



Evropská unie  
Evropský sociální fond  
Operační program Zaměstnanost

**SMO**  
SVAZ MĚST A OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY

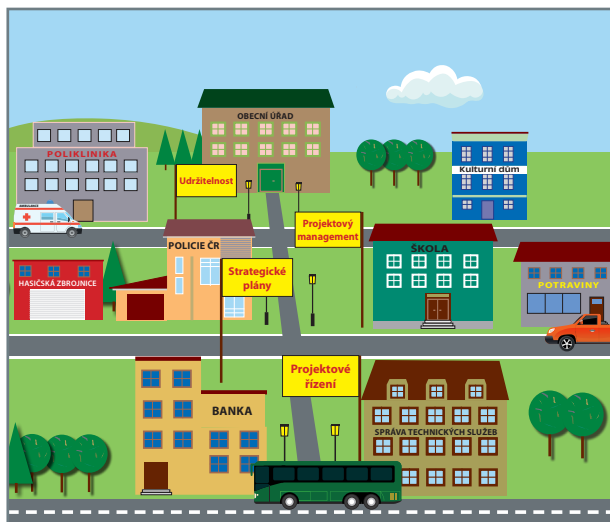
**ESO**  
efektivní správa obcí

# PROFIS

## Projektové řízení Finanční management Strategické řízení

Mgr. Aleš Přichystal

JUDr. Jan Horník, Ph.D.



Prosinec 2022



# Obsah

<b>Projektové řízení měst a obcí</b>	<b>9</b>
<b>1 Úvod do projektového řízení</b>	<b>9</b>
1.1 Historie projektového řízení	10
1.2 Jaký je rozdíl mezi projektovým řízením a liniovou strukturou řízení v úřadě	11
<b>2 Investiční a neinvestiční projekty</b>	<b>12</b>
2.1 Životní cyklus projektu	13
<b>3 Předinvestiční (předprojektová, přípravná) fáze</b>	<b>13</b>
3.1 Eliminace rizik	16
3.2 Role projektového manažera a projektového týmu	17
3.3 Podání projektové žádosti	19
3.4 Hodnocení projektu a rozhodnutí	20
3.5 Na co si dát pozor při přípravě projektových žádostí	22
<b>4 Investiční (projektová, realizační) fáze</b>	<b>23</b>
4.1 Povinná publicita projektu	26
<b>5 Fáze poprojektová (provozní, udržitelnost projektu)</b>	<b>27</b>
5.1 Ukončení a udržitelnost projektu	27
5.2 Archivace projektové dokumentace	27
<b>6 Literatura</b>	<b>28</b>
6.1 Metodiky	29
<b>Finanční management</b>	<b>31</b>
<b>1 Základy finančního managementu</b>	<b>31</b>
<b>2 Základní zásady hospodaření s majetkem obce</b>	<b>32</b>
<b>3 Orgány obce a rozdělení jejich kompetencí</b>	<b>33</b>
3.1 Orgány obce	33
3.2 Rozdělení kompetencí mezi orgány obce	34
<b>4 Záměry a cena obvyklá</b>	<b>35</b>
4.1 Záměry	35
4.2 Cena obvyklá	37

<b>5 Schvalování a uzavírání právních jednání – usnesení, smlouva, doložka, razítko, podpis</b>	<b>38</b>
5.1 Usnesení	38
5.2 Smlouva	40
5.3 Doložka	40
5.4 Razítko	41
5.5 Podepisování smluv	41
<b>6 Zadávání veřejných zakázek z pohledu čísel ve vazbě na předběžnou řídicí kontrolu a registr smluv</b>	<b>43</b>
6.1 Zadávání veřejných zakázek	43
6.2 Rozpočtové krytí a předběžná řídicí kontrola	44
6.3 Zveřejnění smlouvy nebo objednávky	46
6.4 Vybrané praktické aspekty smluv o dílo	49
<b>7 Související aspekty</b>	<b>51</b>
7.1 Střet zájmů	51
7.2 Dozor a kontrola se zaměřením na přezkoumání hospodaření	52
7.3 Právo zastupitelů na informace	55
<b>8 Použitá literatura</b>	<b>55</b>
<b>Strategické plánování a řízení rozvoje obcí</b>	<b>57</b>
<b>1 Úvod do problematiky</b>	<b>57</b>
<b>2 Strategicky myslet – formulování strategie</b>	<b>58</b>
<b>3 Strategicky plánovat – vytvoření Programu rozvoje obce</b>	<b>62</b>
3.1 Analytické metody pro zpracování strategie (PESTLE, SWOT)	67
<b>4 Strategicky řídit – realizace Programu rozvoje obce</b>	<b>70</b>
4.1 Komunikace v procesu strategického řízení obce	73
<b>5 Místní Agenda 21 a role místní samosprávy</b>	<b>76</b>

# Úvod

*Nikdy nevíte,  
kdo má pravdu,  
ale všichni vědí,  
kdo je šéf a nese odpovědnost.*

Právě držíte v rukou příručku PROFIS – projektové řízení, finanční management a strategické řízení, která vás má seznámit a provést projektovým řízením, a to nikoliv z pohledu podnikatelského, ale samosprávného. Cílem obcí není tvořit zisk, ale starat se o spokojenost občanů. Majitelem obce není starosta, ale její občané. Starosta je pouze správcem.

Příručka je rozdělena do tří částí a každý starosta, místostarosta, zastupitel či úředník si v ní najde své – jak ten začínající, tak i ten zkušený.

V první části je představeno projektové řízení měst a obcí, které je postaveno na skutečnosti, že na řadu věcí se lze dívat jako na projekt – vybudování cyklostezky, postavení kulturního domu, ale třeba i zavedení nového vizuálu.

Druhá část se týká finančního řízení, které je značně odlišné od korporátního. Někdy i prodělek může být „kšeft“ a pro město velmi výhodný. Na druhou stranu je finanční řízení značně omezeno legislativou a zdoluhavým procesem. A pokud ho nedodržíte, hrozí například i neplatnost smluv. Najdete zde také pasáž zaměřenou na veřejné zakázky.

Třetí část je věnována strategickému plánování a rozvoji obce, a to včetně moderních nástrojů, jako je Agenda 21 či realizace Programu rozvoje města.

Věříme, že vám publikace pomůže naplnit heslo Tomáše Bati „Pokud chceš vybudovat velké dílo, vybuduj nejdříve sebe.“

Přejeme vám příjemné čtení a držíme palce v rozvoji obce.

kolektiv autorů

Svaz měst a obcí České republiky  
Praha, prosinec 2022  
ISBN 978-80-88375-22-7

---

## O autorech

**Mgr. Aleš Přichystal** je zkušený odborník na přípravu a řízení projektů spolufinancovaných ze Evropských strukturálních a investičních fondů se zaměřením na projekty ústřední státní správy a samospráv. Má dlouholetou praxi v roli projektového manažera, řídil projekty zejména ve veřejné správě. Je autorem řady odborných publikací a knih. Působil jako odborný garant a lektor mnoha kurzů pro státní správu a samosprávu.

**JUDr. Jan Horník, Ph.D.** je absolvent Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, kde působil v letech 2008–2010 jako interní doktorand katedry trestního práva (výuka trestního práva po dobu šesti semestrů). V minulosti působil též jako odborný asistent v Ústavu veřejného práva Paneurópské vysoké školy a v letech 2014–2015 působil jako akademický pracovník katedry trestního práva Policejní akademie České republiky v Praze.

V únoru 2008 nastoupil na legislativně-právní oddělení odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra (věnoval se zejména výkladu zákonů o obcích, o krajích, o hlavním městě Praze a o svobodném přístupu k informacím). Poté působil od března 2009 jako vedoucí oddělení kontroly na témže odboru (realizace kontrol výkonu samostatné působnosti svěřené územním samosprávným celkům a kontrol výkonu přenesené působnosti svěřené krajským úřadům). V letech 2006–2008 získal praktické zkušenosti s územní samosprávou jako člen zastupitelstva obce a člen kontrolního výboru.

Od října 2010 se věnoval problematice boje s korupcí (byl mj. spoluvůrcem Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 či Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014). Do dubna 2015 pracoval v Oddělení boje s korupcí Úřadu vlády České republiky. S odborem střetu zájmů a boje proti korupci Ministerstva spravedlnosti spolupracuje v současné době externě.

Jeho současné stěžejní působiště je město Dobříš, kde působí jako tajemník městského úřadu. Působí rovněž jako lektor a člen zkušebních komisí pro ověřování zkoušek zvláštní odborné způsobilosti. Je autorem publikací a článků jak z oblasti územní samosprávy, tak z oblasti boje s korupcí.





# Projektové řízení měst a obcí

Mgr. Aleš Přichystal

## 1 Úvod do projektového řízení

Celá řada investičních, ale i neinvestičních akcí, které jsou uskutečňovány městy a obcemi, je realizována prostřednictvím krajských, národních, ale zejména tzv. evropských dotačních fondů. Nezbytnou podmínkou pro získání takových dotací je zavedení tzv. **projektového řízení**. V podstatě vždy se používá u projektů, které jsou spolufinancované ze Strukturálních a investičních fondů Evropské unie (SIF EU).

Co vlastně projekt je? Podle jedné z definic je projekt jedinečný, časově, nákladově a zdrojově omezený proces realizovaný za účelem naplnění projektových cílů, v požadované kvalitě a v souladu s požadavky poskytovatele dotace.

Základním pojmem v projektovém managementu je „**projekt**“. Existují jeho různé definice, které se od sebe odlišují podle jeho použití, zda se projekt realizuje v rámci veřejné správy či v soukromé sféře. Asi nejvýstižnější definice je z dílny mezinárodního sdružení národních asociací projektových manažerů IPMA: „Projekt je jedinečný časově, nákladově a zdrojově omezený proces realizovaný za účelem vytvoření definovaných výstupů (naplnění projektových cílů) v požadované kvalitě a v souladu s platnými standardy a odsouhlasenými požadavky“.

Projektem v manažerském slova smyslu rozumíme systém činností, směřujících k dosažení určitého jedinečného cíle za pomoci přidělených zdrojů v rámci organizace.

Projekt má několik vlastností, které ho odlišují od běžného fungování úřadu:

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

## 1.1 Historie projektového řízení

Prvopočátek projektového řízení vznikl ze základních principů managementu v druhé polovině 19. století díky velmi rychlému růstu podnikání. Velmi podstatným impulzem k tvorbě a rozvoji metodiky řízení projektů byly rozsáhlé státní projekty. Na počátku 20. století se začalo uvažovat nad zefektivněním práce, proto docházelo k jejímu analyzování, které vedlo k podstatným změnám – nedocházelo již k prodlužování pracovní doby pracovníků, ale bylo vyžito zefektivnění procesů. V období 1. světové války vychází také studie Henryho Gantta, kde se poprvé objevila dodnes oblíbená metoda grafického zobrazování posloupných činností v čase tzv. *Ganttův diagram*. Během 2. světové války se vytvářejí rozsáhlé vládní a vojenské projekty a s nimi také další metody projektového řízení. Po skončení války se tyto metody rozšířily do různých odvětví průmyslu s cílem obnovit a zvyšovat efektivitu podniků. V 60. letech změny v organizaci práce, komunikace a spolupráce napříč organizací vedla ke značnému zefektivnění práce.

Od 80. let se projektové řízení ve světě masivně rozšířilo díky rozvoji informačních technologií mezi všechny podnikatelské činnosti i do veřejné správy – tento trend můžeme pozorovat až do současnosti. A i když v průběhu let vzniklo mnoho modelů a přístupů, všechny mají společný základ: projektový manažer vede projekt, sestavuje tým a zajišťuje součinnost mezi různými odděleními úřadu.

Historie projektového řízení ve veřejné správě je bohatá. Jednou z nejvýznamnějších škol projektového řízení je britská škola zastoupená organizací *Office and Government Commerce*, která je nositelem a tvůrcem projektové metodiky *PRINCE2*<sup>®</sup> (Project IN Controlled Environment - projekt v řízeném prostředí). Metodika vznikla na sklonku minulého století v prostředí britské státní správy na základě zkušeností odborníků načerpaných za léta praxe v oblasti řízení projektů. Jde o nejrozšířenější metodiku projektového řízení v Evropě. Metodika je aplikovatelná pro všechny typy projektů jakéhokoliv rozsahu (projekty komunitního plánování, IT projekty, projekty marketingové, komunikační, osvětové, investiční, rozvojové a vzdělávací nebo volnočasové, sociální projekty apod.).

O projektovém managementu obecně se v České republice v oblasti veřejného a soukromého sektoru začíná mluvit v období konce 90. let minulého století, a to nejen v nadnárodních společnostech. Dnes dominuje zejména v oboru informačních technologií a ve veřejné správě. K dalšímu rozvoji došlo vstupem České republiky do Evropské unie (rok 2004), která vzájemnou spolupráci v jednotlivých zemích podporovala a stále podporuje množstvím přípravných a rozvojových projektů ve všech oblastech. V podstatě vždy se projektové řízení používá u projektů, které jsou spolufinancované z fondů Evropské unie.

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

Používá se k naplánování a realizaci složitých jednorázových akcí v požadovaném termínu za plánované náklady. Jedná se o způsob efektivního dosahování změn.

Projektové řízení není ale vhodné ve všech případech. Jeho aplikace je nevhodná hlavně tehdy, pokud se jedná o opakované či přímo rutinní činnosti nebo nevýznamné akce,

u kterých je nízké riziko. Nevhodné je jeho použití také v mimořádných či krizových situacích, kdy je vhodnější použít **krizové řízení**. Využití projektového řízení je také nevhodné, pokud jsou činnosti dlouhé – např. delší než tři roky.

Charakteristikami projektového managementu jsou systémový přístup (zasazování jevů do širších souvislostí) a metodický a systematický postup řízení projektů. Typické je využívání strukturování (problémů i času) a přiměřených prostředků (metod, procesu řízení) tak, aby byly adekvátní prvku, který je řízen. Další charakteristikou je týmová práce, která je založena na interdisciplinaritě. Projektový management plně užívá informační technologie a aplikuje zásady trvalého zlepšování. Integruje finanční a lidské zdroje a procesy.

Projektový management má tyto základní prvky: předmět projektu, čas, náklady, zdroje, míra neurčitosti rizika, kvalita realizovaných výstupů.

Projektový management se dá s velkou výhodou uplatnit tam, kde je využitelná jeho systémovost vyznačující se důkladnou přípravou. Naopak není vhodný k řízení opakujících se činností tam, kde se mnohem efektivněji dá využít klasických již dříve zavedených organizačních struktur a nevynikne tak jeho silná stránka.

## 1.2 Jaký je rozdíl mezi projektovým řízením a liniovou strukturou řízení v úřadě

Pro pochopení zásadního rozdílu mezi projektovým řízením a tím, co nazýváme „liniové řízení“, si musíme uvědomit, že úřady běžně využívají pro své řízení strukturu, jejímž typickým znakem je hierarchický způsob řízení (nadřízený x podřízený) s jasným stanovením pracovních povinností, tedy konkrétní službě veřejnosti. Míra a velikost změn prováděných v projektu však ve většině případů přesahuje rámec odpovědnosti jednotlivých oddělení/útvárů liniové struktury. Pro realizaci těchto změn proto není liniová struktura příliš vhodná.

V liniových strukturách se většinou využívají zažitá, ověřená pracovní postupy a stereotypy, převažuje zde přirozený odpor zaměstnanců ke změnám, je zde obava riskovat a zároveň je u zaměstnanců více oceňována „poslušnost“ před kreativitou.

Jaké jsou hlavní znaky, které odlišují standardní rutinní řídicí postup vedoucích pracovníků (tedy liniové řízení) od řízení projektového:

- zadání úkolu se opakuje v určitých intervalech
- lze využít zkušeností z předšlých období
- možná rizika jsou mnohem menší
- nenáročnost na flexibilitu
- časový rámec není přísně vymezen
- pravomoci jsou přesně definované ještě před vznikem úkolu

## 2 Investiční a neinvestiční projekty

Jaké jsou základní informace o rozdílech mezi investičními (obecně se označují jako „tvrdé projekty“) a neinvestičními (tedy „měkkými“) projekty?

Investiční projekty, často označovány jako tvrdé projekty, jsou běžně realizované ve veřejném, ziskovém i neziskovém prostoru. Nejčastěji jsou zaměřeny na výstavbu či nákup technologií, strojů či rekonstrukci nemovitostí. Předmětem je pořízení dlouhodobého majetku jak hmotného, tak i nehmotného. Tyto projekty jsou často řízeny projektovým manažerem a velké množství těchto projektů je financováno alespoň částečně z dotačních zdrojů – potom jsou tyto projekty označovány také jako dotační projekty.

Jak název napovídá, **investiční projekty** se zaměřují na pořízení konkrétního investičního majetku (např. čističky odpadních vod s kanalizací, rozhledny, hasičského vozu atd.). Pravým smyslem není jen vlastní pořízení investice, ale její následné využití. Investiční projekty vyžadují zpracování studie proveditelnosti a další stavebně-projektové nebo technické dokumentace. V tomto případě je nutné počítat se spolufinancováním z vlastních zdrojů atd. K této skupině projektů patří např. projekty rozvojové (zavedení nové technologie), nebo infrastrukturní (výstavba dálnic, železnic, vodovodu, ČOV, zavedení plynu aj.)

**Neinvestiční projekty** jsou zaměřeny na přímé činnosti – například vzdělávací aktivity. Výstupy projektu se tak využívají již během realizace projektu. Pokud se v projektu pořízuje nějaká investice (běžně to mohou být počítače, dataprojektor, interaktivní tabule...), je to bráno pouze jako podpůrná aktivita. Většina neinvestičních projektů nevyžaduje spolufinancování a nemá stanovenou dobu udržitelnosti. Do této skupiny např. patří projekty, které se zaměřují do oblasti poskytování sociálních, zdravotních služeb, vzdělávací nebo kulturní aktivity, volný čas, aj.

### Investiční projekt:

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

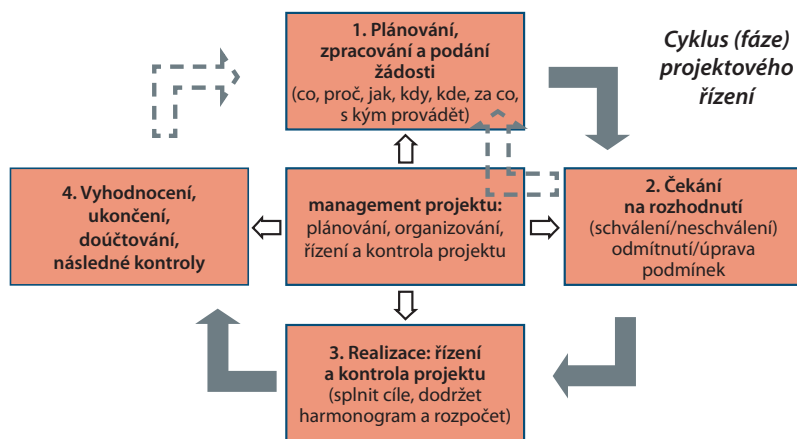
### Neinvestiční projekt

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

## 2.1 Životní cyklus projektu

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

*Schéma: Jednotlivé fáze dotačního projektu z hlediska žadatele (Zdroj: Půček, Ochrana a kol., 2009)*



Ačkoliv je pro projekt typické, že je jednorázový, a tím se liší od jiných rutinních manažerských činností a je zároveň i unikátní, z pohledu řízení však mají všechny projekty některé společné znaky – probíhají v určitých fázích. Sled těchto fází je nazýván životním cyklem projektu. Životní cyklus projektu je uváděn jako prostředek k definování začátku a konce projektu a jeho fází.

Jaké jsou jednotlivé fáze životního cyklu produktu projektu:

1. Předinvestiční (předprojektová, přípravná) fáze
2. Investiční (projektová, realizační) fáze
3. Fáze poprojektová (provozní, udržitelnost projektu)

## 3 Předinvestiční (předprojektová, přípravná) fáze

Předprojektová fáze projektu označuje období od vzniku úvodní myšlenky na projekt až po jeho formální zahájení. V tomto časovém období musí být vykonána celá řada aktivit, bez nichž není možné připravit a podat projektovou žádost, pokud chceme čerpat na projekt finance z některého dotačního programu. Tato fáze je důležitá, protože dochází

k vytváření základních předpokladů pozdější realizace projektu. Výchozím předpokladem je soulad projektu s cíli identifikovanými v rámci strategického řízení.

V době přípravy projektu je nezbytné ho zvážit z pohledu času, peněz a lidských zdrojů. To znamená, že vedení obce se musí zamyslet nad tím, zda je projekt vůbec realizovatelný s ohledem na vnitřní a vnější situaci – zda je dostatek finančních zdrojů (vlastní rozpočet, bankovní úvěr, dotační titul), zájem cílové skupiny o zapojení do projektu nebo využití výsledků (napojení na kanalizaci, účast na školení úředníků atd.), schopnost vytvořit kvalitní projektový tým, zajistit si dodavatele prací, služeb nebo technologií.

V této první fázi je zapotřebí pečlivě si rozmyslet, co je cílem projektu, jaký je plánovaný přínos, proč je vhodné předložit návrh projektu právě do této aktuální výzvy konkrétního Operačního programu, jak bude projekt realizován, v jakých termínech (začátek a konec projektu, harmonogram), kde se budou činnosti uskutečňovat, jaké náklady jsou s projektem spojeny (rozpočet projektu), jaké zdroje je možné na něj vynaložit (míra spolufinancování, průběžné financování), a kdo se bude na aktivitách podílet (složení projektového týmu, dodavatelé).

Je nutné si předem naplánovat nejen finanční rozpočet a finanční rizika, ale také způsob finanční kontroly. V této fázi občas můžeme zjistit, že náš projekt je sice dobře připravený a měl by jistě i velký přínos pro obec nebo město, ale je bohužel naprosto nevhodný pro předložení do konkrétní výzvy na předkládání žádostí o spolufinancování (tedy, že náš projekt neodpovídá zadáním výzvy nebo Příručky pro žadatele a příjemce, což je základní dokument každého Operačního programu). Výsledkem této fáze má být zpracování a podání žádosti.

V této etapě je zapotřebí vypracovat a následně předložit vedení a zastupitelstvu obce řadu základních projektových dokumentů. Jedním z nejdůležitějších je **Studie proveditelnosti**. Ta obsahuje informace potřebné pro celkové vyhodnocení investičního projektu a souhrnně popisuje projektový záměr. Studie má za úkol zhodnotit různé alternativy a posoudit uskutečnitelnost daného investičního projektu a poskytnout veškeré podklady pro investiční rozhodnutí. Je nástrojem pro posouzení návrhu projektu zejména z ekonomického a technického hlediska.

Studie proveditelnosti (SP, anglicky *Feasibility Study*), někdy označovaná jako technicko-ekonomická studie, je další z nástrojů využívaných v projektovém managementu k posouzení investičního záměru. Úkolem SP je zhodnocení a posouzení různých alternativ investičního projektu a poskytuje tak podklad pro investiční rozhodnutí, zároveň je nástrojem pro posouzení návrhu projektu z hlediska technického i ekonomického. Jejím cílem je ověřit, zda zvolená varianta byla tou nejlepší možnou, zda byly správně odhadnuty finanční prostředky na realizaci projektu a zda je udržitelnost projektu trvalá. Součástí je identifikace rizik. Mimo jiné ověřuje realizovatelnost projektu, také např. z právního hlediska a dalších.

Její součástí může být **Analýza nákladů a přínosů** (anglicky *Cost Benefit Analysis* – CBA). Analýza nákladů a přínosů porovnává náklady a přínosy projektu, tedy efektivnost plánovaných výdajů. Vyhodnocuje nejen smysluplnost projektu a jeho realizovatelnost z finančního hlediska, ale také pravděpodobnost úspěchu. Analýza nákladů a přínosů je běžnou součástí projektů z některých operačních programů. Odborníci vidí jako hlavní

výhodu této metodiky její otevřenost, tzn. u všech ukazatelů je možno zjistit parametry, které byly použity pro jejich výpočet a způsob stanovení jejich výše.

Studie proveditelnosti ve veřejné správě má stejný účel jako v případě komerčních projektů, avšak v případě dotačních projektů navíc slouží poskytovateli dotace, přičemž musí splňovat požadovanou formu daného poskytovatele. Jejím cílem je tedy ověřit, zda byla vybrána nejlepší možná varianta; byly přesně odhadnuty potřebné finanční prostředky na realizaci projektu; byla prokázána udržitelnost investice a byla identifikována rizika.

Studie proveditelnosti, která je obvykle vyžadována po žadatelích o dotace, má následující závaznou osnovu:

1. Titulní stránka a úvod
2. Výchozí stav, zdůvodnění realizace projektu a analýza jeho potřebnosti
3. Popis projektu a jeho aktivit /etap
4. Management projektu a projektový tým
5. Technické a technologické řešení projektu
6. Kritéria výběru varianty, vyhodnocení variant
7. Harmonogram realizace projektu
8. Finanční a ekonomická analýza
9. Hodnocení efektivity a udržitelnosti projektu
10. Analýza a řízení rizik
11. Vliv projektu na životní prostředí vliv a rovné příležitosti
12. Upozornění a doporučení

V rámci dotačního managementu navíc obsahuje kapitulu „Soulad projektu s požadavky výzvy a operačního programu“.

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

**Rozpočet projektu** popisuje strukturu financování projektu v jednotlivých letech realizace včetně členění celkových výdajů na způsobilé a nezpůsobilé (uznatelné a neuznatelné náklady). V položkovém rozpočtu projektu se uvádí veřejné financování, tj. podíly, kterými do rozpočtu projektu přispějí fondy EU nebo státní, krajské, městské a obecní rozpočty. Rozpočet je obvykle součástí studie proveditelnosti a projektové žádosti.

Popis toho, jak budeme řídit **rizika a problémy v projektu** je součástí Studie proveditelnosti zpracované při jeho přípravě. Náplní této části studie proveditelnosti je vypracování přehledu možných rizik, jejich členění a analýza z pohledu jejich předpokládaného výskytu a závažnosti následků.

Nová rizika se však mohou objevit i v dalších etapách projektu. Cílem řízení rizik je podchytit rizika projektu, vyhodnotit pravděpodobnost jejich vzniku a závažnost dopadů, naplánovat akce směřující ke snížení pravděpodobnosti vzniku rizikové události a akce směřující ke zmírnění negativních dopadů rizikové události, pokud nastanou.

## Mapa rizik

Mapa rizik slouží ke grafickému znázornění katalogu rizik – míry dopadu „D“, pravděpodobnosti výskytu „P“ a stupně významnosti „V“ identifikovaných rizik. Mapa rizik je promítnuta v tabulce, ve které je zobrazeno rozložení jednotlivých rizik do definovaných kategorií významnosti rizik. Nejvíce identifikovaných rizik spadá do kategorie „Běžná rizika“. Přesto je kladen důraz na eliminaci všech identifikovaných rizik, protože mohou v případě vzájemného souběhu negativně ovlivnit projekt.

Nepřijatelný	5	F.4		B.1		
Velmi významný	4	A.2, B.2, B.5, C.4, C.6, D.4, E.1, F.1, F.2, F.3	G.1, G.3, G.4, G.5, G.6			
Významný	3	A.1, A.3, C.3, C.7, D.2, D.3	E.2	B.4, G.2	B.3	
Drobný	2	D.1	C.1, C.2			
Téměř nezatelný	1			C.5, D.5		
Dopad		1	2	3	4	5
Pravděpodobnost		Téměř nemožná	Výjimečně možná	Běžně možná	Pravděpodobná	Hraničící s jistotou

### 3.1 Eliminace rizik

Na analýzu rizik navazují opatření, jejichž cílem je úplná eliminace potenciálních rizik nebo alespoň jejich minimalizace do podoby, která již projekt zásadně neovlivní a neohrozí jeho průběh. Taktika řízení rizik spočívá ve výběru nejvhodnějšího postupu pro zvládnutí příslušného rizika. Zvládnutí rizika spočívá obecně ve snižování jeho dopadu anebo jeho pravděpodobnosti výskytu. Pro kritická rizika se stanovují tzv. generické taktiky k jejich zvládnutí výběrem jedné z dále uvedených metod:

- vyloučení rizika – zákaz vybraných rizikových aktivit a procesů;
- snížení rizika – snížení velikosti dopadu např. pojištěním rizika;
- přenos rizika – redukce rizika snížením pravděpodobnosti nežádoucích událostí;
- přijetí rizika – akceptace rizika na stávající úrovni bez dalších aktivit.

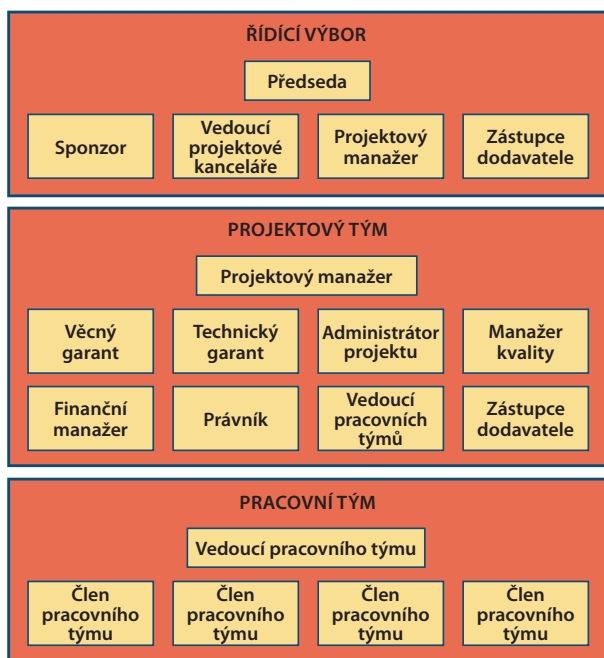
Volba základní taktiky vychází z disponibilních možností, jakými vůbec lze v principu snížit dopad a pravděpodobnost konkrétního rizika.

Smyslem základních taktik je především uvědomění si možnosti pro snižování významnosti rizika (tj. směru zamýšleného posunu pozice rizika v mapě rizik, a to prostřednictvím snižování jeho pravděpodobnosti anebo dopadu s cílem posunout „pozici“ rizika v mapě rizik co nejvíce k počátku).



### 3.2 Role projektového manažera a projektového týmu

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



Na přípravě, realizaci a následném vyhodnocení projektu se podílí odborníci různých kvalifikací – často to jsou osoby, které za běžných okolností spolu nespolupracují. Tito lidé tvoří projektový tým, v jehož čele stojí manažer projektu. Projektový manažer řídí projekt a zodpovídá celkově za průběžné plnění kontraktu. Manažer projektu práce v týmu řídí, ale sám je nevykonává. Je vybrán vrcholovým managementem (zadavatelem projektu). Jeho úkolem je řízení, plánování, organizování, kontrola a komunikace – s poskytovatelem dotace, vedením obce, liniovými pracovníky úřadu, členy projektového týmu, s dodavateli, koncovými uživateli a širokou veřejností.

Nejdůležitější roli v projektovém týmu sehrává Manažer projektu, který:

- zajišťuje každodenní řízení a komunikaci se všemi stranami v rámci projektu;
- řídí projektové týmy a svolává koordinační rady

- průběžně identifikuje rizika projektu a navrhuje způsoby jejich eliminace
- sestavuje a aktualizuje harmonogram (projektový plán) projektu;
- kontroluje a vyhodnocuje plnění úkolů
- kontroluje klíčové okamžiky projektu (milníky) a po ukončení každé fáze nebo ke stanovenému datu (milníku) prezentuje ŘV výsledky
- podílí se na administraci akceptačních řízení v rámci projektu;
- odpovídá za vedení agendy změnových řízení a eskalační procedury;
- pro projekty spolufinancované z ESIF odpovídá za dodržování pravidel čerpání a obecně dodržení všech pravidel daného OP/výzvy;
- provádí kompletní požadované dokumentace dle pravidel OP;
- provádí průběžný dohled, zpracování Zpráv o realizaci projektu/Monitorovacích zpráv
- odpovídá za dodržování schváleného rozpočtu projektu;
- odpovídá za správnou komunikaci směrem vně projektu;
- zajišťuje informování o projektu v interním prostředí a podklady pro komunikaci směrem k veřejnosti
- řídí lidské zdroje na projektu;

Pro roli PM musí být vždy stanoven zástup.

Druhou nejčastější funkcí v projektovém týmu je Finanční manažer, ten:

- odpovídá za dodržování rozpočtových pravidel a rozpočtové kázně
- plánuje a koordinuje čerpání finančních zdrojů;
- zajišťuje vykazování stavu čerpání finančních zdrojů, zejména směrem k poskytovateli podpory;
- kontroluje, zda je na rozpočtové položce projektu dostatek prostředků, předkládá podklady pro plán rozpočtu organizace;
- zjišťuje dodržení termínů pro úhradu faktur
- spolupracuje na závěrečném vyhodnocení projektu a celkově v průběhu projektu na zpracování veškerých zpráv;
- garantuje zachování a doložení auditní stopy jednotlivých nákupů;

Pokud není role obsazena, přebírá její náplň Projektový manažer.

Jedním z prvních kroků projektového manažera v prostředí veřejné správy bude vytvoření pracovního kolektivu, tedy projektového týmu, který má následně za úkol zvládnout náročný cíl limitovaný časem, náklady a kvalitou. Projektový tým se skládá z odborníků z řady oblastí a zároveň různých charakterových vlastností. Je tedy zcela přirozené, že zde může docházet k situacím, které budou klást na manažera projektu nejen odborné nároky, ale také nároky na znalosti z oblasti řízení lidských zdrojů a psychologie.

Projekt sebou také někdy nese potřebu změn v organizaci, které nejsou všemi zaměstnanci úřadu vítány, velmi těžko se s novou situací vyrovnávají a mohou být zdrojem problémů a konfliktů.

Úspěch projektu je tedy dán nejen kvalitou jednotlivců uvnitř projektového týmu, ale také okolím. Tyto skutečnosti teoreticky mohou vést ke vzniku bariér budování tvůrčího prostředí ze strany řídicích úrovní organizační struktury:

- nedostatečná podpora projektu ze strany nejvyšších projektových autorit, sponzora projektu nebo vrcholového managementu zúčastněných projektových stran,
- neochota v delegování autority, z nadměrného perfekcionismu,
- přemíra tvrdého direktivního řízení, nedostatek diskuse, převládající individualismus,
- nadměrná demokratičnost řízení tam, kde tento přístup není vhodný,
- nevhodné manažerské taktiky v řízení a kontrole, špatně nastavené priority,
- nevhodně nastavené kanály a pravidla distribuce informací,
- neočekávané negativní vlivy z okolí projektu,
- neproduktivní soutěž o získání osobního vlivu mimo výchozí přidělení autorit,
- krize, spěch, neorganizovanost, nedostatek personálu,
- mezilidské konflikty, nedostatek osobní tolerance a trpělivosti.

### 3.3 Podání projektové žádosti

Poslední částí předprojektové etapy života projektu je vlastní podání projektové žádosti. Konkrétní forma a struktura žádosti o dotaci závisí na poskytovateli dotace. Obvykle má žádost o dotaci tyto části, které mají svá specifika pro investiční a neinvestiční projekty:

- identifikace žadatele: IČO, adresa, kontakty, další dle specifikace jednotlivých Operačních programů....
- stručný popis projektu: stručně cíle, klíčové aktivity a plánované výstupy projektu
- zdůvodnění potřeby projektu: výchozí situace, co je potřeba změnit
- cíle projektu: čeho má realizace projektu dosáhnout
- popis fází projektu: etapy, klíčové aktivity
- kvantifikace výstupů projektu: výstupy a výsledky projektu musí být v souladu s programem podpory a výzvou k předkládání projektů, do které žádost píšeme, a musí navazovat na cíle projektu
- řízení projektu: proces, ve kterém jednotlivci nebo organizace využívají své zdroje k realizaci projektů; způsob plánování a realizace aktivit, které je potřeba uskutečnit v požadovaném termínu s plánovanými náklady tak, aby bylo dosaženo nadefinovaných cílů
- projektový tým: složení a úkoly projektového týmu
- rozpočet: rámec pro čerpání zdrojů projektu, vychází z předpokládaného plánu projektu a postupně se konkretizuje. Dodržování schváleného rozpočtu je průběžně kontrolováno
- přílohy

Množství a typ požadovaných **příloh projektové žádosti** se liší v závislosti na konkrétním programu podpory (Operačním programu), ve kterém projekt předkládáme. Některé přílohy mají předepsanou strukturu (příslušnou dotační výzvou), jiné jsou pouze kopie, ověřenými kopiemi či originály různých dokumentů.

Příklady možných příloh: doklad o právní subjektivitě předkladatele a partnerů, oprávnění k činnosti, čestná prohlášení, smlouva o spolupráci mezi partnery projektu, účetní

výkazy, uzávěrky, daňová přiznání, stavebně-projektové dokumentace, energetický audit, stavební povolení, EIA, eCBA analýzy a další.

**Obrázek: ukázka seznamu příloh u investičního projektu**

Pořadí přílohy	Číslo přílohy	Název	Požadovaná příloha	Doložena	Nerelevantní
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
001	1	Dokument pro finanční a ekonomické ...	Ekonomické hodnocení	<input checked="" type="checkbox"/>	
002	2	Doklady o právní subjektivitě žadatele	Právní subjektivita	<input checked="" type="checkbox"/>	
003	3	Podklady pro posouzení finančního zd...	Finanční zdraví	<input checked="" type="checkbox"/>	
004	4	Územní rozhodnutí s vyznačením naby...	Územní rozhodnutí	<input checked="" type="checkbox"/>	
005	5	Kompletní dokumentace ke stavebním...	Stavební řízení	<input checked="" type="checkbox"/>	
006	6	Položkový stavební rozpočet - tabulko...	Rozpočet	<input checked="" type="checkbox"/>	
007	7	Doklad o partnerství	Kompetence		<input checked="" type="checkbox"/>
008	8	Čestné prohlášení žadatele o většinov...	Závazky	<input checked="" type="checkbox"/>	
009	9	Potvrzení/Souhlas řídicí struktury IPRM	Kompetence		<input checked="" type="checkbox"/>
010	10	Kompetence k poskytování sociálních ...	Kompetence		<input checked="" type="checkbox"/>
011	11	Potvrzení/čestné prohlášení o registra...	Kompetence		<input checked="" type="checkbox"/>
012	12	Povolení/čestné prohlášení k výkonu s...	Kompetence		<input checked="" type="checkbox"/>
013	13	Soulad s výstupy střednědobého plán...	Závazky		<input checked="" type="checkbox"/>
014	14	Čestné prohlášení o budoucím podání...	Závazky		<input checked="" type="checkbox"/>
015	15	Čestné prohlášení o způsobilosti podn...	Závazky		<input checked="" type="checkbox"/>
016	16	Čestné prohlášení o splnění jednotnéh...	Závazky		<input checked="" type="checkbox"/>
017	17	Posouzení příjmů projektu/Výpočet m...	Ekonomické hodnocení	<input checked="" type="checkbox"/>	
018	18	Výpis z/čestné prohlášení o registraci ...	Závazky		<input checked="" type="checkbox"/>
019	19	Potvrzení zřizovatele příspěvkové orga...	Závazky		<input checked="" type="checkbox"/>
020	20	Doklad o památkové ochraně předmě...	Kompetence		<input checked="" type="checkbox"/>
021	21	Žádost o stavební povolení, příp. jiný ...	Stavební řízení	<input checked="" type="checkbox"/>	

Položek na stránku 25  Stránka 1 z 1, položky 1 až 21 z 21

Podání Projektové žádosti (žádosti o podporu) a veškerá komunikace mezi žadatelem a poskytovatelem dotace probíhá prostřednictvím aplikačního portálu ISKP21+, což je zkratka pro Informační Systém Konečného Příjemce (najdete jej na adrese: <https://iskp21.mssf.cz/>). Žadatel o dotaci se proto musí nejdříve zaregistrovat a seznámit se s fungováním celého prostředí. Postup pro podání žádosti o podporu v ISKP21+ je blíže vysvětlen v příloze Specifických pravidel u konkrétní výzvy.

### 3.4 Hodnocení projektu a rozhodnutí

Poté, co je žádost o dotaci podána, čeká žadatel na rozhodnutí, zda jeho projekt uspěl v konkurenci ostatních projektů a zda bude spolufinancován. Tato fáze tedy může být poměrně dlouhá – může trvat i více jak 6 měsíců.

Žádost o podporu je nejdříve posuzována z hlediska splnění podmínek přijatelnosti a formálních náležitostí a věcného hodnocení. Kritéria formálních náležitostí a přijatelnosti mají podobu vylučovacích kritérií v podobě splněno/nesplněno. V případě nesp-

nění jednoho či více kritérií při kontrole formálních náležitostí a přijatelnosti je žadatel vyzván k doplnění (nikoliv k dopracování) žádosti o podporu. V případě chybějících nebo nesprávně vložených příloh (event. prázdných dokumentů) je žadatel vyzván k doplnění a opravě. Pokud žadatel doloží chybějící povinnou přílohu prokazatelně vytvořenou před datem podání první verze žádosti o podporu, je akceptována a hodnocení pokračuje. Pokud žadatel ve stanovených lhůtách přílohu nedoloží, nebo bude zjevné, že byla vytvořena po okamžiku podání první verze Žádosti o podporu, je tato vyřazena z hodnocení bez možnosti další opravy.

V druhém fázi hodnotícího procesu jsou projekty jsou posuzovány minimálně 2 nezávislymi externími hodnotiteli – odborníky na danou problematiku – kteří přidělí určitý počet bodů v rámci jednotlivých kritérií. Model věcného hodnocení má podobu bodového hodnocení v rozsahu 0–100 bodů. Pokud se hodnocení zpracovaná zapojenými 2 hodnotiteli odlišují nad stanovený limit, musí být zajištěno arbitrážní hodnocení, které provádí třetí hodnotitel – arbitr. Arbitrem zajišťujícím arbitrážní hodnocení nesmí být žádný z dosavadních zpracovatelů hodnocení, jejichž rozdílnost si zapojení arbitra vyžádala.

Pokud byla zpracována pouze 2 hodnocení, výsledný počet bodů, který žádost získala, je průměrem bodů přidělených v těchto hodnoceních (např. první hodnotitel udělil projektu 90 bodů, druhý hodnotitel 80 bodů, konečný výsledek je tedy 85 bodů). Jestliže byla zpracována nejprve 2 hodnocení a pak ještě třetí hodnocení, kdy arbitr neměl k dispozici hodnocení svých předchůdců, výsledný počet bodů, který žádost získala, je průměrem bodů přidělených ve 2 z těchto 3 hodnocení, a to těch, které jsou si bodově blíže. Hodnocení, které se ukázalo jako extrémní (nejvíce vzdálené zbylým dvěma), je zneplatněno, do výpočtu nevstupuje. Ve výjimečném případě, kdy by odstupy mezi těmito 3 hodnoceními byly identické, výsledný počet bodů vychází ze všech 3 hodnocení.

Pokud žadatel nesouhlasí s výsledkem věcného hodnocení, může se proti negativnímu výsledku odvolat a podat žádost o přezkum.

O výsledku hodnocení je žadatel informován elektronicky prostřednictvím aplikace IS KP21+. Na obrazovce identifikace operace lze sledovat proces hodnocení prostřednictvím informace o stavu projektu.

Po věcném hodnocení všech projektů zasedá výběrová komise (VK), která se skládá z pracovníků řídicího orgánu (ministerstev) jednotlivých Operačních programů. Komise na základě věcného hodnocení a přiřazeného průměrného počtu bodů seřadí projekty do seznamu od největšího počtu bodů po nejmenší. Podle výše alokace (objem finančních prostředků) výzvy následně rozhodne o počtu úspěšných projektů, které budou doporučeny k financování. Jsou vybrány ty projekty, které dosáhly nejlepšího ohodnocení. Výběrová komise také rozhoduje o krácení či nekrácení rozpočtu projektu na základě připomínek hodnotitelů nebo rozhoduje o přezkumu žádosti o podporu na základě odvolání.

Z každého jednání výběrové komise vzniká zápis, který je následně zveřejněn u jednotlivých výzev k předkládání žádostí o podporu. Žadatel je také o výsledku jednání výběrové komise informován formou depeše (zprávy) v systému IS KP21+, kde projekt přejde do stavu:

1. Projekt je doporučen k financování – výběrová komise schválila žádost o podporu a projekt může získat dotaci

2. Projekt je zařazen do zásobníků projektů – jedná se o seznam projektů, které prošly věcným hodnocením, ale nemohly být podpořeny kvůli vyčerpané alokaci na danou výzvu. V případě, že některé schválené projekty nebudou realizovány, nebo bude dodatečně navýšena alokace výzvy, mohou být projekty ze zásobníku navrženy k financování.
3. Projekt není doporučen k financování – výběrová komise neschválila žádost o podporu a projekt nemůže získat dotaci. Žadatel má právo podat žádost o přezkum rozhodnutí výběrové komise. V žádosti o přezkum musí žadatel popsat důvody, proč nesouhlasí s rozhodnutím výběrové komise.

Jakmile je žádost o podporu schválena, poskytovatel dotace zašle na žadatele návrh rozhodnutí o poskytnutí dotace formou depeše, přičemž žadatel je povinen jeho znění odsouhlasit formou depeše a elektronicky podepsat čestné prohlášení, které je součástí Právního aktu/Rozhodnutí o přidělení dotace. Na základě tohoto právního dokumentu (vlastně smlouvy mezi poskytovatelem dotace a příjemcem) je spolufinancování z dotačního programu zajištěno a projekt je možné zahájit.

### 3.5 Na co si dát pozor při přípravě projektových žádostí

- Před zahájením prací si nejprve ověřit, zda je projekt relevantní vůči dotační výzvě, do které je předkládán (konzultovat s poskytovatelem dotace či zkušenou poradenskou firmou),
- Seznámit se s metodickými pokyny daného projektu,
- Předběžně si obodovat projekt dle hodnotících kritérií (dovíme se přibližně, zda má projekt šanci na úspěch),
- Zda stihne v termínu výzvy zajistit veškeré povinné přílohy v požadovaném rozsahu a kvalitě (pokud ne, tak nemá smysl projekt předkládat, neboť projekt bude vyřazen na formální kontrole),
- Ověřit si relevantnost a rozsah jednotlivých příloh (výzva od výzvy se liší požadavky na povinné a nepovinné přílohy),
- Ověřit si, zda projekt zakládá či nezakládá veřejnou podporu,
- Nepsat projekty tzv. přes kopírák (často se zkopírují chyby, dále musíme mít na paměti, že každý projekt je unikátní a vyžaduje specifický přístup,
- Pokud si žádost o dotaci nezpracováváte sami, tak si dobře vybrat poradenskou firmu (doporučíme ověřit reference),
- Komunikovat a řešit problémy včas (není nic horšího než řešit změny projektu v den uzávěrky dotační výzvy),

Pokud podceníme fázi přípravy projektu, tedy jeho plánování, zpracování a podání žádosti, snadno se dostaneme do problémů s naplněním cílů, dodržením nákladů nebo harmonogramu.

- Před finalizací si křížově pomocí checklistů zkontrolovat, zda máme v obálce/krabici kompletní žádost o dotaci včetně všech příloh,
- Nenechávat odevzdání projektu na poslední den (podání projektu může pak ohrozit výpadek proudu, dopravní zácpa, kolaps počítače, atd...),

## 4 Investiční (projektová, realizační) fáze

Realizační fáze je obdobím soustředěné činnosti, kdy se provádějí veškeré plány. Realizace projektu začíná tehdy, když jsou hotové vaše počáteční plány a když jste si zajistili potřebné zdroje (spolufinancování, u investičních projektů také průběžné financování). Realizační fáze je obvykle obdobím s nejvyššími výdaji prostředků, a proto budeme nejvíce potřebovat přesné kontrolní systémy. Klíčové činnosti vykonávané průběžně v této etapě jsou:

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

**Změny v realizaci projektu.** I když by měly být všechny dotační projekty předem kvalitně naplánované, může během jejich realizace dojít ke změnám. Je logické, že pokud by byl dotační projekt naplánován značně obecně, mohlo by se stát, že k žádným změnám nemusí dojít. Žadatelé jsou však nuceni projekt naplánovat do detailů, a tak během realizace dojde obvykle k tomu, že se musí něco udělat odlišně od původního plánu. Často tak dochází ke změnám v harmonogramu a rozpočtu. Někdy dochází i ke změnám v realizačních týmech, způsobu provedení nebo v hodnotách indikátorů.

V důsledku změn může být projekt posunut k vyšší kvalitě a lepším výsledkům nebo naopak ke snížení kvality a nižší úrovni dosažených výsledků (snížení monitorovacích ukazatelů). Pro dotační projekty je specifické, že o každé změně by měl vědět poskytovatel dotace a v jistých případech ji i odsouhlasit. Řízení změn má obvykle svá pravidla, která poskytovatel dotace uvádí ve svých podmínkách pro čerpání dotace, tedy v Příručce pro žadatele a příjemce nebo obdobném závazném dokumentu. Příjemce dotace je musí respektovat a včas a bezchybně je zahrnout do realizace projektu.

V případě, že v průběhu realizace projektu dojde ke změnám, které jsou v rozporu s podmínkami poskytnutí dotace, musíte tuto skutečnost neprodleně oznámit.

Nepodstatné změny projektu jsou takové, které neovlivní dosažení cílů projektu a povinnosti plynoucí z právního aktu. Nepodstatná změna může být provedena bez předchozího souhlasu poskytovatele dotace, příjemce však o změnách musí informovat v nejbližší Zprávě o realizaci projektu/monitorovací zprávě (není-li lhůta kratší), kde uvede zdůvodnění a datum účinnosti změny.

Podstatné změny projektu vyžadují změnu podmínek a rozhodnutí, často ve formě dodatku k právnímu aktu/rozhodnutí o poskytnutí dotace. Doporučuji z vlastní mnohaleté zkušenosti projektového manažera každou změnu projektu nejprve konzultovat s poskytovatelem dotace, aby bylo možné předejít případným negativním dopadům této změny

na poskytnutou podporu (dotaci). O provedení podstatných změn je zapotřebí předem požádat poskytovatele dotace a teprve po schválení je možné tyto změny provést!

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

**Monitoring projektů** probíhá v průběhu realizace projektu i po jeho ukončení. Monitoring a kontrolování je třeba chápat jako proces, který probíhá současně s realizací projektu. Tyto kontrolní procesy musí začít co nejdříve od zahájení realizace projektu zkoumáním a zjišťováním, zda jsou vytvořeny dostatečné podmínky pro dosažení projektových cílů a zda jsou projektové činnosti realizovány včas, v požadované kvalitě a v rámci rozpočtových nákladů. Monitoring bychom neměli chápat jako kontrolu, ale jako manažerský nástroj, který pomáhá správnému postupu projektu.

Monitoring projektu je tedy souhrn všech aktivit, které jsou zaměřeny na zjištění souladu výkonu realizačních složek projektu s projektovým plánem v těchto oblastech: kvalita, finance, rizika, zdroje a čas. Součástí tohoto procesu je rovněž kontrola rizik a případný návrh takového opravného opatření, které sníží pravděpodobnost vývoje rizikového stavu a uskutečnění rizikové situace, nebo alespoň sníží závažnost jeho případného dopadu. Cílem monitorování je identifikovat potenciální problémy ještě, než nastanou a navrhnout vhodnou nápravu viz řízení rizik a řízení změn.

Pro monitorování projektu je nezbytný sběr informací a předávání těchto informací členům projektového týmu prostřednictvím pravidelných koordinačních schůzek. V případě zjištěné odchylky od plánu musí dojít k vyhodnocení dopadů na projekt a k sjednání nápravy. Monitoring a kontrola mají přímou vazbu na rizika projektu. Je nutné monitorovat a kontrolovat právě ty oblasti, které byly analyzovány jako možná rizika projektu. Účelem je zmírnit rizika nebo je eliminovat. Výsledkem monitoringu a kontroly může být potřeba změny v projektu.

Monitorování a kontrola projektů ze strany řídicích orgánů jednotlivých Operačních programů je ustanovena v právním aktu, tj. v Rozhodnutí o poskytnutí dotace a také v příručce nebo v pravidlech pro žadatele a příjemce. Každý projekt, který je podpořen, se musí pravidelně v rámci monitorování a kontroly odevzdávat elektronicky **Zprávu o realizaci projektu** (ZOR) za dané monitorovací období příslušnému řídicímu orgánu nebo zprostředkujícímu subjektu v rámci systému ISKP21+. Časový harmonogram odevzdávání jednotlivých zpráv je uveden v elektronickém systému ISKP21+ u jednotlivých projektů. Počet ZOR se odvíjí podle počtu monitorovacích období a délky realizace projektu. Po ukončení etapy projektu nebo stanoveného monitorovacího období je nutné odevzdat ZOR společně se Žádostí o platbu (ŽoP).



Pokud příjemce podpory neodevzdá včas zprávu o realizaci projektu nebo ji nedoloží vůbec, i po napomenutí řídicího orgánu, hrozí mu sankce nebo také odnětí dotace v plné výši. Proto je nutné hlídat termíny pro odevzdání ZOR.

Na konci realizace projektu se odevzdává **Závěrečná zpráva o realizaci projektu** (ZZOR). Závěrečnou zprávou o realizaci projektu se rozumí zpráva, kterou zpracovává příjemce za projekt a předkládá ji řídicímu orgánu nebo zprostředkujícímu subjektu po dokončení realizace projektu. Cílem zprávy je informovat o stavu a pokroku projektu nebo o problémech, které se vyskytly, za poslední sledované období realizace projektu.

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

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

Poslední fází projektové fáze je **ukončení projektu**. Jedná se tedy o poslední část řízení projektu. V rámci této části dochází k uzavření všech procesů. Je vytvořena závěrečná zpráva. Dále doporučuje, aby byl projekt zpětně nezávisle vyhodnocen, a to především z hlediska realizace zamýšlených přínosů.

Cílem části ukončení projektu je uzavření všech procesů plynoucích z projektu, uzavření vztahu se zúčastněnými osobami, konec čerpání materiálních a finančních zdrojů, vyúčtování, zpracování analýzy a doporučení na základě výsledků projektu a archivace veškerých dokumentů.

Ve fázi ukončení je vyhodnocena úspěšnost projektu, tzn. zda bylo dosaženo cílů projektu, a to za pomoci kritérií úspěchu, která byla nastavena na začátku projektu.

Ukončení projektu může být řádné nebo mimořádné. Projekt je ukončen řádně, pokud je ukončen v souladu s podmínkami stanovenými na začátku realizace projektu. Mimořádně je ukončen tehdy, pokud je uzavřen bez splnění podmínek pro ukončení řádné.

Mimořádně ukončit projekt může realizátor projektu. Pokud byl projekt založen na základě právního aktu, musejí s ukončením souhlasit smluvní strany a projekt musí být ukončen s dodržáním pravidel, která byla pro takový případ sjednána. Důvodem může být např. zásadní změna situace, kdy již není potřeba dosahovat cíle projektu. K mimořádnému ukončení projektu může dojít na základě rozhodnutí zastupitelstva např. z důvodu změny strategie nebo z důvodu špatného stanovení cíle či realizačních podmínek. Možným důvodem mimořádného ukončení projektu je i špatně nebo neefektivně nastavený způsob řešení. Důvodem může být též zásah tzv. „vyšší moci“, tzn., že začnou

působit takové faktory, které není možné ovlivnit. Dalšími možnými důvody je změna cíle či podmínek cesty dosažení cíle, katastrofy nebo vznik závažné krize z důvodu nesprávného řízení kritických rizik projektu.

## 4.1 Povinná publicita projektu

Jak sám název napovídá, součástí realizace projektu je povinnost realizátora projektu informovat veřejnost o základních parametrech projektu i o spolufinancování z některého fondu EU. Její opomenutí je přitom bráno jako porušení povinností příjemce a může způsobit nemalé a zejména zbytečné komplikace. O plnění dané povinnosti příjemce informuje v monitorovacích zprávách, resp. zprávách o realizaci projektu, a následně prostřednictvím zpráv o udržitelnosti projektu dokládáním fotodokumentace.

Povinnost dodržovat povinnou publicitu přitom vzniká již v momentě zahájení projektu (např. zahájením stavebních prací nebo vzdělávacích aktivit). Již v projektové žádosti je zapotřebí určit konkrétní nástroj publicity, který sedí přesně na parametry našeho projektu.

Mezi povinné nástroje publicity patří: internetová stránka příjemce, dočasný billboard, stálá pamětní deska/stálý billboard a plakát. Dále je nutné vytvořit správný návrh dle požadavků pravidel pro publicitu. S tím vám může pomoci tzv. generátor publicity, což je aplikace pro snadnější automatizované vygenerování tiskových dat vybraných formátů k dotačním projektům. Generátor naleznete zde: <https://publicita.dotaceeu.cz/gen/krok1>

OPERAČNÍ PROGRAM ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ | EVROPSKÁ UNIE Fond soudržnosti | Pro vodu, vzduch a přírodu

### Zlepšení tepelně-izolačních vlastností budov MĚÚ Broumov, Budova 3

Projekt, realizovaný v roce 2011, byl spolufinancován Evropskou unií – Fondem soudržnosti a Státním fondem životního prostředí ČR v rámci Operačního programu Životní prostředí.

Navrhované opatření spočívalo v zateplení obvodových stěn, výměně otvorových výplní a zateplení střechy. Realizaci tohoto projektu dochází ke snížení emisí CO<sub>2</sub> o cca 17 t/rok a k úspoře energie cca 269 GJ/rok.

Celkové uznatelné náklady na akci činily 2 289 110 Kč, z toho byl příspěvek z fondu Evropské unie 1 945 744 Kč (85 %), příspěvek SFŽP ČR 114 455 Kč (5 %) a příspěvek města Broumov 228 911 Kč (10 %).

Řídící orgán: MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ  
Zapovědní subjekt: STÁTNÍ FOND ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČR  
Příjemce dotace: Město Broumov

Publicita projektů má svá pevně daná pravidla, která jsou uvedena v příručkách pro žadatele a příjemce. Nejčastěji je povinná publicita u projektů menšího finančního rozsahu splněna vyvěšením plakátu o velikosti A3 v místě realizace projektu. U finančně náročnějších projektů je pak nutné informovat nejprve vystavením velkoplošného banneru či billboardu během realizace projektu. Po jeho dokončení jsou pak tyto dočasné nosiče nahrazena trvalou pamětní deskou. Informace o projektu musí zůstat na místě minimálně po dobu udržitelnosti projektu.

## 5 Fáze poprojektová (provozní, udržitelnost projektu)

### 5.1 Ukončení a udržitelnost projektu

Celková realizace projektu a zveřejňování jeho výstupů nekončí datem ukončení fyzické realizace projektu. U projektů zaměřených na investice, výzkum a vývoj, technologie, přeshraniční spolupráci nebo produktové inovace je nutné zajistit udržitelnost projektů.

Udržitelnost projektu je období, po kterou musí příjemce udržet stanovené výstupy a některé indikátory projektu. K udržení výstupů projektu, pokud je to relevantní, je příjemce podpory zavázán v právním aktu (Rozhodnutí o poskytnutí dotace), ve kterém řídicí orgán dobu udržitelnosti definuje. Dodržení stanovené doby udržitelnosti je předmětem kontroly ze strany řídicích orgánů a při neplnění této povinnosti může příjemce obdržet sankce či krácení dotace. Většinou je doba udržitelnosti stanovena na dobu 5–10 let od fyzické ukončení realizace projektu. U menších projektů je doba udržitelnosti stanovena na 3 roky od ukončení fyzické realizace projektu.

Již žadatel specifikuje v žádosti o podporu aktivity, které povedou k zajištění udržitelnosti projektu. K udržení výstupů projektu se následně příjemce zavazuje v právním aktu. Po dobu udržitelnosti musí příjemce dotace zajistit další využívání výstupů projektu. Pokud byl v rámci projektu vytvořen nějaký produkt, měl by být tento produkt zachován a dále využíván v souladu s aktivitami, na něž se projekt zaměřil. Pokud se nejednalo o jednorázovou investici využitelnou pouze v daný moment a pro účely dalšího běhu projektu. Všechny výdaje související se zajištěním projektu po celou dobu jeho udržitelnosti jsou hrazeny z vlastních zdrojů příjemce. Po dobu udržitelnosti projektu není možné pořízený majetek prodávat nebo využívat k jiným účelům.

Udržitelnost projektu je doba, po kterou musí příjemce dotace udržet výstupy a výsledky projektu v nezměněné podobě. Doba udržitelnosti je zpravidla 5–10 let ode dne ukončení fyzické realizace projektu. Monitorování zachování výstupů projektu probíhá přes **Zprávy o udržitelnosti**, které se podávají každých dvanáct měsíců od zahájení doby udržitelnosti. První zpráva o udržitelnosti musí být odevzdána po 12 měsících od ukončení fyzické realizace projektu v termínu do dvou měsíců. Další zprávy o udržitelnosti jsou odevzdávány vždy po roce. Zprávy o udržitelnosti jsou zpracovávány a odevzdávány elektronicky v rámci IS KP21+.

Dodržování udržitelnosti projektu může být předmětem kontroly ze strany poskytovatele dotace. Nesplnění povinnosti udržitelnosti projektu může mít za následek vrácení části nebo celé částky dotace.

U většiny neinvestičních projektů ale udržitelnost není požadována.

### 5.2 Archivace projektové dokumentace

Po ukončení fyzické realizace projektu je nutné uchovávat a archivovat všechny související originální dokumenty, zprávy o realizaci, žádosti o platbu, účetní doklady a smlouvy

pro případnou kontrolu na místě ze strany řídicího orgánu, finančního úřadu nebo dalších pověřených institucí.

Jaké jsou doporučené lhůty pro uchovávání dokumentů:

- 15 let po odeslání poslední platby na projekt v rámci operačního programu v případě dokumentů a dokladů vztahujících se k projektu,
- 10 let od vzniku v případě ostatních podpurných dokumentů vztahujících se k operačnímu programu.

Jednoznačné vymezení lhůty pro uchovávání dokumentů snižuje nebezpečí vzniku chyb a přispívá ke snazší orientaci případných kontrol a je doporučeno si lhůtu pro uchovávání dokumentů ověřit v právním aktu nebo v příslušné příručce pro příjemce.

Přehled dokumentů a výstupů projektu, které podléhají uchovávání:

- dokumenty předkládané k žádosti o podporu (studie proveditelnosti, analýza rizik, podnikatelský zámět, CBA analýza, projektová žádost a další související povinné přílohy),
- dokumenty předkládané k právnímu aktu (Rozhodnutí o poskytnutí dotace),
- právní akt včetně případných dodatků,
- dokumentace k výběrovému řízení na dodavatele,
- dokumentace o zakázkách,
- publikace, vzdělávací materiály vzniklé z projektu,
- doklady prokazující účel použití poskytnutí finančních prostředků (žádost o platbu, účetní záznamy, objednávky, faktury, smlouvy, výpisy z bankovního účtu),
- doklady k průběžným zprávám o realizaci a k závěrečné zprávě o realizaci projektu,
- dokumenty související s prováděním kontrol ze strany řídicího orgánu a dalších orgánů,
- úplná korespondence, kterou příjemce obdržel ze strany řídicího orgánu a implementačního orgánu nebo na tyto orgány zaslal;
- další podklady vztahující se k projektu a jeho realizaci, které dokumentují průběh administrace projektu od podání žádosti o podporu po závěrečné vyhodnocení, včetně doložení splnění ukazatelů výstupů operace, dosažených hodnot indikátorů a minimální požadované doby udržitelnosti projektu – např. fotografie, záznamy provedených prací, předávací protokoly staveb a dodaného majetku apod.

## 6 Literatura

- Barčáková, E. (2022) Příprava prováděcích vyhlášek k novému stavebnímu zákonu na úseku stavebního řádu in *Urbanismus a územní rozvoj*, 1/2022.
- Bartošová, H., Bartoš, J. (2011). *Projektový management*.
- Bowman, C. (1996). *Strategický management*
- Brož, J. (2022) Nový stavební zákon v kostce: Díl I. Východiska rekonstrukce, organizace veřejné správy a plánovací smlouvy in *Urbanismus a územní rozvoj*, 1/2022.
- Doležal, J. (2016). *Projektový management: komplexně, prakticky a podle světových standardů*.

- Holeček, J., & kolektiv (2009). Obec a její rozvoj v širších souvislostech
- Hrabalová, S. (2014). Teorie a praxe rozvoje měst a obcí
- Hrabánková, M., Řehoř, P., Rolínek, L., & Svatošová, L. (2011). Faktory regionálního rozvoje a jejich vliv na sociálně-ekonomický potenciál regionu
- Ježková, Z. (2013). Projektové řízení: jak zvládnout projekty
- Kasl, J. (2022) Nový stavební zákon vypustil územní plánování i z názvu – dočkáme se změny? Urbanismus a územní rozvoj, 1/2022.
- Labounková, V., Půček, M., Rohrerová, L., a kol. (2009). Metodická příručka pro zpracování strategických rozvojových dokumentů mikroregionů.
- Mallya, T. (2007) Základy strategického řízení a rozhodování
- Mareček, J. (2022) Několik poznámek k rekodifikaci veřejného stavebního práva Urbanismus a územní rozvoj, 1/2022.
- Ochrana, F. (2010): Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky
- Přichystal A. (2008), Kuchařka pro žadatele z fondů EU aneb Jak uvařit dobrý projekt
- Půček, M., Koppitz, D. (2012) Strategické plánování a řízení pro obce, města a regiony.
- Sieber, P. (2004) Studie proveditelnosti: Feasibility study: metodická příručka.
- Svozilová A. (2006), Projektový management
- Šilhánková, V. (2018) Územní plánování
- Vacek J. a kol. (2006): Moderní management ve veřejné správě.
- Vilamová Š. (2006): Jak získat finanční zdroje EU

## 6.1 Metodiky

- Metodika strategického řízení rozvoje obcí. Metodika kontroly a hodnocení realizace programu rozvoje obce. Ministerstvo pro místní rozvoj (2015)
- Strategické řízení a plánování obce, Studijní příručka pro zastupitele obcí. Ministerstvo vnitra (2020)
- Příprava, tvorba a realizace strategických plánů obcí a mikroregionů. VŠB-TU Ostrava (2006)
- Portál strategické práce v České republice: <https://www.mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/uvodni-strana>
- Portál územního plánování, Ústav územního rozvoje, Brno. Dostupné z: [www.uur.cz](http://www.uur.cz)
- IPMA, 2010. Národní standard kompetencí projektového řízení, Brno: Společnost pro projektové řízení.



# Finanční management

JUDr. Jan Horník, Ph.D.

## 1 Základy finančního managementu

Tato část publikace se věnuje finančnímu managementu, tj. právní úpravě realizace projektů především z pohledu povinností stanovených pro nakládání s veřejnými prostředky a veřejným majetkem a souvisejících aspektů. Po obecném úvodu a vymezení základních zásad hospodaření s majetkem obce následuje kapitola věnovaná orgánům obce a rozdělení pravomocí mezi nimi, což je velmi důležité znát z důvodu předcházení případným soudním sporům pro neplatnost smlouvy. Následuje kapitola věnující se dvěma specifickým záležitostem – povinnosti zveřejnit záměr obce disponovat hmotným nemovitým majetkem a sjednávat dispozice za cenu v místě a čase obvyklou. V rámci přípravy podkladů pro rozhodování příslušných orgánů obce je neméně důležité zpracovat nejen kvalitní materiál, na jehož základě budou moci odpovědné orgány či osoby rozhodnout, ale v případě kolektivních orgánů též připravit bezvadný návrh usnesení, kterým bude vůle zastupitelstva nebo rady dostatečně projevna. Součástí předmětné podkapitoly je i pasáž o významu doložek a razítkách. Na praktickém příkladu bude vyložena problematika starosty coby reprezentanta obce navenek a jeho zastupování včetně pasáže věnované problematice podepisování smluv. Další podkapitoly jsou věnovány praktickým aspektům jako je samotné zadávací řízení s upozorněním, na co si dát pozor. Jedním takovým okruhem povinností je dostatečné finanční krytí zamýšlené akce a předběžná řídicí kontrola. Poté, co je na konci zadávací řízení zpravidla uzavřena smlouva o dílo za vysoutěženou cenu, je třeba většinu smluv (ale i objednávky) zveřejnit, a to v registru smluv a na profilu zadavatele. Nevynecháme ani upozornění na technické zajištění zveřejnění smluv včetně řádné anonymizace osobních údajů. K samotné smlouvě o dílo jako typickému produktu veřejných zakázek přidáme pár poznámek z každodenní praxe. V neposlední řadě poukážeme na související aspekty jako je střet zájmů, dozor a kontrola se zaměřením na přezkoumání hospodaření a právo zastupitelů na informace.

Úvodem se sluší ještě zdůraznit, že příprava a realizace projektů je plněním úkolů v samostatné působnosti obce podle zvláštních právních předpisů, tedy se jedná o výkon správních činností ve smyslu zákona o úřednících územních samosprávných celků, kterou mohou dle platného znění citovaného zákona provádět úředníci, tj. zaměstnanci obce

v pracovním poměru (nestačí tedy pracující na základě některé z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr) uzavřeném na dobu neurčitou (na dobu určitou je možno uzavřít pracovní smlouvu v případě potřeby zajistit časově omezenou správní činnost nebo nahradit dočasně nepřítomného úředníka). V této souvislosti vyvstává otázka, do jaké míry je s výše uvedeným slučitelné uzavírání smluv se společnostmi, jejichž předmětem podnikání je právě zajišťování administrace veřejných zakázek pro obce – zejména pro malé obce je však tato cesta nejvýhodnější, pokud chtějí získat dotace anebo alespoň chtějí zrealizovat veřejnou zakázku tzv. bez ztráty kytičky. Inu, je více než příhodné v tomto případě trvat na tom, že v rámci samostatné působnosti platí ústavní zásada, že co není zakázáno, je dovoleno.

## 2 Základní zásady hospodaření s majetkem obce

Základní principy hospodaření obcí (samozřejmě i krajů, hl. m. Prahy a jeho městských částí) vycházejí z Ústavy České republiky – obce jsou totiž **veřejnoprávní korporace**, které mohou mít **vlastní majetek** a které hospodaří podle **vlastního rozpočtu** (čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR). Tím je dán právní základ ekonomické samostatnosti územní samosprávy. Rozpočty obcí náleží mezi tzv. veřejné rozpočty, které vytvářejí prostor pro vyjádření a realizaci samosprávných priorit místní a regionální politiky.

Nesmíme rovněž zapomenout na to, že *obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících a že pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem* (§ 2 zákona o obcích). Sice se protiprávního jednání mohou dopustit toliko orgány obce, resp. jeho představitelé (starosta, radní a zastupitelé, tajemník, úředník či jiný zaměstnanec apod.), avšak následky jsou mnohdy přičítány samotné obci jako veřejnoprávní korporaci.

Z hlediska finančního řízení projektu je třeba v oblasti práv a povinností při nakládání s veřejnými prostředky propojit znalosti mnoha právních předpisů. Primárně je to **zákon o obcích**, který v § 38 zakotvuje základní zásady (obecné principy) hospodaření obce (obdobně § 17 zákona o krajích či § 34–35 zákona o hlavním městě Praze) – jde např. o vyhrazená (majetko)právní jednání zastupitelstva a rady. Finanční hospodaření obcí se pak řídí **zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů** – tento zákon upravuje tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů obcí, stanoví pravidla hospodaření s jejich finančními prostředky, dále řeší zřizování nebo zakládání právnických osob obcemi atd. Z procesního hlediska je pro realizaci projektů velmi důležitý **zákon o zadávání veřejných zakázek** a jeho pravidla při realizaci výběru dodavatelů služeb, dodávek a stavebních prací. Z hlediska vnitřního postupu nás bude zajímat především **zákon o finanční kontrole ve veřejné správě**, který vytváří právní rámec pro kontrolu veřejných financí – upravuje mj. vnitřní kontrolní systém, řídicí kontrolu, nastavení funkcí příkazce operace, správce rozpočtu a hlavního účetního a výkon veřejnosprávní kontroly. Obec (stejně jako kterákoli jiná právnická osoba) je povinna vést účetnictví o stavu



a pohybu svého majetku, o svých příjmech a výdajích – vedení účetnictví se řídí **zákonem o účetnictví**, který stanovuje primárně rozsah a způsob vedení účetnictví a požadavky na jeho průkaznost; účetní jednotky (tedy také obce) musí vést účetnictví správné, úplné, průkazné, srozumitelné a přehledné. Jistým druhem dozoru nad hospodařením obce je povinné každoroční přezkoumávání – předmět, hlediska, postup a pravidla přezkoumání hospodaření obcí za uplynulý kalendářní rok stanovuje **zákon o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí**.

Když se vrátíme k zákonu o obcích a jeho ustanovení § 38, především platí, že *majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti, přičemž je obec povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku*. Jak ale pojmout hospodárnost a účelnost, zákon o obcích neupravuje. Je proto přinejmenším vhodné se řídit definicemi, jež nám nabízí zákon o finanční kontrole ve veřejné správě, který **hospodárností** rozumí takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů, a **účelností** takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů [§ 2 písm. m) a o)].

Zákon o obcích však sám zakotvuje výjimku – porušením dvou výše uvedených povinností není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje **jiný důležitý zájem obce**. Ten nicméně musí být zřejmý a u každého uplatnění této výjimky musí být řádně odůvodněn, poněvadž by jinak uvedené jednání mohlo vést k neplatnosti následně uzavřeného právního jednání (smlouvy či dohody) či dokonce k trestní odpovědnosti těch osob, které porušení uvedené povinnosti zapříčinily.<sup>1</sup> Z dalších povinností lze jen pro doplnění zmínit např. povinnost obce chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení, povinnost trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv a povinnost zabezpečit, že majetek obce je chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím. Tyto povinnosti však s realizací projektů souvisí jen velmi okrajově, a proto je blíže nerozvádíme.

## 3 Orgány obce a rozdělení jejich kompetencí

### 3.1 Orgány obce

Než přistoupíme k rozboru rozdělení kompetencí mezi jednotlivými orgány a z toho vyplývajících procesy, které je nezbytné znát z důvodu vyvarování se překročení kompetencí, je třeba si připomenout, kdo je a kdo není **orgánem obce**. Zákon o obcích ve svém § 5 uvádí, že orgány obce jsou zastupitelstvo, rada, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce; orgánem obce je též komise, pokud jí byl svěřen výkon přenesené působnosti, a obecní policie (§ 1 odst. 1 zákona o obecní policii). Orgány obce nejsou výbory

1) Doporučujeme se seznámit s publikací Púry, František, Richter, Martin. *Trestní odpovědnost v územní samosprávě*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 197 s.

zastupitelstva či komise rady – to jsou iniciativní, kontrolní a pomocné orgány. Orgánem není ani místostarosta, ani tajemník či jiní zaměstnanci obce zařazení do úřadu.

Jediným monokratickým orgánem, který zákon o obcích zná, je **starosta**. Jeho kompetence jsou upraveny v § 103–108. Starostu zastupuje **místostarosta**, kterého volí zastupitelstvo obce [§ 84 odst. 2 písm. m) zákona o obcích]. Zastupitelstvo obce může zvolit více místostarostů a svěřit jim některé úkoly. Pokud zastupitelstvo obce zvolí více než jednoho místostarostu obce, pak též určí, který z nich zastupuje starostu (někdy se tento místostarosta označuje jako „1. místostarosta“) (§ 104 odst. 1 zákona o obcích) v době jeho nepřítomnosti (čerpání dovolené, dočasná pracovní neschopnost, pracovní cesta mimo obec apod.). Zastupitelstvo obce může svým usnesením určit, který z dalších místostarostů zastupuje starostu v případě nepřítomnosti nebo v době, kdy nevykonává funkci jak starosta obce, tak i místostarosta, který je určen k zastupování starosty.

Dále lze dovodit, že zastupitelstvo obce je oprávněno svěřit místostarostovi obce plnění úkolů např. na tzv. rezortním principu (oblast školství, sociálních věcí, územního plánování, životního prostředí apod.) nebo svěření úkolů starosty dle ustanovení § 103 odst. 4 zákona o obcích. V takovém případě místostarosta „samostatně“ rozhoduje ve svěřené oblasti (agendě) a na základě předmětného usnesení zastupitelstva obce za obec právně jedná – např. podepisuje nájemní smlouvy či smlouvy o ubytování. Teoreticky nemusí být místostarostovi agendu či úkoly svěřit jen zastupitelstvo obce, ale může tak v rámci svých kompetencí učinit i rada obce či místostarosta může jednat, pokud to připouští, resp. stanoví vnitřní předpis obecního úřadu – typicky to bývá uvedeno v organizačním řádu, který ostatně schvaluje rada obce dle § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích.

## 3.2 Rozdělení kompetencí mezi orgány obce

Rozdělení pravomocí mezi jednotlivými orgány obce upravuje zákon o obcích. Některé z nich spadají do kategorie tzv. **vyhrazených pravomocí** – to znamená, že o určité záležitosti může platně rozhodnout pouze ten orgán obce, kterému je tato záležitost zákonem vyhrazena (výslovně svěřena k rozhodování), jinak řečeno, nelze ji převést (delegovat) ani zcela ani zčásti na jiný orgán. Případné výjimky musí stanovit přímo zákon. Ostatní pravomoci, které zákon o obcích neupravuje (zadávání veřejných zakázek, uzavírání smluv o dílo, podávání žádostí o dotaci, přijímání žádostí, poskytování dotací do 50 000 Kč a darů do 20 000 Kč aj.), označujeme jako tzv. **nevyhrazené**. Platí pravidlo, že zastupitelstvo má právo **vyhradit si** (říkáme tomu **atrahovat**) další pravomoci v samostatné působnosti (s výjimkou pravomocí vyhrazených radě). Pokud tak neučiní, rozhodování v ostatních záležitostech v samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo, zabezpečuje rada. Rada může tyto (nevyhrazené) pravomoci zcela nebo zčásti **svěřit (delegovat)** starostovi nebo obecnímu úřadu. Atrakce nebo delegace může být zcela, kdy celou kompetenci příslušný orgán převzme nebo ji svěří (např. rada obce svěří starostovi oprávnění rozhodovat o zveřejnění záměru), nebo z části (např. při uzavírání smluv o dílo, kdy si zastupitelstvo obce vyhradí rozhodování o uzavření smlouvy o dílo na nadlimitní a podlimitní veřejnou zakázku

a radě obce zůstanou veřejné zakázky malého rozsahu, přičemž rada může částečně svěřit pravomoc rozhodovat o těchto zakázkách např. do 500 000 Kč starostovi nebo úřadu, resp. vedoucím odborů). Takto nastavený systém může vzniknout ad hoc tím, že se zastupitelstvo oproti dosavadní praxi v konkrétním případě rozhodne pravomoc si převzít, nebo může být přijat speciálním usnesením, anebo se tak činí přijetím směrnice, kde jsou tato pravidla zakotvena (tzv. en bloc). Usnesení či směrnice bude platná a účinná, pokud není při přijetí účinnost omezena, dokud nebudou změněny či zrušeny, tzn. je platná a závazná i pro nové zastupitelstvo.

Správné určení orgánu kompetentního k rozhodování je důležité zejména proto, že podle § 41 odst. 2 zákona o obcích platí, že *právní jednání, která vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení neplatná* – jedná se o tzv. **absolutní neplatnost**, tj. neplatnost od počátku. Neplatnost smlouvy však může autoritativně konstatovat pouze soud na základě žaloby, přičemž aktivní legitimaci (právo podat návrh, kterým se soud bude věcně zabývat) má pouze smluvní strana a ten, kdo prokáže naléhavý právní zájem (srov. § 80 občanského soudního řádu).

Systematicky je možné u každé záležitosti stanovit příslušnost k rozhodnutí následovně. Nejprve je třeba prozkoumat, zda se nejedná o vyhrazenou pravomoc zastupitelstva – § 84 odst. 2 a § 85 [výjimka je uvedena v § 85 písm. n)]. Pokud v těchto paragrafech námi hledanou pravomoc (agendu) nenalezneme, budeme zkoumat, zda se nejedná o vyhrazenou pravomoc rady – § 102 odst. 2 (výjimka není žádná). Poté prověříme, zda si věc nevyhradilo nějakým způsobem (usnesením či směrnicí) zastupitelstvo – viz § 84 odst. 4. Pokud nikoli, spadá záležitost do tzv. zbytkové pravomoci rady, tj. jde o nevyhrazenou pravomoc – § 102 odst. 3, přičemž i zde je nutno zkoumat, zda rada hledanou záležitost nesvěřila starostovi nebo obecnímu úřadu – rovněž § 102 odst. 3 (avšak i když by agendu svěřila starostovi či úřadu, i tak by mohla sama rozhodnout, pokud by to považovala za důležité). A nelze opominout i obce, kde se rada nevolí. V nich její pravomoci vykonává starosta (§ 99 odst. 2), pokud není stanoveno jinak (§ 102 odst. 4). Celkem 6 záležitostí je v takovém případě vyhrazeno zastupitelstvu jako kolektivnímu orgánu; ostatní pravomoci vykonává starosta, ale už nikoli jako vyhrazené, tedy i ty si může zastupitelstvo vyhradit – záleží na místních zvyklostech.

## 4 Záměry a cena obvyklá

### 4.1 Záměry

Na základní zásady hospodaření s majetkem navazuje § 39 zákona o obcích, který v odst. 1 ukládá povinnost, aby v případě úmyslu *prodat, směnít, darovat, pronajmout, propachtovat, vypůjčit hmotnou nemovitou věc nebo právo stavby nebo je poskytnout jako výprosu a v případě úmyslu smluvně zřídit právo stavby k obecnímu pozemku* obec tento svůj **záměr** předem zveřejnila na úřední desce svého obecního úřadu po dobu nejméně **15 dní** před rozhodnutím v příslušném orgánu obce o dané majetkové dispozici (o uzavření smlouvy) *tak, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své*

*případné nabídky.* Jedná se tedy o povinný úkon, jenž musí být učiněn před rozhodnutím o zamýšlené majetkové dispozici (před rozhodnutím o uzavření smlouvy), a to pod sankcí neplatnosti uskutečněné dispozice (neplatnosti uzavřené smlouvy). Touto povinností se sleduje veřejný zájem na transparentnosti a hospodárnosti nakládání s veřejným majetkem (obec jím „vyzývá“ případné zájemce k podávání vlastních nabídek). Zveřejněním záměru obec sebe sama nezavazuje k uskutečnění zamýšleného právního jednání, tj. není povinna z obdržených nabídek určitou vybrat a právní jednání zrealizovat (uzavřít smlouvu). Bez zveřejnění záměru je následné právní jednání (typicky uzavřená smlouva) neplatné – srov. § 39 odst. 1 věta třetí zákona o obcích.

Typy dispozic hmotnými nemovitými věcmi (tj. pozemky, jejichž součástí jsou stavby, a podzemní stavby se samostatným účelovým určením) jsou uvedeny taxativně. Povinnost zveřejnit záměr se tedy netýká nehmotných nemovitých věcí (např. věcných břemen a zástavních práv; práva stavby však ano) a věcí movitých. Je nezbytné typ dispozice v záměru přesně specifikovat, neboť musí korespondovat s usnesením a následně uzavřenou smlouvou (jinak by smlouva byla neplatná). Kupříkladu je třeba důsledně rozlišovat pronájem a pacht nebo výpůjčku a výprosu (pokud v době vyhlášení záměru není zcela zřejmé, který typ smlouvy bude nakonec uzavírán, když bude záležet na podaných nabídkách, doporučujeme záměr koncipovat alternativně).

Zákon o obcích v § 39 odst. 3 uvádí výjimky z povinnosti zveřejnit záměr (např. pronájem bytů nebo hrobových míst). Zákon o obcích nevymezuje taxativním způsobem náležitosti záměru, pouze uvádí, že nemovité věci musejí být označeny podle katastrálního zákona (§ 9). Pro podrobnosti k otázkách typu náležitosti záměru, doba zveřejnění záměru, tzv. adresné záměry, dispozice částí pozemku, sjednávání dodatků měnicích již uzavřené smlouvy či povinnost zveřejnit záměr v případě smlouvy o smlouvě budoucí doporučujeme pročíst metodiku Ministerstva vnitra.<sup>2</sup>

V praxi je ještě důležitá otázka, který orgán je kompetentní rozhodnout o zveřejnění záměru. Zákon o obcích výslovně nesvěřuje přijetí záměru do pravomoci žádného z orgánů obce. Podle judikatury postačí, když o přijetí záměru rozhodne rada obce v rámci nevyhrazené pravomoci dle § 102 odst. 3 zákona o obcích (v případě obcí, v nichž není volena rada, by rozhodnutí o přijetí záměru činil starosta), přičemž tuto pravomoc lze svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu (např. prostřednictvím organizačního řádu obecního úřadu nebo ad hoc přijatým usnesením či směrnicí). Nic na druhé straně nebrání tomu, aby o zveřejnění záměru rozhodlo zastupitelstvo obce.

Pozor, co se týče orgánu kompetentního k rozhodnutí o uzavření té které smlouvy (tzv. realizační – např. kupní, darovací, směnné), je třeba zkoumat, zda se jedná o vyhrazenou pravomoc zastupitelstva. Podle § 85 písm. a) zákona o obcích je zastupitelstvu obce vyhrazeno *rozhodovat o nabytí a převodu hmotných nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací, o převodu bytů a nebytových prostorů z majetku obce.* Ostatní dispozice hmotnými nemovitými věcmi zákon o obcích neupravuje, tudíž je kompetentní o nich rozhodovat rada

---

2) *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 7.2 Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích.* Praha: Ministerstvo vnitra, 2016.

obce (starosta tam, kde se rada nevolí), případ. starosta či obecní úřad, pokud tuto pravomoc rada obce na něj deleguje.

## 4.2 Cena obvyklá

Zákon o obcích rozvádí povinnost nakládat s majetkem s **péčí řádného hospodáře** nejen v § 38, ale i na jiných místech, např. v § 39 odst. 2, podle něhož se *při úplatném převodu majetku* (lhostejno zda movitého nebo nemovitého) *sjednává cena zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem, přičemž odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna*. Přestože lze jazykovým výkladem dojít k závěru, že se tato výslovná povinnost vztahuje jen na situace, v nichž obec svůj majetek úplatně převádí (prodává), pravidlo „bezdůvodně nedisponovat s majetkem pod cenou“ se uplatní i v případech, v nichž obec určitý majetek nabývá do svého vlastnictví (odůvodnit je nutné kupní cenu vyšší, než je v místě a čase obvyklá) nebo na jiné majetkové dispozice (např. při pronájmu by obec svůj majetek neměla pronajímat za nižší než v místě obvyklé nájemné).

Další otázkou je samotné určení obvyklé ceny ve smyslu tohoto ustanovení. Tu je samozřejmě nejjednodušší stanovit podle zákona o oceňování majetku, ať již si obec nechá zpracovat znalecký posudek, ocenění osobou mající příslušné živnostenské oprávnění nebo výpočet podle tohoto zákona provede sama (znalecký posudek tedy z hlediska § 39 odst. 2 zákona o obcích není povinný). Obvyklou cenu je však možné zjistit i jinými vhodnými způsoby, např. srovnáním nabídek více realitních kanceláří na podobné nemovité věci, cenovou mapou apod.

Zákon dále požaduje, aby **odchylka** od obvyklé ceny byla zdůvodněná. Tato povinnost v sobě vlastně zahrnuje dva aspekty – odchylka musí být odůvodnitelná, tj. musí být založena na legitimních, objektivních důvodech, a současně tyto důvody musejí být prokazatelným způsobem zaznamenány. Důvod pro odchylku tedy především musí objektivně obstát při posuzování, zda určitá dispozice byla skutečně účelná a rozumná (může jím být např. vybudování prodejny potravin nebo pomoc občanům v nouzi; bez dalšího jím však nebude pouze špatný technický stav nemovité věci, jenž se odrazí již ve výši „obvyklé“ ceny). Je třeba zdůvodnit vždy takovou odchylku, při které je cena nižší než cena obvyklá (při úplatném převodu majetku); u ceny vyšší je zdůvodnění odchylky již implicitně obsaženo v evidentní ekonomické výhodnosti dispozice pro obec. S ohledem na povinnost obce pečovat o všestranný rozvoj a o potřeby svých občanů a povinnost pečovat o rozvoj a zachování obecního majetku nesmí být obec převodem za nižší cenu poškozena (prodej za nižší, než obvyklou cenu musí přinést obci jiné výhody). Takovými důvody může být např. narovnání právních vztahů z minulosti (např. pokud obec svou vinou neplatně „prodala“ majetek a po více letech má dojít k nápravě uzavřením nové smlouvy, lze akceptovat prodej za původně sjednanou kupní cenu) či zamezení sousedským sporům.

Při prodeji majetku obce musí orgán, jenž o této dispozici rozhoduje, rozhodnout i o kupní ceně, která je jednou z podstatných náležitostí kupní smlouvy. Tento orgán proto rozhoduje i o tom, že cena bude nižší než cena obvyklá. Může tak učinit výslovně (zastupitelstvo v usnesení vyjádří, že schválená cena je nižší než obvyklá) nebo mlčky

tím, že určitou výši kupní ceny, která bude nižší než obvyklá cena, „pouze“ schválí, aniž by současně výslovně deklaroval, že se jedná o nižší než obvyklou cenu – je však nutné, aby byl schvalující orgán předem a prokazatelně informován o tom, že navrhovaná kupní cena je nižší než obvyklá cena a jaké jsou důvody pro takovou odchylku. Jakékoli dodatečné zdůvodňování by nebylo možné považovat za splnění povinnosti podle § 39 odst. 2 zákona o obcích.

## 5 Schvalování a uzavírání právních jednání – usnesení, smlouva, doložka, razítko, podpis

### 5.1 Usnesení

Má-li o určité (jakékoli) záležitosti (obecně) rozhodnout kolektivní orgán (zastupitelstvo nebo rada), je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost zaznamenání vůle projevené hlasováním v písemné podobě (v zápisu). Při schvalování (jakýchkoli) smluv či dohod vyvstává logická otázka, jestli musí kolektivní orgán schvalovat konkrétní text smlouvy či dohody. Náležitosti rozhodnutí orgánu obce o majetkové dispozici (např. o souhlasu s prodejem pozemku) nejsou zákonem o obcích stanoveny a zákon ani neřeší, zda příslušný orgán má schvalovat celý text smlouvy nebo např. pouze její podstatné náležitosti. K této otázce se vyjádřil Nejvyšší soud tak, že postačí, pokud příslušné schvalovací usnesení rady nebo zastupitelstva odsouhlasí alespoň základní (podstatné) náležitosti zamýšleného právního jednání. Nemusí tedy dojít ke schválení celého textu smlouvy, resp. ke schválení všech náležitostí právního jednání (byť lze takový postup, alespoň v případech významnějších dispozic, doporučit). Například při prodeji nemovité věci jsou podstatnými náležitostmi určení druhé smluvní strany (fyzická osoba, s níž má být uzavřena smlouva, by měla být označena jménem, příjmením, datem narození a adresou místa trvalého pobytu; právnická osoba se označuje názvem, sídlem a identifikačním číslem), určení předmětu prodeje (např. nemovitá věc musí být označena v souladu s katastrálním zákonem) a určení kupní ceny; v případě uzavření nájemní smlouvy je nutno v usnesení uvést alespoň úplné označení nájemce, předmět pronájmu, výše nájemného a dobu, na kterou je závazek uzavírán. Neuvedení podstatných náležitostí ve schvalovacím usnesení bude způsobovat neurčitost rozhodnutí, a tudíž identickou situaci, jako by o uzavření smlouvy nebylo předem rozhodnuto (tj. mohlo by vést s největší pravděpodobností k neplatnosti uzavřené smlouvy).

Od neuvedení všech nutných údajů je ovšem nutné odlišit pouhé nepřesné či nevyčerpávající označení osoby, které se majetek např. prodává, nebo nepřesné označení prodávané nemovité věci v písemném záznamu usnesení. Zákon o obcích totiž výslovně nestanoví žádné povinné náležitosti písemného vyhotovení usnesení (rozhodnutí) zastupitelstva nebo rady, takže na jeho obsah lze usuzovat nejen z jeho přímého slovního vyjádření, ale též z dalších skutečností, tedy především z obsahu celého zápisu z jednání daného orgánu obce nebo z podkladových materiálů. Pokud z okolností jednoznačně vyplývá, že zastupitelstvo či rada rozhodly o uzavření smlouvy za daných konkrétních

podmínek a s konkrétní osobou, byť jejich označení nebylo přesně zachyceno přímo v písemné formulaci schváleného usnesení, lze takové rozhodnutí považovat „v kontextu“ za dostatečně určité. Je však samozřejmě více než vhodné usnesení o majetkové dispozici formulovat přesně, neboť judikatura při posuzování platnosti právních jednání učiněných obcí poměrně důsledně vyžaduje, aby rozhodnutí obce bylo dostatečně srozumitelné, jasné a především jednoznačně seznatelné již z obsahu zápisu, takže přesnou formulací se obec vyhne riziku neúspěchu v případě soudního posuzování (ne)platnosti uzavřené smlouvy. Důležité tedy je, aby ze schvalovacího usnesení jednoznačně vyplývala konkrétní vůle obce k právnímu jednání. Soudy např. odmítly za takové usnesení chápat rozhodnutí, která určitou záležitost pouze „berou na vědomí“. Stejně tak soudy neakceptovaly tzv. konkludentní usnesení, tedy tvrzení, že zastupitelstvo rozhodlo de facto tím, že žádný ze zastupitelů nevyslovil nesouhlas s informací o uzavření smlouvy. Vyjádření jednoznačné právní vůle ve schvalovacím usnesení zkoumají soudy relativně přísně.

Přestože lze jednoznačně doporučit předkládat návrh smlouvy již jako součást podkladů, které zastupitelstvo nebo rada obdrží před rozhodnutím, není nezbytné schvalovat přímo text smlouvy. V případě dodatečných nikoli podstatných změn (např. změna frekvence placení nájemného, změna formy úhrady kupní ceny, dopsání doložky) by následně měla být předložena schvalujícímu orgánu tzv. revokace, tj. schválení změny usnesení, případně přílohy, na kterou je v usnesení odkazováno. Za vhodnější a administrativně méně náročnější se jeví formulace „zastupitelstvo/rada schvaluje uzavření smlouvy...“ (nikoli, že schvaluje kupní smlouvu), což lze vykládat tak, že zastupitelstvo či rada schvaluje samotnou dispozici a podstatné náležitosti daného právního jednání (smlouvy) s tím, že návrh smlouvy zahrnutý do podkladů je jen pro informaci, kdy v případě změny nikoli

#### Příklady:

Rada obce Kotěhůlky schvaluje poskytnutí dotace z rozpočtu obce na rok 2022 ve výši 25 000 Kč spolku XY, IČO xx, se sídlem xyz, a uzavření veřejnoprávní smlouvy.

Zastupitelstvo obce Kotěhůlky schvaluje prodej pozemku p. č. 123/4 v k. ú. Kotěhůlky panu XY, nar. dd.mm.rrrr, bytem xyz, za kupní cenu ve výši X Kč a uzavření kupní smlouvy.

#### Rada obce Kotěhůlky

I. schvaluje zahájení zadávacího řízení na veřejnou zakázku na stavební práce „xxx“.

II. jmenuje komisi pro otevírání obálek a hodnocení nabídek na stavební práce „xxx“

ve složení:

a) členové: xxx, yyy a zzz,

b) náhradníci: xxx, yyy a zzz.

#### Rada obce Kotěhůlky

I. schvaluje za dodavatele stavebních prací „xxx“ účastníka yyy s vítěznou nabídkovou cenou X Kč bez DPH.

II. schvaluje uzavření smlouvy o dílo se spol. yyy, jejímž předmětem jsou stavební práce „xxx“ za cenu X Kč včetně DPH.

podstatných náležitostí (změnu podstatných náležitostí by samozřejmě musel schválit opět příslušný orgán) zpracovává obecni úřad.

Pro úplnost doplňujeme, že pro přijetí usnesení je třeba nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva nebo rady (srov. § 87 a § 101 odst. 2 zákona o obcích) a že usnesení vzniká okamžikem ukončení hlasování, nikoli až formálním zaznamenáním v zápisu. Pozor, nepřijetím návrhu nevzniká usnesení opačného významu – pokud pro návrh usnesení nehlasuje nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva nebo rady, usnesení není přijato a pouze se tato skutečnost poznamená v zápisu. Není však vyloučeno, aby byla přijímána usnesení v negativním tvaru (např. že zastupitelstvo obce neschvaluje podání žádosti o dotaci...), avšak takto musí být návrh usnesení předložen k hlasování a nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva nebo rady je pro.

## 5.2 Smlouva

Jestliže příslušný orgán obce rozhodl pouze o podstatných náležitostech smlouvy, je nutné zvážit, kdo určí ostatní náležitosti daného jednání, tj. kdo určí ostatní obsah smlouvy. Názory se různí. Podle některých je i určení těchto náležitostí rozhodováním ve smyslu § 102 odst. 3 zákona o obcích, takže o ostatních náležitostech smlouvy by mělo být orgánem příslušným k rozhodování podle tohoto ustanovení výslovně rozhodnuto. Jiné názory dovozují, že zbývající obsah smlouvy určí sám starosta (osoba podepisující za obec smlouvu), neboť taková osoba přitom jedná v mezích již předem utvořené vůle obce, vyjádřené v usnesení příslušného orgánu o uzavření smlouvy (*Ústavní soud vychází z názoru, že starosta podle dřívější ani podle současné úpravy nemohl a nemůže sám vytvářet vůli obce. Avšak tam, kde již vůle obce v zásadních bodech vytvořena byla, mu nelze upřít právo, aby v intencích takto projevené vůle jednal.*). Je ovšem nutné vždy pečlivě zvažovat, zda ostatní náležitosti nejsou takového charakteru, aby o nich nebylo nutné rovněž rozhodnout příslušným orgánem obce (např. ujednání o smluvní pokutě v rámci smlouvy o dílo).

Smlouva však musí plně respektovat obsah usnesení (rozhodnutí) zastupitelstva nebo rady. Nelze např. prodat jen část pozemků, o jejichž prodeji zastupitelstvo rozhodlo jako celku, byť by byla cena přiměřeně krácena, a o zbytku uzavřít smlouvu o budoucí kupní smlouvě, nebo prodat pozemek bez zřízení věcného břemene, jestliže zastupitelstvo rozhodlo (podmínilo převod) jeho zřízením. Jinak řečeno „to“, co je schváleno, musí mít též obsahově přesný „odraz“ ve smlouvě (v obsahu závazku vzešlého z předem schváleného právního jednání).

## 5.3 Doložka

Podle § 41 odst. 1 zákona o obcích platí, že *podmiňuje-li tento zákon platnost právního jednání obce předchozím zveřejněním, schválením nebo souhlasem, opatří se listina o tomto právním jednání doložkou, jíž bude potvrzeno, že tyto podmínky jsou splněny. Je-li listina touto doložkou obcí opatřena, má se za to, že povinnost předchozího zveřejnění,*



*schválení nebo souhlasu byla splněna.* Pokud doložka není uvedena, nezpůsobuje to neplatnost smlouvy/dohody – v případě sporu však bude o to více obec povinna prokázat splnění a dodržení zákonného postupu.

Příklady:

Uzavření této smlouvy schválila Rada obce Kotěhůlký dne dd.mm.rrrr usnesením č. X/Y/rrrr/RM.

Uzavření této smlouvy schválil starosta obce v souladu s § 99 odst. 2 ve spojení s § 102 odst. 4 zákona o obcích.

Uzavření této smlouvy schválil v souladu s čl. Q směrnice č. X/rrrr, o zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, starosta obce.

## 5.4 Razítko

Každá obec disponuje několika razítky. Zákonem je regulováno používání tzv. úředních razítek při výkonu státní moci – má-li být takové razítko použito, právní předpis to výslovně uvádí. Podobu úředního razítka definuje § 6 odst. 1 zákona o užívání státních symbolů ČR (kulaté razítko s malým státním znakem). Pro všechny ostatní příležitosti platí § 111 odst. 5 zákona o obcích, dle kterého *mohou obce používat razítko obce v případech, kdy zvláštním zákonem není stanoveno povinné užívání úředního razítka s malým státním znakem.* Podoba není zákonem řešena, což znamená, že razítko obce může být jakéhokoli tvaru se znakem obce či jen s identifikačními údaji, jen ne s malým státním znakem. Povinnost opatřit smlouvu razítkem obce ze zákona o obcích ani ze zákona o archivnictví nevyplývá. Ono totiž není razítko důležité – není na něm postavena platnost či právní moc dokumentu.

**Poznámka:** Pokud se na některých dokumentech (např. stavební povolení) otiskuje úřední razítko, v elektronické verzi dokumentu se místo otisku uváděla slova „otisk úředního razítka“, jak to vyžadoval § 69 odst. 1 správního řádu. Jelikož to bylo zcela nadbytečné, novelou správního řádu to bylo s účinností od 01.07.2017 zrušeno.

## 5.5 Podepisování smluv

Ustanovení § 103 odst. 1 zákona o obcích stanoví, že *starosta zastupuje obec navenek.* Starosta není statutárním orgánem, ale reprezentantem obce navenek. To mimo jiné znamená, že podepisuje smlouvy, o jejichž uzavření rozhodl kompetentní orgán obce; starosta pouze představuje zhmotnění vůle kolektivního orgánu (zastupitelstva či rady) v podobě podpisu (pokud sám jako orgán obce nerozhoduje o uzavření smlouvy). Je tedy zcela zbytečné a plýtváním inkoustu/toneru v usnesení přijímat text ve stylu „Zastupitelstvo obce Kotěhůlký pověřuje starostu podpisem smlouvy“. Pověření podpisem smlouvy má význam kupříkladu u místostarosty tehdy, když je starosta ve střetu zájmů

(např. když je zároveň předsedou spolku, který žádá o dotaci z rozpočtu obce, a má tedy jako předseda spolku podepsat za příjemce veřejnoprávní smlouvy). Sice nic nebrání tomu, aby smlouvu starosta a předseda spolku v jedné osobě podepsal na základě svých funkcí na obou stranách (podpis je jen projev vůle navenek – o uzavření smlouvy proti hlasovalo zastupitelstvo nebo rada), ale je vhodnější na jedné straně nechat podepsat v zastoupení jeho zástupce (místostarosta na straně poskytovatele nebo místopředsedu spolku na straně příjemce dotace).

V případě, že starosta v době jeho nepřítomnosti zastupuje místostarosta, bude v hlavičce smlouvy stále uvedeno, že obec zastupuje starosta, na konci bude rovněž předepsáno jméno a příjmení starosty a nad to se místostarosta podepíše se zkratkou „v z.“ (v zastoupení) před svým podpisem. Pokud by podpis smlouvy bylo místostarostovi výslovně uloženo nebo bylo součástí agendy, kterou mu zastupitelstvo svěřilo, pak by byl oficiálním reprezentantem navenek místostarosta, ovšem s doplněním usnesení, z kterého to vyplývá. V hlavičce smlouvy bude uvedeno, že obec zastupuje na základě usnesení místostarosta obce a na konci smlouvy bude předtištěno jméno a příjmení místostarosty. Při zveřejňování podepsané smlouvy (na úřední desce, v registru smluv apod.) pak smlouvu neskenujeme a podpis nahrazujeme doložkou „v. r.“ (vlastní rukou) za příjmením signatáře.

Názorná ukázka:

Město Dobříš zastoupené Ing. Pavlem Svobodou, starostou města:

*Pavel Svoboda*

*v z. Tomáš Vokurka*

Ing. Pavel Svoboda

Ing. Pavel Svoboda

starosta města

starosta města

Město Dobříš zastoupené na základě usnesení Rady města Dobříše č. X/Y/rrrr/RM ze dne dd.mm.rrrr Mgr. Tomášem Vokurkou, místostarostou města:

*Tomáš Vokurka*

Mgr. Tomáš Vokurka

místostarosta města

v z. Mgr. Tomáš Vokurka v. r.

Ing. Pavel Svoboda v. r.

Ing. Pavel Svoboda

starosta města

starosta města

Se zastupováním obce navenek úzce souvisí již zmiňované pověření (např. podpisem smlouvy) a jednání na základě plné moci. Pokud svěřujeme nějakou pravomoc či oprávnění činit úkony (jednání) orgánu či osobě, který/á je v postavení podřízeného, pak se jedná o **pověření** (např. zastupitelstvo obce pověřuje místostarostu schválením žádosti o dotaci; rada obce pověřuje/ukládá vedoucí odboru správy majetku zrealizovat zadávací řízení na veřejnou zakázku malého rozsahu). S tím souvisí i ustanovení § 30 odst. 4 správního řádu, dle kterého *za územní samosprávný celek činí úkony ten, kdo je podle zvláštního zákona oprávněn územní samosprávný celek navenek zastupovat, jeho zaměstnanec nebo*

*člen zastupitelstva, který byl touto osobou pověřen.* To se týká například pověření úředníka, který má nechat zaregistrovat nově zakoupené služební vozidlo v centrálním registru vozidel (tzn. tento úředník nebude pověřen tajemníkem jako „zaměstnavatelem“, ale starostou právě dle § 30 odst. 4 správního řádu). Pokud ovšem chceme, aby za nás jednala třetí osoba, externí a nepodřízená, je nezbytné jí udělit plnou moc k zastupování (např. rada obce uděluje plnou moc advokátní kanceláři ABC, s. r. o., aby zastupovala obec v soudním řízení ve věci náhrady škody...) a dotyčná osoba musí projevit vůli toto zmocnění přijmout (bývá vyjádřeno podpisem v závěru samotné plné moci).

## 6 Zadávání veřejných zakázek z pohledu čísel ve vazbě na předběžnou řídicí kontrolu a registr smluv

### 6.1 Zadávání veřejných zakázek

Při realizaci projektů se chtě nechtě každá obec dotkne zákona o zadávání veřejných zakázek, neboť je podle § 4 odst. 1 písm. d) (stejně jako její příspěvkové organizace) veřejným zadavatelem. Tento zákon upravuje mj. pravidla pro zadávání veřejných zakázek, včetně zvláštních postupů předcházejících jejich zadání a uveřejňování informací o veřejných zakázkách. Jelikož jde o plnění úkolů v samostatné působnosti obce podle zvláštního právního předpisu, jedná se o výkon správních činností, která podléhá režimu zákona o úřednících územních samosprávných celků, tj. kterou by měl vykonávat úředník (byť se nejedná o správní činnost, u níž je vyžadována zkouška zvláštní odborné způsobilosti).

Věcně se veřejné zakázky člení na dodávky, služby a stavební práce. Z hlediska finančního plnění rozlišujeme veřejné zakázky malého rozsahu (do 2 000 000 Kč bez DPH v případě dodávek a služeb, resp. do 6 000 000 Kč bez DPH v případě stavebních prací), které nepodléhají dozoru ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a veřejné zakázky nadlimitní a podlimitní, které dozoru již podléhají.

V případě veřejných zakázek malého rozsahu je třeba vždy dodržovat alespoň zásady transparentnosti, přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, nově též zásady sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací (§ 6). Bližší podrobnosti doporučujeme stanovit ve směrnici/vnitřním předpisu (není to zákonná povinnost), protože jejím prostřednictvím jsou stanovována pravidla, která mají za cíl uvedené zásady realizovat, a zajistit tak transparentní a hospodárné nakládání s veřejnými prostředky a jednotný postup. U nadlimitních a podlimitních veřejných zakázek stanoví podrobnosti zadávacího řízení samotný zákon.

Vlastní proces zadávání veřejných zakázek malého rozsahu musí také odrážet povinnost spravovat svěřený veřejný majetek s péčí řádného hospodáře. To například obnáší to, aby co nejvíce zakázek bylo tzv. soutěženo, tzv. aby byla výzva či zadávací dokumentace uveřejněna na profilu zadavatele, na internetových stránkách zadavatele nebo

prostřednictvím elektronického nástroje či alespoň bylo osloveno několik potenciálních dodavatelů k podání (rámcové) nabídky.

Podotýkáme, že nastavení vlastních pravidel při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu neplatí v případě, že se jedná o zakázku pořizovanou z dotačních prostředků a poskytovatel dotace zakotvuje vlastní pravidla – pokud chceme dotaci získat, resp. po obdržení ji nevracet, je nezbytné postupovat v souladu s dotačními podmínkami.

Hlubší rozbor procesu zadávání veřejných zakázek by byl nad rámec této kapitoly,<sup>3</sup> proto bude pozornost soustředěna na finanční aspekty a povinnosti související s platností následně uzavřených smluv.

## 6.2 Rozpočtové krytí a předběžná řídicí kontrola

Již na počátku úmyslu realizovat projekt je jednou ze stěžejních záležitostí otázka financování – v případě jednorocní akce je nutno mít zabezpečeno financování v rámci schváleného rozpočtu na příslušný rok, případně je nutno před samotnou realizací zajistit posílení rozpočtu v rámci rozpočtového opatření. Jedná se o změnu rozpočtu po jeho schválení (§ 16 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) z důvodu

- a) změny v organizaci hospodářství financovaného rozpočtem (organizační změny),
- b) změny právních předpisů ovlivňujících výši rozpočtovaných příjmů nebo výdajů (metodické změny); patří mezi ně také cenové změny ovlivněné změnami právní úpravy regulovaných cen, nebo
- c) změny objektivně působících skutečností ovlivňujících plnění rozpočtu příjmů či výdajů (věcné změny).

Rozpočtovým opatřením se rozumí (§ 16 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů)

- a) **přesun rozpočtových prostředků, při němž se jednotlivé příjmy nebo výdaje navzájem ovlivňují, aniž by se změnil jejich celkový objem nebo schválený rozdíl celkových příjmů a výdajů,**
- b) *použití nových, rozpočtem nepředvídaných příjmů k úhradě nových, rozpočtem nezajištěných výdajů, čímž se zvýší celkový objem rozpočtu,*
- c) *vázání rozpočtových výdajů, jestliže je jejich krytí ohroženo neplněním rozpočtových příjmů; tímto opatřením se objem rozpočtu snižuje.*

Důležité je, že *rozpočtové opatření se provádí před provedením rozpočtově nezajištěného výdaje. Po provedení rozpočtově nezajištěného výdaje lze rozpočtové opatření provést pouze při živelní pohromě nebo havárii ohrožující životy a majetek, při plnění peněžní povin-*

---

3) Doporučujeme prostudovat přinejmenším metodiku Centrální harmonizační jednotky Ministerstva financí č. 3: *Metodika veřejného nakupování: Naplňování principů 3E v praxi veřejného zadávání*. Praha: Ministerstvo financí, 2016. Dostupná na [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika\\_2016\\_Metodicky-pokyn-CHJ-c-3.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2016_Metodicky-pokyn-CHJ-c-3.pdf).

nosti uložené pravomocným rozhodnutím, při obdržení dotace před koncem kalendářního roku nebo pokud se jedná o peněžní prostředky podle § 28 odst. 15 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (§ 16 odst. 4). Porušení této povinnosti (neprovedení změny schváleného rozpočtu před provedením rozpočtově nezajištěného výdaje, aniž by šlo o výjimku), je přestupkem, za který lze obci uložit pokutu až do 1 000 000 Kč [§ 22a odst. 1 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů].

V případě víceročního financování projektu je třeba, aby financování akce v letech navazujících na aktuální rozpočtový rok bylo zahrnuto do střednědobého výhledu rozpočtu – to je nástroj obce (ale i dobrovolných svazků obcí) sloužící pro střednědobé finanční plánování rozvoje jejího 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. Výhled obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, o dlouhodobých závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů. U dlouhodobých závazků se uvedou jejich dopady na hospodaření po celou dobu trvání závazku (srov. § 3 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů).

Prověření, zda má obec dostatečné finanční prostředky (vlastní, úvěr, dotace apod.), je součástí tzv. **předběžné řídicí kontroly** ve smyslu zákona o finanční kontrole ve veřejné správě. Řídicí kontrola zahrnuje finanční kontrolu zajišťovanou odpovědnými vedoucími zaměstnanci jako součást vnitřního řízení orgánu veřejné správy, uskutečňuje se jako nepřetržitý proces, a to

- a) plánování a přípravě operací před jejich schválením → předběžná řídicí kontrola
  1. před vznikem závazku/nároku (např. objednávka),
  2. po vzniku závazku/nároku (např. faktura),
- b) při průběžném sledování uskutečňovaných operací až do jejich konečného vypořádání a vyúčtování → průběžná řídicí kontrola,
- c) při následném prověřování vybraných operací → následná řídicí kontrola.

Předběžnou kontrolu při správě veřejných příjmů před vznikem nároku orgánu veřejné správy zajistí ve své působnosti **příkazce operace**, kterým se rozumí starosta nebo vedoucí zaměstnanec jím pověřený k nakládání s veřejnými prostředky orgánu veřejné správy. Schvalovacím postupem příkazce operace se prověří (§ 11 vyhlášky č. 416/2004 Sb.)

- a) *soulad připravované operace se stanovenými úkoly a schválenými záměry a cíli orgánu veřejné správy,*
- b) *správnost operace zejména ve vztahu k dodržení právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy v mezích těchto právních předpisů a dodržení kritérií stanovených pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy,*
- c) *přijetí opatření k vyloučení nebo zmírnění provozních, finančních, právních a jiných rizik, která se při uskutečňování připravované operace mohou vyskytnout,*
- d) *doložení připravované operace věcně správnými a úplnými podklady.*

Podrobnosti stanoví vyhláška, kterou se provádí zákon o finanční kontrole ve veřejné správě.

A kdy předběžnou řídicí kontrolu před vznikem závazku provést? Ministerstvo financí sice doporučuje ji provést již před zahájením zadávacího řízení (a lze to jistě doporučit alespoň neformálně), avšak ze zákona plyne, že samotná předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku musí proběhnout, než závazek vznikne, tj. než dojde k podpisu smlouvy či k odeslání závazné objednávky (tj. když už je známa skutečná cena zakázky). V praxi to tedy znamená, že smluvní závazek (typicky smlouvu nebo objednávku) je možno uzavřít (podepsat či objednat) až poté, co jsou na něj v rozpočtu alokovány potřebné finanční prostředky. Rozhodnutí, zda uzavřít smlouvu či odeslat objednávku, je interní záležitostí. Ve smlouvě si obec vymezí vzájemná práva a povinnosti (např. záruku, smluvní pokutu), ale musí dojít k podpisu z obou stran, kdežto v objednávce se této možnosti obec víceméně vzdává (pokud nejsou součástí objednávky např. všeobecné obchodní podmínky dodavatele). Teoreticky může být schválen vítězný dodavatel zastupitelstvem nebo radou s odkládací podmínkou, že starosta smlouvu podepíše, až bude zajištěno finanční krytí, ale z důvodu právní jistoty je správnější, pokud je součástí podkladů pro rozhodnutí zastupitelů či radních informace o tom, že na předmět závazku, jenž má být uzavřen, je dostatek finančních prostředků alokovaných na předmětnou akci.

### 6.3 Zveřejnění smlouvy nebo objednávky

Veřejný zadavatel je povinen uveřejnit celé znění smlouvy na plnění veřejné zakázky malého rozsahu a všech případných změn a dodatků na profilu zadavatele do 15 dnů od jejího uzavření, pokud cena za plnění přesáhne 500 000 Kč bez DPH (§ 219 zákona o zadávání veřejných zakázek).

Nedodržení lhůty pro zveřejnění smlouvy nebo dodatku je nejen porušením zákona, ale též přestupkem, za které může Úřad pro ochranu hospodářské soutěže uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč (§ 269 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek), případně příslušný finanční úřad může uložit odvod za porušení rozpočtové kázně v případě, že veřejná zakázka byla financována z dotace, neboť porušením rozpočtové kázně je mj. porušení povinnosti stanovené právním předpisem, rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, které přímo souvisí s účelem, na který byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta a ke kterému došlo před přijetím peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv a které trvá v okamžiku přijetí prostředků na účet příjemce; prvním dnem porušení rozpočtové kázně je den jejich přijetí příjemcem. Nicméně porušení této uveřejňovací povinnosti nemá za následek neplatnost smlouvy – na rozdíl od právní úpravy registru smluv.

Zákon o registru smluv totiž u smluv, jejichž smluvní stranou jsou mj. obce s rozšířenou působností (a jejich příspěvkové organizace),<sup>4</sup> stanoví jako podmínku nabytí účinnosti

---

4) Povinnosti stanovené zákonem o registru smluv (prozatím) nedopadají na obce I. a II. typu, neboť dle § 3 odst. 2 písm. k) se *povinnost uveřejnit prostřednictvím registru smluv nevztahuje na*

smlouvy její zveřejnění. To se provádí odesláním smlouvy správci registru smluv (Ministerstvu vnitra) k uveřejnění prostřednictvím registru smluv **bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 30 dnů** od uzavření smlouvy (§ 5 odst. 2). Zákon o registru smluv je ovšem mnohem přísnější, neboť podle § 7 odst. 1 platí, že *nebyla-li smlouva, na niž se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv, uveřejněna prostřednictvím registru smluv ani do tří měsíců ode dne, kdy byla uzavřena, platí, že je zrušena od počátku*. Po třech měsících je tedy smlouva absolutně neplatná (tj. od počátku) a bylo-li plněno, jedná se o bezdůvodné obohacení. Toto opomenutí včasného zaslání smlouvy ke zveřejnění se pak následně řeší např. formou dohody o narovnání.

Pro forma doplňujeme, že se zveřejňují nejen smlouvy či dohody s hodnotou plnění nad 50 000 Kč bez DPH, nýbrž i objednávky (nikoli faktury), neboť objednávka je zpravidla návrhem na uzavření smlouvy, tj. nabídkou (§ 1731 občanského zákoníku). Jedná se o adresované právní jednání, ze kterého musí být zřejmé, že ten, kdo ji činí, má úmysl uzavřít smlouvu s osobou, vůči níž návrh činí. Přijetím (akceptací) objednávky druhou stranou vzniká smlouva. V registru smluv stačí po 17.08.2017 zveřejnit pouze objednávky (dříve bylo povinností zveřejnit i přijetí objednávky dodavatelem).

Pozor, aby nemuselo docházet k duplicitnímu zveřejňování smluv, zákon o registru smluv v § 8 odst. 4 zakotvil, že *je-li v souladu s tímto zákonem uveřejněna smlouva, která má být uveřejněna podle zákona o veřejných zakázkách, je tím splněna povinnost uveřejnit ji podle zákona o veřejných zakázkách; to platí obdobně o údajích uveřejňovaných jako metadata podle tohoto zákona*. Obdobné platí i pro další uveřejňovací povinnosti (např. veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace podle § 10d zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů). Neuděláme tedy chybu, pokud všechny smlouvy budeme zveřejňovat v registru smluv, ačkoli podle jiných právních předpisů mají být zveřejňovány jinde (pozor, neplatí to obráceně). Je však třeba mít na paměti, že se to týká registru smluv jen jako publikačního prostředku, nikoli např. lhůty. V případě smluv, jejichž předmětem plnění je veřejná zakázka, sice nemusí být smlouva zveřejněna na profilu zadavatele, je-li zveřejněna v registru smluv, nicméně v registru smluv musí být publikována do 15 dnů od jejího uzavření podle § 219 zákona o zadávání veřejných zakázek (nikoli do 30 dnů, jak stanoví zákon o registru smluv). Zveřejňují se nejen smlouvy, ale i její změny a dodatky; dále se zveřejňují i rámcové dohody. V každém případě zákon o zadávání veřejných zakázek ještě vyžaduje, aby veřejný zadavatel uveřejnil **nejpozději do 3 měsíců od splnění smlouvy** na profilu zadavatele výši skutečně uhrazené ceny za plnění smlouvy (§ 219 odst. 3).

Se zveřejněním souvisí i otázka formátu zveřejňování. Smlouvy se zveřejňují tak, že se do registru smluv vloží elektronický obraz textového obsahu smlouvy v otevřeném a strojově čitelném formátu spolu s metadaty (§ 5 odst. 1 zákona o registru smluv); metadaty se rozumí identifikace smluvních stran, vymezení předmětu smlouvy, datum

---

*smlouvu, jejíž alespoň jednou smluvní stranou je obec, která nevykonává rozšířenou působnost, příspěvková organizace touto obcí zřízená nebo právnická osoba, v níž má taková obec sama nebo s jinými takovými obcemi většinovou účast. Ale i tyto obce zde mohou smlouvy/objednávky publikovat a plnit si tak jiné své zákonné povinnosti.*

uzavření smlouvy a cena, resp. pokud jí smlouva neobsahuje, hodnota předmětu smlouvy, lze-li určit. Požadavek **otevřeného formátu** je splněn, jsou-li data ve formátu, jehož vnitřní struktura je veřejně a bez omezení zdokumentována. Vhodnými formáty jsou např. RTF, PDF, TXT a ODT. V rámci registru smluv jsou ještě povolené formáty DOC a DOCX. Požadavek **strojově čitelného formátu** je splněn, jsou-li data ve formátu, který je strukturován takovým způsobem, že pomocí programové aplikace z nich lze získat žádané údaje (zjednodušeně řečeno lze jednotlivé znaky dokumentu označit a např. kopírovat). Požadavek splní jakýkoli počítačový formát, který obsahuje textový obsah smlouvy, tedy nikoli naskenovaný obrázek smlouvy. Např. formát PDF je přípustný, pokud bude obsahovat textovou vrstvu. Z toho vyplývá, že smlouvy (obecně všechny dokumenty) není třeba zveřejňovat naskenované s podpisy a razítky – naopak. Při zveřejnění dokumentu jde totiž o informační hodnotu, nikoli o formální stránku věci (podpis, velikost písma, formát papíru atd.). Místo vlastnoručního podpisu lze (analogicky dle § 69 odst. 1 správního řádu) použít zkratku „v. r.“ za příjmením signatáře. Pokud praktikujete zveřejňování smluv naskenovaných do PDF, pak jedině se strojově čitelnou textovou vrstvou (tzv. OCR vrstvou) a anonymizovaným podpisem (protože je podpis nutno považovat za osobní údaj, který podléhá ochraně dle zákona o zpracování osobních údajů, resp. občanského zákoníku).

V souvislosti s formátem zveřejňování informací způsobem umožňujícím dálkový přístup (na elektronické úřední desce, na internetové stránce obce) je nutno obecně odkázat na § 4b zákona o svobodném přístupu k informacím, dle kterého *informace poskytovaná zveřejněním se poskytuje za standardních podmínek užití a ve všech formátech a jazycích, ve kterých byla vytvořena; při zveřejnění takové informace v elektronické podobě musí být jeden z těchto formátů otevřený a, je-li to možné, též strojově čitelný. Je-li to možné a vhodné, zveřejní povinný subjekt spolu s informací též metadata, která se k ní vztahují; formát i metadata musí splňovat otevřené formální normy.* Z uvedeného tedy vyplývá, že je nezbytné, aby byly informace zveřejňovány (lhostejno, zda zveřejněné dobrovolně, z úřední povinnosti nebo na základě žádosti) ve formátu HTML, tj. přímo na internetové stránce, a pokud to není možné či vhodné, pak se má zveřejnit jak soubor ve formátu PDF s textovou (OCR) vrstvou, tak i soubor v původním formátu – typicky buď textový Word (DOC, DOCX), anebo databázový Excel (XLS, XLSX).

Pro úplnost zbývá dodat, jakým způsobem lze anonymizovat osobní, citlivé a jiné zákonem chráněné údaje. Lze to činit ručně tak, že před skenováním text začerníme fixou (pozor – lihový fix na osvitovém skle skeneru prosvítne a začerněný text bude v elektronické kopii dokumentu částečně čitelný) či zabělíme. Jsme-li původci dokumentu, lze chráněné údaje v dokumentu vykřížkovat (pouhé začernění černou barvou a převedení do formátu PDF nestačí). V případě jména a příjmení lze anonymizovat i tak, že se uvedou pouze iniciály. Administrativně nejjednodušší a technicky nejspolehlivější je anonymizace údajů pomocí anonymizačního softwaru. Ten bývá součástí elektronické spisové služby. Lze využít i bezplatný anonymizér, který je součástí portálu registru smluv (<https://anonymizace.gov.cz/crossroad/>) – je ovšem dostupný pouze pro registrované (přihlásit se lze buď pomocí přihlašovacích údajů do datové schránky, anebo pomocí Jednotného identitního prostoru CzechPOINT).



## 6.4 Vybrané praktické aspekty smluv o dílo

Veřejný zadavatel si musí dát pozor při stanovování parametrů zakázky, aby neporušil výše uvedené základní zásady uvedené v § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek. Na příkladu nákupu služebního vozidla si lze demonstrovat zásadu nediskriminace a rovného přístupu. I když půjde o veřejnou zakázku malého rozsahu, doporučujeme oslovit více výrobců aut. Obec musí být schopna definovat parametry/požadavky na služební vozidlo, a to ve vztahu k předpokládanému způsobu jeho užívání (reprezentace, do terénu apod.), a na základě tohoto vymezení vybrat jednu či více značek, které daným kritériím vyhovují. Z podaných nabídek je poté třeba vybrat pro obec nejvýhodnější nabídku, což ovšem neznamená nutně nabídku s nejnižší pořizovací cenou. Obec by měla být schopna svůj výběr (značky, dodavatele) odůvodnit a toto odůvodnění vhodně zaznamenat (např. v zápisu ze schůze rady obce nebo protokolu o hodnocení, pokud rozhoduje starosta sám). Je v zásadě špatně, pokud by obec oslovila sice více prodejců, ale pouze jednoho výrobce.

Dalším praktickým problémem, který může mít negativní dopad na rozpočet a jednání orgánů obce obecně, je schvalování dodatků smlouvy o dílo. Vycházíme z toho, že dodavatel podal nejvýhodnější nabídku na základě vyhlášené výzvy či zadávací dokumentace, v níž byly stanoveny parametry zakázky. Změnu ceny nazýváme méněpráce a vícepráce, které bývají zejména u stavebních prací běžnou praxí – je nutno řešit v mezích § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek, kdy v případě podstatné změny musí zadavatel provést nové zadávací řízení. Problém nastává ve výpočtu procent změny ceny díla, která ještě není podstatnou změnou závazku. Změny se totiž nepočítají v nominálních částkách (např. méněpráce činí 100 000 Kč, vícepráce jsou 200 000 Kč, celkem se tedy jedná o navýšení v hodnotě 100 000 Kč), avšak v absolutních částkách (méněpráce 100 000 Kč plus vícepráce 200 000 Kč znamená změnu oproti původní hodnotě o 300 000 Kč).

Dále je třeba si dát pozor též na prodloužování termínu dokončení a předání díla. Pokud by k tomu nebyly objektivní důvody (pokud závazek ještě existuje, lze využít institut novace – srov. § 1901 občanského zákoníku), mohl by neúspěšný účastník zadávacího řízení být diskriminován, protože kdyby býval věděl, že termín realizace zakázky bude delší, než bylo uvedeno ve výzvě k podání nabídky nebo zadávací dokumentaci, podal by jinou nabídku.<sup>5</sup> I v případě veřejné zakázky malého rozsahu by mohlo jít o porušení zásad uvedených v § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek. Rovněž je v takovém případě vhodné pamatovat na smluvní ujednání, neboť za nedodržení termínu předání díla standardně bývá ve smlouvě o dílo ustanovení o smluvní pokutě za prodlení. Pokud dojde k neoprávněnému prodloužení termínu, mohlo by dojít k obcházení povinnosti obce vymáhat

---

5) Příkladem budiž rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, kterým bylo potvrzeno uložení pokuty 50 000 Kč obci Drahanovice (2022) za přestupek podle § 268 odst. 2 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek za to, že starosta uzavřel dodatky, kterými zadavatel prodloužil termín dokončení prací, umožnil podstatnou změnu závazku ze smlouvy o dílo bez provedení nového zadávacího řízení, kdy uvedený postup mohl ovlivnit výběr dodavatele, pokud by zadávací podmínky původního zadávacího řízení odpovídaly této změně.

smluvní pokutu, přičemž schválením prodloužení termínu předání díla, aby nemusela být vymáhána smluvní pokuta, by se de facto promíjel dluh, kdy je prominutí částky vyšší než 20 000 Kč vyhrazeno zastupitelstvu obce (a nejednalo by se o kompetenci rady obce, případně starosty, jak se běžně dovozuje).

Taktéž je třeba si dávat pozor, zda nejde o hybridní smlouvu, která v sobě obsahuje i vyhrazené kompetence jiného orgánu, než je rada. Typicky může jít o smlouvu o dílo, v níž bude zakomponováno ustanovení o nabytí budoucí nemovité věci do vlastnictví obce – bude nezbytné, aby alespoň o této části (o části tohoto úkonu) rozhodlo podle § 85 písm. a) zákona o obcích zastupitelstvo obce, ale nic samozřejmě nebrání tomu, aby zastupitelstvo rozhodlo o smlouvě jako celku (ve zbylé části se bude jednat o vyhrazení si pravomoci podle § 84 odst. 4 zákona o obcích). Pokud si zastupitelstvo určitou věc vyhradí, od toho okamžiku by rozhodnutí jiného orgánu bylo nutno považovat za neplatné pro nedostatek pravomoci. Rozhodne-li rada před vyhrazením si věci zastupitelstvem, je to v pořádku. Dokud nebude usnesení realizováno, může poté zastupitelstvo v téže věci rozhodnout až do uzavření smlouvy samo, čímž výslovně nebo fakticky usnesení rady zruší.

Z praktických otázek ještě upozornujeme, že pokud je soutěžena smlouva na služby na dobu neurčitou, pro zjištění hodnoty veřejné zakázky (určující typ veřejné zakázky) se počítá předpokládané plnění ze strany obce za 5 let (podpůrně dle zákona o oceňování majetku). Lze-li očekávat, že hodnota předmětu smlouvy může hranici 50 000 Kč bez DPH v budoucnu překročit, je třeba smlouvu uveřejnit ihned po jejím uzavření a na dosažení limitu nečekat. Pokud byla smlouva uzavřena na dobu určitou a má dojít k jejímu prodloužení, postupuje se obdobně. V případě prodloužení platnosti smlouvy je vhodné ověřovat situaci na trhu (např. oslovením dalších potenciálních dodavatelů) a výhodnost prodloužení platnosti smlouvy pro obec. To neznamená, že obec musí volit vždy nejlevnější nabídku, obec by však měla být, zejména při velkých rozdílech v nabídkách, schopna racionálně zdůvodnit výběr cenově méně výhodné nabídky, resp. pokračování ve smluvním vztahu. Při tom lze samozřejmě zohlednit i dosavadní průběh plnění, rizika spojená s přechodem k novému dodavateli, transakční náklady apod. Tato zdůvodnění by měla být zaznamenána v zápisu ze schůze rady obce nebo zasedání zastupitelstva obce, které o zakázce rozhodovaly.

A jak je to s hodnotící komisí (komisí pro otevírání obálek a hodnocení nabídek)? Zadávatel má povinnost komisi ustanovit, a to k jakémukoli z úkonů v zadávacím řízení, jde-li o veřejnou zakázku s předpokládanou hodnotou přesahující 300 000 000 Kč. V ostatních případech je jmenování komise dobrovolné; tím nejsou dotčeny jiné právní předpisy upravující způsob rozhodování zadavatele a ani tím není dotčena jeho odpovědnost za dodržení pravidel stanovených tímto zákonem. Úkony komise se považují za úkony zadavatele. Ovšem komise má pouze doporučující hlas – odpovědnost za úkony si nese zadavatel sám. Tzn., že za výběr dodavatele ekonomicky nejvýhodnější nabídky odpovídá rada, pokud si tuto pravomoc nevyhradí zastupitelstvo nebo pokud rada tuto pravomoc nesvěří starostovi nebo obecnímu úřadu. Přirozeně platí, že komisi nelze svěřit plnění úkolů, které jsou vyhrazeny zastupitelstvu.

## 7 Související aspekty

### 7.1 Střet zájmů

Problematiku střetu zájmů volených zástupců občanů upravuje v obecné rovině jak zákon o obcích, tak zákon o střetu zájmů; specificky je střet zájmů řešen např. v zákonu o zadávání veřejných zakázek.

Zákon o obcích upravuje střet zájmů všech volených zástupců lidu – členů zastupitelstva obce, tedy bez rozdílu zastávané funkce (bez rozdílu, zda je zastupitel v nějaké funkci či zda je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn) – viz § 83 odst. 2, podle kterého platí, že *člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat*. Smyslem tohoto ustanovení je povinnost členů zastupitelstva deklarovat střet zájmů na věci projednávané v orgánech obce – ze všech orgánů obce do úvahy přichází v podstatě jen zasedání zastupitelstva nebo schůze rady jakožto kolektivních orgánů. Smyslem této povinnosti člena zastupitelstva je, aby byl zřejmý jeho vztah (pozitivní nebo negativní) k projednávané věci, který by mohl ovlivnit jeho hlasování. Tato povinnost je však čistě politická, neboť za její porušení zákon o obcích nestanovuje žádnou sankci.

Jinak je tomu ovšem v zákoně o střetu zájmů, který tuto povinnost zakotvuje obdobně. Stěžejní rozdíl spočívá v okamžiku, kdy je veřejný funkcionář (nikoli každý člen zastupitelstva, nýbrž jen v zákoně vyjmenované funkce – např. starosta všech typů obcí, místostarosta obcí II. a III. typu, radní obcí III. typu) povinen střet zájmů ohlásit. Podle zákona o obcích to je již *před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat* (v praxi se tak však děje v rámci diskuze před schválením programu jednání), kdežto zákon o střetu zájmů vyžaduje, aby střet zájmů byl deklarován ústně *v průběhu jednání, nejpozději však před tím, než orgán přistoupí k hlasování; oznámení je vždy součástí zápisu z jednání* (§ 8 odst. 2 zákona o střetu zájmů).

Samotné vymezení, kdy jde o střet zájmů, je v obou zákonech velmi podobné, neboť ust. § 8 odst. 1 zákona o střetu zájmů, stanoví, že *veřejný funkcionář je povinen při jednání orgánu obce, ve kterém vystoupí v rozpravě, předložit návrh nebo je oprávněn hlasovat, oznámit svůj poměr k projednávané věci, jestliže se zřetelem k výsledku projednání věci by mu mohla vzniknout osobní výhoda nebo újma anebo má-li na věci jiný osobní zájem; to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý ve vztahu k neomezenému okruhu adresátů*. Za porušení této povinnosti podle zákona o střetu zájmů hrozí pokuta od 1 000 Kč do 50 000 Kč.

Existence střetu zájmů zastupitele však neznamená, že se člen orgánu nesmí jednat dále účastnit a v dané věci hlasovat, neboť takový následek by musel zákon stanovit výslovně, což nečiní (mandát člena zastupitelstva může být omezen vzhledem ke svému ústavněprávnímu rozměru jen výslovným ustanovením zákona). Jinak řečeno, člen

zastupitelstva, který je ve střetu zájmů, má právo účastnit se jednání a hlasovat, přičemž to závisí pouze na jeho úvaze (na jeho morálním postoji a politické odpovědnosti), zda se projednávání či hlasování opravdu zúčastní. Tedy hlasovat může, i když je ve střetu zájmů (lhostejno, zda jej včas oznámí či nikoli).

Střet zájmů pro účely zadávacích řízení je řešen v § 44 zákona o zadávání veřejných zakázek: *Zadavatel postupuje tak, aby nedocházelo ke střetu zájmů. Za střet zájmů se považuje situace, kdy zájmy osob (zájem získat osobní výhodu nebo snížit majetkový nebo jiný prospěch zadavatele), které se podílejí na průběhu zadávacího řízení, nebo mají nebo by mohly mít vliv na výsledek zadávacího řízení, ohrožují jejich nestrannost nebo nezávislost v souvislosti se zadávacím řízením.* Zadavatel je povinen si vyžádat formou písemného čestného prohlášení potvrzení o tom, že členové komise, přizvaní odborníci nebo osoby zastupující zadavatele nejsou ve střetu zájmů. Pokud zjistí, že ke střetu zájmů došlo, přijme k jeho odstranění opatření k nápravě.

## 7.2 Dozor a kontrola se zaměřením na přezkoumání hospodaření

Při realizaci projektů je třeba nezapomínat na možnost či v případě dotačních akcí i povinnost se podrobit doзору či kontrole. Obecným procesním předpisem je zákon o kontrole (kontrolní řád), který se (podobně jako správní řád) použije pouze tehdy, jestliže zvláštní právní předpis (postihující jednotlivé úseky veřejné správy) neobsahuje pro určitý typ kontroly nebo její část speciální postup.

Kontrolou se rozumí vyhledávací činnost, jejímž předmětem je kontrola povinností realizovaných obcemi v rámci výkonu samostatné nebo přenesené působnosti. Kontrolou se tedy rozumí činnost orgánů veřejné správy, při které se zjišťuje, zda orgány obcí při výkonu samostatné působnosti dodržují zákony a jiné právní předpisy, s výjimkou právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva, a při výkonu přenesené působnosti dodržují zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů a opatření přijatá správními orgány při kontrole výkonu přenesené působnosti. Kontrola je vykonávána nejen následně, ale i předběžně a průběžně. Při výkonu kontroly kontrolní orgán porušení povinnosti uvádí v protokolu o kontrole a nápravu zjednává obec – jinak řečeno, zjištěné nedostatky kontrolní orgán nenapravuje, ale k jejich nápravě dává podnět. Hodnotí stav i z hlediska hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Kontrola může být (na rozdíl od dozoru) realizována i vůči úkonům učiněným podle správního řádu a daňového řádu. Kontrolu výkonu samostatné působnosti vykonává vždy Ministerstvo vnitra. Kontrolu přenesené působnosti obcí vykonává krajský úřad (v přenesené působnosti). Předmětem kontroly výkonu samostatné působnosti, jak již bylo výše uvedeno, je dodržování zákonů a jiných právních předpisů. Ministerstvo vnitra nevykonává kontrolu v oblastech, ve kterých je zvláštním zákonem stanovena působnost jiných kontrolních úřadů (např. Ministerstva financí, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Úřadu pro ochranu osobních údajů, finančních úřadů, poskytovatele dotace a podobně).

Správní dozor je jednou ze záruk zákonnosti výkonu veřejné správy. Zjednodušeně je možné jej vymezit jako postup vykonavatele veřejné správy, kterým posuzuje činnosti nepodřízených osob a srovnává je se zákonem stanovenými požadavky. Na základě svých zjištění pak dozorující orgán reaguje na případné nedostatky zákonnými prostředky (podle okolností aplikuje nápravné nebo sankční prostředky). Předmětem dozoru je zákonnost konkrétních normativních a individuálních právních aktů obce (obecně závazných vyhlášek, nařízení, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obce v přenesené i samostatné působnosti – dále jen právní akt). V případě zjištění nezákonnosti právního aktu může dozorující orgán účinnost/výkon tohoto aktu pozastavit a následně podat návrh soudu k jeho zrušení. Dozorujícím orgánem v rámci samostatné působnosti je Ministerstvo vnitra. Předmětem dozoru nad samostatnou působností obce je výhradně zákonnost právních aktů vydaných obcí. Předmětem dozoru je vydávání a obsah obecně závazných vyhlášek (posuzuje se soulad se zákony, s lidskými právy a základními svobodami) a vydávání a obsah usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obce (posuzuje se soulad se zákony a jinými právními předpisy). Dozor je vykonáván zásadně následně. Dozorující orgán vykonává dozor buď na základě podnětu (nejčastěji od nespokojeného občana, ale i na základě žádosti samotné obce, zejména při obměně členů zastupitelstva po volbách), anebo na základě vlastních zjištění. Při výkonu dozoru dozorový orgán pozastavuje účinnost/výkon nezákonného aktu (tzv. ho sistuje) a následně podává návrh na jeho zrušení k soudu. Ustanovení týkající se dozoru se nevztahují na rozhodnutí a jiné úkony orgánů územních samosprávných celků učiněné podle správního řádu a daňového řádu. Ustanovení o dozoru se dále nepoužijí v případech porušení předpisů občanského, obchodního a pracovního práva a v případě, kdy jsou dozor nebo kontrola upraveny zvláštními právními předpisy.

Specifickým druhem kontroly je přezkoumání hospodaření obce, které musí být prováděno každoročně za uplynulý kalendářní rok. Pokud jsou zjištěny chyby a nedostatky, musí obec, resp. její orgány přijmout nápravná opatření. Tato povinnost je stanovena nejen v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ale i v zákoně o obcích; podrobně pak přezkoumání hospodaření upravuje zvláštní právní předpis, kterým je zákon o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

Za včasné objednání přezkoumání hospodaření zodpovídá starosta – § 103 odst. 4 písm. a) zákona o obcích. Obec (starosta) je oprávněna požádat o přezkoumání krajský úřad do 30. června každého kalendářního roku (bezplatně), anebo v téže lhůtě příslušnému krajskému úřadu oznámí, že se rozhodla zadat přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti (hrazeno z rozpočtu obce). Samotné rozhodnutí, zda bude přezkoumání hospodaření zadáno krajskému úřadu nebo auditorovi, náleží do nevyhrazené pravomoci rady obce (§ 102 odst. 3 zákona o obcích), případně si může vyhradit zastupitelstvo obce (§ 84 odst. 4 zákona o obcích), ale rada obce může též svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu (§ 102 odst. 3 zákona o obcích). V případě zvolení varianty auditor je třeba v rozpočtu obce pamatovat na odměnu auditorovi. Volba auditora je navíc služba, kterou je potřeba zajistit v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek.

Z výše uvedeného je též zřejmé, že přezkoumání hospodaření mohou provést pouze zákonem vymezené subjekty (v případě obcí to je krajský úřad či auditor/auditorská

společnost). Nepostačí kontrola provedená finančním výborem, i kdyby šlo o naléhavý případ (nouzový stav apod.). Tudíž ani zápis z kontroly finančního výboru nemůže být náhradou za zprávu o přezkoumání hospodaření, která musí být povinnou součástí závěrečného účtu.

Předmětem přezkoumání hospodaření jsou údaje o ročním hospodaření obce, které tvoří součást závěrečného účtu, a to zejména plnění příjmů a výdajů, údaje o nákladech a výnosech podnikatelské činnosti, vyúčtování a vypořádání finančních vztahů k jiným rozpočtům. Dále je předmětem přezkoumání nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví obce (včetně majetku daného do správy příspěvkovým organizacím), nakládání s majetkem státu, se kterým obec hospodaří, zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, stav závazků a pohledávek včetně nakládání s nimi atd. Předmět přezkoumání hospodaření se ověřuje z hlediska dodržování povinností uložených právními předpisy, souladu hospodaření s finančními prostředky ve srovnání se schváleným rozpočtem a dodržení účelu poskytnuté dotace, podmínek jejího použití a věcné a formální správnosti dokladů o přezkoumávaných operacích.

Výsledky přezkoumání se zapracovávají do zprávy, která je součástí závěrečného účtu při jeho projednávání v orgánech obce. Zpráva obsahuje zejména popis zjištěných chyb a nedostatků, označení dokladů a jiných materiálů, ze kterých zjištění vycházejí, a závěr z přezkoumání hospodaření, který musí obsahovat vyjádření, že a) nebyly zjištěny chyby a nedostatky, b) byly zjištěny „méně závažné“ chyby a nedostatky, nebo c) byly zjištěny „závažné“ chyby a nedostatky. Závěr zprávy z přezkoumání hospodaření musí rovněž obsahovat upozornění na případná rizika, která mohou mít negativní dopad na hospodaření obce, a uvedení podílu pohledávek a závazků na rozpočtu obce a podílu zastaveného majetku na celkovém majetku obce.

Pro úplnost lze doplnit, že v souladu s článkem 101 odst. 4 Ústavy České republiky platí, *že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Z uvedeného důvodu je možné realizovat pouze ty postupy a ukládat ty sankce, které příslušné zákony upravují. V opačném případě by došlo k nezákonnému výkonu státní moci a ze strany osoby zastupující vykonavatele veřejné správy (kontrolujícího) ke zneužití pravomoci úřední osoby. Na druhou stranu nesmíme zapomínat na ust. § 13 odst. 2 zákona o obcích, dle kterého státní orgány a orgány kraje poskytují obci na požádání bezplatně údaje a informace pro výkon její působnosti; tuto povinnost mají i obce vůči státním orgánům a orgánům kraje.*

V neposlední řadě je možno počítat v průběhu roku též s kontrolou (v závislosti na místních zvyklostech, aktivitě a cílech, kterých má být dosaženo) ze strany výborů. Jsou to sice kontrolní orgány zastupitelstva, povinně zřizované, ale v zásadě mají pomoci orgánům obce napravit případné nedostatky dříve, než je zjistí nadřízené kontrolní orgány (krajský úřad, Ministerstvo vnitra, poskytovatelé dotací atd.). **Finanční výbor** má ze zákona právo provádět kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce, **kontrolnímu výboru** zákon svěřuje kontrolu plnění usnesení zastupitelstva a rady, kontrolu dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti. Oba výbory pak mohou plnit další úkoly, jimiž jej zastupitelstvo pověří.

## 7.3 Právo zastupitelů na informace

Člen zastupitelstva obce má právo na informace, které souvisejí s výkonem jeho funkce, v neomezené podobě (rozuměj včetně osobních údajů) podle § 82 písm. c) zákona o obcích: *Člen zastupitelstva obce má při výkonu své funkce právo požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce; informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů.* Podle stanoviska Ministerstva vnitra,<sup>6</sup> vycházející z judikatury soudů, vyplývá, že je nutno propojit jak režim zákona o obcích (poskytnout zastupiteli informace včetně osobních údajů), tak režim zákona o svobodném přístupu k informacím (poskytnout zastupiteli informace ve lhůtě do 15 dnů od podání žádosti). S výkonem funkce souvisejí i podklady týkající se projektů. Bylo by stěží odůvodnitelné takové podklady zastupitelům neposkytnout. Snad možná s pomocí § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, dle kterého *povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, pokud zákon nestanoví jinak; to platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím.* Vůči zastupitelům je ale sporné, zda by takové dočasné odmítnutí poskytnutí informací bylo odůvodnitelné.

## 8 Použitá literatura

- HORNÍK, Jan a Petr KUŠ. Územní samospráva přehledně a v příkladech. Vyd. 2. aktualizované. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2019.
- *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 2 Dílčí aspekty související se zasedáními zastupitelstev obcí.* Praha: Ministerstvo vnitra, 2009.
- *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 7.2 Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem podle zákona o obcích.* Praha: Ministerstvo vnitra, 2016.
- *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. 12 Rada obce, starosta obce, tajemník obecního úřadu.* Praha: Ministerstvo vnitra, 2016.
- *Metodika veřejného nakupování: Naplňování principů 3E v praxi veřejného zadávání.* Praha: Ministerstvo financí, 2016.
- *Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 1/2016: Právo člena zastupitelstva obce na informace.* Praha: Ministerstvo vnitra, 2016.
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
- Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku

6) *Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 1/2016: Právo člena zastupitelstva obce na informace.* Praha: Ministerstvo vnitra, 2016.

- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě
- Zákon č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů ČR
- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků
- Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty
- Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě
- Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí
- Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích
- Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)
- Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)
- Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv)
- Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
- Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti
- Zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů



# Strategické plánování a řízení rozvoje obcí

Mgr. Aleš Přichystal

## 1 Úvod do problematiky

Problematika strategického plánování a řízení v prostředí České republiky spadá do samostatné působnosti jednotlivých obcí. Společně s projektovým řízením patří mezi základní nástroje rozvoje obcí, měst i samosprávných krajů. Úloha a nástroje strategického plánování a řízení, stejně jako celé soustava veřejné správy, je v České republice v mnohém odlišná od ostatních zemí, což je zapotřebí zohlednit při přenosu zkušeností ze zahraničí.

Z hlediska zpracování a definice cílů a nástrojů k jejich dosažení je nejvhodnějším nástrojem rozvoje obce strategické plánování. Jedná se o dokument, ve kterém obec souhrnně definuje cíle ve svém rozvoji, a to jak celkově, tak v jednotlivých oblastech. Zpracování základní strategie ve formě programu rozvoje obce je právem, nikoliv však povinností, místní samosprávy. Nicméně žádosti o celou řadu dotací a dalších podpor na různých úrovních vyžadují prokázání souladu rozvojového záměru se stanovenými cíli, které jsou uvedené ve strategii rozvoje. Obecně platí, že strategické plánování je nástrojem efektivní správy rozvoje obce a efektivní alokace dostupných zdrojů. Přestože se periodicky objevují snahy metodicky svázat tvorbu strategií obcí a také to, jak by měl strategický plán vypadat, není dosud ani způsob tvorby ani výsledná forma dokumentu závazně předepsána. To umožňuje vytvořit rozvojový dokument přímo podle potřeb a konkrétních podmínek v jednotlivých obcích a městech, stejně jako implementovat zcela nové a originální přístupy.

Strategické plánování tedy stanovuje cíle, které potřebuje obec nebo město dosáhnout. Všechny tyto aktivity a činnosti následně probíhají v prostoru, jehož rozvoj je regulován územním plánováním. To představuje činnost, která časově a prostorově koordinuje rozvoj daného území. V rámci této koordinace se obec či město musí snažit o soulad mezi soukromými a veřejnými zájmy, což není často jednoduchá záležitost.

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

**Strategické řízení** je vedle **projektového řízení** a **krizového řízení** důležitým prvkem moderního a zodpovědného řízení měst a obcí. Strategicky myslet znamená předvídat budoucí vývoj a připravit svoje město nebo obec co nejlépe na budoucí vývoj. Někdy to neznamená nic víc, než zapojit zdravý rozum a nespoléhat se na někoho dalšího, než na vlastní schopnosti a možnosti. Tedy na schopnosti obce nejen udržet, ale zvýšit kvalitu života svých občanů v souladu s aktuálním děním ve společnosti a být připraven provést vlastními silami nutné kroky v krizové situaci.

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

## 2 Strategicky myslet – formulování strategie

Co je vlastně ta strategie a strategické myšlení? Oficiálních definic je určitě hodně, některé z nich jsou uvedeny níže. Pro naši potřebu můžeme jako pracovní verzi uvést, že myslet strategicky znamená předvídat budoucí možný vývoj, sledovat, jaké jsou dlouhodobé trendy, snažit se používat nejen oficiální informační zdroje, ale také to, co můžeme označit za „zdravý selský rozum“. Spoléhat se více na sebe, na schopnost svých zastupitelů, radních i úředníků našeho obecního, městského nebo magistrátního úřadu, než na případný zásah nebo pomoc ze stran kraje nebo státu. Nechápat práci našeho úřadu jako prodlouženou ruku státní správy, ale především jako službu svým občanům. Což se formálně vždy uvádí, ale ne vždy se podle toho koná. Někdy jsou správně vyplněné formuláře nebo tabulky, kterými jsou obecní úřady zásobovány ze strany ústřední státní správy, tedy z ministerstev a jím podřízených úřadů a organizací v hojně míře, více, než práce ve prospěch obce nebo města.

**Strategie** jako způsob stanovování a dosahování cílů je označení pro dlouhodobý plán vytvořený k dosažení určitého cíle nebo více cílů. Strategie je jedním z výstupů strategického řízení. Slovo „strategické“ je víceméně synonymem slova „dlouhodobé“.

Protože **strategické myšlení** je důležitou podmínkou k dosažení stanovených cílů, mělo by se stát běžnou součástí práce vedení měst a obcí, ale i ostatních zastupitelů a vedoucích úředníků obecních městských úřadů.

Strategické myšlení obsahuje tyto základní prvky:

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

## Formulace strategie

Po uskutečnění analýzy a nalezení slabých a silných stránek je možno přistoupit k sestavení strategie. Doporučuje se, aby tato fáze strategického řízení zahrnovala dvě navazující aktivity:

1. Nalezení několika strategických variant/alternativ
2. Výběr strategie, která bude po schválení vedením obce/města realizována

**Formulace a výběr strategie** zahrnuje plánování a rozhodování, které vede ke stanovení cílů a k rozvoji vybraného strategického plánu. Formulace zahrnuje posouzení vnějšího prostředí a vnitřních problémů obce a následně tyto zjištěné nedostatky a problémy zohledňuje při stanovování cílů strategie.

Výběr strategie je složitým rozhodovacím procesem, při němž dochází postupnou výběrem alternativ a variant k výběru strategie, dávající největší záruku, že bude dosaženo vytyčených cílů. Při formulování jsou stanovovány scénáře budoucího vývoje a varianty možného řešení. Ty vycházejí z posouzení současného stavu a vývojových tendencí.

Prvním krokem v procesu výběru strategie je hodnocení a posuzování alternativ. Alternativy lze posuzovat na základě těchto kritérií:

1. Vhodnost
2. Přijatelnost
3. Uskutečnitelnost

## Realizace strategie

Jedná se o nejsložitější část procesu strategického řízení, a proto má zásadní význam. Pro dobrou realizaci je nezbytné, aby byly vytvořeny tyto předpoklady:

1. Musí být vytvořeny organizační podmínky pro rozpracování přijaté strategie a její realizaci ve formě dlouhodobých plánů, programů, rozpočtů a dalších dokumentů.
2. V řádně fungující obci musí existovat prostředí podporující strategické plánování.

3. Musí být určeny role jednotlivých představitelů obce při uvádění strategie v život.
4. Musí být zajištěna informovanost jednotlivých pracovníků úřadu a občanů, kterých se daná strategie přímo dotýká.
5. Je nutné kontrolovat průběh realizace strategie z důvodu měnících se podmínek a její možné nevhodnosti pro budoucnost.

Ministerstvo pro místní rozvoj provozuje **webovou aplikaci Obce PRO**, s jejíž pomocí mohou obce a sdružení obcí snáze zpracovávat své programy rozvoje. Aplikace umožňuje rovněž sledovat realizaci a zpracovávat hodnocení plnění rozvojových programů.

V modulu tvorby programu rozvoje obce a sdružení obcí aplikace provází uživatele obsahem dokumentu, nabízí mu praktické nápovědy využitelné pro zpracování jednotlivých kapitol, ale také statistická data potřebná pro socioekonomickou analýzu obce. Data jednotlivých obcí jsou soustředěna na jednom místě a jsou z nich automaticky tvořeny potřebné výpočty ukazatelů uspořádané do tabulek či grafů.



Užitečným nástrojem jsou také šablony a vzory dokumentů pro plánovací proces, např. vzory dotazníků pro místní šetření či vzory důvodových zpráv pro jednání zastupitelstva.

Modul realizace a hodnocení programu rozvoje obce uživatelům umožňuje vytvářet akční plány, sledovat plnění vytyčených cílů a aktivit, následně pak také vytvářet hodnotící zprávy o plnění PRO za zvolené období. Z aplikace lze rovněž generovat podklad pro rozpočet nebo podklad pro rozpočtový výhled, které obci mohou pomoci s finančním řízením.

**Webová aplikace, která podporuje obce při tvorbě Programu rozvoje obce:**  
<https://www.obcepro.cz/>

## Definice veřejné strategie

Veřejná strategie je střednědobý až dlouhodobý strategický dokument tvořící ucelený soubor opatření směřujících k dosažení cílů ve stanovené oblasti.

Obsah veřejné strategie:

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

**Schéma: Základní struktura strategického plánu**

### Základní principy tvorby strategie:

1. Příprava je transparentní a objektivní, zahrnuje široký okruh stran, které mají na rozvoji města či obce zájem.
2. Příprava musí být v podobě a kvalitě, která vedení obce umožní učinit kvalifikované rozhodnutí.
3. Strategie jsou zaměřené na řešení konkrétního významného problému.
4. Jednotlivé strategie nejsou připravovány izolovaně, jsou koordinovány jak horizontálně, tak vertikálně, i z hlediska jejich časové návaznosti a konzistence.
5. Při tvorbě strategií jsou dodržovány základní postupy a je používán projektový přístup.
6. Strategie má jasně definovaný způsob financování. Její realizace je pravidelně promítána do rozpočtu.
7. Tvorba strategie je založena zejména na důkazech a zhodnocení předpokládaného a skutečného přínosu a dopadu (minimálně ekonomický, sociální a environmentální přínos a dopad).
8. I v případech, kdy nejsou strategie přímo územně zacílené, je nutné brát v úvahu jejich územní dopady a jejich vazbu s územním plánováním.
9. Strategie zahrnuje konkrétní a adresná opatření, určuje odpovědnost za dosažení vytyčených cílů, popisuje podrobně způsob realizace a stanovuje ukazatele pro měření úspěšnosti
10. Strategie musí mít svého nositele, který má celkovou odpovědnost.
11. Efektivita opatření realizovaných v rámci strategie je průběžně vyhodnocována,
12. Všude, kde to bude možné a účelné, by měly strategie přenášet rozhodovací pravomoc a odpovědnost za své plnění na nižší výkonné orgány.
13. V rámci tvorby strategie musí být zodpovězeny následující základní otázky:

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

### 3 Strategicky plánovat – vytvoření Programu rozvoje obce

**Strategické plánování rozvoje obce** je proces, ve kterém se hodnotí současná situace a možné vývojové trendy, na základě čehož se vymezují rozvojové cíle. Každý strategický plán stanoví cíle a měřítko (indikátory), jimiž se ověřuje úroveň jejich plnění. Nastavují se podrobná opatření, jejichž prostřednictvím se podaří jednotlivé stanovené cíle naplnit. Ke každému opatření se určí finanční rámec a konkrétní zodpovědné osoby. Vytvořený strategický rozvojový plán obce formuluje cíle, ale pak nastává to podstatné – aktivní práce k jeho naplnění, čímž přechází aktivity strategického plánování k aktivitám strategického řízení rozvoje obce.

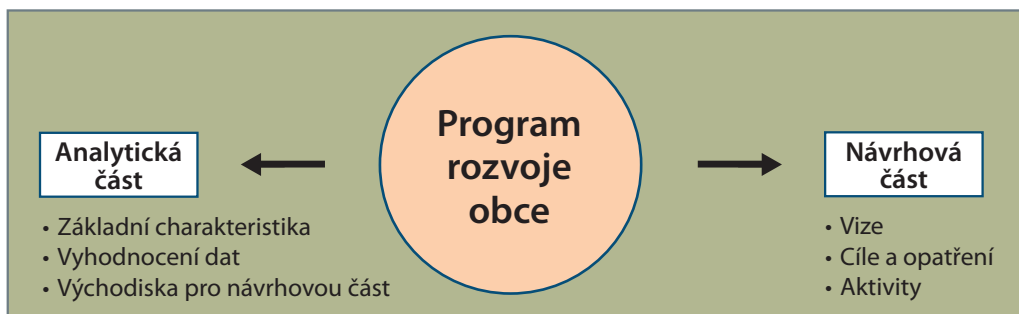
Proč se obec může rozhodnout vypracovat si vlastní strategický plán? Důvodů může být celá řada, mezi nejčastější patří následující:

1. Management obce akceptoval ve své činnosti principy strategického řízení a strategický plán považuje za základ svého strategického rozhodování. Tento důvod je samozřejmě ten nejlepší možný.
2. Požaduje to Evropská unie, pokud má obec zájem získat finanční dotace ze strukturálních fondů či fondu soudržnosti.
3. Je to módní záležitost a obec, která strategický plán nemá, nedrží krok s dobou.
4. Obci bylo nabídnuto financování strategického plánu, proto nabídku využila, přestože neví, jestli jí to bude k něčemu užitečné.

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

## Zpracování strategického plánu rozvoje obce

Hlavní důvody pro zpracování strategického plánu nastávají, pokud se vedení obce rozhodne řešit komplexně rozvoj obce, připravit projekty nebo stanovit pořadí (priority) pro financování a realizaci možných záměrů rozvoje obce.



Strategický plán může obci pomoci využívat finanční prostředky určené na rozvoj obce, využívat vnitřní zdroje a hlavní potenciál obce. Dalším přínosem strategického plánu může být získání výhodného postavení při vytváření nabídek případným investorům. V neposlední řadě je sestavení strategického plánu jednou z hlavních podmínek pro získání finančních dotací jak z fondů národních, tak i fondů EU.

Hlavním smyslem strategických plánů je určit, kterým problémům a projektům by měla být věnována největší pozornost, do jakých oblastí směřovat finance a jaké finanční zdroje využít. Strategie rovněž pomáhá překlenout období změn ve vedení měst a obcí po komunálních volbách. Strategie by totiž měla být jak nadčasová, tak nadstranická, takže ani změny v politickém vedení obcí a měst by nemělo mít velký vliv na dlouhodobém směřování obce.

Kvalitní zpracování strategie vyžaduje zapojení širokého spektra odborníků i veřejnosti. Proto jsou při zpracování běžně využívány dotazníky, ankety a veřejná setkání.

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

Hlavním úkolem strategické fáze plánování je určení potřeb v dané obci a směřování aktivit. Navazuje programová část, která strategické směry a rozvojové aktivity rozčleňuje do jednotlivých konkrétních programů a projektů, které jsou časově a nákladově vymezeny ve strategickém plánu.



Strategický plán rozvoje obce se při jeho sestavování dělí na analytickou, návrhovou (strategickou) a implementační (neboli zaváděcí, realizační) část. Všechny tři části na sebe nejen navazují, ale jsou i vzájemně provázané.

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

Analytická část se zabývá popisem prostředí:

- infrastruktura
- životní prostředí
- podnikatelské prostředí
- struktura ekonomiky
- obyvatelstvo
- životní úroveň
- školství
- zaměstnanost
- bydlení

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

**Návrhová část** je klíčovou pasáží strategického dokumentu, neboť určuje, CO chce obec ve stanovené (většinou střednědobé) časové lhůtě dosáhnout. Návrhová část musí být zářimována představou o budoucnosti obce. Bez představy, kam má obec směřovat, bez znalostí historie obce, bez širších souvislostí v jejím vývoji vizi obce těžko stanovíte a naplníte. Vize by měla vycházet z historického zařazení obce v regionu a její vazby na okolí. Musí respektovat přírodní či územní podmínky obce.

Každý rozvoj obce je zákonitě podmíněn mnoha okolnostmi a aktivitami, které se opírají o kulturní a společenské zázemí, o aktivitu vlastních občanů, vybudovanou infrastrukturu a stav životního prostředí. Je nutné hledat v tomto prostoru přitažlivost, ojedinělost, prvky, jimiž se odlišíme od ostatních a naše obec se stane zajímavou pro naše občany i návštěvníky. Vize bude zhmotněna v podobě konkrétních cílů, které se podaří naplnit realizací přesně definovaných opatření. Vize a cíle musí být dostatečně ctižádostivé, ale zároveň dosažitelné. Hlavní myšlenky do návrhové části musí vnášet místní aktéři. Případný externí zpracovatel by měl vést diskuse, moderovat jednání pracovních skupin, nebo upozorňovat na zjištění vzešlá z analytických prací, určení cílů by však mělo vzejít z vnitřního prostředí obce. Z tohoto důvodu je dobré uskutečnit veřejná jednání, aby měli také místní občané možnost ovlivnit konečnou podobu strategie.



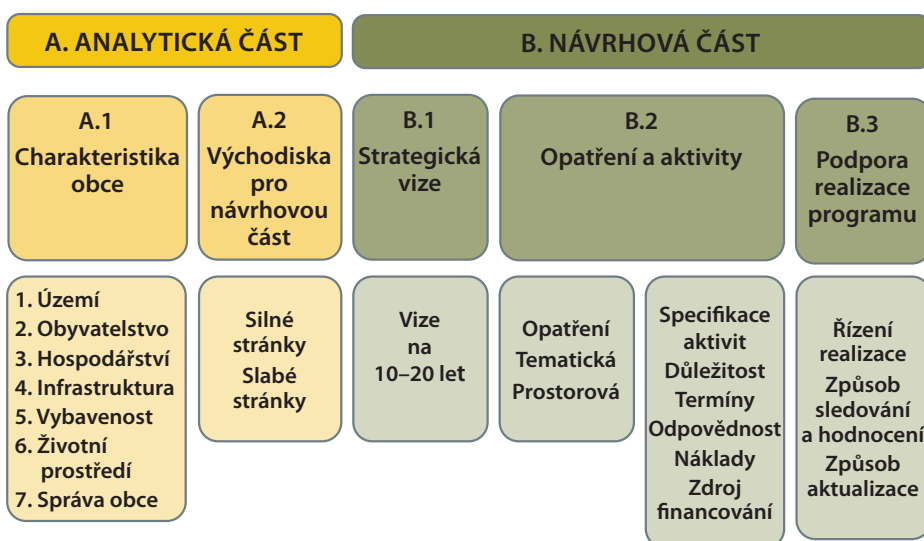
Návrhová část řeší problémy vytyčené analytickou částí:

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

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

Závěrečná, tedy implementační část je vlastně jakousi kuchařkou nebo manuálem, které stanovují, kdo, v jakých termínech a jakými konkrétními kroky strategii naplňuje.

*Schéma: grafické znázornění struktury Programu rozvoje obce*



Zpracovaný a sestavený strategický plán rozvoje obce podle výše uvedených bodů musí mít také konkrétní strukturu a **musí obsahovat následující části:**

#### I. Úvod (cca 10 % rozsahu)

1. Základní informace o strategii
2. Kontext vzniku a existující strategie
3. Účel strategie
4. Uživatelé strategie
5. Základní používané pojmy, zkratky
6. Ostatní strategické dokumenty

## II. Analytická část (cca 15 %)

- a) Definice a analýza řešeného problému
  1. Definice řešeného problému
  2. Očekávaný budoucí vývoj
  3. Revize stávajících opatření
  4. Vývoj při tzv. nulové variantě (tedy když se zakonzervuje stávající stav)
  5. Souhrn výsledků analýz

## III. Strategická část (cca 45 %)

- a) Vize a základní strategické směřování
  1. Vize, globální cíl a oblasti
  2. Strategické cíle
- b) Popis cílů a opatření v jednotlivých strategických oblastech
  1. Popis specifických cílů, dopady jejich naplnění
  2. Přehled a popis jednotlivých opatření
  3. Výsledky a výstupy realizace jednotlivých opatření

## IV. Implementační část (cca 25 %)

1. Plán realizace aktivit
2. Časový harmonogram
3. Rozpočet a zdroje financování
5. Systém monitorování a evaluace realizace
6. Řízení rizik a předpoklady realizace

## V. Postup tvorby strategie (cca 5 %)

1. Autoři strategie a zúčastněné strany
2. opis postupu tvorby strategie

Efektivní strategické plánování by mělo splňovat těchto deset základních charakteristik:

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

Strategický plán rozvoje obce by měl být **stručným**, a hlavně **přehledným** dokumentem, který bude snadno pochopitelný pro každého občana. Znakem kvality strategického plánu nesmí být délka textu nebo počet cizích slov. Někdy se však nepodaří tento záměr splnit, což může souviset se složitostí problematiky. V takovém případě je možné vytvořit

i „odlehčenou variantu“, která bude uvádět jen základní zjištění a přehled stanovených cílů. Takový dokument se snaže vysvětluje veřejnosti. Dokument by měl být stručný i ve svém obsahu. Předmětem mají být jen důležité cíle, které mohou obec posunout dál. Tedy – obsahem mají být jen strategické cíle, tedy ty, které mají potenciál obec kvalitativně posunout dál. Úsporně by měla být popsána také implementační pravidla. Strategie by neměla přinášet vysokou administrativní zátěž úředníkům, přestože přináší některé nové úkoly.

Důležitým úkolem do budoucích let je provázat strategii a rozpočet. K tomu slouží roční **akční plány**, kde jsou cíle rozepsané do podoby konkrétních opatření. V podstatě jde o promítnutí strategie do každodenní práce úřadu, což se děje z velké části prostřednictvím konkrétních projektů financovaných z rozpočtu obce. Proto je úkolem strategického řízení sestavovat každoroční rozpočet s ohledem na cíle stanovené ve strategii. Obec musí zahrnovat do rozpočtu takové aktivity, které budou mít přímou vazbu na vybrané strategické cíle. Seznam takových aktivit je akčním plánem strategie. Každý rok by se tak mělo přispět určitou měrou k naplnění strategie.

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

V ukazatelích se často dělají chyby, takže je zapotřebí hlídat, zda zvolený ukazatel opravdu potřebujeme, tedy zda konkrétně vypovídá o míře plnění daného cíle. Je také nutné jednoznačně nastavit metodiku každého indikátoru, jinak budeme každý rok sledovat něco jiného a data nebude možné porovnat v časové řadě.

### 3.1 Analytické metody pro zpracování strategie (PESTLE, SWOT)

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

PESTLE analýza zahrnuje následující vlivy:

**P** politické, existující a potenciaální působení politických vlivů

**E** ekonomické, působení a vliv národní a světové ekonomiky

**S** sociální, vliv sociálních a kulturních změn dovnitř obce

**T** technologické dopady stávajících, nových a vyspělých technologií

**L** legislativní vlivy, vývoj evropských, mezinárodních a národních legislativních aktů

**E** ekologické vlivy, tedy oblast životního prostředí

Také **SWOT analýza** se řadí mezi základní metody strategické analýzy. Zaměřuje se na vnitřní faktory, kterými jsou silné a slabé stránky – klade se důraz na současný stav. Další

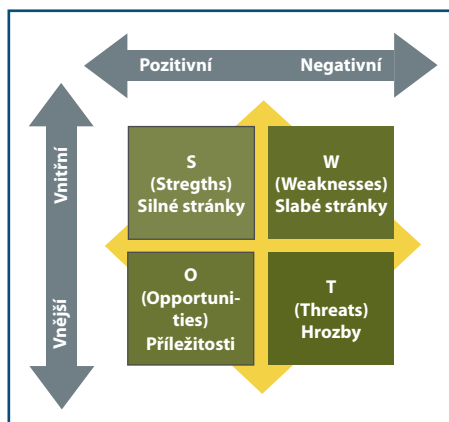


faktory se týkají především produktů, cen, nákladů, kvality, lidí, značek, služeb, pověsti, procesů a infrastruktury.

Druhá část SWOT analýzy se zaměřuje na vnější faktory, kterými jsou příležitosti a ohrožení – kladou důraz na budoucnost, faktory se týkají především ekonomiky, politiky, regulace, kultury a technologií. SWOT analýza se využívá pro určení **silných stránek** a **slabých stránek** uvnitř obce, a **příležitosti** a **ohrožení** v rámci vnějšího prostředí.

SWOT analýza se využívá především v předběžném stádiu strategického rozhodování, kde poskytuje základní rámec pro analýzy. Vytváří konkrétní seznamy a skupiny silných a slabých stránek, příležitosti a ohrožení. Obce poté tyto seznamy využívají pro stanovení strategií, které vyhovují dané situaci dle jejich konkrétních možností a cílů.

SWOT analýza je velmi cenným informačním zdrojem při formulaci strategie. Její výsledky jsou zásadními vstupy do rozhodovacího procesu o dalším strategickém směřování obce. Návrh strategie by měl být zaměřen na eliminaci Slabých stránek a Hrozeb s využitím Silných stránek a Příležitostí.



**Databáze strategií** je rozsáhlý informační systém, který má přispět ke zlepšení strategického řízení a plánování na všech úrovních veřejné správy v ČR. Databáze strategií je celostátní registr strategických a koncepčních dokumentů. Umožňuje přehledné zobrazení dokumentů, jejich cílů a opatření, odpovědností za plnění a indikátorů úspěšnosti. Databáze může být využívána také jako nástroj pro vyhodnocování a aktualizaci strategických dokumentů, i pro tvorbu a připomínkování nových dokumentů. Gestorem Databáze strategií je Ministerstvo pro místní rozvoj.

<https://www.databaze-strategie.cz/cz/mistni-dokumenty>

*Ukázka možné podoby SWOT analýzy*

Silné stránky	Slabé stránky
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mírný růst počtu obyvatel</li> <li>• Volné plochy pro výstavbu RD</li> <li>• Existence plánu výstavby domů na náměstí a bytů na sídlišti</li> <li>• Dostupné a kvalitní školství</li> <li>• Specializace škol (sport, ekologie, výtvarná výchova)</li> <li>• Nabídka volnočasových aktivit škol</li> <li>• Akademie 3. věku s vysokým zájmem občanů</li> <li>• Dobrá dostupnost základní lékařské péče</li> <li>• Město je zapojeno do komunitního plánování sociálních služeb</li> <li>• Širokosortimentní prodejna (výstavba)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stárnutí obyvatelstva</li> <li>• Špatný technický stav bytových domů na sídlišti</li> <li>• Plánované plochy pro výstavbu RD v soukromém vlastnictví</li> <li>• Nedostatek kapacit v mateřských školách</li> <li>• Nedostatek výukových prostor pro ZUŠ</li> <li>• Špatný technický stav školských budov</li> <li>• Absence domova pro seniory</li> <li>• Absence sociální péče o rodiny s dětmi</li> <li>• Absence sociálních bytů</li> <li>• Nedostupnost odborné lékařské péče</li> </ul>
Příležitosti	Hrozby
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rozšíření nabídky celoživotního vzdělávání (např. jazykové kurzy)</li> <li>• Rekonstrukce bytových domů na sídlišti vč. snížení energetické náročnosti domů</li> <li>• Koncentrace zdravotnických zařízení v centru města</li> <li>• Zajištění bezbariérového přístupu do budov veřejné vybavenosti</li> <li>• Zřízení Domova pro seniory</li> <li>• Zrušení obchvatu města (volné plochy pro rezidenční výstavbu)</li> <li>• Zřízení denního stacionáře (klub seniorů)</li> <li>• Rozšíření soc. služby pro nepřízpůsobivé občany města</li> <li>• Důraz na podporu vzniku ubytovacích a stravovacích kapacit nejen pro rozvoj ČR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence zájmu investorů o výstavbu bytových domů</li> <li>• Nízká poptávka po bydlení ve městě</li> <li>• Pokles počtů dětí</li> <li>• Neposílení sociálních služeb ve městě z důvodu zvyšujícího se podílu seniorů</li> <li>• Delimitace lékařů ze zdravot. střediska při uzavření stávajícího objektu</li> </ul>

Mezi jednotlivé prvky analýzy SWOT je vhodné zařazovat pouze ty, které jsou pro rozvoj analyzovaného území opravdu významné a jsou aktuálně řešitelné, případně je lze významným způsobem ovlivnit pomocí územně plánovací dokumentace.

### **Pro kterou velikost obcí je účelné zpracovávat a realizovat strategický plán rozvoje obce?**

Na tuto otázku neexistuje jednoduchá a jednoznačná odpověď. Podle dosavadních zkušeností je možné přijmout zásadu, že obce, v nichž existuje profesionální vedení (starosta, místostarosta, ...) s určitou organizační strukturou, by si měly připravovat strate-

gický plán svého rozvoje v každém případě. Jiná situace bude u obcí (zpravidla do tisíce obyvatel, případně od 1000 do zhruba 5 000 obyvatel), u nichž buď profesionální vedení neexistuje (např. starosta nevykonává uvolněnou a plně placenou funkci) anebo je příliš malé. V takovém případě záleží na osobě starosty a jeho „osvícenosti“, zdali se rozhodne i za této situace strategický plán rozvoje své obce připravit a postupně realizovat.

Možná však bude účelnější, když obce zmíněné velikosti vstoupí do svazku nebo jiného druhu partnerství s jinými okolními obcemi a rozhodnou se zpracovat společný strategický plán rozvoje tohoto svazku.

### **Sestavení strategického plánu vlastními silami nebo externím dodavatelem?**

Tak jako v mnoha dalších případech (typicky příprava projektové dokumentace nebo studie proveditelnosti u projektů spolufinancovaných z evropských strukturálních a investičních fondů) může stát naše obec před rozhodnutím, zda si strategický plán napsat vlastními silami, nebo si najmout externího zpracovatele. Obě tyto varianty mají svoje klady i zápory. Proto bude zřejmě nejvhodnější kombinovat obě tyto metody práce. Externí zpracovatel (firma, agentura nebo fyzická osoba – konzultant) metodicky povede práce na tvorbě strategie, bude usměrňovat a metodicky řídit jednotlivé zainteresované osoby, navrhopvat použití vhodných metod a postupů v rámci jednotlivých aktivit.

Externí zpracovatel ovšem nebude sám definovat cíle a určovat priority rozvoje obce, to je jasná a nezaměnitelná role zadavatele. Pro určení priorit, definování cílů a stanovení konkrétních opatření je proto nezbytné zapojit místní komunitu – vedení obce, radu a zastupitele, školy, podnikatele, neziskové a zájmové organizace atd. Velmi užitečné je vytvoření pracovní skupiny, kde budou zástupci obce (volení i pracovníci úřadu) a dále aktivní zástupci jednotlivých aktérů, kteří ovlivňují život v obci, mají nějaký vliv na rozvoj obce či nebo budou realizací strategie dotčeni. Tato pracovní skupina by měla fungovat dlouhodobě, její složení by mělo být měněno nebo doplňováno podle aktuálních potřeb obce.

## **4 Strategicky řídit – realizace Programu rozvoje obce**

Cílem tedy není pouze mít vypracovaný strategický plán rozvoje obce, ale strategicky řídit rozvoj velkého a složitého celku, jímž obec či město je. Dobře napsaný strategický plán je vlastně jen nástrojem či vodítkem pro strategické řízení rozvoje města či obce, ovšem sám o sobě rozvoj obce zajistit nemůže. Jde o schopnost s ním aktivně pracovat a tuto klíčovou činnost označujeme jako **strategické řízení**.

Strategické řízení obce sice není ze zákona povinné, ale přínosy správného strategického řízení rozvoje obce jsou značné. Strategické řízení přispívá k rozvoji území, případně pomáhá bránit devastaci nebo nesprávnému rozvoji v rámci katastru obce. Zvláště když je jeho příprava a následné naplňování úzce provázáno s územním plánováním.

Pomáhá nacházet správné věci, provádět je správně a správně o nich komunikovat. Proto je skvělým nástrojem dobrého vládnutí. Je jedním z předpokladů dosahování cílů a výsledků.

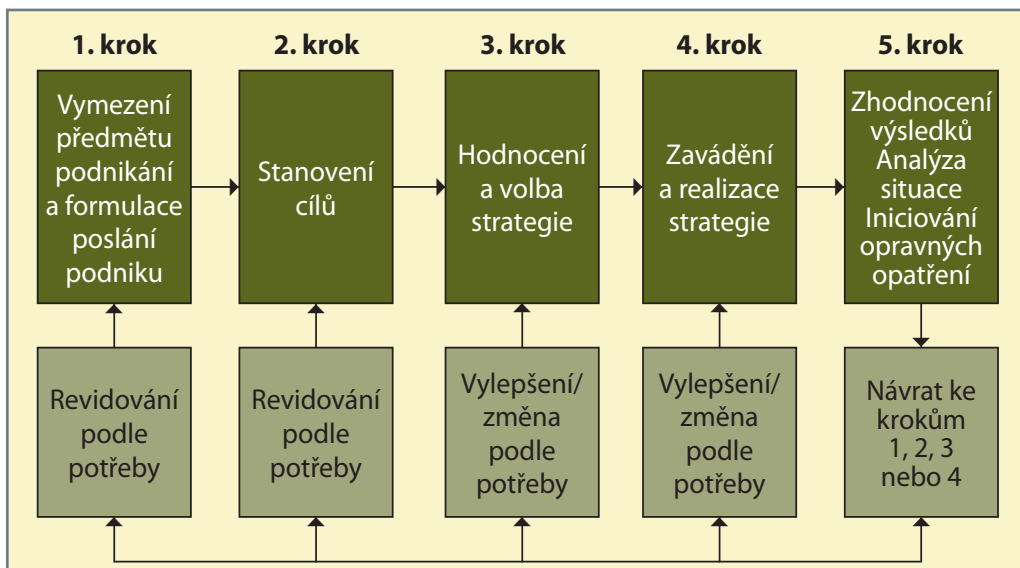
Dobře zpracovaná strategie rozvoje obce musí být důkladně prodiskutována. To zajistí vyloučení nevhodně nastavených cílů, realizaci různých „hurá akcí“ a populárních, avšak neúčelných řešení, která by mohla mít špatný vliv na rozvoj obce. A protože správná strategie zahrnuje také podrobný návod, jak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

Způsob, jakým se strategická rozhodnutí činí a jakým se nakonec uskutečňují, můžeme charakterizovat jako proces strategického řízení.

## Co je strategické řízení

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

### Tradiční model procesu strategického řízení:



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

## Přízpůsobování programu rozvoje obce aktuální situaci

Program rozvoje obce v žádném případě není nějakým statickým dokumentem. Každý program rozvoje obce je zpracován k určitému datu a s dostupnými informacemi. V průběhu jeho naplňování je proto třeba jednotlivé údaje opravovat a zpřesňovat, a to zejména v konkrétní části programu, tj. v návrzích plánovaných aktivit (projektů, akcí).

Aktualizace PRO by měla být realizována pravidelně, podle předem stanoveného harmonogramu. Při zásadních změnách v ekonomických podmínkách, legislativě, v municipální politice, podnikatelské sféře, při příchodu významného investora do oblasti, při významných výstupech a podnětech vzešlých od občanů by mělo být reagováno na vzniklou situaci mimořádnou aktualizací Programu rozvoje. K nově vzniklé situaci mohou být stanoveny nové (nebo upraveny stávající) priority a opatření, které se následně projeví v akčním plánu.

Návrhová část Programu rozvoje obce by měla být aktualizována v návaznosti na aktualizaci akčního plánu (alespoň jednou za tři roky) a doplněna o nové poznatky, získané např. na základě analýzy rozvoje území, průzkumu veřejného mínění atd.

Doplnění či úprava cílů jsou významnějším zásahem do schváleného PRO. Jde o změnu základních stavebních kamenů programu. Proto je třeba o tomto záměru informovat veřejnost, záměr zdůvodnit a následně schválit změnu jako aktualizaci k určitému datu.

## Monitorování a evaluace PRO

Pro úspěšnou implementaci PRO musí být pečlivě nastaven účinný systém monitoringu a evaluace. Systém hodnocení v sobě obsahuje mechanismy průběžné kontroly a vyhodnocení. Výsledky vyhodnocení musí být zveřejňovány minimálně jednou za tři roky. Vyhodnocení (průběžných) výstupů realizace Programu rozvoje obce by mělo být veřejně přístupné, čímž bude zajištěna a podpořena účast občanů na tvorbě strategie. Výsledky vyhodnocení mohou být zveřejněny na veřejném setkání s občany, na webových stránkách obce aj.

Účelem monitoringu je sledování průběhu realizace Programu rozvoje obce. Základními nástroji jsou přehledy realizovaných projektů a přehledy výstupů těchto projektů. Pro monitorování budou využity také indikátory projektů. Projektový manažer (nebo jiný úředník, pověřený úkoly spojenými s realizací PRO), který má PRO na starosti, každoročně předkládá vedení obce průběžnou monitorovací zprávu. Ta bude hodnotit naplňování PRO z pohledu plnění indikátorů. Hodnotící zpráva musí být předložena pro informaci nebo ke schválení radě a zastupitelstvu. Výsledky vyhodnocení mohou být zveřejněny na veřejném setkání s občany, na webových stránkách obce aj. Hodnocení je prováděno ve spolupráci s odpovědnými osobami.

Účelem evaluace je v intervalu tří let zhodnotit dosažené cíle a poskytnout doporučení pro další řízení PRO i pro směřování jeho opatření. Závěry a doporučení evaluace představují jeden z klíčových podkladů pro zlepšení efektivnosti programu. Za celkový průběh evaluace je zodpovědný projektový manažer, který předkládá výstupy evaluace ke schválení radě, a následně ji předá ke schválení zastupitelstvu obce.



## 4.1 Komunikace v procesu strategického řízení obce

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

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

Program rozvoje obce musí být ve všech fázích (tvorba, realizace, hodnocení) prezentován jak pracovníkům obecního úřadu a zastupitelům obce, tak veřejnosti. Formy a způsoby komunikace by měly vycházet ze zvyklostí obce a být doplněny o nové nástroje komunikace či metody pro zapojování veřejnosti.

Ve **fázi tvorby programu** je důležité občany nejen informovat o přípravě a průběhu zpracování strategického dokumentu, ale nabídnout jim možnost se do přípravy aktivně zapojit.

V **průběhu naplňování PRO** je důležité informovat občany především o ročních akčních plánech včetně jejich vyhodnocení, probíhajících aktivitách včetně jejich očekávaného vlivu na dosažení plánových opatření a cílů a o změnách a aktualizacích včetně jejich zdůvodnění

Ve **fázi hodnocení** je potřeba veřejnosti sdělit, jak se obci vede v naplňování plánovaných opatření a cílů. Občané by měli být informováni o plnění plánovaných aktivit, výsledcích realizovaných aktivit a jejich dopadu na splnění plánovaných cílů, plánované i skutečné finanční náročnosti uskutečněných aktivit a celkovém finančním plnění.

### Strategie v plánování a řízení a úředníci

Příprava a následné naplňování strategie představuje pro pracovníka obecního či městského úřadu práci navíc, nad rámec běžných pracovních povinností. Přesto může být přínosem nejen pro obec, ale také pro zaměstnance. V počátku práce na strategii obvykle můžeme vnímat negativní postoje úředníků. Předpokládají totiž, že budou muset opět vyplňovat různé tabulky, sestavovat hlášení nebo se účastnit pracovních porad. Pokud je však proces přípravy a následného naplňování strategie uchopen správně, slouží do budoucna jako pomůcka také jim. Promyšlené řízení totiž znamená, že budou dostávat méně zmatečných úkolů a zadání, práce jim bude přidělována efektivněji, budou lépe vnímat význam své práce a svůj přínos k rozvoji obce.

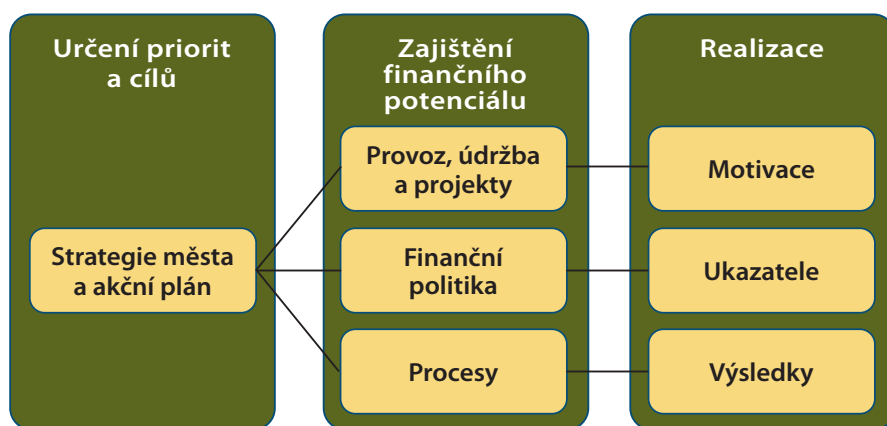
Důležité je, aby strategie prostupovala celou organizací. Pracovníkům, zapojeným do tak významné činnosti, jako je účast na strategickém plánování a řízení, je nutné vytvořit příslušné podmínky. Úřad by měl – alespoň částečně – přejít od tradičního liniového k projektovému řízení, v úřadě by se měla podněcovat ochota myslet projektově. Vhodné je také využít motivačních nástrojů, jako je finanční odměňování za ochotu pracovat nad rámec běžných pracovních povinností a přispívat k rozvoji obce.

## Provázání strategického plánu s rozpočtem obce

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

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

*Schéma: Rozpočet města prostřednictvím nastavených ukazatelů a procesů v rámci úřadu musí být provázáný se strategií obce.*



Při sestavování rozpočtu hraje hlavní roli finanční výbor zastupitelstva a finanční odbor/oddělení úřadu (v případě menších obcí osoba pověřená vedením financí, např. hospodář/ka, ekonom/ka, účetní, aj.) Vedoucí finančního odboru ve spolupráci s finančním výborem a starostou určí časový harmonogram tvorby rozpočtu. Určí také odpovědnost za projednání se všemi dotčenými včetně všech organizací, navázaných na rozpočet města, nestátních neziskových organizací, zastupiteli a veřejností.

Finanční odbor také připraví analýzy čerpání finančních prostředků v jednotlivých kapitolách v minulém roce. Připravený a navržený rozpočet před jeho projednáním je podrobně projednán na pracovním setkání všech zastupitelů se všemi vedoucími odbory úřadu a všech vedoucími organizací obce.

## Tvorba rozpočtového výhledu

Vytvořené strategie nemohou být implementovány bez reálně nastaveného finančního rámce, který zahrnuje veškeré preferované aktivity související s naplněním učených priorit. Do jaké míry nebo jak rychle bude požadovaný proces realizován, je především určováno objemem volných finančních prostředků, se kterými územní samospráva disponuje.

Účelné a efektivní nakládání s veřejnými finančními prostředky je nezbytným předpokladem pro podporu co největšího počtu projektových záměrů. Jako vhodný nástroj finančního plánování se jeví **rozpočtový výhled**.

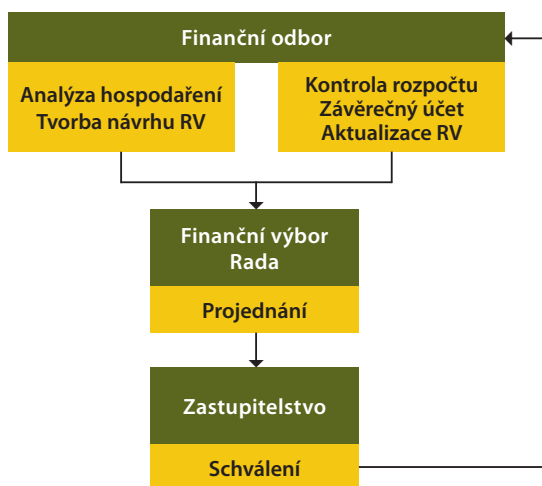
Výhled mapuje tok příjmů, výdajů a financování v několikaletém budoucím období tak, aby municipalita na základě každoročně opakujících se příjmů a výdajů mohla stanovit:

- objem volných finančních prostředků na krytí investic,
- maximálně možný rozsah cizích zdrojů (úvěry, půjčky), jež nezpůsobí neúměrné zatížení rozpočtu,
- vývoj likvidity,
- vývoj zadluženosti,
- úroveň ekonomického zdraví obce.

Rozpočtový výhled by měl vycházet z mapování vývoje jednotlivých položek a paragrafů a rozpočtu v minulém období a z hodnocení naplňování aktuálního platného rozpočtu. Dle vývoje časových řad by mělo dojít k predikci budoucího vývoje při zvážení vývoje cen, makroekonomických ukazatelů, legislativních norem apod.

Přínosem sestaveného rozpočtového výhledu v podrobnosti rozpočtu je:

- snadná a rychlá orientace zastupitelů při rozhodování o investičních záměrech,
- přehled o zadluženosti územního samosprávného celku a případné regulaci dluhu,



- snadné vytváření podkladů pro bankovní sektor při žádosti o úvěr a pro instituce, u kterých žádá územní samosprávný celek o dotace.

## Postup při tvorbě rozpočtového výhledu

Následující schéma zobrazuje doporučený postup při tvorbě, projednávání, schvalování a aktualizaci rozpočtového výhledu.

Rozpočtový výhled by měl být schvalován zastupitelstvem, stejně jako jeho následné úpravy. Zapojení zastupitelů ovlivňuje realnost tohoto dokumentu. To znamená, že je nutné, aby byl do určité míry pro hospodaření závazný a aby se z jeho priorit vycházelo při sestavování ročního rozpočtu.

## 5 Místní Agenda 21 a role místní samosprávy

**Místní Agenda 21 (MA21)** je programem pro obce, města a kraje, umožňující zavádění principů trvale udržitelného rozvoje do praxe. Je vytvářen ve spolupráci s občany a organizacemi a jeho cílem je zajištění vysoké kvality života a životního prostředí. Jedná se o časově náročný proces, který prostřednictvím zkvalitňování správy věcí veřejných, strategického plánování i řízení a zapojování veřejnosti zvyšuje kvalitu života ve všech jeho směrech a vede k zodpovědnosti občanů za vlastní životy i životy ostatních.

Mnoho z aktivit a programů ve městech a obcích, které jsou určeny ke zlepšení kvality života a životního prostředí, by se daly označit jako aktivity spadající do MA21. Jednotlivé činnosti však musí být součástí dlouhodobé, jasně stanovené a veřejností přijaté strategie udržitelného rozvoje. MA21 může iniciovat jak obecní či městské úřady, firmy, neziskové organizace, školy, ale i jednotlivci.

Hlavním smyslem Místní Agendy 21 jsou principy udržitelného rozvoje. Tento proces vyžaduje účast všech místních činitelů, pomáhá jim ve vzájemné spolupráci a sdílení myšlenek a poznatků. Apeluje na globální odpovědnost, např. snižováním nepříznivých dopadů na ekonomiku, společnost i životní prostředí. Jde o komplexní přístup k řízení společnosti – o propojení ekonomických, sociálních, ekologických, kulturních a dalších hledisek, které ovlivňují životní úroveň obyvatel obce či města.

Do procesu místní Agendy 21 mohou spadat například následující činnosti:

- obnova památek a udržitelná turistika
- oživování a zachovávání tradičních zvyklostí a řemesel
- územní plánování založené na komplexním přístupu
- péče o krajinu
- péče o starší občany
- programy pro školy zaměřené na otázky udržitelného rozvoje



**místní Agenda 21**

- vytvoření strategického plánu rozvoje místa
- praktické práce v místě např. výsadba stromů, údržba parků
- projekty, které se zabývají konkrétní problematikou např. dopravou
- kulturní a společenské akce, akce pro veřejnost (slavnosti, jarmarky, poutě)
- výchovné a vzdělávací programy pro veřejnost, zastupitele a jiné cílové skupiny
- spolupráce s médií při osvětě veřejnosti
- podpora podnikání
- zapracování principů udržitelného rozvoje do koncepcí, plánů i každodenní agendy
- environmentální systémy řízení úřadů a dalších institucí
- ekologické vytápění a řada dalších.

Uvedené činnosti jsou jen ukázkou toho, co může být nazýváno aktivitami v rámci místní Agendy 21.

Městské nebo obecní úřady mají rozhodující roli v udržitelném rozvoji, protože:

- zastupují místní společenství a pracují v jeho zájmu
- mají právní nástroje k regulaci činností v území
- mají významnou úlohu při plánování
- místní samosprávy vlastní a spravují majetek v nejrůznější míře
- mohou z velké části ovlivňovat místní obyvatele i návštěvníky pomocí osvěty, poradenství, informací a příkladů
- mohou příznivě ovlivňovat spolupráci mezi různými organizacemi, institucemi a oblastmi.

## Co se prostřednictvím místní Agendy 21 může dosáhnout?

Globální problémy mají kořeny v místních činnostech, a proto je jejich řešení závislé na místních aktivitách. MA 21 by měla směřovat k trvalé udržitelnosti v místním měřítku a měla by zprostředkovat pochopení souvislostí mezi globálními záležitostmi a našimi lokálními rozhodnutími. Měla by pojednávat o dosahování „více s málem“ (ke skutečným hodnotám nepotřebujeme mnoho materiálních zdrojů), jde o větší využívání našich dovedností a duševního potenciálů a úspornější využívání zdrojů.

MA21 by měla vést k otevřené spolupráci místní komunity. Zabývá se zabezpečením kvalitního života ve všech jeho, a to s perspektivou dlouhodobé udržitelnosti.

Pokud uplatníme místní Agendu 21, pak můžeme pozitivně ovlivnit:

- |                                |                            |
|--------------------------------|----------------------------|
| ● dopravu,                     | ● těžbu hornin a surovin,  |
| ● ekonomickou úroveň a rozvoj, | ● znečištění prostředí     |
| ● výrobu a spotřebu,           | ● nakládání s odpady,      |
| ● zaměstnanost,                | ● kvalitu ovzduší,         |
| ● nakládání s energií,         | ● kvalitu potravin,        |
| ● počet obyvatel,              | ● kvalitu a spotřebu vody, |
| ● prevenci kriminality,        | ● infrastrukturu,          |
| ● bezpečnost,                  | ● kvalitu bydlení,         |

- turistiku,
- zdraví,
- komunikaci mezi lidmi,
- výchovu a vzdělávání,
- místní tradice,
- sociální péči,
- spokojenost obyvatel a návštěvníků,
- diverzitu (rozmanitost) přírody, kultury, názorů ad.,
- krajinu, přírodu a zeleň,
- rekreaci,
- společenský život,
- výstavbu,
- plánování.

## Jaké přístupy je potřeba uplatňovat v procesu Místní Agendy 21?

Důraz na udržitelný rozvoj by měl být rozhodujícím měřítkem při všech činnostech obecních a městských úřadů. Proces Místní Agendy 21 musí být stále trvajícím iniciativou, naplněnou dobrými nápady i způsoby realizace, nikoliv pouze souborem nějakých projektů.

Místní Agenda 21 se snaží povzbudit větší účast obyvatel v procesech plánování a realizace rozvoje. Každá kvalitní strategie by měla spojovat snahy různých oblastí ve společnosti a obyvatel, vycházet z podrobné analýzy místních problémů a směřovat k udržitelnému rozvoji. Což ovšem neznamená, že možnost obecních a městských úřadů učinit konečné rozhodnutí by tím mělo být umenšováno nebo zpochybňováno, ale lidé by měli pomoci místním úřadům udělat to nejlepší možné rozhodnutí, které bude založené na základě jejich potřeb.

MA21 je zaměřená jak dovnitř úřadu (kvalita strategického plánování a řízení, nakládání s financemi), tak navenek (zapojení veřejnosti, sdílení zkušeností atd.). MA21 je využitelná ve všech úřadech, od malé obce, přes středně velká a velká města, mikroregiony až po kraje.

Metodu MA21 lze přehledně měřit a sledovat díky stanoveným kritériím kvality. Ta jsou rozdělena do 4 základních kategorií „A“ - „D“ a každá z nich představuje určitou kvalitativní úroveň. Kritéria se odlišují dle velikosti a typu – jiná kritéria jsou stanovena pro malé obce, jiná pro velká města. Každé kritérium MA21 má stanoveny vlastní ukazatele a limity, které je nutno splnit a doložit do oficiální Databáze MA21, která je přístupná na webu. Hodnocení kvality má svá přesně vymezená pravidla a postupy, která jsou každoročně schvalována oficiálním národním orgánem pro MA21.

V současnosti je MA21 v ČR početně nejrozšířenější metodou kvality. Většina pokročilých Místních Agend 21 je sdružena v asociaci **Národní síť Zdravých měst ČR**, kde je obcím a regionům poskytována průběžná metodická a realizační podpora pro danou metodu (např. školení, sdílení informací a zkušeností atd.).

## MA21 a role místních samospráv

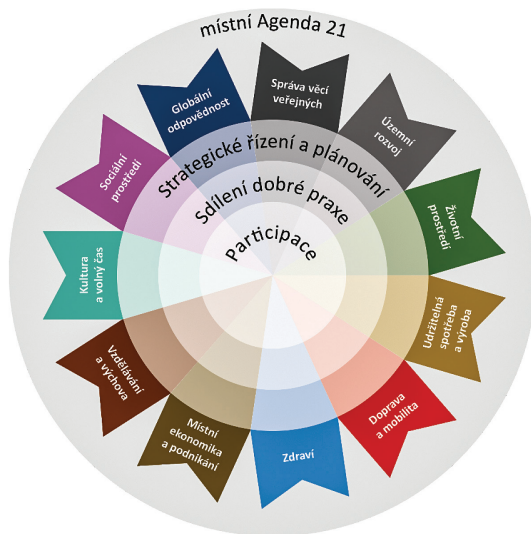
Dokument Agenda 21 byl přijat na summitu OSN v Rio de Janeiro v roce 1992. Jedná se o globální strategický a akční plán světového společenství, který stanovuje konkrétní kroky směrem k udržitelnému rozvoji. V naší zemi vláda schválila v roce 2012 svým usnesením dokument „Konceptce podpory MA21 v ČR“. Na národní úrovni je MA21 zastřešena

Radou vlády pro udržitelný rozvoj a její Pracovní skupinou pro MA21, která pracuje pod gescí Ministerstva životního prostředí. K MA21 se hlásí i další ministerstva – Ministerstvo vnitra (Ceny kvality), Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo zemědělství (venkovské oblasti), apod.

Veřejná správa má v procesu směřování k udržitelnému rozvoji zásadní roli. Bez její snahy nemůže místní Agenda 21 jako dlouhodobý proces vzniknout ani fungovat. Veřejná správa, zastoupená jak úředníky, tak volenými politiky, má prostředky k vytváření prostoru a podmínek ke spolupráci a vzájemné komunikaci. Měla by také mít, bez ohledu na politickou orientaci, zájem takového prostředí vytvářet, neboť kvalita života a spokojenost občanů jsou nadstranickými cíli, společnými napříč politickým spektrem. Veřejná správa sama však sama Místní Agendu 21 nezajistí, neboť jde o proces, který vyžaduje spolupráci s různými složkami místní komunity, tedy školami, spolky, podnikateli, provozovateli služeb, zdravotnickými institucemi a řadou dalších subjektů, zejména široké veřejnosti.

MA21 zapadá do snahy o kvalitní veřejnou správu, která je zahrnuta pod pojem „dobré vládnutí“. Správa věcí veřejných musí být otevřená, transparentní a odpovědná veřejnosti, efektivní, umožňující účast veřejnosti na rozhodování a plánování a založená na spolupráci s ostatními společenskými sektory a respektující odborný pohled na věc. Jedině taková veřejná správa může vést k dlouhodobě udržitelnému rozvoji obce či regionu. A právě MA21 je procesem, jehož je udržitelný rozvoj základním cílem. Nezbytnou součástí fungující MA21 jsou:

- strategické plánování a řízení;
- trvalá aktivní komunikace s veřejností;
- směřování k udržitelnému rozvoji.



V rámci projektu „Efektivní řízení rozvoje obcí  
jako základní předpoklad efektivnosti výkonu veřejné správy  
a poskytování veřejných služeb z úrovně obcí“  
reg. č. CZ.03.4.74/0.0/0.0/15\_019/0010159  
vydal Svaz měst a obcí České republiky  
Grafické zpracování: Jiří Kaufner

ISBN:

Praha, prosinec 2022

---