

CLASS Policy paper 3/2025

Naplňování klimatických politik na úrovni obcí

ŮSTAV	STĀTU
A	PRĀVA

Centrum pro klimatické
právo a udržitelnost



SHRNUTÍ

Pro skutečně efektivní naplňování klimatických politik by obce měly mít mnohem větší povědomí o nástrojích řešení klimatické krize a odpovědnost za přijetí vhodných opatření na lokální úrovni. Cílem tohoto policy paperu je zdůraznit roli obcí v řešení dopadů změny klimatu. Policy paper poukazuje na stávající možnosti obcí promítnout klimatická opatření do jejich činností na místní úrovni a zároveň upozorňuje na limity, které brání dosažení maximálního efektu v této oblasti. Dokument je určen pro orgány státní správy i samosprávy a odbornou i laickou veřejnost.

SUMMARY

To effectively implement climate policies, municipalities should have a significantly better understanding of the tools for addressing the climate crisis and be responsible for adopting suitable measures at the local level. This policy paper aims to emphasise municipalities' role in addressing climate change's impacts. It highlights existing opportunities for municipalities to integrate climate measures into their local activities and also points out the limitations that hinder achieving maximum effectiveness in this area. The document is intended for state and local government authorities, experts, and the general public.

DŮLEŽITÉ POJMY

Obec: základní územní samosprávné společenství občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicemi území obce.
Právo na samosprávu: na základě ústavně zaručeného práva na samosprávu mají obce právo samostatně spravovat své záležitosti a rozhodovat o místních otázkách bez zásahů centrální vlády (např. v oblasti rozvoje obce, schvalování místních předpisů a správy rozpočtu); s tímto právem je spojena odpovědnost vůči občanům a zejména povinnost v oblasti zajištění veřejných služeb.
Decentralizace: přenesení pravomocí z centrální vlády na nižší územní celky, jako jsou obce.
Klimatická politika: soubor opatření a strategií zaměřených na řešení problémů spojených s dopady klimatické změny.

VYSVĚTLENÍ TÉMATU

V České republice je **více než 6 000 obcí**, agenda řešená na obecní úrovni pokrývá otázky využití území (územní plánování), řešení zásobování pitnou vodou, režim lesního hospodářství, nakládání se zelení, regulaci veřejných prostranství, otázky energetiky a řadu dalších oblastí, které jsou přímo či nepřímo navázány na řešení dopadů změny klimatu. Komplexní přístup k roli obcí na tomto úseku ze strany státu však prozatím neexistuje. O obcích (resp. městech) se ví, ale zároveň **nejsou zvažovány jako jeden ze základních stavebních kamenů klimatických politik státu**. Jejich možnosti, popř. jejich potenciál je mnohdy opomíjen nebo není dostatečně aktivizován.

K účinné klimatické akci na lokální úrovni je přitom žádoucí roli obcí z pohledu práva (včetně práva ústavního) důsledně analyzovat, podpořit přípravu a realizaci lokálních klimatických strategií a mobilizovat tak existující (např. lidské, odborné, materiální) kapacity na této úrovni veřejné správy.

Obce hrají klíčovou roli v boji proti změně klimatu, a to z několika důvodů:

1. **Péče o určité území a jeho občany:** Obce jako samosprávné jednotky pečují o určité území a jeho občany, ve svém rozhodování mají široké pole působnosti a přehled o svých aktivitách a jejich dopadech. Ve své činnosti jsou vedeny primárně povinností pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.
2. **Konkrétní místní potřeby:** Obce mají přímý kontakt s obyvateli a znají konkrétní problémy své komunity v daném místě. Jsou schopny reflektovat místní problémy – identifikovat místní klimatické výzvy, jako jsou záplavy, sucho, znečištění ovzduší, energetika, a implementovat konkrétní řešení. Tato lokální opatření mohou mít významný vliv na celkové zmírnění dopadů změny klimatu, resp. adaptaci.
3. **Vytváření politik a plánování rozvoje / navazující realizace opatření:** Obce mohou vytvářet a realizovat dlouhodobé strategické rozvojové plány, které zahrnují otázky udržitelnosti, ochrany klimatu či ochrany přírody a v rámci těchto oblastí řešit např. podporu obnovitelných zdrojů energie, zlepšení infrastruktury pro udržitelnou dopravu, adaptační opatření, zvýšení odolnosti, ochranu biodiverzity.

4. **Podpora udržitelného života:** Na úrovni obcí lze podporovat udržitelný životní styl: třídění odpadu, kompostování, re-use centra, zelená infrastruktura, samozásobení v produkci ovoce a zeleniny, car-sharing.
5. **Vzdělávání a osvěta / zapojení komunity:** Obce mají přímý kontakt s obyvateli, a tedy mohou efektivně šířit povědomí o změně klimatu a motivovat občany k udržitelnému chování. Mohou také efektivně naplňovat zapojení komunity - zapojit obyvatele do rozhodování a implementace klimatických opatření, což vede k větší angažovanosti místních občanů a ztotožnění se s řešeným problémem.
6. **Využití dotačních programů:** Obce mohou využívat různé možnosti dotačního financování.
7. **Spolupráce mezi obcemi:** Obce mohou využít spolupráci např. v rámci místních akčních skupin a podpořit tak projekty přesahující území jednotlivých obcí, a také společnou aktivitou podpořit čerpání dotací.
8. **Udržitelné využívání pozemků:** Obce jsou vlastníky pozemků (vč. lesních pozemků) a mohou jít ostatním vlastníkům příkladem v jejich udržitelném využívání (také v nájemních a pachtovních smlouvách).

Lze tedy shrnout, že obce jsou **klíčovým článkem v řetězci opatření proti změně klimatu**, protože mají přímý vliv na každodenní život a mohou rychle implementovat konkrétní, efektivní změny v konkrétním území.

Přestože obce hrají klíčovou roli v řešení změny klimatu, existují určité limity, které mohou omezit efektivitu jejich konání a rozsah opatření:

1. **Nedostatečná akceptace problému změny klimatu:** Realizace řady opatření je závislá (zejm. u menších obcí) na dostatečné angažovanosti a přesvědčení vedení obce o potřebě aktivních opatření v dané oblasti.
2. **Nedostatek odborných kapacit:** Mnoho obcí nemá dostatek odborných kapacit na tvorbu a implementaci efektivních klimatických politik a projektů. Nedostatek školeného personálu, odborníků na životní prostředí, urbanistů nebo specialistů na obnovitelné zdroje může zpomalit rozvoj potřebné infrastruktury a projektů; chybí financování odborníků.
3. **Finanční a materiální omezení:** Některé obce mohou mít nedostatek financí pro realizaci klimatických opatření (popř. na personální pokrytí daného tématu), a to přes dostupnost dotačních titulů.
4. **Omezené pravomoci a omezený vliv na širší politiku:** Obce mají omezené pravomoci, pokud jde o tvorbu politiky v oblasti změny klimatu. Mnoho klíčových rozhodnutí, jako je regulace emisí, podpora čisté energie nebo rozvoj národních infrastruktur, vychází z úrovně státu nebo EU; spolupráce státu s obcemi není dostačující, je zaměřena primárně na svazy obcí.
5. **Nízké zapojení a podpora ze strany obyvatelstva:** I když obce mohou vyvíjet úsilí na místní úrovni a dávat prostor k vyjádření občanů, překážkou může být pasivní postoj nebo přímo odpor občanů, pokud jde o klimatická opatření. S uvedeným souvisejí také sociální a kulturní faktory – v některých oblastech může být problémem

odpor vůči novým technologiím, změnám v životním stylu nebo zásahům do místního prostředí (viz např. hlasování v referendech o umístění větrných elektráren, které často vyznívá proti umístění, např. https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vetrna-elektrarna-cesko-sira-pocatky_2411101124_ako).

6. **Nedostatečné mechanismy v legislativě:** Limitem pro činnost obcí, popř. dalších aktérů jsou také nedostatečné mechanismy v legislativě, které neumožňují flexibilní udržitelná řešení.

ODŮVODNĚNÍ POTŘEBY DALŠÍCH ŘEŠENÍ NA ÚROVNI STRATEGIÍ, LEGISLATIVY I PRAXE:

Role obcí není dostatečně řešena ve stěžejních klimatických dokumentech – klimatických politikách. Chybí podrobná analýza jejich postavení a na ni navazující doporučení pro aktivizaci obcí v ochraně klimatu s rozlišením jejich role jako územně samosprávných jednotek, resp. při rozhodování v přenesené působnosti.

Adaptační strategie ČR považuje za nezbytné na **úrovni samospráv podpořit proškolení všech úředníků a vznik nových pracovních pozic** (energetický manažer, hlavní architekt, ekologický poradce apod.), které by měly jako hlavní náplň vytváření ekologických strategických a akčních plánů, a především dohled nad jejich implementací. Samosprávy by měly být podpořeny k **využívání všech dostupných nástrojů** k plnění adaptačních a ekologických cílů a navrhování funkčních a příjemných měst (například zpracováním případových studií či participativním zapojením samospráv při přípravě územních studií).

Uvedené úkoly však nejsou v praxi naplněny. Gestor ochrany klimatu – Ministerstvo životního prostředí (MŽP) pracuje primárně se **sdrúženými obcemi** – např. připomínkování legislativních návrhů; nemá však zajištěno, že informace jsou šířeny dále všem obcím. Některé obce jsou aktivní díky aktivnímu vedení, jiné obce se na ochranu klimatu nesoustředí a přístupy tedy nejsou jednotné.

Právní rámec stanovuje základní nástroje, kterými se musí samosprávy řídit a respektovat je. Současně Ústava zaručuje **právo na samosprávu**, což limituje možnosti nařizovat obcím konkrétní aktivity (limity se v tomto směru objevují např. také v přezkumech územních plánů, kde platí zásada zdrženlivosti)¹.

¹ Viz např. shrnutí v bodu 19 recentního rozsudku Nejvyššího správního soudu (rozsudek č.j. 6 As 103/2023 – 57 ze dne 6. března 2024): „Z judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu vyplývá apel na určitou zdrženlivost při přezkumu územního plánu obce. Schvalování územně plánovací dokumentace patří nejen do samostatné působnosti obce, ale zároveň představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. května 2013 sp. zn. III. ÚS 1669/11, N 76/69 SbNU 291 či nálezy ze dne 14. května 2019 sp. zn. III. ÚS 3817/17, N 78/94 SbNU 73, bod 57). Pořízení územního plánu je komplikovaný proces, jehož výsledkem je konsensus mezi různými skupinovými a individuálními zájmy obyvatel přijatý v podmínkách konkrétní obce. Územně plánovací dokumentaci je třeba posuzovat v kontextu práva kraje (či obce) na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ.“

DOPORUČENÍ

VLÁDĚ A RESORTŮM

- ☐ provést **analýzu využití obecně závazných vyhlášek obcí** pro realizaci opatření v ochraně klimatu
- ☐ zajistit pravidelný **tok informací** vůči obcím v adaptaci i mitigaci
- ☐ připravit dotační nástroje pro **mapování a plánování** činností v území – nejen územní plán, ale obecně adaptační / mitigační plán
- ☐ zajistit **financování odborníků** jako externích pracovníků pro jednotlivé obce
- ☐ projednat možnost **zakotvení povinnosti zpracovat na lokální úrovni klimatické plány** – strategie na stanovené období
- ☐ metodicky řídit a vyjasnit možnosti obcí využít pro klimatická opatření **pozemky soukromých vlastníků, resp. pozemky státu**
- ☐ zajistit **informační materiály** k ochraně klimatu, které obce mohou dále využít pro vlastní potřeby a dále pro občany; zajistit **metodiky** k interaktivním postupům vůči občanům
- ☐ **vyjasnit roli obcí v územním plánování** a možnosti měnit funkční využití ploch ve vztahu k náhradám za zmařené investice za účelem podpory obcí a snížení jejich obavy z náhrad v případě historicky nevhodně zvolených plánovacích postupů
- ☐ posílit **podpůrné procesy vůči obcím** ve všech relevantních oblastech (kromě metodického řízení v oblasti obecně závazných vyhlášek ze strany Ministerstva vnitra posílit podporu v oblasti cirkulární ekonomiky, obchodu, veřejných zakázek atd.)

OBCÍM

- ☐ aktivně zpracovat **místní strategii pro oblast adaptace a mitigace** – propojit tuto strategii s územním plánováním
- ☐ aktivně pracovat na úrovni **vyšších uskupení** (např. MAS, svazky obcí) za účelem zajištění adaptačních či mitigačních opatření v širším území (vč. např. v oblasti energetického plánování)
- ☐ posílit roli **územních studií** a dalších nástrojů územního plánování ke vhodné regulaci území
- ☐ navázat dlouhodobou **spolupráci s odborníky** – krajinný ekolog, urbanista, energetický expert a jednotlivé investiční záměry podrobit diskusi s příslušným odborníkem
- ☐ **informovat pravidelně veřejnost** o přijímaných opatřeních včetně zdůvodnění s ohledem na změnu klimatu

ZDROJE

Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR, 1. aktualizace pro období 2021 – 2030, https://www.mzp.cz/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie

Zkrácená komunikační verze Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR 1. aktualizace pro období 2021–2030, Legislativní zajištění adaptace ČR na změnu klimatu, [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie/\\$FILE/OA_NZK-ZKV_NAS_Priloha_I_Legislativni-20231214.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie/$FILE/OA_NZK-ZKV_NAS_Priloha_I_Legislativni-20231214.pdf)

36 ku 33. Obyvatelé Siré na Rokycansku v referendu odmítli stavbu větrné elektrárny – hlasování v referendu, https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vetrna-elektrarna-cesko-sira-pocatky_2411101124_ako

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 103/2023 – 57 ze dne 6. března 2024, <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/nsscr/6-as-103-2023-57>

Adaptujeme se společně na klimatickou změnu - Přeshraniční inspirační manuál pro obce, https://www.adaptterraawards.eu/AdaptterraAwards/media/dokumenty/Adaptujme-se_A5_web.pdf

NOVÁK, A., SNOPKOVÁ, T. Právo na příznivé životní prostředí vs. právo na samosprávu ve světle současného rozhodování Ústavního soudu, České právo životního prostředí. Roč. 2023, č. 3 (2023), s. 92-104. SNOPKOVÁ, T. Napětí mezi veřejnými zájmy v ochraně životního prostředí a klimatu. Právník. Roč. 163, č. 1 (2024), s. 15-29.

SNOPKOVÁ, T. Změna klimatu a územní plánování, České právo životního prostředí. Roč. 21, č. 4 (2021), s. 101-121.

SNOPKOVÁ, T., ZICHA, J. Ochrana vody a vodních zdrojů v kontextu aktuálního legislativního vývoje, Urbanismus a územní rozvoj, č. 6/2024.

CLASS Policy paper 3/2025 – březen 2025

Centrum pro klimatické právo a udržitelnost, Ústav státu a práva Akademie věd ČR, v. v. i.

Obrázek obálka: Josef Kreuz (Svratouch, CZ180419-024), Wikimedia Commons

Série CLASS policy papers vychází z poznatků řešení projektu Právo ochrany klimatu podpořeného
prémii *Lumina quaeruntur* Akademie věd ČR řešeného v letech 2020–2024 v Ústavu státu a práva AV
ČR, v. v. i.

Autorka:

JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.

Policy paper byl dokončen k právnímu stavu ke dni 31. 12. 2024.

Doporučená citace: Snopková, Tereza: Naplňování klimatických politik na úrovni obcí. CLASS Policy
paper 4/2025. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2025.