

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
Fakulta právnická
Katedra národního hospodářství a finančního práva
Akademický rok: 2008/2009

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Milan CHOVANEC**
Studijní program: **B6804 Právní specializace**
Studijní obor: **Veřejná správa**

Název tématu: **Správa majetku veřejných korporací**

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

1. Úvod
2. Vývoj územní správy od roku 1945
3. Rozpočtování veřejných korporací
4. Majetek veřejných korporací
5. Obchodní společnosti zakládané veřejnými korporacemi
6. Příspěvkové organizace zřizované veřejnými korporacemi
7. Problematika veřejné podpory ve vztahu k obchodním společnostem
8. Kontrola v rámci veřejných korporací
9. Závěr

Rozsah grafických prací:

Rozsah pracovní zprávy:

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:

viz příloha

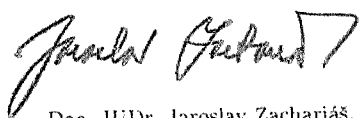
Vedoucí bakalářské práce:

JUDr. Ivan Tomažič

Katedra národního hospodářství a finančního práva

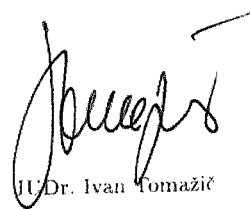
Datum zadání bakalářské práce: **5. června 2009**

Termín odevzdání bakalářské práce: **31. března 2009**



Doc. JUDr. Jaroslav Zachariáš, CSc.
děkan

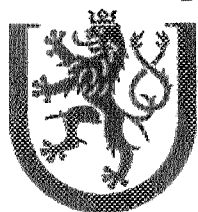
L.S.



JUDr. Ivan Tomažič
vedoucí katedry

V Plzni dne 8. června 2009

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická



ZÁPADOČESKÁ
UNIVERZITA
V PLZNI

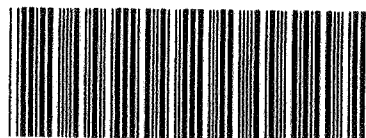
BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

SPRÁVA MAJETKU VEŘEJNÝCH KORPORACÍ

Milan Chovanec



ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA
v PLZNI
Univerzitní knihovna



3275133946

NENÍČ MNE !

obor Veřejná správa

Obsah

I. Úvod.....	3
II. Vývoj územní správy od roku 1945.....	6
III. Rozpočtování veřejných korporací.....	8
IV. Majetek veřejných korporací.....	13
V. Obchodní společnosti zakládané veřejnými korporacemi.....	19
VI. Příspěvkové organizace zřizované veřejnými korporacemi.....	23
VII. Problematika veřejné podpory ve vztahu k obchodním společnostem.....	26
VIII. Kontrola v rámci veřejných korporací.....	29
IX. Závěr.....	42

Annotation, Preface

Almost from its beginning, the population had the tendency to associate into groups that help the individual in his/her life. At first, there were groups of hunters and pickers, and, later on, settlements originated as the agriculture started developing. As the time went on, cities started to form that, in addition to the other roles, also began to fulfil the defending role. In the antiquity, the cities and the city states had an important role. The role of the cities and public corporations started changing in the course of the time. The defending role dropped out as it was definitely assumed by the states. However, a lot of other functions remained to the cities and, later on, also to the regions and new functions were added and are being added. To develop, the human kind needs a certain level of centralization and planned development. The public corporations are partly fulfilling this aspect. I am thinking over the formation and gradual development of the cities and regions in my work. I devote a special chapter to the property of the municipalities and how the municipalities treat it. In formulating the acts of law that form and regulate the activities of public corporations, the lawmakers mention the ownership of property as the necessary condition required for existence and functionality of a public corporation. The investments made by public corporations are often of essence for the development of the particular region. Together with the state, the public corporations are the important regulators of the territorial development. The preparations of municipal plans are the essential tools for the development of municipalities and regions. If the municipal boards have a responsible attitude towards this tool, they keep in their hands the development of the region through which they leave a track on it for a very long period.

Another important issue I deal with in my work is the financing of the public corporations activities. The main income sources of the public corporations are the incomes received within the scope of shared taxes. Some municipalities, in particular the smaller ones, are also capable of obtaining important income from the use of their property. Such property includes in particular the historical property in form of real estates, lands and forests. However, the main source of income of larger cities and regions is the income transferred to them by the state on the basis of the Act No.

243/2000 Coll., the Act on Budget Determination of Taxes. The unsettled relationship towards the assets that were specially transferred to the regions is also an issue I have marginally dealt with. They are the roads of the second category and third category that are owned by the regions but the regions are not the owner of the majority of the lands on which these structures are built. This situation is untenable from a long-term aspect and the land owners are more and more fiercely claiming their rights. Another problem I mention is the absence of real estate property of the region to assure the region activities, in particular in the sphere of culture and education. The region has become the founder of a number of contribution-based organizations to fulfil their public service right in the sphere of culture and education. A lot of buildings of the secondary schools and cultural facilities (museums, galleries, etc.) are not the property of the Plzeň region. The region is the lessee or borrower of these real estates. Such a situation essentially complicates the process of investments into these real estates. Again, this is a problem that has to be solved on a complex basis, and namely in the whole republic.

The influence of public corporations is expected to strengthen in the coming years. Within a longer time horizon, however, the public corporations role will weaken as the communication technologies will get modernized. It will not be necessary to transmit the state report or Union report to them and the citizen may handle the necessary matters conveniently from his home.

I. Úvod

Smyslem této práce je zamyšlení nad vznikem měst a krajů v českých zemích, jejich fungování, a to především ve vztahu ke správě vlastního majetku. Především obce vnímám jako základní organizační složku státu, které vykonávají jak vlastní tak i přenesenou/státní/ správu. Obce, pokud jsou vedeny dobře, mohou svým občanům ulehčit život, nastavit pravidla pro fungování lidského společenstva na vymezeném prostoru. Podle mého názoru je sice potřeba ještě v budoucnu vést diskuzi nad tím, zda i ty nejmenší obce mají fungovat na bázi celkové nezávislosti a nebo se vrátit k modelu tzv. střediskových obcí, které fungují i v jiných evropských zemích. Je totiž, podle mého názoru, neúčelné, aby obce s minimem majetku, kdy větší část rozpočtu odčerpá plat jejich volených představitelů, má fungovat v tomto, tedy plně samostatném modu. U těchto malých obcí se i velmi složitě udržuje kvalita jimi spravovaných agend. Přesto však lidstvo zatím jiný způsob správy věcí veřejných do dnešních dní nevymyslelo. Od počátku vývoje lidstva lze pozorovat určité sociální kontakty mezi jedinci stejného druhu, ať se již jedná o předchůdce dnešního člověka až k vývoji člověka dnešního typu. Nejprve docházelo k soustřeďování do jednotlivých tlup, o nichž lze ze zkoumání archeologů velmi zjednodušeně konstatovat, že tato uskupení, mnohdy na základě rodových svazků, plnila roli při získávání potravy, případně při obraně. Tento proces se postupem času ještě více rozvíjel s tím, jak se zvětšoval počet lidí a se změnou stylu života. Když začal lidský druh intenzivně hospodařit a to především v oblasti zemědělství, potřeboval území vhodné k tomuto druhu činnosti. To znamenalo, že bylo nutné získat vhodnou zemědělskou půdu vhodnou k pěstování tehdy využívaných plodin, tuto půdu obdělávat a hospodařit na ní. To však také znamenalo soustředění lidí do celků, které jsou schopné řízeného fungování při získávání profitu ze své činnosti. Dochází tedy ke vzniku potřeby určité koordinace činností těchto společenství při práci a i při obraně vlastnictví. Přirozeně také vzniká potřeba určitých závazných pravidel chování lidí v daném společenství. Zde lze podle mého názoru možné sledovat určité snahy o vznik prvních zákonů a prázeklad vzniku měst dnešního typu.

Z tohoto pohledu, tedy vzniku dnešních měst je v Čechách nutné vzpomenout období v našich zemích za vlády posledních Přemyslovců a Lucemburků. Ve 13. a 14. stol. se

český stát vnitřně upevnil, hospodářsky zesílil, dosáhl největšího územního rozmachu v celé své historii a zaujal přední místo mezi středoevropskými zeměmi. Císařské koruny pak dosáhl jako první z českých panovníků Karel IV. Prohlubující se majetkové rozdíly vedly k rozdělení šlechty na vyšší a nižší. Velký rozmach prodělávalo v této době zemědělství, kde se všeobecně rozšířilo užívání pluhu a plně se prosadil trojpolní systém hospodaření. Pro rozšíření obdělávané plochy půdy a pro zvýšení výroby měla velký význam postupující kolonizace, která dosáhla ve 13. stol. svého vrcholu. Na rozdíl od předchozí etapy kolonizace prováděné domácím obyvatelstvem, stávali se nyní novými osídlenci převážně v pohraničních oblastech hlavně němečtí kolonisté. Prostřednictvím tzv. lokátora skládali feudálnímu pánovi určitý obnos peněz zvaný zákup a feudál jim za to zaručoval dědičné užívání půdy za pevně stanovené poddanské dávky a povinnosti. Pokrok v zemědělské výrobě umožnil i plné oddělení řemesla od zemědělství. V této etapě kolonizace docházelo nejen k rozšiřování zemědělské půdy a zakládání nových vesnic, ale i k zakládání prvních středověkých měst. Města vznikala buď z dosavadních podhradních sídlišť, nebo byla zakládána na dosud neobydlených plochách tzv. na zeleném drnu. Zakladatelem měst byl většinou král a města jím založená se nazývala královská. Obyvatelé královských měst vytvářeli novou složku feudální společnosti, která požívala větších osobních i kolektivních svobod a práv. Vládnoucí vrstvou ve městech se stal patriciát, nejbohatší měšťané, vesměs obchodníci, pocházející často z řad německých kolonistů. Další vrstvu městského obyvatelstva tvořili řemeslníci. Sdružovali se podle oborů v ochranné organizace zvané cechy. Cechy rozhodovaly o počtu mistrů, dohlížely na jakost a ceny výrobků, určovaly mzdy tovaryšů. Vedle měšťanů byla v každém městě i početná vrstva chudiny. Měšťané královských měst vytvořili postupně tzv. městský stav a usilovali o rovnoprávné postavení se šlechtou a duchovenstvem. Velký rozvoj zaznamenala ve 13. stol. těžba drahých kovů, která měla vliv na celý hospodářský život země. Umožňovala v širokém rozsahu ražbu mincí a tím i přechod od naturálních forem hospodářství k peněžní soustavě. Stříbro, jehož ložiska byla v českých zemích a na Slovensku v té době nejbohatší v celé Evropě, bylo i významným zdrojem moci českého krále. Za vlády posledních Přemyslovců a Lucemburků, se české země staly jedním z center evropské kultury. Vedle rozsáhlé výstavby měst bylo postaveno i mnoho královských a šlechtických hradů a církevních staveb v novém gotickém slohu. Rozvíjelo se i gotické malířství a sochařství a do

literárních děl pronikala spolu s češtinou i světská tematika. Pro rozvoj vzdělání mělo velký význam zakládání městských škol a zejména založení university Karlem IV. v Praze (7. 4. 1348). Od konce 14. stol. docházelo ke stagnaci hospodářství, oslabování panovnické moci a k zesílení rozporů mezi jednotlivými vrstvami společnosti. Narůstající všeobecná nespokojenost se soustřeďovala proti církvi, která ovládala nejen duchovní život, ale stala se postupně i největším feudálem v zemi.

Druhy tehdejších měst:

1. **královská** - zakládána panovníkem, např. Plzeň, Litoměřice, Brno, patří králi.
2. **poddanská** - města zakládána církevní šlechtou zvl. při klášterech nebo světskou na panské půdě, např. Pardubice, Telč. Specializace-horní města-Jihlava, Kutná Hora, Stříbro, Příbram.

Velmi významnou roli při správě a fungování měst lze jednoznačně přisuzovat cechům, které sdružovaly výrobce jednoho řemesla, kontrolovaly kvalitu výrobků, určovaly ceny, výši mzdy a pracovní doby.

Význam tehdejších měst lze tedy shrnout jako centra řemesel a obchodu, obranný, strategický význam, obrana země i obyvatel, vliv na rozvoj peněžnictví, sociální centra, kde fungovaly špitály, chudobince, sirotčince. Města také fungovala jako centra kultury a vzdělanosti. Rozvoj měst je bezesporu obdobím upevnění českého státu, koncem vnitřních rozběrů a bojů o trůn, stabilizací královské moci, překonáním údobí rozdrobenosti a dovršením osídlení země.

Na základě výše uvedených skutečností lze tedy konstatovat, že dnešní města i vyšší územně správní celky mají své základy v prvních lidských sídlech. Již tehdy lidé zjistili, že pro tento druh soužití je nutné stanovit závazná pravidla, která budou toto soužití výrazně ovlivňovat. Lze tedy v tomto vývoji sledovat určité zárodky veřejné správy. Je sice pravda, že mnohé výsady měst do dnešních dní nevydržely a postupně přecházely na stát v rámci centralizace moci, jiné však postupně městům/krajům/ přibývaly tak, jak si

jejich potřebnost vynutila doba, nebo jim byly svěřeny v rámci reformy státu. Dnešní moderní stát, který má ambici omezovat byrokratické zatížení svých občanů i ekonomických subjektů působících na jeho území, má několik možností jak se na cestě k omezení byrokracie vydat. Jedním a podle mně základním nástrojem je posilování role obcí a krajů v životě lidí. K tomuto cíli vede cesta v dalším pokračování přenášení státní zprávy na veřejné korporace, tak i dalším svěřování vlastních kompetencí těmto subjektům.

II. Vývoj územní správy od roku 1945

V roce 1945 byl vyhlášen Košický vládní program (5. 4. 1945), který společně s dvěma Benešovými dekrety, řešil ustavení územní správy. Tyto normy například ustanovovaly národní výbory, a to včetně jejich kompetencí a volby do nich. Na osvobozených územích měly být na základě územního principu ustanovovány místní, okresní a zemské národní výbory. Tyto orgány plnily funkci orgánů zastupitelských a veřejnou správu na vymezeném území, a to ve všech jejich oborech, jako orgány státní správy. Tyto výbory podléhaly vládě a byly ustanoveny jako prvotní orgány při stabilizaci poválečné situace.

V roce 1948 byla schválena nová ústava (9. 5. 1948). Tento dokument sice formálně vycházel z principů parlamentní demokracie, byl však jednoznačně poplatný nástupu totalitního režimu. Tato ústavní změna mimo jiné konstatovala, že dělení státu, tedy správní soustava, je založena na krajském zřízení. Ústava zřídila krajské výbory a dělení na kraje, okresy a obce. Byl také stanoven systém podřízenosti výborů nižšího typu výborům vyššího typu. Zákonem z roku 1948 bylo ustanoveno krajské zřízení s tím, že od 1. 1. 1949 došlo ke zrušení zemí a zřízení 19 krajů, které se dělily na 270 okresů.

V roce 1960 byl přijat zákon č. 36/1960 Sb. O územním členění státu, který zachovává členění na kraje, okresy a obce s tím, že se počet krajů snižuje na 10, okresy potom na 108. Praha již tehdy měla postavení kraje.

V roce 1968 došlo ke schválení ústavního zákona č. 143/1968 Sb. O československé federaci. Tento pokus o decentralizaci veřejné správy však skončil neúspěšně, a to

především z důvodu kolize mezi decentralizací a centralizovaným řízením společenských procesů. Tato disharmonie byla zjevná především v ekonomické oblasti

V roce 1982 došlo ke zřízení institutu střediskové obce s tím, že v tomto typu obcí působil MNV s rozšířenou působností, který zabezpečoval agendu i pro další obce v jeho okolí. To mělo za následek snížení počtu malých obcí. Tento pochopitelný krok státu, byl však dehonestován způsobem, jakým byl zaveden. Měl jednoznačně autoritativní charakter, který zapříčinil vytvoření některých nepřirozených center, která mnohdy nebyla občany přijata za své.

V roce 1990 došlo ke zrušení národních výborů, které byly nahrazeny obecními a okresními úřady. Krajská složka veřejné správy byla zrušena bez náhrady. To zapříčinilo nedostatky na meziregionální úrovni. Tento problém byl řešen v roce 1997, kdy byl přijat zákon č. 347/1997 Sb., kterým došlo k vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Tím došlo ke změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy ČR. Tímto aktem došlo k vytvoření 14 vyšších územně správních celků s tím, že hl. m. Praha má postavení jednoho z nich. Tyto celky dostaly název kraj.

Tento stav je platný tento dnešních dní. Dnešní členění územní správy na dva základní pilíře, tedy obce a kraje je předmětem stálé diskuze politických reprezentací a vlád ČR. Tato diskuse se vede především směrem k opětovnému zavedení funkčního okresního mezičlánku v řešení správních úkonů, dále pak k posunutí hranic jednotlivých krajů atd. Tyto diskuse budou vždy a téměř ke všem tématům veřejného zájmu. Je však zjevné, že i občané si na dnešní stav zvykli a že přijali krajské uspořádání za své i přes některé komplikace, které přináší. Zde mám na mysli především dojezdovou vzdálenost na krajské úřady ze vzdálenějších oblastí kraje. Tento problém se postupně řeší, a to především zaváděním nových komunikačních možností, především pak používání internetu při komunikaci s úřadem.

Vzhledem k tomu, že zákonodárci, kteří současné uspořádání veřejné správy schvalovali, jednoznačně u obcí i krajů definují tyto veřejné korporace jako vlastníky a správce vlastního majetku, zabývám se v této práci některými aspekty, které tato správa Plzeňskému kraji a statutárnímu městu Plzeň přináší.

III. Rozpočtování veřejných korporací

Sestavování rozpočtu veřejných korporací se řídí zákonem č. 250/2000 Sb.,
O rozpočtových pravidlech územních rozpočtů:

Příjmy rozpočtu kraje tvoří zejména¹:

- a) příjmy z vlastního majetku a majetkových práv
- b) příjmy z výsledků vlastní činnosti
- c) příjmy z hospodářské činnosti organizace, pokud jsou podle tohoto nebo jiného zákona příjmem rozpočtu kraje, který organizaci zřídil nebo založil
- d) příjmy ze správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž je kraj pověřen podle zvláštních zákonů, zejména správní poplatky z této činnosti a dále příjmy z vybraných pokut uložených v pravomoci kraje podle tohoto zákona nebo zvláštních zákonů, pokud není dále stanoveno jinak,
- e) výnosy daní nebo podíly na nich podle zvláštního zákona, (zák. 243/2000 Sb. O rozpočtovém určení daní) hlavní autonomní pravidelný příjem veřejných korporací
- f) dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,
- g) přijaté peněžité dary a příspěvky,
- h) jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů kraje,
- i) prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, např. z jimi ukládaných pokut a jiných peněžních odvodů a sankcí, jestliže jsou podle zvláštních zákonů příjmem kraje.

Hlavním zdrojem příjmů Plzeňského kraje je výnos daní v rámci rozpočtového určení daní². Tento příjem je příjmem zásadním/viz tabulka/. Dalším příjmem jsou dotace. Tyto prostředky jsou však vázané a u těchto prostředků nemůže kraj svobodně/autonomně/ rozhodovat. Stává se tedy jakýmsi „pošťákem“ při převodu prostředků od státu a to především školským zařízením. V případě obcí jsou důležité i další příjmy pocházející

¹ zák. 250/2000 Sb., §8, odst. 1

² zák. 243/2000 Sb., §3, odst. 1

především s pronájmu nebo prodeje vlastního majetku. U města Plzně jsou to také dividendy obchodních společností, konkrétně Plzeňské teplárenské.

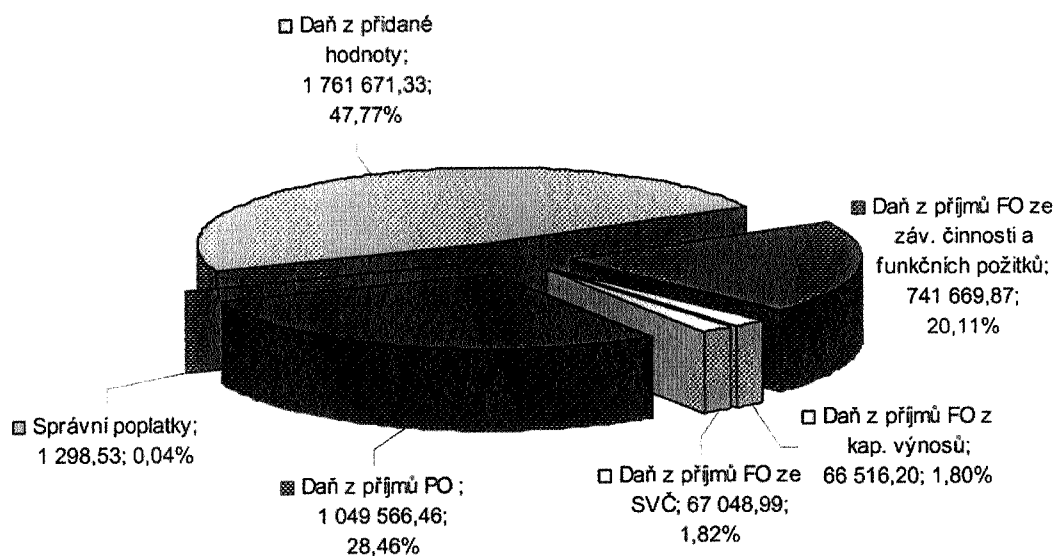
Tab 1. Příjmy Plzeňského kraje za rok 2008 v tis. Kč

	Plnění k 31.12.2008
Třída 1 - Daňové příjmy	3 687 771,39 (na základě zákona 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní)
Třída 2 - Nedaňové příjmy	180 288,91
Třída 3 - Kapitálové příjmy	4 116,15
Třída 4 - Přijaté dotace	4 287 638,63
Příjmy celkem	8 159 815,09

U příjmů rozpočtu Plzeňského kraje se u hlavního příjmu, tedy u daňových příjmů, jedná především o příjem z DPH, dále pak o příjem z daně FO ze závislé činnosti/zdanění mezd zaměstnanců v pracovním poměru/ a daně z příjmu právnických osob. Ostatní daně v rámci rozpočtového určení daní nemají pro příjem rozpočtu Plzeňského kraje tak zásadní význam jako daně výše uvedené/viz. graf níže/. Lze tedy konstatovat, že bez těchto zásadních příjmů nemají kraje šance dobře plnit svoji funkci. V dnešní době ekonomické recese jsou právě tyto tři pilíře ohroženy. U DPH je to klesající spotřeba domácností i vládní opatření na základě návrhů NERVu³, u daně z příjmu právnických osob by se dnešní krize projevit neměla tak silně, protože se jedná o zdanění příjmů z loňského roku, který byl ještě vcelku rokem úspěšným. Propad v tomto druhu daně se však projeví ve vytváření rezerv a odložení daňové povinnosti. Nejvíce se však propad projeví v následujících letech. U daně z příjmu FO ze závislé činnosti se již letos projeví zvýšená nezaměstnanost a snižování, popřípadě stagnace růstu mezd, kterého jsme byli svědky v několika předchozích letech.

³ Národní ekonomická rada vlády

Graf č. 3: Složení daňových příjmů roku 2008 (v tis. Kč)



Při sestavování rozpočtu se veřejná korporace řídí svým rozpočtovým výhledem. Tento výhled ve své podstatě nahrazuje jakýsi finanční plán rozvoje obce či kraje. V každém případě by měl zachycovat potřebu zdrojů pro investice většího rozsahu, jejichž financování se přesouvá do následujících let. V odhadu příjmů je možné a účelné vycházet z odhadů ministerstva financí. Rozpočtové zdroje, které se tímto způsobem stanoví jsou v rámci vlastního rozpočtu rozděleny do oblastí činnosti kraje či obce. Je povinností zastupitelských sborů veřejných korporací dbát na účelnost vynakládání prostředků. Právě i k tomuto účelu by měly sloužit zásady pro sestavování rozpočtu. Veřejná korporace musí zajistit svůj vlastní chod, správu vlastního či vypůjčeného nebo najatého majetku podle uzavřených smluv. Dále pak je nutné přihlížet k vlastnímu rozvoji a sledovat trendy další činnosti veřejných korporací. V této oblasti, tedy oblasti rozvojových investičních projektů lze účinně použít prostředky z fondů EU, které jsou k dispozici. V případě Plzeňského kraje se jedná o prostředky z regionálního operačního programu/ROP NUTS II Jihozápad/. Tento program byl schválen pro užití v Plzeňském a Jihočeském kraji. Prostředky z tohoto programu, který má ekvivalent i v ostatních krajích v ČR, mohou využívat veřejné korporace, ale i fyzické a právnické osoby, pokud splní závazná pravidla těchto programů. Výhodou těchto programů pro veřejné korporace je,

že jejich povinné spolufinancování je do 10 %. To znamená, že za desetinu ceny je veřejná korporace schopná získat vcelku rozsáhlý majetek. Především v oblasti rekonstrukcí a budování nových komunikací pomáhají tyto programy výrazně zlepšit stav komunikací v majetku žadatele. Právě v otázce dopravních staveb pomáhá s jejich financováním i stát, který přes Státní fond dopravní infrastruktury /SFDI/ pomáhá veřejným korporacím s financováním staveb a to tak, že veřejná korporace nemusí vyjma již zmíněných 10 % vynakládat žádné další prostředky.

Tato pomoc je velmi důležitá především pro menší obce, které by jen velmi těžko sháněly úvěr na potřebnou dopravní stavbu. Rozpočet veřejné korporace musí být schvalován jako vyrovnaný. V případě, že je rozpočet schvalován jako schodkový je nutné jej vnitřně vyrovnat, a to buď z fondů, do nichž veřejná korporace v minulých obdobích ukládala přebytky svého hospodaření, nebo pak cizími zdroji, například úvěrem. Právě peněžní fondy tvoří spolu s případnými úvěry možnost financování investic většího rozsahu. Peněžní fondy lze zakládat na základě zák. 250/2000 Sb. (O rozpočtových pravidlech územních celků) §5:odst. 1.: „Územní samosprávný celek a svazek obcí může zřizovat peněžní fondy, a to pro konkrétní účely anebo bez účelového určení.“ Standardní je zřídit rezervní fond, do nějž lze ukládat prostředky bez specifického určení. V případě, že se je nutné financovat některou specifickou činnost nebo investici, je možné zřídit speciální fond, v němž se prostředky na základě usnesení příslušného orgánu (rada, zastupitelstvo) veřejné korporace vážou na konkrétní úkol. Tento způsob je výhodný především v možnosti uspořít či zavázat prostředky. Také eliminuje tlak na prostředky, které se v rezervním fondu jeví jako volné. Hlavním zdrojem tvorby fondů by měly být zůstatky z hospodaření z minulých let. Tento stav je řešen zákonem 250/2000 Sb. (O rozpočtových pravidlech územních celků) §4 odst. 6): Kladný zůstatek finančních prostředků rozpočtového hospodaření běžného roku se převádí k použití v dalším roce, a to ke krytí rozpočtových výdajů, anebo se převádí do peněžních fondů.

Zdrojem peněžních fondů územního samosprávného celku nebo svazku obcí mohou být zejména⁴: a) **přebytky hospodaření z minulých let,**

b) **příjmy běžného roku, které nejsou určeny k využití v běžném roce,**

c) **převody prostředků z rozpočtu během roku do účelových peněžních fondů**

V rámci zřízených fondů, které slouží z jedné strany pro výkaznictví, na straně druhé v sobě kumulují významné prostředky, s nimiž je nutné zodpovědně nakládat v době, kdy nejsou zapotřebí k financování určeného úkolu. Pro tento účel je nutné řešit otázku řízení likvidity. Tedy zhodnocování volných finančních prostředků. Stejně tak by se měla veřejná korporace chovat i k ostatním volným prostředkům. Finanční trh v současné době nabízí mnoho možností zhodnocení. Je však nutné myslet na to, že pracujeme s veřejnými prostředky a volit konzervativnější způsoby, jakými jsou termínované vklady, dluhopisy, popřípadě zajištěná depozita. V případě dobrého a účelného zhodnocování volných prostředků lze získat zajímavé dodatečné zdroje. Finanční zdroje veřejných korporací lze tedy označit za jejich finanční majetek. Za pomoci tohoto majetku je možné zabezpečovat vlastní chod a rozvoj. V rámci rozpočtu jsou řešeny i případné nákupy majetku veřejných korporací nebo investice, na jejichž konci/v rámci stavebních investic/ vzniká nový nemovitý majetek veřejné korporace. Lze také konstatovat, že veřejné korporace jsou ve své podstatě více spotřebiteli veřejných zdrojů, než jejich tvůrci. Z tohoto pohledu je nutné dbát na účelné vynakládání prostředků. Otázkou je, zda je účelné sanovat z krajských rozpočtů rozpočty obcí v rámci grantových schémat. Na jedné straně je tento dodatečný příjem obcí jistě příjemným příspěvkem v jejich rozvoji, na straně druhé je však nutné konstatovat, že příjmy krajů dnes nejsou dostatečné ani pro jejich vlastní činnost. Zákon sice tyto dotace nezakazuje, přesto je vhodné, pokud se tyto prostředky obcím poskytovaly, mělo by se tak dít na základě grantových schémat, kde jsou jasně nastavená pravidla a je možná jejich kontrola, případně vynucení jejich dodržení.

Rozpočtovou skladbu stanovuje ministerstvo financí. Rozpočet je nutné schválit před 1. lednem rozpočtového roku. Pokud se tak nestane, je použito rozpočtové provizorium podle § 13 zákona 250/2000 Sb. Pokud se podaří schválit rozpočet v řádném režimu, tedy

⁴ zák. 250/2000 Sb., §5, odst. 2

před 1. lednem nového rozpočtového období, dochází k jeho okamžitému rozpisu a tím ke stanovení závazných ukazatelů pro organizace/především příspěvkové org./, které jsou povinné se těmito ukazateli řídit. To je vlastně hlavní nástroj finančního řízení těchto organizací. Ostatní úpravy rozpočtu v průběhu rozpočtového období se provádějí na základě rozpočtových opatření. Tato opatření jsou schvalována s evidenčním číslem a jsou následně zanesena do upraveného rozpočtu veřejné korporace.

IV. Majetek veřejných korporací

Pokud se opět vrátíme do minulosti, byl popsán obecní statek v občanském zákoníku v roce 1811. Tím byl položen právní základ pro specifikaci vlastnictví obcí. Dnes vnímáme obce a kraje/dále jen veřejné korporace/ jako právnické osoby a subjekty vlastnického práva. Dnešní postavení veřejných korporací je postavením plnohodnotným jsou tedy plnohodnotnými subjekty vlastnického práva. To znamená, že jsou v rovném postavení s ostatními vlastníky. Obce a kraje se také mnohdy dostávají do role spoluvlastníka majetku. K tomuto dochází především u vlastnictví budov a pozemků. Jedná se především o situaci, kdy se obec stává vlastníkem na základě daru, dědického řízení atd. Nejedná se o stav pro veřejnou korporaci žádoucí. Vykonávat vlastnické právo na základě spoluvlastnického vztahu je vždy složitější, než když se jedná o vlastnictví tzv. čisté. Tyto problémy řeší i mnohé rodiny, u nichž dochází ke zhroucení společných vztahů mnohdy na celé generace. U spoluvlastnictví v rámci veřejných korporací a občanů tento aspekt osobních vztahů sice neplatí, přesto jsou poznamenány mnohými problémy, a to především přehnanými nároky jedné ze stran. V této situaci je vždy nutné posoudit zbytnost či nezbytnost majetku a v případě jeho zbytnosti nabídnout spoluvlastníkovi jen na základě jeho předkupního práva k odprodeji. V opačném případě, tedy jedná-li se o majetek nezbytný k bezvadnému fungování veřejné korporace, je nutné podniknout vše k zabezpečení tohoto majetku pro potřeby veřejné korporace, a to jak na základě odkupu podílu, popřípadě jeho nájmu. K tomuto rozhodování je nezbytné dobré zmapování vlastního majetku, jeho aktualizace a rozvojové plány veřejné korporace. To co se dnes zdá jako zbytný majetek, může být k upotřebení za několik let. To znamená, že bez znalosti věci je možné tento majetek dnes prodat a za několik let jej vykupovat

zpět a to většinou za cenu vyšší, než byla cena, kterou veřejná korporace obdržela při jeho prodeji. Problémem, který se ukazuje u větších měst a krajů je, že nemají tyto procesy, tedy kombinaci správy majetku a rozvojové plány v souladu. U některých typů staveb ve veřejném zájmu je nutné plánovat na delší období v rámci dlouhodobých a střednědobých plánů. Není totiž ojedinělým případem, že pozemky nutné ke stavbě např. místní komunikace jsou od vlastníka vykupovány za několikanásobky původní prodejní ceny, za niž je stávající vlastník nabyl od veřejné korporace před několika lety. Z důvodu velmi složitého procesu tzv. vyvlastnění majetku ve veřejném zájmu, přistupují veřejné korporace při získání potřebného majetku i ke směnám nepotřebného majetku za majetek potřebný.

Zvláštní kategorií majetku je z mého pohledu majetek nutný k plnění sociální role veřejné korporace. Zde připadá v úvahu u obcí především správa bytového fondu. Vzhledem k tomu, že stát do dnešní doby nespecifikoval statut sociálního bydlení, což je ostudou všech vlád, které v ČR vládly od roku 1989, nemá obec žádnou povinnost tuto oblast nějak zvlášť řešit. Stalo se tedy to, že se obce postupně bytů ve svém vlastnictví zbavují, a to většinou za ceny, které jsou jen zlomkem svojí tržní hodnoty. Je tedy otázkou, zda je naplněna role řádného hospodaření se svěřeným majetkem. Na druhé straně občan získává byt do vlastnictví, mnohdy si však neuvědomuje, že si koupil i část společných prostor, pláště domu a pozemků. Neuvědomil si také, že si koupil i velkou část problémů při správě tohoto majetku, které lze díky zanedbanosti převáděných domů předpokládat. Je otázka, jaké budou náklady na řešení otázky sociálního bydlení, až se touto problematikou začne stát vážně zabývat. Předpokládám, že současná hospodářská krize potřebnosti tohoto programu přidá na vážnosti a potřebnosti. Město Plzeň, které se také vydalo cestou prodeje svého bytového fondu, v první fázi přišlo s myšlenkou, kdy si chtělo ponechat nebytové prostory v prodáváných domech. To znamená, že se samo dobrovolně přivádělo do stavu spoluvlastníka majetku. Tento postup musel být opuštěn a to právě díky problémům, které spoluvlastnictví majetku přinášelo. Úvaha o výhodnosti tohoto postupu tedy o příjmech z nájmu z nebytových prostor se změnila při zkušenostech s problémy, které spoluvlastnictví přinášelo. Zde mám na mysli především nemožnost volného nakládání s tímto majetkem, a to především při změnách účelu užívání, které je podmíněno rekolaudací. Město najednou zažívalo stav, že účastníkem

těchto řízení se stávali všichni spoluvlastníci. To umožnilo ostatním spoluvlastníkům velmi účinnou blokaci plánovaných změn. Jsem si samozřejmě vědom, že šlo o blokaci zákonnou cestou. Musím však dát za pravdu Doc. JUDr. Havlanovi, který ve své knize o majetku obcí a krajů označuje formu spoluvlastnictví mezi veřejnou korporací s jiným subjektem jako formu v podstatě nežádoucí⁵.

Vlastnictví majetku, jímž může veřejná korporace plnit svoji sociální úlohu, jsou nebytové prostory určené k provozování obchodu a služeb. Rozumným hospodařením s těmito prostory je možné velmi účelně zřizovat provozy nutné ke kvalitnímu životu obyvatel. Především v centrech měst došlo od roku 1989 v rámci volného trhu k násobnému zvýšení nájmu těchto prostor. Ke zvýšení cen nájmu došlo také i v ostatních částech obcí. Tento fenomén s sebou přinesl postupné vytlačování služeb a prodeje s nízkými obraty a nízkou ziskovostí. Bohužel právě tyto provozy dnes v těchto částech chybí. I v tomto případě obce stále častěji sahají k odprodeji tohoto majetku, případně se při pronájmu řídí pouze výší nabízeného nájmu. U privátních vlastníků je tento přístup naprosto pochopitelný, u obce by měl být tento aspekt, tedy aspekt nejlepší ekonomické výhodnosti, také doplněn o aspekt sociální. Tedy o potřebnost dané služby pro danou oblast. Je vcelku smutné, že dnes je ve středu města Plzně několik zlatnictví a mnoho heren, naopak chybí základní služby, jakými jsou opravny, kadeřnictví, prodej základních potravin atd. Předpokládám, že v případě, že by si obec stanovila oblast činnosti, pro níž chce daný nebytový prostor pronajímat a teprve potom by mezi zájemci vybírala podle nejvyšší nabídky, neporušila by ani svoji povinnost řádného hospodáře.

Prioritním účelem při využívání nemovitého majetku veřejných korporací je využití pro vlastní činnost. Tedy pro fungování svého vlastního provozu. Vlastnictví majetku je také z jednou z podmínek fungování veřejných korporací. Při porovnání majetkových poměrů města Plzně a Plzeňského kraje (dále jen PK) lze konstatovat daleko lepší majetkové poměry u města Plzně oproti PK. Zde mám na mysli pouze majetek nutný pro provoz vlastní veřejné korporace a jejich organizací. Kraje, které na rozdíl od obcí nemají tak dlouhou historii, přesto zabezpečují mnohé oblasti činnosti například v oblasti školství,

⁵ Doc. JUDr. Peter Havlan a kolektiv; Majetek obcí a krajů. 2. vydání, Praha: Linde, 2008, str. 20, odst. 2

kultury a v neposlední řadě i správy a údržby jim svěřených komunikací. K této činnosti nemají dostatek nemovitého majetku. Valná většina budov nutných k provozu organizací, které jsem vyjmenoval, je v majetku jiných vlastníků. Ve většině případů právě obcí. Tento stav vnímám jako závažný problém a to především s výhledem do budoucna. Tento stav je podle mých informací problémem většiny krajů a bude pravděpodobně vyžadovat komplexní řešení v rámci Asociace krajů ČR. Níže bych rád rozebral dvě oblasti, které v otázce správy majetku považuji za velmi důležité.

a) nájmy a výpůjčky budov pro provoz činností zabezpečovaných PK s přihlédnutím k investicím do tzv. cizího majetku

Plzeňský kraj, který se především v oblasti školství a kultury stal zřizovatelem mnoha příspěvkových organizací zřízených právě k zabezpečení provozování středních škol, muzeí, galerií atd., není vlastníkem valné části nemovitostí, v nichž jsou tyto služby veřejného charakteru a zájmu provozovány. Důvodem, který za tento pro mě neblahý stav stojí, bylo vlastní formování krajů po roce 1997. S tím, jak byly krajům rozšiřovány pravomoci a zároveň povinnosti, nebyly tyto veřejné korporace plnohodnotně vybaveny nemovitým majetkem nutným pro jejich plnění. Dnes jsme tedy svědkem paradoxních situací, kdy kraj provozuje střední a speciální základní školství bez vlastnictví budov, v nichž tyto instituce sídlí. Stejná situace je i v ostatních oblastech činnosti krajů. Tento problém je však nejmarkantnější v oblasti školství a kultury. Většina objektů, o nichž hovořím, je v majetku jiných veřejných korporací, a to především obcí, na jejichž katastrálním území daná instituce funguje. Vztah PK je v těchto případech řešen nájmem, nebo výpůjčkou, což je častější řešení tvorby právního vztahu k objektu. Právě výpůjčky, které jsou většinou bezplatné, v sobě sice nesou aspekt úspory pro vlastní organizaci i PK, problémem však zůstává, kdo se má starat o stav těchto budov. Provozovatel, tedy PK, potřebuje budovy ve stavu způsobilém k užívání, a to tak, aby byly splněny závazné normy pro používání institucí tohoto typu. Je také nutné zdůraznit, že ve školských institucích vychováváme novou generaci a i vliv prostředí, v němž se tato výchova provádí, má zásadní vliv na formování osobnosti. Otázka tedy zní, zda obec jako řádný hospodář má povinnost zabezpečit řádný stav budov, které poskytl na základě

výpůjčky jiné veřejné korporaci k jejímu používání v rámci zabezpečení veřejné služby. Stejná otázka platí i pro kraj, který je nájemcem nebo výpůjčitelem dané nemovitosti. Má a může vůbec veřejná korporace vynakládat veřejné prostředky na investiční opravy vkládané do cizího majetku? Odpověď je jednoduchá, neměla by. Je to však možné? Osobně si myslím, že není. Otázkou je, jak se stát vlastníkem tohoto majetku. Ze strany obcí existuje zájem se tohoto majetku zbavit. Nenese žádný užitek, a pokud s ním obec v dohledné době nepočítá, lze tento majetek označit za zbytný. Není však možné, pokud má obec plnit povinnost správného nakládání s vlastním majetkem, jednat jinak, než že se jej pokusí prodat. Samozřejmě s přihlédnutím k účelu, ke kterému slouží, to znamená stávajícímu nájemci či výpůjčiteli. Zajisté lze jednat o bezplatném převodu či darování majetku. Tyto možnosti jsou však, podle mého názoru, opět v možné kolizi s řádnou správou majetku. Podle této zákonem stanovené povinnosti by se tedy mělo jednat o prodej nemovitosti za cenu tržní. Otázkou však zůstává, jakou tržní cenu má budova, která je určena pro provoz školy či muzea. Docházíme ke zvláštnímu paradoxu, kdy tržní ocenění budovy je v řádu desítek miliónů korun, vlastní tržní cena je však rovna téměř nule, pokud je k ní vázáno věcné břemeno v podobě povinnosti užití k danému účelu. V případě z mého pohledu nejčistšího právního řešení, tedy nákupem nemovitosti do vlastnictví provozovatele za cenu tržní sníženou z důvodu věcného břemene, by se jednalo výdaj pro PK v rozsahu několik stovek miliónů korun. Tento výdaj není možný bez omezení fungování kraje zrealizovat. Řešením je buď komplexní zákonné řešení převodu těchto nemovitostí z obcí/případně jiných organizací/ na kraje, případně mimořádná dávka krajům v rámci státního rozpočtu, za níž by bylo možné realizovat nákup. Tento, z mého pohledu jednoznačně neblahý stav, také velmi komplikuje i případné využití evropských dotací na investice v těchto zařízeních.

b) Vlastnictví pozemků pod komunikacemi 2 a 3. třídy ve vlastnictví PK.

Podobný problém, jaký jsem popisoval v předchozí oblasti. S vlastnictvím těchto komunikací nepřešlo na kraje i vlastnictví pozemků. Stávající stav je tedy takový, že kraj je vlastníkem stavby, není však vlastníkem pozemku, na němž stavba stojí. Vlastnictví

těchto pozemků je rozdrobeno mezi stovky, spíše však tisíce vlastníků. Stát poskytuje dotace na nákup těchto pozemků. Tato dotace ve výši 40 Kč/m², však není mnohými vlastníky akceptována. Ve většině případů je požadována cena násobně vyšší. V případě, že by se kraj rozhodl, že tyto pozemky odkoupí, znamenalo by to další výdaj kraje, v tomto případě však v řádu několika miliard korun. Pokud by se kraj rozhodl na tuto variantu přistoupit, nebo by snad k ní byl přinucen na základě rozsudků soudů, znamenalo by to absolutní ukončení investičních výdajů kraje v jiných oblastech na několik let. Pouze v oblasti stavu silniční sítě v majetku kraje je v současné době deficit na jejich stavu ve výši cca 5 mld. Kč a dalších 6 mld. na stavu mostů. Dalším problémem v oblasti dopravy je také přístup některých vlastníků pozemků pod plánovanými stavbami nových silnic v rámci investiční výstavby. Téměř pravidelně se v množině těchto majitelů najde jeden či dva, jejichž požadavky jsou neopodstatněné, lze říci, že i nemravné. Nejsem zastáncem praktik bývalého režimu, kdy stát v případě veřejného zájmu postupoval velmi razantně s tím, že náhrady za vyvlastněný majetek byly velmi nízké a absolutně odtržené od tehdejší cenové reality, nebo chcete-li, ceny v tehdejší době a místě obvyklé. Stávající stav, kdy jednotlivec blokuje svými neopodstatněnými nároky/mnohdy v řádech násobku skutečné ceny/, je také neudržitelný. Ideální je podle mého názoru německý model, kdy stavba ve veřejném zájmu/především stavba liniová/ je realizována i v případě odporu některého z vlastníků pozemků. Upozorňuji na fakt, že je nejprve všem vlastníkům nabídnut výkup za cenu tržní, zvýšenou o přiměřený benefit. Stavba je tedy realizována na základě potlačení vlastnického práva ve veřejném zájmu s tím, že vlastník má možnost vynutit si zvýšení výkupní ceny soudní cestou. Myslím, že to je správná cesta a že i přes špatné zkušenosti s praktikami bývalého režimu není možné nadřadit práva vlastnictví majetku nad prokazatelný veřejný zájem. Ochrana vlastnictví je sice důležitou součástí demokratických států, veřejný zájem, pokud není zneužíván, má však podle mého názoru přednost.

V. Obchodní společnosti zakládáné veřejnými korporacemi

Veřejnoprávní korporace, tj. obce a kraje, mohou na základě příslušných ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“) zakládat obchodní společnosti.

Na základě ustanovení § 14 odst. 3 zákona o krajích jsou kraje oprávněny pro výkon své samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky kraje, nestanoví-li zákon jinak. Stejné oprávnění, avšak pro obce, je uvedeno v ustanovení § 35a odst. 1 zákona o obcích. Tato ustanovení jsou pak blíže konkretizována v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů („zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů“). V ustanovení § 23 odst. 1 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je uvedeno, že územní samosprávný celek může ve své pravomoci a k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností zakládat obchodní společnosti, konkrétně akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným.

Ustanovení § 23 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů dále územním samosprávným celkům umožňuje stát se společně s jinými společníkem obchodních společností. Oproti zakládání obchodních společností, kde je výslovně stanoveno, že mohou územní samosprávné celky zakládat pouze akciové společnosti a společnosti s ručením omezením, se mohou územní samosprávné celky stát společníky jakékoliv obchodní společnosti, tj. i společnosti, za jejíž závazky budou ručit společně a nerozdílně s ostatními subjekty celým svým majetkem.

O založení obchodní společnosti rozhoduje na základě ustanovení § 35 odst. 2 písm. k) zákona o krajích zastupitelstvo kraje a v rámci tohoto schvaluje rovněž zřizovatelské listiny či společenské smlouvy těchto obchodních společností. Zastupitelstvo kraje v této souvislosti dále rozhoduje také o delegování zástupců kraje na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má kraj majetkovou účast. Obdobně je tomu u obcí. Zákon o obcích je v této souvislosti více podrobnější, neboť kromě výše uvedeného

výslovně stanoví, že zastupitelstvo obce schvaluje rovněž statuty obchodních společností a rozhoduje o účasti obce v již založených obchodních společnostech.

Obchodní společnosti však nejsou typickou právní formou, kterou by územní samosprávné celky využívaly pro zajištění svých funkcí. Za „klasickou“ právní formu využívanou územními samosprávnými celky lze označit především příspěvkové organizace. Je otázkou, zda je tato právní forma pro zajištění funkcí veřejnoprávních korporací vhodná. Na tuto otázku však není odpověď zcela jednoduchá s obecným významem. Vždy bude záležet na konkrétním případě. V některých případech se bude tato právní forma jevit jako vhodná, v jiných případech tomu bude naopak.

Při volbě formy je nezbytné nejprve uvést oblasti, ve kterých územní samosprávné celky obchodní společnosti ve formě společností s ručeným omezením a akciových společností zakládají. Jedná se především o oblast:

- **majetku:**

Zde se bude především jednat o způsob, jakým bude zajištěna správa majetku, především nemovitého, územních samosprávných celků.

- **dopravy:**

V oblasti dopravy se jedná především o zajištění zákonných povinností v souvislosti se základní dopravní obsluhou území kraje a zajištění dopravy do obcí. Nelze také opomenout, že územní samosprávné celky jsou vlastníky pozemních komunikací, z čehož vyplývají různé povinnosti vlastníka, zejména povinnost komunikace udržovat ve stavu způsobilém k provozu na pozemních komunikacích, tzn. opravovat je, ale i např. v zimních měsících udržovat jejich sjízdnost posypem, úklidem sněhu atd. Druhý z uvedených případů je zřejmě stále zajišťován ze strany správ a údržeb silnic zřízených ve formě příspěvkových organizací, nicméně předmětné povinnosti by mohly být rozděleny i mezi více právnických osob různé právní formy.

- **zdravotnictví:**

V oblasti zdravotnictví je otázka vhodnosti právní formy obchodní společnosti zřejmě nejožehavější. I zde však záleží na úhlu pohledu. Jedná-li se o zdravotnická zařízení provozovaná územními samosprávnými celky, tj. o zdravotnická zařízení, která budou poskytovat základní a zásadní zdravotnickou péči (např. službu první pomoci, internu, urologii, anesteziologicko-resuscitační atd.), nelze u těchto zdravotnických

zařízení právní formu obchodní společnosti považovat za vhodnou. Důvodem je především skutečnost, že obchodní společnosti jsou na základě ustanovení § 56 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obchodní zákoník“) právními osobami založenými za účelem podnikání, přičemž podnikáním se rozumí soustavná činnost prováděná podnikatelem samostatně, vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku (§ 2 odst. 1 obchodního zákoníku). Přičemž u výše uvedených zdravotnických zařízení nelze vytvoření prakticky žádného (pokud vůbec nějakého) zisku očekávat. V této souvislosti se tedy jeví právní forma obchodní společnosti, ať již akciové společnosti či společnosti s ručeným omezením, jako nevhodná.

Ovšem pro úplnost je vhodné uvést i opačný případ, kdy nemusí být založení obchodní společnosti v oblasti zdravotnictví nevhodné. Zde je ovšem v úvodu nezbytné uvést, že tuto situaci si lze stěží představit v případě zdravotnických zařízení založených územními samosprávnými celky, neboť se bude jednat o zdravotnická zařízení, ve kterých jsou provozovány zdravotnické obory označované za tzv. lukrativní. Bude se jednat především o plastickou chirurgii, kde bude nepochybně dosahováno zisku i s ohledem na skutečnost, že tato zdravotnická zařízení budou navštěvována rovněž zahraniční klientelou. Zde může být právní forma obchodní společnosti vhodná, bude se však jednat o obchodní společnosti založené soukromými subjekty.

Na základě výše uvedeného lze tedy konstatovat, že založení obchodní společnosti **není vhodné v oblastech, kde nelze dosahovat zisku**. Dosažení zisku není ani zájmem územních samosprávných celků, kterým je uspokojování potřeb svých občanů, což je zřejmé z ustanovení § 14 odst. 1 zákona o krajích, podle kterého patří do samostatné působnosti kraje záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud se nejedná o přenesenou působnost kraje. Dominantní role územních samosprávných celků spočívá tedy v poskytování služeb veřejného zájmu. Územní samosprávné celky se ve vztahu k obchodním společnostem neřídí pouze soukromoprávní úpravou obsaženou v obchodním zákoníku, ale řídí se rovněž právní úpravou veřejnoprávní, která je obsažena především v zákoně o krajích, v zákoně o obcích a v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Právní formu obchodní společnosti si lze v případě zajištění funkcí veřejnoprávních korporací představit např. při správě nemovitého majetku ve vlastnictví

územních samosprávných celků a naopak jako nevhodná se jeví tato právní forma u zdravotnických zařízení veřejnoprávních korporací.

Zde je však pro úplnost vhodné uvést, že akciová společnost a společnost s ručením omezeným nemusí být založeny pouze za účelem dosažení zisku, pokud toto nezakazuje zvláštní právní předpis.⁶ S tímto koresponduje ustanovení § 23 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech, když umožňuje územním samosprávným celkům zřídit „pouze“ akciovou společnost a společnost s ručením omezeným, které nemusí být výslovně založeny za účelem dosažení zisku.

Z výše uvedeného vyplývá, že územní samosprávné celky nemohou zakládat žádné jiné obchodní společnosti než akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným.

Nyní se může zdát, že právní forma obchodní společnosti má ve vztahu k veřejnoprávním korporacím pouze samá negativa, je však nezbytné si uvědomit, že tomu tak je pouze z výše uvedeného úhlu pohledu. Dalším velmi důležitým aspektem je odpovědnost osob zastávajících funkce v obchodních společnostech, tj. v případě akciových společností především odpovědnost členů představenstva a u společnosti s ručením omezeným odpovědnost jednatelů. Zde je naopak spatřována výhodnost právní formy obchodní společnosti ve vztahu k péči o majetek veřejnoprávní korporace, neboť členům představenstva akciové společnosti je stanovena především povinnost vykonávat svou funkci s péčí řádného hospodáře (§ 194 odst. 5 obchodního zákoníku). Pokud členové představenstva poruší své povinnosti, jsou společnosti za způsobenou škodu odpovědní. Toto lze nepochybně označit za výhodu právní formy obchodní společnosti oproti jiným právním formám (např. příspěvkové organizace).

V souvislosti s výkonem funkce ve statutárních orgánech obchodních společností je nicméně nezbytné uvést, že rozsah jednateckých oprávnění je velmi široký. Je tedy nezbytné, aby veřejnoprávní korporace, často jako jediný společník či akcionář společnosti s ručením omezeným nebo akciové společnosti tato jednatecká oprávnění omezila (ve společenské smlouvě, stanovách nebo valnou hromadou) a získala tak přehled o zásadních právních úkonech, které obchodní společnost činí.

⁶ Eliáš, K., Bartošíková, M., Pokorná, J. a kol.; Kurs obchodního práva. Právnícké osoby jako podnikatelé. 5. vydání, Praha: C. H. Beck, 2005, str. 6

U územních samosprávných celků je častá situace, kdy je územní samosprávný celek jediným akcionářem akciové společnosti či společnosti s ručením omezeným. V tomto případě je právní úprava týkající se orgánů akciové společnosti obsažená v obchodním zákoníku modifikována příslušnými ustanoveními zákona o krajích a zákona o obcích. V ustanovení § 59 odst. 1 písm. i) a j) zákona o krajích jsou uvedeny základní kompetence rady kraje. Dle ustanovení § 59 odst. 1 písm. j) zákona o krajích je radě kraje vyhrazeno rozhodovat ve věci kraje jako jediného společníka obchodní společnosti. Dle ustanovení § 59 odst. 1 písm. i) pak rada kraje vykonává mimo jiné zakladatelské funkce ve vztahu k založeným právníckým osobám, včetně jmenování a odvolávání jejich ředitelů a stanovení jejich platů a odměn. K tomu pravidelně jedenkrát ročně rada kraje projednává zprávu o jejich činnosti, o plnění jejich úkolů, pro které byly založeny, a přijímá příslušná opatření k nápravě. Obdobné kompetence jsou svěřeny ustanovením § 102 odst. 2 písm. b) a c) taktéž radě obce.

VI. Příspěvkové organizace zřizované veřejnými korporacemi.

Příspěvkové organizace jsou základním a tudíž nejběžnějším typem organizací, s jejichž pomocí plní PK svoje úkoly. PK je k dnešnímu dni zřizovatelem 129 příspěvkových organizací, které zabezpečují především oblasti školství, kultury, dopravy a sociálních věcí. Další důležitá oblast, kterou kraj zabezpečuje, tedy zdravotnictví, je zabezpečována obchodními společnostmi. Příspěvkové organizace jsou zřizovány veřejnými korporacemi jako právnícké osoby, které zpravidla nevytvářejí zisk a jsou provázány s rozpočtem veřejné korporace s tím, že jejich financování je stanoveno na základě tzv. závazných ukazatelů rozpočtu veřejné korporace. Úpravy fungování příspěvkových organizací lze nalézt v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Zde se v § 23 odst. 1 hovoří o možnosti tyto organizace zřizovat. Část rozpočtových organizací vznikla z rozpočtových organizací obcí a to ve lhůtě do 30.6.2001. Tento proces je řešen zákonem 250/2000 Sb. § 41 odst. 2 ve spojení s § 27 stejného zákona. U krajů má většina jejich stávajících příspěvkových organizací kontinuitu ve státních příspěvkových organizacích, které byly krajům převedeny na základě § 2 zákona 157/ 2000 Sb., o přechodu některých věcí práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů. Ve

výše uvedených rozpočtových pravidlech jsou také uvedeny i podmínky vzniku, tedy formát a obsah zřizovacích listin, dále pak podmínky jejich změn i rušení.

Vzhledem k tomu, že se u příspěvkových organizací jedná o právnické osoby svého druhu, mohou vstupovat do následujících právních vztahů:

1. klasických: tedy majetkoprávních vztahů s jinými subjekty tedy fyzickými či právnickými osobami, které působí mimo veřejnou korporaci, kterou je zřizovatel dané příspěvkové organizace.

2. specifických: kde příspěvková organizace vstupuje do vztahů s vlastním zřizovatelem či jeho organizační složkou. Do těchto vztahů lze zahrnout také vztahy s jinými příspěvkovými organizacemi zřízenými stejným zřizovatelem.

Rozsah těchto úkonů a to včetně práv příspěvkové organizace k jím spravovanému majetku je upraven zřizovací listinou. Ve většině případů je majetek příspěvkové organizaci pouze svěřen k výkonu své činnosti. Zřizovatel tedy nadá organizaci rozsahem jejích práv. V případě svěření majetku se tak musí stát na základě jasně definovaného soupisu, a to včetně rozdělení účtování o tomto majetku. Aby nedošlo k znehodnocení či ztrátě majetkového prospěchu či majetkových práv zřizovatele, nebývá zvykem, aby příspěvková organizace mohla samostatně rozhodovat o tzv. nevratných úkonech. To znamená, že příspěvková organizace nemůže bez souhlasu zřizovatele prodat, vyřadit, či jinak znehodnotit svěřený majetek. Zřizovatel může a je to běžnou praxí přenést část povinností zřizovatele z volených orgánů na tzv. zřizovatelský odbor. I když jsou vlastním zřízením příspěvkové organizace podle § 27 zákona 250/2000 Sb. nadána pouze zastupitelstva obcí a krajů, další činnost se již řídí většinou prostřednictvím odborů magistrátu a krajských úřadů. Je sice pravda, že nejsou příspěvkové organizace nadány nakládáním s majetkem nad rámec svých možností uvedených ve zřizovacích listinách. Problémem však je jejich vstupování do majetkoprávních vztahů k ostatním subjektům v rámci klasických právních vztahů. Vzhledem k tomu, že příspěvkové organizace jsou plně propojeny s rozpočty veřejných korporací, lze tedy podle mě dovodit, že i například nájem prostor pro činnost příspěvkové organizace na dobu delší než jeden rok, nebo překračující rozpočtové období, by měl být regulován a schválen zřizovatelem. V případě

zrušení příspěvkové organizace popřípadě při neočekávaných finančních problémech příspěvkové organizace nastupuje jako právní nástupce zřizovatel. Zřizovatel v tomto případě ručí celým svým majetkem za závazky, které vznikly činností vlastní příspěvkové organizace. Pokud tedy dovedu svoji úvahu k nepravděpodobnému, přesto však možnému scénáři, může statutární zástupce příspěvkové organizace přinutit zřizovatele k rozpočtovému výdaji na několik dalších let a to bez možnosti zastupitelstva veřejné korporace se k této věci vyjádřit. Tento problém může nastat, pokud by příspěvková organizace pronajala ke své činnosti prostory na základě smlouvy nájemní na dobu určitou a to například na dobu dvaceti let za částku např. 1 mil Kč /rok. Je sice možné, aby se zřizovatel domáhal soudně neplatnosti takového právního úkonu, přesto pokud se bude jednat o cenu v čase a místě obvyklou, nebude tato snaha zřizovatele korunována úspěchem. V tomto případě lze tedy konstatovat, že došlo k předjímání rozpočtového výdaje veřejné korporace ve výši dvaceti miliónů kumulativně v období dvaceti let. Pokud by se tyto prostory ukázaly jako nepotřebné či od samého začátku pronajaté účelově, je možné také požadovat náhradu škody na statutárním zástupci příspěvkové organizace. Nejsem si však jist úspěšností při prokázání úmyslu statutárnímu zástupci, či na uspokojení veřejné korporace v plné výši.

Z mé zkušenosti lze také konstatovat, že řízení těchto organizací je velmi složité a to především pokud se nezdaří personální výběr statutárního zástupce. Příspěvkové organizace lze v podstatě řídit na základě určitého metodického řízení a to na základě usnesení či pokynů zřizovatele. V praxi se někdy tento typ řízení ukazuje jako těžkopádný a zdoluhavý. Přesto musím konstatovat, že v době neexistence právní úpravy jakési veřejné obchodní společnosti, je správa veřejného majetku prováděná prostřednictvím příspěvkových organizací považována za účelnou. Z mého pohledu je jednou z hlavních výhod tohoto typu společností možnost jejich provázání s rozpočtem veřejné korporace. Tento postup umožňuje jednodušší financování projektů veřejného zájmu bez rizika naplnění podstaty veřejné podpory. Tento typ společností je podle mého názoru vhodný i pro oblast zabezpečení služeb ve zdravotnictví, kde jsou nositeli úkolu této veřejné služby kraje. Pokud se nepodaří zákonně upravit vznik veřejných obchodních společností, umožňuje příspěvková organizace provázání rozpočtu zdravotnických zařízení s rozpočtem kraje. Právě v této oblasti se střetáváme s ostatními privátními

subjekty, které působí na stejném trhu. Zde je kolize s veřejnou podporou velmi pravděpodobná. Tuto otázku více rozeberu v kapitole o obchodních společnostech a veřejné podpoře

VII. Problematika veřejné podpory ve vztahu k obchodním společnostem

V souvislosti s problematikou veřejné podpory ve vztahu k akciovým společnostem je na místě zdůraznit, že akciová společnost je jednou z obchodních společností, která je dle ustanovení § 56 obchodního zákoníku **založena za účelem podnikání**, přičemž podnikáním se rozumí **soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku** (§ 2 odst. 1 obchodního zákoníku).

Skutečnost, zda se jedná o veřejnou podporu či nikoliv je třeba posuzovat v každém konkrétním případě, tj. v závislosti na konkrétních skutečnostech daného případu. Při tomto posuzování je třeba vycházet z příslušných právních předpisů a dále pak především z rozhodnutí Evropského soudního dvora a Evropské komise. Je však třeba mít na zřeteli, že závazně se ke skutečnosti, zda se v konkrétním případě jedná či nejedná o veřejnou podporu, může vyjádřit pouze Evropská komise.

Vklady do základního kapitálu akciových společností

V souvislosti s účastí kraje na podnikání právnických osob by se nemělo jednat o veřejnou podporu, realizuje-li kraj tuto účast za podmínek akceptovatelných pro soukromého investora, tj. při **respektování principu soukromého investora**.

V případě poskytování nového kapitálu zřejmě nebude docházet k poskytnutí veřejné podpory, bude-li prokázáno, že poskytnutý kapitál odpovídá novým investičním potřebám společnosti a nákladům s nimi spojenými, ovšem za předpokladu, že se kapitalizovaná společnost nenachází ve finančních obtížích (např. v dlouhodobých ztrátách, nečelí prohlášení insolvenčního řízení apod.) a není činná v sektoru čelícímu tzv. strukturálně nevyužité kapacitě (jedná se např. o sektor dopravy). V takovýchto případech by kraj jako akcionář (nejspíše jediný) musel prokázat, že výše jím poskytnuté částky koresponduje s investičním záměrem příslušné společnosti.

Je-li kraj úplným či částečným akcionářem akciové společnosti, které poskytuje peněžní prostředky, zpravidla se nebude jednat o zakázanou veřejnou podporu v následujících případech:

- poskytování prostředků krajem **odpovídá tržnímu chování**, tj. takovému chování, které by za stejných podmínek bylo obvyklé u tržně uvažujícího investora;
- prostředky jsou společnosti vypláceny z titulu **zajišťování služby obecného hospodářského zájmu**⁷;
- příjemce čerpá od kraje prostředky na činnost nekomerčního charakteru, přičemž musí být pro tyto účely vedeno oddělené účetnictví, aby nemohlo dojít k přelévání takto poskytnutých prostředků do komerčně zaměřených aktivit. Zde je nezbytné zdůraznit statut obchodní společnosti, která je dle zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, právnickou osobou založenou za účelem podnikání (§ 56 obchodního zákoníku), přičemž podnikáním se rozumí soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku (§ 2 odst. 1 obchodního zákoníku);
- prostředky jsou poskytovány v souladu s Nařízením Komise (ES) č. 1998/2006 ze dne 15. prosince 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na podporu de minimis, eventuelně na základě některé výjimky.

Za veřejnou podporu bude naopak pravděpodobně považován případ, kdy nebude poskytnutí kapitálu korespondovat s principem soukromého investora, např. bude-li podpořena společnost, která se nachází ve špatné finanční situaci, v důsledku čehož není schopná získat či navýšit kapitál na finančním trhu nebo v důsledku čehož nelze očekávat návratnost vložených prostředků (např. prostřednictvím dividend, podílu na zisku, růstu ceny akcií na kapitálovém trhu) v přiměřené době.

Skutečnost, zda se jedná o veřejnou podporu či nikoliv bude **nezbytné posoudit v každém jednotlivém případě**.

⁷ Jedná se o služby obecného hospodářského zájmu komerčního charakteru, které se týkají ekonomicky veřejně prospěšné oblasti a spadají do závazků veřejných služeb. Jedná se o specifickou oblast, která je upravena zvláštními právními předpisy ve smyslu ustanovení čl. 86 Smlouvy o ES. Příkladem je oblast dopravy, zdravotní péče, sociálních služeb, kultury, údržby zeleně, provozování sportovišť či jakýchkoli jiných aktivit, které přispívají k uspokojení potřeb občanů kraje a kraj jejich provozování hradí. Stanovení činností, které spadají pod služby obecného hospodářského zájmu, je plně v kompetenci kraje. Tyto služby mohou poskytovat veřejné i soukromé subjekty.

Nájem majetku

U nájmu pozemků a budov se primárně vychází z ustanovení čl. 87 odst. 1 Smlouvy o ES a analogicky lze zřejmě aplikovat. Sdělení Komise 97/C 209/03 o prvcích státní podpory při prodeji pozemků a staveb orgány veřejné moci.

Pokud je nájemné sjednáno ve výši vzešlé z výběrového řízení nebo ve výši stanovené nezávislým znalcem, k poskytnutí veřejné podpory nedochází. Pokud tomu tak není, bude se při naplnění všech znaků veřejné podpory uvedených v ustanovení čl. 87 odst. 1 Smlouvy o ES jednat o veřejnou podporu. Výši veřejné podpory představuje rozdíl mezi tržním nájemným a nájemným skutečně placeným. Obdobně je tomu u nájmu věcí movitých.

Poskytování darů akciovým společností

O veřejnou podporu by se pravděpodobně nejednalo, pokud by bylo poskytnutí daru obvyklé. Ze strany Evropské komise by bylo pravděpodobně prověřováno, za jakých podmínek k poskytnutí daru došlo, především by byl zřejmě řešen důvod poskytnutí a hodnota daru. Evropská komise by tímto postupem zjišťovala, zda jím nedochází k obcházení pravidel v oblasti veřejné podpory.

Výše veřejné podpory by se rovnala hodnotě darované věci.

Zde by bylo zřejmě nejvhodnějším řešením aplikace pravidla de minimis dle Nařízení Komise (ES) č. 1998/2006 ze dne 15. prosince 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na podporu de minimis.

Další formy veřejné podpory

Mezi další formy veřejné podpory patří např. poskytnutí záruky či úvěru, dohoda o splátkách, zastavení movitých či nemovitých věcí či odkoupení nebonitních pohledávek.

Pravidlům veřejné podpory podléhá i poskytování prostředků ze strukturálních fondů EU. Z výše uvedeného vyplývá, že otázka veřejné kontroly je oblast velmi složitá. V současné době není možné získat od žádné organizace, a to jak na území ČR nebo Evropské unie, závazné stanovisko, zda se v konkrétním případě jedná či nejedná o veřejnou podporu.

Z této skutečnosti vyplývá, že žadatel a příjemce dotace může svoji situaci a případné riziko vrácení dotace včetně sankčních plateb řešit pouze zmírněním rizika, a to získáním nezávazného stanoviska Úřadu regionální rady. Předpokládám, že se v oblasti veřejné podpory v následujícím období dočkáme precedenčních rozhodnutí evropských úřadů. V dnešní době hospodářské recese, kdy vidíme, jak státy sanují mnohé privátní subjekty, především peněžní ústavy, bude diskuze o tomto typu podpory řešeno velmi okrajově. Po odeznění recese se však toto téma vrátí s plnou silou a při kontrole za pět let se nikdo minulou recesí zabývat nebude. Ohrožena je podle mého názoru především oblast zdravotnictví, kam směřují poměrně vysoké prostředky a střetávají se na stejném trhu státní, krajské, privátní a neziskové organizace. Tento stav, kdy zdravotnictví je financováno v podstatě jednopilířově/na základě veřejného pojištění/, jsou stížnosti některých, pravděpodobně privátních subjektů, nabíledni. Již dnes jsme svědky právních sporů okolo poplatků ve zdravotnictví, které se jednotlivé kraje rozhodly refundovat za občany, kteří o to projeví zájem. Tato iniciativa se nelíbí privátním provozovatelům lékáren a již jsme svědky několika precedenčních prvoinstančních soudních rozhodnutí. Jedná se sice o předběžná opatření k zastavení stávající praxe, přesto lze konstatovat, že se jedná o průlomové opatření.

VIII. Kontrola v rámci veřejných korporací

Kontrola činnosti veřejných korporací se provádí pomocí výborů zastupitelstva. Výbory, které se kontrolou zabývají, jsou:

1) Finanční výbor: tento výbor má povinnost veřejná korporace zřídit na základě povinnosti vyplývající ze zákona/u obcí zákon 128/2000 Sb, u krajů 129/2000 Sb./. Finanční výbor provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky ve vlastnictví veřejné korporace. U krajů na rozdíl od obcí ještě přibývá možnost pro finanční výbor kontrolovat hospodaření právnických osob a zařízení založených nebo zřizovaných krajem. / § 78 odst. 4 b. zákona 129/2000 Sb/. Jedná se o možnost kontroly ale ne povinnost. Je také potřeba upozornit na složení výborů, kde je pro výkon funkce

uvolněn maximálně předseda výboru. U menších obcí ani toto pravidlo neplatí. Kontrolou hospodaření veřejné korporace se tedy v podobě finančního výboru zabývá neprofesionální sbor, kde většina jeho členů nemá s kontrolou zkušenosti. Je sice pravda, že výbor může ke své práci použít pomoc úřadu a jeho kontrolních složek, přesto vidím kontrolu finančním výborem jako málo účinnou a mnohdy motivovanou politickými zájmy. Přesto je potřebné tento typ kontroly zachovat, dokonce snad ještě u obcí posílit o stejnou možnost jakou mají kraje, tedy kontrolovat právnické osoby a zřizovaná a zakládaná zařízení. Vidím to jako možnost zastupitelských sborů nahodile kontrolovat jevy a procesy, které se v rámci veřejné korporace uskutečňují. Na soustavnou kontrolu nemá finanční výbor většinou kapacitu. Složitá je také kontrola právnických osob, kde vlastní veřejná korporace pouze podíl. V těchto typech společností je možnost finančního výboru téměř nulová. Lze v tomto případě kontrolovat pouze užití dotací, které společnosti veřejná korporace poskytla. V tomto případě je možné provádět kontrolu společnosti pomocí dozorčí rady. I tady však platí, že handicapem dozorčích rad je jejich neprofesionálnost.

2. Kontrolní výbor: kontroluje především naplňování usnesení zastupitelstva veřejné korporace. Dále kontroluje dodržování zákonů ostatními výbory a úřadem na úseku samostatné působnosti. Dále plní úkoly, jimiž jej pověří zastupitelstvo. Z podstaty věci by se tedy kontrolní výbor neměl zabývat kontrolou finančních toků, pokud to nesouvisí s kontrolou plnění usnesení. Pro kontrolní výbor platí to samé jako pro výbor finanční, a to v otázce složení a jejich profesionality. Opět je však nutné konstatovat, že je nutné funkci kontrolních výborů zachovat a možná ji i do budoucna posílit. Tento úkon by měl jít ruku v ruce s určitou profesionalizací více členů tohoto výboru. Zde vidím roli pro opozici, která by z podstaty fungování demokratického zřízení měla kontrolovat vládní koalici. Toto samozřejmě platí pro větší obce, kde je co kontrolovat a kde veřejná korporace hospodaří s majetkem v řádech stovek miliónů případně miliard korun. O provedených kontrolách pořizuje výbor zápis, který je po svém schválení na jednání výboru a případném vyjádření kontrolované strany neprodleně předložen příslušnému zastupitelstvu, které zprávu projedná a přijme kroky potřebné k odstranění závadných zjištění.

3. Systém profesionální kontroly veřejných korporací

Podmínky nutné pro správný výkon kontroly veřejných korporací:

- uspořádání a rozsahu finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů.
- komparovat kontrolu s controllinem.
- vymezit audit jako nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování operací a vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy.

Tato oblast je upravena zejména zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, v platném znění, zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění a zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

2. Pojmy

Finanční kontrola vykonávaná podle zákona o finanční kontrole je součástí systému finančního řízení zabezpečujícího hospodaření s veřejnými prostředky.

Veřejnosprávní kontrola (podle § 7 až 11 zákona o finanční kontrole) zahrnuje finanční kontrolu skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky, zejména při vynakládání veřejných výdajů včetně veřejné finanční podpory u kontrolovaných osob (tj. u příspěvkových organizací nebo u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory z rozpočtu

obce), a to před jejich poskytnutím, v průběhu jejich použití a následně po jejich použití.

Vnitřní kontrolní systém v orgánech veřejné správy (podle § 25 až 31 zákona o finanční kontrole)

Orgánem veřejné správy ve smyslu zákona o finanční kontrole se rozumí obec (účetní jednotka) a jednotlivé příspěvkové organizace.

Vedoucím orgánu veřejné správy obce je pro účely zákona o finanční kontrole starosta obce.

Kontrolním orgánem oprávněným vykonávat finanční kontrolu dle zákona o finanční kontrole se rozumí úřad obce.

Vedoucím kontrolního orgánu se rozumí tajemník.

Kontrolní skupinou se rozumí pracovní skupina jmenovaná kontrolním orgánem a pověřená vedoucím útvaru odpovědného za realizaci kontroly.

Kontrolovanou osobou se rozumí územní samosprávný celek, resp. jeho vnitřní organizační útvary a příspěvkové organizace jím zřízené; právnické nebo fyzické osoby, které jsou žadatelem nebo příjemcem veřejné finanční podpory.

Veřejnými prostředky jsou veřejné finance (příjmy a výdaje), věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící obci.

Veřejnou finanční podporou se rozumí poskytování dotací, příspěvků, grantů, darů, návratných finančních výpomocí a dalších prostředků poskytnutých z rozpočtu obce.

Žadatel a příjemce veřejné finanční podpory je fyzická nebo právnická osoba, která žádá nebo přijala veřejnou finanční podporu z rozpočtu obce.

Přizvané osoby jsou osoby /např. znalci, tlumočníci nebo odborní experti/, které jsou v zájmu odborného posouzení věci při veřejnosprávní kontrole vykonávané na místě přizváni k provádění kontrole. Přizvané osobě je vystaveno pověření v potřebném rozsahu na nezbytně nutnou dobu a je poučena o svých právech a povinnostech při účasti na kontrole.

Osobou povinnou spolupůsobit při výkonu finanční kontroly se rozumí právnická nebo fyzická osoba podílející se na dodávkách zboží nebo služeb hrazených z veřejných výdajů nebo z veřejné finanční podpory.

3. Kontrola

Kontrolování je základní manažerskou funkcí. Podstatou kontroly je porovnání plnění plánů a cílů organizace se skutečným stavem. Zjištěné odchylky jsou informacemi důležitými pro další rozhodovací procesy na všech úrovních organizace⁸. Jedná se o systém zpětné vazby. Smyslem je odhalit nedostatky a učinit vhodná opatření pozitivně ovlivňující budoucnost. Za efektivitu kontrol odpovídají manažeři na všech úrovních.

⁸ doc. Ing. Hana BARTOŠOVÁ; MANAGEMENT II, s. 161

Ve veřejné správě je kontrolní činnost vyžadována obligatorně zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění. Kontrola je v tomto zákoně obdobně jako v teorii rozdělena na **předběžnou (preventivní), průběžnou a následnou**. Dále ji zákon dělí na **řídící (vnitřní) a veřejnosprávní (vnější)**. Specifickou je pak **finanční kontrola podle mezinárodních smluv**.

Hlavními cíli finanční kontroly je prověřovat:

- a) dodržování právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy v mezích těchto předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky k zajištění stanovených úkolů těmito orgány,
- b) zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů, nehospodárným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností,
- c) včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky, o prováděných operacích, o jejich průkazném účetním zpracování za účelem účinného usměrňování činnosti orgánů veřejné správy v souladu se stanovenými úkoly,
- d) hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy⁹.

⁹ § 4 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

Při výkonu finanční kontroly se používají zejména tyto kontrolní metody:

- a) zjištění skutečného stavu hospodaření s veřejnými prostředky a jeho porovnání s příslušnou dokumentací,
- b) sledování správnosti postupů při hospodaření s veřejnými prostředky,
- c) šetření a ověřování skutečností týkajících se operací,
- d) kontrolní výpočty,
- e) analýza údajů ve finančních výkazech nebo jiných informačních systémech a vyhodnocení jejich vzájemných vztahů¹⁰.

Při výkonu finanční kontroly se uplatňují zejména tyto kontrolní postupy:

- a) schvalovací postupy, které zajišťují prověření podkladů připravovaných operací a které tyto operace v případech zjištění nedostatků pozastaví až do doby jejich odstranění,
- b) operační postupy, které zajišťují úplný a přesný průběh operací až do jejich konečného vypořádání a vyúčtování, a které zahrnují i kontrolní techniky při prověřování jejich dokumentace a sestavování účetních, jiných finančních a statistických výkazů, hlášení a zpráv,
- c) hodnotící postupy, které zajišťují posouzení údajů o provedených operacích ukládaných v zavedených informačních systémech a obsažených v účetních, jiných finančních a statistických výkazech, hlášeních a zprávách, dále jejich porovnání se schválenými rozpočty a vyhodnocení jejich důsledků na celkové hospodaření,
- d) revizní postupy, které zajišťují prověření správnosti vybraných operací, jakož i revizní postupy k funkčně a organizačně nezávislému vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti finančních kontrol zavedených v rámci systému řízení¹¹.

¹⁰ § 6 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

¹¹ § 6 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

4. Řídící kontrola

Řídící kontrola je souhrn organizovaných, formalizovaných a stálých nástrojů (procesů), které jsou zavedeny na všech úrovních řízení za účelem dosažení stanovených cílů orgánu veřejné správy a minimalizace výskytu rizik.

Řídící kontrola v podmínkách obce zahrnuje zejména:

- kontrolu plnění úkolů veřejné správy prováděnou vedoucími zaměstnanci a pověřenými zaměstnanci;
- kontrolu prováděnou kontrolními orgány;
- kontrolu plnění usnesení rady a zastupitelstva obce

5. Veřejnosprávní kontrola

Veřejnosprávní kontrola je vykonávána u příspěvkových organizací nebo u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory. Rozdělujeme ji na předběžnou, průběžnou a následnou. Veřejnosprávní kontrola vykonávaná na místě se řídí částí třetí zákona o státní kontrole a procesními pravidly dle § 12 – 21 zákona o finanční kontrole a prováděcí vyhláškou.

6. Finanční kontrola podle mezinárodních smluv

Finanční kontrola podle mezinárodních smluv zahrnuje zejména finanční kontrolu prostředků poskytnutých z prostředků Evropské unie prostřednictvím Národního fondu nebo finanční prostředky poskytnuté na základě mezinárodních smluv. Tuto kontrolu vykonávají mezinárodní organizace podle mezinárodních smluv, kterými je ČR vázána, nebo na vyžádání těchto organizací kontrolní orgány obce, pokud tak mezinárodní smlouva stanoví.

7. Controlling

Definice controllingu jsou rozdílné. Zpočátku se jednalo zejména o shromažďování a registraci dat. Zde hovoříme o pasivní roli controllingu.

Dnes je snahou vytvářet controlling aktivní s tzv. navigační funkcí, který poskytuje všechny relevantní informace důležité pro chod a řízení organizace.

Controlling je součástí řízení. Jeho složkami je vše co s kvalitním řízením souvisí. Jde například o plánování, koordinaci, kontrolu, analýzu procesů a jevů atd.

Controlling (z anglického *to control* - regulovat, usměrňovat) je rozsáhlý koordinační koncept, který má za úkol pomáhat vrcholnému managementu a odpovědným osobám usměrňovat chod podniku. Controlling provádějí specializovaní pracovníci firmy nebo externí firma. Tito kontrolují podnik jako celek na strategickém stupni. Na základě poskytnutých informací je pak schopno vedení firmy reagovat odpovídajícím způsobem. Dobře nastavený controlling by měl poskytovat průběžně a operativně vrcholnému managementu objektivní strategické informace důležité například pro plánování, rozhodování a odhalení možných rizik.

Controlling se zpravidla orientuje:

- **na cíl** (*podílí se na stanovení cílů, navrhuje plán k jejich dosažení a provádí kontrolu*)
- **na úzké profily** (*odkryvání a odstranění překážek tzv. úzkých míst, které brání splnění stanovených cílů*)
- **budoucnost** (*poučení z minulosti s vizi do budoucnosti*)

Při controllingu se například porovnáváním v čase, odvětvovým porovnáváním a porovnáním plánu se skutečností zjišťují kvantitativní /odbyt, spotřeba, počet zaměstnanců/ a kvalitativní /cenové, vzdělanost zaměstnanců/ odchylky.

Organizační začlenění pracovníků controllingu:

- **štábní** (součást vrcholného managementu bez liniových vazeb)
- **liniové** (nižší úroveň vedení, přímý podíl na liniovém rozhodování)
- **průřezové** (součinnost liniového vedoucího a odborného pracovníka Controllingu-využívá se kauzálně)
- **externí** (využívají malé organizace, výhodou je nezávislost, erudice a rychlost zavedení systému)

Dnes je controlling často zajišťován prostřednictvím univerzálních multifunkčních softwarových produktů zajišťujících současně účetnictví, evidenci majetku a logistiku. Významné místo v této oblasti zaujímá v Evropě německá společnost SAP (Systemanalyse und Programmentwicklung) a její produkt SAP R/3, který slouží pro řízení podniku (Enterprise resources planning ERP). **Tuto aplikaci využívá v dnešní době i statutární město Plzeň.**

SAP R/3 se skládá z následujících modulů:

- FI (Financial Accounting) Finanční účetnictví
- **CO (Controlling) Kontroling**
- AM (Asset Management) Evidence majetku
- PS (Project system) Plánování dlouhodobých projektů
- WF (Workflow) Řízení oběhu dokumentů
- IS (Industry Solutions) Specifická řešení různých odvětví
- HR (Human Resources) Řízení lidských zdrojů
- PM (Plant Maintenance) Údržba
- MM (Materials Management) Skladové hospodářství, logistika
- QM (Quality Management) Management kvality
- PP (Production Planning) Plánování výroby
- SD (Sales and Distribution) Podpora prodeje

Hlavní procesy Controllingu, které musí být systémem pokryty, jsou:

- definice ukazatelů výkonnosti a jejich cílových hodnot
- plánování a rozpočet
- analýza a vyhodnocení odchylek
- manažerský reporting

- *aplikace nástrojů na podporu rozhodování.*

Jednotlivé požadavky vnitropodnikového a manažerského účetnictví pokryté modulem CO:

A) Submoduly Controllingu:

- Účetnictví nákladových druhů - V této části modulu Controlling se vytvářejí účty nákladů a výnosů, tím se do souladu uvádí interní a externí účetnictví. Analytika nákladových druhů musí být přizpůsobena členění podle účtové osnovy.
- Účetnictví profit centra - Sleduje skutečné výnosy automaticky převzaté z modulů odbytu a finančního účetnictví, umožňuje pořízení plánu výnosů a následné vyhodnocení nákladů a výnosů, popř. rozvahových účtů všech organizačních stupňů.
- Účetnictví nákladových středisek - Zde se sledují vynaložené náklady, včetně vnitropodnikového účtování nákladů mezi nákladovými středisky a ostatními objekty (nákladovými středisky, zakázkami, projekty, atd.) pomocí vnitropodnikových výkonů (odpracované hodiny, ujeté km, atd.). Účetnictví nákladových středisek popisuje organizační strukturu podniku formou hierarchie nákladových středisek. V tomto submodulu se plánují primární náklady, sekundární náklady, statistické ukazatele a vnitropodnikové výkony. Aktuální náklady lze zaúčtovat přímo v nákladovém účetnictví nebo v ostatních modulech. V účetnictví nákladových středisek lze zjišťovat a analyzovat vzniklé odchylky.
- Účetnictví interních zakázek - Zaznamenává náklady a výnosy na jednotlivé práce jako jsou např. propagační činnost, vozový park, atd. U interních zakázek lze sledovat plánované náklady, rozpočet, aktuální náklady a výnosy zaúčtované přímo v nákladovém účetnictví nebo v ostatních modulech.

B) Plánování

- Plánování nákladů a výnosů na nejnižší organizační jednotky – nákladová střediska, zakázky, profit centra (i rozvahové účty) ve více plánovacích obdobích a zároveň umožňuje spravovat paralelně více variant plánu. Při plánování shora – dolů je možno využít rozúčtování (rozvržení) plánovaných nákladů na nákladová střediska dle zvoleného klíče (procentní sazba, zpracovací náklady, atd.). Lze plánovat i různé vztažné veličiny pro měření odváděných výkonů.

C) Skutečné účtování

- Účtování nákladů a výnosů na objekty modulu CO. Modul CO automaticky přebírá externí účtování v ostatních modulech a zároveň provádí vlastní účtování – přeúčtování nákladů z objektu na objekt, zúčtování nákladů, zúčtování zakázek, rozúčtování nákladů (režií) nákladových středisek prostřednictvím určeného klíče (procentní sazba, skutečné/plánované náklady, skutečné/plánované statistické ukazatele, výkony, apod.).

D) Vyhodnocení

- Vhodným uspořádáním jednotlivých objektů modulu CO lze dosáhnout přehledného výkaznictví, které slouží jako podklad pro rozhodování a řízení společnosti. Zároveň umožňuje zpracování výsledku hospodaření všech organizačních stupňů, operativní porovnávání plánu a dosahované skutečnosti za dané období s následným vyhodnocením výsledků. Všechny výkazy podporující manažerské výkaznictví využívají následujících funkcionalit – grafika, export do Excelu, odeslání poštou, třídění, vyhledávání, filtraci (zobrazení vybraných hodnot – např. pouze hodnoty vyšší než 1 milion Kč). Standardní nástroje Report Painter, Report Writer, popř. rešerše umožňují definovat výkazy přímo uživatelem snadno, rychle a bez znalosti programování¹².

¹² http://cs.wikipedia.org/wiki/SAP_R/3

8. Audit

Audit lze definovat jako **nezávislou, ujišťovací a konzultační činnost zaměřenou na přidávání hodnoty a zdokonalování procesů v organizaci**¹³. Auditóři se při své činnosti řídí mezinárodně uznávanými standardy. Audit je vykonáván interně (zaměstnanci organizace) nebo externě (osobou fyzickou nebo právnickou).

9. Interní audit

Ve smyslu zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění je předmětem činnosti interního auditu přezkoumávání a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti řídicí kontroly včetně prověřování správnosti vybraných operací v oblastech působnosti orgánu veřejné správy. Současně zajišťuje ve smyslu § 9, odst. 3 tohoto zákona prověřování přiměřenosti a účinnosti celého systému finanční kontroly a hodnocení jeho výkonnosti.

Útvar interního auditu musí být funkčně nezávislý a organizačně oddělený od výkonných struktur, přímo podřízený vedoucímu orgánu veřejné správy¹⁴.

Interní audit je nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování operací a vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy, které zjišťuje, zda:

- a) právní předpisy, přijatá opatření a stanovené postupy jsou v činnosti orgánu veřejné správy dodržovány,
- b) rizika vztahující se k činnosti orgánu veřejné správy jsou včas rozpoznávána a zda jsou přijímána odpovídající opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění,
- c) řídicí kontroly poskytují vedoucímu orgánu veřejné správy spolehlivé a včasné provozní, finanční a jiné informace,

¹³ Ing. Miloslav SYNEK, CSc a kolektiv; MANAŽERSKÁ EKONOMIKA, s. 406

¹⁴ zák. č. 320/2001 Sb., § 28, odst. 1, §29, odst. 1

- d) provozní a finanční kritéria podle § 4 zák. č. 320/2001 Sb., jsou plněna,
- e) zavedený vnitřní kontrolní systém je dostatečně účinný, reaguje včas na změny ekonomických, právních, provozních a jiných podmínek,
- f) dosažené výsledky při plnění rozhodujících úkolů orgánu veřejné správy poskytují dostatečné ujištění, že schválené záměry a cíle tohoto orgánu budou splněny¹⁵.

Interní audit zahrnuje zejména:

- a) finanční audity, které ověřují, zda údaje vykázané ve finančních, účetních a jiných výkazech věrně zobrazují majetek, zdroje jeho financování a hospodaření s ním,
- b) audity systémů, které prověřují a hodnotí systémy zajištění příjmů orgánu veřejné správy, včetně vymáhání pohledávek, financování jeho činnosti a zajištění správy veřejných prostředků,
- c) audity výkonu, které zkoumají výběrovým způsobem hospodárnost, efektivnost a účelnost operací i přiměřenost a účinnost vnitřního kontrolního systému¹⁶.

10. Externí audit

Externí audit má stejnou funkci jako interní, ale vzhledem k oddělení od interních struktur je nezávislý (objektivní). Z tohoto důvodu je v některých případech vyžadován přímo zákonem (např. roční přezkum hospodaření obcí) nebo si jej v případě potřeby vyžádá vrcholný management. Zadáání (téma a program auditu) vyplývá obligatorně ze zákona nebo z objednávky.

Kontrola je velmi široký pojem. Je základní činností každého manažera, neboť kdo řídí, ten kontroluje. Každý vedoucí pracovník a každá organizace má vlastní neformální i

¹⁵ § 28 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

¹⁶ § 28 odst. 4 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění

formální způsoby kontroly. Ve veřejné správě je kontrola a audit vyžadována zákonem, má svoji formu a zákonný proces.

Nedodržením obligatorních zákonných povinností v oblasti kontroly a auditu je orgán veřejné správy /veřejná korporace/ve zvýšené míře vystaven nadměrným rizikům a vrcholný management může být za zanedbání zákonných povinností i trestně odpovědný.

Controlling není žádným zákonem obligatorně vyžadován, ale v dnešní době je kvalitní a efektivní forma controllingu dobrou vizitkou vrcholného managementu a naopak.

IX. Závěr

Oblast vzniku a fungování měst a krajů je velmi širokou oblastí, o níž by bylo možné uvést ještě mnoho informací a úvah. Tak, jak se zatím v soužití lidí nepodařilo nalézt lepší model soužití, než je rodina, stejně tak se zatím nepovedlo lidstvu nalézt lepší způsob správy věcí veřejných než je stávající stav. Tedy obce, kraje a stát. Dnes je stále více důležitá otázka jakým směrem se další vývoj bude ubírat, zda dojde ještě k větší centralizaci jednotlivých států na principu především ekonomické a vojenské spolupráce, nebo dojde k tomu, co si přejí odpůrci tohoto procesu integrace, tedy k posílení národních států. Současný stav, kdy se potýkáme s vleklou hospodářskou krizí jsou hlasy těchto skeptiků více slyšet. Je logické, že lidé hledají odpovědi na otázky, co krizi způsobilo. Bohužel nás historie učí, že v dobách, kdy se daří hůře, jsou lidé náchylní k jednoduchým a mnohdy radikálním řešením, která se většinou v budoucnu ukáží jako vadná.

Předpokládám však, že integrační proces bude pokračovat a že stejným vývojem se budou postupně ubírat i ostatní kontinenty. V dřívější době byl stát s počtem obyvatel okolo sta miliónů, považován za velký státní útvar. Dnes, kdy Evropa pokročila ve svých integračních snahách, kdy se stále více projevuje rostoucí vliv Číny a Indie, je takový stát již brán jako méně významný. Předpokládám, že ke stejným integračním snahám dojde i na Americkém kontinentu, kde vznikne potřeba centralizace obchodu, obrany a vyžití surovin. Právě boj o suroviny a další přírodní zdroje/např. voda/ může být zdrojem napětí ve světě v následujících letech.

Handicap Evropské unie právě spočívá v nedostatku surovinových zdrojů na svém území a tudíž na závislosti na dovozu. Předpokládám, že pokud bude chtít EU i nadále hrát významnou roli, je nutné zapojení Ruské federace do integračního procesu. Pokud se tento krok EU nepovede, očekávám postupné ztrácení vlivu, přechod evropských firem od výroby ke službám. A postupné chudnutí členů EU, které znemožní i poměrně štedré dotace do jeho zemědělství. Je zjevné, že svět v současnosti čelí vážným bezpečnostním hrozbám. Osobně předpokládám, že jsou nejvážnější od konce druhé světové války.

Je třeba položit si otázku, zda bude funkce veřejných korporací důležitá i v budoucnu. Osobně si myslím že ano. Může se však stát, že s tím, jak se bude stále více digitalizovat veřejná správa, že mohou tyto útvary plnit jiné role, než jsme dnes zvyklí. Nejedná se o výhled na roky, ale spíše na následujících 100 let. Věřím, že jak města, tak i kraje, případně i jiné veřejné korporace budou hrát svoji úlohu i v budoucnu. Je sice možné, že dojde k naprosté virtualizaci veřejné správy, přesto si myslím, že určité prvky samosprávy budou zachovány. Je však možné, že právě digitalizace a používání nových technologií umožní naopak centralizaci veřejné správy do rukou státu, nebo dokonce unie. V tom případě by veřejným korporacím zůstala funkce regulátora zabezpečujícího základní funkce a služby v daném regionu své působnosti.

Pokud se však zaměřím na vývoj v následujících deseti letech, bude se role veřejných korporací ještě zvyšovat. Stát, pokud se bude chovat osvěceně, bude stále více služeb veřejného charakteru přenášet na obce a kraje. Důležité bude, aby s těmito novými úkoly dostaly veřejné korporace finanční zdroje. To by znamenalo změnu způsobu přerozdělování v rámci rozpočtového určení daní. Stát také s přesunem těchto služeb na veřejné korporace musí předat kompetence k vymáhání povinností směrem k veřejným korporacím. Zde mám na mysli například zúčtování dotací, které budou korporace přerozdělovat za stát s povinností jejich zúčtování směrem ke státu. Takto se dnes přistupuje například k dotacím na činnost dobrovolných hasičů působící v rámci obcí. Tyto prostředky prochází přes kraje s tím, že obec má povinnost tyto prostředky kraji zúčtovat. Kraj má dále povinnost zúčtovat tyto dotace souhrnně státu. Kraj však nemá možnost vynutit si od obcí jejich vyúčtování jinak, než dobrým slovem, které však mnohdy nefunguje. Pokud tedy stát předá administraci některých úkonů veřejným korporacím, musí je také nadat zákonnou možností si tuto povinnost směrem ke státu vynutit na třetích osobách.

Obce a kraje budou v následujícím období stále hrát důležitou roli v rozvoji oblasti, na nichž působí. Stát a veřejné korporace byli a jistě také budou důležitými investory a regulátory v rámci oblasti svého působení. Nástroj, jakým je například územní plán, je důležitým nástrojem k řízení rozvoje, plánem řešené oblasti. Investice z veřejných prostředků se ve spojení se zdroji z fondů EU, mohou velmi výrazně tláčit proti následkům stávající krize. Dnes je důležité, aby se veřejné korporace vydaly tímto směrem. Pokud se tak nestane, bude se krize ještě více prohlubovat a doba jejího trvání prodlužovat.

Veřejné korporace by se také měly intenzivněji starat o své občany, právě v nejistých dobách se lidé již v minulosti schovávali za městské brány. Dnes sice městské brány většinou nemáme, obec i kraj však stále mají prostředky na to, aby plnili i svoji sociální roli. Je otázkou zda má veřejná korporace sloužit zájmům finančních skupin, zda občanů. Můj názor je jasný. Veřejná korporace má sloužit veřejnému zájmu a tudíž občanovi. Myslím že cestou by bylo, aby se občané mohli k zásadním tématům rozvoje svého regionu vyjadřovat prostřednictvím referend a anket. Volení představitelé by takto získávali zpětnou vazbu a lidé pak oprávněný pocit důležitosti svých názorů. Tento přístup by také mohl velmi účinně bojovat proti stále klesající důvěře lidí v politiky a politiku. Vše však končí a začíná u lidí, kteří daný systém připravují a řídí a to je mnohdy kámen úrazu, mnohdy však požehnání.

POUŽITÁ LITERATURA a zdroje informací:

1. Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, v platném znění
2. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění
3. doc. Ing. Hana BARTOŠOVÁ; MANAGEMENT II, Praha: PA ČR, r. 2005, 325 s., ISBN 978-80-7251-198-3
4. Ing. Miloslav SYNEK, CSc a kolektiv; MANAŽERSKÁ EKONOMIKA, 4. vydání, Praha: GRADA, r. 2007, 464 s., ISBN-978-80-247-1992-4
5. <http://cs.wikipedia.org/wiki/Controlling>
6. Zákon č. 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení)
7. Zákon č. 129/2000 Sb. O krajích (krajské zřízení)
8. <http://history.czechian.net/index2.html>
9. Doc. JUDr. Peter Havlan a kolektiv; Majetek obcí a krajů
10. Eliáš, K., Bartošíková, M., Pokorná, J. a kolektiv; Kurs obchodního práva. Právnícké osoby jako podnikatelé
11. Rozpočet Plzeňského kraje 2008
12. Závěrečný účet Plzeňského kraje 2008
13. Smlouva o ES

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil
veškeré použité prameny, z nichž jsem čerpal.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Chovanec', with a horizontal dotted line underneath it.

Milan Chovanec