

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

Diplomová práce

**Finančně právní úprava regulace zadluženosti obcí
v České republice**

Zpracoval: Ing. Jaroslav Pencák

Plzeň, 2015

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2014/2015

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Jaroslav PENCÁK**
Osobní číslo: **R10M0148P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Název tématu: **Finančně právní úprava regulace zadluženosti obcí v České republice**
Zadávací katedra: **Katedra finančního práva a národního hospodářství**


Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Rozpočet obcí
2. Zadluženost obcí v České republice
3. Analýza právních předpisů upravujících zadluženost obcí
4. Úvahy de lege ferenda

Rozsah grafických prací:
Rozsah pracovní zprávy: 50
Forma zpracování diplomové práce: tištěná
Seznam odborné literatury: viz příloha

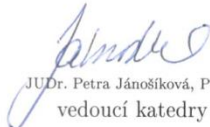
Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Petra Jánošíková, Ph.D.**
Katedra finančního práva a národního hospodářství

Datum zadání diplomové práce: **20. listopadu 2013**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2015**


Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan

V Plzni dne 16. července 2014




JUDr. Petra Jánošíková, Ph.D.
vedoucí katedry

Příloha zadání diplomové práce

Seznam odborné literatury:

- BAKEŠ, Milan et al. Finanční právo. 6., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, 519 s. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7.
- JÁNOŠÍKOVÁ, Petra a kol. Finanční a daňové právo. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 525 s. ISBN 978-80-7380-155-7.
- Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008, 861 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-597-1.
- KADEŘÁBKOVÁ, Jaroslava a PEKOVÁ, Jitka. Územní samospráva - udržitelný rozvoj a finance. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. 297 s. ISBN 978-80-7357-910-4.
- PROVAZNÍKOVÁ, Romana a SEDLÁČKOVÁ, Olga. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada, 2009. 304 s. Finance. Finanční řízení. ISBN 978-80-247-2789-9.
- PEKOVÁ, Jitka. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 587 s. ISBN 978-80-7357-614-1.
- PAŘÍZKOVÁ, Ivana. Finance územní samosprávy. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 238 s. Edice učebnic PrF MU; č. 414. ISBN 978-80-210-4511-8.
- JUROŠKOVÁ, Lenka. Bankovní regulace a dohled. Praha: Auditorium, 2012. 174 s. Studie. ISBN 978-80-87284-26-1.
- HAMERNÍKOVÁ, Bojka a kol. Veřejné finance. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, březen 2015

.....

Poděkování

Děkuji paní JUDr. Petře Jánošíkové Ph.D. za vedení této práce, vstřícnost a cenné rady v průběhu její tvorby.

Obsah

Úvod	9
1. Rozpočet obcí.....	10
1.1. Vymezení obcí a jejich působností	11
1.2. Stručná historie obcí v České republice s důrazem na právní úpravu jejich hospodaření.....	12
1.3. Rozpočet obcí – základní charakteristika a funkce.....	15
1.4. Příjmy obecních rozpočtů	20
1.4.1. Nenávratné příjmy obcí.....	20
1.4.2. Návrtné příjmy obcí	25
1.5. Výdaje obecních rozpočtů	27
2. Zadluženost obcí v České republice	30
2.1. Analýza zadluženosti obcí	30
2.2. Monitoring hospodaření obcí – soustava informativních a monitorujících ukazatelů	35
3. Analýza právních předpisů upravující zadluženost obcí	38
3.1. Zákon o obcích a jeho vybraná ustanovení regulující zadluženost obcí.....	38
3.2. Zákon o dluhopisech a jeho schopnost regulovat zadluženost obcí emisí dluhopisů	44
3.3. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a jeho vztah k zadluženosti obcí	46
3.4. Zákon o účetnictví a jeho význam pro přezkoumávání hospodaření obcí.....	48
3.5. Zákon o přezkoumávání hospodaření územních rozpočtů jako předpis upravující proces přezkoumávání hospodaření obcí	49
3.5.1. Rozdíly mezi přezkumem hospodaření krajským úřadem a auditorem, popř. auditorskou společností.....	50
3.5.2. Předmět přezkoumávání.....	50
3.5.3. Hlediska přezkoumávání.....	51
3.5.4. Zdroje informací pro přezkoumávání hospodaření.....	52
3.5.5. Postup při přezkoumávání hospodaření	52
3.5.6. Zpráva o výsledku přezkoumávání	54
3.5.7. Právní úprava regulující zadluženost na Slovensku a v Německu.....	55
4. Úvahy de lege ferenda.....	60
4.1. Přípravovaná nová právní úprava	60
4.1.1. Úpadek jako způsob řešení předlužení obce.....	60
4.1.2. Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti	66
4.1.3. Kontrola hospodaření obcí vykonávaná NKÚ	68
4.2. Vlastní úvahy de lege ferenda.....	70
4.2.1. Sjednání dohledu a pravidel hospodaření obcí.....	70
4.2.2. Měl by zákon definovat majetek, který nelze zatížit zástavním právem?	71
4.2.3. Nový zákon, který stanovil maximální přípustnou výši dluhu obce	72
Závěr	73

Resumé.....	75
Seznam použité literatury	77
Seznam použitých zkratk	85
Přílohy.....	88

Úvod

Tématem předkládané diplomové práce je „Finančně právní úprava regulace zadluženosti obcí v České republice“. Jedná se o velmi aktuální téma, jelikož jak vyplývá ze statistik Ministerstva financí ČR, celková výše dluhu obcí v ČR stále roste.¹ Roste i počet jednotlivých obcí, které jsou zadluženy a výjimkou nejsou ani obce, které nejsou schopné své dluhy splácet, což samozřejmě způsobuje problémy především občanům těchto obcí.

Téma diplomové práce si její autor vybral jednak kvůli zmíněné aktuálnosti uvedeného tématu, a jednak z důvodu předchozího studia oboru Finance a hospodaření územní samosprávy, které bylo zaměřeno spíše na ekonomickou stránku věci. Vzhledem k charakteru tématu diplomové práce je totiž potřeba na něj nahlížet nejen z pohledu práva, ale i ekonomie, jelikož spolu v případě této problematiky úzce souvisejí.

Cílem diplomové práce je analyzovat vývoj zadluženosti obcí v České republice a zhodnotit současnou právní úpravu týkající se hospodaření obcí. Především je pozornost věnována posouzení toho, zda současná právní úprava účelně reguluje zadluženost obcí, a poskytuje tak dostatečnou ochranu občanům před případnými negativními dopady zadluženosti jejich obcí. To vše je však třeba posuzovat v kontextu se základním právem územně samosprávných celků, tedy s právem na samosprávu, který garantuje čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR, a které mj. zahrnuje právo územně samosprávných celků svobodně rozhodovat o svém hospodaření.

Systematicky je diplomová práce řazena do čtyř kapitol. Po úvodu diplomové práce následuje první kapitola, která se věnuje především rozpočtu obcí. Nejprve je však z důvodu pochopení souvislostí vymezena obec jako územně samosprávný celek a její stručná historie s důrazem na úpravu jejího hospodaření. Dále je pozornost zaměřena již na samotný rozpočet obce, zejména pak na jeho zařazení do rozpočtové soustavy, jeho funkce, příjmy a výdaje a schvalování. Stěžejní metodou zpracování je pro tuto kapitolu metoda klasifikace, které je užitá především u příjmů a výdajů rozpočtu obce.

Ve druhé kapitole je obsažen vývoj zadluženosti obcí v České republice. Zdrojem potřebných dat jsou především výstupy monitoringu zadluženosti obcí, který provádí Ministerstvo financí ČR. Pozornost je zaměřena na vývoj celkové

¹ Podrobněji se vývoji zadluženosti obcí v ČR věnuje druhá kapitola diplomové práce.

zadluženosti obcí od roku 1993. Pozornost je věnována i struktuře dluhu obcí, tedy podílu jakým se na zadluženosti obcí podílí úvěry, komunální dluhopisy a návratné finanční výpomoci. V této kapitole diplomové práce je užitá jako metoda zpracování především analýza.

V pořadí třetí kapitola diplomové práce se zabývá analýzou schopnosti jednotlivých právních předpisů regulovat zadluženost obcí. Zejména je pozornost zaměřena na zákon o obcích, zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a zákon o přezkoumávání hospodaření. Ve třetí kapitole převládají dedukce a komparace jako metody zpracování diplomové práce.

Následující kapitola je věnována návrhům de lege ferenda, které by mohly napomoci k efektivnější regulaci zadluženosti obcí v České republice. Pozornost je zaměřena rovněž na možnou právní úpravu, která by upravovala situaci, kdy se obce stanou předlužené. Aktuálně jde zejména o analýzu řešící nadměrnou zadluženost obcí, kterou v červenci 2014 schválila vláda ČR. Tato analýza navrhuje zavést prostřednictvím novelizace insolvenčního zákona soudní úpadek obce, který zatím insolvenční zákon nezná. Tato kapitola pak dále pojednává o návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a o návrhu ústavního zákona, kterým by mělo dojít k rozšíření pravomocí NKÚ, který by mohl nově kontrolovat i hospodaření obcí.

V závěru diplomové práce je obsaženo zhodnocení dosažení vytyčených cílů. Zejména tedy zhodnocení toho, zda současná právní úprava dostatečně reguluje zadluženost obcí v ČR i s ohledem na analýzu vývoje zadluženosti obcí v České republice provedenou ve druhé kapitole diplomové práce. Uvedeny jsou nejvýznamnější nedostatky, které současná právní úprava obsahuje, a které by bylo vhodné odstranit.

1. Rozpočet obcí

Dříve, než se diplomová práce začne zabývat rozpočtem obcí, je vhodné na tomto místě alespoň krátce pojednat o historii obcí v České republice a vymezit jejich samotný pojem. Co se týče historie obcí, je kladen důraz zejména na vývoj jejich samosprávy s důrazem na jejich hospodaření. Existence samosprávných obcí hospodařících samostatně dle svého rozpočtu, nebyla totiž v minulosti samozřejmostí.

1.1. Vymezení obcí a jejich působností

Stěžejním právním předpisem upravující obce je v České republice zákon o obcích. Obec má tři základní znaky. Jedná se o území, obyvatelé obce, které na jejím území trvale žijí a mají vůli společně spravovat určité záležitosti a třetím znakem je majetek obce, se kterým obyvatelé společně hospodaří.²

Někdy se lze v odborné literatuře setkat ještě s dalšími znaky obce. Jde o: soustavu obecních orgánů, kterými obec jedná a uskutečňuje jimi svou vůli, svéprávnost a právotvorbu.³

Z pohledu teorie práva je obec považována za veřejnoprávní právnickou osobou, která může vyvíjet svou působnost v oblasti práva veřejného i soukromého.⁴ Občanský zákoník stanovuje v ust. § 20 odst. 2 subsidiární použití občanského zákoníku i na právnické osoby veřejného práva, kterými jsou mj. i obce. Ustanovení občanského zákoníku se však vzhledem k subsidiaritě užijí pouze tehdy, pokud určité případy neupravuje zákon o obcích.⁵

Zákony udělují obcím oprávnění k výkonu určitých činností, které mají obce zajišťovat. Obce tyto záležitosti mohou zajišťovat v tzv. samostatné působnosti nebo tzv. působnosti přenesené. Hlavní rozdíl mezi těmito působnostmi lze spatřovat v tom, jak jsou v zákonech vymezeny. Zatímco působnost samostatná je v zákoně o obcích vymezena jen příkladným výčtem, a mohou být do ní tedy řazeny i činnosti, které nejsou zákonem výslovně stanoveny,

² PETRÍKOVÁ, Olga. *Pojetí územní samosprávy v ČR, v SRN a na Slovensku*. KLÍMA, Karel et al. *Státověda*. Vyd. 2. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 384.

³ Např.: KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 94.

⁴ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 73.

⁵ BORKOVEC, Zdeněk a Stanislav Kadečka. *Vliv nového občanského zákoníku na obce. Obec a finance*. Praha: Triada, 2013, roč. 18, č. 2, s. 40 – 41.

v působnosti přenesené může obec vykonávat jen ty činnosti, které zákon výslovně stanoví.⁶

S ohledem na téma diplomové práce je stěžejní zařazení zejména sestavování obecního rozpočtu a následné hospodaření dle něj do jedné z výše uvedených působností. Odpověď na tuto otázku lze nalézt v zákoně o obcích. Konkrétně v již výše zmíněném demonstrativním výčtu činností, které obce činí v samostatné působnosti. Tento demonstrativní výčet je uveden v ust. § 35 odst. 2 zákona o obcích. Dle tohoto ustanovení patří do samostatné působnosti obcí zejména činnosti uvedené v ust. § 84, § 85 a § 102 zákona o obcích. Na základě těchto ustanovení pak dojdeme k závěru, že sestavování obecního rozpočtu i následné hospodaření dle něj řadíme do samostatné působnosti obcí. Nutné je však uvést, že ne vždy tomu tak bylo. Respektive je tomu teprve od roku 1990. Dříve totiž buď samosprávné obce vůbec neexistovaly, např. před rokem 1849 nebo v období komunismu, nebo sice existovaly obce, ale jejich samostatnost, co se týče otázky hospodaření, byla výrazně potlačena, např. v období první a druhé republiky. Podrobněji je o této problematice pojednáno v následující podkapitole.

1.2. Stručná historie obcí v České republice s důrazem na právní úpravu jejich hospodaření

Vznik územní samosprávy, a tedy i samosprávy obecní, je u nás spojován s vydáním Stadionova prozatímního obecního zřízení z roku 1849.⁷ Uvedené prozatímní zřízení bylo postaveno na zásadě, že základem svobodného státu je svobodná obec. Rozlišovány byly tři druhy obcí. Jednalo se o obce místní, okresní a krajské. Podrobně pak byly v tomto zákoně upraveny jen obce místní. Stejně jako je tomu dnes, rozeznávalo Stadionovo prozatímní zřízení působnost obcí přenesenou a přirozenou, která je dnes označována jako působnost samostatná.⁸

Dalším důležitým obecním zřízením bylo obecní zřízení a řád volební pro Slezsko z roku 1863. V roce 1864 bylo vydáno rovněž pro Moravu a Čechy. Rozeznávány byly opět obce místní, okresní a krajské (župní). Co se týče otázky

⁶ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012, s. 62.

⁷ JANŠOVÁ, Marie. *Historie územní samosprávy*. [online]. [cit. 2014-09-28]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/historie-uzemni-samosp%20ravy-15359.html?mail>

⁸ SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, s. 46-47.

působnosti obcí, rozlišována byla působnost samostatná a přenesená. Vzhledem k tématu diplomové práce je důležitá především náplň samostatné působnosti obcí. V samostatné působnosti si obce mj. spravovaly obecní jmění, což znamenalo, že obce mohly pod dozorem zemského výboru a za dodržování zákona volně nakládat s věcmi movitými i nemovitými.⁹

V souvislosti se vznikem Československa v roce 1918 byl přijat tzv. recepční zákon č. 11/1918 Sb., který vypracoval A. Rašín. Tímto zákonem byl převzat nejen rakouský a uherský právní řád, ale také rakouská a uherská veřejná správa. Přejata byla tedy jak státní správa, tak samospráva.¹⁰ V období tzv. první republiky byly přijaty dva významné zákony dopadající na obecní samosprávu. Jde o zákon č. 75/1919 Sb., který upravoval obecní volby a zákon č. 76/1919 Sb., kterým byla provedena novela recipovaných obecních zřízení. Druhý uvedený zákon měl dopad i do problematiky hospodaření obcí. Jelikož hospodaření obcí se potýkalo s velkými problémy, byly některé náklady z obcí přesunuty na stát. Jednalo např. o náklady na policii, stavby nebo na udržování cest.¹¹ Jak z výše uvedeného vyplývá, došlo tedy přijetím zákona č. 76/1919 Sb. k omezení obecních samospráv v některých otázkách jejich hospodaření.

Obce se s finančními obtížemi potýkaly i ve dvacátých a třicátých letech minulého století, kdy navíc probíhala ve světě velká hospodářská krize, která problémy obcí s jejich hospodařením ještě prohloubila.

Ve snaze pomoci obcím s jejich hospodařením, byly přijaty tzv. finanční novely. První finanční novela byla přijata v roce 1921. Touto novelou byl obcím poskytnut výnos z některých státních daní. Dále dostaly obce oprávnění ukládat povinnost velkým podnikům přispívat do obecních rozpočtů na náklady, které obcím vznikaly v souvislosti s provozem takových velkých podniků nebo tím, že velký počet zaměstnanců takového podniku v obci bydlel.¹² Jelikož zmíněná opatření nevedla k zlepšení finanční situace obcí, byla přijata v roce 1927 druhá finanční novela. Touto finanční novelou, byly obcím stanoveny limity přírážek k přímým daním. Dále byly nově vytvořeny tzv. vyrovnávací fondy, prostřednictvím kterých měly obce získat finanční prostředky, o které přišly v důsledku nově zavedených limitů. Druhá finanční novela měla ale za následek

⁹ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK, Jan DOBEŠ a Jan JANÁK. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Vyd. 2. Praha: NLN, 2005, s. 300-302.

¹⁰ SCHELLE, Karel et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 91-98.

¹¹ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK, Jan DOBEŠ a Jan JANÁK. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Vyd. 2. Praha: NLN, 2005, s. 376-378.

¹² Tamtéž s. 378.

hlavně zvýšení závislosti obcí na státní správě. Ve snaze možná co nejvíce zabránit tomu, aby obce přistupovaly ke stanovení přírážek k nepřímým daním, byla totiž posílena pravomoc dozorových instancí nařídít zavedení některých dávek a poplatků ze spotřeby nebo zvýšit jejich sazby. To vše mohly učinit kontrolní instituce i bez souhlasu zvoleného obecního zastupitelstva. Dále dohlížely na to, aby se výnosy z těchto dávek nepoužívaly jinak, než k zaplacení obecního dluhu. Dle druhé finanční novely navíc dozorové instituce mohly přezkoumávat rozpočty obcí, a to nejen z hlediska úplnosti a zákonitosti, ale i z hlediska účelnosti. Navíc mohly tyto instituce provádět i v rozpočtech, které byly zastupitelstvy schváleny změny, např. mohly škrtnat tzv. zbytné výdaje.¹³ Jak z výše uvedeného vyplývá, vedla snaha snížit dluhy obecních rozpočtů k tomu, že byla samospráva obcí, především v otázce jejich hospodaření značně omezena.

Jelikož ani druhá finanční reforma nepomohla zlepšit neuspokojivou finanční situaci obcí, byla v roce 1930 přijata tzv. třetí finanční novela. Tato finanční novela jednak navýšila limity přírážek k přímým daním a jednak umožnila kontrolním orgánům zavádět nové obecní dávky a poplatky i proti vůli obecního zastupitelstva. Vedle toho mohly dozorové instituce také škrtnat dle nich nadbytečné výdaje obcí.¹⁴

V roce 1935 byl přijat zákon, který upravoval finanční opatření pro oblast územní samosprávy. Tímto zákonem byly zřízeny tzv. zemské pomocné fondy, ze kterých byly hrazeny úroky i samotné dluhy obcí, které byly nejvíce zasaženy právě vrcholící hospodářskou krizí.¹⁵

V období protektorátu došlo k výraznému potlačení územní samosprávy, včetně té obecní. Tento trend pak vyvrcholil přijetím vládního nařízení v roce 1944, kterým byla zavedena úřednická správa obcí. V praxi fungovala tak, že zemské úřady, popř. ministerstvo vnitra ustanovovaly úředníky, kteří měli pravomoc obecních orgánů.¹⁶

Po roce 1945 k obnovení obecní samosprávy nedošlo. Byl totiž vytvořen nový systém státní správy, který byl založen na existenci soustavy národních výborů. Zpočátku byl sice alespoň formálně zachován rozdíl mezi výkonem státní správy a samosprávy, ale po roce 1948 se staly národní výbory podřízené státnímu

¹³ SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, s. 262.

¹⁴ SCHELLE, Karel et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 146.

¹⁵ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK, Jan DOBEŠ a Jan JANÁK. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Vyd. 2. Praha: NLN, 2005, s. 379.

¹⁶ SCHELLE, Karel et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 162.

centrálnímu plánování. Obce tak přestaly být právnickou osobou, což mj. znamenalo, že přestaly vlastnit majetek.¹⁷ K odstranění systému národních výborů došlo až v roce 1990, kdy byl přijat zákon č. 365/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Tímto zákonem byly obecní národní výbory nahrazeny samosprávnými orgány. Na úrovni okresních národních výborů, byly vytvořeny zákonem č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ve znění pozdějších předpisů, okresní úřady, které však byly orgány státními a krajské národní výbory pak byly zrušeny bez náhrady.¹⁸ Samosprávné vyšší územně samosprávné celky byly zřízeny až mnohem později. Stalo se tak ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů. Skutečně však začaly kraje jako vyšší územně samosprávné celky fungovat až 1. ledna 2003, přičemž podrobně jsou upraveny zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů,¹⁹ ale to již není s ohledem na téma diplomové práce zcela podstatné.²⁰

1.3. Rozpočet obcí – základní charakteristika a funkce

Jedním z nejdůležitějších předpokladů zdárného fungování územního samosprávného celku (obce či kraje), ale také státu je jejich rozpočet. Pojem rozpočet je obtížně definovatelný. Plní totiž dvojí úlohu. Jde o úlohu hospodářskou a úlohu státoprávní. Pokud v konkrétním případě je důležitější hospodářská stránka rozpočtu, můžeme ho definovat jako finanční plán příjmů a výdajů, který je sestavován pro určité období.²¹ Pokud je v konkrétním případě naopak podstatnější státoprávní role rozpočtu, lze ho definovat, jako normativní právní akt.²² Tento normativní právní akt může mít různou právní sílu. Například v případě státního rozpočtu se jedná o zákon, ale u rozpočtu obcí jde o obecně závaznou vyhlášku.

¹⁷JANŠOVÁ, Marie. *Historie územní samosprávy*. [online]. [cit. 2014-10-04]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/historie-uzemni-samosp%20ravy-15359.html?mail>

¹⁸ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 80.

¹⁹ Dále jen „zákon o krajích“.

²⁰ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 132.

²¹ PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Rozpočtové právo*. JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, Petr MRKÝVKA a Ivan TOMAŽIČ. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 69.

²² GRUŇ, Lubomír. *Finanční právo a jeho instituty*. Vyd. 2. Praha: Linde, 2006, s. 49.

Jak v případě územního samosprávného celku, tak v případě státu ho označujeme jako tzv. „veřejný rozpočet“. Je tak označován mj. proto, že plní tři důležité funkce. Jde o funkci alokační, redistribuční a stabilizační.²³

Podstatou alokační funkce je zajišťování těch veřejných statků, jejichž distribuci nelze provést prostřednictvím tržního mechanismu, např. obrana, vnitřní bezpečnost nebo ochrana životního prostředí aj.²⁴ Alokační funkce je na rozdíl od funkce redistribuční a stabilizační důvodem existence tzv. fiskálního federalismu. V praxi to znamená, že vedle rozpočtu státního existují i rozpočty nižší úrovně (v ČR krajské a obecní). Z krajských a obecních rozpočtů jsou pak zajišťovány a financovány některé veřejné statky. Za zakladatele teorie veřejných statků je považován P. A. Samuelson. Jeho definici lze najít v mnoha publikacích týkajících se veřejných financí. P. A. Samuelson uvedl tři znaky veřejného statku. Patří mezi ně: nevylučitelnost ze spotřeby veřejného statku, nulové mezní náklady na spotřebu každého dalšího spotřebitele a nedělitelnost spotřeby a nesoutěživost spotřeby.²⁵ Jako příklad veřejných statků, které obce hradí z obecních rozpočtů, lze uvést např. pouliční osvětlení, veřejná dětská hřiště aj. Výše popsaný proces, kdy je odpovědnost za zajišťování veřejných statků a služeb přenášena na nižší úroveň se nazývá jako tzv. fiskální decentralizace.²⁶ Je tomu tak proto, že pokud budou veřejné statky zajišťovat rozpočty krajské a místní, budou tyto statky lépe odpovídat preferencím obyvatel v daném území, obyvatelé se mohou na jejich zajišťování přímo podílet, např. formou uživatelských poplatků, a je zde také možnost snadnější kontroly.²⁷

Vedle veřejných statků mohou být z rozpočtů obcí financovány i tzv. smíšené veřejné statky. Smíšený veřejný statek je takový statek, kterému chybí některých z výše uvedených znaků veřejného statků, tak jak je uvádí P. A. Samuelson.²⁸ Např. může u smíšeného veřejného statku chybět znak nedělitelnosti. Pak je možné smíšený veřejný statek rozdělit mezi individuální

²³ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 98-99.

²⁴ PAVLÁSEK, Vlastimil a Pavlína HEJDUKOVÁ. *Veřejné finance a daně v České republice*. Vyd.2. Plzeň: Nava, 2011, s. 23.

²⁵ Např. LAJTKEPOVÁ, Eva. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. Vyd. 1. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2013, s. 14.

²⁶ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů*. Vyd. 2. Praha: GRADA Publishing, 2009, s. 44.

²⁷ Tamtéž.

²⁸ URBÁNEK, Václav. *Financování sektorových politik*. OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Vyd. 1. Praha: Grada Publishing, 2010, s. 110.

spotřebitele.²⁹ Jako příklad lze uvést divadelní představení pořádané obcí v kulturním domě, jehož kapacita je omezena.

Cílem redistribuční funkce je dosáhnout rovnosti mezi jednotlivci. Tato funkce je zajišťována především prostřednictvím státního rozpočtu, a používány jsou k tomu zejména progresivní daně.³⁰

Stabilizační funkce rozpočtu spočívá v tom, že je využíván k ovlivnění ekonomického vývoje. Slouží k tomu především progresivní daně, kdy hovoříme o tom, že fungují jako tzv. „vestavěné stabilizátory“³¹ a veřejné výdaje, kdy za účelem podpory růstu ekonomiky mohou být veřejné výdaje zvýšeny.³² Stabilizační funkce je doménou státního rozpočtu. Má-li totiž stabilizační funkce správně fungovat, je potřeba ji provádět na centrální úrovni, aby byla zavedena jednotně pro celé území státu.

Z výše uvedených důvodů plní tedy obecní rozpočet především funkci alokační.

Jak je již výše uvedeno, v České republice neexistuje pouze jediný rozpočet, a to ten státní. V České republice existuje zmíněný princip fiskální decentralizace, kdy jsou veřejné statky financovány nejen ze státního rozpočtu, ale i z rozpočtů krajů a obcí. Rozpočtovou soustavou se pak rozumí soustava veřejných rozpočtů (popř. i dalších rozpočtových fondů) a soustava rozpočtových vztahů, která existuje mezi veřejnými rozpočty.³³ V České republice je tedy rozpočtová soustava tvořena zejména státním rozpočtem, rozpočty územně samosprávných celků (krajů a obcí), rozpočty dobrovolných svazků obcí, rozpočty příspěvkových organizací zřizované státem nebo územně samosprávnými celky a mimorozpočtovými peněžními fondy (státními fondy a mimorozpočtové peněžní fondy obcí a krajů).³⁴

²⁹ HAMERNÍKOVÁ, Bojka. *Veřejné statky*. HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance*. Vyd. 2. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 59.

³⁰ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 74.

³¹ V období ekonomického poklesu dochází mj. ke snižování mezd, daňoví poplatníci se dostávají do pásem s nižším zdaněním. Důsledkem toho, odvádí státu méně finančních prostředků z daní. Tyto finanční prostředky mohou poplatníci použít na spotřebu, čímž dochází k podpoře ekonomického růstu. Daně jako vestavěné stabilizátory, fungují samozřejmě i opačně.

³² TOMÁŠKOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 31.

³³ MARKOVÁ, Hana. *Obecná problematika rozpočtového práva*. BAKEŠ, Milan et al. *Finanční právo*. Vyd. 5. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 107.

³⁴ PEKOVÁ, Jitka. *Financování veřejné správy a veřejného sektoru, úloha finančního managementu*. PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. *Veřejný sektor - řízení a financování*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 190-191.

Vzhledem k tématu diplomové práce je dále pozornost zaměřena jen na obecní rozpočet. Obecní rozpočet je možné definovat jako decentralizovaný peněžní fond, ve kterém jsou shromažďovány příjmy obce, které jsou používány na financování veřejných a smíšených veřejných statků. Příjmy může obec získávat z vlastních zdrojů nebo na základě přerozdělování v rozpočtové soustavě.³⁵

Problematika obecního rozpočtu je upravena v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Tento zákon v ust. § 2 stanoví, že rozpočet obce, je finančním plánem, dle kterého se řídí finanční činnost obce. Obecní rozpočet je schvalován na rozpočtový rok, kterým je dle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů rok kalendářní.³⁶

Jak již výše v diplomové práci uvedeno, schvalování obecního rozpočtu patří do samostatné působnosti obcí. Ve věcech samosprávy pak přísluší rozhodovat zastupitelstvu obce, což vyplývá již z ust. čl. 101. odst. 1 Ústavy. Na tento článek pak dále navazuje ust. § 84 zákona o obcích, kde je mj. stanoveno, že zastupitelstvo obce v samostatné působnosti schvaluje rozpočet obce.³⁷ K této problematice se vyjádřil i Nejvyšší soud ve svém usnesení z roku 2006. V tomto případě šlo o to, že zastupitelstvo obce schválilo v roce 2002 rozpočet obce, ve kterém byla vyčleněna částka 8.400.000 Kč na výstavbu vodovodu. Na základě výsledků vyhlášeného výběrového řízení pak starosta obce uzavřel s hotovitelem smlouvu o dílo, ve které byla stanovena celková cena realizace díla 8.190.000 Kč. Po pěti dnech od uzavření smlouvy o dílo uzavřel starosta obce s hotovitelem dodatek k této smlouvě, kterým byla smlouva o dílo změněna. Změna se týkala pouze ceny díla. Byla stanovena nová cena 9.236.108,70 Kč. Nejvyšší soud ve svém usnesení konstatoval, že tímto jednáním mj. starosta obce porušil ust. § 84 odst. 2 zákona o obcích, dle kterého je zastupitelstvu obce vyhrazeno schvalovat rozpočet obce. Schválený rozpočet pak vyjadřuje vůli zastupitelstva jako nejvyššího orgánu v použití finančních prostředků obce. Z uvedeného vyplývá závaznost rozpočtu obce pro ostatní orgány obce, tedy i pro starostu.³⁸

³⁵ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů*. Vyd. 2. Praha: GRADA Publishing, 2009, s. 57.

³⁶ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012, s. 66.

³⁷ MATRASOVÁ, Eva a Václav ŠLAUF. *Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů: s komentářem*. Vyd. 2. Praha: Polygon, 2003, s. 118-120.

³⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. října 2006, sp. zn. 7 Tdo 1105/2006. [online]. [cit. 2014-11-08]. Dostupné z: http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/2D7D575312224193C1257A4E0064F402?openDocument&Highlight=0,

Rozpočet obce je schvalován na základě rozpočtového výhledu, který stejně jako rozpočet obce upravuje zákon o rozpočtových pravidlech. Rozpočtový výhled obsahuje údaje o předpokládaných příjmech a výdajích, dlouhodobých závazcích a pohledávkách obce, finančních zdrojích dlouhodobě realizovaných záměrech obce. Rozpočtový výhled je sestavován na období dvou až pěti let.³⁹

Obecní rozpočet by měl být schválen před 1. lednem rozpočtového roku. Pokud se tak nestane, řídí se hospodaření obce dle pravidel tzv. rozpočtového provizoria. Pravidla rozpočtového provizoria určuje zastupitelstvo obce.⁴⁰ Zastupitelstvo obce zpravidla rozhodne o tom, že do doby schválení rozpočtu obce se bude hospodařit dle rozpočtu z minulého rozpočtového roku nebo dle dosud neschváleného, ale sestaveného rozpočtu.⁴¹

Schválený obecní rozpočet může být zastupitelstvem obce během rozpočtového roku měněn. Děje se tak prostřednictvím tzv. rozpočtového opatření. Změny obecního rozpočtu mohou být činěny jen z taxativně uvedených důvodů v ust. § 16 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Mezi tyto důvody patří: změna právních předpisů, které ovlivňují výši příjmů a výdajů obce, organizační změny, změny skutečností, které objektivně ovlivňují příjmy a výdaje obce.⁴²

Zastupitelstvo obce schvaluje dle ust. § 84 odst. 2 zákona o obcích rovněž závěrečný účet obce. Ten obecní zastupitelstvo schvaluje po skončení rozpočtového roku. V závěrečném účtu jsou obsaženy údaje o hospodaření obce během uplynulého rozpočtového roku.⁴³

Jak z výše uvedené definice obecního rozpočtu vyplývá, obsahuje obecní rozpočet přehled o příjmech a výdajích obce. Ve vyhlášce Ministerstva financí České republiky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů⁴⁴ je obsaženo jednotné třídění těchto příjmů a výdajů pro rozpočty všech obcí v České republice. Toto třídění je závazné nejen pro rozpočty obcí, ale pro celou rozpočtovou soustavu. Je tomu tak mj. z důvodu přehlednosti, sumarizace

³⁹ LAJTKEPOVÁ, Eva. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. Vyd. 1. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2013, s. 87.

⁴⁰ PETEROVÁ, Helena. *Rozpočet a závěrečný účet - tvorba, zveřejnění, třídění a změny*. [online]. [cit. 2014-10-18]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6544273>

⁴¹ LAJTKEPOVÁ, Eva. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. Vyd. 1. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2013, s. 87.

⁴² KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012, s. 67.

⁴³ BŘEŇ, Jan. *Rozpočet a závěrečný účet obce*. [online]. [cit. 2014-10-18]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6538099>

⁴⁴ Dále jen „vyhláška o rozpočtové skladbě“.

příjmů a výdajů za celou rozpočtovou soustavu, analýzy příjmů a výdajů v rozpočtové soustavě aj.⁴⁵

1.4. Příjmy obecních rozpočtů

Příjmy obcí je možné rozdělit na příjmy nenávratné a návratné. Toto dělení není sice ve vyhlášce o rozpočtové soustavě přímo uvedeno, ale na základě tohoto rozdělení se snadno analyzuje hospodaření obce.⁴⁶ S ohledem na téma diplomové práce je pozornost dále zaměřena právě na toto dělení obecních příjmů a výdajů.

1.4.1. Nenávratné příjmy obcí

Nenávratné příjmy jsou hlavním zdrojem financování lokálních veřejných a smíšených statků. Můžeme je rozdělit na daňové příjmy, nedaňové příjmy (např. příjmy z výnosu obecního majetku) a dotace, které mohou být poskytovány z národních i evropských zdrojů.⁴⁷

1.4.1.1. Daňové příjmy

Daňové příjmy obcí mohou mít formu sdílených nebo svěřených daní. Rozdíl lze spatřovat v přítomnosti či nepřítomnosti daňové pravomoci obcí. V případě daní sdílených je daňová pravomoc obcí minimální. Na základě zákona o rozpočtovém určení daní je předem stanovený podíl obcí na celostátně vybíraných sdílených daních.⁴⁸ Mezi sdílené daně v České republice patří: daň z přidané hodnoty, daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, daň z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti, srážková daň z příjmů fyzických osob a daň z příjmů právnických osob.⁴⁹ Výše podílů, kterými se obce v České republice podílejí na výnosu z uvedených daní, je stanovena v ust. § 4

⁴⁵ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolter Kluwer Česká republika, 2011, s. 222.

⁴⁶ Tamtéž s. 110.

⁴⁷ PILNÝ, Jaroslav. *Hospodaření s majetkem obcí. Obec a finance*. Praha: Triada, 2014, roč. 19, č. 1, s. 38.

⁴⁸ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů*. Vyd. 2. Praha: GRADA Publishing, 2009, s. 80-81.

⁴⁹ ELIÁŠ, Antonín. *Rozpočtové určení daní - novelizace zákona se stává předmětem polemiky*. [online]. [cit. 2014-10-08]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6516121>

zákonu o rozpočtovém určení daní.⁵⁰ Takto stanovené podíly na jednotlivých uvedených daních se pak rozdělují mezi konkrétní obce na základě tzv. nederivačního principu. Zatímco u derivačního principu se výnos z daní vrací do území, ve kterém vznikl, nederivační princip tuto zásadu neuznává. V případě nederivačního principu je výnos z daní rozdělován na základě jiného kritéria.⁵¹ V ČR je v současnosti takových kritérií několik. Upraveny jsou v ust. § 4 zákona o rozpočtovém určení daní. Jedná se o tato kritéria: počet obyvatel v obci, rozloha katastrálního území obce, počet dětí navštěvujících mateřské školy a počet žáků navštěvujících základní školy, které obec zřizuje a tzv. přepočítací koeficienty.⁵² Konkrétní výše takto stanoveného podílu na výnosu z výše uvedených sdílených daní je pak pro každou obec stanovená zvlášť v příloze k vyhlášce č. 186/2014 Sb., o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

V případě daní svěřených je pravomoc obcí širší. V České republice je tento druh svěřených daní představován především daní z nemovitých věcí.⁵³ Od roku 2008 mají totiž obce pravomoc rozhodovat o fakultativním použití tzv. místního koeficientu ve výši 2, 3, 4, nebo 5. O jeho zavedení rozhoduje zastupitelstvo obce vydáním obecně závazné vyhlášky.⁵⁴ Co se týče otázky přerozdělování výnosu z této daně mezi jednotlivé obce, je zde uplatňován tzv. derivační princip. Dle ust. § 4 zákona o rozpočtovém určení daní je totiž příjemcem této daně ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází. Daň z nemovitých věcí představuje tedy v České republice pro obce významný způsob ovlivnění svých daňových příjmů. Žádná jiná daň jim nic takového, jak z výše uvedeného vyplývá, neumožňuje.

Mezi daňové příjmy obcí jsou v České republice na základě rozpočtové skladby řazeny i místní a správní poplatky,⁵⁵ ačkoliv ne vždy naplňují všechny znaky daní, tak jak jsou v odborné literatuře definovány. Daň lze definovat jako

⁵⁰ Pro úplnost jsou uvedeny v příloze č. 1 diplomové práce.

⁵¹ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů*. Vyd. 2. Praha: GRADA Publishing, 2009, s. 81.

⁵² *Vláda schválila návrh novely zákona o rozpočtovém určení daní*. [online]. [cit. 2014-10-08]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6547204>

⁵³ SEDMIHRADSKÁ, Lucie. *Fiskální pravomoci obcí a koeficienty daně z nemovitosti. Obec a finance*. Praha: Triada, 2010, roč. 15, č. 2, s. 12.

⁵⁴ VANČUROVÁ, Alena, Lenka LÁCHOVÁ. *Daňový systém ČR 2010*. Praha: 1. VOX, s. 329.

⁵⁵ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 195.

povinné, nenávratné, neúčelové, neekvivalentní platby do veřejného rozpočtu.⁵⁶ Např. u místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů chybí totiž neekvivalentnost. U správních poplatků je pak absence neekvivalentnosti ještě zřetelnější. Na druhou stranu je v literatuře uváděn důvod, pro který jsou správní poplatky řazeny mezi daňové příjmy. Jde o to, že výše správních poplatků není stanovovaná individuálně dle výše nákladů v každé obci zvlášť, ale jsou stanovovány sazebníkem (viz. dále) pro celé území České republiky.⁵⁷

Místní poplatky upravuje zákon o místních poplatcích. Jedná se o zvláštní druh platby, který se hradí obcím. Zákon o místních poplatcích v ust. § 1 obsahuje taxativní výčet osmi místních poplatků, které obec může zavést. Např. může být zaveden poplatek ze psů, poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt, poplatek ze vstupného a další.⁵⁸ Co se týče možnosti obcí ovlivňovat výši místních poplatků, je omezena zákonem o místních poplatcích. Tento zákon totiž u každého místního poplatku, který připouští, stanovuje i jeho maximální sazbu.

Správní poplatky jsou upraveny v zákoně o správních poplatcích. Obce tyto poplatky vybírají při výkonu přenesené působnosti za provedené správní úkony. Výše správních poplatků je uvedena v sazebníku, který je přílohou zákona o správních poplatcích.⁵⁹ Z uvedeného vyplývá, že obec nemá možnost svým rozhodnutím měnit výši správních poplatků, jelikož ty jsou stanoveny zákonem. Obec si tak jejich změnou nemůže zvýšit své příjmy.

1.4.1.2. Nedaňové příjmy

Mezi nedaňové příjmy obcí bývají řazeny zejména příjmy z vlastního podnikání, uživatelské poplatky, příjmy z pokut, dary, výnosy z veřejných sbírek.⁶⁰

⁵⁶ JÁNOŠÍKOVÁ, Petra. *Rozpočtové právo*. JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, Petr MRKÝVKA a Ivan TOMAŽIČ. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 287.

⁵⁷ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolter Kluwer Česká republika, 2011, s. 465-466.

⁵⁸ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012, s. 167-168.

⁵⁹ HENDRYCH, Dušan et al. *Právní slovník*. Vyd. 3. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 743.

⁶⁰ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolter Kluwer Česká republika, 2011, s. 467.

Zatímco v případě daňových příjmů je možnost obcí ovlivňovat jejich výši značně omezena, v případě nedaňových příjmů je tato možnost obcí mnohem větší.⁶¹

Do skupiny příjmů z vlastního podnikání patří zejména příjmy z podílů na zisku podniků s majetkovou účastí obcí, příjmy z pronájmu či prodeje majetku obcí nebo příjmy z obchodování s cennými papíry.⁶² Ačkoliv by se mohlo zdát, že tato skupina příjmů může hrát významnou roli v rozpočtech obcí, není tomu tak zcela. Musíme totiž vycházet z toho, že hlavním cílem by nemělo být při podnikání obcí dosahování zisku, tak jako u jiných podnikatelských subjektů, ale uspokojování potřeb občanů, což však nezabývá obec povinností nakládat se svým majetkem účelně a hospodárně. Obce by tedy neměly při své podnikatelské činnosti, přestože jejím prostřednictvím zajišťují svým obyvatelům veřejné či smíšené statky, dosahovat výrazné ztráty. Je nezbytné, aby obce nelezly vyvážený vztah mezi zabezpečováním veřejných a smíšených statků a snahou dosahovat při podnikání zisku.⁶³

Co se týče příjmu obcí z prodeje či z pronájmu majetku, závisí jeho výše na tom, jaký majetek obec vlastní a jak je kvalitní. Za nejvýznamnější majetek obcí jsou považovány pozemky. V posledních letech obce získávají příjmy z pozemků prostřednictvím tzv. partnerství soukromého a veřejného sektoru. Jde o to, že obce zpravidla poskytnou na realizaci určitého projektu pozemky, popř. infrastrukturu a soukromý partner hradí stavební náklady a správu. Obce pak v závislosti na úspěšnosti projektu získávají příjmy z nájemného.⁶⁴ U uvedeného způsobu získávání finančních prostředků se jeví perspektivnější spíše pronájem (zvláště u pozemků). Pokud totiž obec všechny své lukrativní pozemky prodá, bude v budoucnu tento způsob příjmu značně omezen. V případě pronájmu toto riziko pochopitelně odpadá.

Pokud by se obec rozhodla získat finanční prostředky prostřednictvím obchodování s cennými papíry, je potřeba nejprve volných finančních prostředků na nákup cenných papírů. Nutné jsou rovněž dostatečně kvalifikovaní pracovníci obce, kteří obchodování s cennými papíry obstarají. Obec může sice využít služeb

⁶¹ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů*. Vyd. 2. Praha: GRADA Publishing, 2009, s. 94.

⁶² Tamtéž s. 95.

⁶³ BŘEŇ, Jan. *Hospodaření obce*. [online]. [cit. 2014-10-12]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6415440>

⁶⁴ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů*. Vyd. 2. Praha: GRADA Publishing, 2009, s. 95.

některého zprostředkovatele, avšak tomu je potřeba za poskytnuté služby zaplatit odměnu, čímž si obec snižuje výnos z obchodování s cennými papíry.⁶⁵ Z uvedených důvodů nelze očekávat, že by se jednalo o častý způsob navyšování příjmů obcí. Spíše než u malých obcí připadá pravděpodobně v úvahu u obcí větších.

Uživatelské poplatky se od místních a správních poplatků liší tím, že je obce vybírají na základě svého uvážení při poskytování smíšených statků.⁶⁶ Zákon nestanovuje tedy povinnost obcím uživatelské poplatky vybírat. V žádném zákoně není obsažen jejich výčet nebo maximální sazby, tak je tomu u místních poplatků.

Jak příjem z pokut, tak příjmy z darů či veřejných sbírek jsou příjmy spíše doplňkové. Všechny tyto příjmy mají společné to, že je poměrně těžké je plánovat.⁶⁷

1.4.1.3. Dotace

Třetí skupinou nenávratných příjmu obcí jsou dotace, které jsou po daňových příjmech druhým nejvýznamnějším zdrojem příjmů obcí.⁶⁸ Dotace je možné definovat jako poskytování finančních prostředků, které je zpravidla bez právního nároku.⁶⁹ V případě dotací obcí však může jít o dotace nárokové i nenárokové. Nárokové dotace jsou určeny na financování veřejných statků a služeb. Obce o ně nemusejí zvláště žádat. O nenárokové dotace se musejí obce ucházet a musí splnit stanovené podmínky, aby je získaly. Jedním ze základních třídění dotací je také třídění na dotace účelové a neúčelové. Účelové dotace jsou poskytovány obcím na určitý účel. Přičemž může být vyžadována finanční spoluúčast obce na financování určitého účelu nebo nemusí. Nesmí být tedy užity na jiný účel, než na který byly poskytnuty. Dále je možné dotace rozdělit na běžné a kapitálové. Běžné dotace jsou obcím poskytovány na úhradu běžných potřeb. Kapitálové dotace jsou pak určeny na úhradu investičních potřeb.⁷⁰

⁶⁵ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolter Kluwer Česká republika, 2011, s. 469.

⁶⁶ ŠIROKÝ, Jan. *Daňové teorie: s praktickou aplikací*. Vyd. 2. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 215.

⁶⁷ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolter Kluwer Česká republika, 2011, s. 471-473.

⁶⁸ ELIÁŠ, Antonín. *Dotace obcím – jejich struktura a využití*. [online]. [cit. 2014-10-13]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6448273>

⁶⁹ HENDRYCH, Dušan et al. *Právní slovník*. Vyd. 3. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 176.

⁷⁰ LAJTKEPOVÁ, Eva. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. Vyd. 1. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2013, s. 89-90.

Obce mohou dotace získávat ze státního rozpočtu. Největší objem dotací plyne obcím ze státního rozpočtu na výkon státní správy. Tyto dotace jsou nárokové a jejich objem a struktura je schvalována při schvalování státního rozpočtu. Dále mohou obce na základě žádosti získávat dotace z rozpočtových kapitol některých ministerstev nebo z některých státních fondů. V těchto případech jde o dotace nenárokové.⁷¹ Dotace mohou prostřednictvím strukturálních fondů EU získávat obce i z rozpočtu Evropské unie.⁷²

1.4.2. Návrtné příjmy obcí

Návrtné příjmy jsou takové příjmy, které na rozdíl od nenávrtných příjmů obce musí vrátit zpět tomu, od koho je získaly.⁷³ Patří mezi ně především úvěry, příjmy z emise dluhopisů, návratné půjčky a finanční výpomoci od jiných subjektů než bank.⁷⁴

1.4.2.1. Bankovní úvěry

Právní úprava úvěru je obsažena v občanském zákoníku. Úvěrem se rozumí poskytnutí peněžních prostředků jedním subjektem (v tomto případě bankou) jinému subjektu (v tomto případě obci) za odměnu. Odměnou je pak úrok. Děje se tak na principu návratnosti.⁷⁵ Obec tedy musí peněžní prostředky v dohodnuté lhůtě bance vrátit a zaplatit dohodnutý úrok. Nejčastěji bývá dohodnuto tzv. anuitní splácení, což znamená, že úvěr a úrok je splácen v pravidelných splátkách.⁷⁶

⁷¹ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 196-197.

⁷² HARTMANN, Igor, David ŠKORŇA a Helena OJČÍKOVÁ. *Dotacní tituly EU pro obce, svazky obcí, organizace zřizované a zakládáné obcemi v programovacím období 2007-2013* [online]. Vyd. 1. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2009, s. 7. [cit. 2014-10-14]. ISBN 978-80-87147-22-1. Dostupné z: http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/588954db-7d6f-4fec-a801-1dc7d9f6946e/Dotacni_tituly_pro_obce_a-2007-2013_v1-2_Final-v_588954db-7d6f-4fec-a801-1dc7d9f6946e.pdf

⁷³ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů*. Vyd. 2. Praha: GRADA Publishing, 2009, s. 79.

⁷⁴ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolter Kluwer Česká republika, 2011, s. 267.

⁷⁵ SCHLOSSBERGER, Otakar. *Úvěr*. RABAN, Přemysl. *Občanské právo hmotné: relativní majetková práva*. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2013, s. 235.

⁷⁶ Tamtéž, s. 238.

Velmi často banky vyžadují zajištění dluhu obce. Častým způsobem zajištění bývá zřízení zástavního práva k nemovitým věcem. Pokud je tedy jako zajišťující institut zřízeno zástavní právo, může zástavní věřitel (v tomto případě banka) uspokojit svou pohledávku zpeněžením zástavy, pokud dlužník (v tomto případě obec) svůj dluh řádně a včas nesplatí.⁷⁷ Obec by proto měla být obezřetná, pokud zástavní právo ke svým nemovitým věcem zřizuje. Zvláště nebezpečné je pak zejména situace, kdy obec zřídí zástavní právo k nemovité věci, která slouží jako zdroj veřejného statku.⁷⁸ Kdyby totiž obec v důsledku zpeněžení takové nemovité věci o ni přišla, nemohla by dál veřejný statek zajišťovat. Jako příklad lze uvést situaci, kdyby obec zřídila zástavní právo k budově základní školy.

1.4.2.2. Emise dluhopisů

Obce mohou získat peněžní prostředky také prostřednictvím emise dluhopisů. Právní úpravu dluhopisů nalezneme v zákoně o dluhopisech. Dluhopis je možné definovat jako cenný papír nebo zaknihovaný cenný papír, se kterým je spojeno právo na zaplacení určité dlužné částky emitentem dluhopisu. S dluhopisem mohou být spojeny také další práva, která jsou uvedena v emisních podmínkách dluhopisu⁷⁹

Dluhopisy, které emitují obce, jsou označovány jako tzv. komunální dluhopisy.⁸⁰ K emisi komunálních dluhopisů potřebují obce dle ust. § 27 odst. 2 zákona o dluhopisech souhlas Ministerstva financí ČR. Až do konce srpna 2012 dávala souhlas s emisí dluhopisů Česká národní banka. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 172/2012 Sb., kterým se mění zákon o dluhopisech a některé další zákony byla tato změna provedena z toho důvodu, že smyslem dohledu nad emisí komunálních dluhopisů není ochrana fungování finančního trhu, nýbrž zajistit udržitelnost veřejných rozpočtů. Dle uvedené důvodové zprávy Ministerstvo financí ČR před udělením souhlasu s emisí komunálních dluhopisů posuzuje zadluženost obce a její schopnost dostát svým závazkům, které ji vyplývají z emise dluhopisů, účel emise dluhopisů a splatnost dluhopisů. Doba splatnosti

⁷⁷ RICHTER, Tomáš. *Zástavní právo*. SPÁČIL, Jiří. *Občanský zákoník: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 1067-1068.

⁷⁸ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolter Kluwer Česká republika, 2011, s. 276.

⁷⁹ Ust. § 2 zákona o dluhopisech.

⁸⁰ REJNUŠ. *Finanční trhy*. Vyd. 4. Praha: GRADA Publishing, 2014, s. 417.

dluhopisů přitom nesmí být delší jak 15 let. Ust. § 27 odst. 3 zákona o dluhopisech je omezen také účel emise komunálních dluhopisů. Takto peněžní prostředky lze užít pouze na investice do dlouhodobého hmotného majetku sloužícího k zajištění působnosti obce, k odstranění škody, které byly způsobeny živelnou pohromou nebo na financování projektů, které jsou spolufinancovány z prostředků EU. Na základě těchto provedených změn zákona o dluhopisech, lze dojít k závěru, že si zákonodárce uvědomoval rostoucí nebezpečí zadluženosti územních samosprávných celků, mj. tedy i obcí. V uvedených opatřeních lze tak spatřovat snahu regulovat zadluženost obcí v České republice.

1.4.2.3. Návrtné půjčky a finanční výpomoci od jiných subjektů

Může se jednat o půjčky a finanční výpomoci, které poskytují obcím subjekty, které jsou součástí výše uvedené rozpočtové soustavy v České republice. Jejich velkou výhodou je to, že jsou zpravidla bezúročné. Na rozdíl od úvěrů či komunálních dluhopisů tak obcím nevznikají další velké náklady. Obce na tyto finanční prostředky však nemají ze zákona právní nárok.⁸¹

1.5. Výdaje obecních rozpočtů

Stejně jako příjmy obecních rozpočtů, je možné také výdaje dle různých hledisek třídit. Významné je členění dle ekonomického hlediska, dle kterého se třídí výdaje na běžné a kapitálové. Běžné výdaje jsou výdaje, které se každoročně opakují a financují se z nich běžné potřeby v určitém rozpočtovém roce. Jako příklad lze uvést např. výdaje na platy zaměstnanců obce, nákupy energií, nájemné apod.⁸²

Z kapitálových výdajů jsou financovány dlouhodobé investiční potřeby. Typicky se jedná o obecní infrastrukturu. Např. lze tak mezi kapitálové výdaje řadit výdaje na místní komunikace, kanalizace, vodovod apod. Mezi kapitálové výdaje jsou řazeny rovněž výdaje na nákup cenných papírů apod.⁸³

⁸¹ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolter Kluwer Česká republika, 2011, s. 267.

⁸² PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů*. Vyd. 2. Praha: GRADA Publishing, 2009, s. 212.

⁸³ BŘEŇ, Jan. *Rozpočet a závěrečný účet obce*. [online]. [cit. 2014-10-19]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6538099>

Mezi další hlediska třídění výdajů obce patří např. hledisko rozpočtové skladby. Dle tohoto hlediska se třídí výdaje rovněž na běžné a kapitálové. Jedná se o třídění, které je pro obce závazné a upraveno je ve vyhlášce o rozpočtové skladbě. Vyhláška pak obsahuje i podrobné členění běžných a kapitálových výdajů.⁸⁴

Dále je možné obecní výdaje členit např. dle rozpočtového plánování na výdaje plánované a neplánované. Dalším možným členěním výdajů obcí je pak např. členění dle charakteru infrastruktury na výdaje na ekonomickou infrastrukturu (např. provoz a údržba veřejných komunikací, osvětlení apod.) a výdaje na sociální infrastrukturu (např. vzdělání, výstavba a provoz sociálních zařízení apod.).⁸⁵

Za pozornost stojí rovněž rozdělení výdajů dle působnosti obce. Jde tedy o dělení výdajů na samostatnou působnost a přenesenou působnost obce. Jak je výše v diplomové práci u problematiky dotací uvedeno, dostávají obce na výkon přenesené působnosti nárokové dotace. Nárok na tyto dotace vyplývá z ust. § 62 zákon o obcích, ve kterém je uvedeno, že obce dostávají ze státního rozpočtu příspěvek na výkon přenesené působnosti.

Celková výše tohoto příspěvku je stanovena každoročně v zákoně o státním rozpočtu. Způsob výpočtu výše příspěvku pro každou obec určuje Ministerstvo financí ČR. Jeho konkrétní výše pro každou obec je pak uvedena v příloze k zákonu o státním rozpočtu. Ministerstvo financí ČR uvádí, že příspěvek je určen na částečnou úhradu výdajů, které obcím vznikají v souvislosti s výkonem přenesené působnosti. Dále uvádí, že obce k úhradě výdajů na přenesenou působnost mají používat i jiné své příjmy, např. příjmy ze správních poplatků, příjmy z pokut nebo i daňové příjmy.⁸⁶ Mezi obcemi a Ministerstvem financí ČR existuje dlouhodobý spor o výši uváděného příspěvku na výkon přenesené působnosti.⁸⁷

Z uvedeného tedy plyne, že obce musí částečně hradit výkon přenesené působnosti, který byl na obce různými zákony přenesen, ačkoliv obce výkon takto přenesené působnosti odmítnout nemohou. Je pochopitelné, že z tohoto důvodu se

⁸⁴ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů*. Vyd. 2. Praha: GRADA Publishing, 2009, s. 212-213.

⁸⁵ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolter Kluwer Česká republika, 2011, s. 280-284.

⁸⁶ *Příspěvek na výkon státní správy*. [online]. [cit. 2014-10-19]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-ouvs-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>

⁸⁷ Tamtéž.

z jejich strany ozývají stále hlasy o navýšení státního příspěvku na výkon přenesené působnosti. Výdaje, které totiž s výkonem přenesené působnosti mají, by mohly užít na úhradu výdajů těch veřejných statků, které zajišťují v samostatné působnosti, a o kterých si obce samy mohou rozhodnout.

2. Zadluženost obcí v České republice

Obce hospodaří dle zastupitelstvem schváleného rozpočtu. Zastupitelstvo obce by dle ust. § 4 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech mělo zpravidla schvalovat rozpočet jako vyrovnaný. Vyrovnaný je takový rozpočet, ve kterém se příjmy a výdaje rovnají. Pokud příjmy převyšují výdaje, jedná se o rozpočet přebytkový. Takový rozpočet může být dle ust. § 4 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech schválen, pokud některé příjmy daného roku mají být užity až v následujících letech nebo jsou určeny ke splácení jistin úroků z předchozích let. Naproti tomu o schodkový (deficitní) rozpočet jde v případě, kdy výdaje převyšují příjmy. Takový rozpočet může zastupitelstvo dle ust. § 4 odst. 5 schválit pouze tehdy, pokud je možné schodek uhradit z finančních prostředků přebývajících z minulých let, nebo půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí či emisí komunálních dluhopisů, které jsou však již smluvně zajištěny.

2.1. Analýza zadluženosti obcí

V posledních letech hospodaří obce v České republice dle schodkových rozpočtů, což se projevuje v nárůstu zadlužení obcí.⁸⁸ Jak je totiž výše uvedeno, musí obce schodek z nějakých finančních prostředků uhradit. Jde často o návratné příjmy (úvěry, komunální dluhopisy, přijaté finanční výpomoci). Vývoj zadluženosti obcí od roku 1993 do roku 2013 je uveden v následující tabulce.⁸⁹

⁸⁸ DVOŘÁKOVÁ, Petra a Robert JAHODA. *Účinnost regulace zadluženosti municipalit v ČR*. [online]. [cit. 2014-10-22]. Dostupné z: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/Do_1470.pdf

⁸⁹ Vývoj zadluženosti obcí je zobrazen jen do roku 2013, jelikož Ministerstvo financí ČR zobrazuje na svých internetových stránkách tyto údaje za předchozí kalendářní rok až v měsíci září či říjen následujícího kalendářního roku. Ze stejného důvodu je nejnovější údaj z roku 2013 i v následujících tabulkách.

Tabulka č. 1 Vývoj zadluženosti obcí v ČR v mld. Kč v letech 1993 - 2013

Rok	Výše dluhu	Rok	Výše dluhu
1993	3,4	2004	74,8
1994	14,3	2005	79
1995	20,3	2006	80,9
1996	28,3	2007	79,2
1997	34,4	2008	80,1
1998	39	2009	80,6
1999	40	2010	83,3
2000	41	2011	82,4
2001	48,3	2012	90
2002	55,8	2013	92,2
2003	70,4		

Zdroj dat: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu/2007/zadluzenost-uzemnich-celku-2007-940> a <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu/2013/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu-v-roce-201-17755>, vlastní zpracování

V uvedené tabulce je obsažen vývoj zadluženosti všech obcí v ČR od roku 1993. Zatímco od roku 1993 do roku 2003 narostl dluh obcí přibližně o 67 mld. Kč, za posledních 9 let se tempo růstu zadluženosti obcí zpomalilo, když narostlo bezmála o dalších 22 mld. Kč. V roce 2013 dosáhla zadluženost obcí 92,2 mld. Kč.

Důvod proč se obce od počátku 90. let minulého století začaly zadlužovat lze spatřovat v jejich novém postavení. Začaly totiž existovat jako územní samosprávné celky, které si své záležitosti řeší samostatně. Dle ust. § 2 odst. 2 obec mj. pečuje o rozvoj svého území a potřeby svých občanů.⁹⁰ Obce se pak od roku 1993 začaly získávat finanční prostředky na nápravu zanedbané infrastruktury prostřednictvím navrtných příjmů obcí, tedy zejména prostřednictvím úvěrů, emise komunálních dluhopisů a návratné půjčky a finanční výpomoci.⁹¹ Struktura zadluženosti obcí je uvedena v následující tabulce.

⁹⁰ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012, s. 19-20.

⁹¹ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů*. Vyd. 2. Praha: GRADA Publishing, 2009, s. 191.

Tabulka č. 2 Struktura zadluženosti obcí v ČR v mld. Kč v letech 1993 - 2013

Rok	Úvěry	Komunální dluhopisy	Přijaté návratné finanční výpomoci	Rok	Úvěry	Komunální dluhopisy	Přijaté návratné finanční výpomoci
1993	2,5		0,9	2004	38,5	23,9	12,4
1994	4,9	7,6	1,8	2005	43,7	23,5	11,8
1995	8,7	8,5	3,1	2006	47,1	22,9	10,9
1996	11,6	11,9	4,8	2007	46,7	22,6	9,9
1997	13,5	13,2	7,7	2008	47,4	22,7	10
1998	18	11,9	9,1	2009	55,8	14,7	10,1
1999	17,6	10,9	11,5	2010	59,9	15,8	7,6
2000	18,4	10,1	12,5	2011	60,9	14	7,5
2001	22,6	13,3	12,4	2012	68,3	13,8	7,9
2002	27,3	15,9	12,6	2013	68,8	15	8,4
2003	35,2	21,7	13,5				

Zdroj dat: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu/2007/zadluzenost-uzemnich-celku-2007-940> a <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu/2013/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu-v-roce-201-17755>, vlastní zpracování

Jak můžeme z tabulky zjistit, řešily obce v letech 1993 – 2013 nedostatek finančních prostředků zejména prostřednictvím úvěrů. Zatímco emise komunálních dluhopisů se po celé uvedené období drží spíše na stabilní úrovni a přijaté finanční výpomoci dokonce v posledních letech klesají, čerpání úvěrů obcemi do roku 2012 výrazně rostlo. Minimální nárůst je až mezi lety 2012 a 2013. Jak je výše v diplomové práci uvedeno, obce musí za poskytnutý úrok platit bankám odměnu ve formě úroku, což pochopitelně zatěžuje jejich rozpočty daleko více, než návratné finanční výpomoci, které jsou v rámci rozpočtové soustavy poskytovány obcím bezplatně. To, že jsou návratné finanční výpomoci ve struktuře zadluženosti obcí v ČR zastoupeny nejmenším objemem a v posledních letech ještě dokonce jejich objem klesá, tedy nelze hodnotit z pohledu obcí pozitivně.

Úvěry, které obce od bank získaly v roce 2013, byly využity zejména na výstavbu a rekonstrukce technické infrastruktury. Velká část úvěrů sloužila na předfinancování projektů, které však budou následně financovány z dotací od EU. Dále finanční prostředky získané prostřednictvím úvěrů obce užily například na investice do bytového fondu, občanské vybavenosti (školy, sportovní zařízení).

Hlavní město Praha a některá další statutární města pak užily úvěr od Evropské investiční banky na investice do městské infrastruktury.⁹²

Komunální dluhopisy jsou v současné době emitovány ve výši 15 mld. Kč. Na jejich emisi se podílí pouze tři města. Jde o Prahu, Ostravu a Liberec.⁹³ Obce v České republice tedy možnost řešit nedostatek finančních prostředků prostřednictvím emise komunálních dluhopisů moc nevyužívají.

Lze se setkat s názorem, že vývoj zadluženosti obcí v ČR není tak vysoký, jak vyplývá z tabulky č. 1, ale drží se přibližně na stejné úrovni 90 mld. Kč. K uvedenému lze dospět tím, že se výše dluhu v jednotlivých letech očistí o vliv inflace.⁹⁴ S názorem však nelze zcela souhlasit. Je třeba si uvědomit, že pokud banka poskytuje úvěr, je její odměnou úrok. Výše úroku je pak zpravidla proměnlivá a zohledňuje míru inflace. V České republice v posledních letech inflace stále mírně roste.⁹⁵ Tento trend by byl samozřejmě výhodnější pro obce jako dlužníky, avšak právě díky proměnlivým úrokům, které na míru inflace reagují, tomu tak není. Výše úroku však může být po určitou dobu fixována. Pokud by byla míra inflace v tomto období dostatečně rostoucí s ohledem na výši fixovaných úroků, mohlo by to být pro obce výhodnější a jejich reálná zadluženost by se snižovala. Obdobná situace je v případě komunálních dluhopisů, kdy by sjednaný úrok musel být natolik nízký, že by nepokryl míru inflace. Návrhové finanční výpomoci s úrokem spojeny nejsou. Při výpočtu výše reálně poskytnuté finanční částky prostřednictvím návratných finančních výpomocí, pak tedy výše uvedený problém odpadá. Docházíme tím však k závěru, že reálná výše návratných finančních výpomocí, které do budoucnosti nezatěžuje obecní rozpočty tolik jako úvěry či emise komunálních dluhopisů, je ještě nižší, než v tabulce č. 2 uvedená nominální výše. Stejný názor vlivu míry inflace na zadluženost zastávají i další autoři.⁹⁶

Nutné je uvést, že většinu dluhu obcí v ČR tvoří dluh čtyř největších měst. Jde o Prahu, Brno, Ostravu a Plzeň.

⁹² SLÁMA, David. *Zadluženost obcí*. [online]. [cit. 2014-10-23]. Dostupné z:

<http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/financovani-obci/zadluzenost-obci.aspx>

⁹³ *Zadluženost územních rozpočtů v roce 2013*. [online]. [cit. 2014-10-23]. Dostupné z:

<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu/2013/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu-v-roce-201-17755>

⁹⁴ ŠEVČÍK, Michael. *Zadluženost místních samospráv*. [online]. [cit. 2014-10-23]. Dostupné z:

<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6661879>

⁹⁵ *Inflace - druhy, definice, tabulky*. [online]. [cit. 2014-10-23]. Dostupné z:

http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/mira_inflace

⁹⁶ Např. TOMŠÍK, Vladimír. *Veřejný dluh inflačním kouzlem nezmezí*. [online]. [cit. 2014-10-23].

Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/blog_cnb/tomsik.html

Tabulka č. 3 Podíl Prahy, Brna, Ostravy a Plzně na zadluženosti obcí v ČR v letech 1997 - 2013

Rok	Podíl v %	Rok	Podíl v %
1997	39,5	2006	58,6
1998	40	2007	58,5
1999	41	2008	57,2
2000	41,2	2009	48,8
2001	50,1	2010	48,1
2002	53	2011	46,6
2003	60,2	2012	50,6
2004	61,4	2013	53,4
2005	61,4		

Zdroj dat: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu/2008/zadluzenost-uzemnich-celku-2008-941> a <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu/2013>, vlastní zpracování

Z tabulky vyplývá, že podíl Prahy, Brna, Ostravy a Plzně na celkové zadluženosti obcí v České republice je více jak poloviční. Co se týče podílu hlavního města Prahy na zadluženosti obcí v České republice, dosáhl tento podíl v roce 2013 celých 37 %.⁹⁷

Z uvedeného tedy vyplývá, že problematika zadluženosti obecních rozpočtů, se týká spíše velkých měst. Jako některé důvody jsou uváděny např. větší ochota těchto měst se zadlužovat, vyšší kredibilita, které těmto městům umožňuje snadněji získat finanční prostředky prostřednictvím úvěru.⁹⁸

Pravděpodobně důležitější než vývoj celkové zadluženosti obcí v ČR se jeví údaj o počtu obcí v České republice, které jsou zadlužené. Z celkového počtu 6253 obcí⁹⁹ bylo v roce 2013 zadluženo 3239 obcí, což je více jak polovina z celkového počtu obcí v České republice.¹⁰⁰

⁹⁷ *Zadluženost územních rozpočtů v roce 2013*. [online]. [cit. 2014-10-24]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu/2013/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu-v-roce-201-17755>

⁹⁸ DVOŘÁKOVÁ, Petra a Robert JAHODA. *Účinnost regulace zadluženosti municipalit v ČR*. [online]. [cit. 2014-10-24]. Dostupné z: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/Do_1470.pdf

⁹⁹ Velikostní skupiny obcí podle krajů, okresů - počet obcí. [online]. [cit. 2014-10-24]. Dostupné z: [http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/3D001ECB80/\\$File/130213003.pdf](http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/3D001ECB80/$File/130213003.pdf)

¹⁰⁰ SLÁMA, David. *Zadluženost obcí*. [online]. [cit. 2014-10-24]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/financovani-obci/zadluzenost-obci.aspx>

2.2. Monitoring hospodaření obcí – soustava informativních a monitorujících ukazatelů

Na základě usnesení vlády ČR ze dne 12. listopadu 2008 č. 1395 o monitoringu hospodaření obcí, ve znění pozdějších předpisů provádí Ministerstvo financí ČR každoročně výpočet soustavy informativních a monitorujících ukazatelů (SIMU) za všechny obce a jimi zřízené příspěvkové organizace a výsledky výpočtu vyhodnotí. Ministerstvo financí vychází z údajů k 31. 12. příslušného roku.¹⁰¹ Soustava informativních a monitorujících ukazatelů je uvedena v příloze diplomové práce. Významnější jsou monitorující ukazatele. Patří mezi ně celková likvidita a podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům. Informativní ukazatele jsou pouze doplňující. Celková likvidita se vypočítá jako podíl oběžných aktiv ke krátkodobým závazkům. Výsledek by se neměl nacházet v intervalu $<0;1>$. Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům se stanovuje v procentech, přičemž by výsledek neměl být vyšší jak 25 %.¹⁰²

K 31. 12. 2013 se ukazatel celkové likvidity nacházel v uvedeném intervalu u 315 obcí v ČR. Podíl cizích zdrojů k celkovým byl vyšší jak 25 % u 154 obcí. Oba monitorující ukazatele současně pak překročilo 44 obcí.¹⁰³ V následující tabulce je uveden vývoj počtu obcí od roku 2008¹⁰⁴, které překročily oba dva monitorující ukazatele.

¹⁰¹ *Monitoring hospodaření obcí - soustava informativních a monitorujících ukazatelů*. [online]. [cit. 2014-10-25]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/hospodareni-kraju-a-obci/monitoring-hospodareni-obci>

¹⁰² *Nadměrné zadlužení obcí a námět věcného řešení problematiky*. [online]. [cit. 2014-10-25]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6488036>

¹⁰³ *Zadluženost územních rozpočtů v roce 2013*. [online]. [cit. 2014-10-25]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu/2013/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu-v-roce-201-17755>

¹⁰⁴ Před rokem 2008 se výpočet soustavy informativních a monitorujících ukazatelů neprováděl.

**Tabulka č. 4 Vývoj počtu obcí
přesahující oba dva monitorující
ukazatele**

Rok	Počet obcí překračující oba dva monitorující ukazatele
2008	26
2009	44
2010	62
2011	84
2012	47
2013	44

Zdroj dat: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu>,
vlastní zpracování

Údaje v uvedené tabulce nejsou zcela srovnatelné s předchozími a následujícími lety, jelikož docházelo ke změnám metodiky účtování i výpočtu jednotlivých ukazatelů. Zejména není zcela vypovídací pokles počtu obcí překračující oba dva monitorující ukazatele mezi lety 2011 a 2012. Pokud by totiž metodika byla zachována, pokles by byl pouze o jednu obec.¹⁰⁵

Obce, které oba dva monitorující ukazatele překročí, jsou osloveny dopisem ministra financí, ve kterém jsou vyzváni ke zdůvodnění neuspokojivého stavu hospodaření, a dále je požadováno rovněž stanovisko zastupitelstva dané obce.¹⁰⁶

Ministerstvo financí po analýze všech dostupných podkladů rozdělí obce do čtyř kategorií, podle příčiny jejich vysokého dluhu. Nejméně riziková je kategorie 1 a 2, větší rizika pak hrozí u kategorie 3 a 4. Rozdělení obcí dle příčiny jejich vysokého dluhu je následující:

1. kategorie – povinné předfinancování a spolufinancování projektů z evropských fondů nebo národních dotací,
2. kategorie – investiční projekty pro rozvoj obce (pořízení majetku, rekonstrukce infrastruktury, bytových jednotek apod.)
3. kategorie – investiční rozhodnutí na základě chybných předpokladů,

¹⁰⁵ *Zadluženost územních rozpočtů v roce 2012*. [online]. [cit. 2014-10-25]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu/2012/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu-v-2012-11641>

¹⁰⁶ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů*. Vyd. 2. Praha: GRADA Publishing, 2009, s. 191.

4. kategorie – porušení rozpočtové kázně.¹⁰⁷

Pro všechny obce v uvedených čtyřech kategoriích pak Ministerstvo financí ČR stanovuje rizika, která mohou ohrozit jejich hospodářský vývoj. Největšími riziky pro tyto obce s vysokým dluhem jsou: nedodržení podmínek dotace, kterou spolufinancovaly či předfinancovaly z vlastních finančních prostředků, potřeba řešení náhlých výdajových potřeb, nižší daňové příjmy oproti předpokladům obce a státního rozpočtu.¹⁰⁸

Jak je výše uvedeno, monitoring hospodaření je prováděn jednou ročně. V rámci zlepšení prevence předlužení obcí, je ale plánováno provádět monitoring čtvrtletně. Uvedený monitoring hospodaření by měl rovněž působit na představitele obce, a to tím, že výsledky monitoringu jsou zveřejňovány.¹⁰⁹

¹⁰⁷ *Monitoring hospodaření obcí.* [online]. [cit. 2014-10-26]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6525250>

¹⁰⁸ Tamtéž.

¹⁰⁹ KYPETOVÁ, Jaroslava. *Prevence a řešení předlužení obcí.* [online]. [cit. 2014-10-26]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6525250>

3. Analýza právních předpisů upravující zadluženost obcí

Je vhodné od sebe odlišovat právní předpisy regulující zadlužení obcí a právní předpisy upravující předluženost obcí.¹¹⁰ Zatímco právních předpisů, které mohou ovlivnit zadluženost obcí, je v rovině zákonné i v rovině podzákonné několik, právní úprava řešící předlužení obcí zatím v českém právním řádu chybí. Pozornost v této kapitole diplomové práce je zaměřena na analýzu stávajících předpisů, které se problematiky zadlužení obcí týkají, a zhodnocení její schopnost zadlužení obcí regulovat.

Zadlužení obcí je třeba regulovat, jelikož je potřeba předcházet negativním důsledkům nadměrného zadlužení. Těmito důsledky pro obce zejména jsou:

- nemožnost poskytovat veřejné statky, které obec dosud poskytovala v samostatné působnosti, např. zastavení údržby místních komunikací, vypnutí veřejného osvětlení, apod. a převedení výkonu přenesené působnosti na jinou obec. Oba tyto důsledky dopadnou rovněž na občany obce,
- nařízení exekuce na majetek obce a její následný výkon,
- odstoupení zastupitelstva obce a neochota občanů kandidovat do zastupitelstva obce, což má za následek jmenování správce obce.¹¹¹

Negativní důsledek však z nadměrné zadluženosti obcí vyplývá i pro stát. Dluhy obcí totiž tvoří část tzv. veřejného dluhu.¹¹² Výše veřejného dluhu je pak sledována s ohledem na plnění jednoho z ekonomických maastrichtských konvergenčních kritérií, nutných ke splnění podmínek České republiky do eurozóny. Jde o kritérium udržitelnosti veřejných financí.¹¹³

3.1. Zákon o obcích a jeho vybraná ustanovení regulující zadluženost obcí

Zákon o obcích není stěžejním právním předpisem, který by měl za cíl regulovat zadluženost obcí. Upravuje totiž celou řadu různých otázek týkajících se obcí. Nicméně v ust. § 38 a násl. je upraveno hospodaření obcí, a v některých

¹¹⁰ ŠEVČÍK, Michael. *Zadluženost místních samospráv*. [online]. [cit. 2014-10-27]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6661879>

¹¹¹ *Nadměrné zadlužení obcí a námět věcného řešení problematiky*. [online]. [cit. 2014-10-27]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6488036>

¹¹² Tamtéž.

¹¹³ DĚDEK, Oldřich. *Maastrichtská kritéria*. [online]. [cit. 2014-10-27]. Dostupné z: <http://www.zavedenieura.cz/cs/euro/eurozona/maastrichtska-kriteria>

těchto ustanovení pak lze spatřovat opatření proti zadluženosti obcí. Většina těchto ustanovení byla do zákona o obcích zařazena novelou, která byla provedena novelou zákona o obcích z roku 2011.

První z těchto ustanovení je § 38 odst. 3 zákona o obcích. Uvedené ustanovení obsahuje zákaz ručení obcí za závazky fyzických nebo právnických osob. Z tohoto zákazu zákon uvádí několik výjimek:

- jde-li o závazek, který vyplývá ze smlouvy o úvěru a finanční prostředky takto získané jsou určeny na investici s podporou ze státního rozpočtu, státních fondů nebo národních fondů,
- jde-li o závazek, který vyplývá ze smlouvy o úvěru, a finanční prostředky takto získané mají být investovány do nemovitostí, které vlastní obec,
- pokud jde o závazky právnických osob, které zřizuje obce, kraj či stát,
- pokud jde o závazky právnických osob, ve kterých má obec sama nebo spolu s jinou obcí či obcemi, krajem nebo více kraji nebo státem účast více jak 50 %,
- pokud jde o závazky bytových družstev,
- pokud se jedná o závazky honebních společenstev.¹¹⁴

Na uvedeném ustanovení stojí za pozornost zejména to, že zakazuje obcím zajistit se za závazky fyzických či právnických osob pouze jednou z možných forem zajištění závazků. Občanský zákoník zná totiž i další zajišťovací instituty, např. zástavní právo nebo zajišťovací převod práva. Uvedené ustanovení tedy např. nezakazuje, aby obec zřídila zástavní právo ke svým nemovitostem za účelem zajištění závazku fyzické či právnické osoby.

Nutno uvést, že návrh novely zákona o obcích z roku 2001 původně obsahoval i zákaz obcím zřizovat zástavní právo k taxativně uvedeným nemovitým věcem a některým dalším movitým věcem. Tento zákaz se dokonce vztahoval nejen na zajištění závazků třetích osob, jak tomu je v případě ručení, ale dokonce se týkal i závazků samotných obcí.¹¹⁵ Otázkou tedy je, proč nakonec ustanovení o zákazu zřizovat zástavní právo k některým věcem bylo z novely vyloučeno. Na druhou stranu by ani toto ustanovení nemohlo zabránit zřízení

¹¹⁴ Ust. § 30 odst. 3 zákona o obcích.

¹¹⁵ *Důvodová zpráva k novele zákona o obcích z roku 2001* [online]. [cit. 2014-10-28]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=904&CT1=0>

např. již uvedeného zajišťovacího převodu práva, který by měl v případě jeho realizace pro obce obdobný důsledek jako realizace zástavního práva.

Účelné by tedy mohlo být zřízení zákazu zřizovat za závazky třetích osob i jiné formy zajištění závazku, čímž by mohl být více ochráněn majetek obcí. Velký význam by však nemělo, kdyby se tento zákaz vztahoval i na závazky samotné obce, tak jak byl obsažen v případě návrhu novely zákona o obcích z roku 2001. V rámci případného výkonu rozhodnutí by totiž obec mohla o majetek stejně přijít.

Potřeba je ještě uvést důsledek porušení zákazu ust. § 38 odst. 3 zákona o obcích. Pokud by obec toto ustanovení porušila tím, že by se za závazek fyzické či právnické osoby zaručila, šlo by o právní úkon absolutně neplatný, přičemž k neplatnosti by musel soud přihlédnout z úřední povinnosti.¹¹⁶

Pokud jde o ručení za závazek fyzických či právnických osob ve výše uvedených výjimečných případech, mělo by ručení obcí sledovat požadavek uvedený v ust. § 2 odst. 2 zákona o obcích, dle kterého obce mají pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a současně při tom ochraňovat veřejný zájem.¹¹⁷

Dalším ustanovením, které bylo novelou zákona o obcích z roku 2001 zařazeno do zákona o obcích, je ust. § 38 odst. 5. V tomto ustanovení je stanoveno, že stát neručí za závazky obce ani její hospodaření. Stát se však může zaručit za závazky obce smluvně.¹¹⁸ Dle důvodové zprávy k tomuto ustanovení, bylo cílem zákonodárce jednoznačně stanovit, že stát neručí za závazky a hospodaření obce, jelikož obec je právnickou osobou, která má práva a povinnosti a v právních vztazích vystupuje svým jménem a nese odpovědnost, které jí z těchto vztahů vyplývá.¹¹⁹ Lze se setkat s názorem, že se jedná o ustanovení zbytečné, jelikož ze žádného zákona nevyplývá, že stát ze zákona ručí za závazky obce. Pokud se však stát jako právnická osoba rozhodne za závazky obce zaručit, nic mu v tom nebrání. Kritizováno je také slovní spojení „ručení za hospodaření“.

¹¹⁶ FUREK, Adam. *Aplikace zákona o obcích z hlediska nového občanského zákoníku. Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2014, roč. 22, č. 2, s. 62 a násl.

¹¹⁷ HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. Vyd. 1. Praha: Linde Praha, 2013, s. 172.

¹¹⁸ Ust. § 38 odst. 5 zákona o obcích.

¹¹⁹ *Důvodová zpráva k novele zákona o obcích z roku 2001* [online]. [cit. 2014-10-29]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=904&CT1=0>

Jak je totiž již výše uvedeno, ručení je jednou z možností zajištění závazku. Hospodaření ale není závazkem.¹²⁰

S uvedeným názorem se lze ztotožnit. Již v ust. čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR je totiž uvedeno, že územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří dle svého vlastního rozpočtu. V ust. § 2 odst. 1 zákona o obcích je pak stanoveno, že obec je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek. Obec v právních vztazích vystupuje svým jménem a nese i odpovědnost, která z těchto právních vztahů vyplývá. Veřejnoprávní korporace jsou právnickými osobami,¹²¹ mají právní osobnost i svéprávnost, a není důvod, proč by měl nést odpovědnost z právních vztahů, ve kterých obce vystupují, stát. Lze se domnívat, že uvedené ustanovení by mělo spíše jen zdůraznit případným věřitelům, že nemohou spoléhat na to, že v případě nesplnění dluhu ze strany obce, tak za ni učiní stát. V tom by mohl být spatřován i smysl tohoto ustanovení ve snaze zabránit nadměrnému zadlužování obcí. Případní věřitelé by neměli mít dojem, že mohou bez hlubšího uvážení vstupovat s obcemi do bezrizikových závazkových vztahů.

Dalším velmi důležitým ustanovením vzhledem k předcházení zadluženosti obcí je ust. § 42 a násl. zákona o obcích. V tomto ustanovení je uvedeno, že hospodaření obce musí být přezkoumáno krajským úřadem nebo auditorem. Povinnost obce nechat přezkoumat své hospodaření je nadbytečně uvedena i v ust. § 17 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.¹²² Obec si může zvolit, zda o přezkoumání hospodaření požádá krajský úřad nebo auditora. Pokud tak však neučiní, přezkoumá její hospodaření krajský úřad. Obecní zastupitelstvo má pak povinnost do 30. června následujícího roku projednat závěrečný účet obce za předchozí rozpočtový rok spolu se zprávou o přezkoumání hospodaření. Pokud jsou obci ve zprávě o přezkoumání hospodaření vytčeny nedostatky, přijme zastupitelstvo obce opatření k nápravě. Ust. § 42 odst. 3 pak odkazuje na zvláštní právní předpis, a to zákon o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, který přezkoumávání hospodaření upravuje.¹²³ Podrobněji je tedy o přezkoumávání hospodaření obcí pojednáno níže

¹²⁰ VEDRAL, Josef. *Schválena regulace obecní zadluženosti: Několik poznámek k již třetí změně zákona o obcích*. [online]. [cit. 2014-10-29]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=258713>

¹²¹ KUBŮ, Lubomír. *Subjekty právního vztahu*. KUBŮ, Lubomír, Pavel HUNGR a Petr OSINA. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007, s. 106.

¹²² VÁŇA, Luboš. *Samostatná působnost obce*. VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 248.

¹²³ Ust. § 42 zákona o obcích.

v diplomové práci v samostatné podkapitole, kde jsou mj. uvedeny hlediska přezkoumávání hospodaření obcí a sankce, které lze obcím uložit za porušení povinností souvisejících s přezkoumáváním jejich hospodaření.

Zákon o obcích upravuje dále také některé principy hospodaření obcí s jejich majetkem. Na základě těchto principů obcím vyplývá několik povinností, jejichž dodržování může kladně ovlivnit i finanční příjmy obcí. Obce jsou zejména povinny:

- včas uplatňovat právo na náhradu škody,
- včas uplatňovat právo na vydání bezdůvodného obohacení,
- sledovat, zda dlužníci řádně a včas splácejí své dluhy,
- dbát o to, aby nedocházelo k promlčení dluhů,
- sjednávat při úplatném převodu obecního majetku cenu ve výši, která je obvyklá v daném místě a čase – Nejvyšší soud dokonce judikoval, že pokud obec uzavře kupní smlouvu o prodeji věcí z majetku obce, přičemž sjednaná cena bude podstatně nižší, než cena v místě a čase obvyklá a odchýlení se od ceny obvyklé v místě a čase postrádá odůvodnění, jedná se o právní úkon absolutně neplatný z důvodu rozporu s ust. § 39 odst. 2 zákona o obcích.¹²⁴
- chránit obecní majetek před zničením, poškozením, odcizením či zneužitím.¹²⁵

Zákon o obcích upravuje ve svém ust. § 98 institut správce obce. Správce obce je zaměstnanec Ministerstva vnitra, který je do funkce jmenován v několika případech. Jde o situace, kdy z nějakého důvodu v obci neexistuje práce schopné zastupitelstvo. Může se tak stát v těchto případech:

- vyhlášené volby se vůbec neuskutečnily, jelikož nebyl dostatečný počet kandidátů,
- zanikl mandát všem členům zastupitelstva a na jejich místo nenastoupili žádní náhradníci,
- došlo ke sloučení obcí nebo oddělení části obce.¹²⁶

¹²⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. listopadu 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010. [online]. [cit. 2014-10-30]. Dostupné z: http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/2C53478A64FD8738C1257A4E0065ABD5?openDocument&Highlight=0,

¹²⁵ BŘEŇ, Jan. *Základní principy hospodaření obce I.* [online]. [cit. 2014-12-16]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6432524>

V praxi nastávají případy, kdy jsou obce natolik zadlužené, že zastupitelé ve svých funkcích nechtějí za takových podmínek působit, a v následných volbách pak nejsou občané obce na uvolněná místa ochotni kandidovat. Za takové situace pak Ministerstvo vnitra ustanoví správce obce. Vzhledem k jeho omezeným pravomocem to však pro zadluženou obec není nejvhodnější řešení. Není ani na místě, aby se snad občané domnívali, že Ministerstvem vnitra ustanovený správce obce vyřeší nepříznivou finanční situaci obce.¹²⁷

Je tomu tak zejména proto, že ustanovený správce obce má omezené pravomoci. Dle ust. § 98 odst. 2 zákona o obcích zabezpečuje správce obce výkon přenesené působnosti, pokud jde o obec, kde není tajemník obecního úřadu. Dále zajišťuje správce obce některé úkoly v samostatné působnosti. V rámci samostatné působnosti může správce obce mj. schvalovat rozpočet a závěrečný účet obce.¹²⁸ Před novelou zákona o obcích z roku 2008 tuto pravomoc však správce obce neměl. Existovaly názory, že vzhledem k dočasnému charakteru funkce správce obce je to správně.¹²⁹ Lze se však domnívat, že pokud správce obec spravuje zadluženou obec, je pro její finanční situaci výhodnější, když může správce obce schvalovat rozpočet obce i závěrečný účet. Její finanční situaci by totiž hospodaření dle rozpočtového provizoria nepomohlo. Tím, že může správce obce schvalovat rozpočet obce má větší možnost reagovat na její finanční situaci.

Přestože může správce obce schvalovat rozpočet obce a její závěrečný účet, nelze se domnívat, že vyřeší její zadluženost lépe než zastupitelstvo obce. Na rozdíl od zastupitelstva obce může totiž správce obce činit jen úkony evidenčního charakteru, vybírat místní poplatky, nájemné a podobně. Jeho činnost však není v žádném případě zaměřena na rozvoj obce. Velkým rozdílem je rovněž to, že jednání zastupitelstva obce jsou veřejná a občané na něm mohou sdělovat zastupitelům obce své názory. Pokud však obec spravuje správce obce, je komunikace s občany značně ztížena. Pokud bude správce obce chtít dosáhnout úspor, může např. rozhodnout o vypnutí veřejného osvětlení či omezení dalších komunálních služeb. Dokonce může rozvazovat pracovní poměr se zaměstnanci

¹²⁶ Ust. § 98 zákona o obcích.

¹²⁷ ROTHANZL, Lukáš a Miroslav BRŮNA. *Správce obce obec neoddluží*. [online]. [cit. 2015-02-07]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/spravce-obce-obec-neoddluzi-30881.aspx>

¹²⁸ Ust. § 98 odst. 2 zákona o obcích.

¹²⁹ VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 517.

obecního úřadu, což může mít za následek ztrátu schopnosti obce zajistit výkon státní správy, která pak musí být převedena na jinou obec.¹³⁰

Z uvedeného tedy vyplývá, že občané obce nemohou v žádném případě spoléhat na to, že zadluženost jejich obce vyřeší jmenovaný správce obce. Vzhledem k jeho omezeným pravomocem to není možné.

3.2. Zákon o dluhopisech a jeho schopnost regulovat zadluženost obcí emisí dluhopisů

Jak je již výše v diplomové práci uvedeno, je dle ust. § 27 odst. 2 zákona o dluhopisech vyžadován k emisi komunálních dluhopisů souhlas Ministerstva financí ČR. Ministerstvo financí posuzuje před udělením souhlasu několik otázek. Posuzováno je, zda je obec schopná splatit dluhy, které ji emisí komunálních dluhopisů vzniknou, zda není stanovena doba splatnosti dluhopisů delší jak 15 let, zda budou finanční prostředky získané emisí dluhopisů užity v souladu s ust. § 27 odst. 3 zákona o dluhopisech na povolený účel. Ministerstvo financí ČR potřebuje k posouzení toho, zda jsou naplněny uvedené podmínky emise komunálních dluhopisů některé informace od obcí. Okruh těchto informací je stanoven ve vyhlášce č. 323/2012 Sb., o vzoru žádosti o souhlas Ministerstva financí k vydání komunálních dluhopisů a obsahu jejích příloh, ve znění pozdějších předpisů. Obec dle této vyhlášky musí ke své žádosti o povolení emise komunálních dluhopisů přiložit: přehled dlouhodobých finančních závazků obce ke dni podání žádosti (musí být uveden druh závazku, jeho počáteční výše, datum jeho vzniku, datum splacení, částka, která zbývá splatit, výše jednotlivých zbývajících splátek, výše úroku). Dále obec musí přiložit: rozpočtový výhled, ve kterém jsou zohledněny splátky krátkodobých i dlouhodobých závazků obce, rozbor dopadů emise komunálních dluhopisů na ekonomickou situaci obce, návrh smlouvy o zabezpečení vydání komunálních dluhopisů, návrh emisních podmínek, usnesení zastupitelstva obce o vydání emisí komunálních dluhopisů a účelu užití takto získaných finančních prostředků, poslední dva závěrečné účty obce včetně zpráv o výsledcích hospodaření a usnesení zastupitelstva o jejich schválení. Dle účelu užití získaných finančních prostředků prostřednictvím emise komunálních

¹³⁰ ROTHANZL, Lukáš a Miroslav BRŮNA. *Správce obce obec neoddluží*. [online]. [cit. 2015-02-08]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/spravce-obce-obec-neoddluzi-30881.aspx>

dluhopisů musí obec přiložit rovněž analýzu současné ekonomické situace obce a finanční plán investice, pokud je účelem emise dluhopisů získat finanční prostředky na investici do dlouhodobého hmotného majetku sloužícího k působnosti obce. Mají-li být získané finanční prostředky užity na odstranění škod způsobené živelnou pohromou, musí být součástí analýzy ekonomické situace obce odhad škod. Pokud mají být finanční prostředky užity na spolufinancování projektů, které jsou financovány částečně z prostředků EU, musí být součástí analýzy ekonomické situace obce rozpočet projektu a právní akt o poskytnutí finančních prostředků z EU.¹³¹

Zákon o dluhopisech v ust. § 27 odst. 5 pak v souvislosti s emisí komunálních dluhopisů stanovuje obcím ještě jednu povinnost. Tato povinnost spočívá v tom, že obce jsou povinny vést finanční prostředky získané emisí dluhopisů na samostatném bankovním účtu. Tímto opatřením má být zajištěno to, aby mohlo být kdykoliv ověřeno to, že získané finanční prostředky byly užity na jeden z výše uvedených účelů.

Jak z uvedeného vyplývá, je emise komunálních dluhopisů poměrně přísně státem prostřednictvím Ministerstva financí ČR kontrolována. Před účinností novely zákona o dluhopisech 1. září 2012 tomu však tak nebylo. Obce například mohly finanční prostředky získané emisí dluhopisů užít na refinancování starých dluhů, což pochopitelně není vhodný způsob snižování zadluženosti obcí. V současném znění ust. § 27 zákona o dluhopisech tak lze spatřovat pozitivní snahu zákonodárce regulovat zadluženost obcí.

Na druhou stranu, jak vyplývá z analýzy struktury dluhu obcí České republiky uvedené ve druhé kapitole diplomové práce, není podíl dluhu obcí z emise dluhopisů na celkové zadluženosti nikterak velký. Je dokonce mnohem menší, než například podíl úvěrů na zadluženosti obcí. Vhodné by tedy bylo obdobným způsobem zpřísnit podmínky pro získávání finančních prostředků prostřednictvím úvěrů.

¹³¹ Vyhláška č. 323/2012 Sb., o vzoru žádosti o souhlas Ministerstva financí k vydání komunálních dluhopisů a obsahu jejích příloh, ve znění pozdějších předpisů.

3.3. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a jeho vztah k zadluženosti obcí

Rovněž zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů upravuje některé významné instituty, které mají pomoci zabránit zadlužování obcí. Velká část z nich je již v diplomové práci uvedena. Jedná se především o povinnost obcí sestavovat svůj rozpočet primárně jako vyrovnaný a schválený na základě rozpočtového výhledu. Schválený musí být rozpočet do 1. ledna rozpočtového roku. Pokud se tak nestane je obec povinna hospodařit dle rozpočtového provizoria. Obec může v rozpočtu během rozpočtového roku provádět změny, které musí činit na základě rozpočtového opatření.

V ust. § 15 zákona o rozpočtových pravidlech je pak uvedena povinnost obcí, hospodařit během rozpočtového roku dle schváleného obecního rozpočtu a své hospodaření kontrolovat, přičemž kontrolu provádí sama obec dle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon o finanční kontrole.

Zmínit je třeba rovněž i výše uvedenou duplicitní zásadu, která spočívá v povinnosti obce nechat přezkoumat své hospodaření za uplynulý rozpočtový rok. Zákon o rozpočtových pravidlech v ust. § 17 odst. 4 odkazuje v tomto případě na zákon o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků.

Z uvedeného tedy vyplývá, že zákon o rozpočtových pravidlech zakládá povinnost obcím kontrolovat své vlastní hospodaření i povinnost nechat si své hospodaření přezkoumat, a to krajským úřadem, popř. auditorem.

Z hlediska regulace zadluženosti obcí je pak významné ust. § 22a zákona o rozpočtových pravidlech, které obsahuje výčet správních deliktů, kterých se obec může dopustit při nedodržení výše uvedených povinností. Mezi tyto správní delikty patří:

- nevypracování rozpočtového výhledu,
- nehospodaření dle rozpočtového provizoria,
- změna schváleného rozpočtu, které nebyla provedena rozpočtovým opatřením,
- vypracování rozpočtu, který nedodržuje rozpočtovou skladbu stanovenou Ministerstvem financí ČR,

- neprovedení rozpisu schváleného rozpočtu – jde o část rozpočtového procesu, jehož součástí je sdělení závazných ukazatelů těm subjektům, která mají povinnost se jimi řídit,¹³²
- neprovádění finanční kontroly dle zákona o finanční kontrole,
- nepřezkoumání svého hospodaření za uplynulý kalendářní rok.

Správní delikty uvedené v ust. § 22a projednává v prvním stupni krajský úřad v přenesené působnosti. Sankcí, kterou lze obcím uložit, je pokuta. Výše pokuty se stanovuje s ohledem na závažnost správního deliktu až do výše 1000 000 Kč. Je žádoucí, aby zákon o rozpočtových pravidlech takovou sankci obsahoval. To, že se totiž jedná o normy perfektní, pravděpodobně více obce motivuje k jejich dodržování.

Přesto se lze setkat s názorem, že právní úprava správních deliktů a sankcí za ně, není v zákoně o rozpočtových pravidlech dostatečně efektivní. Tedy, že obce nedostatečně motivuje k dodržování právních norem dle zákona o rozpočtových pravidlech. Právě v úpravě správních deliktů a sankcí je spatřován prostor pro zdokonalení právní úpravy, a tím i předcházení zadluženosti obcí.¹³³

Mezi ustanovení, která mohou ovlivnit v pozitivním smyslu zadluženost obcí lze zařadit i ust. § 2 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech. Uvedené ustanovení totiž zakládá povinnost obcím vést účetnictví. Zákon o rozpočtových pravidlech odkazuje v otázce této problematiky na zvláštní předpis, kterým je zákon o účetnictví.

Pokud má být hospodaření obce přezkoumáváno, a to ať už krajským úřadem nebo auditorem, popř. auditorskou společností, je nezbytné, aby obec za tímto účelem kontrolujícímu předložila své účetnictví. Právě proto má obec povinnost účetnictví vést, a to způsobem stanoveným v zákoně o účetnictví. Nutné je však uvést, že krajský úřad či auditor, popř. auditorská společnost přezkoumávají hospodaření obcí dle zákona o přezkoumávání hospodaření územních rozpočtů. Samotné účetnictví je kontrolováno dle jiného právního předpisu, čemuž je věnována další podkapitola diplomové práce.

¹³² BŘEŇ, Jan. *Rozpočet a závěrečný účet obce*. [online]. [cit. 2015-02-07]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6538099>

¹³³ ROTHANZL, Lukáš a Miroslav BRŮNA. *Správce obce obec neoddluží*. [online]. [cit. 2015-02-08]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/spravce-obce-obec-neoddluzi-30881.aspx>

3.4. Zákon o účetnictví a jeho význam pro přezkoumávání hospodaření obcí

Ust. § 18 odst. 1 zákona o účetnictví stanovuje obcím povinnost spočívající ve vedení účetnictví takovým způsobem, aby účetní závěrka sestavená na jeho základě podávala věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace obce.¹³⁴ Účetní závěrka obcí se dle ust. § 18 odst. 1 zákona o účetnictví skládá z rozvahy, výkazu zisků a ztrát, přílohy, přehledu o peněžních tocích a přehledu o změnách vlastního kapitálu.¹³⁵

Dle ust. § 8 odst. 1 zákona o účetnictví má každá účetní jednotka (tedy i obec) povinností vést své účetnictví správně, úplně, průkazně, srozumitelně, přehledně a způsobem, který zaručuje trvalost účetních záznamů.¹³⁶

Zákon o účetnictví stanoví rovněž sankce za správní delikty, kterých se obec může dopustit, pokud poruší povinnosti, stanovené v zákoně o účetnictví. Mezi takové porušení povinností patří zejména:

- nevedení účetnictví,
- nesestavení účetní závěrky,
- vedení účetnictví takovým způsobem, že účetní závěrka na jeho základě postavená nepodává věrný a poctivý obraz o předmětu účetnictví finanční situaci obce,
- neuchovávání účetních záznam,
- další správní delikty.

Pokud se obec dopustí některého správního deliktu dle zákona o účetnictví, může jí být uložena sankce v podobě pokuty. Výše pokuty může být uložena až do výše 6 % celkové hodnoty aktiv. Hodnota aktiv celkem se pak zjišťuje z účetní závěrky obce, sestavené na účetní období, ve kterém došlo ke spáchání správního deliktu. Pokud je účetnictví vedeno takovým způsobem, že výši aktiv celkem pro účely výpočtu pokuty nelze zjistit, stanoví výši aktiv celkem správní orgán, který správní delikt projednává.¹³⁷

¹³⁴ BŘEŇ, Jan. *Základní principy hospodaření obce 2*. [online]. [cit. 2015-02-07]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6438577>

¹³⁵ MÁČE, Miroslav. *Účetnictví pro územní samosprávné celky, příspěvkové organizace a organizační složky státu: aplikace v příkladech*. 1. vyd. Praha: Grada, 2012, s. 307.

¹³⁶ BŘEŇ, Jan. *Rozpočet a závěrečný účet obce*. [online]. [cit. 2015-02-07]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6538099>

¹³⁷ BRABEC, Tomáš. *Zákon o účetnictví - nové postihy za porušení zákona*. [online]. [cit. 2015-02-07]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/zakon-o-ucetnictvi-nove-postihy-za-poruseni-zakona-74652.html>

Kontrola účetnictví pak probíhá dle zákona o kontrole. Pokud je v této fázi zjištěno, že se obec dopustila správního deliktu, je zpravidla zahájeno správní řízení, ve kterém se ukládá sankce. Obecným právním předpisem, který správní řízení upravuje je pak správní řád.

Jak z výše uvedeného vyplývá, je potřeba od sebe důkladně odlišovat přezkoumávání hospodaření obcí, které probíhá na základě zákona o přezkoumávání hospodaření a kontrolu účetnictví. Jedná se totiž o dva odlišné procesy, které probíhají dle jiných právních předpisů.

S účinností od 1. ledna 2010 došlo novelou zákona o účetnictví k zavedení tzv. účetnictví státu, které úzce souvisí i s účetnictvím obcí. Zákon o účetnictví totiž stanovuje podmínky zjišťování účetních záznamů pro potřeby státu. Podrobnosti přenosu účetních záznamů mezi některými účetními jednotkami, mezi které patří i obce, a centrálním systémem účetních informací upravuje vyhláška č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů, ve znění pozdějších předpisů.¹³⁸

3.5. Zákon o přezkoumávání hospodaření územních rozpočtů jako předpis upravující proces přezkoumávání hospodaření obcí

Jak je již v diplomové práci uvedeno, musí nechat každá obec své hospodaření přezkoumat za uplynulý rozpočtový rok krajským úřadem nebo auditorem či auditorskou společností. Tato povinnost je stanovena zákonem obcí i zákonem o rozpočtových pravidlech. Samotné přezkoumávání je však upraveno v zákoně o přezkoumávání hospodaření územních rozpočtů. Tento zákon je účinný od 1. srpna 2004, přičemž do této doby byla tato problematika upravena vyhláškou č. 41/2002 Sb., vyhláška Ministerstva financí o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o přezkoumávání hospodaření územních rozpočtů neupravuje pouze přezkoumávání hospodaření obcí, ale i krajů. Rovněž

¹³⁸ BŘEŇ, Jan. *Základní principy hospodaření obce 2*. [online]. [cit. 2015-02-22]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6438577>

upravuje přezkoumávání hospodaření městských částí hlavního města Prahy, dobrovolných svazků obcí a Regionálních rad regionů soudružnosti.

3.5.1. Rozdíly mezi přezkumem hospodaření krajským úřadem a auditorem, popř. auditorskou společností

Významný rozdíl mezi těmito způsoby přezkoumávání hospodaření spočívá v úplatnosti. Zatímco krajský úřad totiž danou činnost vykonává pro obec bezúplatně, auditorovi či auditorské společnosti musí obec náklady uhradit ze svých prostředků.

Pokud se obec rozhodne nechat přezkoumat své hospodaření auditorem, musí s ním uzavřít smlouvu o poskytnutí auditorské služby, která se uzavírá dle zákona o auditorech.

3.5.2. Předmět přezkoumávání

V ust. § 3 zákona o přezkoumávání hospodaření je uveden předmět přezkoumávání. Krajské úřady nebo auditoři zejména přezkoumávají:

- plnění příjmů a výdajů rozpočtu,
- finanční operace, které se týkají tvorby a použití peněžních fondů,
- náklady a výnosy podnikatelské činnosti,
- peněžní operace, které se týkají vynakládání prostředků na základě smlouvy mezi dvěma či více územními samosprávnými celky, anebo na základě smlouvy s jinými právníckými či fyzickými osobami,
- hospodaření a nakládání s prostředky, které jsou obcím poskytnuty z Národního fondu nebo jsou obcím poskytnuty ze zahraničí na základě mezinárodních smluv,
- vyúčtování a vypořádání finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, k rozpočtům krajů, k rozpočtům obcí, k jiným rozpočtům, ke státním fondům a k dalším osobám,
- nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví obce,
- nakládání a hospodaření s majetkem státu, s nímž obec hospodaří,
- některé oblasti týkající se zadávání a uskutečňování veřejných zakázek,

- stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi,
- ručení za závazky fyzických a právnických osob,
- zastavování movitých a nemovitých věci ve prospěch třetích osob,
- zřizování věcných břemen k majetku státu,
- účetnictví obce.¹³⁹

Z uvedeného výčtu je zřejmé, že oblast přezkumu krajským úřadem či auditorem je velmi rozsáhlá. Otázkou tedy je, jak je možné, že přes takto široký okruh přezkumu zadluženost obcí stále roste. Pravděpodobně důvod tedy nespočívá v nedostatečně stanoveném předmětu přezkumu.

3.5.3. Hlediska přezkoumávání

Krajský úřad nebo auditor přezkoumává hospodaření obce z hlediska:

- dodržování povinnosti vyplývající pro obce ze zvláštních právních předpisů. Zejména tedy ze zákona o rozpočtových pravidlech, zákona o obcích, zákona o účetnictví a některých dalších právních předpisů,
- soulad hospodaření s finančními prostředky v porovnání s obecním rozpočtem,
- dodržování účelu poskytnutých dotací nebo návratných finančních výpomocí a podmínek jejich užití,
- věcná a formální správnost dokladů o přezkoumávaných operacích.¹⁴⁰

To, že krajský úřad či auditor kontroluje dodržování povinností, které jsou pro obce závazné dle zvláštních právních předpisů, je pochopitelně nezbytné. Z hlediska předcházení zadluženosti je však méně významná kontrola souladu hospodaření s finančními prostředky s obecním rozpočtem, jelikož ani auditor či auditorská společnost ani krajský úřad nemá možnost ovlivnit výši schodku obecního rozpočtu. Přestože by obec měla schvalovat rozpočet zpravidla jako vyrovnaný, může schválit i rozpočet schodkový. Pokud pak dle takového rozpočtu řádně hospodaří, je to z hlediska kontroly prováděné auditorem či krajským úřadem v pořádku.

¹³⁹ Ust. § 2 zákona o přezkoumávání hospodaření.

¹⁴⁰ BŘEŇ, Jan. *Přezkoumání hospodaření obce*. [online]. [cit. 2015-02-10]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6546647>

Stejně tak pokud krajský úřad nebo auditor kontrolují to, zda byly dotace či návratné finanční výpomoci užity v souladu se stanoveným účelem, nemá to z hlediska předcházení zadluženosti obcí velký význam. Podstatné z hlediska zadluženosti je totiž důležité spíše než dodržování jejich účelu to, zda obec musí tyto finanční prostředky v budoucnu vracet či nikoliv. Obec zpravidla nemusí vracet poskytnuté dotace. Naopak vracet musí návratné finanční výpomoci, a to bez ohledu na to, zda byly užity v souladu se stanoveným účelem. Sledování účelu má význam z hlediska zadluženosti spíše u dotací. Pokud jsou totiž dotace obci poskytnuty jako účelové, musí je obec užít v souladu se stanoveným účelem. Častou sankcí pak za nedodržení účelu poskytnutých dotací bývá povinnost obce dotaci vrátit tomu, kdo jí obci poskytl.

3.5.4. Zdroje informací pro přezkoumávání hospodaření

Krajský úřad či auditor při přezkoumávání hospodaření obcí vycházejí hned z několika významných informačních zdrojů. Především jde o:

- usnesení zastupitelstva a rady obce,
- usnesení a zápisy z jednání finančního a kontrolního výboru,
- schválený rozpočtový výhled, rozpočet a změny, které byly provedeny prostřednictvím rozpočtových opatření,
- vnitřní směrnice, pokyny a nařízení,
- účetní závěrka,
- finanční výkazy, zejména výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu,
- centrální evidence uzavřených hospodářských smluv
- evidence majetku, inventarizační soupisy majetku,
- výstupy z provedení interních kontrol,
- výstupy z provedených externích kontrol, např. finančního úřadu, NKÚ.¹⁴¹

3.5.5. Postup při přezkoumávání hospodaření

Obce mají povinnost požádat o přezkoumání svého hospodaření krajský úřad do 30. června každého kalendářního roku. Pokud se obec rozhodne, že její

¹⁴¹ *Základní informace o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků.* [online]. [cit. 2015-02-22]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola/prezkoumani-hospodareni-uzemnich-celku/zakladni-informace>

hospodaření bude místo krajského úřadu přezkoumávat auditor nebo auditorská společnost, musí to rovněž do 30. června oznámit krajskému úřadu. Rozhodne-li se obec zadat přezkoumávání hospodaření auditorovi, musí s ním uzavřít smlouvu dle zákona o auditorech. Obec má pak povinnost informovat o jejím uzavření krajský úřad bez zbytečného odkladu, nejdéle však do 31. ledna následujícího kalendářního roku. Pokud obec uvedené povinnosti nesplní, provede přezkoumání jejího hospodaření krajský úřad.¹⁴²

Dle ust. § 103 odst. 4 zákona o obcích odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce její starosta. Dle ust. § 42 zákona o obcích má povinnost obec požádat o přezkoumání svého hospodaření krajský úřad či zadat přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti. Pak není zcela jasné, o jaký typ odpovědnosti v případě starosty obce se jedná, když povinnost má sama obec. Pravděpodobně jde o to, že pokud obec svou povinnost dle ust. § 42 zákona o obcích nesplní, odpovídal by obci starosta ve formě regresu.¹⁴³

Zákon o přezkoumávání hospodaření upravuje rovněž celou řadu práv a povinností kontrolorů i obcí. Zejména mají povinnost oznámit starostovy obce zahájení přezkoumávání a prokázat se písemným pověřením a služebním průkazem, šetřit práva a právem chráněné zájmy obce, jeho zaměstnanců a členů volených orgánů, zachovávat mlčenlivost, vést o průběhu přezkoumávání hospodaření spisovou dokumentaci, předat obci konečné znění zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření aj. Naopak kontrolor má právo vstupovat do objektů, na pozemky i do jiných prostor, pokud souvisejí s předmětem přezkoumání hospodaření, nahlížet do písemností a jiných nosičů dat, které obsahují informace související s přezkoumáním hospodaření apod.¹⁴⁴

Mezi práva obcí při provádění přezkoumávání hospodaření patří zejména právo na seznámení se s počátkem přezkoumávání, podávat námítky kontrolorovi nebo krajskému úřadu proti kontrolorovi, právo na seznámení se se zprávou o výsledku přezkoumání hospodaření a obdržet její stejnopis aj. Povinností obcí je pak především poskytnout pravdivé a úplně informace o předmětu přezkoumávání

¹⁴² BŘEŇ, Jan. *Přezkoumání hospodaření obce*. [online]. [cit. 2015-02-22]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6546647>

¹⁴³ PŠENÍČKA, Stanislav. *Starosta*. VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 542.

¹⁴⁴ *Základní informace o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků*. [online]. [cit. 2015-02-22]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola/prezkoumani-hospodareni-uzemnich-celku/zakladni-informace>

hospodaření, předložit ve stanovených lhůtách zdroje informací, které jsou potřebné pro provedení kontroly hospodaření apod.¹⁴⁵

Pokud obec poruší některé z výše uvedených povinností, může jí být uložena pořádková pokuta až do výše 50 000 Kč, přičemž v tomto případě pokutu ukládá a vymáhá úřad, který jí uložil.¹⁴⁶

3.5.6. Zpráva o výsledku přezkoumávání

Na základě provedeného přezkoumání hospodaření je vypracována zpráva, která musí obsahovat:

- název obce, jména funkce kontrolorů, místo, kde se přezkoumávání uskutečnilo, období, ve kterém přezkum probíhal, označení roku, za který byla kontrola provedena, datum vyhotovení zprávy,
- identifikace zjištěných chyb a nedostatků, které byly kontrolorem zjištěny,
- označení informačních zdrojů, ze kterých kontrolor při přezkumu hospodaření vycházel,
- závěr přezkoumání hospodaření,
- upozornění na případná rizika, která lze dovodit na základě zjištěných skutečností, a která mohou mít v budoucnu negativní dopad na hospodaření obce,
- výše podílu pohledávek a závazků na rozpočtu obce a podíl zastaveného majetku obce na jejím celkovém majetku,
- podpisy kontrolorů a datum převzetí zprávy o výsledku přezkoumávání představitelem obce včetně jeho podpisu.¹⁴⁷

Z uvedeného vyplývá, že při procesu přezkoumávání hospodaření obcí, může být zpráva o výsledku přezkoumávání cenným podkladem pro obec, na základě kterého může včas zareagovat a přijmout opatření, která zabrání jejím případným budoucím problémům s hospodařením. Zákon o přezkoumávání hospodaření pak dokonce obcím stanovuje v případě zjištěných nedostatků určité povinnosti.

¹⁴⁵ Tamtéž.

¹⁴⁶ Ust. § 14 a násl. zákona o přezkoumávání hospodaření.

¹⁴⁷ *Základní informace o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků*. [online]. [cit. 2015-02-22]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola/prezkoumani-hospodareni-uzemnich-celku/zakladni-informace>

Povinností obcí je zejména přijmout opatření k nápravě chyb uvedených ve zprávě o výsledku přezkoumávání jejího hospodaření. Obec pak musí přezkoumávající orgán informovat o jejich splnění. Učinit tak musí obec nejpozději do 15 dnů od projednání této zprávy orgány obce spolu se závěrečným účtem. Obec pak musí rovněž uvést lhůtu, ve které podá přezkoumávajícímu orgánu písemnou zprávu, která se bude týkat plnění přijatých opatření, a v této lhůtě skutečně přezkoumávajícímu orgánu zprávu zaslat. Pokud obec nepřijme opatření k nápravě chyb, uvedených ve zprávě o výsledku přezkoumávání hospodaření, anebo o tom nepodá písemnou zprávu kontrolujícímu orgánu, může být obci uložena za takové porušení uložena pokuta dle ust. § 4 odst. 1 zákona o přezkoumávání hospodaření.¹⁴⁸

Z uvedeného tedy vyplývá, že na základě zákona o přezkoumávání hospodaření může být obec sankcionována jednak za porušení některé povinnosti související s průběhem přezkoumávání jejího hospodaření nebo v případě nepřijetí opatření k nápravě či nepodání písemné zprávy o plnění přijatých opatření. Zákon o přezkoumávání hospodaření však nestanovuje obci sankci, která by jí mohla být uložena ihned v případě zjištěných nedostatků. Takové sankce však obsahuje zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Jak z uvedeného totiž vyplývá, má zákon o přezkoumávání hospodaření spíše povahu procesního předpisu, a tak by nebylo ani vhodné, kdyby obsahoval sankce za porušení hmotněprávních norem.

3.5.7. Právní úprava regulující zadluženost na Slovensku a v Německu

V této podkapitole diplomové práce je obsažen stručný exkurz do právní úpravy dvou sousedních států České republiky, přičemž cílem je porovnat jejich právní úpravu řešící zadluženost obcí s výše uvedenou českou právní úpravou a případně zvážit obdobnou formu právní úpravy v České republice.

Právní úprava na Slovensku zná institut nucené správy obce.¹⁴⁹ Jak je výše v diplomové práci uvedeno, zná zákon o obcích institut správce obce. Ovšem je

¹⁴⁸ *Základní informace o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků.* [online]. [cit. 2015-02-22]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola/prezkoumani-hospodareni-uzemnich-celku/zakladni-informace>

¹⁴⁹ *Analýza řešení platební neschopnosti územních samosprávných celků.* [online]. [cit. 2015-02-14]. Dostupné z: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/76-14-analyza-reseni-platebni-neschopnosti-uzemnich-samospravnych-celku-t-9-6-2014.aspx>

rovněž uvedeno, že se nejedná v žádném případě o vhodný nástroj k řešení nepříznivé finanční situace obce. Obdobně to platí i na Slovensku, kdy právní úprava neřešení efektivní vypořádání dluhů obce v případě její nucené správy. Největším rozdílem mezi institutem správce obce v České republice a nucené správy na Slovensku je důvod jeho zavedení. Zatímco v České republice je jmenován nucený správce Ministerstvem obce v případě existence některého z výše uvedených důvodů, na Slovensku je nucená správa zaváděna Ministerstvem financí v případě, kdy obec nesplní podmínky tzv. ozdravného režimu, což je způsob řešení nepříznivé finanční situace obce, který se uplatňuje dříve, než je přistoupeno k nucené správě. Česká právní úprava nezná jako důvod ustanovení správce obce její nepříznivou finanční situaci, což souvisí i rozdílnou pravomocí jednotlivých ministerstev v České republice a na Slovensku. Hlavním úkolem nuceného správce je pak dávat souhlas s nakládání s finančními prostředky obce.¹⁵⁰

Jak z uvedeného vyplývá, je velký rozdíl mezi institutem správcem obce v České republice a nucené správy na Slovensku. Oba dva instituty totiž sledují zcela odlišný cíl. Lze konstatovat, že institut nucené správy na Slovensku je mnohem více zaměřen na řešení nepříznivé finanční situace obcí.

V roce 2011 byl na Slovensku přijat *ústavní zákon č. 493/2011 Z.z., o rozpočtové zodpovědnosti*.¹⁵¹ Tento zákon stanoví povinnost obcím a krajům schválit rozpočet na následující rozpočtový rok s výdaji v maximální výši stejné jako v předchozím rozpočtovém roce s výjimkou výdajů na likvidaci škod po živelných pohromách a výdajů na financování společných programů Slovenské republiky a Evropské Unie. Tuto povinnost obce a kraje na Slovensku mají v případě, pokud podíl dluhu veřejné správy dosáhne 45 % – 47 % HDP. Pokud podíl dluhu veřejné správy dosáhne 47 % - 50 % HDP mají dle uvedeného ústavního zákona obce a kraje na Slovensku povinnost schválit na následující rozpočtový rok rozpočet přebytkový či vyrovnaný. Nesmí tedy hospodařit dle rozpočtu schodkového.

Přestože uvedený ústavní zákon zavádí jakousi fiskální brzdu proti zadluženosti obcí a krajů na Slovensku počítá i s možností, že se obce nebo kraje

¹⁵⁰ *Metodická příručka Ministerstva financí Slovenskej republiky o ozdravnom režime a nútenej správe obce* [online]. [cit. 2015-02-15]. Dostupné z:

<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=4617>

¹⁵¹ Také v České republice je připravován zákon o rozpočtové odpovědnosti – blíže viz. poslední kapitola diplomové práce.

mohou dostat do platební neschopnosti. Pro takovou situaci zmíněný ústavní zákon uvádí, že postup pro řešení platební neschopnosti obce či kraje stanoví zvláštní zákon.¹⁵²

Lze uvést, že i v České republice se počítá s přijetím obdobného ústavního zákona jako na Slovensku. Na rozdíl od výše uvedených právních předpisů majících vliv na regulaci zadluženosti obcí v České republice se zdá být tento způsob právní úpravy vhodnější. To zejména z toho důvodu, že zcela jasně stanoví mantinely pro míru zadlužení veřejné správy. Problematické však je, že uvedené povinnosti týkající se obecního rozpočtu musí obce splnit v návaznosti na míru zadluženosti celé veřejné správy. Pokud však přesáhne uvedená míra zadluženosti jednotlivá obec, takovou povinnost, týkající se obecního rozpočtu, dle zmíněného ústavního zákona na Slovensku mít nebude. Ale právě pro tento případ odkazuje ústavní zákon na Slovensku na zákonnou úpravu, která má platební neschopnost obcí řešit.

Přestože je Německo ekonomicky velmi silnou zemí, také německé obce se potýkají s rostoucí zadlužeností. V roce 2013 hospodařilo se schodkem obecního rozpočtu dokonce 59 % obcí, zatímco v České republice to bylo přibližně 51 % obcí. Rostoucí míra zadlužení německých obcí má za následek snižování kvality poskytovaných služeb ze strany obcí i růst daní.¹⁵³

V Německu dohlíží na finanční hospodaření obcí jednotlivé spolkové země, přičemž jejich přístup k dohledu je odlišný. V roce 2009 byla v Německu ustanovena tzv. Rada pro stabilitu. Rada pro stabilitu se skládá z předsednictva, přičemž ta má dva členy. Jedním z členů je spolkový ministr financí a druhý člen je ministr financí některé ze šestnácti spolkových zemí, přičemž se v této funkci střídají vždy po jednom roce. Dalšími členy Rady pro stabilitu jsou pak spolkový ministr pro hospodářství a energetiku a ministři financí či jejich náměstci z jednotlivých spolkových zemí Německa, přičemž za každou spolkovou zemi je

¹⁵² *Analýza řešení platební neschopnosti územních samosprávných celků.* [online]. [cit. 2015-02-14]. Dostupné z: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/76-14-analyza-reseni-platebni-neschopnosti-uzemnich-samospravnych-celku-t-9-6-2014.aspx>

¹⁵³ Stále více německých obcí padá do dluhové pastí, starostové českých měst jsou odpovědnější. [online]. [cit. 2015-02-15]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6618751>

zde jeden zástupce.¹⁵⁴ Rada pro stabilitu má za cíl zlepšit monitoring rozpočtového vývoje v jednotlivých spolkových zemích Německa.¹⁵⁵

Německé obce v mnohem větším rozsahu vykonávají přenesenou působnost, než samosprávu. Co se týče porovnání nákladů, pak výdaje německých obcí na výkon samosprávy nedosahují v průměru ani 10 %. Naprostá většina výdajů směřuje na výkon přenesené působnosti. Zatímco v dřívějších letech neplatilo v Německu pravidlo, že ten kdo přikazuje, také platí, reformou z roku 2006 došlo ke změně. Od té doby dostávají německé obce na výkon přenesené působnosti finanční prostředky od spolkových zemí. Problémem však zůstává určení objemu finančních prostředků, které mají obce na výkon přenesené působnosti dostávat.¹⁵⁶

Jak z výše uvedeného plyne, s obdobným problémem se potýkají i obce v České republice. Zákon jim sice stanovuje povinnost vykonávat přenesenou působnost, avšak její výkon není plně hrazen ze státního rozpočtu, nýbrž dostávají na její výkon pouze příspěvky, které však náklady spojené s jejím výkonem plně nepokrývají.

Přestože v Německu platí, že obce jsou stejně jako stát považovány za každých okolností za úvěruschopné, a dostanou tedy úvěr od banky i v případě vysoké míry zadlužení, objevují se i v Německu snahy o řešení zadluženosti obcí. Pokud totiž obce dostanou úvěr i za situace své vysoké zadluženosti vzniká nebezpečí, že obce si budou na splacení jednoho úvěru půjčovat od bank prostřednictvím úvěru jiného, čímž hrozí nebezpečí jakéhosi kruhu zadluženosti. Jedním ze zvažovaných způsobů řešení platební neschopnosti, do které se však prakticky mohou německé obce dostat až v případě, kdy se rozhodnou neřešit splacení svých dluhů dalším dluhem, tedy úvěrem, je insolvenční řízení. Obdobná právní úprava je zvažována i v České republice, přičemž blíže je o tomto možném způsobu řešení zadluženosti obcí v České republice pojednáno v následující kapitole. V Německu zvažované insolvenční řízení obcí nepočítá s klasickým insolvenčním řízením, ve kterém může dojít ke zpeněžení majetkové podstaty

¹⁵⁴ *Stabilitätsrat*. [online]. [cit. 2015-02-19]. Dostupné z: http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Organisation/Vorsitz-und-Mitglieder/Vorsitz-und-Mitglieder_node.html

¹⁵⁵ *Analýza řešení platební neschopnosti územních samosprávných celků*. [online]. [cit. 2015-02-19]. Dostupné z: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/76-14-analyza-reseni-platebni-neschopnosti-uzemnich-samospravnych-celku-t-9-6-2014.aspx>

¹⁵⁶ Tamtéž.

dlužníka. Hovoří se tedy o jakémisi modifikovaném insolvenčním řízení, ve kterém by se oddlužení obce uskutečnilo prostřednictvím reorganizace.¹⁵⁷

Jak je výše uvedeno, obdobné řešení oddlužení obcí je zvažováno i v České republice. Je to sice možná vhodné řešení pro oddlužení již obcí zadlužených, avšak neřeší samotné příčiny zadlužení obcí. Jedná se tedy o institut, který řeší již vzniklé zadlužení obcí.

Jak z výše uvedeného vyplývá, s problematikou zadlužení obcí se nepotýká pouze Česká republika, ale i další státy Evropy, přičemž problém zadluženosti obcí musí řešit např. i v USA. Většina států však opatření přijala teprve v posledních letech nebo se teprve opatření přijmout chystají. Není tedy dost dobře možné, aby se právní úprava v České republice inspirovala právní úpravou jiného státu, které by již tento problém spolehlivě vyřešila.

¹⁵⁷ *Analýza řešení platební neschopnosti územních samosprávných celků.* [online]. [cit. 2015-02-19]. Dostupné z: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/76-14-analyza-reseni-platebni-neschopnosti-uzemnich-samospravnych-celku-t-9-6-2014.aspx>

4. Úvahy de lege ferenda

V této kapitole diplomové práce jsou obsaženy nejen vlastní úvahy autora práce, které by mohly napomoci k efektivnější regulaci zadluženosti obcí, ale pojednáno je rovněž o několika právních předpisech, které se nacházejí v různé fázi legislativního procesu, a které by mohly na problematiku zadluženosti obcí dopadat.

4.1. Přípravovaná nová právní úprava

Nejdříve je v této podkapitole diplomové práce pozornost zaměřena na Parlamentem ČR schvalovanou novelu insolvenčního zákona, která by měla umožnit úpadek obce, dále rozbor návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a opomenut není ani návrh ústavního zákona, kterým by mělo dojít k novelizaci čl. 97 Ústavy, na základě kterého by NKÚ získal pravomoc kontrolovat hospodaření obcí.

4.1.1. Úpadek jako způsob řešení předlužení obce

Vláda ČR v červenci 2014 schválila závěry analýzy, které se zabývala možnými řešeními platební neschopnosti samosprávných celků. Výsledkem uvedené analýzy jsou tři možné varianty řešení nadměrné zadluženosti obcí. První varianta řešení předpokládá zachování současného stavu. Druhá varianta řešení spočívá v převzetí dluhu státem prostřednictvím dotace. Třetí varianta pak předpokládá řešení předlužení obcí prostřednictvím úpadku.¹⁵⁸

Úpadek je pojem, který v ČR upravuje insolvenční zákon. Úpadek může mít dvě formy, a to platební neschopnost nebo předlužení. O platební neschopnost jde v případě, pokud má dlužník dva a více věřitelů, závazky dlužníka jsou po dobu delší jak 30 dnů po lhůtě splatnosti a dlužník není schopen tyto závazky plnit. Druhou formou úpadku je předlužení. Dlužník je předlužen ve chvíli, kdy má více věřitelů a souhrn jeho závazků převyšuje hodnotu jeho majetku.

¹⁵⁸ ČERVENKOVÁ, Tereza. *Oddlužení jako řešení pro nadměrně zadlužené obce?* [online]. [cit. 2015-02-14]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/procesni-pravo/k-oddluzeni-jako-reseni-pro-nadmerne-zadluzene-obce>

Předlužení přichází v úvahu pouze u právnických osob, popř. u osob fyzických, jsou-li podnikateli.¹⁵⁹ Z uvedeného vyplývá, že pokud by se insolvenční zákon vztahoval i na obce, přicházet v úvahu by mohly obě dvě formy úpadku.

Co se týče způsobu řešení úpadku, nabízí insolvenční zákon tři různé možnosti jeho řešení. Úpadek je možné řešit oddlužením, reorganizací a konkursem.¹⁶⁰ Ve vztahu k dlužníkovi je „nejtvrdším“ řešením konkurs. Jeho podstatou je totiž to, že je zpeněžena majetková podstata. Z výnosu zpeněžení jsou pak uspokojeny pohledávky věřitelů.¹⁶¹ Vzhledem k charakteru tohoto způsobu řešení úpadku se nezdá být zcela vhodným řešením případného úpadku obce. Tím že by obec přišla o své movité a především nemovité věci, např. školu, polikliniku, budovu obecního úřadu apod., by se sice mohla vyřešit její nepříznivá finanční situace, avšak by mohla být značně omezena možnost obce zajišťovat pro své občany některé veřejné statky. Bohužel k tomu však dnes dochází v rámci exekuce.

Dalším možným způsobem řešení úpadku dle insolvenčního zákona je reorganizace. Tento způsob řešení úpadku přichází v úvahu pouze v případě, kdy dlužník provozuje závod. V rámci reorganizace pak pod soudní kontrolou dochází k řadě opatření, které mohou závod ozdravit. Věřitelé se pak z důvodu pokračující činnosti závodu mohou domoci uspokojení svých pohledávek.¹⁶² Vzhledem k charakteru reorganizace a její vazby na podnik dlužníka, se ani tento způsob řešení úpadku nezdá být vhodný pro řešení úpadku obce.

Konečně třetím způsobem řešení úpadku dle insolvenčního zákona je oddlužení. Jedná se o tzv. nelikvidační způsob řešení dlužníkového úpadku. Podstatou je, že nezajištění věřitelé jsou uspokojeni částečně a zajištění věřitelé jsou uspokojeni zcela. Od zbytku dluhů je pak dlužník osvobozen. Insolvenční zákon připouští oddlužení pouze u dlužníků, kteří nejsou podnikateli. Realizace oddlužení může mít dvě podoby. Buď může být zpeněžena dlužníková majetková podstata a ponechány mu jeho budoucí příjmy, nebo mu je majetek naopak ponechán, ale jsou mu postiženy jeho budoucí příjmy (tzv. oddlužení plněním

¹⁵⁹ ZAHRADNÍKOVÁ, Radka et. al. *Civilní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 433 – 434.

¹⁶⁰ BEJČEK, Josef et al. *Obchodní právo. Obecná část. Soutěžní právo*. 1. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014, s. 179-180.

¹⁶¹ ZAHRADNÍKOVÁ, Radka et. al. *Civilní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 448.

¹⁶² BEJČEK, Josef et al. *Obchodní právo. Obecná část. Soutěžní právo*. 1. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014, s. 179.

splátkového kalendáře).¹⁶³ Oddlužení plněním splátkového kalendáře se jeví jako nejvhodnější způsob řešení úpadku obce. Jeho nespornou výhodou je to, že obci by v tomto případě zůstal její majetek, jehož prostřednictvím zajišťuje poskytování veřejných statků a služeb občanům i samotné své fungování.

Oddlužení obcí by se postupovalo obdobným způsobem jako při oddlužení fyzických osob. Analýza předpokládá, že k tomu, aby soud schválil oddlužení obce, by bylo zapotřebí předpokladu, že obec dokáže v rámci oddlužení uspokojit 30% pohledávek svých věřitelů.¹⁶⁴ Obdobně to platí i dle dnes účinného insolvenčního zákona pro fyzické osoby. Analýza však předpokládá, že by se obec mohla s věřiteli dohodnout i na nižší míře uspokojení jejich pohledávek. Takovou možnost však dle insolvenčního zákona fyzické osoby nemají. Je otázkou, zda by neměla být míra uspokojení pohledávek věřitelů vyšší než u fyzických osob. Délka trvání obcí je totiž pochopitelně nesrovnatelně delší než život fyzických osob. Je tedy na zvážení, zda by obec neměla mít povinnost uspokojit pohledávky svých věřitelů ve vyšší míře než fyzická osoba. Dalším argumentem pro vyšší míru uspokojení pohledávek věřitelů je pak i to, že obec má ze zákona jistotu, že pravidelně získá určité finanční prostředky ze sdílených daní.¹⁶⁵ Na rozdíl od fyzické osoba má tak obec zaručeno, že se nikdy nedostane do faktické platební neschopnosti. To fyzická osoba zaručeno samozřejmě nemá. Kdykoliv může přijít např. o zaměstnání a zároveň tedy i o jakýkoliv finanční příjem. Obdobnou jistotu příjmů má fyzická osoba např. v případě pokud pobírá starobní důchod.

Schválená analýza předpokládá dva možné způsoby splácení pohledávek věřitelů. Těmito způsoby jsou splátkový kalendář nebo prodej majetkové podstaty, přičemž analýza počítá i s kombinací obou těchto způsobů realizace oddlužení.

Schválená analýza dále počítá s tím, že pokud soud schválí oddlužení obce, bude to mít pro ni zákonem stanovené důsledky:

- dojde k přenesení výkonu státní správy na obec pověřenou, popř. na obec s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu se obec nachází,

¹⁶³ ZAHRADNÍKOVÁ, Radka et. al. *Civilní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 456.

¹⁶⁴ *Analýza řešení platební neschopnosti územních samosprávných celků*. [online]. [cit. 2015-02-14]. Dostupné z: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/76-14-analyza-reseni-platebni-neschopnosti-uzemnich-samospravnych-celku-t-9-6-2014.aspx>

¹⁶⁵ KYPETOVÁ, Jaroslava. *Prevence a řešení předluženosti obcí*. [online]. [cit. 2015-02-14]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6568690>

- obec bude mít povinnost zavést některé nebo všechny možné místní poplatky nebo u nich zvýšit jejich sazby, popř. zavést sazby ve výši maximálně možná. Pokud zavedla obec před oddlužením některá osvobození od místních poplatků nad rámec zákona, budou tato osvobození zrušena,
- navýšení koeficientu u daně z nemovitosti na maximální možnou úroveň,
- soud jmenuje insolvenčního správce.¹⁶⁶

Zatímco insolvenčního správce soud ustanovuje i fyzickým osobám v případě oddlužení, první tři důsledky jsou pro obce specifické. Co se týče prvního důsledku, jeho význam má pravděpodobně spočívat ve snaze snížit výdaje obce v úpadku na minimum. Jak je totiž výše v diplomové práci uvedeno, obce sice dostávají ze státního rozpočtu příspěvek na výkon státní správy, ale rozhodně nejsou výdaje na její výkon hrazeny ze státního rozpočtu zcela. Úmyslem je tedy vysoce pravděpodobně snížit výdaje obce na výkon státní správy. Na druhou stranu to bude mít negativní dopad na obec, na kterou bude výkon státní správy přenesen. Jelikož té se výdaje na výkon státní správy zvýší, zejména v případě pokud obcí v úpadku bude obec s rozšířenou působností. Obce s rozšířenou působností totiž často vykonávají již poměrně rozsáhlou agendu např. stavebního úřadu či úřadu matričního, a to nejen na svém území, ale i na území obcí základních. V takovém případě se pak přenesení výkonu státní správy na obce s rozšířenou působností pravděpodobně neobejde bez nutnosti personálních a technických opatření, se kterými budou ovšem spojeny i ne malé výdaje pověřené obce.

Co se týče druhého a třetího uvedeného důsledku schváleného oddlužení pro obce, lze se domnívat, že by to byl vhodný způsob, jak získat finanční prostředky pro uspokojení pohledávek svých věřitelů. Je však potřeba brát v úvahu i dopady tohoto důsledku na občany obce. V případě nesrovnatelně vysokého rekreačního poplatku oproti okolním obcím, by to mohlo mít negativní vliv např. na turistický ruch v obci. Schválena analýza však počítá s tím, že by

¹⁶⁶ *Analýza řešení platební neschopnosti územních samosprávných celků.* [online]. [cit. 2015-02-14]. Dostupné z: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislative-a-normy/pripominkovani-legislative/nove-materialy-k-pripominkam/76-14-analyza-reseni-platebni-neschopnosti-uzemnich-samospravnych-celku-t-9-6-2014.aspx>

obec měla mít právo v případě schváleného splátkového kalendáře či v případě kombinace splátkového kalendáře a prodeje majetku na ponechání si příjmů z místních, správních a jiných poplatků a příjmu z daně z nemovitosti. Smyslem je umožnit obci to, aby měla finanční prostředky např. na platy zaměstnanců, pojištění apod. Analýza pak navíc počítá i s tím, že by obcím mohly být na základě rozhodnutí soudu ponechány i další příjmy, např. na zajištění provozu školských zařízení.¹⁶⁷ Účelem má být samozřejmě to, aby obec i v případě schváleného oddlužení soudem formou splátkového kalendáře či kombinaci splátkového kalendáře a prodeje majetku, byla schopna zajistit své základní potřeby. Otázkou je pak ovšem to, zda bude schopna dostát své povinnosti a uhradit svým věřitelům minimálně 30 % svých pohledávek, když na úhradu těchto pohledávek zbývají pak především příjmy z podnikání obcí a příjmy ze sdílených daní. Bude záležet na výši zadlužení konkrétní obce a výši jejich potenciálních příjmů. To pak bude muset vzít do úvahy soud rozhodující o oddlužení obce a rozhodnout, zda může obec disponovat i s dalšími příjmy kromě příjmů z daně z nemovitosti a místních, správních a dalších poplatků.

Stejně jako v případě oddlužení fyzických osob, tak i v případě oddlužení obcí by měl být ustanoven insolvenční správce. Jeho úkolem by mělo být především dohlížet na probíhající plnění splátkového kalendáře, pokud soud rozhodl o řešení úpadku obce formou splátkového kalendáře. Pokud by soud rozhodl o tom, že úpadek obce má být řešen prodejem jejího majetku, byl by to právě insolvenční správce, který by prodej obecního majetku realizoval.¹⁶⁸

Pokud by obec řádně splnila své povinnosti, skončilo by insolvenční řízení právní mocí rozhodnutí o jeho skončení. Velký rozdíl mezi oddlužením fyzických osob a oddlužením obcí je pak ale v případě, kdy obec soudem uložené povinnosti nesplní. Pokud nesplní podmínky oddlužení fyzická osoba, rozhodne soud o jejím konkursu.¹⁶⁹ Pokud by však podmínky oddlužení nesplnil obec, rozhodl by soud o zrušení oddlužení, ale bez rozhodnutí o způsobu řešení úpadku obce konkursem. Schválená analýza předpokládá, že konkurs jako způsob řešení úpadku obce nebude přípustný.

¹⁶⁷ *Analýza řešení platební neschopnosti územních samosprávných celků.* [online]. [cit. 2015-02-14]. Dostupné z: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/76-14-analyza-reseni-platebni-neschopnosti-uzemnich-samospravnych-celku-t-9-6-2014.aspx>

¹⁶⁸ Tamtéž.

¹⁶⁹ ZAHRADNÍKOVÁ, Radka et. al. *Civilní právo procesní.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 457.

Pokud bude mít obec, která nedodržela podmínky oddlužení a soud ho proto zrušil, fungující obecní zastupitelstvo, bude nadále obec existovat a bude řízena svým obecním zastupitelstvem. Velmi kontroverzní a jistě v budoucnu diskutované se však jeví řešení, kdy tomu tak nebude. Pokud totiž obec nebude mít po zrušení oddlužení v důsledku nesplnění jeho podmínek fungující obecní zastupitelstvo, dojde dle schválené analýzy ze zákona k jejímu zániku a následnému připojení k sousední obci.¹⁷⁰

Uvedený důsledek se zdá na první pohled možná poměrně dosti drastický, když vezmeme v úvahu, že vysoká zadluženost obce a její neschopnost ji řešit bude mít za následek její zánik. V případě fyzických osob by pochopitelně takové řešení nebylo vůbec myslitelné. Zdát by se také mohlo, že by tím mohl být porušen čl. 100 Ústavy, garantující územním společenstvím občanů právo na samosprávu. Analýza však počítá s tím, že by se zaniklá obec připojila k obci sousední a v rámci ní by pak občané zaniklé obce realizovali své právo na samosprávu. Pokud pak vezmeme v úvahu složitost situace občanů obce, kde není nikdo se zájmem takovou obec řídit, kde nejsou zajištěny základní služby, nezdá se být připojení k jiné obci až tak špatné řešení. Problematické je však to, že zákon o obcích nezná zákonný zánik obce a měl-li by být v souvislosti s touto problematikou zaveden, bude to vyžadovat novelizaci zákona o obcích. Ještě složitější se pak zdá být určení toho, k jaké obci by se zaniklá obec připojila. Vyjdeme-li s podmínek slučování obcí uvedených v zákoně o obcích, který umožňuje sloučení pouze obcí sousedících,¹⁷¹ lze dovodit, že i připojení zaniklé obce by přicházelo v úvahu jen k některé ze sousedních obcí. Velmi komplikované by však bylo stanovení zákonných podmínek, dle kterých by se určovalo, ke které sousední obci se má zaniklá obec připojit.

Otázkou také je, zda by obec, ke které by se zadlužená a zaniklá obec měla připojit, neměla s tímto sloučením souhlasit. Respektive, zda by měli mít občané této obce možnost takové sloučení odmítnout. Pokud vycházíme z čl. 100 Ústavy, lze se domnívat, že pokud by tomu tak nebylo, bylo by pravděpodobně porušeno jejich právo na samosprávu. Otázkou však je, která obec bude mít zájem a bude souhlasit se sloučením se zadluženou obcí? Z tohoto důvodů se jeví zákonná

¹⁷⁰ ČERVENKOVÁ, Tereza. *Oddlužení jako řešení pro nadměrně zadlužené obce?* [online]. [cit. 2015-02-14]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/procesni-pravo/k-oddluzeni-jako-reseni-pro-nadmerne-zadluzene-obce>

¹⁷¹ VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 141.

povinnost sloučení obcí jako značně složitá a bude vyžadovat ještě mnoho pozornosti.

4.1.2. Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti

Jak je výše v diplomové práci uvedeno, na Slovensku existuje zákon o rozpočtové odpovědnosti, který obsahuje některá opatření proti rostoucí zadluženosti obcí. Rovněž v České republice se objevují snahy některých politických stran řešit problematiku zadluženosti obcí přijetím ústavního zákona. Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti z roku 2013 byl ale Poslaneckou sněmovnou již v prvním čtení zamítnut.

Hlavním cílem návrhu uvedeného ústavního zákona je vytvoření účinného mechanismu pro případ odklonů od odpovědné fiskální politiky, přičemž součástí tohoto mechanismu má být i mechanismus sankční. Návrh ústavního zákona není zaměřen jen na hospodaření územně samosprávných celků, ale i na veřejné finance na celostátní úrovni, přičemž obsahuje provázanost mezi zadlužením státu a územně samosprávného celku. Ostatně na obdobném principu je vystaven i mechanismus ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti na Slovensku, kdy povinnost přijmout opatření proti zadlužování mají obce v návaznosti na dluh celé veřejné správy.¹⁷²

Dle návrhu ústavního zákona mají územně samosprávné celky povinnost schválit na následující rok přebytkový nebo alespoň vyrovnaný rozpočet, pokud zadlužení státu dosáhne 55 % HDP.¹⁷³

V návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti je v čl. 13 obsaženo také ustanovení, které zakládá územně samosprávným celkům povinnost hospodařit tak, aby výše jejich dluhu nepřekročila 60 % průměru jeho skutečných celkových příjmů za poslední čtyři roky. Tato povinnost vyplývá ze směrnice Rady č. 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce států.¹⁷⁴

Čl. 13 uvedeného návrhu ústavního zákona obsahuje i sankce, pokud obce povinnost v tomto článku uvedenou nesplní. Jednak budou mít takové obce

¹⁷² SLÁMA, David. *Rozpočtová odpovědnost - odpovědný přístup nebo omezení?*. [online]. [cit. 2015-02-20]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6642297>

¹⁷³ *Návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti*. [online]. [cit. 2015-02-20]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw>

¹⁷⁴ KYPETOVÁ, Jaroslava. *Budeme rozpočtově odpovědnější, ale co to opravdu znamená pro obce?*. [online]. [cit. 2015-02-20]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6595596>

povinnost ročně snižovat svůj dluh, a to postupem, který upravuje zvláštní zákon. Návrh ústavního zákona tedy předpokládá rovněž přijetí prováděcího zákona. Pokud obec svůj dluh nesníží, může stát každoročně pozastavit obci výnos z daní, které by jí byly jinak určeny, a to ve výši 5 % z rozdílu mezi celkovou výší dluhu a 60 % průměru jejich skutečných příjmů za poslední čtyři roky.¹⁷⁵

Lze se setkat s názory, že návrh ústavního zákona situaci obcí s problematickým hospodařením nevyřeší. Případné krácení daňových příjmů může totiž situaci některých obcí potýkajících se s vysokou zadlužeností ještě zhoršit. Dalším problémem by pak mohlo být znemožnění čerpání evropských dotací. Velmi často totiž obce musí své projekty, na které mají obdržet evropské dotace nejdříve předfinancovat, přičemž prostředky na předfinancování velmi často získávají prostřednictvím bankovních úvěrů¹⁷⁶

S uvedeným názorem lze souhlasit. Nezdá se být nejvhodnějším řešením zadluženosti obce to, že se jí omezí její příjmy, které jistě nezbytně potřebuje právě na splácení svých dluhů. Vhodnější by bylo např. stanovit obci povinnost schválit takový rozpočet, kdy určitá část příjmů musí být určena na splácení dluhu obce. Co se týče problematiky předfinancování projektů, na které chce obec čerpat finanční prostředky, mohlo by být vhodným řešením např. umožnění čerpání prostředků na jejich předfinancování ze státního rozpočtu. Samozřejmě by se nedalo uvažovat o tom, že by takovou možnost mohly mít všechny obce, zejména s ohledem na tu skutečnost, že samotný rozpočet České republiky je dlouhodobě schvalován jako schodkový. Takovou možnost by ale mohly mít právě obce, které nesplňují podmínky stanovené v návrhu výše uvedeného ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, ovšem jen v případě, že dodržují např. výše uvedenou povinnost směřovat určitou část svých příjmů na splácení svého dluhu. Zákon by pak mohl stanovit pro obce i další podmínky. Nespornou výhodou by pak pro obce a zejména pro její občany bylo nezablokování jejího rozvoje.

Jak je výše uvedeno, bylo přijetí návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti v roce 2013 Poslaneckou sněmovnou zamítnuto. V únoru 2015 však vláda ČR schválila nový návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, návrh zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a návrh zákona o změně

¹⁷⁵ *Návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti*. [online]. [cit. 2015-02-20]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw>

¹⁷⁶ KYPETOVÁ, Jaroslava. *Budeme rozpočtově odpovědnější, ale co to opravdu znamená pro obce?*. [online]. [cit. 2015-02-20]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6595596>

některých zákonů v souvislosti s přijetím těchto dvou zákonů. V návrhu zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti jsou pak mj. stanoveny požadavky na rozpočet územně samosprávných celků, pokud výše dluhu sektoru veřejných institucí překročí 55 % HDP, přičemž od výše dluhu se odečítají peněžní rezervy na financování státního dluhu. V takovém případě je pak obec povinna schválit svůj rozpočet na následující rok jako vyrovnaný či přebytkový. Obec může schválit rozpočet i schodkový, ovšem pouze za situace, kdy bude schopna uhradit schodek finančními prostředky z minulých let nebo návratnou finanční výpomocí. Půjčkou, úvěrem či příjmem z emise komunálních dluhopisů bude moci obec uhradit pouze schodek, který vznikl z důvodu předfinancování projektů, které jsou spolufinancovány z rozpočtu Evropské unie.¹⁷⁷

V porovnání této povinnosti s povinností, která je obsažena v návrhu ústavního zákona, zamítnutého v roce 2013 docházíme k závěru, že se jedná o obdobnou povinnost, která je navázána na celkový dluh veřejných institucí, přičemž neřeší přímo problematiku zadluženosti obcí.

4.1.3. Kontrola hospodaření obcí vykonávaná NKÚ

V roce 2013 předložila skupina poslanců Poslanecké sněmovně ČR ke schválení ústavní zákon, kterým mělo dojít ke změně znění čl. 97 Ústavy. Jelikož Senát odmítl změnu Ústavy, nebyl dosud tento ústavní zákon přijat. Nicméně je možné, že v budoucnu se o obdobné právní úpravě začne opět jednat.

V čl. 97 Ústavy je vymezeno postavení NKÚ. Jde o nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a současně kontroluje plnění státního rozpočtu.¹⁷⁸ Postavení, působnost a organizační strukturu NKÚ pak upravuje zákon o NKÚ, který je potřeba rovněž novelizovat, má-li být novelizován čl. 97 Ústavy a kontrola vykonávaná NKÚ se má rozšířit i na územně samosprávné celky.

Dle předložené novely by NKÚ mohl mj. kontrolovat hospodaření s majetkem územně samosprávných celků a příjmy i výdaje jejich rozpočtů, a to

¹⁷⁷ *Zákon o rozpočtové odpovědnosti*. [online]. [cit. 2015-02-28]. Dostupné z:

<http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2015/zakon-o-rozpocetove-odpovednosti-20655>

¹⁷⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Vyd. 2. Praha: Aspi - Wolters Kluwer, 2009, s. 407.

z hlediska souladu se zákony.¹⁷⁹ NKÚ v současné době kontroluje hospodaření se stáním majetkem nejen z hlediska zákonitosti, ale rovněž z hlediska účelnosti a hospodárnosti. Hospodaření obcí by však mělo být kontrolováno pouze z hlediska zákonitosti.¹⁸⁰

Stejně jako u návrhu ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti se lze i v případě tohoto návrhu setkat s kritickými ohlasy. Např. je kritizována nejasnost ohledně pravidel, dle kterých by NKÚ určoval, kterou obec podrobí kontrole a kterou naopak nikoliv.¹⁸¹

Tento problém je samozřejmě potřeba vyřešit. Nic však nebrání tomu, aby tuto úpravu obsahoval zákon o NKÚ, kde by byla pravidla pro výběr obce ke kontrole obsažena. Např. by rozhodnou skutečností pro provedení kontroly mohlo být dosažení určité míry zadluženosti. Viceprezident NKÚ např. navrhl, že kontrolovány by mohly být všechny obce nad 5000 obyvatel, které v posledních třech letech obdržely dotace a měly problémy s jejím vypořádáváním.¹⁸²

Jako větší problém se však jeví jiná vytýkaná skutečnost, kterou je duplicita či dokonce multiplicita právní úpravy kontroly obcí. Již dnes je např. ze strany Svazu obcí a měst České republiky kritizována složitost, nepřehlednost, nesystematičnost a duplicitnost systému kontroly obcí. Samosprávná činnost je již dnes kontrolována v každé obci povinně zřizovanými výbory – finančními a kontrolními. Poskytnuté dotační prostředky jsou kontrolovány ze strany finančních úřadů, Ministerstvem financí ČR, poskytovatelem dotací i NKÚ, pokud jde o dotace poskytnuté ze státního rozpočtu. Svaz měst a obcí České republiky by namísto zavádění další možnosti kontroly hospodaření obcí, uvítal spíše zkvalitnění současných právních předpisů prostřednictvím jejich novelizace.¹⁸³

To, že je současná právní úprava kontroly hospodaření značně roztržena a ne zcela přehledná vyplývá již ze samotné třetí kapitoly diplomové práce. Jako efektivnější se opravdu zdá novelizace současného systému kontroly obcí. Pokud

¹⁷⁹ *Návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů* [online]. [cit. 2015-02-21]. Dostupné z:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=43&CT1=0>

¹⁸⁰ SLÁMA, David. *Rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu - nový bič na územní samosprávu?* [online]. [cit. 2015-02-21]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6639452>

¹⁸¹ KYPETOVÁ, Jaroslava. *Co je vlastně zákonnost?* [online]. [cit. 2015-02-21]. Dostupné z:

<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6435560>

¹⁸² KALA, Miloslav. *Má mít NKÚ větší kompetence ke kontrole obcí? Čas ukáže. Moderní obec.* Praha: Economia, 2013, roč. 19, č. 3, s. 10.

¹⁸³ SLÁMA, David. *Rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu - nový bič na územní samosprávu?* [online]. [cit. 2015-02-21]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6639452>

vezme v úvahu, že dle předloženého návrhu by měl NKÚ kontrolovat zákonnost hospodaření obcí, a že dle zákona o přezkoumávání hospodaření obcí je jedním z hledisek přezkoumávání hospodaření obcí ze strany krajského úřadu či auditora popř. auditorské společnosti dodržování povinností, které vyplývají obcím z právních předpisů, mohlo by skutečně docházet k duplicitní kontrole. To samozřejmě zejména s ohledem na náklady na prováděnou kontrolu není žádoucí. Rovněž případně administrativa s tím spojená by pak mohla negativně dopadat i na samotné obce.

4.2. Vlastní úvahy de lege ferenda

V této podkapitole jsou obsaženy vlastní úvahy autora práce, které by mohly přispět k lepší regulaci zadluženosti obcí v České republice, nebo ji alespoň usnadnit či zpřehlednit.

4.2.1. Sjednocení dohledu a pravidel hospodaření obcí

Jak především ze třetí kapitoly diplomové práce vyplývá, je dohled nad hospodařením obcí značně roztržštěn. Jen ve třetí kapitole této práce je rozebrána právní úprava této problematiky v pěti právních předpisech, přičemž souvislost lze nalézt i v mnoha dalších. Pokud je totiž právní úprava roztržštěna, tak je tomu dnes v České republice, způsobuje to její nepřehlednost a nejasnost. Dalším problémem je pak to, že v některých případech může docházet dokonce k duplicitní kontrole. Jak je výše uvedeno, je tomu tak např. v případě kontroly dotací poskytnutých ze státního rozpočtu. Takový stav je značně nevyhovující zejména s ohledem na finanční náročnost kontroly. Uvažovat by se tak dalo např. o tom, že by veškerý dohled související s hospodařením obcí vykonávaly finanční úřady. Ty by mohly vykonávat tedy kontrolu nejen poskytnutých dotací, ale i kontrolu účetnictví obcí a v souvislosti s tím i kontrolu hospodaření obcí, která je dnes upravena v zákoně o přezkoumávání hospodaření. Přičemž by se tím sjednotil dohled nejen z institucionálního hlediska, ale mohl by být sjednocen, i co se týče právní úpravy.

Uvažovat by se mohlo také o tom, že by dohled na místo finančních úřadů vykonávaly krajské úřady. Z hlediska odbornosti se však zdá vhodnější přenechat

tuto agendu spíše finančním úřadům. Krajské úřady ale dnes vykonávají dozor nad samostatnou působností obcí mimo oblast vydávání veřejných vyhlášek. Jelikož i hospodaření obce patří do samostatné působnosti, mohlo by se zdát vhodné projít ho i s dohledem nad hospodařením obcí. Otázkou však je, zda by bylo vhodné výkonem státní správy, kterým nepochybně dohled na hospodaření obcí je, zatížit jiný územně samosprávný celek. Jak je totiž v diplomové práci uvedeno, územně samosprávné celky dostávají ze státního rozpočtu příspěvky na výkon státní správy, avšak není jim její výkon hrazen zcela. Pokud má tedy stát zájem na kontrole hospodaření obcí, měl by nést i náklady na její výkon. Nebylo by vhodné zatěžovat finančně jiný územně samosprávný celek, zvláště když se problematika zadluženosti týká mimo obcí také krajů.

4.2.2. Měl by zákon definovat majetek, který nelze zatížit zástavním právem?

Dalším možným opatřením spíše než proti zadluženosti obcí, ale proti jejím následkům, je stanovení majetku, který obec nemůže zastavit. Takové ustanovení by mohlo být systematicky zařazeno do zákona o obcích, konkrétně pak do ust. § 38, tak jak je již v diplomové práci naznačeno. Jednat by se pak mělo především o nemovité věci ve vlastnictví obcí, které slouží k zajišťování potřeb občanů obce. Zejména by se mohlo jednat o budovy škol, zdravotnických zařízení nebo o budovu obecního úřadu, respektive o pozemky, jejichž součástí tyto stavby jsou. Je však otázkou, zda by takové ustanovení příliš nezasahovalo do ústavně garantované právo na samosprávu obsaženého v čl. 100 Ústavy. Zřejmě by takové ustanovení bylo dříve či později podrobeno přezkumu Ústavního soudu.

Vhodné by také mohlo být stanovit zákonem majetek obce, který by nebylo možné postihnout v rámci výkonu rozhodnutí. Opět by se pravděpodobně jednalo především o věci nemovité, které mají sloužit především občanům obce. Argumentem pro zavedení takové právní úpravy by pak mohlo být především to, že obec na rozdíl od jiných právnických či fyzických osob má zákonem každoročně garantovaný daňový příjem, který by mohl být výkonem rozhodnutí postihnout, a z něhož by mohly být pohledávky věřitelů postupně uspokojovány. Pro zavedení takové právní úpravy by pak mohl být použit i ten argument, že obce se na rozdíl od jiných fyzických a právnických osob vyznačují mnohem delší existencí.

4.2.3. Nový zákon, který stanovil maximální přípustnou výši dluhu obce

Především ze třetí kapitoly diplomové práce je zřejmé, že v České republice chybí právní předpis, který by skutečně dokázal zabránit rostoucí zadluženosti obcí. Bohužel takovou schopnost nemá ani zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, a jak ze zjištěného vývoje zadluženosti obcí v České republice, obsaženého ve druhé kapitole diplomové práce, nemá tuto schopnost ani žádný jiný právní předpis.

V České republice by tedy pravděpodobně bylo vhodné přijmout právní předpis, popř. novelizovat zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který by měl schopnost zablokovat růst zadluženosti obcí nad určitou zákonem stanovenou hodnotu. Taková hodnota by pak mohla být vyjádřena například poměrem celkových dluhu obce k jejímu majetku. Uvažovat by se mohlo i o svázání dovolené míry zadluženosti s ohledem na očekávané příjmy, a to tak, aby byla obec v určitém horizontu své dluhy s ohledem na příjmy splatit.

Lze se domnívat, že přijetí zákona v obdobném smyslu by bylo vhodnější, než přijímat právní předpisy, které řeší sice problematiku platební neschopnosti obcí, avšak neřeší předcházení tohoto negativního jevu.

Závěr

Cílem diplomové práce bylo analyzovat vývoj zadluženosti obcí v České republice a v souvislosti s tím zhodnotit, zda současná právní úprava dokáže zabránit růstu zadluženosti obcí. Co se týče vývoje zadluženosti obcí lze závěrem konstatovat, že absolutní výše dluhu obcí v České republice roste, i když v posledních letech ne nijak vysokým tempem. Závažnější je však ta skutečnost, že v České republice roste počet jednotlivých obcí, které jsou zadlužené. V roce 2013 byla v České republice zadlužena více jak polovina obcí. Nutno však uvést, že tento problém se týká i obcí v zahraničí. Stejně jako v zahraničí se i v České republice ukazuje potřeba tento problém řešit. Jak bylo totiž zjištěno, současná právní úprava není schopna růst zadluženosti obcí zastavit, ačkoliv s touto problematikou souvisí celá řada právních předpisů. Zejména se jedná o zákon o obcích, zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákon o přezkoumávání hospodaření, zákon o účetnictví, zákon o dluhopisech a jiné právní předpisy. Žádný z těchto právních předpisů však neobsahuje ustanovení, které by jasně stanovilo mantinely ve výši přípustné zadluženosti jednotlivých obcí. Uvedené pak může souviset zejména s tím, že takové ustanovení by muselo mít takové znění, aby nebylo v rozporu s čl. 100 Ústavy, které garantuje právo na samosprávu. Každé ustanovení, které však stanovuje pravidla pro hospodaření obcí nebo povinnost s tím související, svým způsobem do práva na samosprávu zasahuje. Argumentem pro možnost stanovovat zákonem různá pravidla pro hospodaření obcí je ale to, že dluhy obcí tvoří součást veřejného dluhu, který s ohledem na jeho možné negativní dopady stát musí regulovat.

Kladně lze hodnotit tu skutečnost, že zákonodárce se snaží přijmout právní úpravu, které by danou problematiku řešila, ať už jde o návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti nebo novelu insolvenčního zákona, který by připustil úpadek obcí, a jeho řešení prostřednictvím oddlužení. Přestože druhý zmiňovaný právní předpis nemá ambice ovlivnit zadluženost obcí, může pomoci obcím již zadluženým s řešením jejich nepříznivé finanční situace. Lze tedy doufat, že uvedená právní úprava bude co nejdříve schválena

Co však nelze hodnotit pozitivně je značná roztříštěnost právní úpravy kontroly hospodaření obce. To způsobuje její značnou nepřehlednost a někdy i duplicitnost prováděné kontroly. Uvedené by bylo vhodné, zejména s ohledem na zbytečné finanční náklady řešit. Duplicitní pak není v některých případech jen

prováděná kontrola, ale i některá ustanovení, např. jak v zákoně o obcích, tak v zákoně o přezkoumávání hospodaření je obsažena tatáž zásada, která stanovuje obcím povinnost nechat si přezkoumat své hospodaření za uplynulý kalendářní rok. Ještě závažnější se pak jeví ta skutečnost, že zákonodárce ve snaze řešit zadluženost obcí zvažuje i přijetí právních předpisů, které rovněž obsahují kontrolu hospodaření obcí, např. návrh ústavního zákona, který novelizuje čl. 97 Ústavy, a na jehož základě by mohl NKÚ kontrolovat hospodaření obcí z hlediska zákonitosti, avšak z tohoto hlediska je již hospodaření obcí kontrole podrobena na základě zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, přičemž tuto kontrolu provádí krajské úřady nebo auditorská společnost, popř. auditor.

Zcela na závěr lze uvést, že zadluženost obcí není jen problém právní, nýbrž úzce souvisí s ekonomickou situací. Nelze ho tedy zcela vyřešit pouze prostřednictvím právní úpravy. V případě pozitivního ekonomického vývoje lze totiž očekávat zvýšení daňových příjmů státu, který pak může v rámci přerozdělování navýšit příjmy obcí, čímž se jejich finanční situace zlepší, a nebude tedy potřeba řešit daný problém prostřednictvím právních předpisů. Samozřejmě uvedené platí i naopak.

Resumé

Das Thema der Diplomarbeit ist Rechtsfinanziellregelung der Verschuldung der Gemeinden in der Tschechischen Republik. Die Diplomarbeit ist in vier Kapitel aufgeteilt. Das erste Kapitel spricht über gemeindlichen Voranschlag. Der Status der Gemeinden ist als erstes beschrieben. Dann kommt eine kurze geschichtliche Entwicklung der Gemeinden mit den Schwerpunkten ihrer Verwaltung. In diesem Kapitel ist auch die Aufmerksamkeit auf die Funktionen der kommunalen Haushalte, kommunale Einnahmen und Ausgaben der Haushalte und ihre Klassifizierung konzentriert.

Das zweite Kapitel der Diplomarbeit enthält Analysen über die Entwicklung der Verschuldung der Gemeinden in der Tschechischen Republik. Die Schulden der Gemeinden sind hoch. Die höchsten Schulden haben grosse Städte, hauptsächlich Praha, Brno, Ostrava und Plzeň. Die Schulden der Gemeinden bestehen aus Bankkredite, Anleihen und wiederkehrende Einnahmen. Die meisten werden durch Bankkredite dargestellt. Bankdarlehen sind ein großes Risiko für Gemeinden. Es erhöht sich die Anzahl der Gemeinden, die Schulden haben.

Das dritte Kapitel betrifft Gesetze, die die Schulden der Gemeinden regeln. Es wurde festgestellt, dass Rechtsnormen zersplittert und manchmal dupliziert sind. Die gesetzlichen Vorgaben sind nicht übersichtlich. Die Schulden der Gemeinden steigen, weil die gesetzlichen Vorgaben sich nicht mit diesen Problem befassen können. In diesem Kapitel sind Informationen über die Verschuldung der Gemeinden in Deutschland und der Slowakei. Auch in diesen Ländern haben Gemeinden hohe Schulden. Diese Länder müssen auch dieses Problem lösen.

Das letzte Kapitel betrifft Gesetze, die das Parlament noch nicht verabschiedet hat. Das Wichtigste ist die Novelle, die das Insolvenz-Gesetz geändert hatte. Diese Novelle erlaubt die Insolvenz der Gemeinden. Ein ähnliches Gesetz wird voraussichtlich auch in Deutschland erlassen. Der Autor stellt in diesem Kapitel Vorschläge, die die Schulden der Gemeinden lösen können. Der Autor empfiehlt auch die Verabschiedung des Gesetzes, dieses wird auch die Einschränkungen für die Verschuldung der Gemeinden regulieren. Ein ähnliches Gesetz in der Tschechischen Republik ist noch nicht verabschiedet.

Bewertung der Ziele ist am Ende der Diplomarbeit. Die Schulden die Gemeinden kann man nicht mit Gesetze auflösen. Es ist auch ein ökonomisches Problem.

Seznam použité literatury

Prameny

Zákony:

1. Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
2. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
3. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
4. Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů
5. Zákon č. 182/2006 Sb., insolvenční zákon, ve znění pozdějších předpisů
6. Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
7. Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
8. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
9. Zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů
10. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
11. Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů
12. Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů
13. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
14. Zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
15. Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

Podzákonné právní předpisy:

1. Vyhláška č. 323/2012 Sb., o vzoru žádosti o souhlas Ministerstva financí k vydání komunálních dluhopisů a obsahu jejích příloh, ve znění pozdějších předpisů

2. Vyhláška č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů, ve znění pozdějších předpisů
3. Vyhláše Ministerstva financí České republiky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura:

1. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. října 2006, sp. zn. 7 Tdo 1105/2006. [online]. [cit. 2014-11-08]. Dostupné z: http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/2D7D575312224193C1257A4E0064F402?openDocument&Highlight=0,
2. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. listopadu 2010, sp. zn. 28 Cdo 3950/2010. [online]. [cit. 2014-10-30]. Dostupné z: http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/2C53478A64FD8738C1257A4E0065ABD5?openDocument&Highlight=0,

Literatura

Knižní:

1. BAKEŠ, Milan et al. *Finanční právo*. Vyd. 5. Praha: C.H. Beck, 2009, 576 s. ISBN 978-80-7400-801-6.
2. BEJČEK, Josef et al. *Obchodní právo*. Obecná část. Soutěžní právo. 1. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014, 410 s. ISBN 978-80-7400-547-3.
3. GRŮŇ, Lubomír. *Finanční právo a jeho instituty*. Vyd. 2. Praha: Linde, 2006, 323 s. ISBN 80-720-1620-2.
4. HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance*. Vyd. 2. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.
5. HAVLAN, Petr a Jan JANEČEK. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. Vyd. 1. Praha: Linde Praha, 2013, 343 s. ISBN 978-80-7201-899-4.
6. HENDRYCH, Dušan et al. *Právníký slovník*. Vyd. 3. Praha: C.H. Beck, 2009, 1481 s. ISBN 978-80-7400-059-1.

7. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 792 s. ISBN 978-807-1792-543.
8. HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK, Jan DOBEŠ a Jan JANÁK. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Vyd. 2. Praha: NLN, 2005, 568 s. ISBN 978-807-1067-092.
9. JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, Petr MRKÝVKA a Ivan TOMAŽIČ. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 525 s. ISBN 80-738-0155-8.
10. KLÍMA, Karel et al. *Státověda*. Vyd. 2. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, 431 s. ISBN 978-80-7380-296-7.
11. KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 1995, 247 s. ISBN 80-7179-028-1.
12. KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012, 240 s. ISBN 978-80-87576-28-1.
13. KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007, 397 s. ISBN 978-80-7201-665-5.
14. KUBŮ, Lubomír, Pavel HUNGR a OSINA. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007, 335 s. ISBN 978-807-2016-372.
15. LAJTKEPOVÁ, Eva. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. Vyd. 1. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2013, 130 s. ISBN 978-80-7204-861-8.
16. MÁČE, Miroslav. *Účetnictví pro územní samosprávné celky, příspěvkové organizace a organizační složky státu: aplikace v příkladech*. 1. vyd. Praha: Grada, 2012, 640 s. ISBN 978-80-247-3637-2.
17. MATRASOVÁ, Eva a Václav ŠLAUF. *Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů: s komentářem*. Vyd. 2. Praha: Polygon, 2003, 312 s. ISBN 80-7273-088-6.
18. OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. Vyd. 1. Praha: Grada Publishing, 2010, 261 s. ISBN 978-80-247-3228-2.
19. PAVLÁSEK, Vlastimil a Pavlína HEJDUKOVÁ. *Veřejné finance a daně v České republice*. Vyd. 2. Plzeň: Nava, 2011, 182 s. ISBN 978-80-7211-395-8.
20. PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolter Kluwer Česká republika, 2011, 588 s. ISBN 978-807357-614-1.
21. PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 642 s. ISBN 978-80-7357-698-1.
22. PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. *Veřejný sektor - řízení a financování*. Vyd. 1. Praha: Wolter Kluwer Česká republika, 2012, 488 s. ISBN 978-807-3579-364.

23. PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů*. Vyd. 2. Praha: GRADA Publishing, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.
24. RABAN, Přemysl. *Občanské právo hmotné: relativní majetková práva*. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2013, 476 s. ISBN 978-808-7713-105.
25. REJNUŠ. *Finanční trhy*. Vyd. 4. Praha: GRADA Publishing, 2014, 760 s. ISBN 978-80-247-3671-6.
26. SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, 389 s. ISBN 80-864-3225-4.
27. SCHELLE, Karel et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 314 s. ISBN 978-80-7380-203-5.
28. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Vyd. 2. Praha: Aspi - Wolters Kluwer, 2009, 464 s. ISBN 987-80-7357-382-9.
29. SPÁČIL, Jiří. *Občanský zákoník: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013, 1260 s. Velké komentáře. ISBN 978-807-4004-995.
30. ŠIROKÝ, Jan. *Daňové teorie: s praktickou aplikací*. Vyd. 2. Praha: C. H. Beck, 2008, 301 s. ISBN 978-80-7400-005-8.
31. TOMÁŠKOVÁ, Eva. *Veřejné finance*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-4177-3.
32. VANČUROVÁ, Alena, Lenka LÁCHOVÁ. *Daňový systém ČR 2010*. Praha: 1. VOX, 355 s. ISBN 978-80-86324-86-9.
33. VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2008, 876 s. ISBN 978-80-7179-597-1.
34. ZAHRADNÍKOVÁ, Radka et. al. *Civilní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 565 s. ISBN 978-80-7380-437-4.

Časopisecká:

1. BORKOVEC, Zdeněk a Stanislav Kadečka. *Vliv nového občanského zákoníku na obce. Obec a finance*. Praha: Triada, 2013, roč. 18, č. 2, s. 40 – 41. ISSN 1211-4189.
2. FUREK, Adam. *Aplikace zákona o obcích z hlediska nového občanského zákoníku. Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2014, roč. 22, č. 2, s. 62 a násl. ISSN 1210-6410.
3. KALA, Miloslav. *Má mít NKÚ větší kompetence ke kontrole obcí? Čas ukáže. Moderní obec*. Praha: Economia, 2013, roč. 19, č. 3, s. 10. ISSN 1211-0507.
4. PILNÝ, Jaroslav. *Hospodaření s majetkem obcí. Obec a finance*. Praha: Triada, 2014, roč. 19, č. 1, s. 38. ISSN 1211-4189.

5. SEDMIHRADSKÁ, Lucie. *Fiskální pravomoci obcí a koeficienty daně z nemovitosti. Obec a finance*. Praha: Triada, 2010, roč. 15, č. 2, s. 12. ISSN 1211-4189.

Internetové zdroje

1. BRABEC, Tomáš. *Zákon o účetnictví - nové postihy za porušení zákona*. [online]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/zakon-o-ucetnictvi-nove-postihy-za-poruseni-zakona-74652.html>
2. BŘEŇ, Jan. *Hospodaření obce*. [online]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6415440>
3. BŘEŇ, Jan. *Rozpočet a závěrečný účet obce*. [online]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6538099>
4. BŘEŇ, Jan. *Přezkoumání hospodaření obce*. [online]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6546647>
5. BŘEŇ, Jan. *Základní principy hospodaření obce 1*. [online]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6432524>
6. BŘEŇ, Jan. *Základní principy hospodaření obce 3*. [online]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6448257>
7. ČERVENKOVÁ, Tereza. *Oddlužení jako řešení pro nadměrně zadlužené obce?* [online]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/procesni-pravo/k-oddluzeni-jako-reseni-pro-nadmerne-zadluzene-obce>
8. DĚDEK, Oldřich. *Maastrichtská kritéria*. [online]. Dostupné z: <http://www.zavedenieura.cz/cs/euro/eurozona/maastrichtska-kriteria>
9. DVOŘÁKOVÁ, Petra a Robert JAHODA. *Účinnost regulace zadluženosti municipalit v ČR*. [online]. Dostupné z: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/Do_1470.pdf
10. ELIÁŠ, Antonín. *Dotace obcím – jejich struktura a využití*. [online]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6448273>
11. ELIÁŠ, Antonín. *Rozpočtové určení daní - novelizace zákona se stává předmětem polemiky*. [online]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6516121>
12. HARTMANN, Igor, David ŠKORŇA a Helena OJČÍKOVÁ. *Dotační tituly EU pro obce, svazky obcí, organizace zřizované a zakládáné obcemi v programovacím období 2007-2013* [online]. Vyd. 1. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2009, 98 s. ISBN 978-80-87147-22-1. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/588954db-7d6f-4fec-a801->

- 1dc7d9f6946e/Dotacni_tituly_pro_obce_a-2007-2013_v1-2_Final-v_588954db-7d6f-4fec-a801-1dc7d9f6946e.pdf
13. JANŠOVÁ, Marie. *Historie územní samosprávy*. [online]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/historie-uzemni-samosp%20ravy-15359.html?mail>
 14. KYPETOVÁ, Jaroslava. *Prevence a řešení předlužení obcí*. [online]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6525250>
 15. KYPETOVÁ, Jaroslava. *Budeme rozpočtově odpovědnější, ale co to opravdu znamená pro obce?* [online]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6595596>
 16. KYPETOVÁ, Jaroslava. *Co je vlastně zákonnost?* [online]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6435560>
 17. PETEROVÁ, Helena. *Rozpočet a závěrečný účet - tvorba, zveřejnění, třídění a změny*. [online]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6544273>
 18. ROTHANZL, Lukáš a Miroslav BRŮNA. *Správce obce obec neoddluží*. [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/spravce-obce-obec-neoddluzi-30881.aspx>
 19. SLÁMA, David. *Zadluženost obcí*. [online]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/financovani-obci/zadluzenost-obci.aspx>
 20. SLÁMA, David. *Rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu - nový bič na územní samosprávu?* [online]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6639452>
 21. SLÁMA, David. *Rozpočtová odpovědnost - odpovědný přístup nebo omezení?* [online]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6642297>
 22. ŠEVČÍK, Michael. *Zadluženost místních samospráv*. [online]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6661879>
 23. TOMŠÍK, Vladimír. *Veřejný dluh inflačním kouzlem nezmizí*. [online]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/blog_cnb/tomsik.html
 24. VEDRAL, Josef. *Schválena regulace obecní zadluženosti: Několik poznámek k již třetí změně zákona o obcích*. [online]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=258713>
 25. *Důvodová zpráva k novele zákona o obcích z roku 2001* [online]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=904&CT1=0>

26. *Analýza řešení platební neschopnosti územních samosprávných celků.* [online]. Dostupné z: <http://www.komora.cz/pro-podnikani/legislativa-a-normy/pripominkovani-legislativy/nove-materialy-k-pripominkam/76-14-analyza-reseni-platebni-neschopnosti-uzemnich-samospravnych-celku-t-9-6-2014.aspx>
27. *Monitoring hospodaření obcí - soustava informativních a monitorujících ukazatelů.* [online]. Dostupné z: <http://www.mfer.cz/cs/verejny-sektor/regulace/hospodareni-kraju-a-obci/monitoring-hospodareni-obci>
28. *Metodická příručka Ministerstva financí Slovenskej republiky o ozdravnom režime a nútenej správe obce* [online]. Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=4617>
29. *Monitoring hospodaření obcí.* [online]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6525250>
30. *Návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů* [online]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=43&CT1=0>
31. *Návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti.* [online]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw>
32. *Příspěvek na výkon státní správy.* [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-ouvs-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>
33. *Stabilitätsrat.* [online]. Dostupné z: http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Organisation/Vorsitz-und-Mitglieder/Vorsitz-und-Mitglieder_node.html
34. *Velikostní skupiny obcí podle krajů, okresů - počet obcí.* [online]. Dostupné z: [http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/3D001ECB80/\\$File/130213003.pdf](http://www.czso.cz/csu/2013edicniplan.nsf/t/3D001ECB80/$File/130213003.pdf)
35. *Vláda schválila návrh novely zákona o rozpočtovém určení daní.* [online]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6547204>
36. *Inflace - druhy, definice, tabulky.* [online]. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/mira_inflace
37. *Stále více německých obcí padá do dluhové pasti, starostové českých měst jsou odpovědnější.* [online]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6618751>

38. *Zadluženost územních rozpočtů v roce 2012.* [online]. Dostupné z:
<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu/2012/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu-v-2012-11641>
39. *Zadluženost územních rozpočtů v roce 2013.* [online]. Dostupné z:
<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu/2013/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu-v-roce-201-17755>
40. *Základní informace o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků.* [online]. Dostupné z:
<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola/prezkoumani-hospodareni-uzemnich-celku/zakladni-informace>
41. *Zákon o rozpočtové odpovědnosti.* [online]. Dostupné z:
<http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2015/zakon-o-rozpoctove-odpovednosti-20655>

Seznam použitých zkratek

Insolvenční zákon	Zákon č. 182/2006 Sb., insolvenční zákon, ve znění pozdějších předpisů
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
Novela zákona o obcích z roku 2011	Zákon č. 450/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů
Občanský zákoník	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
Správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
Ústava ČR	Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o auditorech	Zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o dluhopisech	Zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o finanční kontrole	Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o kontrole	Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o místních poplatcích	Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o NKÚ	Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o obcích	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon o rozpočtových pravidlech	Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o rozpočtovém určení daní	Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o přezkoumávání hospodaření	Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o správních poplatcích

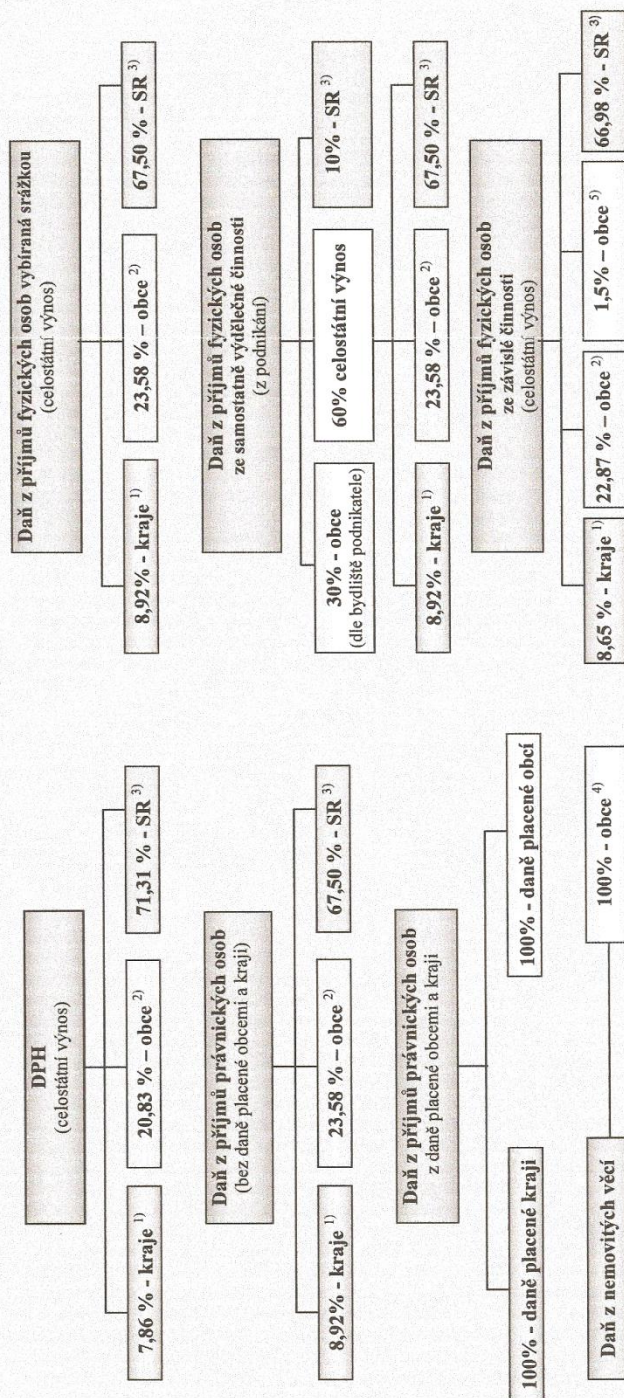
Zákon č. 634/2004 Sb., o správních
poplatcích, ve znění pozdějších
předpisů

Zákon o účetnictví

Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví,
ve znění pozdějších předpisů

Příloha č. 1 Schéma rozpočtového určení daní

Schéma rozdělení rozpočtového určení daní v letech 2013 až 2015 (bez SFDI, poplatků a pokut)



Vysvětlivky:

¹⁾ Každý kraj se na procentní částí celostátního hrubého výnosu daně podílí procentem stanoveným v příloze č. 1 zákona č. 243/2000 Sb., o RUD, v platném znění

²⁾ Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě:

1. kritéria výměry katastrálních území obce (3 %)
2. prostého počtu obyvatel v obci (10 %)
3. násobků postupných přechodů (80 %)
4. počet dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí (7 %)

³⁾ Příjmy státního rozpočtu

⁴⁾ Výnos daně z nemovitých věcí; příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází.

⁵⁾ Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě počtu zaměstnanců s místem výkonu práce v obci.

Příloha č. 2 Soustava informativních a monitorujících ukazatelů (SIMU)

A. Informativní ukazatele

- 1) Počet obyvatel obce
- 2) Příjem celkem (po konsolidaci)
- 3) Úroky
- 4) Uhrazené splátky dluhopisů a půjčených prostředků
- 5) Dluhová služba celkem
- 6) Ukazatel dluhové služby (v %)
- 7) Aktiva celkem
- 8) Cizí zdroje
- 9) Stav na bankovních účtech celkem
- 10) Úvěry a komunální dluhopisy
- 11) Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy
- 12) Zadluženost celkem
- 14) Podíl zadluženosti na cizích zdrojích (v %)
- 15) 8-leté saldo
- 16) Oběžná aktiva
- 17) Krátkodobé závazky

B. Monitorující ukazatele

- 13) Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %)
- 18) Celková (běžná) likvidita

Monitoring hospodaření obcí - soustava informativních a monitorujících ukazatelů. [online]. [cit. 2014-10-25]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/hospodareni-kraju-a-obci/monitoring-hospodareni-obci>