

Hospodaření s majetkem obce

Jana Nekolová

Bakalářská práce
2011



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

ABSTRAKT

Tato práce se věnuje problematice hospodaření s majetkem obcí, konkrétně municipalitám, které bezprostředně čelí předlužení a platební neschopnosti. V teoretické části se věnují obecným zásadám fungování a hospodaření obcí a dále pak obecnímu rozpočtu a procesu jeho tvorby a realizace. Praktická část je zaměřena na analýzu rozpočtů a hospodaření tří nejzadluženějších obcí v České republice, shrnutí důvodů zadlužení a nástin jeho řešení.

Klíčová slova: municipalita, samospráva, majetek obce, rozpočet, rozpočtový proces, správce obce, zadlužení

ABSTRACT

The essay is devoted to problems of management of municipal property, to be specific to municipalities which imminently face the indebtedness and insolvency. Theoretical part is devoted to general principles of functions and economy of municipalities and then to municipal budget and process of its creation and realization. Practical part is oriented on analysis of budgets and economy of the three municipalities which are in the biggest debts from all municipalities in the Czech Republic, analysis of reasons of indebtedness and outline of its solution.

Keywords: municipality, self-government, municipal property, budget, budgetary process, municipal administrator, indebtedness

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
akademický rok: 2010/2011

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Jana NEKOLOVÁ**
Osobní číslo: **M081397**
Studijní program: **B 6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Hospodaření s majetkem obce**

Zásady pro vypracování:

Úvod

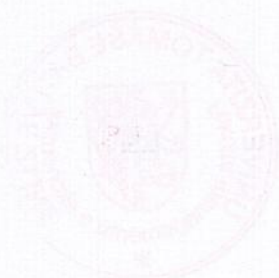
I. Teoretická část

- S použitím literatury popište majetek obcí a obecní rozpočtovou soustavu.

II. Praktická část

- Analyzujte rozpočty tří vybraných obcí, které čelí předlužení.
- Analyzujte způsob, jakým se vybrané obce do situace dostaly.
- Navrhněte možnosti nápravy.

Závěr



Rozsah bakalářské práce: cca 40
Rozsah příloh:
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

- [1] HAVLAN, P. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. 1. vyd. Praha: Linde, 2004. 374 s. ISBN 80-7201-453-6.
[2] HRABALOVÁ, S. Teorie a praxe rozvoje měst a obcí. 1. vyd. Brno: Univerzita Masarykova, 2004. 99 s. ISBN 80-210-3356-8.
[3] Kolektiv autorů. Úvod do regionálních věd a veřejné správy. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 455 s. ISBN 978-80-7380-086.

Vedoucí bakalářské práce: **Mgr. Petr Šimek**
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
Datum zadání bakalářské práce: **4. dubna 2011**
Termín odevzdání bakalářské práce: **20. května 2011**

Ve Zlíně dne 4. dubna 2011

prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkanka



RNDr. Oldřich Hájek, Ph.D.
ředitel ústavu

PROHLÁŠENÍ AUTORA BAKALÁŘSKÉ/DIPLOMOVÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že:

- odevzdáním bakalářské/diplomové práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby¹;
- bakalářská/diplomová práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k nahlédnutí:
 - bez omezení;
 - pouze prezenčně v rámci Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- na mou bakalářskou/diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3²;
- podle § 60³ odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;

¹ zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, § 47b Zveřejňování závěrečných prací:

(1) Vysoká škola nevydělečně zveřejňuje disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce, u kterých proběhla obhajoba, včetně posudků oponentů a výsledku obhajoby prostřednictvím databáze kvalifikačních prací, kterou spravuje. Způsob zveřejnění stanoví vnitřní předpis vysoké školy.

(2) Disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce odevzdané uchazečem k obhajobě musí být též nejméně pět pracovních dnů před konáním obhajoby zveřejněny k nahlížení veřejnosti v místě určeném vnitřním předpisem vysoké školy nebo není-li tak určeno, v místě pracoviště vysoké školy, kde se má konat obhajoba práce. Každý si může ze zveřejněné práce pořizovat na své náklady výpisy, opisy nebo rozmnoženiny.

(3) Platí, že odevzdáním práce autor souhlasí se zveřejněním své práce podle tohoto zákona, bez ohledu na výsledek obhajoby.

² zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 35 odst. 3:

(3) Do práva autorského také nezasahuje škola nebo školské či vzdělávací zařízení, užije-li nikoli za účelem přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu k výuce nebo k vlastní potřebě dílo vytvořené žákem nebo studentem ke splnění školních nebo studijních povinností vyplývajících z jeho právního vztahu ke škole nebo školskému či vzdělávacího zařízení (školní dílo).

³ zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

(1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst. 3). Odpírá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.

- podle § 60⁴ odst. 2 a 3 mohou užít své dílo – bakalářskou/diplomovou práci - nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- pokud bylo k vypracování bakalářské/diplomové práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky bakalářské/diplomové práce využít ke komerčním účelům.

Prohlašuji, že:

- jsem bakalářskou/diplomovou práci zpracoval/a samostatně a použité informační zdroje jsem citoval/a;
- odevzdaná verze bakalářské/diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 19.5.2011

Neholová Jana

⁴ zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

- (2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užít či poskytnout jinému licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.
- (3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výdělku jím dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše; přitom se přihlédne k výši výdělku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.

OBSAH

| | |
|---|-----------|
| ÚVOD | 9 |
| I TEORETICKÁ ČÁST | 10 |
| 1 MAJETEK MĚST A OBCÍ A JEHO SPRÁVA | 11 |
| 1.1 SAMOSPRÁVNÁ ČINNOST OBCE..... | 12 |
| 1.2 MUNICIPALNÍ ÚROVEŇ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY | 13 |
| 1.3 PRAVOMOCI ZASTUPITELSTVA OBCE V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI | 15 |
| 1.4 MAJETKOPRÁVNÍ ÚKONY A ORGÁNY OBCE..... | 16 |
| 1.5 SPECIFIKA HOSPODAŘENÍ S MAJETKEM NA OBECNÍ ÚROVNI..... | 19 |
| 1.6 FORMY SPRÁVY OBECNÍHO MAJETKU | 20 |
| 2 OBECNÍ ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA | 21 |
| 2.1 ROZPOČTOVÝ VÝHLED OBCE | 21 |
| 2.2 ROZPOČET ÚZEMNÍHO SAMOSPRÁVNÉHO CELKU | 22 |
| 2.2.1 Obsah rozpočtu..... | 24 |
| 3 ROZPOČTOVÝ PROCES | 27 |
| 3.1 ROZPOČTOVÁ SKLADBA | 28 |
| 3.2 ROZPOČTOVÉ PROVIZORIUM..... | 29 |
| 3.3 ZÁVĚREČNÝ ÚČET | 29 |
| 3.4 PORUŠENÍ ROZPOČTOVÉ KÁZNĚ..... | 30 |
| II PRAKTICKÁ ČÁST | 32 |
| 4 PŘEDLUŽENÍ OBCE | 33 |
| 5 SPRÁVCE OBCE | 37 |
| 5.1 DŮVODY A ZPŮSOB JMENOVÁNÍ | 37 |
| 5.2 PRAVOMOCI SPRÁVCE | 38 |
| 5.3 APLIKACE INSTITUTU | 39 |
| 6 OBEC PRAMENY | 41 |
| 6.1 DŮVODY PŘEDLUŽENÍ | 41 |
| 6.2 FINANČNÍ SITUACE OBCE | 42 |
| 6.2.1 Rozpočet obce prameny na rok 2009 | 42 |
| 6.2.2 Rozpočet obce prameny za rok 2010 | 44 |
| 6.2.3 Rozpočet obce Prameny za rok 2011 | 45 |
| 6.3 ÚČETNÍ VÝKAZY OBCE PRAMENY..... | 46 |
| 6.3.1 Rozvaha obce Prameny za rok 2010 | 46 |
| 6.3.2 Výkaz zisku a ztráty za rok 2010 | 47 |
| 7 OBEC PODHOŘANY U RONOVA | 48 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 7.1 | DŮVODY ZADLUŽENÍ | 48 |
| 7.2 | FINANČNÍ SITUACE OBCE | 49 |
| 7.2.1 | Rozpočet obce Podhořany v letech 2009-2011 | 49 |
| 7.3 | ÚČETNÍ VÝKAZY OBCE PODHOŘANY U RONOVA | 52 |
| 7.3.1 | Změny v rozvaze mezi lety 2008-2010 | 52 |
| 8 | OBEC NEBANICE..... | 54 |
| 8.1 | DŮVODY ZADLUŽENÍ | 54 |
| 8.2 | FINANČNÍ SITUACE OBCE | 54 |
| 8.2.1 | Rozpočet obce Nebanice v letech 2009 až 2011 | 54 |
| 9 | MOŽNÉ ZPŮSOBY ŘEŠENÍ PŘEDLUŽENÍ OBCÍ..... | 59 |
| | ZÁVĚR | 62 |
| | SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY..... | 64 |
| | SEZNAM TABULEK..... | 65 |

ÚVOD

Obec je v České republice chápána jako základní územně správní celek z pohledu administrativního a správního a v českém ústavním systému je jí přiřazen status veřejnoprávní korporace. Obec je v samosprávné působnosti vybavena právy a povinnostmi, které jí umožňují plnit všechny funkce, které jsou jí Ústavou svěřeny.

Mezi základní práva obce patří vlastnictví majetku a právo hospodaření s ním. Obec prostřednictvím majetku uskutečňuje své rozvojové plány ve spojitosti s rozvojem území a obyvatelstva tak, jak jí ukládá Ústava. Plní také další svěřené funkce v rámci samosprávy, které jsou navázány na hospodaření s majetkem. Majetek je významný také pro získávání finančních prostředků, které plynou především z jeho prodeje a pronájmu.

S právem na majetek se samozřejmě v přiměřené míře pojí také povinnosti. Především je obec povinna hospodařit účelně a hospodárně. Dále je nutné majetek řádně spravovat, chránit jej před poškozením, zničením, odcizením či ztrátou. Zmíněné povinnosti spolu nesou i řadu výdajů pro jejich zabezpečení, což do určité míry snižuje příjmy, které plynou do obecního rozpočtu.

Ve spojitosti s hospodařením obce a jejími investičními snahami můžeme hovořit o nebezpečí zejména pro malé obce, jež se špatným rozvržením nákladů na pořízení nového majetku nebo jeho modernizaci či správu mohou snadno dostat do pasti předlužení a platební neschopnosti. Předlužení je bezprostředně spojeno se špatným hospodařením nejen s majetkem, ale také dalšími finančními prostředky. Předlužení pro obec znamená omezení všech funkcí na minimum a povinnost pečovat o svůj majetek, ale i plnit další úkoly svěřené Ústavou, alespoň v základní míře se stává velkou zátěží, která může brzdit snahy o oddlužení a navrácení do normálu.

S problematikou zadlužení se setkáváme napříč všemi velikostními kategoriemi obcí, ovšem nejpálčivěji, vzhledem k celkovým příjmům a jejich podílu na výdajích, je tento problém vnímán u obcí do 500 obyvatel, pro které jakákoliv investiční snaha může znamenat velkou finanční zátěž a při špatném rozvržení financování projektu dokonce platební neschopnost.

Cílem této bakalářské práce je zhodnotit důvody problémů nejzadluženějších obcí v České republice a způsoby, kterými se jednotlivé obce s nastalou situací vypořádávají. Součástí je také nástin možných způsobů řešení zadlužení ve všeobecném měřítku.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 MAJETEK MĚST A OBCÍ A JEHO SPRÁVA

Obcí se dle zákona č. 128/2000 Sb. O obcích (dále jen zákon O obcích) rozumí veřejno-právní korporace, která má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech.

Vlastnictví majetku je jedním ze základních předpokladů existence a dobrého fungování samosprávy obcí. Příjmy, které jsou spojeny s hospodařením s majetkem obce jsou jedny z nejvýznamnějších zdrojů rozpočtu obce. V souvislosti s nakládáním s majetkem obcí a měst plynou do jejich rozpočtů na jedné straně nedaňové příjmy související s pronájmem majetku a jeho využíváním při poskytování služeb a statků obcí a dále příjmy kapitálové spojené s prodejem tohoto majetku.¹

Obec má podle zákona o obcích povinnost spravovat svůj majetek účelně a hospodárně v souladu se zájmy obce a úkoly, které plní. Obec by měla svůj majetek také chránit před zničením, odcizením či zneužitím. Povinností obce je také včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení.

Dále zákon o obcích stanoví publikační povinnost obce, pokud chce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku. Tento záměr musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli případní zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Pokud obec tuto publikační povinnost nesplní, je právní úkon od počátku neplatný. Výjimku z publikační povinnosti mají obce při pronájmu bytů a hrobových míst a u pronájmu nebo výpůjčky majetku obce na dobu kratší než 30 dnů, nebo jde-li o pronájem či výpůjčku právnické osobě zřízené obcí. Smlouvu o výpůjčce poté dále upravuje občanský zákoník.²

¹ HRABALOVÁ, S. Teorie a praxe rozvoje měst a obcí. 1. vyd. Brno: Univerzita Masarykova, 2004. 99 s., ISBN 80-210-3356-8, s. 69

² HRABALOVÁ, S. Teorie a praxe rozvoje měst a obcí. 1. vyd. Brno: Univerzita Masarykova, 2004. 99 s., ISBN 80-210-3356-8, s. 69

Podle mého názoru je opatření o publikační povinnosti velice správné, protože zajišťuje transparentní a rovnou příležitost pro všechny případné zájemce o koupi nebo pronájem obecního majetku. Zároveň do jisté míry zabraňuje protěžování osobních zájmů odpovědných obecních pracovníků, což se ovšem bohužel nedá zcela vyloučit ani při tomto zvoleném systému publikační povinnosti. Navíc systém umožňuje zapojení i méně majetných žadatelů, protože počáteční cena majetku obvykle nebývá příliš vysoká, na rozdíl od soukromých prodejců a pronajímatelů, takže se zde více uplatní princip spravedlnosti.

1.1 Samosprávná činnost obce

Pro efektivní plnění funkcí územní samosprávy je nutné vytvořit potřebné předpoklady, které můžeme obecně rozdělit do dvou skupin. Jsou to legislativní předpoklady a ekonomické předpoklady.

V rámci legislativních předpokladů je pro samosprávu klíčová garance jejího postavení v ústavním pořádku. Konkrétní úpravu všech vztahů mezi samosprávou a státní správou potom upravuje zákon o obcích. Obecně můžeme říci, že legislativními předpoklady se rozumí potřeba schválení zákonů, které umožňují samosprávě vykonávat všechny její funkce, vymezují její autonomii a rámcová pravidla hospodaření, protože samospráva není zcela finančně soběstačná a tudíž stále zůstává do jisté míry závislá na státu.

Ekonomickými předpoklady rozumíme předpoklady, které umožňují jednotlivým stupňům územní samosprávy hospodařit s určitou mírou finanční autonomie. Mezi důležité ekonomické faktory patří vlastnictví majetku a právo s ním hospodařit v souladu s vlastnickým právem. Toto právo je zároveň nejdůležitějším věcným právem samospráv a z tohoto důvodu bylo nezbytné převedení části majetku z vlastnictví státu do vlastnictví územních samospráv. Vlastnictví majetku a hospodaření s ním je důležitou pravomocí územních samospráv. Jako další ekonomické předpoklady fungování samosprávy můžeme zmínit získávání vlastních finančních prostředků dle svého uvážení nebo sestavování vlastního rozpočtu jako výraz oddělení hospodaření územní samosprávy od státu.³

³ PEKOVÁ, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. 375 s., ISBN 80-7261-086-4, s. 20-21

1.2 Municipální úroveň územní samosprávy

Tato úroveň územní samosprávy je reprezentována demokraticky volenými orgány s určitou nařizovací pravomocí na území obce a zároveň také s určitou mírou daňové pravomoci, které je ovšem nižší než státní nebo regionální. Výkon rozhodnutí zajišťují výkonné orgány. Územní úroveň samosprávy dále zastupuje obec navenek, což znamená, že zastupuje společenství občanů na území obce, hájí jejich zájmy a preference.

Obec, která představuje základní stupeň územní samosprávy, je ze zákona vybavena nezávislými kompetencemi, pravomocemi a odpovědností při zajišťování úkolů, které jí byly svěřeny a které mají lokální charakter. Ve většině demokratických zemí je však územní samospráva více či méně usměřňována státem, který stanovuje legislativní mantinely, ve kterých se samospráva pohybuje. Prostřednictvím finančních vazeb také ovlivňuje hospodaření územní samosprávy.

Postavení územní samosprávy se v Evropě výrazně upevnilo po přijetí Evropské charty místní samosprávy, která byla Radou Evropy přijata 5.10.1985 ve Štrasburku a která vstoupila v platnost 1.9.1988. Tento dokument byl ratifikován více než 38 státy, které jej respektují ve svém zákonodárství. Za zmínku stojí fakt, že stát není povinen respektovat všechny body Charty, nicméně je povinen vymezit ustanovení, která respektovat nebude. Česká republika úmluvu ratifikovala v roce 1998, v platnost poté vstoupila 1.9.1999, ovšem většina ustanovení Charty byla již na našem území dříve uplatňována.⁴

Zde bych ráda zmínila několik principů, které jsou v Evropské chartě místní samosprávy především zdůrazňovány.

Územní samospráva funguje na principu demokracie a decentralizace moci. Podle mého názoru je toto hlavním vyjádřením nezávislosti samosprávy na státu, kdy má jako rovnoprávný subjekt právo podílet se na tvorbě legislativy ČR a hájit tak zájmy samosprávy, která má na principu decentralizace bližší vztah k občanům. Určitě se jedná i o pojistku zachování demokracie, kdy stát jako subjekt veřejné správy nemá zcela monopol na zákonodárství.

⁴ PEKOVÁ, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. 375 s., ISBN 80-7261-086-4, s. 32

Dalším důležitým principem, na kterém je založena Charta územní samosprávy, je právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí. Důvodem je to, že na místní úrovni může být toto právo nejnázřejší vykonáváno, a to jednak formou zastupitelské demokracie, tak i různými formami přímé účasti občanů. Toto je vyjádřeno především základním právem každého občana, tedy volebním, které zároveň úzce souvisí s členským principem, na kterém je celá územní samospráva obcí založena.⁵

Jako další zmíním princip vysoké míry autonomie místních orgánů, pravomoci i odpovědnosti při zajišťování záležitostí, které nejsou vyňaté z jejich kompetence. Ve většině případů se jedná o rozhodování o zabezpečování a financování veřejných statků. Na druhou stranu je autonomie omezena především napojením územních rozpočtů na rozpočet státní, protože municipality by nebyly schopny financovat veškeré své činnosti a povinnosti pouze z vlastních zdrojů. Za omezení autonomie můžeme považovat také to, že samospráva je povinna držet se ve všech svých činnostech pouze v mezích zákona, tudíž právními mantinely, které z větší části vytváří stát, doplňkově potom i nadnárodní úroveň.

Územní samospráva disponuje právem na odpovídající různorodé finanční zdroje, a to podle rozsahu působnosti místní samosprávy. Zabezpečení finančních potřeb municipality je realizováno kombinací vlastních a cizích zdrojů, které musí být vyvážené. Přitom v rozhodující míře platí, že zdroje by měly být převážně nenávratné, ale za určitých okolností je možné financování z návratných zdrojů, pokud bude zabezpečená platební schopnost municipality.⁶

Posledním právem územní samosprávy, které zmíním podrobněji je jejich právo na vybírání místních daní a poplatků a stanovení jejich výše místními orgány v mezích zákona. Toto právo bývá vysvětlováno tak, že územní samospráva by měla mít daňovou pravomoc, aby byla schopná v případě místních daní plně rozhodovat o daňovém zatížení poplatníků a

⁵ PEKOVÁ, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. 375 s., ISBN 80-7261-086-4, s. 32-33

⁶ PEKOVÁ, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. 375 s., ISBN 80-7261-086-4, s. 33

zároveň o daňovém výnosu z předmětných daní. V praxi se však uplatňuje koncepce přiměřené, částečné daňové pravomoci v mezích zákona s ohledem na fiskální politiku státu.⁷

Mezi další principy, ze kterých vychází místní samospráva patří právo na sdružování, potřeba spolupráce místní samosprávy, správní dozor v mezích zákona atd.

1.3 Pravomoci zastupitelstva obce v samostatné působnosti

Podle § 84 zákona o obcích rozhoduje zastupitelstvo obce ve věcech patřících do samostatné působnosti.

V tomto ustanovení je přetransformován ústavní princip, podle kterého obec jako územní společenství občanů vykonává právo na samosprávu prostřednictvím zastupitelstva, jak stanoví článek 100 odstavec 1 Ústavy. Podobné ustanovení najdeme i ve zmiňované Evropské chartě územní samosprávy. Zastupitelstvo je voleno v přímých volbách členy územního společenství. Občané však mohou samosprávu vykonávat také přímo, a to hlasováním v místním referendu, ovšem s výjimkami, a to v rozhodování o místních poplatcích a o rozpočtu obce, o zřízení nebo zrušení orgánů obce a o jejich vnitřním uspořádání, dále o volbě a odvolání starosty, místostarosty, členů rady a dalších členů zastupitelstva a dalších orgánů obce. Rozhodování v referendu je rovněž vyloučeno v případech, kdy se rozhoduje ve správním řízení, při uzavírání veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti a při schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce.

Ustanovení § 84 odst. 1 není generální kompetenční klauzulí, neboť v záležitostech samostatné působnosti rozhoduje, s výjimkou těch, které zákon vyhrazuje zastupitelstvu, nebo těch, které si zastupitelstvo vyhradí, rovněž rada obce, jak je stanoveno v § 102 odst. 2 a 3. Podle odst. 4 si může zastupitelstvo obce vyhradit další pravomoci v samostatné působnosti obce, ovšem jen mimo pravomoci vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2.⁸

Zastupitelstvu obce je podle téhož právního předpisu vyhrazeno schvalování programu rozvoje obce, schvalování rozpočtu a závěrečného účtu obce, zřizování trvalých a dočasných peněžních fondů obce, zřizování a rušení příspěvkových organizací a organizačních

⁷ PEKOVÁ, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. 375 s., ISBN 80-7261-086-4, s. 33

⁸ VEDRAL, J. a kol. Zákon o obcích (Obecní zřízení). 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2008. 876 s., ISBN 978-80-7179-597-1, s. 390

složek obce, rozhodovat o založení a zrušení právnických osob, delegovat zástupce obce na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, dále má zastupitelstvo v pravomoci vydávání obecně závazných vyhlášek obce, rozhodování o vyhlášení místního referenda, navrhopvat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí. Mezi další vyhrazené činnosti zastupitelstva patří také volba z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarostu a další členy rady obce a také je odvolávat z funkce, dále zřizovat a zrušovat obecní policii, rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi, udělovat čestné občanství atd.

V tomto ustanovení jsou jmenovány pravomoci, které zastupitelstvo nemůže delegovat na jiné orgány obce. Jedná se o záležitosti interního rozhodování zastupitelstva jako kolektivního orgánu, kreační pravomoci vůči především radě jako výkonnému orgánu obce odpovědnému zastupitelstvu a v neposlední řadě rozhodování o fiskálních záležitostech obce.⁹ Podle ustanovení téhož zákona také platí, že není-li zřizena rada obce, vydává nařízení obce zastupitelstvo. Zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti mimo pravomoc vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2. Zastupitelstvo obce také rozhoduje o zrušení usnesení rady obce, jsou-li mu předložena k rozhodnutí podle § 105 odst. 1 zákona o obcích.

1.4 Majetkoprávní úkony a orgány obce

Významné majetkoprávní úkony jsou vyhrazeny zastupitelstvu obce, tyto úkony vyjmenovává § 85 zákona o obcích. Konkrétně se jedná o nabytí a převod nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce, dále poskytování věcných darů v hodnotě nad 20 000 Kč a peněžitých darů ve výši nad 20 000 Kč fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce, poskytování dotací nad 50 000 Kč v jednotlivých případech občanským sdružením, humanitárním organizacím a jiným fyzickým nebo právnickým osobám působícím v oblasti mládeže, tělovýchovy a sportu, sociálních služeb, podpory rodin, požární ochrany, kultury, vzdělávání a vědy, zdravotnictví, protidrogových aktivit, prevence kriminality a ochrany životního pro-

⁹ VEDRAL, J. a kol. Zákon o obcích (Obecní zřízení). 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2008. 876 s., ISBN 978-80-7179-597-1, s. 390

středí, následuje ustanovení o uzavření smlouvy o sdružení a poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o sdružení, jehož je obec účastníkem, peněžité i nepeněžité vklady do právnických osob, vzdání se práva a prominutí pohledávky vyšší než 20 000 Kč, zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě vyšší než 20 000 Kč, dohody o splátkách s lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců, postoupení pohledávky vyšší než 20 000 Kč, uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo půjčky, o poskytnutí dotace, o převzetí dluhu, o převzetí ručitelského závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o sdružení, zastavení nemovitých věcí a konečně vydání komunálních dluhopisů.

Ve zmíněném ustanovení je zastupitelstvu obce vyhrazeno rozhodování o zvláště významných majetkoprávních úkonech. Podstatou tohoto ustanovení ovšem není zákonné vyjádření základního postavení zastupitelstva v systému orgánů obce, jako tomu je v § 84, ale poskytnout, zejména ve spojení s § 41 odst. 2, zvýšenou ochranu obecnímu majetku. Bez rozhodnutí, resp. souhlasu zastupitelstva nemůže obec majetkoprávní úkony, které jsou v tomto ustanovení vypočtené, platně učinit.

Ustanovení vzhledem ke svému obsahu však v praxi větších obcí vede k tomu, že zastupitelstvo mnohdy jen formálně schvaluje více či méně dlouhé seznamy jednotlivých majetkoprávních úkonů, protože finanční vyjádření majetku neodráží mnohdy skutečný význam majetkoprávního úkonu pro konkrétní obec z hlediska jejich celkových příjmů a výdajů. Obecným trendem je však spíše zpříšňovat zákonné podmínky pro hospodaření s majetkem obce, takže při zvažování revize ustanovení týkajících se obecního majetku jde legislativa cestou odstraňování nedostatků.¹⁰

Obecně majetkoprávní úkony obce, které vyžadují schválení zastupitelstva, jsou vyjádřeny jednak materiálně, to znamená výší závazku a jednak formou právního úkonu, popřípadě kombinací obou těchto kritérií.

Pokud se jedná o ustanovení reflektující nabytí a převod nemovitých věcí a převodu bytů a nebytových prostor z majetku obce, je zajímavé si povšimnout, že v otázce bytů má zastupitelstvo pravomoc pouze pokud se týče jejich převedení z majetku obce a nikoliv jejich

¹⁰ VEDRAL, J. a kol. Zákon o obcích (Obecní zřízení). 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2008. 876 s., ISBN 978-80-7179-597-1, s. 398

nabývání. Obecně jsou poté otázky nabývání tohoto majetku opraveny občanským zákoníkem, ze kterého se při předmětných dispozicích vychází.

Máme-li se vyjádřit k dalším bodům majetkoprávních dispozic zastupitelstva, které se týkají poskytování darů a dotací ve vymezené hodnotě, měli bychom se nejdříve zaměřit na jejich rozlišení, které spočívá zejména v jejich účelové vázanosti. Pokud jde o zmíněné dotace, můžeme si povšimnout určité duplicity v ustanovení, kdy jsou dotace řešeny v § 85 jednak v bodě c), kdy je stanovena i jejich výše a dále také v bodě j), kde už žádná konkrétní výše dotace zmiňována není. Můžeme si to tedy vykládat tak, že je zde ustanovení o dotacích duplicitní a tudíž je jedno z nich zbytečné, nebo se může jednat o případ, kdy písmeno c) řeší dotace poskytované z obecního rozpočtu a písmeno j) poté upravuje dotace, které naopak obec přijímá.¹¹

Relativně samostatnou kompetencí v porovnání s předešlými je pravomoc rozhodovat o vydání komunálních dluhopisů. Tento institut je upraven v § 27 zákona o dluhopisech, podle něhož je k vydání komunálních dluhopisů nutný předchozí souhlas Ministerstva financí, které souhlas neudělí, pokud dospěje k názoru, že ekonomická situace obce neumožňuje splnění závazků spojených s vydáním komunálních dluhopisů. Žádost obce o souhlas s vydáním komunálních dluhopisů obsahuje odůvodnění záměru vydat komunální dluhopisy, základní údaje budoucích emisních podmínek, ekonomickou analýzu důvodů vydání komunálních dluhopisů a jeho dopadů na hospodářskou a také finanční situaci územního samosprávného celku včetně skutečností, které jsou podstatné pro určení schopnosti dostát závazkům z komunálních dluhopisů. O udělení souhlasu ministerstva se rozhoduje ve správním řízení, dle správního řádu, jehož jediným účastníkem je obec.

Rada obce má dle ustanovení § 102 zákona o obcích pravomoci, které rovněž souvisí s hospodařením obce. Radě obce je v tomto ohledu vyhrazeno zabezpečování hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám obce úkoly zakladatele nebo zřizovatele, rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti a rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce.

¹¹ VEDRAL, J. a kol. Zákon o obcích (Obecní zřízení). 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2008. 876 s., ISBN 978-80-7179-597-1, s. 399

Rozpočtová opatření, která rada přijímá v oblasti zabezpečování hospodaření dle předem schváleného rozpočtu, může vykonávat pouze v rozsahu, který stanoví zastupitelstvo. Stanovení tohoto rozsahu je na uvážení zastupitelstva, kdy se může jednat o vymezení takového rozsahu prostřednictvím druhu rozpočtového opatření, stejně tak jako vymezení na základě finanční částky, která bude předmětem takových opatření. Můžeme si také představit, že zastupitelstvo svěří radě provádění rozpočtových opatření v celém rozsahu. Zastupitelstvo samozřejmě může své usnesení, jímž radě obce vymezuje rozsah oprávnění provádět rozpočtová opatření, kdykoliv změnit.¹²

1.5 Specifika hospodaření s majetkem na obecní úrovni

Na to, jak obce využívají vlastnická práva ke svému majetku má vliv i jeho velikost, struktura a ocenění, které jsou zaznamenány například v účetnictví obce, ale i jeho skutečný stav.

V současné době proběhla účetní reforma týkající se právě majetku obce, která je účinná od 1.1.2010. Reforma sleduje přibližování účetnictví v oblasti veřejné správy k účetnictví podnikatelských subjektů. Asi nejznatelnější změnou je podle mého názoru to, že nově mají obce povinnost odepisovat svůj majetek. Dříve se odepisoval pouze majetek, který využívaly při podnikatelské činnosti, kterou sledují odděleně od rozpočtu a při které sledují primárně nikoli příjmy a výdaje, ale náklady a výnosy.

Další změnou, která proběhla, je oceňování majetku reálnou hodnotou oproti předchozímu systému, kdy bylo oceňování založeno na historických cenách. Kulturní památky, sbírky muzejní povahy a předměty kulturní povahy jsou oproti tomu oceněny jednou korunou.

Dále bylo zavedeno účtování pomocí časového rozlišení a opravných položek. V neposlední řadě došlo také k doplnění účetních výkazů o výkaz o peněžních tocích a výkaz o změnách kapitálu a příloha se rovněž značně rozšířila.

Dle mého názoru je účetní reforma určitě krok správným směrem, protože povede ke zkvalitnění a větší přehlednosti účetních výkazů, které budou mnohem transparentnější, což by

¹² VEDRAL, J. a kol. Zákon o obcích (Obecní zřízení). 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2008. 876 s., ISBN 978-80-7179-597-1, s. 438

mělo vést i k efektivnějšímu hospodaření s obecním majetkem. Navíc díky tomu, že účetnictví obcí bude shodné s účetnictvím podnikatelských subjektů, sníží se i nároky na profesi účetních ve veřejné správě, kteří budou moci přecházet ze soukromého bez nutnosti reorientace na jiná pravidla a ze stejného důvodu se sníží i nároky na pracovníky finančních úřadů.

1.6 Formy správy obecního majetku

Obce jsou ke správě svého majetku oprávněny zakládat či zřizovat různé formy organizací. Při využití této možnosti mohou potom těžit z oddělení rozhodovacích pravomocí či organizace nakládání s majetkem. Nespornou výhodou je podle mého názoru možnost větší specializace a odbornosti jednotlivých organizací, ovšem na druhé straně je s tím spojeno riziko, právě v podobě větších požadavků na odbornost personálu.

Na základě ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů mohou obce pro hospodárné využívání svého majetku zřizovat vlastní organizační složky jako své organizace bez právní subjektivity, dále své příspěvkové organizace, které jsou samostatnou účetní jednotkou s právní subjektivitou, zakládat obchodní společnosti, kdy se může jednat o akciové společnosti nebo společnosti s ručením omezeným, zakládat obecně prospěšné společnosti, podílet se společenským podílem na činnosti jiných osob, opět se však může jednat pouze o akciové společnosti, společnosti s ručením omezeným či obecně prospěšné společnosti. Obce se mohou podílet na činnosti svazku obcí a spolupracovat s dalšími osobami v zájmových sdruženích právnických osob anebo na základě smlouvy o sdružení.¹³

Při rozhodování o tom, jakou organizační formu obce pro správu svého majetku zvolí, musí zvážit zejména oddělení kompetencí řízení a rozhodování o využití majetku, formu kontroly a průhlednost při nakládání s majetkem obce, který bude do daného typu organizace vložen.

¹³ HRABALOVÁ, S. Teorie a praxe rozvoje měst a obcí. 1. vyd. Brno: Univerzita Masarykova, 2004. 99 s., ISBN 80-210-3356-8, s. 73

2 OBECNÍ ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA

Dle zákona č. 250/2000 Sb., O rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, se finanční hospodaření územních samosprávných celků a svazků obcí řídí jejich ročním rozpočtem a rozpočtovým výhledem.

Zmíněné nástroje mají za úkol zejména zajistit efektivnost hospodaření obce a její dlouhodobě vyrovnané hospodaření. Prostřednictvím zmíněných nástrojů jsou jednotlivé činnosti obce plánovány. Nástroje finančního řízení mají zajistit transparentnost nakládání s finančními prostředky a zachytit dopady činnosti obce na její finanční pozici.¹⁴

Transparentnost je podle mého názoru v této oblasti klíčová, protože se zde nakládá s finančními prostředky, které vynakládají občané obcí a celého státu, kteří proto musí být přesně informováni o tom, jak je s jejich penězi hospodařeno a co všechno se s jejich pomocí financuje.

2.1 Rozpočtový výhled obce

Rozpočtový výhled obce je definován rozpočtovými pravidly územních rozpočtů jako pomocný nástroj finančního řízení obce. Rozpočtový výhled by měl zabezpečit dlouhodobě vyrovnané hospodaření obce a koordinovat z tohoto pohledu i investiční aktivitu obce. Měl by především zobrazovat předpokládané finanční toky v závislosti na realizaci strategického plánu rozvoje obce.

Sestavuje se na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na období 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet. Ze současného znění zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů však jasně nevyplývá, zda mají obce povinnost rozpočtový výhled sestavovat, neboť na jedné straně zákon říká, že při zpracování rozpočtu se vychází z rozpočtového výhledu, na druhou stranu ze znění zákona vyplývá, že finanční hospodaření územních samosprávných celků se řídí jejich ročním roz-

¹⁴ HRABALOVÁ, S. Teorie a praxe rozvoje měst a obcí. 1. vyd. Brno: Univerzita Masarykova, 2004. 99 s., ISBN 80-210-3356-8, s. 23

počtem a rozpočtovým výhledem, je-li sestaven. Současný výklad Ministerstva financí ČR k této otázce je takový, že obce mají zákonnou povinnost rozpočtový výhled sestavovat.¹⁵

Vyvstává zde problém vypracování rozpočtového výhledu, kdy některé obce výhled sestavují pouze formálně, a to zřejmě z důvodu nedostatečné metodiky, kdy není jasně stanoveno, jakou má mít rozpočtový výhled podobu, dále z důvodu náročnosti přípravy a naplňování výhledu na lidské i finanční zdroje.

Rozpočtový výhled obsahuje dle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů pouze souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobých závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů. U dlouhodobých závazků se uvedou jejich dopady na hospodaření územního samosprávného celku po celou dobu trvání závazku.

2.2 Rozpočet územního samosprávného celku

Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů definuje rozpočet územního samosprávného celku jako finanční plán, jímž se řídí financování činnosti územního samosprávného celku.

Zákon stanovuje, že rozpočtový rok je shodný s rokem kalendářním a při zpracovávání ročního rozpočtu se vychází z rozpočtového výhledu. Jedná se tedy o krátkodobý nástroj řízení obce.

Rozpočet se stanovuje zpravidla jako vyrovnaný, ale může být schválen i jako přebytkový, jestliže jsou některé příjmy daného roku určeny k využití až v následujících letech nebo jsou-li určeny ke splácení jistiny úvěrů z předchozích let. Jako schodkový může být rozpočet schválen pouze v případě, že schodek bude možné uhradit finančními přebytky z minulých let, nebo smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo výnosem z prodeje komunálních dluhopisů územního samosprávného celku. To je podle mého názoru na jedné straně dobrá prevence nadměrného zadlužování obcí, ovšem už nezabraňuje vzniku předlužení plynoucí z neschopnosti splácet právě smlouvené půjčky a

¹⁵ HRABALOVÁ, S. Teorie a praxe rozvoje měst a obcí. 1. vyd. Brno: Univerzita Masarykova, 2004. 99 s., ISBN 80-210-3356-8, s. 24

úvěry. Navíc to může být limitující faktor rozvoje obce, pokud je naplánovaná větší investice, která bude mít návratnost až v dalších obdobích.

Pro rozpočtové hospodaření platí, že pokud od příjmů odečteme výdaje, získáme položku financování, které vypovídá o způsobu užití prostředků v případě přebytku rozpočtu a v případě deficitu rozpočtu o způsobu krytí tohoto deficitu. Můžeme dovodit, že rozpočet je tedy určitou bilancí příjmů a výdajů, kdy rozdíl mezi nimi je právě vyrovnáván financujícími operacemi. Financování má proto opačné znaménko než výsledné saldo rozpočtu.¹⁶

Na rozpočet můžeme nahlížet jako na finanční plán obce pro roční období jejího hospodaření. Na základě analýzy minulého rozpočtového hospodaření a se znalostí faktorů, které jej ovlivňovaly, jsou odhadovány a plánovány příjmy a výdaje na následující rozpočtový rok. Největší pozornost by potom měla být věnována těm příjmům a výdajům, které mají v rozpočtu obce největší váhu. Rozpočet je zde nahlížen nejen jako na plán, ale také jako obraz skutečného hospodaření, tak jak jsou finanční operace v něm zachycené v průběhu roku uskutečňovány.¹⁷

Rozpočet lze rovněž chápat jako decentralizovaný peněžní fond, neboť se jedná o veřejné prostředky, které jsou v něm soustředěny, a je tedy součástí veřejných rozpočtů. Pro některé operace v něm zachycené, zejména pro daňové příjmy a řadu výdajů financujících poskytování veřejných služeb, je charakteristické uplatňování principů nenávratného, neekvivalentního a nedobrovolného financování typických pro celou soustavu veřejných rozpočtů.

V neposlední řadě se prostřednictvím rozpočtu realizuje koncepce rozvoje obce. Rozpočet je tedy nástrojem prosazování obecní politiky. Aby tuto roli mohl plnit, je důležitá jeho srozumitelnost jak pro ty, kteří o něm rozhodují, tak pro ty, kteří se jím mají řídit. Je tedy důležité, aby stejně jako rozpočtový výhled byl sestavován ve dvou částech. Části politické, textové, která obsahuje základní vývojové trendy minulého hospodaření a z nich vycházející předpoklady pro následující rozpočtový rok, jsou zde definovány cíle, které jsou v rozpočtu obsaženy, včetně stanovení konkrétní odpovědnosti za jejich plnění, a druhé

¹⁶ HRABALOVÁ, S. Teorie a praxe rozvoje měst a obcí. 1. vyd. Brno: Univerzita Masarykova, 2004. 99 s., ISBN 80-210-3356-8, s. 25

části finanční, která obsahuje tabulky s údaji o rozpočtu daného roku, případné doplnění o stejné údaje z minulých rozpočtových období.

2.2.1 Obsah rozpočtu

Dle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů jsou obsahem rozpočtu jeho příjmy a výdaje a ostatní peněžní operace, včetně tvorby a použití peněžních fondů, pokud neprobíhají mimo rozpočet. Mimo rozpočet se potom uskutečňují peněžní operace týkající se cizích prostředků a sdružených prostředků. Výsledek podnikatelské činnosti územně samosprávného celku se potom promítne do rozpočtu, přestože se tato činnost sleduje odděleně mimo rozpočtové příjmy a výdaje.

Dříve než se budu věnovat konkrétním položkám, které představují obecní příjmy a výdaje, chtěla bych se zmínit o hlediscích třídění příjmů a výdajů.

Prvním hlediskem třídění příjmů a výdajů je hledisko odpovědnostní, které třídí příjmy a výdaje dle správců kapitol. Toto hledisko je závazné pouze pro státní rozpočet, a proto o něm nebudu dále pojednávat.

Dalším, pro obecní rozpočty nejzásadnějším, hlediskem třídění je hledisko druhové. Je povinné pro všechny rozpočty v naší rozpočtové soustavě. Třídí se podle něj všechny příjmy a výdaje a to podle příjmových a výdajových druhů. Rozlišujeme zde čtyři příjmové třídy, konkrétně příjmy daňové, nedaňové, kapitálové a přijaté transfery. Jako výdajové třídy potom označujeme běžné a kapitálové výdaje a financování, které představuje všechny návratně vydané i přijaté finanční prostředky.

V pořadí třetím hlediskem třídění je hledisko odvětvové, kdy obecní rozpočty takto třídí všechny výdaje a z příjmů jen nedaňové a kapitálové. Na této úrovni rozlišujeme 6 skupin třídění pro příjmy i výdaje, jsou to zemědělství a lesní hospodářství, průmyslová a ostatní odvětví hospodářství, služby pro obyvatelstvo, sociální věci a politika zaměstnanosti, bezpečnost státu a právní ochrana a jako poslední skupina všeobecná veřejná správa a služby.

¹⁷ WOKOUN, R. a kol. Úvod do regionálních věd a veřejné správy. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 455 s., ISBN 978-80-7380-086-4, s. 294

Posledním hlediskem je potom hledisko konsolidační, kde se třídí výdaje a příjmy vynakládané uvnitř soustavy veřejných rozpočtů, a to v případě, že skutečnost, že jde o tyto příjmy a výdaje, není vyjádřena již v druhovém třídění, aby se zamezilo duplicitě příjmů a výdajů.

Podle mého názoru je toto několikeré členění příjmů a výdajů poněkud zbytečně komplikované a náročné na schopnosti a vzdělání pracovníků územních samosprávných celků. Tento problém vnímám ještě palčivěji zejména v menších obcích, kdy veškerou agendu zastává několik málo zaměstnanců, popřípadě i jenom jeden, kteří nedisponují dostatečným vzděláním, schopnostmi a koneckonců i časem, který mohou zpracovávání rozpočtů věnovat. Z rozpočtů, které nedostatečně korespondují s rozvojovými plány obce nebo reálnými potřebami, potom mohou pramenit problémy s rozvojem území, s nejrůznějšími žádostmi o dotace a granty a obec se snadněji dostává do pasti dluhů a finančních problémů. Protože je dle mého názoru poněkud nereálná šance na to, aby v každé malé obci pracoval opravdu kompetentní a vzdělaný pracovník, byla by zřejmě vhodná úprava pokynů pro zpracování rozpočtů územních samosprávných celků.

Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů vyjmenovává konkrétní příjmy rozpočtu obce. Jsou to příjmy z vlastního majetku a majetkových práv, příjmy z výsledků vlastní činnosti, příjmy z hospodářské činnosti právnických osob, pokud jsou podle citovaného nebo jiného zákona příjmem obce, která organizaci zřídila nebo založila, dále příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonu státní správy, k nimž je obec pověřena podle zvláštních zákonů, zejména ze správních poplatků z této činnosti, příjmy z vybraných pokut a odvodů uložených v pravomoci obce podle tohoto zákona nebo zvláštních zákonů, další příjmy obce tvoří výnosy z místních poplatků, výnosy daní nebo podíly na nich, dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů, dotace z rozpočtu kraje, prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, přijaté peněžní dary a prostředky a jiné příjmy, které jim dle zvláštních právních předpisů náleží. Dalšími alternativními zdroji, které obec může použít jsou například prostředky z Národního fondu nebo návratné zdroje.

Tentýž zákon rovněž vyjmenovává výdaje obecních rozpočtů. Sem spadají závazky vyplývající pro obec z plnění povinností uložených jim zákony, výdaje na vlastní činnost obce v její samostatné působnosti, výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem, závazky vyplývající pro obec z uzavřených smluvních vztahů v jejím

hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, jestliže k nim přistoupila, závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými obcemi nebo s dalšími subjekty, dále úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů, výdaje na emise vlastních dluhopisů a další výdaje, které příslušný zákon vyjmenovává.

3 ROZPOČTOVÝ PROCES

Rozpočtový proces představuje činnost orgánů obce, která si klade za cíl sestavení návrhu rozpočtu, jeho schválení a realizaci během rozpočtového období, průběžnou a následnou kontrolu jeho plnění. Roční rozpočet územně samosprávného celku je sestavován v návaznosti na svůj rozpočtový výhled, jak již bylo řečeno, a na základě údajů z rozpisu platného státního rozpočtu nebo rozpočtového provizoria, protože prostředky ze státního rozpočtu tvoří nezanedbatelnou položku v příjmech a výdajích. Pokud se územní samosprávný celek podílí na realizaci programu spolufinancovaného z rozpočtu Evropské unie, musí se příslušné finanční prostředky, plynoucí z této účasti, odrazit v rozpočtu na příslušný rok.¹⁸

Návrh rozpočtu musí být opět zveřejněn nejméně po dobu 15 dní před dnem projednávání návrhu zastupitelstvem na úřední desce. Přípomínky k návrhu poté mohou občané obce podávat písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva, na kterém bude návrh projednáván.¹⁹

Každý rozpočtový proces má čtyři fáze²⁰, kterými jsou sestavení návrhu rozpočtu, projednání a schválení návrhu rozpočtu, plnění rozpočtu obce a průběžná kontrola plnění během rozpočtového období, následná kontrola plnění rozpočtu a sestavení závěrečného účtu obce. Rozpočtový proces se tedy netýká jen konkrétního rozpočtového roku, pro který je rozpočet sestavován, ale začíná dlouho před a končí až několik měsíců po skončení předmětného rozpočtového období.

V první fázi rozpočtového procesu, kterým je sestavování, je základním pravidlem to, že je třeba vycházet ze zájmů a potřeb občanů obce a cílů, které měl rozpočet v daném roce splnit. Tato myšlenka je základním kamenem celého procesu rozpočtování, k tomu je obec vázána zákonem i Ústavou.

Obec se v této fázi snaží co nejpřesněji odhadnout své příjmy a výdaje na základě předchozího vývoje, ale také odhadnout výši dotací, které jí budou poskytnuty. Návrh rozpočtu

¹⁸ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

²⁰ HRABALOVÁ, S. Teorie a praxe rozvoje měst a obcí. 1. vyd. Brno: Univerzita Masarykova, 2004. 99 s., ISBN 80-210-3356-8, s. 27-28

zpravidla sestavuje finanční odbor městského či obecního úřadu. S přípravnými pracemi na rozpočtu se začíná přibližně v polovině předchozího rozpočtového roku.

Ve druhé fázi, kterou je schvalování rozpočtu, je schvalována ceková výše příjmů a výdajů pro rozpočtový rok. Rozpočet je zpravidla projednáván radou obce a finančním výborem před tím, než je předložen k projednání a schválení zastupitelstvu obce. Samotnému schválení předchází zveřejnění návrhu, jak bylo řečeno na začátku kapitoly. Schváleným rozpočtem se poté řídí výkonné orgány obce a další organizace, které jsou na obecní rozpočet napojeny.

Myslím si, že takovýto systém, kdy je návrh pod dohledem několika orgánů obce i samotných občanů, je dobrou zárukou toho, že nebude prosazena vůle jednotlivce, ale zůstane zaručeno, že se s největší pravděpodobností prosadí opravdu opatření, které povedou k rozvoji území obce i uspokojení potřeb obyvatelstva. Na druhé straně však nelze vyloučit ani působení nátlakových skupin, které se snaží prosadit své vlastní zájmy. V praxi se s tímto působením setkáváme bohužel poměrně často a zatím neexistuje účinný nástroj, který by jej efektivně eliminoval, pokud nedojde k odhalení a medializaci případu.

V průběhu roku obec podle schváleného rozpočtu hospodaří a provádí také jeho průběžnou kontrolu. Tato kontrola je prováděna jednak samotnou obcí, a to finančním výborem, radou a zastupitelstvem, tak také občany prostřednictvím veřejných schůzí zastupitelstva. Pokud je z nějakého důvodu potřeba provést změny rozpočtu, jsou prováděny tzv. rozpočtovými opatřeními. Povinně se rozpočtová opatření uskutečňují, pokud dojde ke změnám finančních vztahů vůči jiným veřejným rozpočtům, např. pokud byla obci v průběhu roku přiznána dotace z rozpočtu kraje. V jistém smyslu tak dochází ke „schvalování“ rozpočtu, avšak do určité míry může operativní změny provádět rada, zmocní-li ji k tomu zastupitelstvo.

V poslední fázi se provádí analýza hospodaření. Z té se potom vychází pro sestavení návrhů pro zkvalitnění rozpočtového plánování a hospodaření obce. Podkladem pro analýzu je vyúčtování hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok, tzv. závěrečný účet obce. Závěrečný účet bude rozebrán v pozdější kapitole.

3.1 Rozpočtová skladba

Každý rozpočet územního samosprávného celku se dle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů zpracovává v třídění podle rozpočtové skladby, kterou stanoví Minis-

terstvo financí ČR vyhláškou. Orgány územně samosprávných celků projednávají rozpočet v třídění podle rozpočtové skladby tak, aby schválený rozpočet odrážel závazné ukazatele, jimiž se orgány mají povinně řídit. Rozpočtové skladbě se již nebudu dále věnovat, neboť tato problematika byla již okomentována výše.

3.2 Rozpočtové provizorium

Rozpočtové provizorium je dle mého názoru velmi funkční pojistkou zabezpečení fungování a hospodaření obce i v případě, že nebyl schválen rozpočet pro konkrétní rok v předepsané lhůtě, a to do 1. ledna rozpočtového roku. Pravidla pro hospodaření dle rozpočtového provizoria stanoví pro hospodaření obce zastupitelstvo. Příjmy a výdaje, se kterými se pracuje v době provizoria potom přecházejí do rozpočtu po jeho schválení. Obec v případě neschválení rozpočtu pro rozpočtový rok neztrácí možnost disponovat s peněžními prostředky, které jí zajišťuje právě institut rozpočtového provizoria.

Na druhé straně je však provizorium limitujícím faktorem rozvoje obce, protože prostředky, kterými může obec v tomto případě disponovat jsou omezené. Z toho vyplývá, že obec ztrácí možnost investovat finanční prostředky do rozvojových projektů a je omezena pouze na zabezpečování svých základních potřeb. Z toho je možné usuzovat, že pokud by obec zůstala nečinná v otázce schvalování rozpočtu a hospodařila pouze na základě rozpočtového provizoria, mohlo by se jednat o porušení základních povinností obce, které jí ukládá zákon i Ústava, a to pečovat o všestranný rozvoj svého území a obyvatelstva.

3.3 Závěrečný účet

Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů říká, že po skončení kalendářního roku se údaje o hospodaření územního samosprávného celku souhrnně zpracovávají do závěrečného účtu. Zde jsou obsaženy údaje o plnění rozpočtu příjmů a výdajů v plném členění dle rozpočtové skladby a další informace související s hospodařením s majetkem obce a finančních operacích obce a organizací, které jsou napojeny na obecní rozpočet.

Závěrečný účet obce schvaluje zastupitelstvo a je zde rovněž uplatňována zásada publicity, kdy zákon o obcích ukládá jeho zveřejnění nejméně 15 dnů před jeho projednáním zastupitelstvem. Závěrečný účet je nutné schválit nejpozději 6 měsíců po skončení rozpočtového období.

Součástí závěrečného účtu je také výsledek o přezkumu hospodaření obce, který představuje následnou kontrolu toho, zda jsou údaje o plnění rozpočtu věrné a pravdivé, a zároveň upozorňuje na případná rizika, která byla v souvislosti s hospodařením zjištěna, což osobně hodnotím velmi kladně, protože přezkum tak může včas upozornit na vznikající problémy se zadlužováním a může se tak předejít následnému předlužení, nebo dokonce platební neschopnosti obce.²¹

Přezkum provádí dle zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech, v obcích nad 5 000 obyvatel auditor, menší obce mohou přezkum svěřit krajskému úřadu, nebo také zvolit auditora. Za včasné objednání přezkumu je odpovědný starosta obce. Pokud by nebyl přezkum objednan včas, může finanční úřad uložit obci pokutu až do výše 100 000Kč.

3.4 Porušení rozpočtové kázně

Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů říká, že porušením rozpočtové kázně se rozumí každé neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtu územního samosprávného celku.

Neoprávněným použitím se dle citovaného zákona rozumí použití, kterým byla porušena povinnost stanovená zákonem, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí těchto prostředků. Dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity. Tento dodatek je podle mého názoru velice důležitý, neboť odráží zásadu transparentnosti a podporuje také vzájemnou kontrolu orgánů už při schvalování a plnění rozpočtu, protože hrozba sankce je velmi účinným nástrojem pro motivaci této vzájemné kontroly.

Zadržením prostředků je poté porušení povinnosti vrácení poskytnutých prostředků ve stanoveném termínu.

Za porušení rozpočtové kázně hrozí fyzické osobě, právnické osobě nebo organizační složce státu povinný odvod za porušení rozpočtové kázně, a to do rozpočtu, z něhož byly peněžní prostředky poskytnuty. Tento obvod se stanoví ve výši částky neoprávněně použitých nebo zadržených prostředků. Při prodlení s odvodem poté naskakuje dotčené osobě nebo

²¹ HRABALOVÁ, S. Teorie a praxe rozvoje měst a obcí. 1. vyd. Brno: Univerzita Masarykova, 2004. 99 s., ISBN 80-210-3356-8, s. 28

organizaci penále ve výši stanovené zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

O uložení odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně rozhoduje v samostatné působnosti u obce obecní úřad a toto rozhodnutí přezkoumává v přenesené působnosti krajský úřad. Správní orgán může potom toto rozhodnutí pouze zrušit nebo zrušit a vrátit k novému projednání.

Tentýž zákon dále upravuje i lhůty, ve kterých je možné odvod a penále uložit, jaké jsou podmínky pro jeho prominutí, definuje, kdy se orgány dopustí správního deliktu a jaká je za něj ukládána sankce a odkazuje na další relevantní právní předpisy.

II. PRAKTICKÁ ČÁST

4 PŘEDLUŽENÍ OBCE

Problém zadlužení se v současné době týká již více než poloviny municipalit v České republice. Zároveň největší podíl obcí bez dluhu je evidován v segmentu malých sídel, kdy například mezi obcemi do 200 obyvatel mělo v roce 2009 dluhy jen 28% z nich. Oproti tomu zadlužení vykazovalo 96% statutárních měst. Ovšem vezmeme-li v úvahu pouze obce, které jistý dluh vykazují a rozpočítáme jej na jejich obyvatele, dojdeme k závěru, že nejvyšší dluh „na hlavu“ mají právě malé obce. Podle ministerstva financí vykazovaly v roce 2009 zadlužené obce do 200 obyvatel průměrný dluh na obyvatele 13 175 Kč, obce v rozmezí od 200 do 400 obyvatel dluh 8 951 Kč, obce od 400 do 800 obyvatel 6 583 Kč a obce od 800 do 1500 obyvatel potom dluh 5 799 Kč „na hlavu“. Nejnižší úrovně takto přepočítané zadluženosti dosahovaly obce nad 1500 obyvatel (5 171 Kč), ovšem s výjimkou statutárních měst, kde se podíl dluhu na obyvatele pohybuje průměrně na 10 510 Kč na obyvatele.²²

Za hlavní motor růstu obecního dluhu je považována vysoká míra investování, kdy obce, a to zejména menší, nejsou schopny projekty následně ufinancovat. A to zejména proto, že disponují menšími prostředky ve srovnání s velkými municipalitami, což vede k tomu, že se mnohem snáze ocitnou v pasti zadlužení.²³

V současné době ministerstvo financí, ve spolupráci s ministerstvem vnitra připravuje návrh věcného záměru zákona, který by předluženost obcí řešil legislativně. Důvodem je to, že český právní řád zatím nezná postup státu a obce v případě, že se obec dostane do platební neschopnosti. Ministerstva zvažují několik možností řešení této situace, kterým se budu věnovat níže, ovšem žádná z těchto variant nepracuje s předpokladem, že by závazky za obec převzal stát.

Základní myšlenkou chystaného zákona je legislativní opatření, která by zabránila situaci, aby se obec do platební neschopnosti vůbec dostala. Řeší však samozřejmě také případ, že

²² Insolvenční řízení se vztáhne též na obce. *Ihned* [online]. [cit. 2011-01-28]. Dostupné z: <<http://moderniobec.ihned.cz/e1-49170810-insolvenční-řízení-se-vztáhne-těž-na-obce-leč-lépe-se-mu-vyhnout>>

²³ Insolvenční řízení se vztáhne též na obce. *Ihned* [online]. [cit. 2011-01-28]. Dostupné z: <<http://moderniobec.ihned.cz/e1-49170810-insolvenční-řízení-se-vztáhne-těž-na-obce-leč-lépe-se-mu-vyhnout>>

se obec s předlužením již potýká. Jedná se o to, jak by obec, jež se dostane do insolvence, mohla být oddlužena. Převratná je zde možnost obcí vyhlásit bankrot. To bylo dosud vyhrazeno pouze právníckým a fyzickým osobám.

Legislativní úpravu insolvence a předlužení obecně schvalují rovněž zájmová sdružení místních samospráv. Podle Svazu měst a obcí ČR a Sdružení místních samospráv ČR je nutná zejména prevence předlužení obcí, ale i potřeba větší metodické pomoci.²⁴

Podle stávajícího nástinu řešení problému předlužení by se dle Ministerstva vnitra postupovalo ve třech fázích.

V první fázi by se jednalo především o monitoring, kdy by obec měla povinnost avizovat Ministerstvu financí potenciální problémy dostát svým závazkům. Zde je podle mého názoru největší prostor právě pro preventivní působení, kdy už při prvním náznaku problému by Ministerstvo financí poskytlo metodickou podporu a bylo by možné odvrátit hrozbu předlužení již v jejích počátcích. Ovšem problémem zde zůstává, zda by všechny obce byly ochotné předat informace o svém hospodaření Ministerstvu financí, protože to by dle Ústavou garantovaného postavení samosprávy obcí nemělo nárok tyto informace vyžadovat.

Další fází by bylo přijetí a dodržování tzv. „ozdravného režimu“, který by spočíval v maximální úspoře všech výdajů. Pokud by municipalita režim nezavedla, nebo by nebyl úspěšný, byl by do obce jmenován nucený finanční správce, který by rozhodoval, popřípadě spolurozhodoval, o určitých majetkoprávních úkonech obce.

Tyto návrhy řešení problémů jsou však všechny vztaženy na situaci, kdy se obec zatím nenachází ve stavu insolvence. Pokud by k takové situaci došlo, je možné zavést aplikaci zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, což však razantně odmítá Ministerstvo spravedlnosti. Jako vhodnější se proto jeví legislativní úprava specifického a samostatného postupu pro oddlužení obce. Nicméně ani jedna z těchto variant v žádném případě nepočítá s tím, že by závazky obce převzal stát, což dle mého názoru jasně vyplývá už z ústavní definice vztahu státu jako subjektu a obecních samospráv, kdy se jedná o zcela

²⁴ Insolvenční řízení se vztáhne též na obce. *Ihned* [online]. [cit. 2011-01-28]. Dostupné z: <<http://moderniobec.ihned.cz/e1-49170810-insolvenční-řízení-se-vztáhne-těž-na-obce-leč-lépe-se-mu-vyhnout>>

oddělené subjekty a pokud by se zavedla jakási možnost odpovědnosti státu za hospodaření územně samosprávných celků, jednalo by se svým způsobem o narušení municipální samosprávy.

Při důkladném zpracování preventivních fází, které byly zmíněny, by se mělo maximálně zamezit situaci, kdy by k insolvenční skutečně došlo. Nicméně následky platební neschopnosti jsou jasné. Obec se sice nikdy nedostane do situace, kdy by neměla vůbec žádné příjmy, a to díky nastavenému systému sdílení daní. To je důležité pro věřitele, avšak obec se tím dostává do stavu neustálého živoření, kdy jsou vyloučeny jakékoliv investiční plány. Zde logicky nelze hovořit o žádném rozvoji a v obci bez perspektivy se nenajdou žádní občané, kteří by chtěli za tohoto stavu působit v zastupitelstvu, čímž obec jako samosprávný celek prakticky končí.²⁵

Naproti tomu pokud se obec v začátcích problému podrobí posílenému monitoringu a krizovému řízení, zůstává jí schopnost samostatně rozhodnout, na jaké výdaje prostředky má, případně jak může zmobilizovat své příjmy. S mobilizací příjmů souvisí i možnost zapojení občanů do řešení situace, protože obec, to jsou především občané a s jejich právem na samosprávu souvisí i odpovědnost za její řádný výkon. Pokud tedy občané dopustí bankrot své obce jako instituce, je zde prostor pro úvahu, zda mají nést následky, včetně pozbytí obecního majetku a dočasné ztráty atraktivity jimi osídleného území. Nabízí se zde zvýšení daně z nemovitosti, ačkoliv zde se nejedná o zcela čisté řešení, protože by toto řešení postihlo i vlastníky nemovitostí, kteří nemají v obci trvalé bydliště a nemohou se ani podílet na volbě zastupitelů. Další možnou účastí občanů na řešení situace je například účast při opravách obecního majetku atp. Pokud by se ovšem zákonodárci ubírali touto cestou, je velice pravděpodobné, že se dostanou do kolize s Ústavou, Listinou základních práv a svobod a dalšími dokumenty, které upravují lidská práva. Například v Listině základních práv a svobod je jasně stanoveno, že nucené práce jsou zakázány a opatření o účasti na opravách obecního majetku je jasným porušením tohoto ustanovení. Při případném sporu by zcela jistě došlo ke zrušení podobných opatření.

²⁵ Insolvenční řízení se vztáhne též na obce. *Ihned* [online]. [cit. 2011-01-28]. Dostupné z: <<http://moderniobec.ihned.cz/e1-49170810-insolvenční-řízení-se-vztáhne-těž-na-obce-leč-lépe-se-mu-vyhnout>>

Jako jedna z možností řešení insolvence obce, se nabízí sloučení s větší, ekonomicky silnější obcí. Tato možnost však připadá v úvahu pouze tehdy, pokud by v obci dlouhodobě přetrvával nezájem občanů o účast ve volených orgánech. Zánik obce zde nemůže být považován za řešení insolvence. Pokud by došlo k takovému sloučení, musela by být zanikající obec nejdříve oddlužena například rozprodáním veškerého majetku, není možné, aby větší obec na sebe převzala závazky obce předlužené. Ovšem toto řešení také není zcela bez problémů, protože si zákonitě musíme položit otázku, zda po rozprodání veškerého majetku bude obec ještě stále obcí, protože vlastnictví majetku je základním znakem obce dle zákona o obcích.²⁶

Jako vhodnější se zde jeví možnost dočasné nucené správy jinou samosprávou. Z pohledu státu se toto jeví jako efektivní řešení, vzhledem k tomu, že z jeho pohledu je nejdůležitější zajištění chodu státní správy v přenesené působnosti, což je, relativně bez větších problémů, schopen zajistit jiný územně správný celek. I v tomto případě by však byla nutná konfrontace s Ústavou ČR.

²⁶ Šance pro zkrachovalé obce: stát chystá možnost obecního bankrotu. *Idnes* [online]. [cit. 2011-01-28]. Dostupné z: http://ekonomika.idnes.cz/sance-pro-zkrachovalé-obce-stát-chystá-možnost-obecního-bankrotu-p9g-/ekonomika.aspx?c=A101124_195800_ekonomika_abr

5 SPRÁVCE OBCE

Jako důsledek špatného hospodaření, které má za následek platební neschopnost obce, v kombinaci s neochotou občanů kandidovat na posty zastupitelů, je v postižené obci ustanoven správce obce, který se stará o chod nezbytných funkcí, které má obec zabezpečovat a zároveň se snaží o uspokojení věřitelů obce.

Správce obce je úředník, který je pověřen vedením obce po dobu, kdy obec nemá volený zastupitelský orgán, například nepřihlásí-li se v obci dostatečný počet kandidátů do obecních voleb nebo pro období mezi zánikem zastupitelstva či jeho usnášeníschopnosti a novými, opakovanými nebo dodatečnými volbami.

5.1 Důvody a způsob jmenování

Institut správce obce byl zaveden zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích s účinností od 12. listopadu 2000.

Podle § 98 zákona o obcích ve znění novely č. 234/2006 účinné od 1. července 2006 jmenuje správce obce ve stanovených případech ministr vnitra z řad zaměstnanců státu zařazených do ministerstva vnitra. Od 1. ledna 2003 do 30. června 2006 na základě novely č. 313/2002 Sb. tuto pravomoc měli ředitelé krajských úřadů a jmenovali správce z řad zaměstnanců kraje na náklady kraje, do 31. prosince 2002 správce jmenovali přednostové okresních úřadů z řad zaměstnanců okresních úřadů. Podle svého organizačního řádu ministerstvo touto funkcí pověřuje zaměstnance odboru dozoru a kontroly veřejné správy, zpravidla z krajských dozorových oddělení, jejichž běžnou pracovní náplní je poskytovat metodickou pomoc obcím a kontrolovat jejich činnost z hlediska zákonnosti. Týž správce může být jmenován současně správcem i pro více obcí. Výdaje na výkon činnosti správce obce hradí ministerstvo vnitra.²⁷

Důvody pro jmenování správce obce vyjmenovává § 98 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění:

²⁷ Otázky a odpovědi k výkonu funkce správce obce. www.mvcr.cz [online]. vydáno 23.10.2006 [cit. 2010-04-24]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/otazky-a-odpovedi-k-vykonu-funkce-spravce-obce.aspx>.

- V obci se neuskuteční vyhlášené volby pro nedostatek přihlášených kandidátů (v minulosti se ustanovení vztahovalo i na případ, kdy se volby neuskutečnily z důvodu neustavení okrskové volební komise; do roku 2002 byl správce jmenován až po opakovaném nekonání vyhlášených voleb, to znamená zpravidla až po nekonání řádných i dodatečných voleb, od roku 2003 ihned po nekonání jakýchkoli vyhlášených voleb).
- Zanikne mandát všem členům zastupitelstva a nenastoupí náhradníci. Tato možnost do zákona přibyla novelou s účinností od 1. ledna 2003.
- Dojde ke sloučení obcí nebo k oddělení části obce.

Jmenování správce je v uvedených případech povinností ministerstva, zákon však nestanoví lhůtu pro její splnění.

Výkon funkce podle jmenovaného zákona končí dnem ustavujícího zasedání zastupitelstva obce nebo dnem zvolení starosty, podle toho, co bylo důvodem jmenování správce. V období mezi koncem předchozího volebního období a ustavující schůzí nového zastupitelstva vykonává vybrané činnosti (svolávání a řízení ustavující schůze) bývalý starosta nebo nejstarší člen zastupitelstva a dosavadní rada obce.

5.2 Právomoci správce

Správce obce vykonává zákonem vymezené kompetence zastupitelstva obce, rady obce a starosty obce. Má zákonem pravomoci omezeny na ty, které mají přechodný a udržovací charakter. Podílí se na uskutečnění dodatečných voleb, za něž však odpovídá ředitel krajského úřadu, stanovuje pravidla rozpočtového provizoria, schvaluje rozpočet obce a závěrečný účet obce a hospodaří podle schváleného rozpočtu. Spravuje majetek obce, ale nemůže s ním zásadním způsobem disponovat (prodávat, zastavovat), nemůže sjednávat smlouvy zavazující obec (např. sjednat smlouvu o úvěru pro obec), rozhodovat o investicích k rozvoji obce.²⁸

Jmenování správce obce neřeší situaci s předlužením obce, protože správce nemá dostatek pravomocí k jejímu účinnému řešení – institut správce obce není uzpůsoben k řešení případů zadlužených obcí. Oproti tomu legislativa Slovenské republiky má specifický a tvrdý režim nuceného správce pro zadlužené obce, a to v působnosti ministerstva financí. Na české obce se nevztahuje ani insolvenční zákon a český zákon o obcích neřeší ani možnost

²⁸ Správce obce. *Wikipedia* [online]. vydáno dne 6.2.2011 [cit. 2010-24-04]. Dostupné z: http://en.wikipedia.org/wiki/Spr%C3%A1vce_obce.

zániku obce z důvodu dlouhodobého nezájmu občanů o správu veřejných věcí a vypořádání jejích závazků.²⁹

Určitou obdobou činnosti správců obce je správa vojenských újezdů, jejichž obyvatelům v kolizi s ústavou zákon upírá právo na obecní samosprávu a rozhoduje zde v pozici státního úřadu újezdní úřad v čele s přednostou.

5.3 Aplikace institutu

Za období od července 2006 do června 2007 byl jmenován správce ve 25 obcích. Dvakrát v případě nových obcí (Držovice a Ladná, od vzniku obcí 1. července 2006 do ustavujících schůzí zastupitelstev z řádných komunálních voleb v říjnu 2006), 19krát z důvodu neuskutečnění voleb 20. a 21. října 2006 kvůli nedostatku kandidátů, kdy však ve všech případech vzešla zastupitelstva z dodatečných voleb konaných 17. února 2007 a čtyřikrát z důvodu zániku mandátu všech členů zastupitelstva a nenastoupení náhradníků (Černěves, Rybniště, Ohrazenice a Nemanice) – ve všech čtyřech těchto případech vzešla nová zastupitelstva z nových voleb konaných 30. března 2007. Za tuto dobu vynaložilo ministerstvo vnitra na činnost správců obcí přes 4 miliony Kč, což zahrnovalo převážně mzdové náklady včetně odměn a přesčasových vícenákladů (3,81 milionu), ale i další náklady (doprava a cestovné včetně stravného 194 tisíc Kč, provoz mobilních telefonů 50 tisíc Kč, kancelářský materiál a kopírování apod. 4 tisíce Kč). Průměrné náklady na jednu obec činily 162,4 tisíc Kč. Před návrhem novely zákona došlo pak ještě k jednomu případu jmenování správce z důvodu zániku funkce starosty, a to v obci Hajany na dobu jednoho měsíce po odvolání dlouholetého starosty Zdeňka Švaňhala.³⁰

Dlouhodobě působí od 13. prosince 2009 správci v obci Prameny, která se zadlužila a delší dobu nemá zastupitelstvo, protože do nových voleb vyhlášených na 12. prosince 2009, dodatečných voleb vyhlášených na 20. března 2010 ani řádných voleb v říjnu 2010 se nepřihlásili žádní kandidáti.

Po komunálních volbách v roce 2010 byl správce ustanoven v 18 obcích, kde volby neproběhly. Ve dvou obcích (Prameny a Řítonice) se nekonaly ani dodatečné volby 5. 2. 2011.

²⁹ ROTHANZL, L., BRŮNA, M., www.mvcr.cz [online]., [cit. 2011-04-24]. Veřejná správa č. 18/2010. Dostupné z [www: <http://mvcr.cz/clanek/spravce-obce-obec-neoddluzi-30881.aspx >](http://www.mvcr.cz/clanek/spravce-obce-obec-neoddluzi-30881.aspx).

³⁰ Správce obce. *Wikipedia* [online]. vydáno 6.2.2011 [cit. 2011-04-24]. Dostupné z: http://cs.wikipedia.org/wiki/Spr%C3%A1vce_obce.

V případě určeného správce obce se však dostáváme o rozporu s Ústavou, která garantuje právo na samosprávu všech obcí. Samospráva je vykonávána volným zastupitelstvem, čili na základě principu demokracie a volebního práva. Naproti tomu v případě správce, který je jmenován Ministerstvem vnitra z jeho řad, se dostáváme do roviny státní správy a jmenovacího principu dosazování do vrcholných orgánů. Zcela zde absentuje projev vůle lidu, který je zdrojem moci v demokratických zřízeních.

Na druhé straně musíme zvážit myšlenku, že občané obce již určitým způsobem vyjádřili svou vůli tím, že se do vyhlášených voleb nepřihlásil žádný kandidát, a tím prakticky pozbyli svého práva na účasti na veřejném životě. Poté zde není jiná možnost než dosazení správce, neboť stát nemůže podle mého názoru dopustit bezvládní v žádném územně samosprávném celku a jak již bylo řečeno výše, dosazení správce je až tou poslední možností, jak zabezpečit alespoň základní parametry chodu obce.

6 OBEC PRAMENY

Obec Prameny je součástí okresu Cheb a spadá pod Karlovarský kraj. Příslušnou obcí s rozšířenou působností je město Mariánské Lázně. Obec Prameny se rozkládá asi dvacet devět kilometrů východně od Chebu a jedenáct kilometrů severně od města Mariánské Lázně. Celá oblast se někdy z turistického hlediska nazývá také Západočeský lázeňský trojúhelník. Na území obce má k 1.1.2010 hlášený pobyt 146 obyvatel. Obec je vzdálená přibližně 19 km od německých hranic. Katastrální výměra obce Prameny je 2462ha, leží v nadmořské výšce 725m.n.m.³¹

6.1 Důvody předlužení

Obec Prameny je nejzadluženější obcí České republiky. Podíl dluhů na jejím majetku činí 64,09%. Do kritické situace se obec dostala kvůli investičnímu projektu na zbudování stáčírny minerálních vod, jež zkrachoval.

V současné době v polích na území obce vyvěrají minerální prameny. Obec pod vedením starosty Václava Brennera od 90. let 20. století usilovala o vybudování stáčírny a lázní a získala pro tuto stavbu územní rozhodnutí, stavební povolení i všechny licence na minerální vody. Kvůli protestům ochránců a občanských sdružení však byla stavba „zablokována“, což odradilo investory a z toho důvodu nebyla stavba realizována.

V rámci privatizace bytů musela obec po roce 1989 od Pozemkového fondu odkoupit byty v rodinných domech. Jejich další prodej však Pozemkový fond zablokoval, z čehož obci vznikl dluh 3,4 milionu korun. Kvůli nákladům vynaloženým na 17 průzkumných vrstů a vykopení pozemků pro výstavbu stáčírny a lázní zůstal obci celkový dluh kolem 30 milionů Kč (roční rozpočet obce je asi 3,5 milionu Kč – výnosy pro obec z provozu stáčírny obec odhadovala na 19 milionů Kč ročně) a obci byl později zablokován majetek.

Kvůli odchodu části členů pětičlenného zastupitelstva proběhly 10. ledna 2009 mimořádné obecní volby. V nich občané při 82procentní volební účasti volili ze dvou kandidátek. Kandidáti na jedné z nich, s názvem „Sdružení nezávislých kandidátů“ vedené dosavadním dlouholetým starostou Václavem Brennerem, prosazovali dokončení projektu stáčírny a lázní, naproti tomu kandidátka „SNK Prameny bez dluhů“ vedená Jaroslavem Formánkem

³¹ Obec Prameny. Obce-města.info [online] [cit. 2011-03-20]. Dostupné z: < <http://www.obce-mesta.info/obec.php?id=Prameny-539538>>.

měla v programu od projektu ustoupit a obec oddlužit prodejem části obecního majetku. Starosta Brenner obhájil svůj post a jeho sdružení získalo 3 mandáty proti 2 mandátům druhého sdružení, nicméně část členů zastupitelstva v polovině dubna složila mandáty a starosta se dostal na 6 měsíců do pracovní neschopnosti.

Do mimořádných obecních voleb vyhlášených na 12. prosince 2009 se nepřihlásili žádní kandidáti, proto se tyto volby neuskutečnily, což je podle Ministerstva vnitra první takový případ v České republice od roku 1989. Jednou z možností řešení bylo vyhlášení nových voleb v dalším termínu doplňovacích obecních voleb v lednu 2010, druhou možností je, že obec bude být řízena ministerstvem vnitra, ale neví se, na jak dlouho ani jaké pravomoci by pověřený správce měl. 24. listopadu bylo oznámeno, že protektor obce má být jmenován od 13. prosince 2009. Rovněž do voleb vyhlášených na 20. března 2010 nebyla do termínu 13. ledna 2010 podána žádná kandidátní listina. V prvním kole dražby bylo prodáno 6 obecních domů (z nichž 5 získali v dražbě jejich obyvatelé) a mateřská škola. Prodána má být i dosavadní radnice a další obecní majetek. 4. prosince 2009 bylo zveřejněno, že správcem obce byl s účinností od 13. prosince 2009 jmenován Jan Murín. Podle zprávy ze srpna 2010 byl správcem obce Jan Novosad. V srpnu 2010 byla uváděná výše dluhu přes 80 milionů. Budova radnice byla v srpnu 2010 nabízena ke koupi za vyvolávací cenu 330 tisíc Kč, což je polovina odhadní ceny. Byla prodána 10. srpna 2010 za 375 tisíc korun.

Komunální volby v říjnu 2010 v obci opět neproběhly, protože nikdo nekandidoval. Novým, v pořadí třetím správcem obce byla jmenována Arnoštka Aubrechtová, která je v této funkci do současnosti. V dodatečných volbách konaných 5. února 2011 opět nikdo nekandidoval.

6.2 Finanční situace obce

6.2.1 Rozpočet obce prameny na rok 2009

| rozpočet 2009 | |
|----------------------------------|--------------|
| PŘÍJMY | |
| položka | Kč |
| Daňové příjmy, převody | 1 955 400 Kč |
| Vodní hospodářství | 90 000 Kč |
| Odvádění a čištění odpadních vod | 50 000 Kč |
| Péče o vzhled obcí | 0 Kč |
| Bytové hospodářství | 115 000 Kč |
| Nebytové hospodářství | 23 000 Kč |
| Komunální služby | 118 000 Kč |
| Sběr a svoz komunálních odpadů | 0 Kč |
| Rekultivace půdy | 0 Kč |

| | |
|------------------------------------|---------------------|
| Činnost místní správy | 8 000 Kč |
| Obecné příjmy z finančních operací | 1 000 Kč |
| PŘÍJMY CELKEM | 2 360 400 Kč |

| VÝDAJE | |
|------------------------------------|---------------------|
| položka | Kč |
| Silnice | 0 Kč |
| Pitná voda | 160 000 Kč |
| Základní školy | 0 Kč |
| Činnosti knihovnické | 26 000 Kč |
| Ostatní záležitosti kultury | 10 000 Kč |
| Ostatní tělovýchovná činnost | 0 Kč |
| Ostatní zájmová činnost a rekreace | 0 Kč |
| Bytové hospodářství | 10 000 Kč |
| Veřejné osvětlení | 70 000 Kč |
| Komunální služby | 331 000 Kč |
| Sběr a svoz komunálních odpadů | 20 000 Kč |
| Veřejně prospěšné práce | 0 Kč |
| Zastupitelstva obcí | 630 000 Kč |
| Činnost místní správy | 1 168 161 Kč |
| Obecné příjmy z finančních operací | 6 000 Kč |
| Pojištění funkčně nspecifikované | 0 Kč |
| Ostatní finanční operace | 0 Kč |
| Odvádění a čištění odpadních vod | 20 000 Kč |
| VÝDAJE CELKEM | 2 451 161 Kč |

| | |
|----------------------|---------------------|
| PŘÍJMY CELKEM | 2 360 400 Kč |
| VÝDAJE CELKEM | 2 451 161 Kč |
| ROZDÍL | -90 761 Kč |

Tab. 1. Rozpočet obce Prameny 2009

Zdroj: Materiály obce

Na začátku je nutné uvést, že rozpočet pro rok 2009 nebyl vůbec schválen, protože v květnu roku 2009 došlo k rezignaci tří členů zastupitelstva. Jedná se tedy pouze o návrh rozpočtu.

Jak je zřejmé z uvedených tabulek příjmů a výdajů za rok 2009, výdaje převyšují příjmy. Hlavním problémem, a to nejen obce Prameny, jsou velmi vysoké mandatorní výdaje. Velmi vysoká výdajová položka činnosti místní správy je způsobena zejména úhradou téměř půl milionu korun za sankce ostatním rozpočtům, což jasně vypovídá o tom, že obec již nebyla schopna plnit ani jednu z povinností, které jí stanoví zákon. To, že se obec potýká s problémy zajištění svých funkcí je zřejmé i z toho, že nebyl zhotoven územní plán,

z čehož lze usuzovat, že obec neměla a nemá zřejmě zatím ani do budoucna žádné investiční a územně rozvojové ambice.

Kladně bych ohodnotila snahu získat alespoň nějaké prostředky z pronájmu obecních bytů a pozemků. Nejedná se sice o vysoké položky, ale jak jsem zjistila, v jiných obcích tato příjmová položka chybí zcela.

Zajímavá je položka Sběr a svoz komunálního odpadu, a to jak na příjmové, tak na výdajové straně, kdy příjmy z této činnosti neplynuly obci žádné a ve výdajích tvořily pouze 20 000 Kč. Od představitelů obce mi nebyla tato otázka bohužel objasněna.

Z výdajových položek na bytové hospodářství a dalších aktivit, které obce svým občanům zajišťují je patrné, že obec se snažila maximálně šetřit, protože z částek lze snadno vyčíst, že některé činnosti neuskutečňovala obec vůbec a jiné pouze v základní míře, například uvedme veřejné osvětlení nebo zimní údržbu komunikací.

6.2.2 Rozpočet obce prameny za rok 2010

V roce 2010 již v obci působil správce obce, jak je výše uvedeno. Obec od té doby tedy sestavila plnohodnotný rozpočet a hospodaří dle rozpočtového provizoria. Obec Prameny tedy od 1. ledna 2010 hospodařila podle následujících podmínek provizoria:

Příjmová stránka rozpočtu byla naplněna daňovými příjmy, přijatými transfery a nedaňovými příjmy, kdy faktická výše příjmů, se kterými bylo možné disponovat závisela na exekučních řízeních vedených proti obci.

Na výdajové straně byly vynakládány finanční prostředky v oblasti běžných výdajů na zajištění chodu obce pouze v nezbytném rozsahu pro zajištění jejího základního fungování, tzn. pouze prostředky na zajištění chodu úřadu, mzdové prostředky atd.

Následující tabulka znázorňuje příjmy a výdaje pouze za první čtvrtletí roku 2010, jelikož mi další údaje pro rok 2010 nebyly bohužel obcí poskytnuty.

| rozpočtové provizorium 2010 (1.ČTVRTLETÍ) | |
|---|-----------|
| PŘÍJMY | |
| položka | Kč |
| nájemné z domů | 14 505 Kč |
| vodné od občanů | 15 000 Kč |

| | |
|-------------------------|------------------|
| poplatek ze psů (ročně) | 4 000 Kč |
| nájem z pozemků (ročně) | 19 500 Kč |
| PŘÍJMY CELKEM | 53 005 Kč |

| VÝDAJE | |
|-------------------------------------|-------------------|
| položka | Kč |
| mzdy (včetně OSSZ a VZP) | 204 328 Kč |
| elektrická energie | 9 370 Kč |
| výpočet mezd a účetnictví (externí) | 10 880 Kč |
| kanalizace | 50 000 Kč |
| uhlí | 22 500 Kč |
| VÝDAJE CELKEM | 305 178 Kč |

| | |
|----------------------|--------------------|
| PŘÍJMY CELKEM | 53 005 Kč |
| VÝDAJE CELKEM | 305 178 Kč |
| ROZDÍL | -252 173 Kč |

Tab. 2. Rozpočtové provizorium 2010

Zdroj: Materiály obce

Je nutné dodat, že odměna při ukončení funkčního období starosty byla vyplácena po dobu 6 měsíců, tzn. do června 2010, měsíčně se jednalo o 26 735 Kč. Dále veškeré finanční prostředky, které byly připsány na účet obce, byly v rámci exekuce příkázáním pohledávky z účtu povinného zajištěny k uspokojení pohledávky oprávněné společnosti Stavební geologie – Geosan, s.r.o. Je také nezbytné poznamenat, že v příjmech nejsou zahrnuty příjmy ze státního rozpočtu.

6.2.3 Rozpočet obce Prameny za rok 2011

I v roce 2011 bude obec Prameny hospodařit dle rozpočtového provizoria.

Faktická výše příjmů, se kterými bude možné disponovat, bude poté záviset na exekučních řízeních vedených proti obci Prameny. Finanční prostředky v oblasti běžných výdajů budou vynakládány na zajištění chodu obce a obecního úřadu pouze v nezbytném rozsahu pro zajištění jejich základního fungování.

Skutečný stav pohledávek a závazků vyplynul z jejich dokladové inventury. Na jejím základě bude obec pokračovat ve vymáhání pohledávek a snižovat své závazky.

6.3 Účetní výkazy obce Prameny

6.3.1 Rozvaha obce Prameny za rok 2010

Z rozvahy k 31.12.2010 je patrné, že se obec potýká s vysokými závazky vůči jiným subjektům. Již z rozvahy za rok 2009 je patrné, že se obci zvyšují závazky, a to jak vůči dodavatelům, tak vůči zaměstnancům a institucím sociálního a zdravotního pojištění. Markantní je i nárůst finančních výpomocí z jiných rozpočtů v roce 2009, který se vůči předchozímu roku téměř zdvacetinasobil. Z toho je možné vyčíst, že se obec snažila pokrýt závazky vůči soukromoprávním subjektům půjčkami od veřejnoprávních subjektů. Z rozvahy za rok 2009 je také zřejmá příčina extrémního zadlužení obce. Jedná se o výkup pozemků v hodnotě téměř 30mil Kč, které byly zakoupeny za účelem vybudování zmiňované stáčírny minerálních vod v katastrálním území obce. Z tohoto důvodu se také samozřejmě zvýšily závazky obce, aby bylo možné plánovanou investici zafinancovat.

V roce 2010 se cizí zdroje oproti minulému období dramaticky zvedly z 27 221 248Kč na 93 465 912Kč. Jde zejména o nárůst v položce dlouhodobých závazků, které způsobilo zkrachování výše zmíněného projektu na stáčírnu minerálních vod a následnému exekučnímu řízení s firmou Geosan, s.r.o. Dále v předmětném roce narostly i závazky vůči obecním dodavatelům a zdvojnásobil se také dluh vůči institucím zdravotního a sociálního pojištění, konkrétně z 1 046 255Kč v roce 2009 na 2 898 998Kč v roce 2010.

Záporná položka vlastního kapitálu nám jasně ukazuje, že jmění účetní jednotky se oproti roku 2009 dostalo do minusových hodnot, to znamená, že obec již prakticky nedisponuje žádnými rezervami ve svých fondech.

Z rozvahy je patrné, že se obec snaží pokrývat svůj dluh nejen z příjmů, které do obce přicházejí ze státního rozpočtu a na základě rozpočtového určení daní, ale také prodejem některých aktiv. Asi největším přínosem z tohoto hlediska byl prodej nedokončených staveb v majetku obce. Obci se také podařilo získat prostředky alespoň z části svým pohledávek, které se snížily z 9 135 841Kč v roce 2009 na 6 737 881Kč v roce 2010. Tyto prostředky byly samozřejmě bezprostředně použity na umořování dluhu.

6.3.2 Výkaz zisku a ztráty za rok 2010

Pohyby, které jsou zachyceny v rozvaze korespondují také s údaji, které jsou uváděny ve výkazu zisku a ztráty. Celkové náklady na provoz tvořily 2 118 683 Kč v roce 2010, naproti tomu výnosy 3 699 588 Kč. Z toho je patrné, že snahy o úsporné hospodaření byly úspěšné a podařilo se snížit náklady pod úroveň výnosů.

Největší položkou výnosů jsou samozřejmě výnosy z daní a poplatků, které tvořily zhruba 2mil Kč, následovaly výnosy z prodeje pozemků a také z pronájmu nemovitostí. Je jasné, že prodej a pronájem bude tvořit hlavní stranu výnosů a příjmů do obecní pokladny, neboť se jedná o první a nejsnazší způsob, jak získat potřebné prostředky pro pokrytí svých závazků. Otázkou však zůstává, zda je to také nejlepší způsob a do jaké míry lze tento nástroj při oddlužení uplatňovat.

Co se týče strany nákladů, je samozřejmé, že největší a jedinou skutečně zásadní položkou, pokud hodnotíme výši nákladů, jsou pochopitelně náklady na činnosti veřejné správy, které činily 1 133 493 Kč. Pokud vezmeme v úvahu, že obec zajišťuje pouze své základní funkce a to navíc v omezené míře, dá se takovýto závěr předpokládat.

7 OBEC PODHOŘANY U RONOVA

Obec Podhořany u Ronova se nachází v okrese Chrudim a náleží pod Pardubický kraj, na svahu Železných hor. Její pověřenou obcí je Heřmanův Městec. K 1.1.2010 žilo v obci 267 obyvatel s věkovým průměrem 46,3 roku. Má katastrální výměru 535ha a rozkládá se v nadmořské výšce 284m.n.m. Obec se skládá ze tří menších částí, jsou to Prodhohřany, Nový Dvůr a Bílý Kámen.³²

7.1 Důvody zadlužení

Podíl dluhu k celkovému majetku obce činí v Podhořanech 49,21%, čímž se řadí na druhé místo za obec Prameny. Hlavním důvodem, proč se Podhořany do této situace dostaly, byla stavba obecního vodovodu. Stavby byla pochopitelně financována z úvěrů, které však obec již nedokázala včas splácet.

Obec se prozatím neocitla v tak závažné situaci, jako Prameny. Není řízena určeným správcem, občané tedy mají stále zájem na dění v obci. Hlavním problémem, kterému Podhořany čelí je splácení vybudovaného obecního vodovodu, kdy jedna roční splátka činí 539 000Kč, s úroky potom 563 000Kč, což tvoří téměř čtvrtinový podíl na průměrných příjmech obce.

Zde se odhaluje problém malých obcí s investičními projekty. Celkový majetek obce Podhořany činí přibližně 10mil Kč. Úvěr, který obec přijala na realizaci stavby obecního vodovodu činil přibližně 6mil Kč po připočtení úroků, čili měl podíl 60% na celkovém majetku obce. To znamená, že zatímco velká města, která disponují větším majetkem a příjmy, mohou bez větších problémů investovat do občanské a technické vybavenosti, malá sídla se mohou snadno dostat do dluhové pasti.

³² Obec Podhořany u Ronova. *Wikipedia* [online]. [cit. 2007-02-4]. Dostupné z: <http://cs.wikipedia.org/wiki/Podho%C5%99any_u_Ronova>

7.2 Finanční situace obce

7.2.1 Rozpočet obce Podhořany v letech 2009-2011

| Rozpočet 2009 | |
|----------------------|---------------------|
| PŘÍJMY CELKEM | 2 568 900 Kč |
| VÝDAJE CELKEM | 2 878 100 Kč |
| ROZDÍL | -309 200 Kč |

Tab. 3. Rozpočet obce Podhořany 2009

Zdroj: Materiály obce

Již v roce 2009 můžeme vidět, že celkové výdaje převýšily příjmy. Jako hlavní problém hodnotím to, že téměř veškeré příjmy jsou daňové, ostatní příjmové položky jsou zanedbatelné. Nejen Podhořany, ale potažmo většina malých obcí, je tak odkázána na daňovou politiku státu a rozpočtové určení daní.

Ačkoliv je obec zatížena vysokými splátkami z úvěru, přesto v roce 2009 investovala do oprav a údržby komunikací a chodníků. Další vysokou položkou na výdajové straně byl samozřejmě sběr a svoz odpadů, jako ve všech ostatních, mnou zkoumaných obcích. Bezkonkurenčně nejvyšší potom byly mandatorní výdaje na činnost místní správy a na odměny členů zastupitelstva.

Zajímavou položkou je dle mého názoru výdaj 300 000Kč na územní plán obce. Vzhledem k nákladnosti i u tak malých obcí, jako jsou Podhořany, si pokládám otázku, zda by se nedalo nákladné vypracování vnější firmou nahradit zpracováním v rámci veřejné správy, například kraje nebo obce s rozšířenou působností. Samozřejmě za podmínky, že by byla vypracována podrobná metodika pro odpovědného pracovníka.

| Rozpočet 2010 | |
|----------------------|---------------------|
| PŘÍJMY CELKEM | 2 007 600 Kč |
| VÝDAJE CELKEM | 2 311 300 Kč |
| ROZDÍL | -303 700 Kč |

Tab. 4. Rozpočet obce Podhořany 2010

Zdroj: Materiály obce

Při pohledu na rozpočet roku 2010 můžeme konstatovat, že struktura příjmů i výdajů zůstala prakticky nezměněná. Příjmová strana se opět opírá o daňové příjmy do rozpočtu, opět zcela chybí příjmy z pronájmu obecních nemovitostí, nebo příjmy z vedlejší činnosti.

Strašákem rozpočtu obce Podhořany stále zůstává pravidelná splátka za vybudování obecního vodovodu ve výši 595 000Kč.

Zajímavé je jistě snížení výdajů na odměny členů zastupitelstva, které v tomto roce klesly o 40tis Kč, ovšem na druhé straně se zvýšily výdaje na činnost místní správy, a to o 30tis Kč, což ukazuje na jedné straně na jistou snahu o úsporu výdajů, na straně druhé však neefektivnost této snahy, neboť úspora na straně jedné se změnila na zvýšení výdajů na straně druhé.

Poměrně vysokou položku ve výdajích, v porovnání s ostatními, tvoří konzultační poradenské a právní služby, které si obec v roce 2010 vyžádala.

| rozpočet 2011 | |
|---|---------------------|
| PŘÍJMY | |
| položka | Kč |
| daň z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti | 419 000 Kč |
| daň z příjmu fyzických osob ze sam. Výd. Č. | 22 300 Kč |
| daň z příjmu fyzických osob s kapit. Výn. | 65 400 Kč |
| daň z příjmu právnických osob | 411 500 Kč |
| DPH | 950 600 Kč |
| poplatek - likvidace komunálního odpadu | 150 000 Kč |
| poplatek ze psů | 7 600 Kč |
| správní poplatek | 500 Kč |
| daň z nemovitostí | 230 800 Kč |
| neinvestiční příjmové dotace ze SR | 60 100 Kč |
| ostatní nedaňové příjmy | 1 700 Kč |
| příjmy z prodeje majetku | 72 000 Kč |
| příjmy z úroků | 3 200 Kč |
| AVE - finanční dar | 5 000 Kč |
| příjmy nekapitálových prostředků, náhrady | 16 700 Kč |
| příjmy z pronájmu | 96 000 Kč |
| PŘÍJMY CELKEM | 2 512 400 Kč |

| VÝDAJE | |
|---|------------|
| položka | Kč |
| silnice | 95 600 Kč |
| komunikace - oprava chodníků | 300 000 Kč |
| pitná voda - úroky, VaK | 563 000 Kč |
| školy a předškolní zařízení | 143 200 Kč |
| věcné dary | 2 300 Kč |
| autorská odměna | 400 Kč |
| vlajka a znak obce | 30 000 Kč |
| děti a mládež | 16 500 Kč |
| nemocnice - dar | 15 000 Kč |
| bytové hospodaření - elektrická energie | 13 300 Kč |
| veřejné osvětlení | 90 000 Kč |

| | |
|--------------------------------------|---------------------|
| komunální služby | 780 600 Kč |
| sběr a odvoz odpadu | 285 000 Kč |
| veřejná zeleň | 10 000 Kč |
| hasiči | 10 000 Kč |
| odměny členů zastupitelstva | 226 000 Kč |
| zdravotní pojištění | 20 400 Kč |
| cestovné | 2 000 Kč |
| činnost místní správy | 173 900 Kč |
| knihy, učební pomůcky, tisk | 16 000 Kč |
| DHDM | 5 000 Kč |
| nákup materiálu | 11 000 Kč |
| služby | 103 500 Kč |
| cestovné a pohoštění | 6 500 Kč |
| poplatky peněžním ústavům | 15 000 Kč |
| pojištění | 38 000 Kč |
| členský příspěvek - svaz měst a obcí | 2 700 Kč |
| volby 2008 - Vratka | 7 500 Kč |
| VÝDAJE CELKEM | 2 987 400 Kč |

| | |
|----------------------|---------------------|
| PŘÍJMY CELKEM | 2 512 400 Kč |
| VÝDAJE CELKEM | 2 987 400 Kč |
| ROZDÍL | -475 000 Kč |

Tab. 5. Rozpočet obce Podhořany 2011

Zdroj: Materiály obce

V letošním roce můžeme zaznamenat jistý posun v hospodaření s majetkem, což vyplývá z toho, že do obecního rozpočtu plynuly i příjmy z pronájmu majetku. Nejedná se sice o nijak závratnou částku, konkrétně se jedná o 96 000Kč, ale určitě bych tento krok hodnotila pozitivně. Můžeme zaznamenat také příjmy z prodeje obecního majetku, z čehož nám vyplývá snaha obce o získání dalších prostředků. Tento krok je logický, uvážíme-li, že výdaje v tomto roce převyšují příjmy ještě více, než v předchozím dvou sledovaných letech.

V roce 2011 došlo k dalšímu zvýšení výdajů na činnost místní správy, což při trvalém meziročním nárůstu může znamenat problém, který bude třeba vyřešit, jednou z možných variant je snížení počtu pracovníků obce, popřípadě zvážení jiných smluvních dodavatelů tepla nebo energie.

Obec vynaloží také nemalé prostředky na další opravy chodníků, ale také částku 300 000Kč na přípravu stavebních parcel. Dle mého názoru není nejlepším krokem příprava dalších investičních projektů, když je obec stále zatížena vysokým dluhem, který v obci dosahuje téměř 50% na jejím celkovém majetku. Z mého pohledu se jedná o čirý populismus, kdy se nové zastupitelstvo snaží zavděčit svým voličům na úkor správného hospodaření. Lepším

řešením by podle mě bylo vynaložit prostředky, které byly vyčleněny na tyto nové investice, do splátky dluhu a po jeho umoření potom s čistým štítem pokračovat v investicích do rozvoje obce.

7.3 Účetní výkazy obce Podhořany u Ronova

7.3.1 Změny v rozvaze mezi lety 2008-2010

| rozvaha | | | |
|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 |
| aktiva celkem | 10 067 090 Kč | 10 127 750 Kč | 10 778 083 Kč |
| stálá aktiva | 8 675 750 Kč | 9 314 210 Kč | 9 915 276 Kč |
| oběžná aktiva | 1 391 340 Kč | 813 550 Kč | 862 807 Kč |
| pasiva celkem | 10 067 090 Kč | 10 127 750 Kč | 10 778 083 Kč |
| vlastní kapitál | 4 172 710 Kč | 5 143 580 Kč | 6 266 694 Kč |
| cizí zdroje | 5 894 360 Kč | 4 984 170 Kč | 4 511 389 Kč |

Tab. 6. Rozvaha obce Podhořany

Zdroj: Materiály obce

Z tabulky můžeme vidět, že mezi sledovanými třemi lety došlo v obci Podhořany k nárůstu ve stálých aktivech. To je způsobeno několika faktory. Mezi lety 2008 a 2009 obec pořizovala nehmotný majetek, konkrétně se jednalo o softwarové vybavení v hodnotě 40 000Kč. Dále obec zvýšilo hodnotu svého finančního majetku, a to o 500 000Kč. Vzhledem k tomu, že obec se v této době ještě nepotýkala s takovými finančními problémy, je logické že se snažila nakupovat další majetek. Na druhou stranu zde již byly náznaky vznikající finanční krize, takže ani tyto nákupy nebyly zřejmě zcela žádoucí.

Velký pokles zaznamenáme na běžném účtu, kdy obec financovala právě nákup finančního majetku v hodnotě 500 000Kč. Jak jsem již zmínila výše, není toto řešení z mého pohledu zcela šťastné, neboť prostředky by byly mnohem efektivněji využity na umoření dluhu.

Nárůst zaznamenáváme také ve vlastním kapitálu. Tento nárůst je způsoben zejména přečehovacími rozdíly, kdy došlo k přecenění majetku ve výši přibližně 600 000Kč.

Pozitivně můžeme hodnotit také částečné snížení jak dlouhodobých, tak krátkodobých závazků obce, které však i po tomto snížení dosahují 50% celkového majetku obce.

V roce 2010 došlo oproti předchozímu období k výraznému nárůstu dlouhodobého hmotného majetku. To je způsobeno zejména dokončením započatých staveb v majetku obce.

Dále došlo také k nákupu dalších pozemků. Razantně se zvýšila i hodnota dlouhodobého nehmotného a také finančního majetku.

K výrazným změnám v oběžných aktivech v tomto období nedošlo, jediné, co lze poznamenat je to, že došlo k vydobytí části pohledávek, z čehož se zafinancovala část nákupů majetku, které byly již zmíněny výše.

Dalším zdrojem financování nákupu dlouhodobého majetku se stala poskytnutá dotace ve výši 114 000Kč, která nám také způsobila posun v hodnotě vlastního kapitálu obce, společně s opětovným přeceněním majetku, které proběhlo v souladu s účetní reformou, která nabyla účinnosti k 1.1.2010.

Dále se v roce 2010 podařilo umořit část dluhu, který je splácen ročními splátkami v částce půl milionu korun. Ostatní dlouhodobé závazky se také podařilo lehce snížit.

8 OBEC NEBANICE

Obec Nebanice nacházející se v okrese Cheb, kraji Karlovarském, leží devět kilometrů severovýchodním směrem od města Cheb. Obec je v současné době známa pro chov kladrubských koní. Ke dni 1.1.2010 zde žilo 341 obyvatel s průměrným věkem 37,2 roku. Nebanice mají katastrální výměru 9,38 Km² a leží v nadmořské výšce 423m.n.m. Obec se skládá ze čtyř městských částí, jsou to Nebanice, Hartoušov, Hněvín a Vrbová.³³

8.1 Důvody zadlužení

Podíl dluhu na celkovém majetku tvoří v obci Nebanice 36,38%. Jedná se o třetí nejzadluženější obec po Pramenech a Podhořanech. Zadlužení zde způsobila povinnost vrácení dotace, která byla Nebanicím poskytnuta na stavbu školy. Vrácení bylo odůvodněno nesplněním podmínek, za kterých byla dotace poskytnuta.

Podle mého názoru se Nebanice se svou situací vyrovnávají nejlépe ze všech tří mnou zkoumaných obcí. Obec plní předepsaný splátkový kalendář a žije velice skromně, bez jakýchkoliv investičních plánů. Jak bude později doloženo výtahem z obecního rozpočtu, daří se Nebanicím umořovat dluh a tak se pomalu dostávat z nejhoršího.

8.2 Finanční situace obce

8.2.1 Rozpočet obce Nebanice v letech 2009 až 2011

| Rozpočet 2009 | |
|----------------------|---------------------|
| PŘÍJMY CELKEM | 3 226 172 Kč |
| VÝDAJE CELKEM | 3 415 000 Kč |
| ROZDÍL | -188 828 Kč |

Tab. 7. Rozpočet obce Nebanice 2009

Zdroj: Materiály obce

V roce 2009 hospodařila obec Nebanice se schodkem rozpočtu, což bylo způsobeno nuceným vrácením dotace, jak již bylo řečeno v předchozí kapitole. Navzdory tomu se obec s problémy vyrovnává velmi dobře a snaží se získávat doplňkové příjmy vedle hlavní po-

³³ Obec Nebanice. *Wikipedia* [online]. [cit. 2011-03-20]. Dostupné z: <<http://cs.wikipedia.org/wiki/Nebanice>>.

ložky, kterou jsou již obligátně příjmy z daní. Mimo těchto příjmů plynou do obecního rozpočtu také prostředky z pronájmu bytových i nebytových prostor v majetku města. Hlavním příjmem v této oblasti se jedná o dlouhodobý i krátkodobý pronájem pokojů v místní ubytovně. Celkové příjmy z této činnosti tvoří přibližně 120 000 Kč. Ostatní příjmy obce tvoří nižší položky, zejména z tělovýchovné činnosti, kdy obec poskytuje k těmto účelům tělocvičnu.

Jako důležitý faktor, který může obci pomoci k dalším příjmům, je silný potenciál cestovního ruchu. Nebanice jsou turistickou destinací díky chovu kladrubských koní a s tímto potenciálem velmi dobře pracují, neboť i přesto, že jsou malou obcí, vedou internetové stránky, kde se velice dobře prezentují, upozorňují na možnost ubytování v obecní ubytovně, poskytují informace o výletech do okolí a podobně. Do budoucna je zde určitě otevřená možnost rozvoje zázemí pro turisty. Pochopitelně až poté, co vyřeší svou dluhovou situaci.

Na výdajové straně nejvíce rozpočet zatěžují výdaje na odměny zastupitelů a činnost místní správy. Tento jev je typický pro všechny malé obce. Vzhledem k situaci obce jsou výdaje na údržbu majetku na naprosto minimální úrovni. Pohybují se pouze v nezbytných mezích, jako je vedení základní školy a nákladů například na zimní údržbu silnic.

Co ovšem dokládá kritickou hranici na pokraji předlužení a platební neschopnosti je položka výdajů z finančních operací, což znamená splátka závazku vůči poskytovateli dotace, která musí být vrácena a pro kterou je stanoven obci splátkový kalendář. Částka, která byla z obecního rozpočtu v roce 2009 odvedena na tuto splátku, činila 908 000 Kč. Tvořila tedy přibližně třetinu celkových výdajů obce za tento rok. Právě z důvodu těchto vysokých splátek je obec v postavení, kdy musí zvažovat každý výdaj a nemůže plánovat žádné investice, zejména pokud zvažíme, že většinu zbylých výdajů musela obec vynaložit na mandatorní výdaje, které si odpustit nemůže.

| Rozpočet 2010 | |
|----------------------|------------------------|
| PŘÍJMY CELKEM | 3 525 000 Kč |
| VÝDAJE CELKEM | 3 595 207,31 Kč |
| ROZDÍL | -70 207,31 Kč |

Tab. 8. Rozpočet obce Nebanice 2010

Zdroj: Materiály obce

Jak je vidět z tabulky pro rozpočet v roce 2010, podařilo se Nebanicím v porovnání s předchozím rokem snížit rozdíl mezi příjmy a výdaji. I z toho je zřejmé, že Nebanice hospodaří úsporně a efektivně se snaží o úspory ve všech oblastech života obce.

Obec si v roce 2010 udržela výši příjmů z bytového a nebytového hospodářství, které jsem již rozebírala při analýze rozpočtu za předchozí rok. Je nesmírně důležité, že všechny tyto příjmy jsou konstantní a nepředstavují pouze jednorázové příjmy, které situaci příliš neřeší. Podstatnější změnu oproti minulému rozpočtovému období můžeme zaznamenat pouze v oblasti daňových příjmů, které mírně vzrostly, což je ovšem způsobeno úpravou rozpočtového určení daní ze strany státu, nikoliv zlepšením způsobu hospodaření obce.

Pokud bych se měla vyjádřit k výdajové straně rozpočtu za rok 2010, na první pohled je zřejmé, že jsou vyšší než v předchozím roce. Tento nárůst je způsoben zejména zvýšením výdajů na základní školu v obci, které činily 250 000 Kč a které však byly nezbytné pro její další provoz. Naopak se Nebanicím podařilo snížit výdaje na zabezpečení rekreačních služeb, což bych hodnotila velmi kladně vzhledem k tomu, že snížení výdajů nemělo vliv na snížení příjmů do rozpočtu z této činnosti.

Velmi zajímavá je však skutečnost, že obec musela v roce 2009 vynaložit půl milionu korun na bytové hospodářství. Vycházíme-li z faktu, že obec vynaložila prostředky v takovéto výši, je obdivuhodné, že i přesto dokázala snížit záporné saldo rozpočtu oproti předchozím obdobím. To ukazuje na efektivní způsob hospodaření, čímž by mohla jít obec Nebanice ostatním zadluženým obcím příkladem.

Je důležité, že obci se podařilo snížit výdaje na činnost místní správy, které jsou ve většině obcí nastaveny tak, že úspory jsou prováděny pouze obtížně. Nebanicím se podařilo je snížit o přibližně 200 000 Kč, což rozhodně není nezanedbatelná částka.

V rozpočtu samozřejmě opět figuruje částka 905 000 Kč na splátku poskytovateli poskytnuté dotace.

| rozpočet 2011 | |
|--------------------------------|--------------|
| PŘÍJMY | |
| položka | Kč |
| Daňové příjmy, převody | 3 220 900 Kč |
| Vodní hospodářství | 25 000 Kč |
| Ostatní tělovýchovná činnost | 60 000 Kč |
| Bytové hospodářství | 42 000 Kč |
| Nebytové hospodářství | 142 500 Kč |
| Komunální služby | 5 000 Kč |
| Sběr a svoz komunálních odpadů | 45 000 Kč |
| Rekultivace půdy | 25 000 Kč |
| Činnost místní správy | 67 000 Kč |

| | |
|------------------------------------|---------------------|
| Obecné příjmy z finančních operací | 10 000 Kč |
| Ostatní finanční operace | 1 600 Kč |
| Pohřebnictví | 1 000 Kč |
| PŘÍJMY CELKEM | 3 645 000 Kč |

| VÝDAJE | |
|------------------------------------|---------------------|
| položka | Kč |
| Silnice | 25 000 Kč |
| Vodní hospodářství | 25 000 Kč |
| Základní školy | 220 000 Kč |
| Činnosti knihovnické | 27 000 Kč |
| Ostatní záležitosti kultury | 30 000 Kč |
| Ostatní tělovýchovná činnost | 60 000 Kč |
| Ostatní zájmová činnost a rekreace | 106 500 Kč |
| Bytové hospodářství | 500 000 Kč |
| Nebytové hospodářství | 60 000 Kč |
| Veřejné osvětlení | 160 000 Kč |
| Komunální služby | 85 000 Kč |
| Sběr a svoz komunálních odpadů | 230 000 Kč |
| Péče o vzhled obcí | 1 500 Kč |
| Zastupitelstva obcí | 778 000 Kč |
| Činnost místní správy | 446 500 Kč |
| Obecné příjmy z finančních operací | 905 000 Kč |
| Pojištění funkčně nspecifikované | 37 000 Kč |
| Ostatní finanční operace | 500 Kč |
| VÝDAJE CELKEM | 3 697 000 Kč |

| | |
|----------------------|---------------------|
| PŘÍJMY CELKEM | 3 645 000 Kč |
| VÝDAJE CELKEM | 3 697 000 Kč |
| ROZDÍL | -52 000 Kč |

Tab. 9. Rozpočet obce Nebanice 2011

Zdroj: Materiály obce

Jak můžeme vidět z tabulek, podařilo se obci v letošním roce opět snížit rozdíl mezi příjmy a výdaji. Struktura příjmů zůstává nezměněna. Největší položkou, která tvoří přibližně 80% všech příjmů, jsou stále daňové příjmy. K tomu jsou opět připojeny příjmy z bytového a nebytového hospodářství, to znamená zejména prostředky z pronájmu pokojů obecní ubytovny a příjmy z pronájmu tělocvičny.

Můžeme však konstatovat, pokud jde o příjmovou stranu obecního rozpočtu, že Nebanice hospodaří dle svých možností velmi dobře a snaží se získávat příjmy ze všech současných dostupných zdrojů.

Nutné byly v tomto roce další výdaje na údržbu školního zařízení v Nebanicích a také výdaje na údržbu rekreačních a sportovních zařízení v obci. Největší položkou, pokud pomineme opětovnou splátku dluhu, je opět investice půl milionu do údržby a oprav budov a staveb ve vlastnictví obce.

Opět můžeme sledovat, že i když se zvýšily výdaje na celkovou údržbu a opravy obecního majetku, podařilo se obci hospodařit tak, že se snížil záporný rozdíl mezi příjmy a výdaji. Toho obec docílila tím, že se jí opět podařilo snížit výdaje na činnost místní správy. Oproti tomu došlo však k navýšení výdajů na odměny zastupitelů a výdajů s odměnami spojenými. Toto zvýšení je však způsobeno zvýšením požadavků na zastupitele, neboť vzhledem k tomu, že obec nezaměstnává žádné pracovníky, což je patrné z nulových výdajů na platy zaměstnanců, se jí daří snižovat náklady na provoz. Podle údajů na internetových stránkách obce tvoří obecní úřad pouze starostka obce a matrikářka.

Vzhledem ke střídmému hospodaření obce můžeme pro další vývoj očekávat, že obec se brzy dostane z problému zadluženosti a bude moci realizovat investiční plány, které se jí nabízejí v oblasti cestovního ruchu. Obec může využít stáje kladrubských koní, které provozují i jezdecký oddíl tím, že se bude angažovat v propagaci této atrakce. Určitě by bylo vhodné zvážit investice do rozvoje zázemí pro turisty, ať už se jedná o ubytovací nebo stravovací služby. Příjmy z provozu služeb ve vedlejší činnosti obce, popřípadě pronájmu prostor pro soukromoprávní subjekty by jistě nebyly zanedbatelné a pomohly by obci zlepšit její finanční situaci.

9 MOŽNÉ ZPŮSOBY ŘEŠENÍ PŘEDLUŽENÍ OBCÍ

Ačkoliv současná právní úprava nijak neřeší případ platební neschopnosti obcí, můžeme si nastínit možné cesty, jak se obce mohou ze situace dostat. Přestože nejvyšší dluhy v absolutních hodnotách dosahují velká města, co se týče selhání obecních funkcí a platební neschopnosti, tomuto problému čelí zejména obce do 500 obyvatel.

Nejdůležitější v otázce předlužení obcí je zajistit prevenci. Jak bylo nastíněno na začátku praktické části mé práce, mohlo by se jednat například o povinnost obcí informovat o počátcích problémů se zadlužením ministerstvo vnitra. Kontrola probíhající při auditu hospodaření obce vždy ke konci kalendářního období je zjevně v tomto bodě nedostatečná, což je patrné z počtu obcí, které musí řešit problém vysokých dluhů, a je zaměřena především na správnost účetních výkazů obce, nikoliv na jejich faktický obsah.

Problémem zůstává fakt, že většina obcí jen nerada odhaluje své hospodaření orgánům vyšších územně samosprávných celků nebo ústředních správních úřadů. To je zjevné i z procenta obcí, které raději zaplatí ze svého rozpočtu soukromoprávního auditora, než aby do jejich hospodaření mohl podrobně nahlížet kraj, kterému je povinnost kontroly hospodaření svěřena prioritně.

Nástrojem, jak donutit obce k přiznání problémů se zadlužeností by poté mohlo být ukládání sankcí, pokud by obec tak neučinila. Otázkou však zůstává, zda by bylo účelné zatěžovat rozpočet municipalit sankcemi v případě, že by se již ocitla na pokraji platební neschopnosti.

Účinnou pobídkou by se mohla stát funkční metodická pomoc obcím, které by se s problémy svěřily a požádaly o pomoc. Tato pomoc by spočívala ve stanovení jakéhosi plánu hospodaření obce, který by byl prvotně zaměřený na vyřešení špatné finanční situace tak, aby se obce dostala z problémů co nejdříve a mohla se vrátit ke svému běžnému způsobu hospodaření. Ovšem i po tomto návratu by měla být obci ponechána povinnost ještě určitou dobu předkládat detailní zprávu o svém hospodaření, aby se zamezilo opětovnému nárůstu dluhů způsobeného špatným hospodařením.

Možnou cestou, jak předcházet zadlužení, které je způsobené nedostatečným vzděláním zastupitelů v této oblasti, by mohlo být jejich průběžné vzdělávání na téma efektivního hospodaření. Tento problém je patrný zejména v malých obcích, kde zastupitelé často nemají dostatečné odborné znalosti a navíc nemají možnost přenechání analýzy hospodaření

na poradní orgán. Tento postup by jistě uvítali i sami zastupitelé v případě, že by byly do chystané legislativní úpravy této problematiky zařazeny také tvrdší postihy vůči zastupitelstvům, které by obce do zadlužení dovedly.

Podívejme se nyní na možnosti, které by bylo možné využít v případě, že se obec již vyskytla v platební neschopnosti.

Jedním z možných řešení by bylo zažádání o dotaci na překlenutí doby splácení úvěru, ke kterému se obec smluvně zaváže. Tato praxe se osvědčila například v obci Hlince, která tímto řešením mohla investovat do svého rozvoje aniž by se dostala do finančních problémů, jak tomu bylo v případě obce Prameny. Podmínkou tohoto postupu je však efektivní finanční řízení orgánů obce, jejich odpovědný přístup a v neposlední řadě také odbornost odpovědných osob. V každém případě by bylo možné tuto praxi využívat i v jiných obcích, které by měly větší investiční plány. Opětovně zde však narážíme na nutnou odbornost pracovníků, protože podání žádosti o dotace je spojeno s vypracováním žádosti, od které i v jiných situacích mnoho obcí raději upustí vzhledem k náročnosti vypracování a striktním pravidlům, které jsou s ní spojeny.

Dalším možným, ačkoliv méně „elegantním“ způsobem, jak čelit předlužení, které však již nastalo je rozprodávání obecního majetku. Tento způsob řešení zvolila i obec Prameny, která se dostala do situace, kdy bylo nutné prodat dokonce i sídlo správce, který byl v obci ustaven poté, co opakovaně nedošlo ke zvolení zastupitelstva. S tímto řešením situace se však pojí hned několik problémů. Majetek nelze prodávat donekonečna a po umoření dluhu z prostředků, které byly takto získány, je problematické získat majetek zpět bez nebezpečí, že opět dojde k zadlužení. Dalším úskalím je otázka, zda obec, která by byla donucena rozprodat veškerý majetek, zůstává stále obcí, neboť majetek je jedním ze základních znaků obce. Navíc je obec značně omezena v plnění svých funkcí vůči obyvatelstvu, kteréžto zajišťuje právě prostřednictvím vlastněného majetku.

Ve hře zůstává i myšlenka vyhlášení obecního bankrotu, kdy by bylo možné postupovat obdobně jako u bankrotu právnických osob. Obec by se tímto způsobem dostala do insolvence, její majetek by byl rozprodán a ze získaných prostředků by mohly být uspokojeni obecní věřitelé. Takováto obec by poté mohla být sloučena nebo připojena k obci sousední, pokud by byla splněna podmínka úplného oddlužení. Otázkou zde zůstává, zda by sousední obec byla ochotna se s problémovou obcí sloučit, vzhledem k tomu, že tato by do sloučení

nevnášela žádný majetek. Na druhé straně by takto sloučené obci vzniklo právo na vyšší procento z výnosu daní.

V úvahu by mohla připadat i eventualita, kdy by si obce navzájem poskytovaly informace a doporučení, jak se předlužení vyhnout nebo mu efektivně čelit. Lze si představit i veřejnoprávní smlouvu uzavřenou mezi obcemi, které jsou buďto problémové a tímto způsobem chtějí situaci společně vyřešit například požádáním o dotaci Evropské unie, nebo sdružení zdravých i problémových obcí, které chtějí spolupracovat na bázi sdílení informací.

Ovšem ne všechny obce, které by se dostaly do zadlužení, by byly povinny přijímat podobně drastická opatření, ať už se bude legislativa ubírat jakýmkoliv směrem, je nástin takovýchto možností pouze předobrazem řešení situace, kdy si obec již nedokáže sama pomoci. Hospodaření s deficitem není neobvyklé nejen u územně samosprávných celků a neznamená automatické problémy s platební neschopností. Naopak dočasný deficit bývá spojený s územním rozvojem obcí.

ZÁVĚR

Problém efektivního hospodaření na obecní úrovni je jistě obsáhlou problematikou, která si zaslouží pozornost zákonodárců i dalších orgánů veřejné správy. Zabezpečení funkcí základních územně samosprávných celků je předpokladem pro efektivní výkon správy v samostatné i přenesené působnosti a mělo by být jednou z priorit každého státu. Setkáváme se s různými přístupy k hospodaření municipalit, ovšem společné všem je důležitost efektivity a hospodárnosti s prevencí dluhů.

Příkladem dobrého hospodaření i v době finančních problémů je analyzovaná obec Nebanice, která i přes velké dluhové zatížení dokáže hospodařit, zabezpečovat základní služby pro své občany a zároveň se jí daří dluh umořovat a pomalu se dostávat z nejhoršího. Základem takového úspěchu je bezesporu střídmost a realistický pohled na situaci, kterého se této obci dostává.

Zcela odlišný je případ obce Prameny, která je spravována správcem a má proto také svá jistá specifika. Zajišťování plnění funkcí vůči občanům je zde utlumeno a hlavní důraz je kladen na umoření dluhů, i vzhledem k tomu, že se Prameny dostaly do exekučního řízení s věřitelem. Toto je dáno především prioritami správce, který má, obdobně jako v soukromém sektoru, hlavně za úkol oddlužit obec, nikoliv zajišťovat služby občanům.

Dle mého názoru nejhůře ze všech tří analyzovaných obcí si vede obec Podhořany u Ronova. Ačkoliv je zatížena dluhem, který dosahuje téměř 40% podílu na celkovém majetku obce, věnuje obec prostředky na úpravy obecního majetku, které však nejsou zcela nezbytné, ačkoliv by bylo jistě účelnější zaměřit se v první řadě na likvidaci dluhu. Touto praxí se dostává do dalších problémů s nevyrovnaností rozpočtu. Podle mého názoru se jedná o čirý populismus ze strany zastupitelů, kteří se zaměřují spíše na dosažení znovuzvolení, než na vyřešení tíživé finanční situace obce.

Ačkoliv se všechny tři zkoumané obce dostaly do tíživé situace různými způsoby a všechny se sní také snaží rozdílně vypořádat, je zřejmé, že vzrůstající počet municipalit, které mají problémy s hospodařením, si vyžaduje vyšší pozornost ústředních orgánů. Ne všechny obce jsou schopné se s nastalou situací bez pomoci vypořádat, i proto se domnívám, že je nezbytné, aby byla vypracována metodika, která by v případě problémů pomohla obcím z nejhoršího. Bohužel pozornost státu vůči situaci je zcela nedostatečná, můžeme říci, že stát se od problémů obcí distancuje. Na jednu stranu si jistě obec jako subjekt samosprávy

za své problémy odpovídá, ovšem alespoň rámcová pravidla a metodika by jistě byla ze strany státu velkým přínosem.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] HAVLAN, P. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. 1. vyd. Praha: Linde, 2004. 374 s. ISBN 80-7201-453-8.
- [2] HRABALOVÁ, S. Teorie a praxe rozvoje měst a obcí. 1. vyd. Brno: Univerzita Masarykova, 2004. 99 s., ISBN 80-210-3356-8.
- [3] PEKOVÁ, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. 375 s., ISBN 80-7261-086-4.
- [4] VEDRAL, J. a kol. Zákon o obcích (Obecní zřízení). 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2008. 876 s., ISBN 978-80-7179-597-1.
- [5] WOKOUN, R. a kol. Úvod do regionálních věd a veřejné správy. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 455 s., ISBN 978-80-7380-086-4.
- [6] www.ekonomika.idnes.cz
- [7] www.en.wikipedia.org
- [8] www.moderniobec.ihned.cz
- [9] www.mvcr.cz
- [10] www.obce-mesta.info
- [11] Rozpočet obce Nebanice 2009-2011
- [12] Rozpočet obce Podhořany u Ronova 2009-2011
- [13] Rozpočet obce Prameny 2009
- [14] Rozpočtové provizorium obce Prameny 2010-2011
- [15] Účetní výkazy obce Podhořany u Ronova 2009-2011
- [16] Účetní výkazy obce Prameny 2009-2011

SEZNAM TABULEK

| | |
|---|----|
| <i>Tab. 1. Rozpočet obce Prameny 2009</i> | 43 |
| <i>Tab. 2. Rozpočtové provizorium 2010</i> | 45 |
| <i>Tab. 3. Rozpočet obce Podhořany 2009</i> | 49 |
| <i>Tab. 4. Rozpočet obce Podhořany 2010</i> | 49 |
| <i>Tab. 5. Rozpočet obce Podhořany 2011</i> | 51 |
| <i>Tab. 6. Rozvaha obce Podhořany</i> | 52 |
| <i>Tab. 7. Rozpočet obce Nebanice 2009</i> | 54 |
| <i>Tab. 8. Rozpočet obce Nebanice 2010</i> | 55 |
| <i>Tab. 9. Rozpočet obce Nebanice 2011</i> | 57 |