehož opatření je pak obec povinna dodržovat. Nebo může obec navrhnout zřízení přírodních léčebných lázní.

Obec může na základě *zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví*, nařídit pro území obce nebo jeho části provedení speciální ochranné dezinfekce a deratizace.

Obec dle *zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách* zjišťuje potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území, zajišťuje dostupnost informací o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území. Pro plánování své činnosti v této oblasti může obec zpracovat střednědobý plán rozvoje sociálních služeb. Při těchto činnostech obec rovněž spolupracuje s krajem. Obec se také může účastnit tvorby střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb kraje.

Mimo jiné může obec být zřizovatelem zařízení sociálně-právní ochrany nebo zařízení pro výkon péče o děti. Na zajištění provozu zařízení sociálně právní ochrany má obec nárok na obdržení státního příspěvku. Dle tohoto zákona také obce vytvářejí předpoklady pro kulturní, sportovní, jinou zájmovou a vzdělávací činnost dětí.

Shrnutí

Obec musí	Obec může
– zprostředkovat možnost poskytnutí sociální služby anebo kontakt s poskytovatelem sociálních služeb osobám s trvalým nebo hlášeným pobytem v obci.	– zřizovat zdravotnická zařízení a zařízení sociálních služeb; – poskytovat sociální služby; – zakázat kouření na určitých typech míst v obci; – omezit nebo zakázat prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů; – realizovat protidrogovou politiku, zpracovávat plán protidrogové politiky, spolufinancovat dotační programy; – zpracovat plán rozvoje sociálních služeb (komunitní plán) pro své území, případně v rámci širšího spádového území; – spolupracovat při zpracování střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb kraje; – navrhnout zřízení přírodních léčebných lázní; – nařídit provedení dezinfekce a deratizace;

Obec musí	Obec může
	– zřizovat zařízení sociálně-právní ochrany nebo zařízení pro výkon pěstounské péče.

D. Kultura a sport

Základním zařízením rozvíjejícím kulturní život v obcích (zejména v malých obcích) jsou knihovny. Ty obec zřizuje dle *zákona č. 257/2001 Sb., knihovní zákon*. Podle zákona mají specifickou pozici krajské knihovny; pokud krajská knihovna plní v místě svého sídla i funkci základní knihovny, podílí se na zajištění této funkce obec.

Obec může také – *na základě zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy* – zřizovat muzeum či galerii. V případě, že obec muzeum nebo galerii zřídí, je povinna garantovat poskytování standardizovaných služeb těchto institucí; na tyto služby však může získat dotace ze státního rozpočtu. Ve zmíněném zákoně jsou vymezeny také povinnosti garantů a povinnosti vlastníků sbírky.

Nachází-li se na území obce kulturní památka či památky, je obec povinna o ně pečovat dle *zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči*. Tento zákon upravuje povinnosti obce v oblasti ochrany kulturních památek a zacházení s archeologickými nálezy. Vlastníkům kulturních památek může obec poskytovat dotace na její zachování nebo obnovu, nebo pro dosažení jejího účinnějšího společenského uplatnění. Pro obnovu kulturních památek může obec zřídit speciální organizaci.

Podle *zákona č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí*, je obec povinna vést kroniku, zabezpečit ji proti ztrátě, poškození a neoprávněnému přístupu, a nejméně jednou za rok do ní provést zápis. O obsahu tohoto zápisu rozhoduje obec. Do kroniky může každý nahlédnout ve vymezené době na obecním úřadě.

Obec je účastníkem řízení k udělení licence pro provozování zoologické zahrady (dle *zákona č. 162/2003 Sb., zákon o zoologických zahradách*). Provozovateli ZOO může obec poskytovat dotace.

Obec vytváří dle *zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu*, na svém území vhodné podmínky pro sport. Zejména zabezpečuje rozvoj sportu pro všechny a přípravu sportovních talentů, finančně podporuje sport a zajišťuje výstavbu, rekonstrukci, udržování a provozování svých sportovních zařízení.

Shrnutí

Obec musí	Obec může
– pečovat o kulturní památky v obci; – garantovat poskytování standardizovaných služeb obcí zřizovaných muzeí a galerií; – ukládat movité archeologické nálezy v muzeu; – vést kroniku; zabezpečit ji proti ztrátě, poškození a neoprávněnému přístupu; umožnit	– zřizovat knihovnu; – zřizovat muzeum, galerii; – zřizovat organizaci pro obnovu kulturních památek; – poskytovat dotace vlastníkům kulturních památek; – rozhodovat o obsahu zápisu do kroniky;

Obec musí	Obec může
občanům nahlížet do kroniky; – nejméně jednou za rok provést zápis do kroniky.	– poskytovat dotace provozovateli ZOO; – podporovat rozvoj sportu a pečovat o sportovní zařízení.

E. Doprava

Povinnosti obcí stanovené zákonem v oblasti dopravy spočívají zejména v údržbě místních komunikací, jichž jsou obce vlastníkem.²⁵ Podle *zákona č. 13/1997 Sb., pozemních komunikací* odpovídají obce za sjízdnost a schůdnost místních komunikací a úseků silnic procházejících územím obce (tzv. průjezdní úsek obce). Údržbu komunikací v zimních měsících jsou obce povinny zajistit na základě plánu zimní údržby, jehož náležitosti jsou popsány ve *vyhlášce 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích*. Kromě výše uvedeného je obec v zimních měsících povinna zajistit schůdnost chodníků, které jsou součástí místních komunikací.²⁶ Na silnice a dálnice procházející přes území obce a zprostředkovávající napojení obce na ostatní obce a regiony nemá obec přímý vliv. Ovlivnit výstavbu či rekonstrukci těchto pozemních komunikací může obec pouze formou vyjednávání a argumentace.

S vlastnictvím místních komunikací souvisí určitá práva, která obec má; tato práva jsou však pro všechny vlastníky komunikací stejná. Obec může například:

- *udělovat souhlas s povolením připojit místní komunikaci k jiné pozemní komunikaci,*
- *podat návrh na vyvlastnění či zřízení věcného břemene souvisejícího s pozemní komunikací,*
- *udělit souhlas s umístěním reklamního zařízení,*
- *vyzvat vlastníka vraku stojícího na místní komunikaci k jeho likvidaci, příp. zlikvidovat vrak na náklady vlastníka,*
- *odstranit vozidlo z místní komunikace, pokud je tam dočasně zakázáno stání vozidel.*

Na druhou stranu vlastnictví místních komunikací a chodníků přináší obci také povinnosti. Zejména jde o odstranění závad v jejich sjízdnosti a schůdnosti; vlastník totiž odpovídá za škodu, která se uživatelům stane z důvodu závady ve sjízdnosti či schůdnosti. Zákon o pozemních komunikacích vymezuje, v jakých případech je vlastník komunikace za škodu zodpovědný a v jakých není.

²⁵ Pozemní komunikace, jejich rozdělení a správa: Ředitelství silnic a dálnic ČR 2012. Dostupné z <http://www.rsd.cz/udrzba-komunikaci/rozdeleni-komunikaci-a-sprava> (cit. 20. 5. 2012).

²⁶ Vlastníkem dálnic a silnic I. tříd je stát, vlastníkem silnic II. a III. tříd je příslušný kraj. Vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba. Vlastnické právo státu k dálnicím a silnicím I. třídy vykonává ze zákona Ministerstvo dopravy. Výkonem vlastnických práv státu k dálnicím a silnicím I. třídy pověřilo Ministerstvo dopravy státní příspěvkovou organizaci Ředitelství silnic a dálnic ČR.

Dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích může obec nařízením vymezit na místních komunikacích místa určená k parkování. Tato místa pak musí být označena příslušnou dopravní značkou (viz §23). V nařízení obce mohou být stanoveny cenové podmínky za využití místních komunikací ke stání či odstavení vozidel

Větší obce se pro vzájemné propojení jednotlivých obecních částí mohou rozhodnout o zřízení hromadné dopravy. Dle *zákona 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů* může obec dopravní obslužnost ve svém územním obvodu zajišťovat. Pokud tak obec činí, je obslužnost zajišťována, nad rámec dopravní obslužnosti území kraje, veřejnými službami v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou a jejich propojením. Pro organizaci veřejných služeb v oblasti přepravy cestujících může obec založit právnickou osobu (a to samostatně, spolu s dalšími obcemi nebo spolu s krajem), nebo může uzavřít smlouvu s dopravcem. Ve smlouvě je vždy uveden rozsah kompenzace dopravci za poskytované služby; tuto kompenzaci mu obec hradí ze svého rozpočtu.

Zákon dále upřesňuje podmínky, za jakých může obec zajistit veřejnou dopravu obyvatel i mimo území obce. Podmínky, za kterých obce mohou provozovat integrované veřejné služby v přepravě cestujících a provozovat elektronické systémy plateb a odbavení cestujících jsou zmíněny v § 7 výše uvedeného zákona.

Zákon 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů také řeší způsob uzavírání smluv o veřejných službách v přepravě cestujících s dopravci. (V jakých případech lze uzavřít smlouvu s dopravcem vybraným na základě nabídkového řízení a v jakých případech lze smlouvu uzavřít přímým zadáním). Obce mohou samostatně nebo společně založit právnickou osobu pro plnění úkolů při zřizování a organizaci integrovaných veřejných služeb v přepravě cestujících.

Pokud obec vlastní dráhu (nejčastěji tramvajovou nebo trolejbusovou), je podle silničního zákona povinna provést opatření pro bezpečné křížení komunikací s dráhou. Na základě *zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách*, je obec povinna také zajistit údržbu a opravu této dráhy.

Podmínky pro dopravu v obci upravuje *zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě*. Obec má právo se vyjádřit k žádosti o udělení licence pro provozování linkové osobní dopravy, která má mít zastávky v obci. Dále může obec stanovit podmínky pro stanoviště vozidel taxislužby a pro zkoušku řidičů taxislužby.

Obec se také vyjadřuje k provozování dalších druhů dopravy. Podle *zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě*, dává obec plavebnímu úřadu souhlas s vymezením plochy pro provoz vodních skútrů na vodních plochách v katastrálním území obce. *Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví*, umožňuje trvalé využívání ploch ke vzletům a přistávání sportovních létajících zařízení jen se souhlasem obce.

Shrnutí

Obec musí	Obec může
– zajistit sjízdnost a schůdnost místních komunikací a úseků silnic procházejících územím obce	– v nařízení obce může obec stanovit úseky místních komunikací a chodníků, na kterých se pro jejich

Obec musí	Obec může
(v zimních měsících se údržba řídí plánem zimní údržby); – v zimě je obec povinna zajistit schůdnost chodníků; – zajistit údržbu a opravu dráhy a bezpečné křížení dráhy s komunikací (pokud je obec vlastníkem dráhy).	malý dopravní význam nezajišťuje sjízdnost nebo schůdnost odstraňováním sněhu nebo náledí; – v nařízení obce vymežit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky využít k stání a odstavování vozidel; – stanovit oblasti, kde je v obci povoleno stání vozidel pouze za poplatek; – zajistit dopravní obslužnost ve svém územním obvodu nad rámec dopravní obslužnosti území kraje (vlastními silami nebo prostřednictvím dopravce); – stanovit pravidla pro taxislužbu; – vyjadřovat se k provozu vodních skútrů a sportovních letadel.

F. Podnikání

Rámec pro podnikání je dán **národními rámcovými podmínkami**, které tvoří základnu pro tvorbu rozvoje podnikání. Legislativní podmínky jsou dány oficiálními, státní administrativou garantovanými předpisy pro podnikání, jako jsou živnostenský zákon, obchodní zákoník či zákon o podpoře podnikání. Základním rámcem pro projekty PPP v ČR jsou zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení, a zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, které ovšem neukládají obci konkrétní povinnosti ani pravomoci.

Obec může v samostatné působnosti pouze dle svého uvážení podporovat podnikání (např. vymežit plochu pro podnikatelskou zónu²⁷), ale nesmí narušit podmínky hospodářské soutěže.

Shrnutí

Obec musí	Obec může
-----	– podporovat podnikání dle svých možností.

²⁷ Podnikatelská zóna byla vymezena v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, jako „ucelené území vymezené v závazné části schváleného územního plánu velkého územního celku či schváleného územního plánu obce jako území současně zastavěné převážně objekty pro průmyslovou výrobu, obchod, služby nebo jako zastavitelné území vhodné převážně pro umísťování průmyslové výroby, obchodu, služeb“. Aktuální znění stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.) již tuto definici neobsahuje.

G. Technická infrastruktura

Podkladem pro zpracování územně plánovací dokumentace je plán rozvoje vodovodů a kanalizací. Obec v samostatné působnosti dle *zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích* dbají o rozvoj vodovodů a kanalizací, odpovídající potřebám obce, zajištěním jeho **zpracování do závazné části územně plánovací dokumentace obce** v souladu s plánem rozvoje vodovodů a kanalizací. Dále obec může vyhláškou upravit úhradu vodného a stočného a také způsob náhradního zásobování vodou a náhradního odvádění odpadních vod.

Obec může dle svého uvážení budovat a podporovat další typy technické infrastruktury (telekomunikace, plynovod, internet). Ostatní činnosti jsou obcím svěřené v přenesené působnosti, a to např. hospodaření s energií (*zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií*).

Shrnutí

Obec musí	Obec může
– dbát o rozvoj vodovodů a kanalizací a dbát o jejich zpracování do územně plánovací dokumentace.	– upravit úhradu vodného a stočného; – upravit způsob náhradního zásobování vodou.

H. Životní prostředí

V oblasti životního prostředí má obec poměrně omezené pravomoci, nejčastěji je účastníkem řízení nebo vydává stanovisko k určité záležitosti, případně informuje o závažné skutečnosti.

Obce se podle *zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií* vyjadřují k bezpečnostnímu programu, bezpečnostní zprávě a vnějšímu havarijnímu plánu nebo jejich aktualizaci, které zpracovává krajský a rozesílá úřad, a informovat o nich veřejnost.

Zákon č. 281/2002 Sb., o některých opatřeních souvisejících se zákazem bakteriologických (biologických) a toxinových zbraní a o § změně živnostenského zákona ukládá správnímu úřadu, že musí neprodleně informovat o výskytu epidemií a nálezů a v rámci své působnosti provést opatření k jejich včasné detekci a k omezení jejich úniku. Podobně *zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči* ukládá povinnost obecnímu úřadu informovat o výskytu škodlivého organismu.

Podle *zákona č. 44/1988 Sb., horního zákona* je obec, v jejímž územním obvodu se nachází dobývací prostor, jsou účastníky řízení o stanovení dobývacího prostoru. Subjektu, kterému byl stanoven dobývací prostor, který se nachází na pozemku ve vlastnictví státu, vzniká právo, aby s ním správní úřad, právnická osoba nebo její organizační složka, která s takovým pozemkem hospodaří nebo jej má ve správě, uzavřela dohodu o pronájmu pozemku na dobu předpokládaného dobývání ložiska nebo kupní smlouvu o prodeji pozemku. Obec je rovněž dle *zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě* účastníkem řízení při povolování hornické činnosti, v jejímž územním obvodu má být hornická činnost vykonávána. Obec je dále účastníkem řízení v případě stanovení průzkumného území, a to podle *zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích*.

Podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech je většina činností obce vykonávána v přenesené působnosti. Obec v samostatné působnosti může pouze obecně závaznou vyhláškou stanovit: a) systém komunitního kompostování a způsob využití zeleného kompostu k údržbě a obnově veřejné zeleně na území obce, b) a systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území včetně jejich biologicky rozložitelné složky a systému nakládání se stavebním odpadem.

Nejrozsáhlejší výčet povinností a pravomocí v oblasti životního prostředí ukládá obci zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší. Obecně závaznou vyhláškou obec může stanovit podmínky pro spalování rostlinných materiálů nebo jejich spalování zakázat, pokud zajistí jiný způsob pro jejich odstranění. V oblasti opatření proti světelnému znečištění může obec regulovat promítání světelných reklam a efektů na oblohu. Obecní úřad může zpracovat pro své území **místní program snižování emisí znečišťujících látek** nebo jejich stanovených skupin, s cílem zlepšení kvality ovzduší zejména dosažením imisních limitů jednotlivých znečišťujících látek nebo jejich stanovených skupin.

Obce jsou povinny v oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší svým nařízením vydat regulační řád pro jejich území a vyhlášovat signál upozornění a signál regulace, jejich změny a odvolání v místních informačních prostředcích. Obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo obecní úřad rozhoduje o výši poplatků za znečišťování ovzduší od provozovatelů zvláště velkých, velkých, středních a malých stacionárních zdrojů. Obecní úřad vede evidenci těchto zpoplatněných zdrojů a evidenci o vyměřených poplatcích za znečišťování ovzduší. Výnosy poplatků jsou příjmem obce a musí být použity k ochraně životního prostředí. Obecní úřad ukládá pokutu provozovateli malého stacionárního zdroje, poruší-li alespoň jednu ze stanovených povinností.

Obce s počtem obyvatel nad 350 tis. zpracovávají **programy ke zlepšení kvality ovzduší pro znečišťující látky**, u kterých na jejich území došlo v předchozím kalendářním roce k překročení imisního limitu a meze tolerance, nebo imisního limitu, pokud není mez tolerance stanovena. Tyto programy obce aktualizují v tříletých intervalech nebo do 18 měsíců od konce kalendářního roku, v němž dojde na území zóny či aglomerace k překročení imisního limitu a meze tolerance, nebo imisního limitu, pokud není mez tolerance stanovena, u znečišťující látky, která není v programu příslušné zóny či aglomerace zahrnuta. Součástí programu ke zlepšení kvality ovzduší je programový dodatek, ve kterém jsou zahrnuta pouze vlastní prioritní opatření a projekty nebo opatření a projekty vzešlé z místních programů ke zlepšení kvality ovzduší, které jsou v rámci místního programu určeny jako rozhodující pro kvalitu ovzduší. Pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší vypracují obce s počtem obyvatel nad 350 tis. **akční plány** obsahující přehled krátkodobých opatření.

Ve zvláště chráněných územích, lázeňských místech, nebo pokud došlo k překročení některého z imisních limitů stanovených v prováděcím právním předpisu, může obec na svém území, nebo jeho části, stanovit nařízením zónu s omezením provozu motorových silničních vozidel (tzv. nízkoemisní zóna).

Dále je obecní úřad dotčeným správním orgánem v územním, stavebním a jiném řízení podle stavebního zákona a vydává stanovisko pro účely kolaudačního souhlasu z hlediska ochrany ovzduší u malých stacionárních zdrojů.

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí ukládá obci sdělit žadateli požadovanou informaci o stavu životního prostředí, pokud je to možné. Dále obce zpřístupňují následující informace, pokud jsou zpracovávány:

- koncepce, politiky, strategie, plány a programy týkající se životního prostředí a zprávy o jejich provádění,
- zprávy o stavu životního prostředí,
- souhrny údajů o sledování činností, které mají nebo by mohly mít vliv na stav životního prostředí a jeho složek,
- správní rozhodnutí v případě, že je jeho vydání podmíněno vydáním stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí,
- dokumenty pořizované v průběhu posuzování vlivů na životní prostředí,
- hodnocení rizik týkající se životního prostředí.

Data jsou zpřístupňována prostřednictvím národního geoportálu INSPIRE (<http://geoportal.gov.cz>).

Obce v samostatné působnosti jsou povinny podporovat environmentální vzdělávání, výchovu a osvětu vycházející z principů udržitelného rozvoje zajišťované prostřednictvím státních i nestátních organizací. Kraje umožňují obcím v samostatné působnosti podílet se na realizaci krajských koncepcí a **vytvářet v této oblasti vlastní programy**.

Podle *zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí* příslušný úřad na základě oznámení podlimitního záměru sdělí oznamovateli, zda bude podlimitní záměr podléhat zjišťovacímu řízení, a zároveň toto sdělení zveřejní. Pokud oznámení záměru obdrží ministerstvo, zašle je dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům k vyjádření. K návrhu koncepce je každý oprávněn zaslat ministerstvu písemné vyjádření. Příslušný úřad a dotčené správní úřady jsou povinny, pokud je o to oznamovatel nebo předkladatel požádá, ještě před předložením oznámení projednat uvažovaný záměr a doporučit mu předběžné projednání s dalšími dotčenými subjekty. Příslušný úřad a dotčené správní úřady jsou povinny na žádost oznamovatele nebo předkladatele mu poskytnout informace o životním prostředí.

Méně významným a mnohdy z rozvojového hlediska nedoceněným nástrojem zejména malých obcí jsou **pozemkové úpravy**. Pozemkovými úpravami se dle zákona 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění pozdějších předpisů, prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. V těchto souvislostech se k nim uspořádávají vlastnická práva a s nimi související věcná břemena. Současně se jimi zajišťují podmínky pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny. Výsledky pozemkových úprav poté slouží pro obnovu katastrálního operátu a jako závazný podklad pro územní plánování. *Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech* stanovuje, že obce, v jejichž územním obvodu jsou pozemky zahrnuté do obvodu pozemkových úprav, jsou považovány za účastníky řízení o pozemkových úpravách. Podle téhož zákona musí

být oznámení o zahájení pozemkových úprav vyvěšeno na úřední desce dotčených obcí. Soupis nároků vlastníků pozemků je vyložen na místně příslušném obecním úřadě. Společná zařízení realizovaná podle schváleného návrhu vlastní obec, v jejímž obvodu se nacházejí, nevyplyvá-li něco jiného z rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav.

Shrnutí

Obec musí	Obec může
– informovat o výskytu epidemií a nálezů; – informovat o výskytu škodlivého organismu; – být účastníkem řízení v případě průzkumného území, povolování hornické činnosti a stanovení dobývacího prostoru, pokud se tyto prostory nacházejí na území obce; – vyjádřit k bezpečnostnímu programu, bezpečnostní zprávě a vnějšímu havarijnímu plánu a informuje o nich veřejnost; – v oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší svým nařízením vydat regulační řád a vyhlašovat signál upozornění a regulace; – rozhodovat o výši poplatků za znečišťování ovzduší, v případě porušení povinností ukládat pokutu provozovateli stacionárního zdroje; – s počtem obyvatel nad 350 tis. zpracovávat a pravidelně aktualizovat programy ke zlepšení kvality ovzduší pro znečišťující látky, pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší vypracovat akční plány obsahující přehled krátkodobých opatření; – sdělit žadateli požadovanou informaci o stavu životního prostředí; – podporovat environmentální vzdělávání, výchovu a osvětu; – sdělit oznamovateli podlimitního záměru, zda bude záměr podléhat zjišťovacímu řízení, a toto sdělení zveřejnit;	– stanovit systém komunitního kompostování a způsob využití zeleného kompostu k údržbě a obnově veřejné zeleně na území obce; – stanovit systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů; – stanovit podmínky pro spalování rostlinných materiálů nebo jejich spalování zakázat; – regulovat promítání světelných reklam a efektů na oblohu; – zpracovat místní program snižování emisí znečišťujících látek; – stanovit nařízením zónu s omezením provozu motorových silničních vozidel ve zvláště chráněných územích, lázeňských místech, nebo pokud došlo k překročení některého z imisních limitů; – vytvářet vlastní programy v oblasti životního prostředí; – zaslat ministerstvu písemné vyjádření k návrhu koncepce;

Obec musí	Obec může
– ještě před předložením oznámení projednat s oznamovatelem uvažovaný záměr a doporučit mu předběžné projednání s dalšími dotčenými subjekty a rovněž mu poskytnout informace o životním prostředí; – vyvěsit na úřední desce oznámení o zahájení pozemkových úprav i jejich dalším postupu.	
Obec je dále: – účastníkem řízení o stanovení dobývacího prostoru; – účastníkem řízení při povolování hornické činnosti, v jejímž územním obvodu má být hornická činnost vykonáván; – účastníkem řízení v případě stanovení průzkumného území; – dotčeným správním orgánem v územním, stavebním a jiném řízení podle stavebního zákona a vydává stanovisko pro účely kolaudačního souhlasu z hlediska ochrany ovzduší u malých stacionárních zdrojů; – obce, v jejichž územním obvodu jsou pozemky zahrnuté do obvodu pozemkových úprav, jsou považovány za účastníky řízení o pozemkových úpravách; – obec vlastní společná zařízení realizovaná podle schváleného návrhu pozemkových úprav.	

I. Bezpečnost

Povinnosti a pravomoci obce z oblasti bezpečnosti jsou poměrně široké, proto jsou níže zmíněny pouze zákony, které mají přímý vliv na rozvoj obce. Ostatní zákony (např. zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby a další) nemají přímý vliv na rozvoj obce.

Podle *zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně* je povinností obce zřídit jednotku sboru dobrovolných hasičů a zabezpečit její materiální a finanční požadavky (ve spolupráci s Ministerstvem financí). Obec rovněž zajišťuje odbornou přípravu hasičů. Obci, která nezřizuje dobrovolnou jednotku požární ochrany, je určena požární ochrana hasičským záchranným sborem kraje.

V případě výskytu krizového jevu se obec řídí podle *zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona*. Rozhodnutí o stavu nebezpečí i jeho zrušení se zveřejňuje na úřední desce obecního úřadu na území, kde je stav nebezpečí vyhlášen. Příslušný obecní úřad v případě vyhlášení krizového jevu spolupracuje s dalšími složkami integrovaného záchranného systému. Starosta obce v tomto případě zajišťuje připravenost obce na řešení krizových situací.

Podobné povinnosti obce jsou uvedeny v *zákoně č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému* ukládá orgánům obce zajištění připravenosti na mimořádné události a podílení se na provádění záchranných a likvidačních prací a na ochraně obyvatelstva. Dále obce zajišťuje varování, evakuaci a ukrytí osob před hrozícím

nebezpečí. Za tímto účelem je obce oprávněna zřizovat zařízení civilní ochrany. K záchranným pracím nebo v případě jiných závažných situací mohou starostové obcí vyžadovat použití armády, a to dle *zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky*.

Obecní zastupitelstvo může *podle č. 553/1991 Sb., o obecní policii* obecně závaznou vyhláškou zřídit a zrušit obecní policii. Obecní policii řídí starosta nebo jiný člen zastupitelstva obce pověřený zastupitelstvem obce. Obec je povinna zajistit výcvik strážníka obecní policie. Obec, která obecní policii nezřídila, smí uzavřít dohodu s jinou obcí, jejíž policie je oprávněna k výkonu pravomoci na jejím území.

Shrnutí

Obec musí	Obec může
– zajistit připravenost na mimořádné události a podílet se na provádění záchranných a likvidačních prací a na ochraně obyvatelstva; – spolupracovat s dalšími složkami integrovaného záchranného systému, – v případě zřízení zásahové jednotky sboru dobrovolných hasičů udržet její akceschopnost a zabezpečit odbornou přípravu členů jednotky.	– zřídit zařízení civilní ochrany v případě krizového jevu; – vyžadovat použití armády k záchranným pracím; – zřídit a zrušit obecní policii; – pokud nezřizuje vlastní obecní policii po dohodě využít jinou obecní policii.

3. ČINNOST ORP A POÚ S VAZBOU NA ROZVOJ OBCÍ

Obecní úřady obcí **s pověřeným obecním úřadem** a obcí s rozšířenou působností vykonávají vedle základního rozsahu výkonu přenesené působnosti v rámci správního obvodu tvořeného územím dané obce rovněž **v rozsahu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působností** ve správním obvodu vymezeném vyhláškou. Určení obcí s pověřeným obecním úřadem a s rozšířenou působností provádí **zákon č. 314/2002 Sb.**, o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností (ve znění zákona č. 387/2004 Sb.). Správní obvody těchto obcí poté vymezuje **vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb.**, o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností (ve znění vyhlášky č. 440/2011 Sb.).

V případě činnosti obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností lze tedy hovořit pouze o výkonu přenesené působnosti. S ohledem na rozvoj obcí můžeme nicméně identifikovat činnosti, jimiž na rozvoj mají z pověření státu působit, resp. s rozvojem souvisí.

S rozvojem území např. úzce souvisí možnost vzniku „Rady obcí pro udržitelný rozvoj území“ dle § 9 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu:

- (1) *Pro správní obvod obecního úřadu obce s rozšířenou působností může její starosta, se souhlasem obcí v jejím správním obvodu, zřídit jako zvláštní orgán této obce Radu obcí pro udržitelný rozvoj území (dále jen „Rada obcí“). Předsedou Rady obcí je starosta obce s rozšířenou působností, který současně vydává její Jednací řád. Členem Rady obcí vždy jmenuje na návrh obce ve správním obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností jednoho zástupce každé obce. K jednání Rady obcí se vždy přizve zástupce kraje.*
- (2) *Rada obcí projednává územně analytické podklady pro správní obvod obecního úřadu obce s rozšířenou působností a vyhodnocení vlivů územních plánů na udržitelný rozvoj území a vydává k nim na základě výsledků projednání příslušnému pořizovateli své stanovisko, popřípadě své vyjádření.*

Klíčovou normou provazující a koordinující podporu rozvoje jednotlivých území je zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. V § 13 a je upravena role pověřených obecních úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností:

Pověřené obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností zajišťují dílčí úkoly spojené s procesem podpory regionálního rozvoje, zejména jsou povinny na žádost ministerstva nebo kraje poskytnout nezbytnou součinnost při přípravě a realizaci strategie regionálního rozvoje, státních programů regionálního rozvoje a programů rozvoje územního obvodu kraje.

4. NÁVRHY OPATŘENÍ A ZMĚN KE ZKVALITNĚNÍ ŘÍZENÍ ROZVOJE OBCÍ

Řízení rozvoje je proces zahrnující plánování, organizování, motivování a vedení (tj. řízení lidských zdrojů) a monitoring a kontrolu.²⁸ Stěžejní součástí je za každých okolností plánování, k němuž jsou vztahovány ostatní uvedené dílčí procesy (nastavení těchto procesů bývá součástí plánování). Význam plánování pro řízení obecně (a platí to samozřejmě i pro obce) lze shrnout následovně²⁹:

- plánování je výchozím bodem, který předchází výkon všech ostatních manažerských činností,
- plán poskytuje racionální cestu (vymezení postupů, aktivit, opatření) k dosažení stanovených cílů.

Úvodní terminologická poznámka: V rámci stávající legislativy je pro základní rozvojový koncepční dokument obce užito v § 84, odst. 2, písm. a) užito pojmu „**program rozvoje obce**“. Tohoto označení bude v dalším textu proto užíváno, i když z hlediska zvyklostí strategického plánování a řízení základním koncepčním dokumentem je strategie (rozvoji systematického přístupu k plánování obcí by napomohla změna označení v zákoně na strategii rozvoje obce).

V úrovni místního rozvoje lze význam programu rozvoje obce, jakožto základního a nejvýznamnějšího nástroje strategického řízení rozvoje obce lze definovat prostřednictvím následujících bodů:

- je stěžejním podkladem pro vytvoření argumentační základny pro rozhodování orgánů obce v zásadních rozvojových otázkách,
- představuje manuál pro opatření vedoucí k aktivizaci vnitřních zdrojů obce a realizaci rozvojových aktivit,
- vytváří systémové předpoklady pro upevnění pozice obce v regionu a posílení jeho konkurenceschopnosti,
- je významnou koncepční oporou pro čerpání finančních prostředků z domácích dotačních zdrojů a ze zdrojů Evropské unie.

V oblasti regionálního rozvoje je plánování, resp. existence rozvojového plánu chápáno jako jedna ze základních podmínek reálného řízení a koordinace rozvoje území regionu.³⁰

Princip programování je jedním ze základních postulátů evropské regionální politiky. Při přípravě českých operačních programů pro programovací období 2007 – 2013 zůstal princip programování jen v úrovni základních dokumentů pro čerpání prostředků ze Strukturálních fondů (podklady pro Národní strategický referenční

²⁸ Podrobněji viz Mallya, T. Základy strategického řízení a rozhodování. Praha: Grada Publishing, ISBN 978-80-247-1911-5, s 26 a následující.

²⁹ VEBER, J. a kol. Management – základy, prosperita, globalizace, Management Press, Praha 2003, ISBN 80-77261-029-5, str. 51

³⁰ WOKOUN, R. a kol. Úvod do regionálních věd a veřejné správy, Vydavatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň 2004, ISBN 80-86473-80-5, str. 184

rámec nebo pro operační programy). Do „nižších pater“ regionálního rozvoje se dostal jen prostřednictvím tzv. integrovaných plánů rozvoje měst, které se však týkají pouze specifikované skupiny velkých a středně velkých měst. Z konstrukce zejména regionálních operačních programů, které vytváří prostor pro čerpání strukturální pomoci i pro menší obce a města, žádná povinnost mít před podáváním projektových žádostí zpracovaný program rozvoje obce, nevyplývá.

Smyslem rozvojové koncepce obce přitom není jen mít dokument, o který účelově opíráme konkrétní projekt.

Cílem je naopak vytvoření materiálu, který ve stanoveném časovém období umožní realizovat v obci reálné, efektivní a socioekonomicky udržitelné rozvojové aktivity.³¹

Základní východiska pro zkvalitňování řízení rozvoje obcí lze shrnout následovně:

- ❖ *Strategické plánování rozvoje obcí je v právním řádu ČR upraveno minimální měrou, a to pouze v dílčích oblastech. Procesní úprava strategického plánování není téměř žádná. **Nezbytným krokem je jednoznačné zakotvení strategického plánování obcí v právním řádu ČR a stanovení základních (minimálních) plánovacích procesů na obecní úrovni a dořešení (horizontálních i vertikálních) vazeb v rámci plánování veřejné správy.***
- ❖ *Metodická podpora plánování obcí je nedostatečná a chybí ucelené a jednotný odborný plánovací rámec.→ **Je třeba zpracovat metodické manuály a vytvořit podpůrné metodické prostředky k plánování obcí a sladit názory odborné veřejnosti.***
- ❖ *Personální kapacity a odborná zdatnost potřebná pro realizaci strategického plánování jsou na obecní úrovni poddimenzované. **Je třeba posílit vzdělávací aktivity v oblasti strategického plánování (nejen pro úředníky obcí, ale zejména pro volené představitele samosprávy – v malých obcích jsou tvůrci plánů výhradně starostové spolu se zastupiteli) a také poradenství z úrovně krajů i Ministerstva pro místní rozvoj.***

V následujícím textu jsou vzhledem k zaměření aktivity I.a2 akcentovány zejména návrhy na úpravy legislativy směrem k posílení právního rámce strategického plánování rozvoje obcí. Další návazné oblasti (metodická podpora a vzdělávání) jsou naznačeny schematicky a budou rozvíjeny v dalších fázích projektu Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí.

Příčiny nízké míry právní úpravy lze zformulovat jako:

- *Různorodost existujících přístupů a názorů odborné veřejnosti i zástupců obcí a tudíž značná náročnost dosažení shody nad právní úpravou.*
- *Charakter strategického plánování, kdy jakákoliv aktivizační opatření bývají legislativně upravena vždy volněji než regulační či restriktivní opatření.*

³¹ PONIKELSKÝ, P. a kol. Lze řídit obec jako firmu? e-Rozvoj.cz, s.r.o., Jablonec n. N. 2012, ISBN 978-80-904758-0-9, str. 64-65

- *Historicky slabší úprava plánování ve veřejné správě.*

Příčiny slabého uplatňování strategického plánování na úrovni obcí (navzdory jeho nezpochybnitelnému významu) lze vymezit následovně:

- *Nepochopení významu a přínosů (strategického) plánování představiteli obecní samosprávy.³²*
- *Nedostatečné znalosti a zkušenosti se strategickým plánováním.*
- *Nedostatečná metodická podpora ze strany kraje a státu.*
- *Strategické plánování obcí není dostatečně důrazně vyžadováno na krajské a národní úrovni v oblasti podpory obecního rozvoje (podmínkou pro získání dotací by měl být program rozvoje obce, v němž by byl příslušný záměr obsažen; i v případě takového požadavku např. u krajských programů rozvoje venkova není kontrolován stav koncepce a v řadě případů jde pouze o nevyhovující formální dokument).*

V souvislosti se strategickým plánováním obcí je třeba zdůraznit, že pod různorodým označením dokumentu se může skrývat žádaná strategie rozvoje obce. Velký počet programů obnovy vesnice, které menší obce zpracovávají již od 90. let 20. století, plně odpovídá struktuře a obsahu základního strategického dokumentu obce.

Strategické plánování je proces uplatnitelný ve všech obcích bez ohledu na velikost či další charakteristiky. **Každá obec potřebuje pro kvalitní řízení program rozvoje obce. Je nezbytné stanovit základní soubor požadavků na program rozvoje obce, který bude jednotný pro všechny obce,** tak jak je to u územního plánu či u rozpočtu.

Jednotlivé dokumenty se posléze mohou lišit rozsahem, detailností a způsobem zpracování jednotlivých částí. Větší obce mohou rozvíjet vybrané oblasti v návazných oborových koncepcích, či rozšířit dokument o další části dle svých potřeb.

4.1 NÁVRHY LEGISLATIVNÍCH ZMĚN

Ve vazbě na uvedená fakta je třeba konstatovat, že plánování je základním nástrojem řízení rozvoje jakékoliv organizace, tedy i obce. Bez kvalitního plánování nelze udržitelně rozvíjet obec a realizovat rozvoj v jakémkoliv územně vymezeném celku.

Je-li zdokumentován význam plánování, je nezbytné, aby byl zajištěn i jeho praktický výkon v územních celcích. Stávající právní úprava (zák. č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje v platném znění k datu 18. 5. 2012) stanovuje povinnost plánovat rozvoj pouze u ministerstva (myšleno Ministerstva pro místní rozvoj) jako nositele regionální politiky České republiky a u krajů, jakožto vyšších územně

³² Často zaznívající argumentem je, že za situace, kdy se neustále mění zákony, sociálně-ekonomická situace je rovněž proměnlivá, kdy není jisté, jaké dotace obec získá apod., nelze kvalitně plánovat. Jde o zásadní omyl. Strategické plánování umožňuje na tyto změny reagovat a současně neztrácet ze zřetele dlouhodobé cíle.

samosprávných celků, jejichž povinností je zajišťovat rozvoj svého územního obvodu. Obce tuto povinnost z výše uvedeného zákona nemají.

Klíčovými zákony pro oblast přípravy a realizace regionálního rozvoje na úrovni obecních samospráv jsou zejména:

- *zák. č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje v platném znění,*
- *zák. č. 128/2000 Sb., o obcích v platném znění,*
- *zák. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v platném znění,*
- *zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu v platném znění,*

Věcné zaměření a paragrafovaná ustanovení související s oblastí municipálního rozvoje a jeho plánování již byla specifikována v předchozích kapitolách této analytické studie. Na tomto místě budou navrženy úpravy těchto klíčových zákonů ve smyslu zakotvení plánování rozvoje obcí do právních předpisů ČR s cílem posílit efektivnost, koncepčnost a systémovost řízení rozvoje obcí, aplikovat jeden z hlavních principů strukturální politiky EU (programování) do českého právního řádu a funkčně provázat stávající dílčí (a v této oblasti izolované) legislativní předpisy.

Neukotvenost strategických dokumentů na obecní úrovni v legislativě hodnotí jako problematickou i pracovníci pilotních krajů projektu. Vzhledem k tomu, že v legislativě ČR doposud není definován způsob zpracování koncepčních dokumentů na úrovni obcí a ani jejich závaznost, **nelze tyto dokumenty příliš využívat v praxi krajských úřadů v oblasti plánování rozvoje území** (zejména kvůli nevyváženosti informací v těchto dokumentech obsažených). Případné zakotvení strategických dokumentů na úrovni obcí v legislativě by krajské úřady přivítaly zejména z důvodu možnosti komplexnějšího plánování rozvoje území na základě konkrétních záměrů obcí.

Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

Ke dni zpracování této analýzy je k dispozici:

- *platné znění zákona č. 248/2000 Sb.,*
- *pracovní návrh novely zákona č. 248/2000 Sb.*³³

Jak platný zákon, tak i návrh novely zákona lze označit jako právní předpis nedokonalý (*lex imperfecta*). Aktuálně platné znění uvedeného zákona obsahuje dispoziční ustanovení a hypotézy, není v něm obsažena sankce, přestože účinný typ sankce k nesplnění uvedených ustanovení uplatnit lze. Minimálně lze uplatnit typ nepřímé sankce v podobě např. nemožnosti uplatnění nároku povinného (v případě územních celků to může být omezení nebo zrušení možnosti čerpat prostředky z dotačních programů). Výjimkou z tohoto tvrzení je pouze část 5., která sankční

³³ Zpracovatelům byl dán k dispozici pracovní návrh novely zákona č. 248/2000 Sb., který je připravován Odborem rozvoje a strategie regionální politiky. Materiál je ve fázi interních diskuzí a bude dopracován a projednáván až po dojasnění východisek pro některá další v něm obsažená témata (např. záležitosti související s vazbami na regionální politiku EU).

ustanovení obsahuje. Toto ustanovení se však netýká uplatňování přímých nástrojů regionálního rozvoje.

V platném znění uvedeného zákona je opomenuta povinnost obcí plánovat, resp. zpracovávat svůj program rozvoje obce. Oproti tomu dvě vyšší územní struktury, tj. kraje a ČR reprezentována ministerstvem pro místní rozvoj tuto povinnost na svém území uvedenou mají. Není znám důvod, proč stejnou povinnost zákonodárce nepřenesl i na obce (základní územně samosprávné celky - analogie s VÚSC).

Současně platný zákon o podpoře regionálního rozvoje lze v klíčových částech 1 – 4, které formulují zásady a výkon regionální politiky ČR označit spíše za metodický předpis, části 5 a 6 upravují účelově vybrané struktury institucionálního zajištění některých aktivit v oblasti regionálního rozvoje.

Pracovní návrh novely zákona č. 248/2000 Sb. stávající právní předpis výrazně redukuje a ještě více zobecňuje. Obsahové zaměření, stejně jako charakter *lex imperfecta* zůstává prakticky beze změn.

Zpracovatelé analýzy ve vazbě na uvedené skutečnosti doporučují z pohledu řízení rozvoje obcí:

- ***implantovat do novely zákona o podpoře regionálního rozvoje povinnost vše relevantních územních samosprávných celků plánovat svůj rozvoj a zformulovat své cíle a cesty k nim vedoucí do podoby závazného strategického rozvojového dokumentu,***
- ***specifikovat minimální povinný obsah strategického rozvojového dokumentu*** (pozn.: *minimální obsah by měl vycházet z výstupů projektu Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí, jehož nositelem je MMR*), *případně uložit MMR stanovit tento obsah podzákonným předpisem či metodickým pokynem.*
- ***určit sankci za nesplnění této povinnosti (specifickou podobou sankce bude nemožnost získat dotaci bez vazby na program rozvoje; samozřejmě za předpokladu skutečné kontroly obsahu dokumentu).***

V souvislosti s podporou kvality řízení rozvoje obce lze ještě uvést potřebnost vyjasnění role obcí s rozšířenou působností, resp. obcí s pověřeným obecním úřadem, v oblasti regionálního rozvoje a koordinace rozvojových činností. Ustanovení § 13a jsou v současné podobě příliš vágní. Zmiňovaný pracovní návrh novely jde spíše opačným směrem.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

V předchozím textu bylo doloženo, že ze zákona o obcích vyplývá povinnost obce zajišťovat svůj všestranný rozvoj (ve spojení s významem strategického plánování pro efektivní rozvoj je v této povinnosti skryt i latentní odkaz na plánování). Tato povinnost není dále specifikována, a to ani věcně, ani procesně. Je pochopitelné a z hlediska samosprávy žádoucí, aby stát do samostatné působnosti obcí zasahoval či je ovlivňoval co nejméně. Přesto zejména v zájmu zachování principu subsidiarity a ve snaze neprohlubovat regionální disparity je stát povinen klíčové záležitosti (dle svého uvážení) upravovat.

Stát je veřejnoprávní korporací jiné korporace ovládající. Proto jsou zásahy státu do samosprávy vždy vlastní samosprávě. A to i u těch, kteří staví na časové prioritě obce před státem, respektive obec dříve byla i sama zárodkem státu.³⁴

Zásah státu v tomto směru je žádoucí a povinnost obcí plánovat svůj rozvoj je logická ve vztahu k zajištění udržitelného rozvoje území, formulování regionální politiky na všech územních úrovních a efektivní aplikace nástrojů regionální politiky ČR a EU.

Zpracovatelé analýzy ve vazbě na uvedené skutečnosti doporučují z pohledu řízení rozvoje obcí:

- *implantovat do zákona o obcích povinnost obcí plánovat svůj regionální rozvoj dle zvláštního právního předpisu (s odkazem na novelizované znění zákona č. 248/2000 Sb.),*
- *doplnit přiměřenou „plánovací“ povinnost i pro svazky obcí (taktéž s odkazem na výchozí zákon č. 248/2000 Sb.).*

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Tento zákon obsahuje ustanovení, které zakládá povinnost obcí (jde přitom o sankciovanou povinnost v případě neplnění) zpracovávat finanční plánovací dokument – **rozpočtový výhled**.

Důležitá ustanovení, která se k této skutečnosti vztahují, jsou následující:

- *§ 2 určuje, že rozpočtový výhled je jedním z nástrojů finančního hospodaření obce*
- *§ 3, odst. (1) Rozpočtový výhled je pomocným nástrojem územního samosprávného celku a svazku obcí sloužícím pro **střednědobé finanční plánování rozvoje jeho hospodářství**. Sestavuje se na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet (zde opět nacházíme skrytý předpoklad, že obec má minimálně střednědobě rozmyšleny a upraveny určité záležitosti, tj. plánování financí musí být provázáno na nějaký Strategický plán).*
 - *ustanovení charakterizuje předmět, východiska a časové ohraničení rozpočtového výhledu*
- *§ 3, odst. (2) Rozpočtový výhled obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobých závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů. U dlouhodobých závazků se uvedou jejich dopady na hospodaření územního samosprávného celku nebo svazku obcí po celou dobu trvání závazku.*
 - *ustanovení charakterizuje základní teze procesu zpracování rozpočtového výhledu*

Vzhledem ke skutečnosti, že finanční zdroje jsou pro implementaci aktivit regionálního a municipálního rozvoje naprosto klíčové a ve většině případů jsou též zásadním limitujícím rozvojovým faktorem, je vhodné navázat i finanční plán na plán rozvojový. Na rozvojové aktivity obce přitom připadá ve stávající rozpočtové struktuře, resp. ve skladbě a podílech mandatorních a nemandatorních výdajů

³⁴ KOUDELKA, Z. Samospráva, Linde Praha, a.s., 2007, ISBN 978-80-7201-665-5, str. 23.

maximálně 10-15 % objemu ročního rozpočtu. V této nepříznivé situaci je koncepční přístup zcela nezbytný.

Zpracovatelé analýzy ve vazbě na uvedené skutečnosti doporučují z pohledu řízení rozvoje obcí:

- doplnit ustanovení § 3, odst. (1) takto (návrh nového znění tohoto ustanovení je následující:

(1) Rozpočtový výhled je pomocným nástrojem územního samosprávného celku a svazku obcí sloužícím pro střednědobé finanční plánování rozvoje jeho hospodářství. Sestavuje se na základě uzavřených smluvních vztahů, přijatých závazků a programu rozvoje obce, svazku obcí dle zvláštního právního předpisu^x zpravidla na 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet.

^x zák. č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

Územní plánování chápeme jako nástroj, který v rámci regionálního rozvoje vytváří územní podmínky, resp. podmínky pro „zhmotnění“ rozvojových aktivit v území vymezováním funkčních ploch, definováním urbanistických a architektonických či estetických požadavků na využívaný prostor, apod. Z tohoto pohledu je tedy územní plánování jedním z nástrojů regionálního rozvoje, který by měl při svém uplatňování respektovat širší socioekonomické vztahy v území a vycházet z nich. Jinými slovy měl by být funkčně navázaný na obecný plánovací dokument územního celku. Je zřejmé, že pozice tzv. strategického plánování, resp. rozvojového programování územních celků, je oproti územnímu plánování podstatně složitější. Strategické plánování není dosud upraveno žádným právním předpisem, naproti tomu územní plánování je již historicky právně zakotvený koncepční prvek rozvoje území. Není však pochyb, že by tyto dva fenomény měly být ve vzájemném souladu.

Snaha o jejich sladění byla zřejmá i při přípravě nového stavebního zákona (včetně vazby na zákon 248/2000 Sb.), výsledná legislativní úprava však bohužel tyto snahy nenaplnila. Je nanejvýš potřebné, aby tato diskuse dále pokračovala. Při striktním výkladu dnes platné legislativy je územní plánování legislativně „nadřazeno“ a strategické plánování je jeho jakousi automatickou součástí, na rozdíl od jiných (jako například environmentální supervize SEA nebo ochrana zvláštních zájmů) blíže nespecifikovanou. **Pokud obec má strategický plán, je při pořizování územně plánovací dokumentace pouze jedním z mnoha nepovinných podkladů, což je zásadní nedostatek.** Cílem by mělo být koordinované doplnění legislativy tak, aby byla zajištěna provázanost mezi procesy i výstupy, tj. aby byl zajištěn územní průmět výstupů strategického plánu do příslušné ÚPD. Přitom musí být vyřešena i otázky působností, rolí a kompetencí orgánů samosprávy i státní správy. Dle zpracovatelů analýzy je tento druhý přístup věcně a procesně logičtější a z hlediska zajištění udržitelného rozvoje i efektivnější.

Zpracovatelé analýzy ve vazbě na uvedené skutečnosti doporučují z pohledu řízení rozvoje obcí implementovat vazbu územního plánování a strategického plánování do stavebního zákona (do části územní plánování). Vzhledem k rozsahu stavebního zákona v části územního plánování a důkladně specifikovaným obsahovým i

procesním ustanovením navrhujeme v tomto materiálu zakomponování do jednotlivých ustanovení jen na příkladech:

- § 18, odst. (1) Cílem územního plánování je vytvářet **ve vazbě na strategický (rozvojový) plán územního celku** předpoklady...
- § 18, odst. (2) ...Za tímto účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje **specifikovaný ve strategickém (rozvojovém) plánu rozvoje územního celku**.
- § 19, odst. (1), písm. b) **ve vazbě na strategický (rozvojový) plán územního celku** stanovovat...

Ve vztahu ke zlepšení kvality řízení rozvoje obcí lze v oblasti územního plánování dle názorů pracovníků pilotních krajů zmínit ještě následující:

- Navzdory potřebám praxe zmizela ze zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu **možnost pořízení územních plánů homogenních územních celků** (ÚP národních parků a CHKO, městských regionů, mikroregionů, atp.). Vzhledem k jejich potřebnosti by bylo vhodné doplnit do legislativy možnost pořádit územní plány homogenních celků.
- Komplikace, v podobě nutného vyplácení náhrad majitelům pozemků, kterým jsou jejich pozemky vyjmuty ze zastavitelných ploch (např. z důvodu rozvoje jiných aktivit, přesunutí těžiště rozvoje obce do jiné části území apod.) také přineslo zavedení **náhrad za směny v území** (§ 102 zákona o územním plánování a stavebním řádu).³⁵
- Problematický je také § 85, který nově vymezuje účastníky územního řízení. V souvislosti s pořizování územně plánovací dokumentace (dále také ÚPD) byl shledán problematickým § 10i zákona 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Zástupci krajů doporučují tuto podmínku vypustit ze zákona a ponechat proces pořizování ÚPD na stavebních úřadech.

Zásadním předpokladem všech výše uvedených úprav právní předpisů ČR je jasné definované obsahové a procesní vymezení plánování obcí v zákoně o podpoře regionálního rozvoje (zák. č. 248/2000 Sb.). Ostatní uvedené předpisy budou na tento zákon odkazovat.

Výše uvedené návrhy jsou prozatím pouze věcným záměrem. Zpřesnění a doformulování všech vazeb a konsekvencí bude následovat až po principiálním přijetí těchto návrhů.

Pokud by došlo k zásadní úpravě zákona č. 248/2000 Sb. (ve smyslu povinnosti obce pořádit pro své území strategický rozvojový dokument), bude nutné promítnout tento fakt do všech právních předpisů, ve kterých je plánování obcí zmíněno – i když je to například jen ve formě nepovinného procesu nebo možnosti vyjádřit se.

Příklad úpravy plánování v oblasti sociální služeb

³⁵ V současné době je v PSP ČR projednávána novela, která vyplácení náhrad vylučuje tam, kde je pozemek v zastavěných plochách přes 8 let a stále nebyl pro stavební aktivitu využit. Směřuje především proti spekulantům s pozemky. Je třeba projednání této novely v daném znění co nejdříve doprojednat a uvést v platnost.

Jednou z oblastí jsou sociální služby, tj. působnost **Zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách**. Při diskusích o novelizaci tohoto předpisu se také objevují náměty na zavedení povinnosti obcí plánovat rozvoj sociálních služeb na svém území, v koordinaci s procesem střednědobého plánování kraje.

Bylo by potřebné:

- *doplnit vazbu mezi SPRSS a strategickými plány územních celků, v tuto chvíli je to ale jen v §95 (povinnost střednědobého plánování pro kraje, ve spolupráci s obcemi – blíže není právním předpisem nespecifikováno),*
- *větší smysl by to mělo, jen pokud by se do zákona č. 108/2006 Sb. dostala povinnost plánovat i pro obce (komunitní plány rozvoje sociálních služeb), včetně zajištění provázanosti se strategickým plánováním.*

4.2 DALŠÍ DOPORUČENÍ

Pro zlepšení kvality řízení rozvoje obce je třeba dále:

- **Zpracovat metodické manuály a vytvořit podpůrné metodické prostředky k plánování obcí.**
- **Posílit vzdělávací aktivity v oblasti strategického plánování** (nejen pro úředníky obcí, ale zejména pro volené představitele samosprávy a také poradenství z úrovně krajů i Ministerstva pro místní rozvoj.
- **Snížit administrativní zátěž obcí** (např. dle názorů pracovníků pilotních krajů je současná zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách je administrativně značně náročná, zejména pro malé obce s nedostatečným administrativním aparátem. Proto navrhuji zjednodušení výběrových řízení pro malé obce u zakázek v hodnotě cca 2 – 3 mil. Kč).
- **Posílit finanční autonomii obcí – Zvyšování finanční, především daňové, autonomie obcí může podpořit růst efektivity rozhodování na obecní úrovni.**³⁶ Pracovníci pilotních krajů zdůraznili jako jeden z klíčových problémů pro zlepšení kvality řízení rozvoje obce nedostatek finančních prostředků a navrhuji např. posílení přímé provázanosti obecních rozpočtů s daňovými výnosy získanými na území obcí.
- **Lépe provázat strategické a územní plánování v rámci stávající legislativní úpravy** – Při vytváření strategických dokumentů například doporučuji zástupci krajů vycházet z územně analytických podkladů a využít podněty, které byly projednávány v rámci procesu jejich pořízení. *Obce by měly více klást důraz na agendu územně analytických podkladů (§ 26 a násl. stavebního zákona). Jejich pořizování představuje kontinuální proces sledování stavu území a jeho vyhodnocování z hledisek udržitelného rozvoje území. Jejich důkladné projednávání má potenciál stát se významnou komunikační platformou mezi agendami územního a regionálního rozvoje.*

³⁶ Trhlínová, Z. Finanční autonomie obcí 2. Praha 2006. In: Veřejná správa online, 2/2006. URL <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6230600>, (cit. 27.5.2012)

Stejně tak je vhodné iniciovat v území vznik Rad obcí pro udržitelný rozvoj území (§ 9 stavebního zákona) a zajistit tak kontinuální spolupráci obcí v obvodu ORP při plánování jejich rozvoje.

- **Upravit (posílit) součinnost mezi obcemi ve svazku obcí, v celém území ORP** – *Ze zkušeností v oblasti plánování sociálních služeb v Libereckém kraji např. vyplývá, že přestože je zapotřebí řešit konkrétní problémy komplexně mezi více ORP navzájem, či s obcemi na různých řádovostních úrovních, v praxi k této komunikaci nedochází. V tomto směru by na úrovni krajské samosprávy mohlo pomoci řešit výše popsanou situaci vytvořením struktury jako platformy pro vyjednávání (např. v Libereckém kraji funguje krajská koordinační struktura pro plánování sociálních služeb v celém LK)*

Doporučení z oblasti metodické, poradenské a vzdělávací budou rozvíjeny v dalších etapách projektu Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí.

LITERATURA

Analýza aktuálního stavu veřejné správy. Ministerstvo vnitra, říjen 2011.

FEJTEK, P. Evropská charta místní samosprávy. URL: <<http://www.spovjmk.cz/doc/petice-charta-mistni-samospravy>>.

GALVASOVÁ, I., KADEČKA, S., BINEK, J. AKOL. *Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím* (Výzkumná oponentovaná zpráva pro státní správu). Brno: Ministerstvo vnitra ČR, 2007. 61 s. Projekt plynoucí z usnesení vlády ČR č. 1325/2006.

Katalogizace zákonných ustanovení upravujících činnosti obcí s rozšířenou působností včetně návrhů inovativních opatření k optimalizaci výkonu veřejné správy. Brno: GaREP, 2008 (zpracováno pro Ministerstvo vnitra ČR).

KOUDELKA, Z. Samospráva, Linde Praha, a.s., 2007, ISBN 978-80-7201-665-5

MALLYA, T. *Základy strategického řízení a rozhodování.* Praha: Grada Publishing, 252 s. ISBN 978-80-247-1911-5.

Ministerstvo vnitra ČR. URL <<http://www.mvcr.cz>>.

MUELLER, D.: *Public choice III.* 1. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 768 s. ISBN 0-521-89475-1.

PONIKELSKÝ, P. a kol. Lze řídit obec jako firmu? e-Rozvoj.cz, s.r.o., Jablonec n. N. 2012, ISBN 978-80-904758-0-9

Portál veřejné správy. URL <<http://portal.gov.cz>>.

Pozemní komunikace, jejich rozdělení a správa. Ředitelství silnic a dálnic ČR 2012. URL <<http://www.rsd.cz/udrzba-komunikaci/rozdeleni-komunikaci-a-sprava>>.

Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2010. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2010.

Seznam platných právních předpisů týkající se činnosti orgánů krajů a orgánů obcí, aktualizovaný k 31. 12. 2011 (v členění dle působnosti jednotlivých ústředních organizací státní správy). URL <<http://www.mvcr.cz/clanek/seznam-platnych-pravnych-predpisu-tykajici-se-cinnosti-organu-kraju-a-organu-obci-aktualizovany-k-31-12-2011.aspx>>.

ŠELEŠOVSKÝ, J., BINEK, J., JURAJDOVÁ, H., KVAPILOVÁ, P. *Finance, audit, kontrola, učební text – Průběžné vzdělávání úředníků ÚSC.* Brno: Ekonomicko-správní fakulta MU v Brně – Institut veřejné správy, 2006, 118 s. ISBN 80-210-3944-2.

TRHLÍNOVÁ, Z. Finanční autonomie obcí 2. Praha 2006. In: Veřejná správa online, 2/2006. URL <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6230600>>.

Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 12. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 331 – 347 (č. 144 Sb. nálezů a usnesení – sv. 12.)

VEBER, J. a kol. *Management – základy, prosperita, globalizace,* Management Press, Praha 2003, ISBN 80-77261-029-5

VEDRAL, J.: *Historie a současnost veřejné správy.* K vymezení samostatné působnosti obcí. Veřejná správa, 2000, č. 6, s. 26 – 29.

Veřejná správa v České republice. Praha: Ministerstvo vnitra, 2005.

WOKOUN, R. a kol. Úvod do regionálních věd a veřejné správy, Vydavatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň 2004, ISBN 80-86473-80-5

Základní modul e-learningového kurzu Vzdělaný zastupitel. Svaz obcí a měst ČR, s. 15.

PŘÍLOHY

PŘÍLOHA 1: EVROPSKÁ CHARTA MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY

SDĚLENÍ Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb. (ve znění č. 369/1999 Sb.)

Ministerstvo zahraničních věcí sděluje, že dne 15. října 1985 byla ve Štrasburku přijata Evropská charta místní samosprávy.

Jménem České republiky byla Evropská charta podepsána ve Štrasburku dne 28. května 1998. S Evropskou chartou vyslovil souhlas Parlament České republiky. Prezident republiky ji ratifikoval. Ratifikační listina České republiky byla uložena u generálního tajemníka Rady Evropy dne 7. května 1999. Při ratifikaci Evropské charty bylo učiněno následující oznámení:

"Česká republika se ve smyslu článku 12 odst. 1 Evropské charty místní samosprávy ze dne 15. října 1985 považuje býti vázána 24 (dvaceti čtyřmi) odstavci I. části Charty, z toho 13 (třinácti) odstavci uvedenými v článku 12 odst. 1 Charty.

Necítí se býti vázána těmito ustanoveními: Článek 4 - odstavec 5, Článek 6 - odstavec 2, Článek 7 - odstavec 2, Článek 9 - odstavec 3, odstavec 5 a odstavec 6."

Evropská charta vstoupila v platnost na základě svého článku 15 odst. 2 dne 1. září 1988. Pro Českou republiku Charta vstoupí v platnost v souladu se zněním odstavce 3 téhož článku dne 1. září 1999.

Český překlad Evropské charty se vyhláší současně. Do anglického znění Charty lze nahlédnout na Ministerstvu zahraničních věcí a Ministerstvu vnitra.

EVROPSKÁ CHARTA MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY

Preambule

Níže podepsané členské státy Rady Evropy

jsouce toho názoru,

že cílem Rady Evropy je dosažení větší jednoty mezi jejími členy za účelem ochrany a realizace ideálů a principů, jež jsou jejich společným dědictvím;

že jedním z prostředků k dosažení tohoto cíle je sjednání dohod v oblasti správy; že místní orgány jsou jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického systému;

že právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí je jedním z demokratických principů, jež jsou uznávány všemi členskými státy Rady Evropy;

jsouce přesvědčeny,

že právě na místní úrovni může být toto právo nejsnáze vykonáváno;

že místní orgány se skutečnými pravomocemi mohou zajistit výkon správy, který by byl jak efektivní, tak blízký občanům;

jsouce si vědomy, že ochrana a posilování místní samosprávy v různých evropských zemích je důležitým příspěvkem k formování Evropy, založené na principech demokracie a decentralizace moci;

trvajíce na tom, že podmínkou výše uvedeného je existence místních orgánů, jejichž rozhodovací složky byly demokraticky ustanoveny a které požívají vysoké míry autonomie, pokud jde o jejich odpovědnost, způsoby a prostředky realizace této odpovědnosti a k tomu potřebné zdroje;

se shodují na následujícím:

Článek 1

Smluvní strany se cítí být vázány následujícími články způsobem a v rozsahu, vyplývajícím z článku 12 této Charty.

ČÁST I

Článek 2

Ústavní a zákonné základy místní samosprávy

Princip místní samosprávy musí být uznáván zákonodárstvím příslušné země a v případě potřeby také ústavou.

Článek 3

Pojem místní samosprávy

1. Místní samospráva je výrazem práva schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit podstatnou část veřejných záležitostí.

2. Toto právo je vykonáváno radou nebo shromážděním, jejichž členové jsou svobodně zvoleni tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva; zvolený orgán si může ustanovit výkonný orgán, který je mu odpovědný. Toto opatření nesmí v žádném případě omezit možnost shromáždění občanů, referenda nebo jakékoli jiné formy přímé účasti občanů tam, kde to dovoluje zákon.

Článek 4

Rozsah místní samosprávy

1. Základní pravomoci a odpovědnost místních orgánů jsou dány ústavou nebo zákonem. Toto ustanovení však nebrání tomu, aby místním orgánům nemohly být v souladu se zákonem svěřeny pravomoci a odpovědnost pro zvláštní účely.

2. Místní orgány v rámci zákona mají plné právo uplatňovat svoji iniciativu ve všech záležitostech, které nejsou vyňaty z jejich kompetence nebo které nejsou v kompetenci jiného orgánu.

3. Za správu veřejných záležitostí budou odpovídat zejména ty orgány, které mají nejblíže k občanům. Stanovení odpovědnosti jinému orgánu musí odpovídat rozsahu a povaze úkolu, požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.

4. Místní orgány mají plné a výlučné pravomoci. Tyto pravomoci nesmějí být zpochybněny nebo omezovány žádným dalším - centrálním či regionálním - orgánem s výjimkou případů stanovených zákonem.

5. Tam, kde jsou pravomoci na místní orgány delegovány centrálními či regionálními orgány, jsou místní orgány oprávněny - podle možností - přizpůsobit jejich výkon místním podmínkám.

6. S místními orgány jsou, pokud je to možné, ve stanoveném čase a stanoveným způsobem projednávány otázky plánování a rozhodování ve všech záležitostech, které se jich bezprostředně týkají.

Článek 5

Ochrana hranic místní samosprávy

Změny hranic místních územních jednotek nesmějí být provedeny bez předchozího projednání s dotčenými jednotkami, popřípadě bez referenda tam, kde to dovoluje zákon.

Článek 6

Správní struktury a zdroje odpovídající úkolům místních orgánů

1. Bez újmy vůči obecnějším právním normám, místní orgány si mohou určovat své vnitřní správní struktury, aby se co nejlépe přizpůsobily místním potřebám a zajistily efektivní řízení.

2. Pracovní podmínky zaměstnanců místní správy by měly být takové, aby dovolily nábor vysoce kvalifikovaných lidí, podle zásluh a schopností; za tímto účelem se umožňuje zvyšování kvalifikace, odměňování a služební postup.

Článek 7

Podmínky pro výkon funkce místních orgánů

1. Podmínky pro činnost místních volených zástupců umožňují svobodný výkon jejich funkcí.

2. Je třeba počítat s přiměřenou finanční náhradou výdajů, spojených s výkonem úřadu, s kompenzací ušlých příjmů a s odpovídajícím sociálním zabezpečením.

3. Jakékoli funkce a činnosti, které se jeví jako neslučitelné se zastáváním místní volené funkce, musí být stanoveny zákonem nebo základními právními zásadami.

Článek 8

Správní dozor nad činností místních orgánů

1. Jakýkoli správní dozor nad místními orgány může být vykonáván pouze způsobem a v případech stanovených ústavou nebo zákonem.

2. Jakýkoli správní dozor nad činností místních orgánů se zaměřuje zásadně na její soulad se zákonnými a ústavními principy. Jestliže je to účelné, správní dozor může být vykonáván vyššími orgány, jde-li o úkoly, jejichž provádění bylo přeneseno na místní orgány.

3. Správní dozor místních orgánů je vykonáván tak, aby byla zajištěna proporce mezi mírou zasahování kontrolního orgánu a důležitostí zájmů, které má chránit.

Článek 9

Finanční zdroje místních orgánů

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, jejich 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 vyrovnávání nebo přiměřená opatření, určena ke kompenzaci důsledků nerovnoměrného rozdělení potenciálních finančních zdrojů a finančních nákladů, které musejí zajišťovat, 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 přidělených přerozdělovaných zdrojů.
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 úvěru na kapitálové investice mají místní orgány v mezích zákona přístup na národní kapitálový trh.

Článek 10

Právo místních orgánů na sdružování

1. Místní orgány jsou oprávněny při výkonu svých funkcí spolupracovat, případně se v mezích zákona sdružovat s jinými místní orgány za účelem zabezpečování záležitostí společného zájmu.
2. Právo místních orgánů stát se členem sdružení, která chrání a rozvíjejí jejich společné zájmy, resp. mezinárodního sdružení místních orgánů, musí být uznáno každým státem.
3. Místní orgány jsou oprávněny za podmínek, které mohou být vymezené zákonem, spolupracovat se svými partnery v jiných státech.

Článek 11

Právní ochrana místní samosprávy

Místní orgány mají právo na soudní prostředky při volném výkonu svých pravomocí a respektování takových principů samosprávy, které jsou zakotveny v ústavě nebo v zákonech.

ČÁST II

Různá ustanovení

Článek 12

Závazky

1. Každá strana je zavázána alespoň dvaceti odstavci první části této Charty; přinejmenším deset z nich musí být vybráno z následujících odstavců:

- článek 2,
- článek 3, odstavec 1 a 2
- článek 4, odstavec 1, 2 a 4
- článek 5,
- článek 7, odstavec 1
- článek 8, odstavec 2
- článek 9, odstavec 1, 2 a 3
- článek 10, odstavec 1
- článek 11.

2. Každý smluvní stát při uložení listiny o ratifikaci, přijetí nebo schválení Charty, musí oznámit generálními tajemníkovi Rady Evropy vybrané odstavce ve smyslu prvního odstavce tohoto článku.

3. Každý stát může oznámit v kteroukoli pozdější dobu generálními tajemníkovi, že se cítí být vázaný jakýmkoliv dalším odstavcem této Charty, který již nebyl akceptován v souladu s ustanovením odstavce 1 tohoto článku. Takové následné oznámení bude považováno za integrální součást ratifikace, přijetí či souhlasu Charty daným státem, a bude mít stejný účinek jako od prvního dne měsíce následujícího po uplynutí tříměsíční lhůty ode dne, kdy generální tajemník obdrží toto oznámení.

Článek 13

Orgány, na něž se Charta vztahuje

Principy místní samosprávy obsažené v této Chartě se vztahují na všechny druhy místních orgánů na území signatářských států. Všechny státy však zároveň mohou při uložení svých ratifikačních listin, listin o přijetí či schválení, specifikovat kategorie místních či regionálních orgánů, na něž hodlají působnost Charty omezit nebo které hodlají z působnosti Charty vyjmout. Každá strana může zahrnout také další kategorie místních nebo regionálních orgánů v rozsahu Charty s tím, že to bude následovně oznámeno generálnímu tajemníkovi Rady Evropy.

Článek 14

Poskytování informací

Každý stát bude poskytovat generálními tajemníkovi Rady Evropy všechny závažné informace týkající se zákonů a dalších opatření tak, aby bylo možno uvést je do souladu s principy Charty.

ČÁST III

Článek 15

Podpis, ratifikace a vstup v platnost

1. Tato Charta je otevřena k podpisu členskými státy Rady Evropy. Je předmětem ratifikace, přijetí či souhlasu. Ratifikační listina, listina o přijetí či schválení bude uložena u generálního tajemníka Rady Evropy.
2. Tato Charta nabývá účinnosti první den měsíce následujícího po uplynutí tříměsíční lhůty ode dne, kdy čtyři členské státy Rady Evropy vyjádří souhlas se závazky Charty v souladu s ustanoveními předchozího odstavce.
3. Pokud jde o členský stát, který následně vyjádří souhlas se závazky Charty, nabývá Charta účinnosti první den měsíce následujícího po uplynutí tříměsíční lhůty ode dne uložení listiny o ratifikaci, přijetí či schválení.

Článek 16

Klausule o územní působnosti

1. Každý stát může při podpisu či uložení listiny o ratifikaci, přijetí, schválení či přístupu specifikovat území, na něž se tato Charta bude vztahovat.
2. Každý stát může kdykoliv později rozšířit území, na něž se Charta vztahuje, prohlášením adresovaným generálnímu tajemníkovi Rady Evropy; v prohlášení se specifikuje dané území. Na takovém území vstoupí Charta v účinnost první den měsíce následujícího po uplynutí tříměsíční lhůty ode dne, kdy generální tajemník obdrží prohlášení.
3. Jakákoli deklarace učiněná ve smyslu předchozích dvou odstavců a týkající se území v ní specifikovaných, může být odvolána oznámením adresovaným generálnímu tajemníkovi. Odvolání vstoupí v platnost první den měsíce následujícího po uplynutí šestiměsíční lhůty ode dne, kdy generální tajemník toto oznámení obdrží.

Článek 17

Výpověď

1. Kterákoli strana může vypovědět tuto Chartu kdykoli po uplynutí pětiletého období ode dne, kdy v tomto státě Charta vstoupila v platnost. Generální tajemník Rady Evropy musí být vyrozuměn šest měsíců předem. Taková výpověď neohrožuje platnost Charty v ostatních zemích za předpokladu, že zbývající smluvní strany jsou nejméně čtyři.
2. Kterákoli strana může kdykoliv v souladu s ustanovením předchozího odstavce vypovědět kterýkoli odstavec první části Charty, kterou přijala s tím, že zůstává vázána počtem odstavců a těmi ustanoveními, která jsou uvedena v článku 12, odstavec 1. Smluvní strana, která na základě výpovědi nějakého odstavce již nesplňuje požadavky článku 12, odstavce 1, se bude považovat za stranu, která vypověděla celou Chartu.

Článek 18

Oznamování

Generální tajemník Rady Evropy oznámí členským státům Rady Evropy:

- a) každý podpis;
- b) uložený jakékoliv ratifikační listiny, listiny o přijetí či o schválení;
- c) jakékoli datum o vstupu Charty v platnost v souladu s článkem 15;
- d) jakékoli oznámení obdržené v souvislosti s ustanovením článku 12, odstavců 2 a 3;
- e) jakékoli oznámení obdržené v souvislosti s ustanovením článku 13;
- f) jakékoli další rozhodnutí, oznámení nebo sdělení vztahující se k této Chartě.

Na důkaz čehož níže podepsaní majíce k tomu řádné zmocnění podepsali tuto Chartu.

Dáno ve Štrasburku dne 15. října 1985 v jazyce francouzském a anglickém, přičemž obě znění mají stejnou platnost, v jednom vyhotovení, které bude uloženo v archivu Rady Evropy. Generální tajemník Rady Evropy předá ověřené kopie každému členskému státu Rady Evropy.

PŘÍLOHA 2: PŘEHLED VÝBRANÝCH KOMPETENCÍ OBCÍ

Níže uvedené přehledy byly zpracovány na základě výběru z přehledu samosprávných (a souvisejících) kompetencí. Přehled je obsažen v samostatném souboru ve formátu EXCEL. Přehled umožňuje filtrování dle vybraných sloupců tabulky (zejména rozvojová oblast, charakter činnosti, činnost a právní předpis; jednotlivé činnosti lze rovněž členit dle vztahu k projektu Elektronická metodická podpora plánování rozvojových dokumentů obcí na: plánovací kompetence, rozvojové činnosti, rámec samosprávy a ostatní).

Přehled základní právní úpravy plánovacích kompetencí obcí

Rozvojová oblast	Charakter činnosti	Činnost	Právní předpis	Ustanovení právního předpisu	Specifikace činnosti dle zákona
Správa obce	právo	schvalování programu rozvoje obce	č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 84 odst. 2 písm. a)	Zastupitelstvu obce je vyhrazeno schvalovat program rozvoje obce
Správa obce	právo	schvalování územního plánu	č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 84 odst. 2 písm. b)	Zastupitelstvu obce je vyhrazeno schvalovat územní plán obce a regulační plán a vyhlášovat jejich závazné části obecně závaznou vyhláškou
Zdravotnictví a sociální péče	právo	koordinace a řízení poskytování sociálních služeb	č. 108/2006 Sb., o sociálních službách	§ 94, písm. d), e)	Obec d) může zpracovat střednědobý plán rozvoje sociálních služeb ve spolupráci s krajem, poskytovateli sociálních služeb na území obce a za účasti osob, kterým jsou poskytovány sociální služby. e) spolupracuje s krajem při přípravě a realizaci střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb kraje; za tím účelem sděluje kraji informace o potřebách poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na území obce, o možnostech uspokojování těchto potřeb prostřednictvím sociálních služeb a o jejich dostupných zdrojích.

Rozvojová oblast	Charakter činnosti	Činnost	Právní předpis	Ustanovení právního předpisu	Specifikace činnosti dle zákona
Zdravotnictví a sociální péče	právo	realizace protidrogové politiky (i ve spolupráci s dalšími obcemi)	č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami	§ 22 odst. 2 a 3	(2) Obec v samostatné působnosti a) podílí se na realizaci protidrogové politiky na svém území, za tím účelem spolupracuje se státními orgány, s orgány kraje a s poskytovateli služeb v oblasti protidrogové politiky, b) v případě potřeby a ve spolupráci s orgány kraje zpracovává a přijímá místní plán protidrogové politiky, který schvaluje zastupitelstvo obce, c) v případě potřeby se podílí na financování programů protidrogové politiky a kontroluje účelné využití těchto finančních prostředků, d) v případě potřeby zřizuje za účelem koordinace protidrogové politiky na svém území funkci místního protidrogového koordinátora, případně zvláštní iniciativní nebo poradní orgán, e) je oprávněná zřizovat či zakládat záchytné stanice, nebo se podílet na financování takových stanic. (3) Obce mohou uzavřít smlouvu o společném výkonu některých činností podle odstavce 2.
Technická infrastruktura	ostatní	zpracování územně plánovací dokumentace a plánu oblasti povodí	č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích	§ 4 odst. 7	Plán rozvoje vodovodů a kanalizací je podkladem pro zpracování územně plánovací dokumentace podle zvláštního právního předpisu, a plánu oblasti povodí podle zvláštního právního předpisu pro činnost vodoprávního úřadu, stavebního úřadu a pro činnost obce a kraje v samostatné i přenesené působnosti

Rozvojová oblast	Charakter činnosti	Činnost	Právní předpis	Ustanovení právního předpisu	Specifikace činnosti dle zákona
Životní prostředí	povinnost	posuzování koncepcí	č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí	§ 10a	(1) Předmětem posuzování vlivů koncepce na životní prostředí (dále jen "posuzování koncepce") podle tohoto zákona jsou a) koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1, zpracovávané v oblasti zemědělství, lesního hospodářství, myslivosti, rybářství, nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, energetiky, průmyslu, dopravy, odpadového hospodářství, telekomunikací, cestovního ruchu, územního plánování, regionálního rozvoje a životního prostředí včetně ochrany přírody, koncepce, u nichž nutnost jejich posouzení, s ohledem na možný vliv na životní prostředí, vyplývá ze zvláštního právního předpisu, a dále koncepce spolufinancované z prostředků fondů Evropských společenství; tyto koncepce podléhají posuzování vždy, pokud je dotčené území tvořeno územním obvodem více než jedné obce, b) koncepce podle písmena a), u nichž je dotčené území tvořeno územním obvodem pouze jedné obce, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení podle § 10d, c) změny koncepcí podle písmen a) a b), pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení podle § 10d. (2) Předmětem posuzování podle tohoto zákona nejsou a) koncepce zpracovávané pouze pro účely obrany státu, b) koncepce zpracovávané pro případ mimořádných událostí, při kterých dochází k závažnému a bezprostřednímu ohrožení životního prostředí, zdraví, bezpečnosti nebo majetku osob, c) finanční a rozpočtové koncepce.

Rozvojová oblast	Charakter činnosti	Činnost	Právní předpis	Ustanovení právního předpisu	Specifikace činnosti dle zákona
Životní prostředí	právo	vytvářet programů v oblasti ŽP	č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí	§ 13 odst. 6	Kraje umožňují obcím v samostatné působnosti podílet se na realizaci krajských koncepcí a vytvářet v této oblasti vlastní programy.
Životní prostředí	povinnost	zajišťování interoperability dat	č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí	Čl. II zákona č. 380/2009 Sb., přechodné ustanovení	Povinný subjekt zajistí, aby u veškerých nově získaných a rozsáhle restrukturalizovaných prostorových dat a odpovídajících služeb založených na prostorových datech byla zajištěna interoperabilita do 2 let od přijetí technických požadavků, kterými Evropská komise stanoví technická opatření pro interoperabilitu Evropskou komisí. V případě ostatních prostorových dat a služeb založených na prostorových datech, jež jsou nadále využívány, zajistí povinný subjekt a jiný poskytovatel prostorových dat, aby byla zajištěna interoperabilita do 7 let od přijetí technických požadavků, kterými Evropská komise stanoví technická opatření pro interoperabilitu Evropskou komisí. Za nově získaná a rozsáhle restrukturalizovaná prostorová data a odpovídající služby založené na prostorových datech se rozumí taková prostorová data a služby, které povinný subjekt nebo jiný poskytovatel prostorových dat vytvořil nebo restrukturalizoval po přijetí technických požadavků stanovících technická opatření pro interoperabilitu Evropskou komisí.
Životní prostředí	právo	pořízení územní energetické koncepce	č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií	§ 4 odst. 3	Obec má právo pro svůj územní obvod nebo jeho část pořídit v přenesené působnosti územní energetickou koncepci v souladu se státní energetickou koncepcí. Územní energetická koncepce je neopomenutelným podkladem pro územní plánování.

Rozvojová oblast	Charakter činnosti	Činnost	Právní předpis	Ustanovení právního předpisu	Specifikace činnosti dle zákona
Životní prostředí	právo	vyžádání součinnosti	č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií	§ 4 odst. 6	K účasti na vypracování územní energetické koncepce si pořizovatel může vyžádat součinnost držitelů licence na podnikání v energetických odvětvích, dodavatelů tuhých a kapalných paliv a zpracovatelů komunálních odpadů, kteří podnikají na území, pro které se územní energetická koncepce zpracovává, jakož i největších spotřebitelů energie. Ti jsou povinni, pokud jsou k tomu pořizovatelem vyzváni, pro vypracování územní energetické koncepce poskytnout bezúplatně v nutném rozsahu potřebné podklady a údaje; rozsah a lhůty pro poskytnutí podkladů a údajů stanoví prováděcí právní předpis
Životní prostředí	povinnost	vyhodnocování energetické koncepce	č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií	§ 4 odst. 7	Naplňování územní energetické koncepce vyhodnocuje pořizovatel nejméně jedenkrát za 4 roky a na základě vyhodnocení může zpracovávat návrhy na změnu.
Životní prostředí	povinnost	poskytování informací o stavu územní energetické koncepce	č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií	§ 4 odst. 8	Pořizovatel poskytuje ministerstvu na vyžádání informace o aktuálním stavu zpracování a vyhodnocení územní energetické koncepce pro účely posouzení souladu se státní energetickou koncepcí.

Rozvojová oblast	Charakter činnosti	Činnost	Právní předpis	Ustanovení právního předpisu	Specifikace činnosti dle zákona
Životní prostředí	právo	zpracování místního programu snižování emisí znečišťujících látek	č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší	§ 6 odst. 5	Krajský úřad je povinen zpracovat pro své území krajský program snižování emisí znečišťujících látek nebo jejich stanovených skupin a obecní úřad může zpracovat pro své území místní program snižování emisí znečišťujících látek nebo jejich stanovených skupin, s cílem zlepšení kvality ovzduší zejména dosažením imisních limitů jednotlivých znečišťujících látek nebo jejich stanovených skupin. Krajské programy snižování emisí musí být v souladu s národními programy a místní programy snižování emisí musí být v souladu s národními programy i s krajskými programy snižování emisí. Obsah národního, krajského a místního programu snižování emisí je uveden v příloze č. 2 k tomuto zákonu.
Životní prostředí	povinnost	zpracování programu ke zlepšení kvality ovzduší	č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší	§ 7 odst. 6	V zónách a aglomeracích vypracují krajské úřady a obecní úřady obcí s počtem obyvatel nad 350 000 programy ke zlepšení kvality ovzduší pro znečišťující látky, u kterých na jejich území došlo v předchozím kalendářním roce k překročení imisního limitu a meze tolerance, nebo imisního limitu, pokud není mez tolerance stanovena. Účelem programu je plnění limitních hodnot ve lhůtách stanovených prováděcím právním předpisem. Rozsah programu je uveden v příloze č. 3 k tomuto zákonu. Obecní úřad může zpracovat místní program ke zlepšení kvality ovzduší. Tento program odpovídá rozsahem příloze č. 3 k tomuto zákonu.

Rozvojová oblast	Charakter činnosti	Činnost	Právní předpis	Ustanovení právního předpisu	Specifikace činnosti dle zákona
Životní prostředí	povinnost	obecní úřady obcí s počtem obyvatel nad 350 000 aktualizují programy	č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší	§ 7 odst. 7	Krajské úřady a obecní úřady obcí s počtem obyvatel nad 350 000 aktualizují programy v tříletých intervalech nebo do 18 měsíců od konce kalendářního roku, v němž dojde na území zóny či aglomerace k překročení imisního limitu a meze tolerance, nebo imisního limitu, pokud není mez tolerance stanovena, u znečišťujících látky, která není v programu příslušné zóny či aglomerace zahrnuta. Současně s aktualizací informují ministerstvo o stavu provádění opatření, která byla programem ke zlepšení kvality navržena, a zasílají ministerstvu kopii aktualizované verze programu. Informace o programech ke zlepšení kvality ovzduší musí být uvedeny na úředních deskách příslušného úřadu spolu s oznámením, kde do nich lze nahlédnout, a programy musí být zveřejněny v elektronické podobě ve veřejně přístupném informačním systému.
Životní prostředí	povinnost	zahrnování prioritních opatření a projekty	č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší	§ 7 odst. 8	Součástí programu ke zlepšení kvality ovzduší je programový dodatek. Struktura programového dodatku odpovídá zvláštnímu předpisu. Krajský a obecní úřad zahrne do programového dodatku pouze vlastní prioritní opatření a projekty nebo opatření a projekty vzešlé z místních programů ke zlepšení kvality ovzduší, které jsou v rámci místního programu určeny jako rozhodující pro kvalitu ovzduší.
Životní prostředí	povinnost	vypracování akčních plánů pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší	č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší	§ 7 odst. 11	Pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší vypracují krajské úřady a obecní úřady obcí s počtem obyvatel nad 350 000 akční plány obsahující přehled krátkodobých opatření. K realizaci opatření uvedených v akčních plánech bude docházet při splnění podmínek uvedených v prováděcím právním předpisu.

Přehled základního rámce rozvojových činností

Rozvojová oblast	Charakter činnosti	Činnost	Právní předpis	Ustanovení právního předpisu	Specifikace činnosti dle zákona
Správa obce	povinnost	rozvoj území	č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 2 odst. 2	Obec pečuje o všestranný rozvoj území a potřeby občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.
Správa obce	ostatní	rozvoj obce	č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 35 odst. 2	Do samostatné působnosti obce patří péče o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro 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.
Správa obce	povinnost	hospodaření s majetkem	č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 38 odst. 1	Obec má povinnost využívat majetku obce účelně a hospodárně, pečovat o jeho zachování a rozvoj, a vést evidenci jejího majetku.
Správa obce	právo	spolupráce obcí	č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 46	Obce jsou oprávněny vzájemně spolupracovat při výkonu samostatné působnosti.
Správa obce	právo	spolupráce obcí	č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 49	Obce jsou oprávněny k vytváření svazku obcí za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů.
Správa obce	právo	spolupráce s dalšími subjekty	č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 54	Obce mají oprávnění spolupracovat s právníckými a fyzickými osobami na základě smlouvy o sdružení.
Správa obce	právo	spolupráce obcí	č. 128/2000 Sb., o obcích	§ 55	Obce mají oprávnění spolupracovat s obcemi jiných států nebo svazky obcí jiných států na základě smlouvy o vzájemné spolupráci.
Správa obce	ostatní	spolupráce s krajem	č. 129/2000 Sb., o krajích	§ 14 odst. 4	Při výkonu samostatné působnosti kraj spolupracuje s obcemi, nesmí však zasahovat do jejich samostatné působnosti; obec je oprávněna podat proti takovému zásahu žalobu podle zvláštního zákona.

Rozvojová oblast	Charakter činnosti	Činnost	Právní předpis	Ustanovení právního předpisu	Specifikace činnosti dle zákona
Správa obce	právo	spolupráce s krajem	č. 129/2000 Sb., o krajích	§ 24	Kraje mají oprávnění spolupracovat s ostatními kraji a s obcemi.
Správa obce	právo	vydávání dluhopisů	č. 190/2004 Sb., o dluhopisech	§ 27	Dluhopisy vydávané územním samosprávným celkem jsou komunálními dluhopisy. Součástí názvu tohoto druhu dluhopisu je označení komunální. Jiné dluhopisy nesmí toto označení obsahovat. K vydání komunálních dluhopisů je nutný předchozí souhlas ministerstva.
Správa obce	právo	podpora rozvoje ze strany obcí	č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje	§ 14 odst. 2	Obec ve své samostatné působnosti může a) podporovat rozvoj podnikatelských aktivit potřebných pro rozvoj regionu, například formou technické a investiční přípravy pro investory - podnikatele, a b) sdružovat své prostředky se sousedními obcemi a dalšími právníckými osobami při zajišťování rozvojových programů společných více obcím.
Školství	právo	zřizování škol a školských zařízení	č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)	§ 8 odst. 1	Kraj, obec a dobrovolný svazek obcí, jehož předmětem činnosti jsou úkoly v oblasti školství, zřizuje školy a školská zařízení jako školské právnícké osoby nebo příspěvkové organizace podle zvláštního právního předpisu.
Školství	povinnost	vykonávání územní samosprávy ve školství	č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)	§ 177 odst. 1	Územní samosprávu ve školství vykonávají a) obec, b) kraj.

Rozvojová oblast	Charakter činnosti	Činnost	Právní předpis	Ustanovení právního předpisu	Specifikace činnosti dle zákona
Školství	povinnost	zajištění rozvoje vzdělávání a jeho dostupnosti	č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)	§ 177 odst. 2	Při zajišťování vzdělávání a školských služeb, zejména při zřizování a zrušování škol a školských zařízení, dbá obec a kraj zejména o a) soulad rozvoje vzdělávání a školských služeb se zájmy občanů obce a kraje, s potřebami trhu práce, s demografickým vývojem a rozvojem svého území, b) dostupnost vzdělávání a školských služeb podle místních podmínek.
Školství	povinnost	povinnost zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky a pro předškolní vzdělávání v posledním roce před zahájením povinné školní docházky	č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)	§ 178 odst. 1, § 179 odst. 2	§ 178 (1) Obec je povinna zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky dětí s místem trvalého pobytu na jejím území a dětí umístěných na jejím území ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy, které se v souladu se zvláštním právním předpisem nevzdělávají ve školách zřízených při těchto školských zařízeních. § 179 (2) Obec je povinna zajistit podmínky pro předškolní vzdělávání v posledním roce před zahájením povinné školní docházky pro děti s místem trvalého pobytu na jejím území a pro děti umístěné na jejím území v dětském domově. ³⁷
Školství	právo	zřizování a rušení dalších typů vzdělávacích zařízení	č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)	§ 179 odst. 4	Obec nebo svazek obcí může dále zřizovat a zrušovat a) základní umělecké školy, b) školská zařízení pro zájmové vzdělávání, c) školská účelová zařízení a d) školy nebo školská zařízení, které jinak zřizuje kraj nebo ministerstvo, pokud prokáže potřebné finanční,

³⁷ Podmínky podrobněji upravují § 178-180

Rozvojová oblast	Charakter činnosti	Činnost	Právní předpis	Ustanovení právního předpisu	Specifikace činnosti dle zákona
			zákon)		materiální a personální zabezpečení jejich činnosti orgánu, který vede rejstřík škol a školských zařízení.
Zdravotnictví a sociální péče	právo	koordinace a řízení poskytování sociálních služeb	č. 108/2006 Sb., o sociálních službách	§ 94, písm. a), b), c)	Obec a) zjišťuje potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území, b) zajišťuje dostupnost informací o možnostech a způsobech poskytování sociálních služeb na svém území, c) spolupracuje s dalšími obcemi, kraji a s poskytovateli sociálních služeb při zprostředkování pomoci osobám, popřípadě zprostředkování kontaktu mezi poskytovatelem a osobou.
Zdravotnictví a sociální péče	povinnost	dodržování opatření uložených v lázeňském místě lázeňským statutem	č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon)	§ 28 odst. 4	Obce, na jejichž území bylo stanoveno lázeňské místo, jsou povinny dbát na dodržování opatření uložených v lázeňském místě lázeňským statutem; za tím účelem zřizují podle zvláštního právního předpisu lázeňskou komisi.
Kultura a sport	právo	vytváření podmínek pro sport - rozvoj sportu pro všechny	č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu	§ 6	Obce ve své samostatné působnosti vytvářejí podmínky pro sport, zejména: a) zabezpečují rozvoj sportu pro všechny a přípravu sportovních talentů, včetně zdravotně postižených občanů,

Rozvojová oblast	Charakter činnosti	Činnost	Právní předpis	Ustanovení právního předpisu	Specifikace činnosti dle zákona
					b) zajišťují výstavbu, rekonstrukce, udržování a provozování svých sportovních zařízení a poskytují je pro sportovní činnost občanů, c) kontrolují účelné využívání svých sportovních zařízení, d) zabezpečují finanční podporu sportu ze svého rozpočtu.
Kultura a sport	povinnost	péče o kulturní památky v obci	č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči	§ 30 odst. 1	Obec pečuje o kulturní památky v místě a kontroluje, jak vlastníci kulturních památek plní povinnosti uložené jim tímto zákonem. Obec vychází přitom z odborných vyjádření odborné organizace státní památkové péče.
Doprava	povinnost	vlastnictví místních komunikací na území obce	č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích	§ 9 odst. 1	Vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba.
Doprava	povinnost	zajištění dopravní obslužnosti veřejnou dopravou	č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících	§ 3 odst 1 a 3	(1) Kraje a obce ve své samostatné působnosti stanoví rozsah dopravní obslužnosti a zajišťují dopravní obslužnost veřejnými službami v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou a jejich propojením. (3) Obec zajišťuje dopravní obslužnost ve svém územním obvodu nad rámec dopravní obslužnosti území kraje. Obec může zajišťovat veřejné služby v přepravě cestujících veřejnou drážní osobní dopravou a veřejnou linkovou dopravou mimo svůj územní obvod, pokud je to potřeba pro zajišťování dopravní obslužnosti obce a se souhlasem kraje a obcí, které mají uzavřenou smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících a jejichž územní obvod je zajišťováním služeb dotčen.

Rozvojová oblast	Charakter činnosti	Činnost	Právní předpis	Ustanovení právního předpisu	Specifikace činnosti dle zákona
Technická infrastruktura	povinnost	vydávání obecně závazné vyhlášky pro zásobování vodou	č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích	§ 26 odst. 1	Obce v samostatné působnosti a) dbají o rozvoj vodovodů a kanalizací, odpovídající potřebám obce, zajištěním jeho zapracování do závazné části územně plánovací dokumentace obce v souladu s plánem rozvoje vodovodů a kanalizací, b) vydávají obecně závazné vyhlášky ve věcech stanovených tímto zákonem (§ 9 odst. 11, § 20 odst. 4).
Životní prostředí	povinnost	podporování EVVO	č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí	§ 13 odst. 2	Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy spolu s dalšími ústředními správními úřady, kraje a obce v samostatné působnosti jsou povinny podporovat environmentální vzdělávání, výchovu a osvětu vycházející z principů udržitelného rozvoje zajišťované prostřednictvím státních i nestátních organizací.
Životní prostředí	ostatní	obecní úřady vykonávají veřejnou správu v oblasti odpadového hospodářství	č. 185/2001 Sb., o odpadech	§ 71 písm. k)	Veřejnou správu v oblasti odpadového hospodářství vykonávají I) obecní úřady a újezdní úřady. ³⁸

³⁸ Jde o přenesenou působnost.