

**Masarykova univerzita**  
**Ekonomicko – správní fakulta**



# **HOSPODAŘENÍ S MAJETKEM OBCÍ**

***DIZERTAČNÍ PRÁCE***

**Ing. Jan BINEK**

**Školitel: Doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.**

**Brno – únor 2008**



Prohlašuji, že jsem tuto dizertační práci Hospodaření s majetkem obcí vypracoval samostatně za odborného vedení školitele doc. PhDr. Jana Šelešovského, CSc. s využitím literatury, legislativy a jiných informačních zdrojů uvedených v seznamu použité literatury.

V Brně dne

.....



### *Poděkování*

Děkuji svému školiteli doc. PhDr. Janu Šelešovskému, CSc. za podporu a cenné rady při zpracovávání této práce, za podnětné připomínky a za ochotu a vstřícnost po celou dobu studia.

Rád bych na tomto místě poděkoval rovněž PhDr. Ivě Galvasové, ředitelce firmy GaREP, za vytvoření vysoce kvalitního odborného i pracovního zázemí, kde jsem mohl získat řadu poznatků a zkušeností z oblasti rozvoje obcí, které byly z velké části uplatněny v této práci a díky nimž tato práce mohla reflektovat skutečné potřeby malých obcí.



**Název práce:** Hospodaření s majetkem obcí

**Title:** Management of Municipal property

**Autor:** Ing. Jan Binek

**Školitel:** Doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.

### **Anotace**

Dizertační práce se zabývá problematikou hospodaření s majetkem obcí. Pomocí teoreticko-metodologických přístupů systematizuje majetkovou oblast a vytváří nástroje ke zvýšení účelnosti a účinnosti majetkového hospodaření. Východiskem systematizace je klasifikace obecního majetku, která umožňuje vytvořit mozaiku majetkových vztahů, a vymezení rámce majetkového hospodaření obce. V návaznosti na to práce navrhuje možné způsoby hodnocení majetkového hospodaření a toto hodnocení provádí na souboru obcí ČR. Konceptní přístup k majetku ústí v závěru práce do návrhu modelu majetkového hospodaření a do formulace majetkové politiky. V souvislosti s komplexností modelu je v práci věnována pozornost i vybraným dílčím problémům majetkového hospodaření

### **Annotation**

The dissertation deals with the question of municipal property management. Through the use of theoretical-methodological approaches it systematizes property field and it creates instruments for advancement of usefulness and effectiveness in property management. The starting point of systematization are classification of municipal property, which enables to create mosaic of property relations, and definition of property disposal framework. In sequence on this it outlines ways of property management valuation and it realizes this valuation on the collection of czech municipalities. The conceptual approach to property issues in the final part into proposal of property management model and into formulation of property policy. In connection with complexity of model chosen partial problems of property management are also mentioned.

### **Klíčová slova**

Majetek obcí, klasifikace majetku, hospodaření s majetkem, hodnocení hospodaření, majetkový model, majetková politika, optimalizace.

### **Key words**

Property of municipalities, classification of property, property management, property evaluation, properte model, properte policy, optimization.





## **OBSAH**

<b>ÚVOD .....</b>	<b>13</b>
<b>1. TEORETICKO-METODOLOGICKÉ ASPEKTY MAJETKU OBCÍ.....</b>	<b>17</b>
<b>1.1 Cíle, hypotézy a metody zkoumání .....</b>	<b>18</b>
1.1.1 Cíle práce.....	18
1.1.2 Metodologický přístup a použité metody zkoumání .....	20
1.1.3 Vymezení pojmů .....	24
<b>1.2 Obecní majetek .....</b>	<b>33</b>
1.2.1 Obecní majetek .....	33
1.2.2 Historie obecního majetku.....	35
1.2.3 Odborné přístupy k majetkovému hospodaření obcí.....	39
<b>1.3 Přístupy k majetku v zahraničí .....</b>	<b>43</b>
1.3.1 Obecní majetek v evropských zemích .....	43
1.3.2 Právo regulující majetek obcí v evropských zemích .....	46
1.3.3 Hospodaření s majetkem na Slovensku .....	46
<b>1.4 Klasifikace obecního majetku .....</b>	<b>49</b>
1.4.1 Struktura majetku z účetního hlediska .....	50
1.4.2 Členění majetku podle původu .....	50
1.4.3 Dělení majetku podle způsobu využívání.....	51
1.4.4 Členění majetku podle důležitosti .....	54
1.4.5 Členění majetku podle právního režimu.....	55
1.4.6 Účelová členění majetku .....	56
1.4.7 Kombinovaná a alternativní členění majetku obcí .....	56
1.4.8 Členění majetku vycházející z podnikové sféry .....	57
<b>1.5 Nakládání s majetkem.....</b>	<b>58</b>
1.5.1 Základní legislativní rámec nakládání s majetkem obcí.....	58
1.5.2 Získání majetku .....	60
1.5.3 Formy správy obecního majetku .....	62
1.5.4 Prodej a převod majetku .....	63
<b>1.6 Shrnutí.....</b>	<b>64</b>

<b>2. HODNOCENÍ MAJETKOVÉHO HOSPODAŘENÍ OBCÍ .....</b>	<b>67</b>
<b>2.1 Specifikace jednotlivých druhů majetku .....</b>	<b>67</b>
2.1.1 Dlouhodobý hmotný majetek – Stavby.....	68
2.1.2 Dlouhodobý hmotný majetek - Pozemky.....	72
2.1.3 Dlouhodobý nehmotný majetek .....	73
2.1.4 Dlouhodobý finanční majetek .....	73
2.1.5 Majetková charakteristika obcí na příkladu Vranovska.....	75
<b>2.2 Přístupy k hodnocení majetkového hospodaření .....</b>	<b>77</b>
2.2.1 Obecné přístupy k hodnocení majetkového hospodaření obcí.....	77
2.2.2 Metodický přístup k hodnocení majetkového hospodaření .....	83
<b>2.3 Majetek obcí v letech 2001-2005 .....</b>	<b>93</b>
2.3.1 Stav a vývoj majetku obcí v ČR.....	93
2.3.2 Srovnání stavu a vývoje obecního majetku ve velikostních kategoriích obcí Jihomoravského kraje a kraje Vysočina.....	97
<b>2.4 Zhodnocení majetkového hospodaření .....</b>	<b>102</b>
2.4.1 Závěry hodnocení majetku.....	102
2.4.2 Problémy interpretace ukazatelů majetkového hospodaření.....	105
<b>2.5 Shrnutí.....</b>	<b>106</b>
<b>3. VYBRANÉ PROBLÉMY HOSPODAŘENÍ S MAJETKEM .....</b>	<b>109</b>
<b>3.1 Evidence a Inventarizace majetku.....</b>	<b>109</b>
3.1.1 Evidence majetku .....	109
3.1.2 Inventarizace majetku .....	111
<b>3.2 Oceňování a vykazování majetku .....</b>	<b>113</b>
3.2.1 Oceňování, hodnota majetku a majetkové odpisy .....	113
3.2.2 Možnosti oceňování majetku .....	114
<b>3.3 Reprodukce majetku.....</b>	<b>117</b>
<b>3.4 Organizace spravující majetek obce .....</b>	<b>121</b>
3.4.1 Hospodaření veřejnoprávního subjektu řízeného obcí.....	123
3.4.2 Hospodaření veřejnoprávního subjektu zřizovaného více obcemi .....	126
3.4.3 Hospodaření soukromoprávního subjektu .....	128
<b>3.5 Kontrola majetkového hospodaření.....</b>	<b>130</b>

<b>3.6 Vazby majetku s rozpočtovým hospodařením.....</b>	<b>134</b>
<b>3.7 Shrnutí.....</b>	<b>136</b>
<b>4. MODEL MAJETKOVÉHO HOSPODAŘENÍ.....</b>	<b>137</b>
<b>4.1 Konceptní Model majetkového hospodaření.....</b>	<b>137</b>
4.1.1 Přístupy k hospodaření s majetkem.....	140
4.1.2 Cíle hospodaření s majetkem.....	142
4.1.3 Konceptní dokumenty obce.....	144
4.1.4 Úkoly a povinnosti obce.....	144
<b>4.2 Majetkový management a jeho nástroje.....</b>	<b>145</b>
4.2.1 Management, řízení a správa.....	145
4.2.2 Majetkový management.....	148
4.2.3 Koncepce hospodaření s majetkem.....	152
<b>4.3 Optimalizace majetkového hospodaření.....</b>	<b>154</b>
4.3.1 Optimalizace majetkového systému.....	155
4.3.2 Optimalizace majetkové základny.....	156
<b>4.4 Majetková politika.....</b>	<b>158</b>
4.4.1 Cíle majetkové politiky.....	162
4.4.2 Účinnost majetkové politiky.....	164
<b>4.5 Shrnutí.....</b>	<b>165</b>
<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>167</b>
<b>PRAMENY.....</b>	<b>175</b>
<b>Literatura.....</b>	<b>175</b>
<b>Periodika.....</b>	<b>179</b>
<b>Internetové zdroje.....</b>	<b>181</b>
<b>Legislativa.....</b>	<b>183</b>
<b>SEZNAM ZKRATEK.....</b>	<b>185</b>
<b>SEZNAM TABULEK.....</b>	<b>186</b>
<b>SEZNAM OBRÁZKŮ.....</b>	<b>187</b>
<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>	<b>189</b>



## ÚVOD

Obce jsou základními územně samosprávnými jednotkami České republiky. Disponují právní subjektivitou, hospodaří podle svého rozpočtu a mohou vlastnit majetek. Majetek je podmínkou samosprávy, ale i významným nástrojem k plnění úkolů obcí: k výkonu veřejné správy, k zajištění veřejných statků a k celkovému rozvoji obce.

Majetek obcí vychází z historických kořenů a dlouhodobý vývoj směřoval k dosažení rovnováhy mezi majetkovými potřebami obce a strukturou a rozsahem majetku. Po roce 1948, obce ztratily zákonné právo vlastnit a svobodně spravovat svůj majetek. Rozvoj a lokalizace majetku na obecní úrovni byly vážným způsobem narušeny. Došlo tak ke změnám v dlouhodobě utvářené rovnováze a investice do majetku byly zanedbávány. Po politických změnách v roce 1989 získaly obce zpět svůj původní majetek, pokud to bylo možné, byl na ně také různými způsoby převeden komplex majetku vybudovaného státem či národními výbory. Obce tak ve velmi krátké době musely spravovat značný objem majetku, aniž by na to byly dostatečně připraveny, nejen po stránce odborné, ale i z hlediska dlouhodobé strategie. Musely převzít odpovědnost za početný soubor nemovitého majetku a rozhodovat o jeho dalším osudu. Vedle řady praktických problémů se získaným majetkem z dlouhodobého hlediska působila negativně i poměrně volná právní úprava.

Rozhodnutí o přístupu k obecnímu majetku jako celku i k jeho dílčím složkám, které proběhlo na počátku 90. let, výrazně ovlivnilo finanční a rozvojovou situaci obce na dlouhou dobu. Vzhledem k nedostatečným zkušenostem vedení obcí, absenci dlouhodobého koncepčního přístupu a nedostatku teoreticko-metodologických podkladů spolu s nedostatečným legislativním zakotvením došlo k ukvapeným prodejům, chátrání majetku a finančním ztrátám.

Přes značný posun v kvalitě hospodaření obcí a rutinnímu zvládnání běžných majetkových činností současná situace stále vykazuje nedostatky v základních oblastech týkajících se hospodaření s majetkem obcí. Existuje stále řada obecních nemovitostí s nevyřešenými majetkoprávními záležitostmi či ve špatném technickém stavu. Strategické plánování v majetkové oblasti je stále na okraji zájmu a rozhodování o majetku ne vždy vychází z dlouhodobě nejlepšího řešení. V rozvojových programech jsou dopady do finanční či majetkové situace obce stále silně nedoceny. Stejně tak nejsou dostatečně reflektovány vzájemné vztahy mezi jednotlivými složkami řízení a rozvoje obce, tj. mezi dlouhodobými interakcemi financí, majetku a rozvojových aktivit obce. Věnovat intenzivní pozornost výše naznačeným otázkám je nezbytné zejména za situace, kdy díky intenzivní investiční činnosti obcí jejich majetek neustále narůstá. Obce mají rovněž stále možnost výhodně získat majetek ve vlastnictví státu či státních podniků.

Obce disponují v celorepublikovém měřítku značným majetkem. Tento majetek je rozdělen mezi cca 6250 subjektů místních samospráv, z nichž přibližně 80 % má méně než 1000 obyvatel a které musí zvládat správu majetku s minimálním aparátem a často bez větších odborných znalostí (oproti krajským úřadům či městským úřadům s majetkovým odborem, vzdělanými pracovníky a systémem řízení majetku). Nejproblematictější je situace u menších

obcí, kde často chybí odpovídající personální i softwarové vybavení. Je proto účelné zaměřit se právě na tuto skupinu obcí a vytvořit komplexní a přitom přehledný a efektivní systém a metodiku hospodaření s majetkem

Oblasti majetkového hospodaření je přes výše naznačený dynamický vývoj věnována nepřilíh velká pozornost výzkumu i decizní sféry a nedošlo k dostatečné reflexi systému majetkového hospodaření na půdě vědeckého zkoumání. Přes řadu dílčích analýz a zformování základních teoretických tezí o majetku obcí neexistuje komplexní pojetí této problematiky, ani teoretické modely či metodologické přístupy sloužící obcím k pochopení majetkových procesů a k jejich interpretaci, které by jim usnadnili rozhodování a plánování v majetkové oblasti. Existuje řada nástrojů, které slouží k řízení majetkových procesů, ale jde většinou o nástroje technické, jako evidenční mechanismy, majetkové softwary, nákladové analýzy, v lepším případě taktické. Chybí však ucelený koncept majetku obcí, propracovanější klasifikace a systematizace majetku, stejně jako řešení řady faktorů ovlivňujících hospodaření s majetkem.

**Aktuálnost tématu podtrhuje několik faktů:**

- majetek obcí není v odborné oblasti systémově řešen<sup>1</sup>;
- neexistuje podrobnější legislativní úprava základních otázek hospodaření s majetkem obcí;
- nekoncepční přístup obcí ke svému majetku způsobil významné ztráty, konsolidování majetkové struktury je nikdy nekončící proces a je proto velmi potřebné vytvořit teoreticko-metodologickou základnu;
- výsledky praktického zkoumání majetkového hospodaření obcí bez existence syntetizující konstrukce lze využít pouze k řešení parciálních problémů, nikoliv ke zlepšení nedokonalého systému.

Za stěžejní téma lze označit vypracování modelu zachycujícího základní aspekty majetkového hospodaření obcí, strukturu majetku i jeho podrobný obsah, řízení majetku a dlouhodobé plánování. Součástí modelu by měl být soubor ukazatelů hodnocení hospodaření s majetkem obcí produkující praktické podklady pro efektivní nakládání s majetkem. Pozornost bude věnována i formulaci základních zásad majetkového hospodaření subjektů místní samosprávy.

Pro přímou aplikovatelnost každého modelu je důležitá jeho schopnost přizpůsobovat se specifickým podmínkám cílových subjektů. **Cílovou skupinou majetkového modelu prezentovaného touto prací jsou obce menší.** Větší obce mají obvykle již obsáhlejší majetkovou základnu a jednoduchý komplexní model menších obcí na ně lze uzpůsobovat v dílčích aspektech, celková správa většího majetkového souboru však vyžaduje již odpovídající softwarové vybavení. Teoreticko-metodologický základ modelu je však platný univerzálně. Systém hodnocení majetku a související poznatky je uplatnitelný obecně bez ohledu na velikost obce. Odlišná může být však interpretace získaných hodnot ukazatelů.

---

<sup>1</sup> V oblasti veřejné sféry se v teoretické rovině se postupně konstituovala a rozvíjí celá řada veřejných politik, např. sociální, zdravotní atd., majetková politika, která přes jistou selektivnost výrazně ovlivňuje každodenní život, však tuto komplexní odbornou reflexi dosud nezahrnuje.

Postavení obce je determinováno nejen „vnitřními faktory“, jimiž jsou zejména počet a struktura obyvatel, hospodářský charakter apod., ale i faktory vnějšími jako je pozice v sídelní struktuře determinovaná polohou a dlouhodobým historickým vývojem či „správnými“ pozicemi.

Majetek obcí je třeba posuzovat na základě činností obce zakotvených v zákonných normách a podle zásady „minimalismu“. Zásada minimalismu je chápána tak, že základ majetku obce (nezbytné minimum) tvoří majetek potřebný k zajištění chodu obce a k zajištění základních veřejných statků (majetek jako nezbytný předpoklad samosprávy). Obec může vlastnit řadu dalších majetkových položek, ale zde je třeba posuzovat případ od případu účel a cíle vlastnictví konkrétního majetku. V teoretické rovině lze připustit i existenci situace, kdy by obec neměla téměř žádný majetek a majetkové potřeby by řešila formou pronájmu.

V rámci předkládané práce je v rámci hodnocení a interpretace majetkového hospodaření obcí věnována pozornost zejména aspektu účelnosti nakládání s majetkem obcí. Základem tohoto zkoumání je otázka, zda majetek plní cíle k nimž je určen, resp. zda jsou vůbec cíle nakládání s jednotlivými majetkovými položkami určeny. Druhým v práci částečně obsaženým aspektem je částečně i účinnost nakládání s majetkem. Základem hodnocení účinnosti je vytvoření systému ukazatelů majetkového hospodaření, resp. výběr relevantních ukazatelů ze souboru disponibilních. Základy pro hodnocení účinnosti hospodaření s majetkem jsou obsaženy v pasážích věnovaných charakteristice majetkového hospodaření a možných způsobů jeho uchopení. Nezbytným předpokladem takového hodnocení je evidence majetku. K účelnému i účinnému nakládání s majetkem je třeba, aby majetkové hospodaření bylo maximálně transparentní. Majetek musí být přehledně, komplexně a reálně evidován.

Práce se v rámci teoreticko-metodologických otázek hospodaření s majetkem veřejné správy soustřeďuje na **problém hospodaření s majetkem obcí a usiluje o vytvoření teoreticko-metodologických přístupů a kauzálních modelů vedoucích ke zlepšení účelnosti a účinnosti hospodaření s majetkem obcí**. Snaží o zastřešení dílčích praktických přístupů k majetku obcí a vytvoření teoreticko-metodologického rámce a obecných přístupů k majetku jako podkladu pro formulaci majetkové politiky obce. Základním východiskem je co nejširší reflexe výše naznačených procesů.

Logicky je tento přístup odstupňován od historických a systematizačních východisek přes vytvoření nástrojů, jak uchopit majetkovou realitu, přes zdůraznění zásadních problémů ovlivňujících rozhodování o nakládání s majetkem a jeho objektivní uchopení až po možné přístupy a koncepty hospodaření s obecním majetkem. Práce tam umožní představitelům obcí i jiným subjektům přistoupit k majetku obce s jistým nadhledem, vytvořit optimální majetkovou strukturu založenou na racionálním základě a zformulovat dlouhodobé zásady hospodaření s obecním majetkem.

Práce svými dopady přispívá nejen v posunu teoretického i metodologického vnímání majetku obcí z hlediska vědeckého, ale zejména vytváří soubor možných přístupů a konceptů nakládání s obecním majetkem a tak napomáhá ke zlepšení dlouhodobého strategického plánování hospodaření s majetkem obcí a k racionální optimalizaci majetkové struktury obcí.

Svou komplexností se práce může stát východiskem pro řadu dalších podrobnějších zkoumání, zejména v oblasti řešení zásadních problémů (viz kapitola 3), které lze v případě existence celkové majetkové konstrukce účinněji využít ke zvýšení účelnosti a účinnosti systému hospodaření s majetkem obcí.

*Vzhledem k tomu, že se autor pohybuje v oblasti regionálního ekonomického poradenství a spolupracuje s obcemi, resp. svazky obcí, na tvorbě jejich koncepčních dokumentů, je práce zpracovávána s ohledem na smysluplné využití ke zvýšení účelnosti a účinnosti majetkového hospodaření obcí a poznatky mohou být průběžně přenášeny do praxe.*



## **1. TEORETICKO-METODOLOGICKÉ ASPEKTY MAJETKU OBCÍ**

Kapitola první tvoří teoretický vstup do problematiky majetku obcí. V její úvodní podkapitole je stanoven celkový cíl a cíle dílčí spolu s hypotézami vážící se k hospodaření s majetkem obcí, je charakterizována užitá metodologie a metody zkoumání. Pro další části práce je klíčové vymezení základních pojmů nejen z hlediska obecného, ale vždy rovněž i ve vztahu k majetkovému hospodaření obcí a tímto způsobem vytvoření obecnějšího teoretického rámce celé práce. Druhá podkapitola se zabývá významem vlastnictví a majetku v obecné rovině. Tyto principy potom převádí do roviny majetku spravovaného veřejným sektorem a hledá majetková specifika vlastní především obcím. Pozornost je věnována historii obecního majetku a vlivům minulého vývoje na současnou situaci. S tím souvisí i analýza legislativy týkající se majetku obcí a hospodaření s ním. Vstup do problematiky obecního majetku je zakončen zhodnocením odborné literatury a jiných informačních zdrojů a přístupů k majetku obcí a představením subjektů věnujících se hospodaření s majetkem obcí z teoreticko-metodologického hlediska.

Třetí podkapitola se věnuje přístupům k majetku v zahraničí a hledá vhodné inspirace a aplikace pro podmínky České republiky. Vzhledem ke specifickým jednotlivých systémů veřejné správy v evropských státech daných historickým formováním a právním systémem jsou zahraniční zkušenosti vzhledem k cíli práce pojaty jako účelově zvolený soubor užívaných postupů a národních reálií, které mohou být inspirující a užitečné pro dotvoření systému hospodaření s majetkem obcí ČR.

Na zmiňované oblasti navazuje stěžejní text, jak pro hodnocení majetku, tak pro pochopení jednotlivých souvislostí majetkového hospodaření, zabývající se klasifikací majetku, kritérii členění, příčinami tohoto členění a využitím jednotlivých rozdělení majetku. K tomu, aby obec našla či alespoň směřovala takovou strukturu majetku, která odpovídá jejím potřebám a současně je také z hlediska rozpočtového hospodaření udržitelná, je nezbytné obecní majetek rozčlenit do kategorií z odrážejících různé aspekty činností obce. Každý, zde představený, přístup je postaven na zdůraznění určité majetkové charakteristiky a je volen dle vypovídacích schopností a způsobu nakládání s majetkem.

Na nakládání s majetkem obce se soustřeďuje pátá podkapitola. Jejím těžištěm jsou jednotlivé změny, které se s majetkem dějí, tj. zejména jeho získání či pozbytí. V případě veřejného sektoru se vyskytuje bohatší škála možností, jak s majetkem naložit, než je tomu u sektoru soukromého, což s sebou nese i větší nároky na správce majetku po stránce právní, ekonomické i rozhodovací.

## **1.1 CÍLE, HYPOTÉZY A METODY ZKOUMÁNÍ**

### **1.1.1 Cíle práce**

**Hlavním cílem práce je na základě analýzy historického vývoje a aktuálního stavu obecního majetku, s využitím zahraničních zkušeností a aplikace soudobé teorie, vymezit postavení majetkové politiky v kontextu veřejných politik, zformulovat filozofii majetkového hospodaření a teoreticko-metodologický přístup k němu a vytvořit koncepční model správy municipálního majetku v rámci dlouhodobé strategie obce rozvíjející účelnost hospodaření s majetkem, respektující funkce a úkoly obecní samosprávy a přihlížející k místním specifikům.**

Cíl práce odráží úsilí uchopit majetek obcí v celé šíři východisek, vlivů a závislostí a na základě provázání teoretických právních, ekonomických a veřejněpolitických východisek s různorodě se vyvíjející praxí zformulovat obecný teoreticko-metodologický základ, jak pro nakládání s obecním majetkem, tak hlubší zkoumání jeho dílčích oblastí a problémů. Tyto prvky jsou pojmenovány a vzájemně provázány ve výsledném koncepčním modelu majetkového hospodaření obcí, jehož aplikací dojde k formulaci majetkové politiky na úrovni konkrétní obce. Model je zde chápán ve své nejjednodušší podobě, jako tzv. verbální model, který pouze sumarizuje a uspořádává jednotlivé složky majetkové reality v kontextu obecní samosprávy.

Ústřední linií práce je **otázka účelnosti, tj. hledání optimální majetkové struktury**. Je proto značná pozornost věnována různým majetkovým klasifikacím, které díky rozličným úhlům pohledů umožňují získat plastický obraz o majetkových dispozicích a potřebách obcí. Reálná majetková situace obcí je, zejména s využitím účetní klasifikace, ilustrována pomocí rozsáhlého souboru dat za pětileté časové období, kterému předchází i metodický postup k hodnocení majetku obcí. Naznačení slabých míst současné teorie a praxe tvoří poslední vstupní části pro dotvoření komplexní majetkové studie. Vzhledem k šíři a účelu práce, tj. zejména snaze o komplexní pojetí, jsou vedle detailně rozvedených nosných témat obsaženy i schématicky a stručně pojaté související problémy, tak aby bylo dosaženo maximální obsahové celistvosti.

#### **Celkový cíl bude dosažen zejména naplněním těchto dílčích cílů:**

Dílčí cíl 1: Identifikace členění majetku a aplikace různých členění v systému hospodaření s majetkem. Návrh ukazatelů vypovídajících o kvalitě a rozsahu majetku obcí a zhodnocení vývoje a majetkové situace obcí v ČR.

Dílčí cíl 2: Identifikace problémových oblastí majetkového hospodaření a naznačení možných přístupů k řešení ve vztahu k systémovému pojetí majetku.

Dílčí cíl 3: Vytvoření koncepčního modelu hospodaření s majetkem obcí jako základu pro formulaci majetkové politiky obcí.

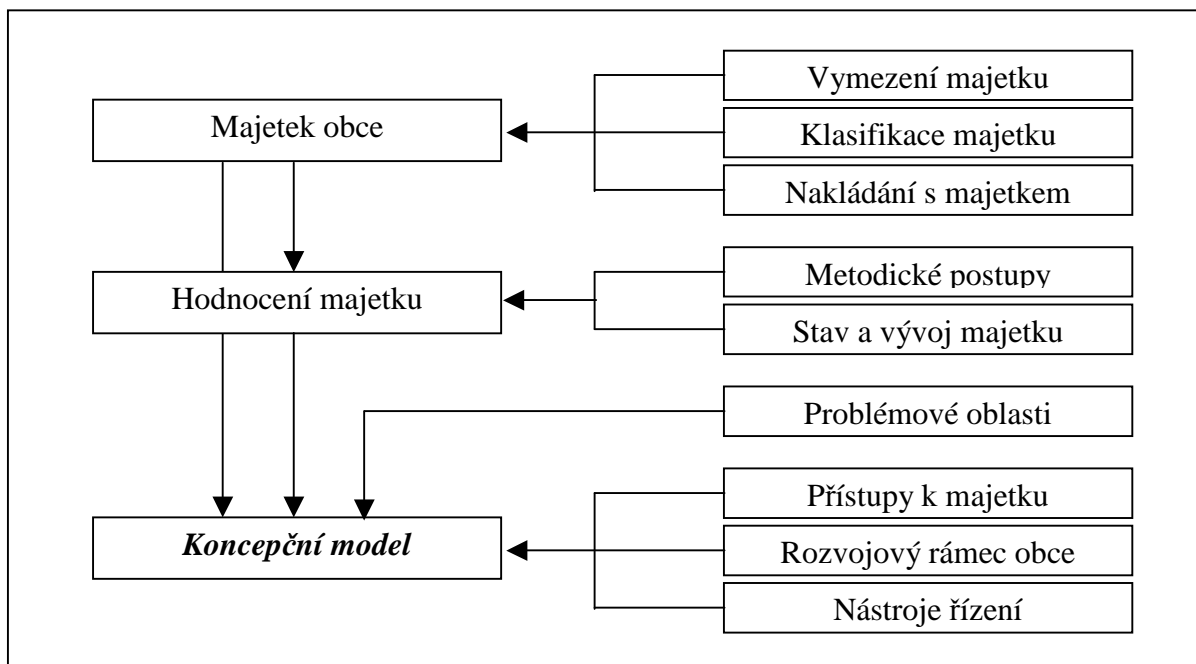
**K jednotlivým dílčím cílům se váží hypotézy**, jejichž ověření umožní posoudit významnost a platnost jednotlivých hlavních prvků modelu majetkového hospodaření:

Hypotéza 1: Objem majetku obcí se neustále zvyšuje. Obce investují značné prostředky do obnovy a výstavby majetku. S velikostí obce vzrůstá relativní velikost jejího majetku.

Hypotéza 2: Přístup obcí k majetku je nekoncepční, majetkové hospodaření obcí je zatíženo diskontinuitou historického vývoje a dosud není zcela konsolidované. Majetkové hospodaření není vnímáno v kontextu celkového rozvoje obce a provázáno s rozvojovým plánováním obce.

Hypotéza 3: Neřešené metodické a legislativní otázky hospodaření s majetkem (hodnota majetku, reprodukce majetku apod.) negativně působí na účelnost majetkového hospodaření a na možnost objektivně hospodařit s obecním majetkem.

Logický přístup vytvoření **koncepčního modelu hospodaření s majetkem obcí** je představen na obr. 1. Skládá se z řady prvků, které zahrnují vstupní informace a jejich formu, metodické postupy a oblasti založené na subjektivních podmínkách a rozhodnutích obcí.



**Obr. 1: Logické schéma práce**

Pramen: Autor

Představená myšlenková linie se odráží v celkovém členění práce, kdy kapitola první tvoří pojmové základy a třídí jednotlivé pohledy na majetek. Z těchto východisek je možné uchopit konkrétní majetkovou realitu a hledat její vývojové a vztahové souvislosti, z nichž, spolu s využitím problémových témat rozvedených v kapitole třetí, krystalizuje celkový pohled na účelnost majetku a je zformován koncepční model majetkového hospodaření obcí

### **1.1.2 Metodologický přístup a použité metody zkoumání**

#### ***Metodologické zakotvení***

Celkové zaměření práce se **pohybuje v teoreticko-metodologické oblasti**. V rámci existujícího **paradigmatu veřejné ekonomie**, resp. části veřejných financí, se zabývá způsoby zlepšení účelnosti a účinnosti hospodaření s majetkem obcí. Dominantním rysem práce je snaha o maximální aplikovatelnost teoretických poznatků v praktické rovině. Hlavním přínosem v rovině teoretické je nový pohled na hodnocení hospodaření obcí, naznačení dosud opomíjených souvislostí a vytvoření komplexního systému vazeb. Za **základní metodologií** této práce byl s ohledem na předmět práce zvolen **pragmatismus**. Tuto volbu podporuje rovněž relativní dostupnost dat a možnost empirické verifikace modelu. Výzkumné téma je vysoce aktuální a mělo by vést ke konkrétním postupům zlepšení situace v oblasti zkoumaného tématu.

Přes „pragmatický“ přístup k objektu výzkumu (hospodaření obcí) a k předmětu výzkumu (majetkové hospodaření obcí) by měla být práce řešena v duchu pozitivního přístupu k vědě. Základ výsledků výzkumu tvoří zhodnocení vazeb a souvislostí na základě objektivních kritérií. Východiskem je popis skutečnosti. Navržený model se snaží o minimalizaci normativního přístupu tím, že předkládá možné cesty jak zlepšit majetkovou efektivnost na základě vazby mezi cílem a nástroji, v obecnější rovině mezi zvoleným přístupem v majetku a vhodným systémem. Neřeší, který způsob je nejlepší, ale dává informaci o tom, který způsob je nejvhodnější k naplnění obcí zvolených cílů při rozhodnutí o určitém přístupu k majetku.

K verifikaci hypotéz práce a k formulaci závěrů je třeba využít aparátu i mimoekonomických disciplín. Právě propojení s jinými vědeckými obory umožňuje přinášet nové pohledy na problematiku a rozvíjet disciplínu samotnou. Téma práce vychází z právních norem a zároveň by mělo vyústit v institucionálně uchopitelný rámec. Formování současné situace je výsledkem historického vývoje nejen posledních desetiletí, ale i doby dřívější. Právě z historicky funkčních systémů je třeba využít ověřené mechanismy a transformovat jejich pozitiva do současného přístupu.

Do hodnocení majetkových ukazatelů bude rovněž promítnut prostorový aspekt a hledány souvislosti mezi lokalitami a majetkovou situací. Vybrané geografické metody umožní zvýraznit i jiné než velikostní aspekty hodnocení majetku obcí.

#### ***Metody zkoumání<sup>2</sup>***

Metody vznikají a rozvíjejí se spolu se vznikem a rozvíjením se myšlenkově-činností kultury, resp. určité profilace oborů myšlení a činností. Nejuniverzálnější vědecké metody jsou spjaty s vědou obecně. Vědecké poznání se formuje jednak v oblasti empirické, a jednak v oblasti teoretické. V obou oblastech byly vytvářeny postupy, které lze označit za klasické

---

<sup>2</sup> Zpracováno s využitím Slouková, D.: Artikulace metod. Dostupné z <<http://www.vspv.cz/personal/Sloukova/metodologie1.htm>>.

vědecké postupy či metody. Jejich prostřednictvím lze obdržet výsledek různé povahy, účelu a poslání.

**Vědecké empirické poznání** se vyznačuje systémovou povahou připravenosti, soustavností a použitím řady prostředků, nástrojů. Rozlišujeme tři základní metody empirického poznání a to vědecké pozorování, měření a klasifikace a vědecký experiment. V práci jsou využívány první dvě z těchto metod, podívejme se podrobněji na jejich zákonitosti.

**Vědecké pozorování** je základní bezprostřední metodou, v rámci něhož jde o záměrné, plánovité a organizované sledování jevu, při němž je stanoven objekt pozorování (jev), dále cíl, postup, a také prostředky, případně způsob záznamu a možnosti interpretace. Postup pozorování a jeho náplň je výsledkem určité předem uvažované a artikulované hypotézy, konceptu, teorie, určitých předpokladů a definovaných omezení. Pozorování je výběrové a kontextuální. Jeho průběh je strukturován (dílní kroky či úkony, hlavní a vedlejší cíle či linie postupu). Vyžaduje určitý stupeň předběžného vědění (zvládnutí teorií, dosavadní soustavy poznatků v dané oblasti, možnosti hypotéz). Jeho podstatou je zjišťování diferencí mezi předběžným, předpokládaným obrazem výsledku (pozorovaného jevu), který vyplývá z dosavadního poznání, a skutečně pozorovaným jevem. Následuje posouzení významnosti difference a vyjádření prostřednictvím aparátu popisu (tzn. v pojmech, termínech, kategoriích dané vědní disciplíny či v rámci metajazyka nebo termíny "tolerovanými").

**Vědecké měření a klasifikace** je zjišťováním přesných kvantitativních či klasifikačních charakteristik v číselném nebo klasifikačním vyjádření. Měření se uskutečňuje vždy vzhledem k definované soustavě měření, která má stanoveny jednotky měření. Obdobně klasifikaci uskutečňujeme vzhledem ke klasifikační škále či klasifikačnímu systému, které mají stanovená kritéria klasifikace.

**Měření** je operací, jejímž výsledkem je přiřazení zvláštní matematické charakteristiky takovým způsobem, který umožňuje jednoznačný matematický popis každé situace zahrnující měřenou vlastnost a zároveň uspořádání všech jejích výskytů do určitého matematického pořádku. Měření má svou stránku konvenční (různě definované měrné jednotky), stránku unikátní události (a z ní vyplývající "chyby měření" respektive rozptylu výsledků opakovaného měření), kontextuální (např. není nikdy "absolutní", je závislé na podmínkách ve kterých se nachází objekt, prostředek i subjekt měření). Klasifikace je operací, jejímž výsledkem je přiřazení zvláštní "kvazimatematické" charakteristiky způsobem, který umožňuje jednoznačný formalizovaný popis a uspořádání do určité škály či systému klasifikace. Při klasifikaci mnohem více než při měření vyniká konvenční stránka (definice zařazení do jednotlivých tříd), méně vyniká stránka unikátní události (vyplývá spíše z možnosti různé interpretace pravidel zařazení) a má rovněž svou stránku kontextuální (zde lze posoudit vhodnost právě daného či použitého principu klasifikace vzhledem k celkovému kontextu či cíli klasifikace). Klasifikace jako "škálování" je přechodem k "třídění", které je již počítáno mezi metody teoretické.

Základními výsledky empirického poznání jsou **vědecké fakty a vědecké interpretace**, získáváme tak jednak empirická data, jako východiska pro oblast teoretickou, a zároveň v

nich hledáme potvrzení, ověření či popření teorií či hypotéz. Fakty jsou zpravidla vyjádřeny empirickým výrokiem či tvrzením a jsou vždy vázány na systém jejich pozorování, měření, empirického zjišťování, a tím na teoretický koncept, hypotézu či teorii. Vědecká interpretace faktů se uskutečňuje v rámci předem utvořeného teoretického konceptu (v případě této práce v rámci paradigmatu veřejné ekonomie s využitím metodologie pragmatismu), dochází přitom k jeho verifikaci či falzifikaci. Vědecké fakty "odchylné" od vysvětlení v rámci stávajících teorií jsou evidovány a nově usouvztažňovány. Je přitom hledán buď "nový" vysvětlující koncept (teorie), nebo nová interpretace jejich pořízení. Popis vědeckých faktů je elementární formou abstrakce. Interpretace je pak zpravidla logickým rozvinutím vyplývajícím z existence faktu v jazyce daného teoretického přístupu.

**Teoretické vědecké poznání** je neoddělitelně propojeno s poznáním empirickým a je propracovaným myšlenkovým procesem, jehož snahou je vytvořit ucelený systém postihující určitou oblast skutečnosti v soustavě pojmů, tvrzení, pravidelností, zákonitostí. Jako metody teoretického poznání jsou nejčastěji uváděny: abstrakce, idealizace, zobecnění, třídění, indukce a dedukce, analýza a syntéza, analogie, modelování.

**Abstrakcí** se rozumí v první řadě redukování skutečnosti pouze na určité její stránky, prvky, vlastnosti, souvislosti. Dále pak konstituování právě těchto stránek jako nových celků či tříd, které nacházejí svou podobu v pojmech a ve znacích. **Idealizací** se rozumí taková abstrakce, která z hlediska určitých hodnotových kritérií zachovává významné a abstrahuje od nevýznamného. Jelikož má významnou podobu normativní, vystupuje idealizovaná jako normativně "zachovávající" významné stránky skutečnosti, které však nemusí mít svůj protějšek v "objektivní realitě", ale pouze v "myšlené, teoreticky čisté podobě". **Zobecněním** se rozumí taková abstrakce, která rozšiřuje množinu unikátních jevů, které lze abstraktem postihnout.

**Třídění** navazuje na klasifikaci, je však úzce spjato s teorií znaků, vysvětlující a podmiňující klasifikační kritéria. Tato teorie také vytváří různou hierarchii tříd, a horizontální i vertikální vztahy mezi třídami.

**Indukce** je nejčastěji charakterizována jako typ usuzování z jednotlivého (empirického faktu) na obecné. Indukce je také někdy považována za základní konstitutivní prvek (způsob) teoretického poznání, a to v tom smyslu, že se vždy setkáváme pouze s konkrétními unikátními událostmi, a proto jedině indukcí jsme schopni učinit jakékoliv závěry jiné než reálně prožívané. Všechny další typy jak empirického tak zejména teoretického poznání jsou možné jen na základě indukce. V zúženém pojetí je indukce chápána jako poznání vycházející z empirických faktů, resp. představující přechod od empirie k teorii. Do tohoto pojetí proto nepatří indukce v rámci teoretického poznání, která bývá někdy spíše charakterizována jako logická spekulace.

Indukce je spojována s **dedukcí**, jejíž nejčastější vymezení je charakterizováno jako usuzování směřující opačným směrem než indukce, tzn. od obecného k jednotlivému. Deduktivně lze však postupovat i od obecného k obecnému nebo jedinečného k jedinečnému, resp. vždy v určité rovině obecnosti. Pojem deduktivní je dnes spjat spíše s kontextem

hypoteticko-deduktivní podoby teorie, kde představuje úsudek, při němž závěry vyplývají z východisek s nutností založenou na principech logiky. Znamená to, že dedukce nepřináší našemu poznání "logicky nic nového". "Novost" vydedukovaného vědění spočívá v nalezení konkrétní, unikátní formy poznatku.

**Analýzou** je rozuměno myšlenkové a metodické rozčlenění zkoumaného objektu na jednotlivé části, aspekty, roviny, vrstvy, vazby, "úhly pohledu", spolu s aplikací kontextů specifických pro každé toto rozčlenění, a uplatnění postupů (heuristik, metod), které umožňují vždy v daném kontextu artikulovat "novou" dílčí charakteristiku dané části. Spolu s tímto rozčleněním a artikulací se analýza zabývá zároveň vztahy mezi takto vymezenými částmi.

**Syntézou** je pak rozuměno spojování dílčího, artikulace vztahů, funkcí a relací mezi částmi navzájem a zároveň vzhledem k celku. Artikulace charakteru tohoto celku ve struktuře dané současnosti analýzou, vytváří z tohoto celku jinou skutečnost, odlišnou od původní. Analýzou a syntézou se daný celek proměňuje z celku charakteru empirického objektu na celek charakteru modelu tohoto empirického objektu prostřednictvím dané teorie a metod.

**Modelování** je vytvářením teoretického obrazu empirické reality. Jde o způsob poznání, při němž se zákonitosti a vztahy empirického objektu zkoumají prostřednictvím teoreticky konstruovaného modelu, jenž má s empirickým objektem shodné určité předem definované (významné) znaky. Model je myšlenkově či prakticky vytvořenou strukturou reprodukcí určitou stránku skutečnosti v idealizované či názorné podobě. Jedním z cílů práce je vytvoření koncepčního verbálního modelu majetkového hospodaření, čehož je dosaženo s využitím uvedených empirických i teoretických metod, majetkový model je v případě aplikace transformován pro potřebu obcí s využitím dedukce a extrapolace. Podrobnější charakteristiky modelování a modelu a jsou uvedeny v kapitole 4.

V předkládané práci je využito většiny výše představených základních metod vědeckého poznání. V úvodní části práce převládají metody teoretické, zejména metody abstrakce, analýzy a syntézy, pomocí nichž jsou zformulována základní teoretická východiska. Z dílčích analytických metod lze uvést logicko-historickou metodu, metodu deskripce, obsahovou analýzu pramenných studií, odborné literatury, legislativy a dokumentů obcí. Nelze opomenout metodu komparace, kdy jsou srovnány přístupy k majetku obcí v ČR a v zahraničí. Přířem je systematizace přístupů k majetku, kdy je uplatněna metoda třídění. Doplňující informace o vývoji majetkového hospodaření, přístupech obcí a podrobné struktuře majetku jsou získány empirickou metodou vědeckého pozorování, tj. terénním výzkumem s využitím řízených rozhovorů s představiteli obcí a odborníky zabývajícími se majetkovou oblastí.

Druhá kapitola práce se zaměřuje na hodnocení majetkového hospodaření a bude využívat matematicko-statistických analytických metod zpracování dat a rovněž metodu komparace v rámci aplikace empirických metod měření a klasifikace. Závěry budou formulovány pomocí metody abstrakce a indukce. Základním zdrojem budou data informačního systému ARIS

Ministerstva financí ČR. K vyjádření prostorových vazeb a souvislostí bude využito metody kartografické vizualizace (výsledky užití metody jsou zařazeny v příloze 9).

Třetí kapitola se zabývá vybranými problémovými okruhy hospodaření s majetkem obcí. Vedle analytické metody logicko-historické a metody komparace bude využívána metoda dedukce a analogie, pomocí nichž by měly být vyvozeny možné a vhodné přístupy z obecné ekonomické teorie a hledány možné inspirace z ostatních ekonomických disciplín (např. z podnikové ekonomiky).

Závěrečná kapitola provádí syntézu poznatků a na vyšší úrovni hodnotí souvislosti a vazby, které koncentruje do modelu majetkového hospodaření. Využívá v převažující míře metody teoretické, zejména metody abstrakce, indukce a syntézy, v jisté omezené podobě i metody modelování. Ve vybraných případech je obecná konstrukce doplňována poznatky na základě vědeckého pozorování.

### **1.1.3 Vymezení pojmů**

Úvodním krokem k uchopení problematiky majetkového hospodaření obcí je vyjasnění základních teoretických východisek pro rozvinutí hlavních myšlenek práce. Vzhledem k tomu, že ucelená teorie majetkového hospodaření neexistuje, je teoretického zakotvení dosaženo pomocí specifikace základních pojmů užívaných zejména v oblasti veřejné ekonomie. Významově široké a různorodě pojímané termíny jsou včleněny do kontextu majetkového hospodaření, které se na základě teoretického zakotvení, reálných procesů a datových analýz zrcadlí ve volbě majetkového modelu a zformulování majetkové politiky obce. Zaměření práce a výkladová logika vychází z použité metodologie a postavení majetkového hospodaření v komplexu teoretické i praktické reflexe veřejné sféry.

Z níže uvedených pojmů můžeme rozlišit základní **jádrové pojmy** jako je hospodaření, obec, majetek, vlastnictví, kdy jde o uvedení jejich obvyklých konsensuálních charakteristik a o zdůraznění aspektů klíčových pro majetkové hospodaření. Druhá skupina je tvořena několika klíčovými **pojmy z oblasti obecné či veřejné ekonomie** (účelnost, účinnost, efektivita, veřejný zájem, veřejný statek, veřejná volba) a jde o značně frekventované termíny s rozlišným teoretickým a praktickým vymezením. V tomto případě byly uvedeny nejčastěji užívaná pojetí se zdůrazněním přístupů konsensuálních s filozofií práce.

Systémové pojetí práce vyžaduje vycházet z obecných pojmů, jimž je na základě užití dáván konkrétní obsah v rámci majetkového hospodaření. Dílčí termíny jsou proto rozvíjeny v kontextu jednotlivých pasáží. V případě obecných termínů tématicky souvisejících s obcemi (orgány obce, působnost obce, veřejné zakázky apod.) je respektováno zákonné vymezení či běžné pojetí a není třeba jim věnovat detailnější pozornost.



## **Hospodaření**

Hospodaření je ústředním ekonomickým pojmem, existuje však řada jeho vymezení v závislosti na objektu hospodaření. Společným prvkem je ekonomický aspekt obsažený v hospodaření. V obecné rovině **lze hospodaření chápat jako nakládání se souborem věcí**, tj. jde o funkční pojetí subjektu spojené se souborem činností. Úzce se s ním váže, resp. ve značné míře překrývá, pojem management. Hospodaření znamená tedy rovněž řízení s cílem dosahovat co nejefektivnější situace.

Při podrobnějším pohledu lze hospodaření označit jako „**soubor ekonomicko-správních činností** zabezpečujících provoz subjektu, mezi které patří správa majetku, získávání finančních zdrojů a nakládání s nimi, tvorba, čerpání a kontrola rozpočtu, vedení výkazů, tvorba vnitřních předpisů a další v rámci legislativního rámce dané země“<sup>3</sup>. Hospodaření je nástrojem (prostředkem) dosahování určitých cílů subjektu a tyto cíle jsou výchozí pro formulaci nastavení jednotlivých činností v rámci hospodaření. V nejširším pojetí můžeme jako hlavní faktory ovlivňující způsob hospodaření v obecné podobě uvést charakter, organizačně-personální možnosti a velikost subjektu, velikost objektu, tj. velikost spravovaného souboru jednotek a soubor realizovaných činností jako faktory vnitřní, právní prostředí, právní normy či dostupné technické nástroje jako faktory vnější.

## **Obec**

**Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů**, tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Obec je veřejnoprávní korporací, má **vlastní majetek**. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Obec má vymezený územní obvod a zahrnuje jedno nebo více sídel. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem<sup>4</sup>.

Právní základ obcí je vymezen v Ústavě České republiky<sup>5</sup> (čl. 8 , Hlava VII. čl. 99-105). Právní postavení obcí potom upravuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení).

Obec má „povahu historií formovaného složitého urbanistického a sociálně-ekonomického systému vytvářeného postupně a dlouhodobě“. „Je charakterizována souborem znaků (základních a specifických charakteristik), které ji odlišují od jiných forem osídlení.“<sup>6</sup> Obec tvoří základní prostor života občanů a plní řadu funkcí, z nichž jako základní lze uvést obytnou, pracovní a obslužnou<sup>7</sup>. Obec tak působí jako bydliště obyvatel, na jejím území fungují ekonomické subjekty, které zaměstnávají lidi a v neposlední řadě organizace soustředěné v obci nabízí soukromé i veřejné statky a zboží pro potřebu místních obyvatel i

---

<sup>3</sup> Upraveno podle Stejskal, J.: Hospodaření od A do Z. Praha: Junák-svaz skautů a skautek ČR, Tiskové a distribuční centrum, 2006, s. 9.

<sup>4</sup> Viz § 1 a 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení).

<sup>5</sup> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

<sup>6</sup> Toth, P.: Ekonomika měst a obcí. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998, s. 17.

<sup>7</sup> Hrabalová, S.: Teorie a praxe rozvoje měst a obcí. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 14.

ostatních. Význam těchto funkcí se liší zejména v závislosti na postavení obce v sídelním systému. Ve vztahu k veřejným statkům se v této souvislosti potom liší také nároky na strukturu a velikost majetku obce.

### **Majetek**

V nejobecnější podobě se majetkem rozumí „**soubor věcí, práv a závazků náležející určitému subjektu**“<sup>8</sup> nebo „souhrn majetkových hodnot (věcí, pohledávek a jiných práv a penězi ocenitelných hodnot)“<sup>9</sup>. Majetek bývá také označován pojmem jmění.<sup>10</sup> Pro soubor majetku můžeme využít rovněž termín aktiva.

Jako jisté východisko k dalším úvahám lze využít Občanský zákoník (Zákon č. 40/1964 Sb.), který v § 1 mezi svými hlavními cíli uvádí ochranu nedotknutelnosti vlastnictví a úpravu majetkových vztahů a jako majetkový objekt vymezuje „věci, a pokud to jejich povaha připouští, práva nebo jiné majetkové hodnoty“ (§118). Můžeme tedy rozlišit tři klíčové prvky týkající se majetku: subjekt, tj. nositel vlastnických oprávnění (viz vlastnictví), objekt, tj. předmět vlastnictví, a rozsah majetkových práv, tj. soubor konkrétních vztahů mezi subjektem a objektem.

Majetek je značně obecným pojmem. Pro bližší zkoumání lze rozlišovat majetek soukromý a majetek veřejný (jeho součástí je i „majetek správní“, jímž vlastnický disponují nebo jež spravují subjekty veřejné správy, v souvislosti s výkonem svého poslání<sup>11</sup>), z hlediska dlouhodobosti majetek stálý a oběžný (viz členění aktiv), majetek investiční (majetek určený k dalšímu využití, zhodnocení). Z hlediska fyzické podstaty se diferencuje majetek na hmotný a nehmotný, resp. finanční. Obecnímu majetku a jeho bližší charakteristice je věnována kapitola 1.2.

### **Vlastnictví**

S majetkem úzce souvisí pojem vlastnictví, resp. bohatství. „**Vlastnictví je soubor vlastnických práv. Je to zejména právo vlastněnou věc užívat, právo mít z ní výnosy, právo ji pronajmou, právo ji prodat.**“<sup>12</sup>

Ze společenského hlediska je vlastnictví „společností založená, aktuálně uznávaná a uplatnitelná **moc disponovat objektem** ve smyslu jeho užití či ponechání ladem, přetvoření nebo zničení, a také jeho převedení na jiné osoby. Vyjadřuje vztah mezi individuí s ohledem na jejich vztah k nějakému objektu jímž se míní věci hmotné i nehmotné“<sup>13</sup>. Vlastnictví

<sup>8</sup> Drožen, F., Ryska, J., Vacek, A.: Oceňování majetku. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1997, s. 25.

<sup>9</sup> Vlastnictví a majetek obcí (krajů). In Obec a finance 3/2001, s. 44

<sup>10</sup> Ottova encyklopedie nové doby [online]. Dostupné z <www.coto.je>.

<sup>11</sup> Encyklopedie universum [online]. Dostupné z <www.coto.je>.

<sup>12</sup> Halásek, D., Pilný, J., Tománek, P.: Určování bonity obcí. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, 2002, s. 24.

<sup>13</sup> Kocmánková, L.: Vhled do instituce vlastnictví aneb vlastnictví optikou věd sociologických, ekonomických a právních. In Majerová, V. (ed.): Český venkov 2001 – Instituce, část I., Praha: PEF ČZU, CREDIT, 2001, s. 27.

obsahuje dva základní stránky: právo na kontrolu a právo dispoziční. Tyto stránky určují vliv vlastníka na organizaci a průběh ekonomických procesů s majetkem<sup>14</sup>. Z hlediska oprávnění jednotlivých subjektů k výkonu složek vlastnického práva rozlišujeme vlastnictví soukromé a veřejné.

V případě veřejného (tedy i obecního) vlastnictví dochází k oddělení práva dispozičního od práva kontrolního (to však může platit i pro vlastnictví soukromé). Dispoziční práva náleží institucím veřejné správy, kontrola je však nezávislá a nakládání s majetkem má zákonná omezení. V případě veřejného vlastnictví není vždy zaručena jasná vazba mezi náklady a výnosy jako u vlastnictví soukromého. Úředník přímo nepocítuje důsledky dobrého či špatného hospodaření se svěřeným majetkem.

Nejzákladnější úpravu vlastnických práv nalezneme v Listině základních práv a svobod (Zákon č.2/1993 Sb.) v hlavě II., čl. 11:

(1) Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.

(2) Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.

(3) Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

(4) Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

Vlastnickému právu je věnována značná pozornost v rámci Občanského zákoníku, který uvádí: „Vlastník je v mezích zákona oprávněn předmět svého vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním.“ (§123) „Všichni vlastníci mají stejná práva a povinnosti a poskytuje se jim stejná právní ochrana. (§ 124)“. V souvislosti s majetkem veřejné správy je důležitý i § 125, který připouští, že některé věci mohou být předmětem vlastnictví pouze státu nebo určených právnických osob.

Za **bohatství** považujeme „vše, co má tržní hodnotu a může být směněno za peníze či jiné komodity“<sup>15</sup>. S výše uvedeným souvisí problematika ocenění obecního majetku v účetním výkaznictví, kdy existuje značný nesoulad mezi evidovanou hodnotou majetku a jeho hodnotou v případě prodeje.

---

<sup>14</sup> Winkler, J.: *Ekonomika a společnost*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 81.

<sup>15</sup> Kocmánková, L.: *Vhled do instituce vlastnictví aneb vlastnictví optikou věd sociologických, ekonomických a právních*. In Majerová, V. (ed.): *Český venkov 2001 – Instituce, část I.*, Praha: PEF ČZU, CREDIT, 2001, s. 25.

### **Účelnost, účinnost a efektivita**

Při hodnocení ekonomických jevů se pro posouzení vztahů mezi vstupy, výstupy, jejich velikostí, strukturou a také cílů s nimi spojených užívá pojmů účelnost, účinnost, a efektivita. Přes jejich zásadní roli v ekonomické teorii a praxi existuje v jejich vymezení řada překryvů a nejasných míst, je proto potřebné vymezit jejich pojetí v této práci, ve vztahu k hospodaření s majetkem obcí.

Dříve než bude věnována pozornost jejich vysvětlení můžeme uvést, že s těmito pojmy pracuje i zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, který v § 4 uvádí, že hlavními cíli finanční kontroly zajištění ochrany nehospodárným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky (odst. 1 písm. c), hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy (odst. 1 písm. d). Zákon dle § 2 rozumí hospodárností takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů; efektivností takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění; účelností takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů. Zákon dále odkazuje na to, že pokud nejsou kritéria pro hodnocení uvedených veličin stanovena předpisy či normami, je jejich definování v kompetenci vedoucího daného orgánu veřejné správy na základě objektivně zjištěných skutečností.

Z hlediska teoretického **účelnost** (usefulness) určité činnosti vypovídá při jistém zjednodušení o tom, **zda zvolené cíle odráží skutečné potřeby**, zda stanovené cíle skutečně plní svůj účel, zda je třeba vůbec o daný cíl usilovat apod. Mohli bychom ji přirovnat i k potřebnosti určité činnosti. Účelnost je základním předpokladem smysluplnosti účinnosti. V případě plnění cílů obcí vychází hodnocení účelnosti vynaložených prostředků či užití majetku především z programových dokumentů obce, kdy obec čelící omezenému množství zdrojů musí zvolit prioritní oblasti a cíle, do nichž bude alokovat zdroje. V případě účelnosti majetkového hospodaření jde zejména o **optimalizaci majetkové struktury**. Srovnáváme zde potřebu majetku pro zajištění činností obce se skutečným objemem a strukturou majetku. Můžeme se zabývat způsoby hospodaření s jednotlivými skupinami, typy, ale i položkami majetkové struktury. Majetek chápeme jako komplex vzájemně provázaných složek a usiluje o jejich soulad s funkcemi a úkoly obce.

**Účinnost** (effectiveness)<sup>16</sup> je významnou vlastností řízené činnosti a řeší otázku, „do jaké míry projekt, program atd. dosáhly daných cílů bez ohledu na zdroje, kterých je k dosažení tohoto cíle potřeba. Účinnost je konfrontace stanovených cílů a záměrů s dosaženými výsledky ve vazbě na užití prostředky. **Kritérium účinnosti sleduje, zda bylo danou činností dosaženo žádoucích efektů.**“<sup>17</sup> Jako účinnost také označujeme „míru, v jaké

---

<sup>16</sup> V češtině existuje terminologická nejednotnost daná nepřesným překladem anglických slov. Velmi často se pojmy effectiveness i efficiency překládají jako efektivita (je ovšem pravda, že běžné anglické slovníky nečiní mezi těmito slovy téměř žádný rozdíl).

<sup>17</sup> Potůček, M. a kol.: Veřejná politika. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 288-289, doplněno.

organizace dosáhla předem stanovených cílů<sup>18</sup>. Účinnost vychází z faktu, že každá cílevědomá aktivita směřuje k dosažení předem stanovených cílů. Hodnocení účinnosti musí být založeno na existenci „komparační báze“, jinými slovy musí existovat kvantitativně vyjádřené alternativy k dosažení cílů. Srovnání s alternativami může potom po přihlédnutí ke specifikům dané situace vyústit ve volbu účinnější z nich. V případě obcí a zajišťování služeb pro občany často alternativy nejsou a obec volí jediný dostupný způsob nebo jsou tyto alternativy kvalitativně obtížně srovnatelné. Účinnost majetkového hospodaření v této souvislosti značí, zda majetek plní účel, který má, zda jeho užití vede k naplnění cílů na něj vázaných.

**Efektivita** (efficiency), resp. efektivnost<sup>19</sup>, znamená v obecném slova smyslu procesní vlastnost, jíž můžeme charakterizovat **vztah mezi nejmenším (optimálním) množstvím vstupů, kterého je třeba k dosažení určitého cíle, a skutečně užitým množstvím vstupů**. Efektivita řeší otázku, zda je „cílů dosaženo nejlepším možným způsobem (porovnání vstupů s výstupy)<sup>20</sup>. Můžeme rozlišit „**produkční efektivitu** (production efficiency), tj. dosažení co největších výstupů při stanovené úrovni vstupů, či **nákladovou efektivitu** (cost efficiency), tj. dosažení srovnatelné úrovně výstupů s co nejnižšími vstupy.“<sup>21</sup> Efektivita může mít více dimenzí než jen stránku ekonomickou (finanční, nákladovou). Z organizačního hlediska můžeme při jistém zjednodušení charakterizovat „požadavek efektivnosti jako dosažení cíle či výkonu v co nejkratším časovém intervalu. ... Obecně tak lze princip efektivity charakterizovat jako úsilí dosáhnout co nejvyššího výkonu s vynaložením co nejmenšího úsilí (finančního, časového, lidského potenciálu atd.)“<sup>22</sup>. Strecková považuje efektivnost jevu či procesu za „výsledek vztahu mezi velikostí výstupů, vkládaných do realizace tohoto jevu či procesů, a velikostí vstupů, které z této realizace vychází“<sup>23</sup>. Nemeč definuje efektivnost, resp. produktivitu, jako „poměr mezi očekávanými výsledky a náklady na jejich dosažení – dosažení maximálního výstupu z daných vstupů nebo minimálních nákladů na dosažení požadovaného výstupu“<sup>24</sup>. Lze doplnit vymezení pojmu **hospodárnost**, které Nemeč uvádí. Definuje hospodárnost jako „minimalizaci nákladů na dosahování daného výsledku“, což můžeme ztotožnit s výše uvedenou nákladovou efektivitou. Při tomto pojetí je tedy pojem efektivnost a hospodárnost do značné míry synonymní.

---

<sup>18</sup> Winkler, J.: *Ekonomika a společnost*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 123.

<sup>19</sup> V literatuře je často užíváno označení efektivita i efektivnost (viz výše uvedená poznámka týkající se nepřesnosti překladu z anglického jazyka). Lze se domnívat, že tento rozdíl je daný spíše jazykovým vývojem, než že by byly tyto pojmy záměrně z hlediska odborného odlišovány (pro odborné odlišení je dostačující rozlišení účinnost a efektivita). Autor se proto domnívá, že při tomto chápání je lze považovat za téměř synonymní. Pro toto tvrzení svědčí i fakt, že k oběma těmto výrazům existuje jediný tvar přídavného jména, slovo „efektivní“.

<sup>20</sup> Brown, C.V., Jackson: *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 243.

<sup>21</sup> Upraveno podle Potůček, M. a kol.: *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 289.

<sup>22</sup> Čechák, V.: K problematice efektivnosti v oblasti veřejné správy. In *Veřejná ekonomika a správa 2005*, Ostrava: Ekonomická fakulta VŠB-TU Ostrava, 2005, s. 2.

<sup>23</sup> Strecková, Y., Malý, I.: *Veřejná ekonomie pro školu a praxi*. Praha: Computer Press, 1998, s. 189.

<sup>24</sup> Medved', J., Nemeč, J., Orviská, M., Zimková, E.: *Verejné financie*. Bratislava: SPRINT, 2005, s. 270.

Vítek<sup>25</sup> rozlišuje alokační efektivnost (efektivnost umístění) a operativní efektivnost. „**Alokační efektivnost** souvisí s rozdělováním zdrojů tak, aby došlo k dosažení strategických cílů, a v níž jde o převádění prostředků z méně výnosných programů do programů výnosnějších. **Operační efektivnost** „představuje objem zdrojů vynaložených vládními (veřejnými) orgány na provedené nebo nakoupené výstupy. Obvykle se sem zahrnují výdaje na spotřebu, zatímco alokační efektivnost zohledňuje výdaje investiční.“ V této souvislosti Vítek konstatuje potřebu rozlišovat mezi náklady na výstup a náklady na zajištění určitého kvalitativního zlepšení. Existuje totiž rozdíl mezi výkonem a přínosem.

Vedle uvedeného individuálního pojetí efektivity lze tento pojem chápat i jako obecnější systémovou charakteristiku. Obecnou ekonomickou efektivnost definovat jako dosažení stavu, kdy „jednotlivé volby mezi cíli a mezi alternativními způsoby jejich dosažení jsou činěny tak, aby bylo dosahováno maximálního celkového prospěchu z disponibilních zdrojů společnosti“<sup>26</sup>. V širším kontextu je ekonomická efektivnost do jisté míry abstraktní pojem, který popisuje stav ekonomiky (resp. ekonomického modelu). V případě, že vycházíme z paretového optima, tak situaci můžeme označit za efektivní, jestliže existuje více prospěšných činností a jestliže žádná z těchto činností nemůže být zvýšena bez současného snížení jiné činnosti.

V případě veřejného sektoru můžeme na efektivnost nahlížet jako na „**vztah mezi vstupy a výstupy organizační činnosti**. Zvětšují-li se výstupy při daných vstupech nebo jestliže při stejných výsledcích používáme méně vstupních zdrojů, zvyšuje se efektivita organizace. Efektivnost se vztahuje k prostředkům a metodám práce“<sup>27</sup>.

Pro praktickou aplikaci je nezbytné identifikovat jednotlivé faktory ovlivňující alokaci zdrojů. Z hlediska vztahu k subjektu usilujícímu o efektivnost lze rozlišit faktory vnější a vnitřní<sup>28</sup>. Vnější faktory nemohou být subjekty ovlivněny. V případě obcí sem lze zařadit zejména zákonem stanovené fiskální vazby, systém výkaznictví, kontrolní mechanismy nebo dotační pravidla a další. Vnitřní faktory může subjekt ovlivnit, především uplatněním odpovídajícího systému řízení. V případě obcí zde působí nejvýrazněji racionální a efektivní struktura činností a kvalifikace a iniciativa pracovníků. Právě volba vhodného přístupu k řízení finančního a majetkového hospodaření obce, související s informovaností, kvalifikací a iniciativou příslušných pracovníků a představitelů obcí, je velmi významná. Jednu z důležitých cest, jak zefektivnit alokaci zdrojů v obci, lze vidět v aplikaci systému ekonomických ukazatelů do mikroúrovně a hledání souvislostí mezi jednotlivými složkami ekonomického systému.

---

<sup>25</sup> Vítek, M.: Veřejné služby a jejich správa. Hradec Králové: Gaudeamus, 2001, s. 46, 48.

<sup>26</sup> Malý, I., Sivák, R. a kol.: Rozvoj veřejného sektoru v ČR a SR. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 6.

<sup>27</sup> Winkler, J.: Ekonomika a společnost. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 123.

<sup>28</sup> Malý, I., Strecková, Y. a kol.: Veřejná ekonomie pro školu i praxi. Computer Press, Brno, 1998, s. 193-199.

Při komplexním pohledu lze rozlišit **tři skupiny faktorů** ovlivňujících úroveň efektivnosti veřejného sektoru v regionech<sup>29</sup>:

- a) Faktory související s věcnou stránkou, institucionální a organizační strukturou veřejného, resp. neziskového sektoru v daném regionu a interakcí mezi tímto sektorem a veřejnou správou;
- b) Faktory spočívající v uspořádání finančních toků v rámci veřejných financí, zejména na úrovni místních financí a způsobů financování jednotlivých činností zabezpečovaných veřejným sektorem;
- c) Faktory vážící se na organizační kulturu a možnosti rozhodování managementu uvnitř jednotlivých institucí.

**Efektivita z hlediska majetkového hospodaření lze charakterizovat jako dosažení cílů, kvůli nimž majetek držíme, s co nejnižšími náklady.** V případě majetkových nákladů můžeme rozlišovat investiční náklady a náklady provozní. Provozní efektivita se zaměřuje na efektivní nakládání (provoz) s jednotlivými položkami majetku a aplikuje klasické nástroje hodnocení efektivnosti, tj. srovnání vstupů a výstupů, resp. provozních procesů.

Koziak, zabývající se efektivností využívání obecního majetku<sup>30</sup>, tuto majetkovou efektivnost rozlišuje na dílčí mimoekonomickou efektivnost vyjadřující kvalitativní stránku srovnávaných účelů využití a na dílčí ekonomickou efektivnost vyjadřovanou standardně pomocí kvalitativních ukazatelů. Specifické teoretické vymezení majetkové efektivnosti však neuvádí.

### ***Veřejný zájem***

Veřejný zájem je v obecné podobě obtížně definovatelnou oblastí. Existuje řada názorů pramenících v různých filozofických pohledech na společnost<sup>31</sup>. Aniž bychom se zabývali tímto značně diskutabilním pojmem hlouběji, pokusíme se zformulovat několik obecných aplikací relevantních pro obecní úroveň.

Veřejný zájem by ze své podstaty neměl sledovat krátkodobé cíle a krátkodobou maximalizaci užítku. Opatření, které dnes může být pro řadu jedinců přínosné a které nikomu nesníží užitek (tedy paretoefektivní rozhodnutí), může v delším časovém horizontu znamenat výrazné snížení užitek budoucích generací a zpětně vyvolané náklady. Zavedení opatření, které dnes znamenají náklad a nejsou vnímána jako zájem jednotlivců či společenských skupin, může v pozdějších obdobích silně působit na efektivnost, udržení užitek a minimalizaci nákladů<sup>32</sup>. S tím souvisí i problém externalit.

---

<sup>29</sup> Malý, I., Sivák, R. a kol: Rozvoj veřejného sektoru v ČR a SR. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 9.

<sup>30</sup> Koziak, R.: Efektivnosť využívania municipálneho majetku (Dizertačná práca). Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta, 2004, s. 76.

<sup>31</sup> Více viz např. Malý, I. (ed): Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Brno: Masarykova univerzita, 1999.

<sup>32</sup> Tua res agitur, paries cum proximus ardet (O tebe jde, hoří-li sousedův dům).

Veřejný zájem může být tedy chápán i jako maximalizace dlouhodobého užitku společnosti, v našem případě **maximalizace dlouhodobého užitku obce**, tj. občanů obce, vyjádřeného zejména dostupností služeb, zachováním příznivého prostředí pro život apod. Toto pojetí poměrně dobře vystihuje jeho podstatu, problém nastává při praktické aplikaci. Tehdy opět, v rámci demokratického systému, dochází k projevování individuálních zájmů a krystalizování kompromisu, na kterém se shodne většina. Vymezení veřejného zájmu potom závisí na „osvícenosti“ jedinců, ale zejména institucí a reprezentantů společnosti. Veřejnost se rozhoduje zejména na základě argumentů a informací zprostředkovaných institucemi a skupinami s informační výhodou a přesvědčovacími schopnostmi. Ve zjednodušené podobě můžeme vymezit jako atributy veřejného zájmu: maximalizace dlouhodobého užitku, dopad na velkou část jednotlivců, provázanost a neoddělitelnost individuálních zájmů.

V případě obecního majetku jde o problematiku odlišení jasně definovaných úkolů obce (veřejná správa, základní služby, tj. produkce veřejných statků) a případů, kdy obec zvažuje využití finančních a majetkových prostředků k dosažení „veřejného zájmu“ (např. strategický majetek). Zajišťování určité úrovně a spektra služeb pro obyvatelstvo při rozpočtovém omezení vyvolává otázku, která investiční akce je nejvíce ve veřejném zájmu. Vzhledem ke každodennosti a bezprostřednosti dopadů souvisejícího rozhodnutí o alokaci prostředků lze na obecní úrovni považovat **vyjádření většinové**, resp. akceptaci menšinové, **preferenci** a deklarování veřejného zájmu za relativně spolehlivé.

### ***Veřejná volba***

Teorie veřejné volby zkoumá rozhodování a chování jednotlivce součástí širšího modelu ekonomického chování jednotlivce. Veřejnou volbu můžeme při určitém zjednodušení označit jako proces, který směřuje k určení společenského rozhodnutí. Pomocí veřejné volby se v podstatě roztržité a různé individuální zájmy transformují do zájmu veřejného, resp. kolektivního.

Pro hospodaření s majetkem obcí je významná aplikace teorie veřejné volby označovaná jako „**volba nohou**“ („voting with your feet“)<sup>33</sup>, kdy si **dle tzv. Tieboutovy hypotézy jedinci vybírají místní komunitu, která nabízí veřejné statky a zdanění, které vyhovují nejlépe jejich příjmům**. V podmínkách ČR se daňová konkurence příliš neuplatňuje, obce však zvažují dopady svých investičních či jiných rozhodnutí na atraktivitu obce pro stávající či potenciální obyvatele. Na rozhodování o majetku obcí tak působí širší politicko-sociální záměry obce a majetek se stává významným nástrojem působícím na rozvoj obce.

---

<sup>33</sup> Mueller, D.: Public choice III. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 297.



### **Veřejný statek**

Pojmem **statky** označujeme „**předměty, které slouží k uspokojování lidských potřeb**“<sup>34</sup>. Ekonomická teorie rozlišuje statky soukromé a veřejné, veřejné statky můžeme dále rozčlenit na čisté a smíšené. Základními kritérii jsou dělitelnost spotřeby a vylučitelnost ze spotřeby. Veřejné (kolektivní) statky jsou statky, u nichž existuje nedělitelnost spotřeby, nevylučitelnost ze spotřeby a nulové mezní náklady na každou další spotřebovanou jednotku. Čisté veřejné statky zcela splňují tyto předpoklady, smíšené veřejné statky mohou být do jisté míry dělitelné či můžeme vyloučit ze spotřeby (což je obvykle spojeno s dodatečnými náklady). Příčiny existence veřejných statků jsou jak objektivní (např. selhání trhu), subjektivní (např. tradice). Je třeba odlišovat statky veřejné od statků veřejně poskytovaných<sup>35</sup>, které jsou statky soukromými z různých důvodů (např. prevence, podpora pozitivních jevů) podporovanými subjekty veřejné správy.

**Zabezpečování veřejných statků je významným úkolem obcí, přičemž obecní majetek je základním nástrojem pro poskytování většiny obecních statků.** V oblasti čistých veřejných statků jde zejména o udržování veřejného pořádku a bezpečnosti, zajištění veřejného osvětlení, funkčnost veřejných komunikací či ochrana životního prostředí. Typickými smíšenými veřejnými statky je oblast školství či sociálních služeb. Veřejné statky mohou být na obecní úrovni zabezpečovány pomocí rozpočtu obce a příspěvkových organizací obce, pomocí municipálních podniků či pomocí soukromých firem. Volba formy produkce veřejných statků závisí na charakteru statku. V případě nezbytných služeb s potřebou vysoké spolehlivosti je vhodnější municipální podnik. Obec rovněž může zvažovat celkové či částečné financování veřejných statků.

## **1.2 OBECNÍ MAJETEK**

### **1.2.1 Obecní majetek**

**Obecní majetek je majetkem ve vlastnictví obcí.** Je základním předpokladem pro výkon samosprávy a významným znakem nezávislosti obce. Na majetek obcí je v obecné rovině třeba nahlížet jako jistý druh ekonomického statku ve vlastnictví obcí, který slouží k produkci dalších veřejných statků. Umožňuje nám to členit tentýž majetkový soubor podle řady kritérií a nalézt specifické způsoby nakládání s jednotlivými skupinami majetku. V neposlední řadě může sloužit obecní majetek jako rozvojový nástroj (např. pro podporu podnikání v obci). Kompletní strukturu třídění ekonomických statků a hlediska klasifikace uvádí např. Peková<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Peková, J.: Veřejné finance, úvod do problematiky. Praha: ASPI, 2005, s. 32.

<sup>35</sup> Malý, I.: Veřejné statky a veřejně poskytované statky. In Sborník prací Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity v Brně 1/97. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 40.

<sup>36</sup> Peková, J.: Veřejné finance, úvod do problematiky, Praha: ASPI, 2005, s. 41, schéma 1.5.

Význam majetku v pohledu statických majetkových teorií (byť v případě podnikového majetku) jasně uvádí Kubeš v citaci Janhuby<sup>37</sup>, který vidí v majetku „základ existence podniku a v jeho účelném složení možnost dosažení příznivého výsledku, zdar podniku záleží na složení majetku, ne velikosti majetku a na vzájemném poměru mezi jednotlivými součástkami majetku“. Obec lze chápat za podnik „sui generis“ a proto při jistém zobecnění platí toto vyjádření i pro obecní majetek. Klíčový rozdíl nespočívá v praktickém hospodaření s majetkem, nýbrž v rozdílných cílech.

**Základní právní úpravu** týkající se majetku obcí tvoří § 38, 39, 41 a 42 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení). **Obecné zásady zacházení s majetkem obce** upravuje § 38:

- (1) Majetek obcí musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Obec vede evidenci svého majetku (viz zákon o účetnictví ve znění následných předpisů).
- (2) Majetek obce musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím. S nepotřebným majetkem obec naloží způsoby a za podmínek stanovených zvláštními předpisy.
- (6) Obec je povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení.
- (7) Obec je povinna trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku z nich vyplývajících práv.

V §19,odst. 3 jsou mezi obecními příjmy uvedeny „výnos majetku obce a obecních fondů“.

Majetek je **základní podmínkou samosprávy a funguje jako významný rozvojový nástroj**. Je nezbytný pro poskytování veřejných statků, může sloužit ke zvyšování příjmů, pronájmem nebo jednorázově prodejem, lze jej využívat k podpoře podnikání a k regulaci podnikatelské činnosti.

Předchůdce současného zákona o obcích, zákon č. 367/1990 Sb., o obecním zřízení, upravoval hospodaření majetku obcí poněkud stručněji. V § 14, odst. 1, písm. a) uvádí, že obce samostatně hospodaří se svým majetkem, v § 18 potom odkazuje na zvláštní zákon (zákon č. 172/1991 Sb.): (1) Majetkem obce jsou věci a majetková práva stanovená zvláštním zákonem. S tímto majetkem obce samostatně hospodaří; (2) Obec může hospodařit též s majetkem jiných právnických nebo fyzických osob, a to na základě smlouvy uzavřené v souladu s obecně závaznými právními předpisy.

---

<sup>37</sup> Janhuba, M.: Základy teorie účetnictví. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2005, s. 119, upraveno.

### **1.2.2 Historie obecního majetku<sup>38</sup>**

Vývoj majetku obcí je neodmyslitelně spojen s vývojem obcí jako takových a s rozvojem systémů místní samosprávy. Již středověká města měla významný majetek, který jim umožňoval plnit potřebné činnosti. Pro současnost je podstatná až historie obecního majetku spjatá s obcemi jako základními stupni správy území a s kodifikací těchto zásad v zákonných normách.

S obecním majetkem jako rozhodujícím příjmem územní samosprávy se na našem území setkáváme v tzv. říšské ústavě z roku 1849, kde se uvádí, že stát nemá zasahovat do hospodářského života, ale má jen chránit svobodu podnikání a bezpečnost.

Podle obecního zřízení zemského z roku 1861 mezi příjmy obcí patřily výnosy z obecního majetku. Stejně tak podle stejného zákona mezi rozhodující příjmy tehdejších okresů patřily příjmy z vlastního majetku. V hospodaření zemí měly důležité postavení tzv. samostatné fondy. I pro ně rozhodujícími příjmy byly příjmy ze zemského majetku.

Po vzniku Československé republiky v roce 1918 byla obecní samospráva jednou z forem administrativy. Obecně platila zásada, že obecní výdaje mají být kryty především z výnosu obecního majetku. **Majetek obcí se dělil na** jmění finanční, jmění správní (kancelářské budovy, muzea, veřejné knihovny) a veřejné statky (silnice, veřejná prostranství, náměstí, parky aj.). Majetek obcí nebyl v jednotlivých obcích stejný. Jednotlivé obce se lišily zejména rozlohou obecních zemědělských pozemků a lesů včetně rybníků, ovocných sadů, vinic aj. Výnosy z majetku se dělily na řádné a mimořádné a podle toho se s nimi zacházelo k financování buď řádných výdajů (běžných v rozpočtovém roce) nebo se používaly dlouhodobě k úhradě dluhů nebo k navýšení obecního jmění atd.

Do majetku obcí byly zahrnuty i obecní podniky, které se dělily na výdělečné a jiné. Výdělečné podniky hospodařily na výdělečném principu a zabezpečovaly za úplatu služby, které by jinak mohly zajišťovat i soukromé podniky. Šlo např. o místní kamenolomy, pískovny, pily, cihelny, elektrárny, plynárny, pohřební ústavy, lesy, jatky aj. Jiné obecní podniky byly nevýdělečné a sloužily především veřejnému zájmu. Zajišťovaly např. zásobování vodou, kanalizaci, odvoz odpadků, veřejnou místní dopravu apod. Většinou byly ztrátové a ztráta byla hrazena z jiných příjmů obce.

Během 2. světové války i po roce 1945 tvořily stále hlavní část příjmů obcí výnosy z jejich majetku. Při pohledu do historie obecního majetku před rokem 1949 je zřejmé, že obecní majetek byl významným zdrojem příjmů a poskytoval obcím značnou míru hospodářské samostatnosti a zdroj pro ovlivňování širokého spektra aktivit.

K 31.12.1949 byl znárodněn majetek obcí a obce přestaly být samosprávnými celky. Obce působily jako správci takto zestátněného majetku a využívali jej k zabezpečení jim svěřených

---

<sup>38</sup> Čerpáno zejména z: Halásek, D. ; Pilný, J. ; Tománek, P. Určování bonity obcí. Ostrava: Vysoká škola báňská-Technická univerzita Ostrava, 2002, s. 25-31; Toth, P.: Ekonomika měst a obcí. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998, s. 27-72; Havlan, P.: Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. Praha: Linde Praha, 2004, s. 17-20.

úkolů. Vzniklé národní výbory se staly decentralizovanými orgány státní správy. Ve finančním hospodaření došlo k užšímu napojení rozpočtů národních výborů na státní rozpočet a postupně ke splnutí jejich hospodaření se státním hospodářství.

Právo na vlastní majetek bylo obcím přiznáno zákonem České národní rady č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí. Na základě tohoto zákona přecházel majetek na obce dvěma základními způsoby. Jednak přímo ze zákona, jednak rozhodnutím příslušného orgánu státní správy. V případě přechodu majetku na základě zákona můžeme **rozlišit tři obecné principy**<sup>39</sup>:

- **Nástupnický princip** – Byl uplatněn na majetku, ke kterému k 23.11.1990 náleželo právo hospodaření národním výborů, pokud s tímto majetkem obce hospodařily ke dni účinnosti zákona č. 172/1991 Sb. (tj. k 24.5.1991). Výjimkou byl majetek spojený s drobnými provozovny národních výborů, který byl privatizován v malé privatizaci.
- **Historický princip** – Byl uplatněn při převodu nezastavěných pozemků, pozemků zastavěných stavbami ve vlastnictví fyzických osob, staveb s pozemky tvořícími se stavbou jeden funkční celek, které obce vlastnily ke dni 31.12.1949, pokud byly k 24.5.1991 ve vlastnictví České republiky. Tyto pozemky přecházely i na právní nástupce zaniklých obcí.
- **Územní princip** – Byl uplatněn na obytných domech a pozemcích tvořících s nimi jeden funkční celek, pokud byly v katastrálním území dané obce, byly ve vlastnictví České republiky a právo hospodařit s nimi náleželo organizacím, jejichž zřizovatelská funkce přešla na okresní úřady a obce (dále také na objekty komplexní bytové výstavby rozestavěné k 31.12.1992, jejímiž investory byly okresní úřady, Praha, Brno, Plzeň a Ostrava a nacházely se na jejich území).

**Z převodu majetku na obce byly dle § 4 zákona 172/1991 Sb. vyňaty:**

- pozemky, k nimž bylo zřízeno právo osobního užívání, a pozemky, které byly k tomuto účelu přiděleny;
- nemovité věci, které byly v trvalém užívání Komunistické strany Československa a ke dni 1.6.1990 jí byly odňaty;
- nemovité věci s příslušenstvím, které byly ke dni účinnosti tohoto zákona v trvalém užívání jiné než státní organizace;
- pozemky lesního fondu v národních parcích;
- věci z vlastnictví České republiky, u nichž se předpokládalo uplatnění restitučního nároku.

Další majetek získaly obce zejména na základě rozhodnutí okresních úřadů a ministerstev. Z rozhodnutí okresního úřadu mohly na obce přecházet drobné provozovny národních výborů,

---

<sup>39</sup> Hrabalová, S.: Teorie a praxe rozvoje měst a obcí. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 70-71.

ke kterým příslušelo právo hospodaření organizacím, jejichž se stal okresní úřad zřizovatelem. Z rozhodnutí Ministerstva kultury mohly na obce ze státního vlastnictví přecházet kulturní památky, muzea a galerie, včetně jejich sbírkových fondů, k nimž náleželo právo hospodaření organizacím, jejichž zřizovatelská pravomoc přešla na obce. Z rozhodnutí ministerstva školství při dodržení stejné zřizovatelské funkce obce mohly na tyto obce přecházet objekty škol a školských zařízení.

Na základě novely zákona o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí č. 114/2000 Sb. obce získaly k 1.7.2000 stavby účelových komunikací, drobné stavby sloužící k plnění funkcí lesa, k výkonu práva myslivosti nebo k ochraně trvalých travních porostů, drobné stavby melioračních zařízení a drobné stavby lesotechnických meliorací, pokud byly mezi roky 1950 až 1991 vybudovány na pozemcích vlastněných obcemi ke konci roku 1949 nebo byly k 1.7.2000 ve vlastnictví státu. Na obce přešly také nemovitosti přidělené po roce 1945 přidělovou listinou či listem.

Na základě zákona č. 277/2002 Sb. kterým se mění zákon č. 172/1991 Sb., na obce přešly nezastavěné pozemky, pozemky zastavěné stavbami ve vlastnictví fyzických osob, stavby s pozemky tvořícími se stavbou jeden funkční celek, které byly ve vlastnictví České republiky a které ke dni 31.12.1949 byly ve vlastnictví lesních družstev, jejichž podílníky ke dni jejich likvidace byly výlučně obce, nebo které jim byly po roce 1945 přiděleny dekretem. Uvedený majetek přechází do spoluvlastnictví obcí v podílech, které měly na majetku lesního družstva ke dni jeho likvidace. Nelze-li velikost podílů zjistit, má se za to, že jsou stejné. Zanikla-li obec, přechází tento podíl na obec, která je jejím právním nástupcem. Do vlastnictví obcí nepřecházejí pozemky zastavěné po dni likvidace družstva stavbami ve vlastnictví fyzických nebo právnických osob, včetně pozemků, které se zastavěnými pozemky tvoří jeden funkční celek, s výjimkou lesních cest a oplocenek.

Navrácení obecního majetku probíhalo více než deset let. Obcím se postupně vrátil značný "historický" majetek z minulosti. Obce navíc získaly téměř celou bytovou výstavbu postavenou státem po roce 1948 a v průběhu velké privatizace i podíly v některých společnostech (Česká spořitelna, vodovody a kanalizace, plynárenské a energetické společnosti). Kromě toho obce participovaly i v procesu malé privatizace<sup>40</sup>.

U pozemků a nemovitostí, které byly postaveny do 60. let, bylo pro navrácení majetku nutno doložit základní dokumenty, což byl výpis z geodézie a státního notářství. Situace byly provázena velkými administrativními problémy vyvolanými také vlnou individuálních restitucí, na což kapacity zmiňovaných institucí nepostačovaly. Mnoho dokumentů bylo ztraceno, někdy i zničeno (např. majetkové mapy). Do dnešní doby je často velice obtížné přesně určit např. rozlohu obecních pozemků. Obcím je přiznáván stále nový majetek (lesy, pozemky, budovy aj.), což si vyžádá delší období do konečné stabilizace majetkových

---

<sup>40</sup> Kameníčková, V.: Hospodaření krajů. In Obec a finance, 1/2005, s. 12.

poměru. Obce dále převzaly majetek po národních výborech. Evidence tohoto majetku proběhla bez problémů do konce roku 1991.

V následujících letech, v největší míře do roku 1994<sup>41</sup>, docházelo k rozsáhlým prodejm obecního majetku. Struktura majetku převedeného ze státního vlastnictví často neodpovídala potřebám obcí s ohledem na jejich funkce, protože se nevyvíjela kontinuálně. Převáděný majetek byl také často zatížen velkým vnitřním dluhem a proto jeho správa představovala pro rozpočty obcí značnou zátěž. Obce v mnoha případech preferovaly příjmy z prodeje majetku před výnosy z jeho užívání.

Obce získaly majetek rovněž v rámci druhé vlny kupónové privatizace. Jednalo se o akcie nově vzniklých akciových společností v procesu transformace. vlna obchodování s tímto majetkem započala koncem roku 1998 a k největším prodejm akcionářských práv docházelo v roce 1999. Akcionářská práva, se kterými obce obchodovaly, byla již většinou převedena na jiné subjekty. Kromě akcií elektrárenských a plynárenských rozvodných společností se jednalo i o akcie České spořitelny či vlastníků vodovodních a kanalizačních sítí. Od roku 2000 se stále snižuje podíl kapitálových příjmů na obecních rozpočtech, neboť obce již stabilizovaly strukturu svého majetku, a proto se další rozsáhlé prodeje obecního majetku nedají očekávat.<sup>42</sup>

Hlavní rozvojovou prioritou většiny obcí po roce 1991 byly (a stále jsou) investice do zanedbané nebo dokonce neexistující infrastruktury. V období 1993 až 1998 přidělily obce v průměru skoro 40 procent svých rozpočtů na investice. Tento údaj představoval cca 3 % HDP ČR a v porovnání s jinými zeměmi je značně vysoký. Na rozdíl od dominance investic do infrastruktury obcí ČR se aktivity obcí v zemích západní Evropy soustřeďují mnohem více na "měkkí" opatření, jako je rozvoj lidských zdrojů, včetně vytváření pracovních míst a podpory podniků<sup>43</sup>. Vedle vlastní potřeby obcí překonat investiční deficit z minulých desetiletí byla vysoká **investiční aktivita českých místních samospráv podporována třemi dalšími faktory**<sup>44</sup>:

- 1) Ústřední orgány státní správy obvykle deklarovaly určité priority ve sféře investic místních samospráv (například čistírny odpadních vod nebo domovy důchodců a domy s pečovatelskou službou) a jako pobídku nabízejí obcím významné investiční dotace.
- 2) Po několika letech hospodářských turbulencí na počátku transformace začaly banky považovat místní samosprávy za relativně stabilní a důvěryhodné a tedy nízkorizikové subjekty. V důsledku toho zaměřily svoji pozornost na místní samosprávy a některé

---

<sup>41</sup> Hrabalová, S.: *Teorie a praxe rozvoje měst a obcí*, Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 42.

<sup>42</sup> Tamtéž, s. 42-43, upraveno.

<sup>43</sup> Viz Blažek, J.: *Local and regional development in the Czech Republic in the 1990s*. In *Regional Policy Goes East: Essays on Trends and Lessons Learned for Regional Development in East Central Europe*. Praha: EastWest Institute, 1999, s. 44-65.

<sup>44</sup> Trendy týkající se kapitálových investic a obecního zadlužení jsou převzaty z Blažek, J.: *System of Czech local government financing as a framework for local development: 12 years of trial and error approach*. In *Acta Universitatis Carolinae, Geographica* 37,2. Praha: Univerzita Karlova, 2002, s. 157-174.

banky dokonce pro ně připravily speciální finanční produkty (tj. měkčí podmínky pro poskytování půjček, příznivější úrokové sazby atd.).

- 3) V první polovině 90. let zaznamenaly obce významná roční zvýšení svých výnosů v reálném vyjádření (cca 10 % ročně), což přispělo k ovzduší příznivému pro investice.

Ke konci 90. let se řada obcí a zejména měst rozhodla prodat své akciové podíly v regionálních energetických společnostech. Finanční zdroje získané z tohoto jednorázového prodeje byly často vyčleněny na investiční aktivity. Na začátku transformace se města a obce zaměřily především na výstavbu a údržbu infrastruktury a prodávaly nemovitosti, které měly ve svém vlastnictví. Koncem 90. let začala města a obce také kupovat a zainvestovávat pozemky, zejména pro nové průmyslové zóny. V některých letech se souhrn investic místních samospráv rovnal nebo dokonce přesahoval investiční výdaje vlády zahrnuté ve státním rozpočtu<sup>45</sup>.

### **1.2.3 Odborné přístupy k majetkovému hospodaření obcí**

Odborné uchopení majetku obcí je specifické samotným charakterem zkoumání. Majetek obcí je oblastí poměrně praktickou, kde jsou řešeny nejčastěji otázky správní. Tento fakt, stejně jako dlouholetá neexistence majetku obcí v právním smyslu (1948-1989), zapříčinily nedostatečný zájem o teoretickou, ale překvapivě i koncepčně-metodologickou stránku jeho zkoumání v České republice.<sup>46</sup> Majetkem municipalit a jeho hospodařením se odborná literatura zabývá obvykle pouze okrajově (oproti finančnímu hospodaření), spíše pro úplnost. Publikace zahrnující všechny základní aspekty problematiky majetku a hospodaření s ním prakticky neexistují, otázka strategického plánování majetku je téměř zcela opomíjena.

Publikace zabývající se v nějaké formě majetkem lze rozdělit do několika kategorií. První je tvořena **právní literaturou**. Zde se nejkomplexněji zabývá majetkem Havlan, který se v publikaci *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*<sup>47</sup> detailně zabývá genezí obecního majetku z právního hlediska a současnou legislativní úpravou nakládání s ním. Po úvodním historickém vstupu, kde lze jako klíčové zmínit konstituování kategorií „obecní statek“<sup>48</sup> a „obecní jmění“ jako dvou pilířů současného chápání obecního majetku, je detailně rozebírána problematika vlastnictví, která je rozvedena až do úrovně jednotlivých obecních organizací. Vymezení majetku vychází ze zákona o účetnictví a uvádí odkazy na jiné právní normy zaměřené detailněji na vybrané majetkové složky. Těžiště tvoří charakteristika úpravy nabývání majetku (smluvní a jiné), formální úprava hospodaření (zejména přiblížení obsahu

---

<sup>45</sup> Např. v roce 1999 činily investiční výdaje vlády (po odečtení investičních dotací místním samosprávám) 42 miliard Kč, zatímco investiční výdaje místních samospráv dosáhly 45 miliard Kč.

<sup>46</sup> Vzhledem k výrazným specifickým a také zaměření práce je oddělena realita, i teorie, v rámci České a Slovenské republiky (jako nástupnických států Československa), v jejímž kontextu hospodaření obcí probíhá a na jejichž obce je práce přednostně zaměřena, od přístupů k majetku obcí v zahraničí, které budou sloužit jako případné inspirace pro vytvoření modelu hospodaření a majetkové politiky v ČR

<sup>47</sup> Havlan, P.: *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. Praha: Linde Praha, 2004.

<sup>48</sup> Obecný občanský zákoník z roku 1811 chápe obec jako společenství lidí, nikoli jako územní samosprávný celek. Obecní statek měl být k dispozici právě těm lidem, kteří dané obecní společenství tvořili.

jednotlivých povinností) a nakládání s majetkem obcí. Uvedená témata jsou obdobně rozvíjena i pro samosprávné kraje.

Publikací rozvíjející dílčí téma majetkové problematiky obcí je *Restituce majetku obcí* od Kišše<sup>49</sup>. Jde o text zabývající se v rámci charakteristiky restitučních procesů obecního majetku poměrně detailně terminologickými otázkami. Značná pozornost je věnována historickému majetku obcí. Kniha hovoří o restituci jako o navrácení majetku a rozlišuje obnovu vlastnictví nebo majetkového práva proběhnuvší automaticky nebo na základě požádání o vydání majetku příslušnému orgánu či určené organizaci.

Majetku obcí se z právního hlediska věnuje i Melion v knize *Vlastnictví obcí*<sup>50</sup>. Jde o první publikaci po roce 1990 tématicky se věnující majetku obcí. Po úvodní obecnější kapitole je obsažena rozsáhlá kapitola provádějící výklad zákona o přechodu majetku obcí (zákon č. 172/1991 Sb.). Ve zbývajících dvou kapitolách je pozornost soustředěna na vztah obce k majetku organizací jí zřízených či založených a na rozhodování o majetku obce v jejích orgánech. Kniha reagovala ve své době na absenci literatury zabývající se obsahem majetkových pojmů a procesů.

Pokusem soustředit veškerou legislativu týkající se obcí je publikace *OBCE 2004*<sup>51</sup>, kde nalezneme stručné komentáře k majetkové úpravě v zákoně o obcích a řadě dalších zákonů. Z právní literatury můžeme uvést i zákonné normy upravující nakládání obcí s majetkem a výklady a komentáře souboru těchto zákonů, (zejména jde o zákon č. 128/2000 Sb., o obcích a zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do majetku obcí<sup>52</sup>).

Druhá a nejrozsáhlejší skupina publikací přistupuje k majetku **z hlediska ekonomického**. Majetku zde není věnována pozornost v samostatných monografiích. Majetek je převážně zmiňován v ekonomických učebnicích jako součást komplexu hospodaření obce. Většinou jde o stručné vymezení majetku obcí a základní klasifikaci, řada textů však obsahuje různá další témata, např. oceňování, investice do majetku apod.

Peková zařadila rozsáhlou a relativně celistvou kapitolu Majetek územní samosprávy do své publikace *Hospodaření a finance územní samosprávy*<sup>53</sup>. Pozornost zaměřuje na význam majetku pro územní samosprávu a na možnosti využívání tohoto majetku. Majetek vymezuje z důvodu hodnoty jako bohatství nebo jako vlastnictví, tedy možnost s majetkem disponovat. V případě majetkové klasifikace uvádí vedle standardního členění dle účelu využívání uvádí rozdělení majetku na mobilní a nemobilní, což má význam při jištění úvěru a ratingovém hodnocení obce. Poměrně značně se věnuje způsobům nakládání s majetkem a všímá si možných rizik (např. v případě vlastnictví akcií). Nechybí ani pasáž věnovaná majetkové evidenci. Kapitola obsahuje řadu praktických podnětů a potřebných souvislostí.

---

<sup>49</sup> Kišš, P.: Restituce majetku obcí. Praha: Eurolex Bohemia, 2005.

<sup>50</sup> Melion, M.: *Vlastnictví obcí*. Hradec Králové: Ekonomická a informační agentura, 1993.

<sup>51</sup> Břeň, J.: *Obce 2004*. Praha: ASPI, 2004.

<sup>52</sup> Např. Halbich, V.: Majetek obcí: Komentář k zákonu ČNR č. 172/1991 Sb. O přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí. Stará Boleslav: Dapos, 1991.

<sup>53</sup> Peková, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004, s. 351-365.



Komplexní pojetí majetku je obsaženo v kapitole Majetek obcí knihy *Ekonomika měst a obcí*<sup>54</sup>. Autor Petr Toth se věnuje majetku dlouhodobě. Majetek považuje za nezbytnou podmínku samosprávy. Nenajdeme zde obecné vymezení majetku, nýbrž byla zvolena definice výčtem, kdy majetek obcí tvoří „budovy, haly a stavby; stroje, přístroje a zařízení, dopravní prostředky a inventář; nehmotný investiční majetek, drobný hmotný investiční majetek, finanční investice a zásoby“. Toth jako hlavní součást majetku municipality zdůrazňuje statky veřejného sektoru, které se vyznačují určitými specifiky „část infrastruktury je regulována trhem, část statku je poskytována zdarma či dotována, v některých případech dochází k zasahování do tržního mechanismu“. Největší prostor je věnován významu majetku a jeho roli jako ekonomického nástroje obce. Druhým nosným tématem kapitoly je specifikace jednotlivých druhů majetku. Zajímavá je úvodní myšlenka, že „rozsah veřejného sektoru je determinován především výchozí majetkovou situací obce“. Jako klíčové uvádí vlastnictví infrastruktury, která je chápána jako „soubor odvětví, které zajišťují předpoklady pro existenci a další rozvoj všech ostatních činností města a obce“. Závěrečná část kapitoly se zabývá oceňováním majetku a to velmi detailně. Rozlišuje postupy oceňování přírodních zdrojů, budov a staveb, pozemků.

V publikaci *Určování bonity obcí* autorů Haláska, Pilného a Tománka<sup>55</sup> jsou obsaženy tři kapitoly (z celkových šesti), které se dotýkají majetku obcí. První z nich se zaměřuje na historii obecního majetku a na jeho klasifikaci. Je zde konstatováno vymezení majetku jako vlastnictví nebo jako bohatství. Bohatství je chápáno jako stavová veličina oproti důchodů jako veličině tokové, která ovšem determinuje hodnotu dané zásoby bohatství. Z možných členění je zmíněna struktura majetku dle rozvahy, rozdělení majetku pro účely zdanění a pro ratingové hodnocení obce. Druhá kapitola se detailně věnuje oceňování majetku obcí. Třetí kapitola ve značné stručnosti zmiňuje pravidla pro hospodaření s majetkem, kapitalizaci obecního majetku a podnikání s majetkem obcí. Podnikatelským a souvisejícím majetkovým aktivitám se věnuje kniha *Hospodaření a podnikání obcí* již zmíněného Miloslava Meliona<sup>56</sup>.

Problematika obecního majetku je dílčím způsobem zmíněna ve většině ekonomických publikací v oblasti veřejné ekonomie. Majetek bývá zahrnut i do textů zabývajících se rozvojem obce či strategickým plánováním. Příkladem uvedeného může být kapitola majetek měst a obcí a jeho správa v knize *Teorie a praxe rozvoje měst a obcí* autorky Simony Hrabalové<sup>57</sup>. Vedle tradičního tématu historie obecního majetku a role orgánů obce při majetkovém rozhodování tvoří významnou část kapitoly přehledně zpracované informace o formách správy obecního majetku.

Třetí kategorie, **správní literatura**, přistupuje k majetku pragmaticky. Jde zejména o různě strukturované příručky pro veřejnou správu. Publikace vymezují definují význam majetku, základní přístupy k hospodaření a způsoby zacházení s majetkem. Takovým případem je

---

<sup>54</sup> Toth, P.: *Ekonomika měst a obcí*, Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998, s. 27-72.

<sup>55</sup> Halásek, D., Pilný, J., Tománek, P.: *Určování bonity obcí*. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, 2002, s. 24-53.

<sup>56</sup> Melion, M.: *Hospodaření a podnikání obcí*. Hradec Králové: Ekonomická a informační agentura, 1997,

<sup>57</sup> Hrabalová, S.: *Teorie a praxe rozvoje měst a obcí*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 69-77.

Příručka člena zastupitelstva obce<sup>58</sup>, která vychází v aktualizované podobě ve čtyřletých periodách v závislosti na volbách do obecních zastupitelstev. Kapitola Hospodaření s majetkem obcí se dotýká hlavních témat jako jsou klasifikace majetku, nakládání s majetkem, evidence majetku, ochrana či správa majetku. Jde však již o poměrně zjednodušující text s řadou nepřesností.

Největší šíři informací o majetku poskytují **články v odborných periodících**. Zejména jde o časopisy *Obec a finance*, *Moderní obec a Veřejná správa*. Ve zmiňovaných titulech jde o hodnocení stavu a vývoje majetku doplněné dílčími teoretickými tématy postihujícími problematiku majetku pouze okrajově. Představené oborové pohledy je třeba provázat a vytvořit průřezový přístup k majetku obcí.

Zkoumání majetku a majetkového hospodaření obcí se cíleně nevěnuje žádné pracoviště v ČR, vědecká činnost v této oblasti je založena na jednotlivcích v rámci vybraných ekonomicky zaměřených vysokých škol. V rámci ČR se majetkovému hospodaření obcí hlouběji věnují na Národohospodářské fakultě Vysoké školy ekonomické v Praze, k dalším vysokým školám zabývajícími se majetkem obcí lze řadit Fakultu ekonomicko-správní Univerzity Pardubice, Ekonomickou fakultu Vysoké školy báňské – Technické univerzity Ostrava či Ekonomicko-správní fakultu Masarykovy univerzity<sup>59</sup>.

Ze slovenských vysokých škol lze zmínit Ekonomickou fakultu Univerzity Mateja Bela. Zdejší autor R. Kožiak se v dizertační práci *Efektivnosť využívania municipálneho majetku*<sup>60</sup> zabývá hodnocením efektivity využívání obecního majetku a hledá souvislosti mezi užíváním majetku a specifiky obcí. Majetek, resp. aktiva, je zde vymezen jako bohatství, které je věcně tvořeno hmotnými prvky a finančními aktivy. Majetek obcí potom definuje jako „věci ve vlastnictví obce, majetková práva obce a majetková práva, která obce získává do vlastnictví vlastní činností a činností právnických osob založených či zřízených obcí“.

Vedle vysokoškolských pracovišť existují soukromé subjekty, které se věnují majetku a to zejména v oblasti školící a konzultantské. Jejich přístup se soustřeďuje zejména na technické stránky hospodaření s majetkem a na zefektivnění řízení majetkových procesů. V rámci této skupiny lze uvést i firmy zabývající se tvorbou software k majetkové evidenci. Jmenovitě lze uvést odborné aktivity Ing. Karla Vodičky. Odborné kurzy s řadou modulů zaměřené na správu majetku pořádá také např. České vysoké učení technické v Praze. Přestože je pozornost koncepčním otázkám majetkového hospodaření věnována nepřilíživě velká pozornost existují v této oblasti i komerční aktivity, např. nabídka zpracování koncepce využití obecního majetku<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Příručka člena zastupitelstva obce. Praha: VSVS ČR, o.p.s., 2002.

<sup>59</sup> Systémovější zkoumání získává majetek zejména v případě dizertačních a habilitačních prací. Zde lze uvést již obhájenou práci Toth, P.: *Finanční a majetková analýza* (Dizertační práce). Praha: Vysoká škola ekonomická, 2002 či Sobotka, M.: *Majetek obcí a jeho využívání pro hospodaření obce* (Pojednání o disertační práci). Pardubice: Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, 2007.

<sup>60</sup> Kožiak, R.: *Efektivnosť využívania municipálneho majetku* (Dizertačná práca). Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta, 2004.

<sup>61</sup> Koncepce využití obecního majetku. In *Moderní obec* 4/2002. Praha, *Economia*, 2002, s. 39.

Majetkové hospodaření obcí, i celkový systém obecní úrovně samosprávy je v každé zemi silně specifický. Byl proto kladen důraz na přiblížení reality ČR. Zahraniční přístupy jsou zmíněny v následující samostatné části či v jednotlivých kapitolách dle věcné souvislosti.

### **1.3 PŘÍSTUPY K MAJETKU V ZAHRANIČÍ**

#### **1.3.1 Obecní majetek v evropských zemích**

V zemích západní Evropy věnují obce podnikání se svým majetkem velkou pozornost, neboť z hospodaření s majetkem (z podnikání) plynou samosprávám významné příjmy do jejich rozpočtů. Z dlouhodobého hlediska jsou tyto příjmy poměrně stabilní, zejména orientují-li se obce více na dlouhodobý pronájem majetku než na bezprostřední prodej majetku.

Obecní vlastnictví v těchto zemích je výsledkem dlouhodobého historického vývoje a ne téměř okamžitého převodu státního vlastnictví na obce jako v transformujících se ekonomikách. K tomuto faktu je nutno přihlížet při hledání vzorů aplikovatelných v ČR. Dalším faktorem, který je nutno zohlednit, je odlišné postavení obcí, odlišné úkoly obcí a specifická právní kultura v jiných zemích. Obecně lze říci, že největší **rozdíly jsou mezi evropským kontinentálním a anglosaským pojetím role obcí**. Přes tyto vlivy, je možné získat analýzou a komparací zahraničních přístupů k majetku cenné podněty pro zvýšení efektivnosti majetkového hospodaření obcí v ČR a pro formulaci široké škály variant modelů hospodaření v závislosti na situaci obce.

V členských státech Evropské unie platí pro obecní majetek přiměřeně to, co pro státní majetek, neboť oba typy podléhají **veřejnoprávnímu režimu**. V západních zemích vlastně neexistuje speciální právní úprava pro obecní vlastnictví, používají se však obecná pravidla a jejich aplikace. Obecní vlastnictví v těchto zemích je výsledkem dlouhého historického vývoje, nikoliv téměř okamžitého převodu státního vlastnictví na obce, jak tomu bylo v ČR. Navzdory historické kontinuitě je majetková regulace obcí v řadě případů silnější než v ČR. Ve většině zemí je možné majetek odprodat pouze prostřednictvím veřejného nabídkového řízení. Ve Francii jsou odlišeny nemovitosti a vybavení pro zabezpečení zákonem daných veřejných služeb a nakládání s nimi je oproti ostatnímu majetku omezené. V Německu, Velké Británii, Norsku a Švédsku nemůže být nemovitý majetek zatížen hypotékou, v Belgii může být za půjčky ručeno pouze zástavním právem na příjmy, majetek musí zůstat stranou.

V oblasti majetkového hospodaření se evropské samosprávy orientují spíše než na prodej majetku na jeho dlouhodobý pronájem, případně vkládají majetek do společných podniků. Podnikání a správa majetku se dostává v rámci činnosti obcí v posledních desetiletích stále více do popředí, ať již kvůli významným zdrojům příjmů z podnikání či kvůli významu majetku jako nástroje řízení či regulace rozvoje území. Významným prvkem zejména v oblasti strategického majetku je využívání dlouhodobých pronájmů, kdy uzavření nájemní smlouvy na 50 let s možností prodloužení dává nájemci dostatečnou stabilitu pro výstavbu či investice, obci naopak zůstává kontrola nad pronajatým majetkem. Ve zmiňované smlouvě je zakotven účel užívání pronajatého majetku (obvykle jde o pozemky) včetně řešení situace porušení

podmínek. Dlouhodobé pronájmy obecního majetku jsou využívány ve velké míře např. ve Velké Británii či v Nizozemí, typickým příkladem může být město Amsterdam. Ve Švédsku mohou být obecní pozemky pronajaty soukromým rozvojovým či stavebním firmám v rámci méně pružného procesu, nájemné může být revidováno jen v desetiletých intervalech a neupravuje se proto přesně podle změn v hodnotě půdy nebo výnosnosti projektu. O úskalích rozsáhlejších majetkových prodejů svědčí příklad Velké Británie, kde mnohé samosprávy, podněcovány politikou vlády a nedostatkem finančních prostředků, prodávaly ve velké míře nedostatečně využívanou půdu a budovy, což vedlo k řadě protestů veřejnosti (byly prodávány např. i školní hřiště či jiné veřejnosti využívané nemovitosti) a ke zhoršení možnosti takových to samospráv v budoucnu realizovat rozvojové akce<sup>62</sup>.

Ve uváděných státech je obvyklé zakládání společných podniků se soukromým sektorem na realizaci rozvojových projektů, které počítají s využitím obecních nemovitostí pro rozvoj obce. Obec obvykle poskytuje půdu a infrastrukturu, soukromý partner hradí stavební náklady a správu. Finanční podmínky takové kooperace jsou různé, nicméně většinou zaručují obcím příjem z nájemného v závislosti na výnosnosti rozvojového projektu ve Francii tak mohou být poskytnuty veřejné pozemky k rozvojovým projektům ve spolupráci se soukromým sektorem formou tzv. zóny společného rozvoje. Obec stanoví účel využití pozemku a vybuduje infrastrukturu s podporou soukromého investora (prostřednictvím rozvojové daně či stanovenou paušální částkou). Půda je pak firmám prodána či pronajata, část je však vždy ponechána pro veřejné služby.

S výše uvedeným souvisí a prolíná se problematika tzv. **partnerství veřejného a soukromého sektoru** (Public Private Partnership, PPP). Tento pojem se využívá pro označení spolupráce veřejného a soukromého sektoru, která vzniká za účelem využití zdrojů a schopností soukromého sektoru při zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Existují dva základní způsoby řešení partnerství veřejného a soukromého sektoru. V prvním případě obec, kraj, region, stát nebo jiná veřejná instituce buď založí spolu se soukromou právníčkou, resp. fyzickou, osobou samostatnou společnost (tzv. společnost pro zvláštní účel – Special Purpose Vehicle)<sup>63</sup>. Tato společnost realizuje vybraný projekt a za provedenou investici získá dlouhodobé povolení na provozování služby, tzv. koncesi, tj. úřední povolení opravňující danou společnost ke zřízení nebo provozování určité činnosti, např. poskytování dodávek energie, tepla, dopravní obsluhy, zdravotních, vzdělávacích či jiných služeb. Z poplatků za tyto služby se splácejí úvěry, provozní náklady a generují výnosy.

Ve druhém případě soukromý investor vloží finanční prostředky do vytvoření veřejně prospěšné stavby, tu potom spravuje a provozuje. Za tuto službu pro veřejný sektor dostává úplatu (veřejný sektor platí za „dostupnost služby“), případně získává prostředky přímo od

---

<sup>62</sup> Zpracováno s využitím textu Halásek, D.: Věnujeme při výuce veřejného sektoru a odvětvových ekonomik dostatečnou pozornost vlastnictví majetku? In Výuka veřejné ekonomiky a správy na vysokých školách v ČR. Ostrava: Vysoká škola báňská-Technická univerzita Ostrava, 2006, s.16.

<sup>63</sup> Blažek, J.: Financování investic v podmínkách regionů. In Interakce ekonomie, managementu a práva při rozvoji regionů, Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 8-9.

konečných uživatelů (projekty koncesní)<sup>64</sup>. Tento způsob je využíván např. u dopravních staveb. Udělení koncese, která je svojí podstatou administrativním monopolem uděleným provozovateli služby, však může být problematické a jde o složitý proces. Úspěšné projekty umožňuje veřejnému sektoru zajištění veřejné služby či jiného efektu bez významného zadlužení spolu s možností kontrolovat poskytované služby plynoucí z realizovaného projektu. Významným faktorem úspěšnosti a výhodnosti pro veřejný sektor je kvalitní právní zajištění smluvního vztahu. V České republice byly potřebné zákony pro rozvoj tohoto typu spolupráce schváleny teprve v nedávné době (zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení a zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách).

Zajímavým příkladem pro nakládání s obecními pozemky z mimoevropského prostředí může být obchodování s hodnotou pozemků využívané v USA. Spočívá v tom, že atraktivnější obecní pozemek je vyměněn za jiné soukromé pozemky v méně atraktivnějších částech města. Tento přístup umožňuje plynule regulovat rozvoj obce, kdy výměna může být spojena s regulací využití nového pozemku, obec tak v zázemí může získat větší pozemky než vlastnila v centru. Jinou možností je pronájem nebo prodej žádaných obecních pozemků výměnou za veřejně prospěšné služby či stavby, variantou může být vybudování infrastruktury.

Zajímavým srovnáním je vývoj majetkového hospodaření po roce 1990 v jiných transformujících se zemích. Pro ilustraci uveďme například situaci v bývalé Německé demokratické republice<sup>65</sup>. Jejím sjednocením se Spolkovou republikou Německo zde řada změn proběhla dynamičtěji. Po sjednocení v roce 1990 byla zahájena transformace komunální samosprávy v bývalé NDR. Důvěrnický zákon ze 17. června 1990 obsahuje ustanovení, že národní majetek, který slouží komunálním úkolům a službám, má být převeden zákonně na obce a zemské kraje. Podrobná úprava byla také přijata do smlouvy o sjednocení ze 3. října 1990 pod heslem „správní majetek“ (čl. 21). Problémem však bylo, vedle metodických otázek, majetkově-právní postavení národního majetku, z něhož se řada nemovitostí privatizací národních podniků ocitla v majetku soukromých podniků. Vystaly také značné nejasnosti, pokud šlo o komunální majetek, zejména pozemkový majetek. Převod ve formě správního majetku na obce probíhal jen pomalu. Výstavba komunální samosprávy byla ve své počáteční fázi financována zejména z „Fondu německé jednoty“ (1990-1994). V rámci správní pomoci se dostalo východoněmeckým obcím a městům podpory v oblasti organizační i personální. Obcím se politickou změnou rozšířilo spektrum úkolů, které musely zajišťovat. V ústavním modelu SRN musí obce zajistit rámcové podmínky pro soukromou hospodářskou činnost (podpora hospodářství a infrastruktury). Významné byly problémy v oblasti životního prostředí. Nutnost zlepšit vodní a odpadové hospodářství vedla k vlně privatizací komunálních zásobovacích podniků.

---

<sup>64</sup> Partnerství veřejného a soukromého sektoru. In Ekonom č. 51-52/2005, příloha.

<sup>65</sup> Zpracováno s využitím Wildmannová, M., Šelešovský, J. a kolektiv: Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 13-14.

### **1.3.2 Právo regulující majetek obcí v evropských zemích**

V anglosaských zemích (tzv. země common-law) se právní úprava vztahující na obecní majetek neliší od právní úpravy vztahující se na jiné právnické osoby. V kontinentálním systému se právní úprava liší podle typu vlastnictví na veřejnoprávní vlastnictví a na soukromoprávní vlastnictví.

**Analýza zkušeností evropských zemí přináší následující závěry<sup>66</sup>:**

- a) V zemích „common-law“ je absence rozlišování mezi veřejnoprávním a soukromoprávním režimem zmírněna skutečností, že prodej a nákup obecního nemovitého majetku musí být v souladu s evropským právem. Jestliže země, kde platí kontinentální systém práva, vykazují trendy k managementu měření nákladů a efektivnosti obecního majetku, výrazný rozdíl mezi kontinentálním právem a common-law tímto způsobem trochu mění a systémy se v jistém ohledu přibližují
- b) Rozdíl mezi veřejným právem a soukromým právem se tedy postupně zeslabuje vlivem stálého zdůrazňování potřeby hospodařit s veřejným majetkem podle přísných kritérií efektivnosti hospodaření (v kontinentálním systému lze použít výraz „spravovat s patřičnou péčí“). Navíc hospodaření s majetkem podle veřejného práva se vždy řídí pravidly pro vytváření programů a záměrů obce jako reprezentanta veřejného zájmu. Jsou to jasná a přesně formulovaná pravidla pro proces rozhodování, dozor a dohled vnitřní i vnější, atd.
- c) V zemích střední a východní Evropy neexistuje jasné rozlišení, protože právní nástroje jsou zaměňovány s nástroji pro efektivní hospodaření. Navíc rozlišení mezi obcí jako orgánem regulujícím dané územní společenství na jedné straně a obcí jako držitelem soukromých vlastnických práv není příliš vyhraněné.
- d) Lze také podtrhnout problém koexistence majetku řídicího se veřejným právem a majetku řídicího se soukromým právem. Tam, kde rozdíl existuje, se má za to, že majetek spadající pod režim veřejného práva (neboť jde o hodnoty sloužící obecným zájmům) v některých případech nemusí odpovídat požadavkům kladeným územním plánem na soukromé osoby. I když to nemůže být přijatelné v případě vojenských, historických nebo uměleckých hodnot, jakož i nerostného bohatství, vod a lesů, je to mnohem méně přijatelné pro mnohé další majetkové hodnoty, zejména obytné domy a obchodní plochy.

### **1.3.3 Hospodaření s majetkem na Slovensku**

Výraznou inspirací pro formulaci majetkových modelů a metodických přístupů může být situace na Slovensku. Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, ve znění pozdějších předpisů, věnuje oproti české právní úpravě majetku obcí větší

---

<sup>66</sup> Widemannová, M.: Hospodaření s obecním majetkem. In Obec a finance č. 5/1999, s. 46-47; Draft report on the management of municipal real estate property. Strasbourg: Council of Europe, 1998.

pozornost a podrobněji specifikuje zásady s jeho nakládáním. Z hlediska majetku je klíčový § 8, který má následující znění<sup>67</sup>:

- (1) Majetkem obce jsou věci ve vlastnictví obce a majetková práva obce.
- (2) Majetek obce slouží k plnění úkolů obce.
- (3) Majetek obce je třeba zvelebovat a zhodnocovat a ve své celkové hodnotě zásadně nezmenšený zachovat. Darování nemovitého majetku obce je nepřípustné, pokud zvláštní předpis nestanoví jinak.
- (4) Majetek obce je možno použít především k veřejným účelům, k podnikatelské činnosti a k výkonu samosprávy obce.
- (5) Majetek obce, který slouží veřejným účelům (především místní komunikace a jiná veřejná prostranství), je veřejně přístupný a možno ho obvyklým způsobem používat, pokud jeho používání obec neomezila.
- (6) Majetek obce a nakládání s ním upravuje zvláštní zákon.

Zvláštním zákonem upravujícím nakládání s majetkem obce je zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb., o majetku obcí ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon je jistou obdobou českého zákona 172/1991 Sb., na rozdíl od něj však obsahuje část upravující hospodaření s majetkem obcí. Problematika majetku obcí na Slovensku má tak základní legislativu, z níž vychází legislativní normy obcí upravující nakládání s vlastním majetkem.

Majetkové postavení obcí a jejich organizací upravuje § 6:

- (1) Obec může svěřit svůj majetek do správy organizací, které založila nebo zřídila.
- (2) Správou obecního majetku se rozumí oprávnění majetek obce držet, užívat, mít z něj užitek a nakládat s ním v souladu s tímto zákonem a zásadami hospodaření s majetkem obce; městské části též v souladu se statutem města.

Třetí část slovenského zákona č. 138/1991 Zb. je nazvaná „Hospodaření s majetkem obcí“. Úvodní § 7 je jistou obdobou § 38 českého zákona č. 128/2000 sb., o obcích:

- (1) Orgány obce a organizace jsou povinny hospodařit s majetkem obce a majetkem ve státním vlastnictví, který byl obci svěřený, ve prospěch rozvoje obce a jej občanů a ochrany a tvorby životního prostředí.
- (2) Orgány obce a organizace jsou povinny majetek obce zvelebovat, chránit a zhodnocovat. Jsou povinny zejména
  - a) udržovat a užívat majetek,
  - b) chránit majetek před poškozením, zničením, ztrátou nebo zneužitím,
  - c) používat všechny právní prostředky na ochranu majetku, včetně včasného uplatňování svých práv nebo oprávněných zájmů před příslušnými orgány,
  - d) vést majetek v předepsané evidenci.

---

<sup>67</sup> Vlastní překlad autora.

Pro systémový přístup k majetku a pro zajištění hospodárnosti a transparentnosti nakládání s majetkem je významné zakotvení povinnosti obce zpracovávat zásady hospodaření s majetkem obce. V § 9 jsou uvedeny hlavní oblasti, které by tyto zásady měli upravovat:

- (1) Zásady hospodaření s majetkem obce, které určí obecní zastupitelstvo, upravují zejména
  - a) práva a povinnosti organizací, které obec založila nebo zřídila, při správě majetku obce,
  - b) podmínky odnětí majetku organizacím, které obec založila nebo zřídila,
  - c) postup přenechávání majetku do užívání,
  - d) nakládání s cennými papíry,
  - e) které úkony organizací podléhají schválení orgány obce.
- (2) Schválení obecním zastupitelstvem podléhají vždy
  - a) smluvní převody vlastnictví nemovitého majetku,
  - b) smluvní převody vlastnictví movitého majetku nad hodnotu určenou obecním zastupitelstvem,
  - c) nakládání s majetkovými právy v určené hodnotě,
  - d) aukční prodej věcí podle zvláštních předpisů.

Důležitost ustáleného přístupu potvrzuje § 10, dle něhož „obec může upustit od vymáhání majetkových práv obce jen tehdy, pokud důvody pro trvalé nebo dočasné upuštění určí v zásadách hospodaření s majetkem obce“. Je tedy zřejmé, že obec může nakládat s majetkem různým způsobem, nicméně principy a zásady hospodaření s majetkem musí být promyšlené a závazným způsobem ukotvené. Je to určitě důležitá inspirace a potvrzení významu koncepčního řízení.

Úprava dělení majetku mezi obce je oproti současné české úpravě<sup>68</sup> (§ 21 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích vyplývající ze změny zákonem č. 234/2006 Sb.) poměrně stručná. Dle § 11 zákona č. 138/1991 Zb., o majetku obcí je úprava majetkového vyrovnání obcí následující:

- (1) Obce musí při územních změnách uspořádat své majetkoprávní vztahy.
- (2) Dohoda o majetkoprávním vyrovnání obcí musí obsahovat rozdělení organizací, věcí, finančních prostředků, práv a závazků obcí.
- (3) Majetkoprávní vyrovnání obcí se vykoná ke dni účinnosti těchto změn, nejpozději k prvnímu dni následujícího kalendářního roku.

Shrneme-li rozdíly mezi slovenským a českým právním rámcem pro hospodaření obcí s majetkem je slovenská úprava až na výjimky propracovanější a v mnohém inspirující. Za zdůraznění stojí především akcent na systémový a koncepční přístup k majetku.

---

<sup>68</sup> Podrobněji k úpravě dělení majetku mezi obcemi viz příloha 3.



## **1.4 KLASIFIKACE OBECNÍHO MAJETKU**

Majetek je velice různorodý soubor věcí. Z této druhové pestrosti vychází i řada přístupů, pohledů a členění majetku. Jednotlivá členění nejsou samoúčelná, ale každý přístup sleduje zdůraznění určité majetkové charakteristiky a je volen dle vypovídacích schopností a způsobu nakládání s majetkem.

Snaha o zachycení a klasifikaci majetku (nejen obecního, ale obecně) je spojena s vývojem lidstva. Z historického hlediska tak existuje **řada bilančních teorií** usilujících o zachycení majetkového stavu a obvykle i majetkových toků. Můžeme tak rozlišit ryze statické teorie, omezeně statické teorie, dynamické teorie (klasické) nebo teorie dynamické (novější)<sup>69</sup>. Ryze statické teorie vychází ze zjišťování a vykazování majetku subjektu k určitému dni, omezeně statické teorie využívají předchozích bilancí a na základě údajů běžného účetnictví sestavují aktuální obraz majetku. Dynamické teorie kladou důraz na výsledek hospodářské činnosti za určité období a bilance (majetková rozvaha) obsahuje proto i údaje o nedokončených operacích. Dynamických teorií existuje celá řada. Statické bilanční teorie se soustřeďují na zjištění stavu majetku a zdrojů jeho financování, dynamické teorie považují za klíčové odvozování výsledků hospodářského roku. Na základě těchto teorií vykryštovalo současné pojetí účetního zachycení majetku.

Základem pro vytvoření systémového modelu je účelové rozčlenění majetku obce dle různých kritérií a vytvoření vzájemně provázané mozaiky jednotlivých skupin. Jednoznačnou klasifikací je **členění účetní** dělící majetek mezi jednotlivé položky rozvahy. Toto členění je přesné, umožňuje srovnávání mezi obcemi a lze je využít k celkovému hodnocení majetkové situace obcí. Jeho nevýhodou je absence vazby na rozvojové aspekty obce.

Z ekonomického hlediska je klíčovým **členění majetku podle způsobu využívání**. Účel majetku umožňuje provázat majetek s úkoly, k jejichž plnění slouží, a optimalizovat jeho objem i technické nakládání.

Podle potřebnosti, resp. zákonné vázanosti, lze majetek členit na nezbytný a zbytný, přičemž v případě zbytného majetku by obec měla u každého zvažovat jeho držbu a využití. Ke kvalitnějšímu majetkovému řízení může přispět i historické členění majetku (nejčastěji na historický majetek, majetek pořízený státem a převedený na obce<sup>70</sup>, majetek pořízený obcemi po roce 1990; lze zvažovat i podrobnější členění např. pro účely tvorby reprodukčního plánu apod.), resp. podle způsobu nabytí.

V zahraničí je využíváno i členění podle právního režimu na majetek veřejnoprávní a soukromoprávní, kdy veřejnoprávní majetek může být nějakou formou subvencován a je využíván k plnění zákonných úkolů obce. Soukromoprávní režim se nejčastěji vztahuje na majetek, s nímž obce podnikají.

---

<sup>69</sup> Janhuba, M.: Základy teorie účetnictví, Praha: Vysoká škola ekonomická, 2005, s. 114.

<sup>70</sup> Zejména na základě zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí

### 1.4.1 Struktura majetku z účetního hlediska

Účetní členění majetku je zcela jednoznačnou klasifikací, kdy je majetek podrobně rozdělen mezi jednotlivé položky rozvahy<sup>71</sup>. Toto členění vychází ze zákona 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a je konkretizováno vyhláškou ministerstva financí č. 505/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou územními samosprávnými celky, příspěvkovými organizacemi, státními fondy a organizačními složkami státu.

Toto členění je přesné, umožňuje srovnávání mezi obcemi a lze je využít k celkovému hodnocení majetkové situace obcí. Jeho nevýhodou je absence vazby na rozvojové aspekty obce.

V rozvaze majetek chápeme jako aktiva. Aktiva jsou sledována podle formy, druhu. Kritériem členění aktiv je doba jejich životnosti, přičemž měřítkem je doba jednoho roku. Aktiva členíme na dlouhodobá, která jsou pořizována na dobu delší než rok a která nazýváme stálá aktiva a na krátkodobá, jejichž životnost je kratší jak jeden rok a která nazýváme oběžná aktiva. V této struktuře je majetek vykazován v účetních knihách.

Majetek členíme dle účetnictví na:

- 1) Dlouhodobý majetek (stálá aktiva) tvořený majetkem dlouhodobým nehmotným (s rozlišením na dlouhodobý nehmotný a drobný dlouhodobý nehmotný majetek), dlouhodobým hmotným (s rozlišením na dlouhodobý hmotný a drobný dlouhodobý hmotný majetek), a dlouhodobým finančním majetkem.
- 2) Oběžný majetek (oběžná aktiva) tvořený zásobami (materiál, vlastní výroba, zboží), pohledávkami (krátkodobými a dlouhodobými), krátkodobým finančním majetkem (obchodovatelné cenné papíry, obligace apod.) a penězi (hotovost v pokladně, vklady na účtech, ceniny a šeky).<sup>72</sup>

Zmiňovaná vyhláška č. 505/2002 Sb. specifikuje obsahové vymezení jednotlivých kategorií a zařazuje je do číselné osnovy, v jejíž struktuře je vytvářena rozvaha (majetková bilance) každé obce. Podrobnosti k těmto základním účetním členěním jsou uvedeny v příloze 1 a v příloze 2.

### 1.4.2 Členění majetku podle původu

Členění majetku podle původu vychází ze specifické situace v České republice, kdy byla v roce 1949 přerušena historická kontinuita a po roce 1990 byl majetek obcí získáván na základě jeho historického původu a způsobu nabytí.

<sup>71</sup> Viz příloha č. 1 vyhlášky Ministerstva financí ČR č. 505/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

<sup>72</sup> Rektorič, J., Šelešovský, J. a kol.: Finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola – rukověť územní samosprávy, Díl II., Jak řídit kraj, město a obec, Brno-Praha: Masarykova univerzita-Institut pro místní správu, 2002, s. 81.

Podle původu majetek členíme na:

- 1) Historický majetek spravovaný obcemi – Jde o obecní majetek, který byl v roce 1949 znárodněn, a o majetek pořízený bývalými národními výbory, který obec spravovala a se kterým hospodařila, aniž by byl v době před rokem 1990 jeho faktickým vlastníkem. Tento majetek byl až na výjimky převeden do vlastnictví obcí na základě zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí. Při rozdělení řady obcí vznikaly problémy s určením majetkových nároků nově vzniklých obcí. Proces přechodu majetku není stále zcela ukončen. Sporný majetek potom chátrá a brzdí rozvojové záměry.
- 2) Jiný majetek převedený na obce – Jde opět o majetek převedený na základě zákona č. 172/1991 Sb., nicméně šlo obvykle o majetek budovaný či spravovaný státem a jeho převod často obce zatížil o majetek, který neodpovídal jejich potřebám a který kladl další nároky na údržbu. Celková hodnota převedeného majetku na základě zákona č. 172/1991 Sb. se odhaduje na více než 350 miliard Kč<sup>73</sup>.
- 3) Majetek pořízený obcemi po roce 1990 – Jde zejména o majetek, který obce vybudovaly, pořídily či jinak získaly na základě vlastního rozhodnutí a který je projevem jejich aktivní rozvojové snahy.

Význam tohoto členění spočívá zejména v přístupu k evidenci majetku. Ocenění jednotlivých uvedených skupin majetku je ovlivněno způsobem jejich nabytí, majetek automaticky převedený je obvykle spojen s nedostatečným písemným zaznamenáním informací potřebných pro evidenci. Praktickým dopadem je potom např. rozdílný přístup k reprodukci tohoto majetku.

#### 1.4.3 Dělení majetku podle způsobu využívání

Dělení majetku podle způsobu využívání vychází z účelové vázanosti majetkových složek a možností a volnosti nakládání s majetkem. Potřeba majetku k jednotlivým účelům závisí na zákonných povinnostech obce a na poskytovaném rozsahu služeb občanům. Můžeme rozlišit pět základních skupin využití majetku:

- 1) Majetek nezbytně spojený s výkonem přenesené působnosti státní správy a vlastní samosprávy.
- 2) Majetek určený k veřejně prospěšným účelům a k zabezpečování veřejných statků, resp. veřejných služeb.
- 3) Majetek přímo nesouvisející s činností obce, tj. majetek k podnikání.
- 4) Finanční majetek v podobě majetkových podílů.
- 5) Majetek strategický.

---

<sup>73</sup> Potůček, M.: Nejen trh. Praha: SLON, 1997, s. 106.

**Majetek sloužící k výkonu veřejné správy** je možné použít na plnění závazků a uspokojení potřeb obce a na činnost orgánů obce. Jeho správa a údržba je povinností obce a je financovaná z rozpočtu obce nebo z účelového fondu obce. Patří sem například zejména budova obecního úřadu a její vybavení a příslušenství, služební dopravní prostředky, přístroje jako počítače, kopírovací stroje atd. V této kategorii je třeba rozlišovat majetek k výkonu státní správy v přenesené působnosti a majetek k výkonu samosprávy. V oblasti základních správních úkonů je u obcí 1. stupně, tj. obcí se základní působností bez jiných správních úřadů (stavební úřad či matrika), uvedený způsob užívání v podstatě nerozlišitelný. Obecně platí, že výkon přenesené působnosti není spojen s vysokými nároky na obecní majetek, vyžaduje spíše personální kapacity. Situace je odlišná u obcí s pověřeným obecním úřadem a zejména u obcí s rozšířenou působností, které zajišťují dané agendy pro širší území. V těchto případech majetek potřebný k výkonu státní správy již může podstatně převyšovat majetkovou potřebu k výkonu samosprávy.

**Majetek sloužící k veřejně prospěšným účelům** je co do rozsahu nejrozšířenější. Jsou to místní komunikace, parkoviště, veřejné prostranství, veřejné osvětlení, místní vodovodní zdroje, rozvody vody, kanalizace, čističky odpadních vod, ale i kulturní a společenské zařízení. Patří sem i školská zařízení, zařízení sociální péče. Tento majetek je veřejně přístupný a je ho možno obvyklým způsobem používat. Jeho správou a údržbou je povinna obec a je financována z obecního rozpočtu. Za jeho používání je možné v některých případech vybírat uživatelské poplatky<sup>74</sup>. Obce rovněž investují do nemovitostí a pořizují různý movitý majetek pro organizace, které zřizují za účelem zabezpečení veřejných služeb pro své občany (jedná se o vybavení organizačních složek a příspěvkových organizací, jichž jsou zřizovateli).

Struktura a rozsah tohoto typu majetku souvisí s funkcemi obce, které se mohou měnit, s místně obvyklou úrovní poskytovaných veřejných statků a měla by odrážet rozvojové priority uvedené ve strategických dokumentech. Obecný rozsah veřejných statků charakterizuje § 35, odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb.: ...“Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku“.

**Majetek k podnikání** je značně variabilní složkou. Ve vyspělých zemích věnují obce podnikání s obecním majetkem velkou pozornost. Příjmy z podnikání s obecním majetkem jsou totiž poměrně velmi stabilním a jistým příjmem do rozpočtu obce. To platí zejména, orientuje-li se obec více na dlouhodobý pronájem než na bezprostřední prodej nemovitého majetku. Ve vyspělých zemích tak obce svůj majetek pronajímají zpravidla na 75 až 99 let, nejméně však na 50 let. Po skončení pronájmu se nemovitý majetek opět vrací zpět obci.

---

<sup>74</sup> Uživatelské poplatky mohou pokrývat část nákladů na veřejný statek, celé náklady nebo umožňovat i přiměřený zisk.

### Podnikání obcí může mít různý charakter:

- *Investice do hmotného majetku* – Obce pořizují movitý a nemovitý majetek za účelem podpory jistých aktivit. Jde zejména o zajišťování těch služeb, které nejsou atraktivní z hlediska ziskovosti pro soukromý sektor nebo obec má zájem poskytnout určité statky za sníženou cenu, kterou je schopna dosáhnout jen ve svých zařízeních. Lze sem zařadit i komunální byty (s výjimkou sociálních bytů – majetek k veřejně prospěšným účelům). Pokud je ovšem hospodaření s obecními byty ztrátové, měly by být byty prodány.
- *Pronájem majetku* - Dlouhodobý pronájem obecního majetku je jedna z běžných forem účelného využívání obecního majetku, protože vyžaduje minimální náklady na administrativu, přináší do rozpočtu obce jisté prostředky a obec při tom o majetek nepřichází (např. obec Boží Dar dokonce pořídila majetek za účelem pronájmu – čerpací stanici<sup>75</sup>).
- *Samostatná podnikatelská činnost* – Obec založí vlastní komunální podnik a působí jako jediný, popř. hlavní, vlastník (např. vlastní těžba a zpracování dřeva z obecních lesů, pěstitelské pálenice apod.). Oprávněnost podnikání obce je sporná, protože obec primárně „pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem“ (§ 2 zákona č. 128/2000 Sb.). Na druhou stranu obecní podnikání může přispívat ke zvýšení zaměstnanosti v oblastech s nízkou podnikatelskou aktivitou a výnos z podnikatelské činnosti může výrazně navýšit příjmy obce. Podnikatelská činnost obcí může navázat na historickou kontinuitu před rokem 1948, kdy byly jednotlivé formy podnikání obcí již prověřeny dlouhodobým historickým vývojem. Tyto formy mohou být inspirací i pro dnešní dobu. Na podnikatelské aktivity obce má výrazný vliv poloha obce. Obec v periferní oblasti může svým podnikáním někdy suplovat roli chybějícího podnikatelského sektoru, resp. neúplnost lokálních tržních služeb.
- *Podnikání s jinými subjekty* - Dle průzkumů z posledních let (např. v okrese Pardubice) řada měst své přebytečné finanční prostředky vkládala jako svůj podíl do společného podniku s jinými subjekty. Je to spojeno s určitými riziky, zejména pokud se jedná o partnerství se soukromými subjekty. proto je nutné, aby orgány obce rozhodovaly velmi obezřetně. Např. město Pardubice mělo v roce 2 000 majetkové podíly od 3 do 50 % celkem v 20 soukromých podnicích. Vyšší podíl v příslušné společnosti zajišťuje městu i místo ve správní radě a tím ovlivňování příznivého chodu podniku<sup>76</sup>.

**Finanční investice** umožňují prostorově neutrální uchování majetku. Obce mohou zvětšovat svůj majetek nákupem cenných papírů. Z nich mohou získávat pravidelné dividendy. K obchodování s cennými papíry mohou využívat specializované firmy, které si ovšem účtují

---

<sup>75</sup> Ondráčková, J.: Proti proudu směrem k prosperitě. In Moderní obec 6/2005. Praha: Economia, 2005, s. 26-27.

<sup>76</sup> Halásek, D.: A6: Analýza ekonomické připravenosti obcí - Teze řešení. Přerov: Vysoká škola logistiky, 2004.

určité poplatky. Za nejbezpečnější způsob finančního investování se považuje nákup státních pokladničních poukázek, které jsou vysoce likvidní. Výnos z nich není obvykle vysoký, ale jistý. V zásadě bezrizikovým způsobem investování je i nákup dlouhodobých státních dluhopisů. Investice do obligací emitovaných soukromými firmami jsou zpravidla výnosnější, avšak rizikovější. Za nejrizikovější jsou považovány investice do akcií. Investice do akcií vyžaduje vysoké nároky na odborné znalosti pracovníků. Obce mohou své finanční prostředky ukládat také na různé druhy termínovaných účtů u banky, která jim vede jejich běžný účet. Zde se využívá časového nesouladu mezi tokem příjmů a výdajů.

**Majetek strategický** je specifickou podmnožinou majetku a souvisí s majetkem k podnikání či finančními investicemi. Obě uvedené kategorie mohou být do jisté míry majetkem strategickým, ale v obou případech je nutný pozitivní efekt z vlastnictví tohoto majetku. To u strategického majetku již není nezbytnou podmínkou (i když je to samozřejmě žádoucí). Strategický majetek obci slouží k rozvojovému řízení a ochraně veřejného zájmu. Konkrétně může jít např. o vlastnictví klíčových pozemků, vlastnické podíly v podnicích výrazně působících na situaci v obci či regionu apod.

#### **1.4.4 Členění majetku podle důležitosti**

Pro rozvoj obce je vhodné nejen rozčlenit majetek podle účelu, ke kterému je využíván, ale i posoudit, zda jeho vlastnictví je skutečně nezbytné. „Zbytného“ majetku se ovšem není třeba zbavovat za každou cenu. V případě, že jde o majetek likvidní, můžeme jej prodat v nejvhodnějším čase. Jistou roli hrají i strategické otázky.

Z hlediska „nutnosti vlastnictví“ dělíme majetek na:

- 1) *Nezbytný majetek* – majetek spojený s veřejnou správou a s činnostmi, které obce musí poskytovat ze zákona.
- 2) *Zbytný majetek* – nejčastěji jde o majetek sloužící k podnikání. U majetku sloužícího k produkci veřejných statků je nutno zvažovat, které služby si obec přeje svým občanům poskytovat a co by se dalo lépe zajistit jiným způsobem. Nejdůležitější je nalezení majetku, který obec zatěžuje a který si obec ponechává bez racionálního důvodu. V případě ziskovosti zbytného majetku je třeba se vyvarovat ukvapeného prodeje, významnou roli hraje také likvidita majetku. Nelze opominout i strategické hledisko, zejména v případě pozemků.

Toto členění nabývá stále více na významu, protože základním předpokladem efektivního nakládání s majetkem je zodpovězení otázek: jaký majetek mám, jakou má hodnotu a k čemu ho využívám, skutečně ho musím vlastnit (pokud ano, tak proč) je ziskový či ztrátový, je prodejní apod.

Majetek veřejné správy, který není nezbytný pro plnění jejich úkolů, je také označován jako přebytečný. Kašpar<sup>77</sup> vymezuje „přebytečný majetek“ jako „majetek, který má organizace ve správě a nepotřebuje ho trvale k plnění svých úkolů, případně se může jednat o část majetku, která přesahuje rozsah přiměřený úlohám a potřebám příslušné organizace“. Havlan<sup>78</sup> rozlišuje dva typy nepotřebného majetku a to majetek přebytečný a majetek neupotřebitelný. Majetkem přebytečným lze potom rozumět majetek, který přesahuje potřeby dané obce, dále snad i majetek, který by se dal označit jako majetek, na jehož ponechání obci přestal být veřejný zájem. Majetek neupotřebitelný Havlan vymezuje jako „majetek, kde u věci dojde ke ztrátě technických a funkčních vlastností. Postupná ztráta těchto vlastností bude zpravidla spojena s užíváním věcí po určitou dobu. Okamžitá ztráta technických a funkčních vlastností pak bude obvykle následkem jednorázového poškození věci (jednáním osob nebo třeba živelní událostí). Od této tzv. fyzické neupotřebitelnosti je třeba lišit tzv. neupotřebitelnost morální. Tou se rozumí postupné zastarání věci, která sice v podstatě zůstanou technické a funkční vlastnosti zachovány, ale zastarají, takže daná věc stejně nemůže sloužit svému účelu. Variantou morální neupotřebitelnosti je také zastaráním vlastností věci vyvolaná nepřiměřená nákladovost jejího provozu.“

Toto členění je zásadní pro formulaci majetkové politiky, kdy je třeba určit hranici mezi jádrem majetku, který je třeba vlastnit za všech okolností a ostatním majetkem s různou mírou důležitosti, kde zvažujeme jeho držení či prodej včetně dlouhodobých dopadů obou těchto možností.

#### **1.4.5 Členění majetku podle právního režimu**

Členění majetku podle právního režimu se v ČR neuplatňuje, nicméně však je vhodné rozlišit majetek financovaný z veřejných zdrojů na vyšší úrovni obvykle za veřejným účelem a majetek zcela v režii obce. Podle tohoto členění lze pak rozlišovat i způsoby nakládání s majetkem a právní regulaci.

##### **Z hlediska právního režimu můžeme rozlišit:**

- 1) Veřejnoprávní majetek
- 2) Soukromoprávní majetek

Veřejnoprávní majetek se odlišuje právními omezeními, ať se týká užívání nebo nakládání s majetkem. Zpravidla se jedná o majetek „nezcizitelný“, o jehož užívání nemůže být volně rozhodnuto nebo nemůže být měněno. To neznamená, že majetek nemůže být nakonec prodán nebo změněn způsob jeho užívání. Nicméně než k tomu dojde, obec musí projít dlouhodobým a rigidním postupem „deklasifikace“ majetku (v případě prodeje) nebo změny užívání, a to i v případě veřejného zájmu na takové změně. V režimu veřejnoprávního vlastnictví je majetek rozlišován podle toho, zda je zcizitelný nebo nezczizitelný. Toto rozlišení je opřeno o rozsah

---

<sup>77</sup> Kašpar, J.: Hospodaření s národním majetkem a předcházení negativním vlivům v dopravě. Praha: Nakladatelství dopravy a spojů, 1988, s. 28.

<sup>78</sup> Havlan, P.: Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. Praha: Linde Praha, 2004, s. 181.

formálních požadavků a povolení nezbytných v případě, že může být zcizen. Právní klasifikace veřejného majetku (zejména nezcizitelného) se často opírá o skutečnost, že majetek byl zakoupen nebo vytvořen s podstatnou finanční podporou (zahrnující celé náklady nebo jejich část) státu. To znamená, že aplikace ustanovení veřejného práva omezuje nezávislost obce při hospodaření s vlastním majetkem.

V režimu soukromoprávního vlastnictví obec hospodaří se svým majetkem stejným způsobem jako každá jiná soukromá právnická osoba, ačkoliv je nutné mít na zřeteli, že vlastník (obec) je korporací představující veřejný zájem. To znamená, že zejména ty rozhodovací procesy, které se týkají prodeje a nákupu, musí být učiněny formou pevně stanovených pravidel. Lze konstatovat, že režim soukromoprávní umožňuje rychlejší a pružnější hospodaření s obecním majetkem, zatímco omezení daná veřejnoprávním systémem ztěžují efektivní podnikatelský management (potřeba souhlasu nadřízených orgánů, omezení nakládání s majetkem, pomalost a nákladnost řízení).

#### **1.4.6 Účelová členění majetku**

Vedle výše uvedených systémových členění majetku existují některá dílčí členění sloužící obvykle účelovému rozlišení objemu složek dílčích skupin majetku<sup>79</sup>. Z takových přístupů lze uvést **rozdělení majetku pro ratingové hodnocení** obce, kdy z hlediska schopnosti obce splácet poskytnutý úvěr je majetek rozdělen na mobilní, který lze použít jako zástavu pro poskytnutí úvěru, a imobilní, který je pro poskytnutí zástavy nepoužitelný.

Dalším účelovým členěním je **rozdělení pro účely zdanění** daní z nemovitosti, kdy se nemovitosti rozdělují na pozemky a stavby. Pozemky se dále dělí na orné půdy, chmelnice, vinice, zahrady a ovocné sady se sazbou daně vyšší a na louky a pastviny, lesy a rybníky s intenzivním chovem se sazbou daně nižší. Stavby se pro účely zdanění člení na obytné domy, stavby pro individuální rekreaci, stavby pro zemědělskou prvovýrobu a stavby pro průmyslovou výrobu (nejvyšší sazba daně). Základní sazby daně z nemovitosti se upravují koeficienty dle velikosti obce.

#### **1.4.7 Kombinovaná a alternativní členění majetku obcí**

Vedle výše uvedených členění vycházejících obvykle pouze z jednoho kritéria lze vytvořit kombinací více faktorů a zdůrazněním uživatelského přístupu preferujícího jediné, byť různě strukturované a diferencované, členění různé majetkové klasifikace. Následující pragmatické majetkové skupiny včetně jejich specifikace uvedené v příručce člena zastupitelstva obce<sup>80</sup> mohou být toho příkladem:

- 1) Finance – Běžný účet, termínovaný účet, akcie, podílové listy.

<sup>79</sup> Viz Halásek, D., Pilný, J., Tománek, P.: *Určování bonity obcí*. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, 2002, s. 35.

<sup>80</sup> Zámostná, O.: *Hospodaření s majetkem obcí*. In Příručka člena zastupitelstva obce. Praha: VSVS ČR, o.p.s., 2002, s. 50.



- 2) Věci movité – Vybavení úřadu, škol, kulturního domu, obecních organizací.
- 3) Věci nemovité – Pozemky (pole, lesy, zahrady, stavební parcely, komunikace, veřejná prostranství, chodníky, parky, skládky komunálního odpadu), stavby (obecní úřad, školy, školská zařízení, kulturní objekty, bytové domy, domovy důchodců, sportovní zařízení, technologické objekty a další).
- 4) Infrastruktura – Vodovody, kanalizace, čistírny odpadních vod, veřejné osvětlení, rozvody plynu, vedení rozhlasu, kabelová televize.

Tato příručka potvrzuje význam jednotlivých představených členění majetku, když jejich kombinací pro účely dlouhodobého hospodaření s majetkem obce s cílem zabezpečit a podpořit rozvoj obce vymezuje a následovně charakterizuje<sup>81</sup>:

- 1) Kmenový majetek – Majetek sloužící k výkonu správních funkcí obce.
- 2) Majetek v sociální a vzdělávací oblasti – Majetek sloužící vybrané skupině obyvatelstva při činnostech k sociálním a vzdělávacím účelům: mateřské a základní školy, domy s pečovatelskou službou, domovy důchodců.
- 3) Majetek ve veřejné oblasti – Majetek sloužící většině obyvatelstva pro veřejně prospěšné činnosti: veřejná doprava, likvidace komunálního odpadu, veřejné osvětlení, komunikace, veřejná zeleň, hřbitovy, krematoria.
- 4) Majetek v zájmové oblasti – Majetek sloužící vybrané části obyvatelstva a mající významnou funkci ve společenském životě obce: sportovní zařízení, kulturní zařízení.
- 5) Majetek ostatní, komerční – Majetek sloužící většině obyvatelstva obce a schopný nezávislosti na rozpočtu obce: dodávka tepla, vodovody, kanalizace, obecní lesy a rybníky.
- 6) Majetek přebytečný, neupotřebitelný – Majetek nevyužívaný, ve špatném stavu a nepotřebný.

Přes pozitivní fakt, že uvedené členění usiluje o propojení více pohledů na majetek obce a o vytvoření víceúčelové klasifikace, nelze opominout závažné metodické nedostatky zejména u skupiny majetku ostatního a komerčního, kdy dochází ke smísení vymezených principů. Ocenit lze uvedení majetku přebytečného jako doplňku k majetku různým způsobem využívaného, přestože toto pojetí opomíjí nutnost kriticky posoudit nezbytnost vlastnictví i ostatního než neužívaného či chátrajícího majetku. Uvedený příklad je i vhodnou ilustrací přístupů praxe bez dostatečného teoreticko-metodologického zakotvení.

#### **1.4.8 Členění majetku vycházející z podnikové sféry**

Výše naznačené klasifikace vychází buď z účetního či legislativního vymezení nebo jsou odvozeny od účelu či časového nabytí majetku (což je specifikum typické transformující se

---

<sup>81</sup> Tamtéž, s. 52.

země). S výjimkou členění účetního jde o strukturace přizpůsobené charakteru obcí, resp. veřejné správy. K nalezení dalších souvislostí je vhodné uvést i doplňující přístupy ze sféry podnikové, i když tyto přístupy slouží případně pouze jako doplněk účetní klasifikace.

W. Le Coutre zabývající se multifunkční statickou bilancí podniků zdůrazňuje celistvé pojetí všech procesů. Na první místo staví členění položek, oceňování je podle něj druhořadé. Le Coutre člení aktiva bilance na<sup>82</sup>:

- A. Činný majetek dlouhodobý a oběžný,
- B. Záruční majetek (cenné papíry rez. fondu),
- C. Správní majetek (vklady dělnického spoření),
- D. Přebytkový majetek (nemovitosti nesloužící k podnikání),
- E. Sociální majetek (byty, soc. a zdrav. zařízení),
- F. Přechodné položky,
- G. Průběžné položky.

Jde o jistou obdobu členění podle účelu, ovšem se zahrnutím dalších hledisek. Ve srovnání s uvedenými členěními jde o smíšenou klasifikaci, která může být inspirací pro formulaci struktury majtkového modelu.

Dle H. Nicklische<sup>83</sup>, představitele omezeně statické bilanční teorie je bilance „porovnáním stavu majetku a kapitálu“, majetek je tvořen „majetkem“ subjektu (základní majetek), rezervním majetkem a přebytkovým majetkem. Tento pohled souzní s členěním majetku na nezbytný a zbytný. Vyčlenění rezervního majetku může být v případě členění majetku dle účelu přirovnáno k majetku strategickému.

Při využívání vzorů z podnikové oblasti je třeba mít vždy na zřeteli odlišné funkce od činnosti veřejné správy a využívat pouze dílčí prvky či funkční systém přiměřeně transformovat.

## **1.5 NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM**

### **1.5.1 Základní legislativní rámec nakládání s majetkem obcí**

Změny v nakládání s obecním majetkem upravuje § 39 zákona o obcích:

- (1) Záměr obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní úkon od

---

<sup>82</sup> Janhuba, M.: Bilanční a účtové teorie (FU\_480) - přednáška č. 4 [on-line]. Dostupné z <[http://kfu.vse.cz/old/480\\_pr4.pdf](http://kfu.vse.cz/old/480_pr4.pdf)>, s. 5.

<sup>83</sup> Janhuba, M.: Bilanční a účtové teorie (FU\_480) - přednáška č. 4 [on-line]. Dostupné z <[http://kfu.vse.cz/old/480\\_pr4.pdf](http://kfu.vse.cz/old/480_pr4.pdf)>, s. 7, upraveno.

počátku neplatný. Nemovitost se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona platného ke dni zveřejnění záměru.

- (2) Při úplatném převodu majetku se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna.
- (3) Ustanovení odstavce 1 se nepoužije, jde-li o pronájem bytů a hrobových míst anebo pronájem nebo o výpůjčku majetku obce na dobu kratší než 30 dnů nebo jde-li o pronájem nebo výpůjčku právnické osobě zřízené obcí.

Nejvyšším voleným orgánem obce je zastupitelstvo obce. To rozhoduje o zásadních věcech chodu obce, tedy i nakládání s majetkem. Běžné činnosti a správu majetku potom realizuje starosta obce a administrativní aparát obce.

V oblasti majetkoprávních úkonů je **zastupitelstvu vyhrazeno rozhodování** <sup>84</sup>:

- a) nabytí a převod nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce,
- b) poskytování věcných darů v hodnotě nad 20 000 Kč a peněžitých darů ve výši nad 20 000 Kč fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce,
- c) poskytování dotací nad 50 000 Kč v jednotlivých případech občanským sdružením, humanitárním organizacím a jiným fyzickým nebo právnickým osobám působícím v oblasti mládeže, tělovýchovy a sportu, sociálních služeb, podpory rodin, požární ochrany, kultury, vzdělávání a vědy, zdravotnictví, protidrogových aktivit, prevence kriminality a ochrany životního prostředí,
- d) uzavření smlouvy o sdružení a poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o sdružení, jehož je obec účastníkem,
- e) peněžité i nepeněžité vklady do právnických osob,
- f) vzdání se práva a prominutí pohledávky vyšší než 20 000 Kč,
- g) zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě vyšší než 20 000 Kč,
- h) dohody o splátkách s lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců,
- i) postoupení pohledávky vyšší než 20 000 Kč,
- j) uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo půjčky, o poskytnutí dotace, o převzetí dluhu, o převzetí ručitelského závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o sdružení,
- k) zastavení nemovitých věcí,
- l) vydání komunálních dluhopisů.

---

<sup>84</sup> § 85 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

Nakládání s majetkem, zejména s majetkem nemovitým, je záležitostí s dlouhodobým a často strategickým dopadem. Je proto omezena pravomoc starosty a rozhodování spočívá na zastupitelstvu obce. Starosta potom realizuje rozhodnutí zastupitelstva.

Některá rozhodnutí o využívání majetku obce mohou být svěřena radě obce (např. rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce<sup>85</sup>). V případě malých obcí ovšem rada nebývá obvykle zřízena.

Zastupitelstvo obce může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Svá stanoviska a návrhy předkládají výbory zastupitelstvu obce. Zastupitelstvo obce zřizuje vždy finanční a kontrolní výbor. Finanční výbor provádí mimo jiné kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce.

### **1.5.2 Získání majetku**

V obecné rovině existuje **pět základních způsobů** pro nabývání obecního vlastnictví<sup>86</sup>. Prvním způsobem je **originální nabytí vytvořením majetku**, tj. výstavba či výroba. Dále rozlišujeme dvě formy vedlejšího nabytí obdobné jako u soukromých osob - **koupě majetku na trhu, zdědění nebo darování** a dvě formy nabytí specifické pro veřejnoprávní subjekty a to **právní převod a vyvlastnění**.

**Z formálního hlediska získaly obce majetek následujícími způsoby:**

- na základě zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do majetku obcí,
- na základě zákona č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby,
- na základě zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku ČR do majetku krajů,
- na základě zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích,
- na základě zákona č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků ČR na kraje a obce,
- z řady dalších právních úkonů (dědictvím, rozhodnutím soudu, darováním, koupí, ze smlouvy o dílo, z vlastní činnosti a dalších aktů),
- bez právních úkonů jako majetek nevidovaný a nalezený (nabytý) a dalšími způsoby.

Základ současného obecního majetku byl vytvořen právními převody na základě výše uvedených zákonů. Tento způsob se v současné době vyskytuje spíše nahodile v závislosti zejména na lokalizaci majetku ve vlastnictví státu či státem zřizovaných či vlastněných

---

<sup>85</sup> § 102 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

<sup>86</sup> Widemannová, M.: Hospodaření s obecním majetkem. In Obec a finance č. 5/1999, s. 46.

podniků. V této oblasti mají obce stále možnost požádat o převedení majetku do svého vlastnictví. Jedná se obvykle o nemovitosti nevyužívané a chátrající, obci však mohou umožnit další rozvojové aktivity.

Dominantním způsobem získávání majetku obcí je, stejně jako u soukromého sektoru, je jeho výstavba či nákup. Pořizování nového majetku větší hodnoty se nejčastěji děje pomocí veřejným zakázek, kde musí obce respektovat ustanovení zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách.

Pokud se orgány obce dohodly na pořizování majetku hmotného či nehmotného (na reprodukci majetku, jeho obnově, údržbě, rekonstrukci, modernizaci, generální opravě či provozování majetku), musí své další kroky sladit s činnostmi uvedených v zákonu o veřejných zakázkách a rozhodnout zda půjde o dodávku zboží (i s montáží), veřejnou zakázku na služby či veřejnou zakázku na stavební práce. Úsporným řešením může být zpracování jedné „integrované dokumentace“<sup>87</sup>.

Vedle standardního krytí investice úvěrem, může obec pořizovat movitý či nemovitý majetek rovněž s využitím leasingu. Obce mohou prostřednictvím leasingu zvyšovat objem zdrojů dostupných pro vlastní investiční záměry nebo čelit limitům pro růst zadluženosti. Finanční leasing je takový leasing, kdy vlastnictví najímané věci přechází po uplynutí doby pronájmu na nájemce. V praxi je to především v případě nájmu dopravních prostředků (výhodou je, že leasingová společnost zajišťuje také běžný provoz najímaného majetku).

V případě použití leasingu (ale i úvěru) je vždy užitečné si sestavit komplexní splátkový kalendář, ze kterého je zřejmé, kdy budou kladeny na rozpočet obce finanční nároky spojené s úhradami leasingu (pronájmu). Na tomto základě je možné pomocí metody čisté současné hodnoty spočítat výhodnost jednotlivých druhů financování.

Obec může v případě zájmu písemně požádat o bezúplatný převod lesních pozemků do vlastnictví obce v těchto případech (§ 18, zákona č. 95/1999 Sb.): a) jedná se o odloučené lesní pozemky určené schváleným územním plánem k zastavění stavbou ve veřejném zájmu nebo pro bydlení; b) obec je spoluvlastníkem. Spoluvlastnický podíl státu (§ 17, odst. 2, zákona č. 95/1999 Sb.) je menší než jedna polovina celkové výměry tohoto lesního pozemku, přičemž vlastnický podíl státu je menší než 10 ha. Žádost obce vyřizuje pověřená osoba (správce lesa) pokud jsou splněny podmínky tohoto zákona a nejsou dotčena práva třetích osob.<sup>88</sup>

Přes uplynutí více než deseti let, kdy obce spravují svůj majetek, a stabilizaci obecní majetkové základny, existuje stále řada způsobů jak získat majetek převodem. Jde až na výjimky o převody státního majetku, který stát nemá zájem držet a u kterého nemá prostředky na údržbu, zatímco obcím může sloužit k řadě rozvojových účelů. O možnostech získání majetku obcí bezúplatnou cestou a o stále probíhající privatizaci svědčí i zařazení položek „Majetek převzatý k privatizaci“ (položka 204) a Majetek převzatý k privatizaci v pronájmu

<sup>87</sup> Viz Vodička, K.: Veřejné zakázky – svět sám pro sebe i pod sebe. In Veřejná správa 4/2006, s. 28-30.

<sup>88</sup> Vodička, K.: Veřejné zakázky – svět sám pro sebe i pod sebe. In Veřejná správa 4/2006, s. 36.

(položka 205, součet 204 a 205 tvoří položka 206) do rozvahy<sup>89</sup>. Armáda bude až do roku 2010 převádět nepotřebný majetek na obce. Je možné získat pozemky zrušených železničních tratí, které jsou vhodné pro stavbu cyklostezek, a řadu dalších nemovitostí.

V souvislosti s narovnáváním vlastnických vztahů po roce 1990 je třeba zmínit i restituce. Přestože většina těchto procesů skončila, stále se v obcích vyskytují „obecní“ nemovitosti, které nemají vlastnické vztahy dořešeny. Takovýto majetek obce nemohou prodat, větší investice jsou vzhledem k nejistotě o jeho budoucím osudu problematické a dochází k pokračujícímu chátrání. Řada majetkových položek obce je z dřívějších dob zatížena věcnými břemeny.

Orgánem státu, který je obcím při řešení majetkových problémů či při převodech majetku na obce nápomocen, je Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (ÚZSVM). Má zřízena dislokovaná pracoviště v sídlech bývalých okresních úřadů a vedle výše uvedeného poskytují obcím právní poradenství v jejich majetkových sporech.

### **1.5.3 Formy správy obecního majetku**

Majetek obce může být velmi různorodý a v určitých případech i značně rozsáhlý. Obec může mít zájem na zajištění širokého spektra veřejných statků s využitím tohoto majetku. Není však nutné, aby správu celého objemu majetku realizovala vlastními silami a přímým řízením.

Lze rozlišit **čtyři základní organizační formy hospodaření s obecním majetkem:**

- a) Hospodaření prostřednictvím obecního úřadu
- b) Hospodaření veřejnoprávního subjektu řízeného obcí
- c) Hospodaření soukromoprávního subjektu kontrolovaného obcí
- d) Hospodaření nezávislým subjektem

Hospodaření zajišťované prostřednictvím útvarů obecního úřadu je nejčastějším způsobem správy a je takto spravován základní a strategický majetek obce. Z těchto důvodů je této formě věnována v práci největší pozornost a hodnocení majetkového hospodaření se zabývá právě tímto majetkem. Výhodou této formy je, že nedochází k nadbytečným převodním nákladům. Není zapotřebí připravovat odpovídající smlouvy a neexistuje riziko sporů při takovém řídicím vztahu. Nevýhodami jsou však problém vyčíslení úplných nákladů (včetně přímých a nepřímých), pomalost rozhodování a obtížnost oddělení regulatorní a hospodářské funkce obce. Případy, kdy je hospodaření s majetkem obce svěřeno jinému subjektu, ať už obcí řízeného, kontrolovaného nebo nezávislého, jsou pojednány v kapitole 3.4.

Ke správě veřejného majetku lze v obecné rovině uvést, že existuje kvalitativně jiný vztah mezi správcem a spravovaným majetkem než-li je tomu u soukromoprávního vztahu mezi vlastníkem a jeho majetkem. „Vlastník (na rozdíl od správce) je povinen nést veškeré náklady (včetně nákladů obětovaných příležitosti) spojené s využíváním majetku, je tudíž motivován

---

<sup>89</sup> Viz novely vyhlášky Ministerstva financí ČR č. 505/2002 Sb.

využívat majetek efektivně a míru jeho využívání měnit v čase podle jeho relativní vzácnosti. Na rozdíl od toho kvalita správy veřejného majetku se odvíjí od míry veřejných zdrojů, které jsou na správu vyčleněny politickým rozhodnutím (tj. je-li zdrojů vyčleněno málo, správa je špatná). Správce není nositelem všech nákladů, neboť u veřejného majetku je nemožné stanovit jeho skutečnou hodnotu a míra užití a ochrany tohoto majetku se řídí zavedenými administrativními postupy<sup>90</sup>.

#### **1.5.4 Prodej a převod majetku**

V případě nepotřebnosti, úplného opotřebení, zničení, ztráty či poškození či jiných okolností dochází k vyřazování majetku. Může být provedeno formou prodeje, převodem (darováním), fyzickou likvidací v důsledku opotřebení nebo poškození

Před prodejem majetku je třeba zhodnotit situaci a zvážit, zda je vůbec potřebné a v daném okamžiku výhodné uvažovat o prodeji majetku ve vlastnictví obce uvažovat. Motivy pro prodej jednotlivých majetkových položek se budou lišit podle typu majetku.

K rozhodnutí o prodeji nemovitosti může vést několik skutečností:

- nemovitost by mohla být využívána, ale je ve špatném stavu a obec nemá peníze na její opravu;
- nemovitost je ve špatném stavu, pro obec není žádným přínosem;
- nemovitost je v dobrém stavu, obec ji však nevyužívá a její případný prodej by obci přinesl finanční prostředky.

Pokud obec uzná, že nemovitost je výhodné nebo účelné prodat, je třeba řešit otázku určení ceny. Obezřetný postup při oceňování majetku je nezbytný a je vhodné spolupracovat se soudním znalcem. V menších obcích je značná část obyvatelstva o zamýšlených krocích vedení obce dobře informována, což působí jako vnitřní kontrolní mechanismus a omezuje neprůhledné aktivity obce.

Záměr obce prodat, směnit nebo darovat majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku obec musí zveřejnit po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce. Obec je proto povinna prodiskutovat s veřejností, respektive s potenciálními zájemci či dotčenými osobami, záměr majetkoprávního úkonu. Záměr se zveřejní prostřednictvím vyvěšení informace na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní úkon od počátku neplatný.

Úkony provedené na majetku by měly vést k dosahování cílů obce stanovených zákonem. Těchto cílů by mělo být dosaženo s co nejmenšími náklady. Obec by měla usilovat o zajištění určité míry výnosu ze spravovaného majetku. Při úplatném převodu majetku se cena sjednává

---

<sup>90</sup> Čamrová, L., Jílková, J. a kol.: *Povodně v území – institucionální a ekonomické souvislosti*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. s. 21.

ve výši obvyklé v daném místě a čase, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna.

Stát a kraj, zainteresovaní v majetku obce (při finanční spoluúčasti nebo při bezúplatném převodu movitých či nemovitých věcí na obce) mají podle zákona právo vyhradit si stanovení podmínek pro další hospodaření a nakládání s tímto majetkem<sup>91</sup>. Na hospodaření s majetkem obce se také vztahují ustanovení občanského a obchodního zákoníku.

Prodej majetku může mít za cíl maximální finanční výhody pro obec, potom se řídí pravidly pro veřejné zakázky. Prodej však může sledovat i sociální cíle, např. prodej budov občanům v obtížné sociální situaci, v takovém případě se vychází z pořadníku takových osob.

Jestliže se prodej uskutečňuje na volném trhu, je nezbytné zajistit transparentnost při takovém rozhodování za účelem zabránění transakcím s obecním majetkem výhodným pro individuální zájmy na úkor veřejného zájmu.

Pokud jde o převod majetku, jde o funkční typ nakládání s majetkem, který se vyskytuje:

- a) automaticky při převodu kompetencí na jinou právnickou osobu nebo
- b) na základě zřízení subjektu, který spravuje obecní majetek a je odpovědný za zajišťování určitých veřejných služeb nebo za provoz zařízení.

V tomto kontextu se objevují dva problémy, na jedné straně odhad ceny takového majetku, který nezbytně neodpovídá jeho tržní ceně, ale který určuje rozsah kontroly obce nad takovým subjektem, na druhé straně zamýšlené využití majetku, protože toto využití je často blokováno a subjekt, na který je majetek převeden, nemůže toto využití změnit na základě vlastní iniciativy.

## **1.6 SHRNU TÍ**

Obecním majetkem lze vymezit jako soubor věcí, práv a závazků ve vlastnictví obcí. Můžeme rozlišit tři klíčové prvky týkající se majetku: subjekt, tj. nositel vlastnických oprávnění, objekt, tj. předmět vlastnictví, a rozsah majetkových práv, tj. soubor konkrétních vztahů mezi subjektem a objektem. Hospodařením s majetkem chápeme nakládání s tímto majetkem, v konkrétnější rovině jde o soubor ekonomicko-správních činností. Majetek základním předpokladem pro výkon samosprávy a významným znakem nezávislosti obce. V minulosti značně rozsáhlý a různorodý majetek byl v letech 1950-1991 obcím formálně odebrán. Tato diskontinuita se promítá i do současné majetkové situace, i když většina majetku byla zákonem č. 172/1991 Sb. a dalšími převody obcím vrácena.

Základem pro uchopení a rozvinutí majetku jako prvku prolínajícího se všemi oblastmi fungování obce je vícekritériální klasifikace, pomocí níž můžeme jednotlivé majetkové

---

<sup>91</sup> Podrobněji viz zákon č.250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákon č.128/2000 Sb., o obcích (Díl 2 - hospodaření obce), zákon o státním rozpočtu na příslušný rok a zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.



položky či skupiny provázat s procesy působícími přímo či zprostředkovaně na majetkové hospodaření obce.

Účetní členění je jednoznačnou klasifikací, kdy je majetek podrobně rozdělen mezi jednotlivé položky rozvahy, z hlediska dlouhodobosti tak rozlišujeme majetek stálý a oběžný, můžeme vyčlenit majetek investiční, tj. majetek určený k dalšímu využití. Z hlediska fyzické podstaty se diferencuje majetek na hmotný a nehmotný, resp. finanční. Účetní členění umožňuje srovnávání mezi obcemi a lze je využít k hodnocení majetkové situace obcí. Jeho nevýhodou je absence vazby na rozvojové aspekty obce. Z ekonomického hlediska a také z hlediska chápání majetku v širších souvislostech je klíčové členění majetku podle způsobu využívání. Účel majetku umožňuje provázat majetek s úkoly, k jejichž plnění slouží, a optimalizovat jeho objem i technické nakládání.

Podle potřeby, resp. zákonné vázanosti, lze majetek členit na nezbytný a zbytný, přičemž v případě zbytného majetku by obec měla u každé položky zvažovat jeho držbu a využití. Ke kvalitnějšímu majetkovému řízení může přispět i historické členění majetku, resp. podle způsobu nabytí. V zahraničí je využíváno i členění podle právního režimu na majetek veřejnoprávní a soukromoprávní, kdy veřejnoprávní majetek může být nějakou formou subvencován a je využíván k plnění zákonných úkolů obce. Soukromoprávní režim se nejčastěji vztahuje na majetek, s nímž obce podnikají.

Nakládání s obecním majetkem se odvíjí od rozhodnutí jednotlivých orgánů obce, přičemž klíčovým aktérem je obecní zastupitelstvo. Obec může získat majetek jeho vybudováním, koupí, darováním či zděděním a specifickými způsoby jako jsou právní převody a vyvlastnění. Obce mohou ke správě svého majetku volit rozličné právní formy a zakládat za tímto účelem i speciální organizace.



## **2. HODNOCENÍ MAJETKOVÉHO HOSPODAŘENÍ OBCÍ**

Kapitola druhá se věnuje hodnocení majetkového hospodaření obcí. Charakterizuje jednotlivé druhy majetku obcí a zabývá se způsoby objektivního hodnocení hospodaření s majetkem veřejné správy. Vedle obecných postupů realizuje navržený způsob hodnocení na rozsáhlém souboru dat a vytváří podklady pro benchmarking majetkového hospodaření. Majetková situace obcí je velmi různorodá v závislosti na historickém vývoji, poloze obce, velikosti obce a postavení ve správní hierarchii. Přesto by mělo být zřejmé, zda obec tento majetek využívá efektivně a vhodným způsobem a zda příliš nezatěžuje běžné výdaje bez odezvy na příjmové straně rozpočtu obce, a další souvislosti.

V úvodní podkapitole jsou detailně charakterizovány jednotlivé druhy obecního majetku. Klíčové jsou přístupy a členění zmíněné v první kapitole. Tyto přístupy jsou konfrontovány se situací ve zkoumaném období a naznačeny hlavní motivy obcí při realizaci majetkového hospodaření. Podkapitola se věnuje současné struktuře majetku obcí, kdy dochází postupně ke stabilizaci situace, a využívání hlavních složek majetku; situaci ilustruje na příkladu obcí Vranovska. Těžiště podkapitoly druhé spočívá v návrhu ukazatelů hodnocení majetkového hospodaření obcí. Zabývá se nejprve užívanými způsoby hodnocení a obecnými přístupy, v návaznosti na to představuje disponibilní vstupy majetkové analýzy a navrhuje možnou konstrukci majetkových ukazatelů. Třetí podkapitola shrnuje výsledky praktické aplikace ukazatelů pro obce ČR a rovněž detailnější velikostní analýzy obcí Jihomoravského kraje a kraje Vysočina. Závěrečná podkapitola provádí syntézu vývojových trendů a souvislostí obecního majetku a identifikuje v praxi se uplatňující přístupy k hodnocení hospodaření obcí a k interpretaci majetkových ukazatelů.

### **2.1 SPECIFIKACE JEDNOTLIVÝCH DRUHŮ MAJETKU**

Při hodnocení jednotlivých složek majetku je vycházeno z účetního členění majetku, které je jako jediné ze způsobů členění majetku naznačených v první kapitole datově podloženo za všechny obce ČR a lze statisticky hodnotit. Pro pochopení vnitřních procesů obsažených v méně subtilním členění majetku v rozvaze je potřebné věnovat nejprve pozornost kvantitativní stránce majetkových položek a charakterizovat jednotlivé skupiny majetku. Toto vymezení je klíčové i pro hledání optimálních majetkových struktur a pro provázání majetku s jeho využitím.

**V současné době tvoří majetek trvalejšího charakteru obcí (stálá aktiva) zejména<sup>92</sup>:**

- nemovitosti: stavby, pozemky (u většiny obcí cca 90%), lesy;
- movité věci;
- nehmotný majetek: především software a rozvojové dokumenty;
- finanční majetek: finanční prostředky na běžném a depozitním účtu, cenné papíry aj.;
- majetková práva aj.

---

<sup>92</sup> Dle závěrů případové studie Halásek, D., Binek, J., Legátová, J.: Ekonomický potenciál obcí (Závěrečná zpráva za aktivitu A11 výzkumného projektu MMR WB 29-04). Brno: GaREP, 2006

**Nemovitý majetek** tvoří majetkovou základnu obce, je mnohem více než jiné majetkové skupiny svázán s charakteristikami konkrétní obce. Je třeba mu proto věnovat největší pozornost. Ve skupině nemovitého majetku zaujímají největší objem **stavby**. Jde o zařízení nezbytná pro chod obce a pro zajištění základních veřejných statků. V následujícím textu jsou podrobně členěny a jsou analyzována jejich specifika. Větší pozornost je věnována i obecním pozemkům, zejména lesním, které hrají významnou roli z hlediska dalšího rozvoje obce. Dále jsou zmíněny některé charakteristiky majetkových práv obcí. Specifikace jednotlivých majetkových skupin čistě z hlediska účetního je uvedena v příloze 1.

### **2.1.1 Dlouhodobý hmotný majetek – Stavby**

Stavby jsou nejrozsáhlejší majetkovou skupinou obcí co do velikosti i do významu. Jejich nejobecnější definici nalezneme v § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále stavební zákon), dle něž se „stavbou rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.“ Staveb můžeme nalézt nespočetné množství typů. Pro další úvahy jsou zásadní stavby trvalého charakteru, z nichž je hlavní pozornost věnována budovám a infrastruktuře. Majetková škála je v tomto případě tak rozmanitá, že lze podrobněji zmínit pouze vybrané druhy.

#### ***Budovy pro správu a veřejné služby***

Budovou rozumíme „trvalou stavbu spojenou se zemí pevným základem, která je prostorově soustředěna a navenek uzavřena obvodovými stěnami a střešními konstrukcemi“<sup>93</sup>. Budovou vyskytující se ve všech obcích bez ohledu na jejich velikost je budova obecního úřadu. V menších obcích je obvyklé, že budova kromě správních účelů slouží i dalším věcem. Může jít o poštu, různé provozovny a obchody, knihovnu, hasičskou zbrojnici a další. Dochází tak k výrazným úsporám při údržbě budovy. Budova se ve většině případů nachází v samém středu obce, což je důležitým aspektem této **multifunkčnosti**. Dalšími typickými budovami ve vlastnictví obce jsou **budovy školní**. V minulosti se škola nějakého typu nacházela v téměř každé obci. V souvislosti s rozvojem dopravy, budováním velkých škol ve střediskových obcích a v posledních letech zejména kvůli finanční neudržitelnosti, již řada škol zanikla a obce řeší otázku účelného využití těchto prostor. V obcích, které zřizují školy či školská zařízení (např. výchovné instituce, školní jídelny, družiny mají-li samostatnou právní subjektivitu), jsou budovy pro vzdělávací účel většinou svěřeny do užívání příspěvkové organizaci obce, tj. příslušné škole. Zůstávají však ve vlastnictví obce, obec do nich investuje a pečuje o jejich stav.

---

<sup>93</sup> § 1 písm. a zákona č. 72/1994, kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů).

V závislosti na velikosti obce přibývají do majetkového portfolia budovy různých zařízení poskytujících **veřejné služby**. Jde zejména o budovy zdravotnických zařízení či různých typů sociální zařízení. Pro kulturně-společenský život obce je významné, vlastní-li obec „kulturní dům“ či jiný prostor, kde je možné pořádat nejrůznější akce. V řadě případů k tomuto účelu slouží díky své velikosti a zázemí nejrůznější tělovýchovná zařízení (tělocvičny). V oblasti kultury lze uvést vlastnictví kina, muzea či divadla.

Samostatnou podskupinu obecních budov tvoří budovy sloužící k účelům technickým. Počínaje požárními zbrojnicemi, přes budovy sloužící k uskladnění obecních strojů či materiálu, po budovy spojené s odpadovým hospodářstvím či zázemím pro infrastrukturu. Posledními zmiňovanými jsou zejména vodárny, čistírny odpadních vod, teplárny apod.<sup>94</sup>

### **Bytový fond**

Specifickou oblast majetku obcí tvoří bytový fond. Jde o oblast, která působí na život v obci, umožňuje obci ovlivňovat migraci obyvatel a stabilizovat obyvatelstvo obce. Působí tak jako významný rozvojový nástroj. Dle zákona o vlastnictví bytů (č. 72/1994 Sb.) se bytem rozumí „místnost nebo soubor místností, které jsou podle rozhodnutí stavebního úřadu určeny k bydlení.

Základní soubor bytů získaly obce na základě zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí. Šlo zejména o byty s nimiž hospodařily dřívější národní výbory a bytové domy ve správě státních podniků bytového hospodářství. Obce se tak staly významnými subjekty působícími na trhu s byty, např. v roce 1996 se nacházelo 23 % bytů v obecních domech<sup>95</sup>. V 90. letech postupně dochází k privatizaci bytového fondu obcí a k přenesení těžiště zajišťování bydlení na soukromý sektor. Obce využily prodeje bytů, resp. bytových domů či jiných nemovitostí určených k bydlení, ke zvýšení rozpočtových příjmů, nicméně ne vždy bylo jejich počínání skutečně hospodárné. V mnohých případech proběhl privatizační proces nepromyšleně, obce se zbavily majetku v dobrém stavu a zbyl jim bytový fond vyžadující značné investice, nebo dokonce zjistily, že jim po prodeji nezbývá dostatek bytů na specifické záměry obce či na sociální bydlení. V souvislosti se snahou pomoci nízkopříjmovým skupinám obyvatelstva a o udržení, zejména mladých, obyvatel v obci dochází k opačnému procesu, kdy obce budují ze strategických důvodů nové byty a ty pronajímají místním obyvatelům. V posledních letech je velmi častým případem budování domů s pečovatelskou službou či obdobných zařízení.

Obec jako vlastník hradí veškeré výdaje spojené se správou bytového fondu a na druhé straně inkasuje veškeré příjmy plynoucí z pronájmu. Velkou roli hraje příznivější cenová politika municipálního bydlení spojená s funkcemi sociálními. Správou bytového fondu rozumíme vyřizování související administrativy, zajišťování běžné i havarijní údržby a oprav, provádění

---

<sup>94</sup> Zde je nutno uvést, že vodohospodářská zařízení mohou být, ale nemusí ve vlastnictví obce. Nijak výjimečným případem je vlastnictví těchto budov spolu s infrastrukturou akciovou společností (VaK), v níž má obec majetkový podíl.

<sup>95</sup> Metodická příručka pro obce v oblasti bydlení. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 1998, s. 4.

rekonstrukcí a zabezpečování služeb spojených s užíváním bytu<sup>96</sup>. V obcích často pracuje bytová komise, která řeší problémy spojené s obecním bytovým fondem.

V oblasti zájmu obecní bytové politiky, která svým rozsahem přesahuje prostou problematiku obecního bytového hospodářství, stojí především podpora bytové výstavby v souladu s poptávkou po bydlení, péče o vlastní bytový fond a jeho optimální využití vzhledem k rozvojovým a sociálním cílům obce a v neposlední řadě vytváření podmínek a koordinace aktivit různých subjektů v oblasti bydlení. V tomto pojetí se obecní bytová politika odvíjí od státní bytové politiky.

### ***Veřejná infrastruktura***

Veřejná infrastruktura je poměrně precizně vymezuje a rozčleněna v § 2 odst. 1 písm. k zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který **rozumí veřejnou infrastrukturou pozemky, stavby, zařízení** a to

- dopravní infrastrukturu, například stavby pozemních komunikací, drah, vodních cest, letišť a s nimi souvisejících zařízení;
- technickou infrastrukturu, kterou jsou vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, například vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby a zařízení pro nakládání s odpady, trafostanice, energetické vedení, komunikační vedení veřejné komunikační sítě a elektronické komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, produktovody;
- občanské vybavení, kterým jsou stavby, zařízení a pozemky sloužící například pro vzdělávání a výchovu, sociální služby a péči o rodiny, zdravotní služby, kulturu, veřejnou správu, ochranu obyvatelstva;
- veřejná prostranství<sup>97</sup> zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu.

Obec je dle § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 sb., o pozemních komunikacích automaticky **vlastníkem místních komunikací** na území obce. Tyto komunikace jsou tak do jisté míry „vnuceným majetkem“. Obcím z uvedeného ustanovení plyne povinnost údržby místních komunikací. V souvislosti s intenzivní bytovou výstavbou rozsah místních komunikací narůstá. Ve vztahu k místním komunikacím lze uvést právo obce vymežit úseky místních komunikací ke stání, upravit způsob užívání místní komunikace. Z dopravních staveb nedílně spojených s dopravní infrastrukturou lze v případě obcí uvést zejména autobusové čekárny.

Technická infrastruktura může v závislosti na typu nabývat různých vlastnických forem. Při privatizaci energetiky a plynárenství obce obdržely akcie distribučních společností, které však v následujících letech většina obcí prodala. Privatizace vodohospodářské infrastruktury (vodovody, kanalizace, čistírny odpadních vod) byla odlišná. Samotná infrastruktura byla

---

<sup>96</sup> Rektořík, J., Šelešovský, J. a kol.: Územní samospráva v ČR, SR a Rakousku. Příručka pro zastupitele měst a obcí. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 56.

<sup>97</sup> Viz § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

převedena do vlastnictví obcí či sdružení, která se pro tento účel vytvořila, provozní majetek se privatizoval zvlášť, často se státní podnik přeměnil v akciovou společnost, ve které obce obdržely akcie. V souvislosti s výstavbou této vodohospodářské infrastruktury došlo k dalšímu rozrůznění konečného vlastnického a správního uspořádání<sup>98</sup>, nicméně lze říci, že nově vybudovaná infrastruktura většinou zůstává majetkem obce, jejich provoz je zajištěn dodavatelsky. Do technické infrastruktury lze zařadit i obecní studny, stejně jako požární nádrže. V kategorii občanského vybavení má typický infrastrukturní charakter veřejné osvětlení.

Dopravní infrastruktura, plochy občanského vybavení (např. hřiště) a veřejná prostranství v účetním členění zařazovány do kategorie pozemků.

### ***Ostatní stavby***

Vedle výše uvedených staveb silně účelového a užitkového charakteru můžeme v obcích nalézt různorodé objekty vycházející zejména z historie a obce a jejího hospodářského charakteru.

Jako pozůstatek podnikatelských aktivit obcí za první republiky se mohou objevovat různé zemědělské či průmyslové areály, tyto prostory mohly obce získat i cestou převodu či převzetí za minimální cenu. Typičtější je však získání různorodého majetku ze státního vlastnictví v případech jeho nepotřebnosti pro stát, např. bývalá kasárna či jiné vojenské prostory, majetek státních organizací apod. Toto „převzetí“ a tím nastolení jednoznačného vlastnického vztahu se týká zejména objektů tzv. brownfields<sup>99</sup>, kdy obec svým vstupem, v případě nezájmu soukromého sektoru, chce dosáhnout jejich revitalizace či likvidace. Jde o zejména o opuštěné areály továren, skladů či zemědělských výroben. Velmi širokou skupinou jsou různé nemovitosti sloužící k podnikání (ať již v režii obce či na základě pronájmu) jako pivovary, prodejny, restaurace, pily, rybníky, vinice atd. Je však nutné uvést, že u malých obcí jde spíše o okrajový fenomén.

Dokladem kulturního vývoje obce jsou různé sakrální (církevní) stavby. Zde jsou obvykle odlišeny větší stavby a drobné sakrální památky. Větší sakrální stavby (kostely, kaple) jsou obvykle ve vlastnictví jednotlivých církví, nicméně v případě drobných staveb (kříže, boží muka) jsou vlastníky obce již častěji, obvykle také pečují o jeho údržbu. V poslední době také přibývá případů, kdy obec v oblastech, kde vzhledem k nízkému počtu věřících církev nemá prostředky na údržbu kostelů, přebírá tyto kostely do svého vlastnictví a usiluje o jejich

---

<sup>98</sup> Dle zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích obce v samostatné působnosti vykonávání péče o rozvoj vodovodů a kanalizací, odpovídající potřebám obce; z tohoto zákona vyplývá, že obec nemusí vodovody a kanalizace vlastnit, nicméně musí zajistit jejich fungování.

<sup>99</sup> Brownfields se obvykle vymezují jako „pozemky a budovy v urbanizovaném území, které ztratily svoje původní využití. Často mají ekologické poškození a zdevastované budovy. Složitost jejich řešení, nejistoty a rizika odrazují soukromý kapitál od aktivní ekonomické intervence.“ Pro odbourání uvedených bariér je často třeba intervence veřejné, obvykle ze strany obcí (Pramen: Jackson, J., B. a kol.: Brownfields snadno a rychle. Praha: Institut pro udržitelný rozvoj sídel, 2005, s. 5)

zachování a společenské využití<sup>100</sup>. Boží muka, kříže a další drobné stavby v krajině jsou buď ve vlastnictví obcí či soukromých osob, na jejichž pozemcích byly vybudovány. Snaha obcí o vyjasnění vlastnických vztahů v této oblasti či získání těchto staveb do obecního vlastnictví směřuje k jejich obnově a údržbě, což je u „cizího“ majetku problematické. Prolínající se kategorií jsou kulturní památky, které jsou pečlivě evidovány a spadají do zvláštního režimu nakládání, co se týče oprav či využití.

### **2.1.2 Dlouhodobý hmotný majetek - Pozemky**

V případě pozemků je třeba rozlišit „pozemky volné“, v tom smyslu, že je obec může prodat či libovolně využít (zemědělská půda, stavební pozemky apod.), a „pozemky vázané“, které jsou pevně spojeny s určitým účelem (místní komunikace – viz dopravní infrastruktura, veřejná prostranství, plochy zeleně v obci apod.).

Vzhledem ke způsobu ocenění dle vyhlášky Ministerstva financí ČR<sup>101</sup> mohou pozemky pod místními komunikacemi a veřejnými prostranstvími tvořit významnou část hodnoty nejen pozemků, ale i nemovitého majetku (zejména u menších obcí tento podíl již není nijak zanedbatelný). Obec tak má nezřídka formálně poměrně velký majetek, z hlediska rozvoje či likvidity je situace již výrazně problematičtější.

V rámci pozemků je důležité rozlišení na pozemky určené či využitě pro výstavbu a pozemky jiné. Zde tvoří samostatné kategorie zejména zemědělská a lesní půda. Obecní lesní půda, které je níže věnována samostatná pasáž, je spíše záležitostí podnikatelskou. Obecní zemědělská půda v blízkosti intravilánu může být zálohou pro další územní rozšiřování obce a obec tak může přímo podporovat rozvojové záměry naplňující její cíle. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (§ 2 odst. 1 písm. b a c) vymezuje stavební pozemek jako pozemek, jeho část nebo soubor pozemků, vymezený a určený k umístění stavby územním rozhodnutím anebo regulačním plánem; zastavěným stavebním pozemkem se potom rozumí pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako stavební parcela a další pozemkové parcely zpravidla pod společným oplocením, tvořící souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami.

### **Lesy**

Obecní lesy zaujímají významné místo v lesním hospodářství ČR. V současné době dosahuje jejich výměra přes 380 tisíc hektarů, což představuje 14,5 % z celkové plochy lesů. Velikostní struktura lesních majetků obcí se v mnohém podobá skladbě soukromých lesů<sup>102</sup>. Více než jejich polovina (52,4 %) dosahuje výměru mírně překračujících 10 ha, lesní majetky nad 500

<sup>100</sup> Kulíšek, P.: K čemu obecní kostel? In Veřejná správa č.50/2006, Příloha Zpravodaj Spolku pro obnovu venkova, prosinec 2006, s. 5-6.

<sup>101</sup> Vyhláška č. 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku).

<sup>102</sup> Zde je vhodné zmínit existenci zájmové organizace vlastníků nestátních lesů „Sdružení vlastníků obecních a soukromých lesů“ sdružující téměř 500 členů s celkovou výměrou přes 300 tisíc hektarů lesa.



ha tvoří jen 1,7 % z celkového počtu<sup>103</sup>. Důležitým faktem je skutečnost, že správci obecních lesů začínali svoji činnost počátkem 90. let bez jakýchkoli technologií, vybavenosti a bez náhrad za inventář, či nezalesněné holiny. Obcím byly vráceny pouze lesy a prázdné, ve většině případů zdevastované, budovy postavené do roku 1952.

Hospodaření s lesními pozemky významně ovlivňuje rozpočtové hospodaření obce. Obce se ke správě tohoto majetku obvykle sdružují do družstev vlastníků, aby minimalizovaly náklady a zajistili si odbornou péči o lesní porosty. Dlouhodobý pokles ceny surového dříví však má z hlediska rentability negativní vliv na pěstební péči o lesní porosty. Obce také často pro správu svých lesů vytvořily vlastní podniky (většinou obchodní společnosti), v nichž je příslušná obec jediným společníkem. Obec pronajímá obchodní společnosti svůj lesní majetek a inkasuje za to příslušné nájemné. Nájemné je zpravidla odvozováno od současných ekonomických podmínek, vyjadřovaných očekávanou vyšší dosahovaného zisku. O skutečné vyšší průměrného nájemného v celostátním měřítku neexistují hodnověrné údaje, nicméně celkový průměrný zisk obhospodařování obecních lesů o výměře nad 200 ha se odhaduje na cca 600 - 700 Kč/ha<sup>104</sup>.

Řada organizací obecních lesů (hlavně u větších obcí a měst) má ve své činnosti zařazenou i správu a péči o veřejnou zeleň, rybníky, zemědělskou půdu, ale například i správu chatových oblastí na pozemcích obce. Široká veřejnost vnímá obecní les jiným pohledem než les soukromý. Především v městských lesích je např. rekreační funkce lesa či funkce vodohospodářská jednou z prioritních a vlastníkem požadovaná. Vzhledem k narůstající preferenci mimoprodukčních funkcí lesa před funkcí produkční a vzrůstající celospolečenské poptávce po nich je například stále obtížnější použití vysoce produktivních, moderních a levnějších technologií lesní výroby. Všechna tato specifika musí správce obecního lesa respektovat.

### **2.1.3 Dlouhodobý nehmotný majetek**

Dlouhodobý hmotný majetek má v případě obcí obvykle poměrně nízký podíl na celkovém majetku. Je tvořen zejména různým programovým vybavením (software) či různými tvůrčími výstupy (např. koncepce, metodiky apod.). Ocenitelná práva či výsledku výzkumu a vývoje jsou u obcí spíše výjimkou.

### **2.1.4 Dlouhodobý finanční majetek**

Dlouhodobý finanční majetek zahrnuje celou řadu druhů finančního majetku s dlouhodobým charakterem, tj. v držení přesahujícím období jednoho roku. Hlavní součástí jsou cenné papíry a podíly (majetkové účasti s rozhodujícím vlivem, s podstatným vlivem a i s vlivem menšinovým), půjčky poskytnuté obcí na dobu delší než jeden rok (což je spíše výjimkou),

---

<sup>103</sup> Kučera, F.: Obecní lesní majetky. Aktuální ekonomické problémy In Moderní obec 9/2003, s. 17.

<sup>104</sup> Tamtéž, s. 18.

dále také dluhové cenné papíry a soubory movitých a nemovitých věcí pronajímaných jako celek<sup>105</sup>. Z výše uvedeného tvoří dominantní podíl cenné papíry (akcie) a majetková práva. Právo nejen na vlastnictví akcií, ale i na emisi vlastních obligací zdůrazňuje v čl. 9 Evropská charta místní samosprávy<sup>106</sup>.

Obce získaly základní portfolio akcií bezúplatným převodem z Fondu národního majetku v rámci procesu kupónové privatizace. Šlo zejména o akcie infrastrukturních podniků v oblasti energetiky, teplárenství, plynárenství či vodárenství či o akcie strategických státních podniků (např. Česká spořitelna), dále také o akcie významných podniků daného regionu. Řada těchto akcií byla na jméno a měla omezenou převoditelnost. V následujících letech se v zásadě uplatnily tři přístupy k bezúplatně obdržným akciím. První skupina obcí akcie prodávala, aby získala finanční prostředky na investiční činnost. Druhá skupina obcí si akcie ponechala a užívá dividend z jejich vlastnictví, přestože jde spíše o nepříliš velké částky. Třetí skupina obcí, spíše větších, využila přednostního práva akcionáře přikoupit si další akcie jimi spoluvlastněných podniků (např. Hradec Králové, Chrudim a Pardubice využily dodatečné emise elektrárny Opatovice)<sup>107</sup>. Nákupy akcií však vzhledem k počtu obcí nabyly příliš velké, protože obce nedisponovaly dostatečným množstvím volných prostředků. Z nákupů cenných papírů lze uvést zejména pokladniční poukázky, vkladní listy a obligace. V případě dostatečného majetkového podílu či pokud obce spojily svoje podíly, mohly ovlivňovat investiční a cenovou politiku daných podniků. Vzniklo tak např. Sdružení obcí jižní a severní Moravy, které společně spravovalo majetkové podíly měst a obcí, působilo na chod velkých energetických a plynárenských společností a koordinovalo kroky obcí v oblasti nakládání s akciemi.

Vedle uvedeného převodu akcií je hlavním způsobem získání akcií majetkový vklad do zakládání akciových obchodních společností. V tomto případě není cílem investice volných prostředků, nýbrž obec sleduje dlouhodobé rozvojové cíle, kterých chce s pomocí zakládané společnosti dosáhnout. Obecní vklad často probíhá nepeněžním plněním, např. vkladem nemovitého majetku. Od cílů obce se odvíjí i výše účasti obce a rozhodovací práva.

V 90. letech, kdy bankovní ústavy ještě nevnímaly obce jako stabilní a bezrizikové partnery a za vysokých úrokových sazeb řada měst emitovala komunální obligace (největšími emitenty byly Praha a Brno, dále např. Ostrava, Liberec, Kladno atd.). Komunální obligace jsou garantovány obecním majetkem a jejich očekávanými příjmy, jsou proto investory poměrně žádané. Splatnost uvedených obligací byla kratší než v zahraničí (pouze 5-7 let).

Struktura obecního dlouhodobého finančního majetku je značně diverzifikovaná a zahrnuje různé typy majetku s různými cíly. Část cenných papírů má charakter strategický, část je využívána ke standardním operacím. Pravidelné dividendové příjmy rozšiřují vlastní zdroje, s využitím větších podílů se mohou obce podílet na kontrole činnosti podniků v regionu. v

---

<sup>105</sup> § 9 vyhlášky ministerstva financí č. 505/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Podrobněji viz příloha 1.

<sup>106</sup> Viz Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

<sup>107</sup> Šelešovský, J.: Akciová portfolia municipalit. In Efektivnost veřejného sektoru. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 179.

zásadě lze říci, že situace v této majetkové oblasti je stabilizovaná a že obce si postupně vybudovaly portfolia cenných papírů a majetkových účastí odpovídající jejich potřebám a schopnostem správy.

### **2.1.5 Majetková charakteristika obcí na příkladu Vranovska**

Charakteristiky obsahu jednotlivých majetkových druhů je vhodné ilustrovat na příkladu konkrétních obcí. K tomuto účelu lze využít údajů přehledu hlavních položek obecního majetku obcí územního obvodu obce s rozšířenou působností Vranov nad Dyjí a zkonfrontovat obecná tvrzení se situací v konkrétním území<sup>108</sup>.

Vranovsko se nachází v západní části znojemského okresu. Je tvořeno 22 obcemi, v nichž žije 5406 obyvatel. Hustota zalidnění činí pouhých 24 obyvatel na km<sup>2</sup>. Periferní polohu zesiluje rozdělení území hluboce zaříznutým tokem řeky Dyje a zejména Vranovskou přehradou.

Z hlediska pohledu na majetkové hospodaření je důležitých několik aspektů. Jde převážně o malé obce, největší z nich, Vranov nad Dyjí, nedosahuje ani 900 obyvatel. Průměrná velikost obce tohoto území činí cca 250 obyvatel, přičemž méně než 200 obyvatel má 13 obcí (nachází se zde i nejmenší obec Jihomoravského kraje Zblovce s méně než 50 obyvateli). Tento fakt umožňuje sledovat ekonomické problémy obcí ve zvýrazněné podobě. Lze snadněji postihnout celý výčet majetku a je možné lépe identifikovat některé majetkové problémy apod. Vedle specifické velikostní struktury obcí jde rovněž o periferní oblast Jihomoravského kraje s obtížnou dopravní dostupností. To výrazně ovlivňuje ekonomické aktivity v obcích. Na druhou stranu rozvíjející se cestovní ruch skýtá šanci na rozvoj obcí přes nepříznivou polohu. Značný turistický potenciál území skýtá obcím řadu možností, jak nakládat s obecním majetkem. V řadě případů obce mají zájem na rozvoji cestovního ruchu a na zajištění určitých služeb pro turisty vstupují i do podnikatelských aktivit spojených obvykle i s majetkovou aktivitou.

Hlavní pozornost byla při šetření v obcích věnována majetku dlouhodobému. V oblasti „zbytného“ majetku byly zjišťovány majetkové položky určené k podnikání a položky určené k prodeji. Bylo rovněž zkoumáno, zda obec využívá nemovitosti, které nejsou v jejím vlastnictví.

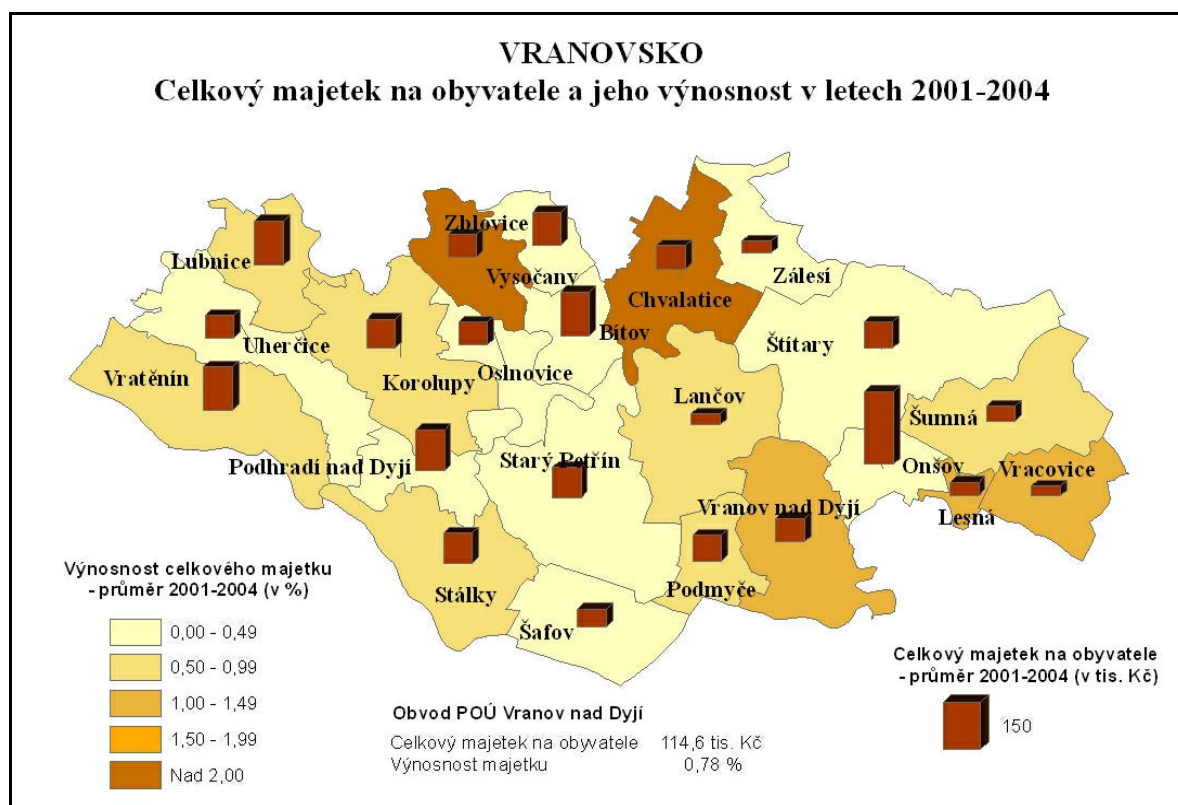
V oblasti dlouhodobého hmotného majetku tvořily poměrně výraznou část položky infrastrukturní. Vedle technických sítí silně dominují místní komunikace, jejichž hodnota díky zvolenému způsobu ocenění je značně vysoká, přestože jde o majetek zcela nelikvidní. V obcích se vedle standardně vlastněných budov obecních úřadů a škol, požárních zbrojnic a kulturních domů vyskytovaly požární nádrže, obecní byty, budovy získané převodem (zejména od pohraniční stráže, která v této oblasti měla silné zázemí), dále dokonce i kostel,

---

<sup>108</sup> Čerpáno z dotazníkového šetření realizovaného firmou GaREP, jejíž výzkumného týmu je autor členem, v květnu a červnu 2005 v obvodu POÚ Vranov nad Dyjí v rámci sběru podkladů k případové studii „Ekonomický potenciál obcí“, která byla součástí výzkumného projektu Ministerstva pro místní rozvoj ČR WB 29-04 „Venkovský prostor a jeho oživení“.

márnice. Dále byly uváděny studny, autobusové čekárny či různé skladovací prostory. Vranov nad Dyjí spravuje řadu historických památek a také několik bytových domů. Všechny obce pronajímají zemědělskou půdu, většina vlastní i lesní půdu, objevil se i obecní rybník. Z položek majetku movitého, který tvoří obvykle vybavení obecního úřadu či dalších budov a dále stroje nezbytné k údržbě obce, lze jmenovitě uvést nábytek, počítače, kancelářskou techniku apod., ze strojů potom automobily a vybavení hasičských jednotek, traktory a další stroje pro dopravu a správu veřejné zeleně, jedna obec vlastnila i umělecká díla. Dlouhodobý nehmotný majetek byl tvořen zejména programovým vybavením (základní software, účetní programy, např. KEO), koncepčními dokumenty a projektovou dokumentací.

Zaměříme-li se na významné položky dlouhodobého finančního majetku, tak téměř polovina obcí nevlastnila akcie či cenné papíry. U ostatních obcí převládaly akcie České spořitelny, dále také Jihomoravské plynárenské či Jihomoravské energetiky (nyní E-ON), vyskytovaly se rovněž podílové listy, přičemž šlo obvykle o podíl ve fondu Pioneer Trust. V případě akcií obce čerpaly dividendy, podílové listy byly nakoupeny za účelem využití volných prostředků jako investice. Dle informací obce Lančov však hodnota listů fondu Pioneer Trust oproti roku 2000 klesla na polovinu. Majetkové podíly s jistým vlivem uvedla pouze jedna obec (obec Štítary měla 51% podíl ve společnosti CAMP PLÁŽ - Vranovská přehrada, spol. s r.o.)



**Obr. 2: Majetek a jeho výnosnost v obcích obvodu POÚ Vranov nad Dyjí v letech 2001-2004**

Pramen: Halásek, D., Binek, J., Legátová, J.: Ekonomický potenciál obcí (Závěrečná zpráva za aktivitu A11 výzkumného projektu MMR WB 29-04). Brno: GaREP, 2006.

V rámci šetření bylo rovněž zjišťováno, zda obce využívají nějaký cizí majetek, jaký dlouhodobý majetek nabízí k podnikání a jakého majetku by se rády zbavily. Využívání cizího majetku se téměř nevyskytuje (pouze např. Vranov nad Dyjí užívá pro parkování

požárních aut garáží společnosti E-ON). Obce pronajímají rozsáhlou skupinu majetku, který ztratil své využití (např. budovy bývalých škol), který je využíván obcí částečně či příležitostně (části kulturních domů, ale i rozlehlých budov obecních úřadů) či který obec získala převodem (bývalé objekty pohraniční stráže). Tento majetek je nejčastěji užíván k obchodní činnosti či drobné výrobě. Co se týče prodeje majetku, tak je nabídky poměrně chudá. Např. obec Podhradí nad Dyjí chystá prodej pozemků, které mají chataři v dlouhodobém pronájmu. Typovým příkladem je prodej majetku, který finančně obec zatěžuje a u něhož se nenalezl vhodný nájemce (např. budova školy v Podhradí nad Dyjí, areál Ptačí vrch a budova bývalé horní školy ve Vranově nad Dyjí). Některé obce v minulosti prodávaly části své zemědělské půdy.

## **2.2 PŘÍSTUPY K HODNOCENÍ MAJETKOVÉHO HOSPODAŘENÍ**

### **2.2.1 Obecné přístupy k hodnocení majetkového hospodaření obcí**

Pro usnadnění kvalifikovaného rozhodování obce o nakládání s majetkem je vhodné, aby existoval systém ukazatelů kvantifikujících majetkové vztahy a sloužících jednak k lepšímu majetkovému hospodaření obce, jednak pro meziobecní komparaci s cílem hledat systémové kroky ke zlepšení hospodaření.

Hodnocení majetkového hospodaření je úzce spojeno s efektivností hospodaření s majetkem. Jde o vytvoření soustavy ukazatelů a kritérií umožňujících srovnání hospodaření během určitého časového období a mezi jednotlivými obcemi. Výsledkem je vyhodnocení výsledků ukazatelů a hledání možných neefektivností a z nich plynoucích potřebných změn.

S hodnocením majetku obcí je **spojena řada problémů**. Jako hlavní z nich lze uvést správné podchycení majetku v evidenci obcí a ocenění majetku. Těmto tématům bude věnována pozornost v samostatných kapitolách v části III. S ohledem na fakt, že majetek obcí není odepisován a eviduje se v historických cenách, lze uvést, že ačkoliv tento způsob ocenění neodpovídá skutečné hodnotě majetku, tak v případě, že jsou touto „chybou“ zatíženy všechny obce, je objektivní hodnocení majetkové situace možné.

K hodnocení finančního hospodaření existuje řada modelů. **Model finančních indikátorů** připravila v letech 1995-1996 Agentura pro mezinárodní rozvoj USA (USAID) ve spolupráci s českými odborníky<sup>109</sup>. Model využívá benchmarks, které chápeme jako tzv. referenční body, které představují krajní hodnotu poměru **dvou základních ukazatelů**, např.:

- saldo běžného rozpočtu by vždy mělo být kladné, kapitálový rozpočet může být deficitní,
- přebytek běžného rozpočtu = maximální možná dluhová služba (projekce salda).

Podobný přístup s použitím benchmarks by bylo vhodné použít pro majetkovou oblast. K určení konkrétních referenčních bodů je však třeba mít relevantní údaje za dostatečně velký soubor subjektů. Vytváření podobného systému pro majetkovou oblast ztěžuje nižší míra

---

<sup>109</sup> Kameníčková, V.: Je finanční analýza nutná? In Obec a finance č. 5/1999. s. 18-19

standardizace majetkových dat a neexistence podrobnějších informací o majetku na centrální úrovni než jsou rozvahy obcí (ARIS).

Podstatou metody benchmarkingu<sup>110</sup> je měření a analýza procesů a výkonů organizace a hledání nejlepšího řešení prostřednictvím systematického porovnávání s výkonem ostatních. Tato metoda využívá srovnání ukazatele s referenční hodnotou ukazatele celého souboru subjektů sledovaného v dlouhém časovém období. Bez dlouhodobého benchmarkingu je třeba při interpretaci hodnot zvýšené opatrnosti. Je velmi důležité zajistit hodnověrnost dat (kontrola a úroveň zdrojové základny) a vypovídací schopnost (měří to, co má měřit?).

Využití benchmarkingu tak v praxi znamená obvykle sledování dostatečně velkého souboru obcí po dobu několika let a určení průměrných a nejčtenějších hodnot a rozložení hodnot mezi extrémy. Na základě takového souboru již můžeme s jistou mírou objektivity vysledovat tendence a zákonitosti.

Komplexním systémem hodnocení hospodaření obcí se zabývá publikace **Určování bonity obcí**<sup>111</sup>. Bonita zde představuje kumulované vyjádření kvalitativních a kvantitativních parametrů hospodaření obce. K jejímu určení může být použita metoda finanční, bilančně-majetková či US Research. Tyto metody se soustřeďují zejména na finanční hospodaření. Ukazatele hodnotící majetek a jeho využití nalezneme jen **ve značně omezené míře**:

- příjmy z pronájmu majetku na obyvatele (finanční metoda),
- příjmy z úroků a realizace finančního majetku na obyvatele (finanční metoda),
- velikost mobilního majetku na jednoho obyvatele v tržních cenách na jednoho obyvatele pomocí polohových koeficientů dle vyhlášky MF č. 297/1997 Sb. (bilančně-majetková metoda) - tento ukazatel je vytvořen s ohledem na financování obecních úvěrů. Mobilní majetek zde má specifický význam. Jeho velikost je určena součtem hodnoty budov, staveb a strojního zařízení, pozemků a investičního majetku, který by mohl být v případě potřeby prodán či zastaven,
- podíl příjmů z prodeje majetku na celkových příjmech (metoda US Research)

V rámci aktivity „A6 - Analýza ekonomické připravenosti obcí“ výzkumného projektu Venkovský prostor a jeho oživení<sup>112</sup> byl rozpracován uvedený koncept bonity. Při stanovování celkového ekonomického potenciálu obce jsou zde rozlišovány **tři základní složky bonity**: finanční, majetkové a rozvojové bonita.

---

<sup>110</sup> Definice a chápání benchmarkingu je více, např. Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR chápe benchmarking jako „techniku trvalého zlepšování, při níž měříme data, ze kterých získáváme poměrové ukazatele výkonu a kvality, které nám umožňují porovnávat a analyzovat procesy či služby za účelem zjistit nejlepší postupy“.

<sup>111</sup> Halásek, D. ; Pilný, J. ; Tománek, P.: *Určování bonity obcí*. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, 2002

<sup>112</sup> Projekt Venkovský prostor a jeho oživení – specifické místní zdroje a možnosti jejich využití a specifické místní problémy a možnosti jejich řešení – aplikace v regionu NUTS 2 Jihovýchod (WB-29-04) pro MMR ČR

Majetková bonita vychází ze struktury majetku obce a posuzuje efektivitu využívání majetku, možnosti využívání a potřebnost majetku. K jejímu posouzení jsou používány následující ukazatele:

- Celkový majetek na obyvatele
- Podíl zbytného majetku
- Výnosnost majetku sloužícího k podnikání či k jiné ziskové činnosti
- Výnosnost dlouhodobého finančního majetku

System bonity obcí naznačuje možné způsoby hodnocení hospodaření s majetkem. Je však primárně určen ke stručnému srovnání majetkové oblasti obcí, i za cenu značného zjednodušení. Hodnocení kvality hospodaření s majetkem neřeší, i když lze využít jako východisko k podrobnějšímu rozboru hospodaření s majetkem obcí.

Při aplikaci bonitní metody v malých obcích<sup>113</sup> bylo třeba přehodnotit některé ukazatele majetkové bonity. Mezi ukazatele majetkové bonity byl přesunut ukazatel zadluženosti na obyvatele, protože úvěry jsou jako pasiva součástí rozvahy obce. Byl doplněn ukazatel dlouhodobého hmotného majetku na obyvatele (díky tomuto ukazateli se jasně ukázala dominance tohoto druhu majetku na celkovém majetku), ukazatel podílu cizích zdrojů na celkovém majetku. Ukazatele výnosnost majetku z podnikání a ze ziskové činnosti a ukazatel výnosnosti dlouhodobého finančního majetku byly nahrazeny souhrnným ukazatelem výnosnost majetku. Důvodem k tomuto kroku byla nepřiměřená obtížnost zjišťování objemu majetku využívaného k podnikání či ziskové činnosti a přesné stanovení výnosu z dlouhodobého finančního majetku.

**Tab. 1: Ukazatele pro výpočet majetkové bonity a jejich hodnocení**

Kód	Ukazatel	Způsob výpočtu	Složky ukazatele	Jednotky	Vymezení složek
MB1	Celkový majetek na obyvatele	MC/O	Celkový majetek (MC)	tis. Kč	aktiva z rozvahy
			Počet obyvatel (O)	obyvatelé	Počet obyvatel (O)
MB2	Dlouhodobý hmotný majetek na obyvatele	DHM/O	Dlouhodobý hmotný majetek (DHM)	tis. Kč	vybraná položka aktiv z rozvahy**
			Počet obyvatel (O)	obyvatelé	Počet obyvatel (O)
MB3	Výnosnost majetku	BM/MC *100	Výnos z majetku (BM)	tis. Kč	položky 213+214
			Celkový majetek (MC)	tis. Kč	aktiva z rozvahy
MB4	Podíl cizích zdrojů na celkovém majetku	CZ/MC *100	Cizí zdroje (CZ)	tis. Kč	160+166+189+196+201 z rozvahy
			Celkový majetek (MC)	tis. Kč	aktiva z rozvahy
MB5	Zadluženost na obyvatele	D/O	Dluh (D)	tis. Kč	Bankovní úvěry a půjčky
			Počet obyvatel (O)	obyvatelé	v daném roce

Pramen: Halásek, D., Binek, J., Legátová, J.: Analýza ekonomické připravenosti obcí a jejich možnosti řešit své rozvojové potřeby (Závěrečná zpráva za aktivitu A6 výzkumného projektu MMR WB 29-04). Brno: GaREP, Vysoká škola logistiky, 2005

<sup>113</sup> Halásek, D., Binek, J., Legátová, J.: Ekonomický potenciál obcí (Závěrečná zpráva za aktivitu A11 výzkumného projektu MMR WB 29-04). Brno: GaREP, 2006.

Pro hodnocení hospodaření s majetkem je důležité si uvědomit význam majetku v komplexu obecní správy. Základním úkolem obce není mít majetek, ale vykonávat správní činnosti a zajišťovat veřejné statky, a k těmto aktivitám je majetek nezbytný. Zároveň by se obec měla snažit o racionální minimalizaci majetku. To znamená, že obec by měla mít jen ten majetek, u kterého ví, proč ho má. Dostatečným důvodem mohou být i strategické důvody (např. pronájem majetku, za předpokladu, že nájemce jej bude používat k výkonu konkrétní činnosti – známým příkladem využívání dlouhodobých pronájmů je Nizozemí, konkrétně město Amsterdam). Správa majetku by neměla nadměrně zatěžovat administrativu obcí. Dlouhodobý koncept (plán, vize) hospodaření s majetkem by měla mít každá obec.

Absolutní velikost majetku a jeho složek úzce souvisí s velikostí obce a jejím postavením ve správní struktuře. V případě pokusů o objektivní hodnocení majetku vycházíme z „relativního majetku“, tedy majetku vztaheného k počtu obyvatel, či srovnáváme jednotlivé složky majetku v závislosti na činnostech obce. Můžeme tak **hodnotit velikost** aktiv, stálých aktiv, hmotného majetku, nemovitostí, nehmotného majetku či finančního majetku jako hodnotu v přepočtu na jednoho obyvatele. Toto hodnocení komplikuje a jeho **vypovídací hodnotu snižuje několik faktů**:

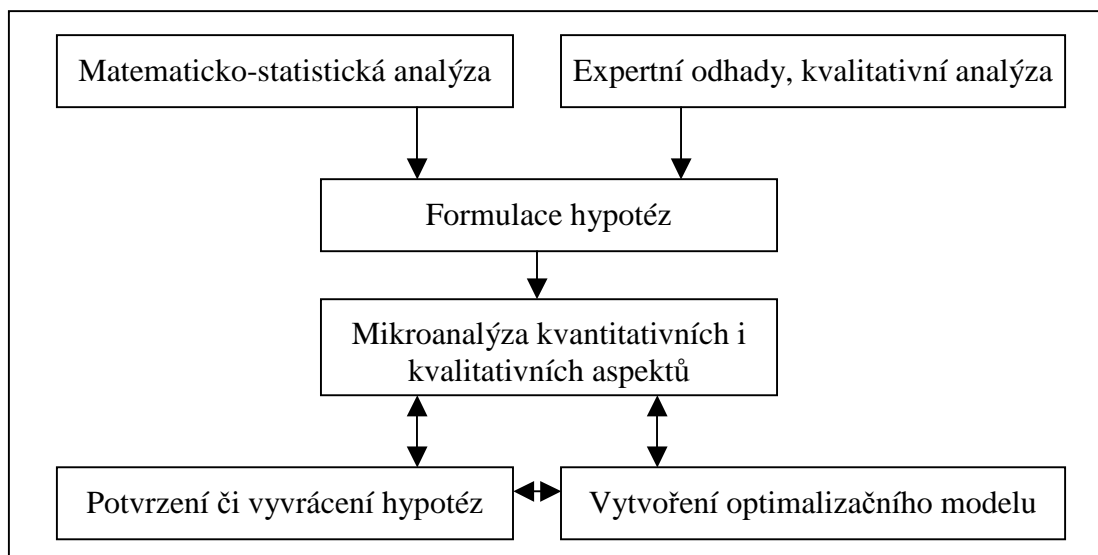
- a) Majetek je tvořen zbytným i nezbytným majetkem – vysoký relativní majetek ještě neznamena pozitivní jev, pokud je způsoben nepotřebným majetkem, kterého se obec nechce či nemůže zbavit.
- b) Hodnota majetku je ovlivněna způsobem odepisování – oceňování v historických (pořizovacích) či administrativních cenách je z hlediska kvantitativního hodnocení „fiktivní“ a obec může vykazovat velký objem majetku, který je ve skutečnosti bezcenný, poškozený či neprodejný. Tento problém se týká zejména nemovitostí.
- c) Obec může zajišťovat vybrané veřejné statky pomocí externích subjektů, což mění majetkové nároky obce.

**Klíčová otázka obecné komparační analýzy majetkových a finančních ukazatelů obcí spočívá ve vysvětlení odlišných hodnot finančních ukazatelů zkoumaných subjektů<sup>114</sup>.** Prvním krokem je očištění od objektivních vlivů (velikost obce, odlišný počáteční finanční a majetkový stav apod.), následuje identifikace jiných vlivů, zvážení, zda je nalezený vliv zobecnitelný a aplikovatelný i na jiné případy a zda může ostatním obcím pomoci ke zvýšení účinnosti a účelnosti alokace disponibilních prostředků.

---

<sup>114</sup> Jako příklad lze uvést často používané tvrzení, že malé obce nemají dostatek finančních prostředků na spolufinancování projektů. Empirické studie (např. Halásek, D., Binek, J., Legátová, J.: *Ekonomický potenciál obcí (Závěrečná zpráva za aktivitu A11 výzkumného projektu MMR WB 29-04)*. Brno: GaREP, 2006) ukazují, že právě v této oblasti existují mezi malými obcemi obrovské rozdíly. Na základě komparace lze dospět k identifikaci příčin těchto rozdílů a k verifikaci jejich obecné platnosti.





**Obr. 3: Schéma přístupu k analýze finančních a majetkových ukazatelů**

Pramen: Binek, J.: Analýza finančních možností obcí jako předpoklad pro efektivní finanční řízení obce. In Management územní samosprávy s důrazem na využití nástrojů zvyšování příjmů a snižování výdajů rozpočtů územních samosprávných celků. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 17.

Konečným cílem je nalezení obecně platných vztahů a vazeb, které lze aplikovat na rozhodování o ekonomické alokaci finančních zdrojů. Obecný postup přístupu ke komparaci je naznačen na obr. 3. Zmiňovaná komparační analýza je komplikována absencí podrobné srovnávací báze v relativním vyjádření. Veřejně publikované číselné údaje o celkovém hospodaření za vyšší územní jednotky neumožňují stanovení referenční hodnoty. Je proto nutné získat data šetřením u obcí a provést srovnání v rámci zvoleného územního celku (např. dobrovolné svazky obcí, obvod obce s pověřeným obecním úřadem apod.) nebo z informačního systému ministerstva financí ARIS. V případě majetkových ukazatelů bude toto provedeno v následujících částech této kapitoly a jedním z přínosů práce je vytvoření majetkové komparační báze pro další zkoumání. Hromadné zpracování dat je ovšem pouze prvním krokem k nalezení příčin rozdílů. Musí následovat hlubší zkoumání zjištěných rozdílů vyhledáváním kvalitativních dat v konkrétních obcích, tvorba „příčinného systému“ a verifikace hypotéz.

Klasifikace obcí plynoucí ze srovnání s jinými je používána např. i Německu<sup>115</sup>. Vychází se přitom z nejrůznějších srovnávacích ukazatelů jednotných pro všechny subjekty kontroly. Jejich smyslem je porovnání situace mezi obdobně velkými obcemi a odhad vývoje rozhodujících skutečností významných pro rozpočtové hospodářství.

V rámci konceptu bonity<sup>116</sup> je uváděno srovnání velikostní, územní a celostátní. **Velikostní srovnání** vychází ze situace, kdy je nutné zohledňovat určitou velikost obce (ČR se vyznačuje jednak velkým počtem obcí a jednak značnou velikostní pestroostí z hlediska počtu obyvatel) a umožňuje nahlížet na obec přes ukazatele neobjektivněji. Zkoumáme, jak se odlišují charakteristiky obcí s obdobným počtem obyvatel. Různě velké obce mají různé funkce a tato

<sup>115</sup> Hlavsová, P., Šromová, E.: Vnější kontrola hospodaření obcí v Sasku. In Veřejná správa 22/2002. Dostupné z <<http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2002/0022/zahranic.html>>.

<sup>116</sup> Binek, J. a kol.: Venkovský prostor a jeho oživení. Brno: Georgetown, 2006. s. 76-77.

skutečnost by do jisté míry zkreslovala srovnání. **Územní srovnání** využíváme při hodnocení obcí s určitou polohou. Z hlediska vymezení souboru vůči sobě hodnocených obcí rozlišujeme jeho dva typy:

- A. Hodnocení území vymezeného územního celku, např. kraje, okresu, mikroregionu apod. Vychází z předpokladu určitých specifických podmínek územního celku, na které může metodika reagovat odlišně a závěry budou mít výrazně regionální charakter.
- B. Hodnocení obcí se specifickými územními vazbami: např. na trase železnice nebo dálnice, resp. naprosto mimo většinu tradičních dopravních spojů, mimo správně administrativní centra atd.

**Celostátní srovnání** je nejuniverzálnější a umožňuje srovnání v rámci všech obcí ČR. Nevýhodou je značná rozmanitost hodnocených sídel. Charakter srovnávaných ukazatelů by musel tuto skutečnost odrážet a bylo by nutné volit velikostně a polohově adekvátní srovnávací kritéria.

Význam komparačních metod potvrzuje Strecková<sup>117</sup>, která rozlišuje komparace časové a prostorové, v případě prostorových potom srovnání na úrovni států, území, obcí a jednotlivých subjektů. Jako základní pravidla užití metody komparace uvádí pravidlo jednotného obsahu porovnávaných ukazatelů, pravidlo používání poměrových ukazatelů a pravidlo vazebnosti (toto pravidlo „podmíněnosti“ vyžaduje zjišťování příčin stavu, tj. tzv. faktorů vlivu příslušných ukazatelů.

V případě komparace, interpretace a hodnocení obecního majetku je nutné vzít v úvahu řadu majetkových specifik. Skutečnost, že obce neodepisují majetek, zastírá opotřebení majetku. Obec nevykazuje oprávkami jako součást běžných výdajů a opravy a investice do majetku realizuje nárazově, ad hoc, když se podaří získat dotaci. Tato praxe mimo jiné způsobuje značnou rozkolísanost a nekonzistentnost finančního hospodaření v jednotlivých letech.

V souvislosti s objemem majetku obcí je třeba sledovat i výdaje spojené s jejich provozem. Obce si těchto výdajů často nejsou vědomy a při pořízení majetku nekalkulují se zátěží režijních výdajů. Podobná je situace, kdy obec prodává i potřebný či strategický majetek z důvodu přílišné finanční zátěže.

Skupina majetku sloužícího k podnikání či k poskytování služeb za úplatu, pronajímaného majetku a finančního majetku lze hodnotit na základě zisku, resp. výnosnosti v širším slova smyslu v případě, že kvantifikujeme nefinanční aspekty výnosů. Podnikatelské aktivity obce jsou složitou a diskutabilní oblastí a závisí na mnoha okolnostech.

V souvislosti s finančním majetkem vzniká otázka, zda a jak hodnotit výnosnost finančního majetku. Míra výnosnosti finančního majetku je závislá na míře ochoty podstoupit riziko. Obec by se do rizikových aktivit s majetkem vůbec neměla pouštět. Proto by bylo možné

---

<sup>117</sup> Strecková, Y.: K metodám objektivizace výše výdajových položek z veřejných rozpočtů. In *Objektivizace výdajů z veřejných rozpočtů*. Brno : Masarykova univerzita Brno, 1997, s. 138-139.

nahlížet na finanční majetek z hlediska likvidity (investované volné finanční prostředky, které obec má jako rezervu pro případ deficitního hospodaření či pro investiční akce) či ze strategických důvodů (podíly v podnicích, kde se obec snaží podílet na spolurozhodování ve prospěch veřejného zájmu). Zbylé prostředky obec často investuje za účelem kumulace zdrojů na budoucí kapitálové výdaje.

Přestože je obec subjektem veřejné správy a hospodaří v zásadě na neziskovém principu, měly by i oblasti hospodaření obcí s majetkem uplatňovány zásady efektivnosti jako v soukromém sektoru.

Snahy o objektivní hodnocení hospodaření s majetkem obcí je komplikováno obtížnou dostupností či dokonce za současné situace nemožností zjištění potřebných vstupních údajů. Je však třeba věnovat pozornost i teoretickému modelu hodnocení a usilovat o vytvoření takových informačních zdrojů a metodických postupů, aby šel model aplikovat. To je však dlouhodobý proces a tento cíl lze naplnit pouze částečně, proto je vytvořený teoreticko-metodologický model modifikován na aktuálně realizovatelné postupy a jsou naznačeny možné postupy vedoucí ke zlepšení dostupnosti potřebných informačních podkladů.

### **2.2.2 Metodický přístup k hodnocení majetkového hospodaření**

Hodnocení majetkového hospodaření obcí pomocí systému výše uvedených ukazatelů dává informace o velikosti jednotlivých typů majetku a o jeho využívání. Tyto údaje můžeme srovnávat a vyvozovat z nich obecné závěry. Z hlediska jejich využití ke zvýšení efektivity hospodaření narazíme však na několik faktů, které **mění pohled na hodnocení hospodaření**:

- Velikost majetku není a priori primárním cílem.
- Výnosnost majetku také není primárním cíle.

#### **Předpoklady hospodaření obcí s majetkem:**

- Primárním cílem je vlastnictví dostatečného množství majetku pro zajištění úkolů obce.
- Sekundárním cílem může být naopak minimalizace majetku, který by zatěžoval rozpočet obce a jehož funkce může obec řešit efektivněji, a případná maximalizace výnosného majetku, který bude přispívat do rozpočtu obce (zejména vhodný pronajímáný majetek).

Vzhledem k velkému počtu obcí ČR je třeba pro komplexní zhodnocení majetkové situace obcí přistoupit k jistému zjednodušení a určit hodnoty ukazatelů pro velikostní kategorie obcí. V rámci každé kategorie a posléze celkově je vypočten variační koeficient sloužící jako doplňující podklad k interpretaci hodnot. Výše uvedený postup je aplikován na území Jihomoravského kraje a kraje Vysočina a je rovněž provedeno srovnání s ostatními kraji ČR. Vybrané ukazatele jsou graficky ilustrovány v mapových přílohách.

Tab. 2: Velikostní kategorie obcí ČR a krajů Jihomoravského a Vysočina k 31.12.2005

Velikostní kategorie	ČR		Jihomoravský kraj		Kraj Vysočina	
	Počet obcí	Podíl obcí (v %)	Počet obcí <sup>118</sup>	Podíl obcí (v %)	Počet obcí	Podíl obcí (v %)
0 - 199	1614	25,8	123	18,3	336	47,7
200 - 499	2016	32,3	195	29,1	212	30,1
500 - 999	1302	20,8	181	27,0	90	12,8
1 000 - 1 999	671	10,7	93	13,9	35	5,0
2 000 - 2 999	212	3,4	33	4,9	6	0,9
3 000 - 4 999	164	2,6	24	3,6	7	1,0
5 000 - 9 999	138	2,2	13	1,9	10	1,4
10 000 - 19 999	68	1,1	3	0,4	4	0,6
20 000 - 49 000	41	0,7	5	0,7	3	0,4
50 000+	22	0,4	1	0,1	1	0,1
<b>Celkem</b>	<b>6248</b>	<b>100</b>	<b>671</b>	<b>100</b>	<b>704</b>	<b>100</b>

Pramen: ČSÚ, 2006 (www.czso.cz, stránky krajských reprezentací)

Velikostní kategorie obcí vychází ze standardní klasifikace používané Českým statistickým úřadem. Počet kategorií byl rozšířen o velikostní interval 2000 –2999 obyvatel. Důvodem byla zejména existence hranice 3000 obyvatel jako jedné z podmínek pro získání statutu města a tudíž i vhodnost posouzení rozdílů obcí do 3000 obyvatel a nad 3000 obyvatel. Obce do 3000 obyvatel jsou rovněž cílovou skupinou, na niž se zaměřuje tato práce. Do hodnocení jsou zahrnuty všechny velikostní kategorie, především z důvodu zpracování celého souboru obcí a vytvoření základu srovnávací báze pro všechny velikostní kategorie obcí.

Nejčetnější velikostní kategorií obcí v Jihomoravském kraji je skupina s 200-499 obyvateli, méně než 3000 obyvatel má 93,1 % obcí, v kraji Vysočina dominuje skupina obcí s 0-199 obyvateli a podíl obcí do 3000 obyvatel činí 96,4 %.

### **Hodnocení a interpretace ukazatelů**

Ukazatel (indikátor) vyjadřuje vztah mezi hodnocenými jevy. Ukazatel obsahuje druh kvantitativní či kvalitativní informace odvozený od primárních údajů, poskytující ucelenou a základní informaci o určitém jevu. V rámci veřejného sektoru se indikátory využívají zejména při tvorbě a hodnocení veřejných politik. **Je třeba, aby indikátor byl:**

- politicky významný a adresný (s přímou vazbou na danou politiku či opatření)
- analyticky dobře podložený a zdůvodněný
- snadno měřitelný, stanovitelný, vypočitatelný, a to s dostatečnou přesností a s přijatelnými finančními náklady
- uspořadatelný do vhodné časové řady
- srovnatelný v mezinárodním měřítku.

<sup>118</sup> Bez vojenského újezdu Březina

Optimálním způsobem používání indikátorů je jejich **sdužování do ucelených souborů či sad**, např. složkově nebo sektorově pojaté soubory. Dále se indikátory rozlišují také podle geografické dimenze (celostátní, regionální, lokální), případně podle jiných diferenciačních kritérií. Užití indikátorů nachází své uplatnění zejména při politickém rozhodování na všech úrovních, včetně mezinárodních a pro informování laické i odborné veřejnosti<sup>119</sup>.

V obecné rovině můžeme rozlišit **následující pojetí hodnotících ukazatelů**

- absolutní hodnota
- relativní hodnota
  - přepočten vzhledem k srovnávací bázi (např. na obyvatele obce)
  - podíl z celku
  - index změny
  - poměr dvou složek (např. výnosnost)

Absolutní ukazatele umožňují sledovat vývoj velikosti jednotlivých složek majetku, což i při absenci adekvátního ocenění, přináší řadu důležitých informací. Větší pozornost ale bude věnována ukazatelům relativním, které jsou konstruovány jako analytické nástroje sloužící pro srovnání obcí mezi sebou a jako podklad ke zvyšování efektivnosti hospodaření obcí.

S výše uvedeným souvisí i členění na **ukazatele kvantitativní a kvalitativní**. V případě majetkového hospodaření ukazatele kvantitativní informují zejména o objemu jednotlivých složek majetku (velikost celkového majetku, velikost dlouhodobého majetku, velikost hmotného, nehmotného, finančního majetku, objem nemovitostí, objem nedokončeného majetku apod.) a o finančních tocích s nimi spojených. Klíčovou otázkou je výběr ukazatelů s nejvyšší vypovídací hodnotou a způsob jejich interpretace. Absolutní číselná hodnota souvisí s velikostí obce a je důsledkem řady dalších vlivů. Relativní ukazatele umožňují vedle relativně nezávislé komparace zahrnout i jistý kvalitativní aspekt. Ukazatele kvalitativní se obecně vyznačují vyšší náročností na dostupnost i zpracování informací. V nejjednodušší podobě zahrnují údaje o existenci či neexistenci určitých jevů, charakteristik apod. V majetkové oblasti tak může jít např. o existenci koncepce majetkového hospodaření, o funkční evidenci majetku a o pravidelně prováděné inventarizace, o systémy majetkového managementu atd. I kvalitativní ukazatele však lze do jisté míry operacionalizovat a statisticky hodnotit.

### ***Přístup k tvorbě ukazatelů***

Chceme-li hodnotit majetkové hospodaření obcí musíme vyjít z reálně dostupných dat. Lze rozlišit dva základní zdroje, a to dle obsahu i způsobu získání informací. Prvním z nich jsou data z informačního systému ministerstva financí ARIS. Jde o data získávaná od obcí, ale zásadní výhodou je možnost jejich kompletního územního rozsahu a relativně nízké finanční

---

<sup>119</sup> Definice indikátoru zpracována podle <<http://www.ceu.cz/edu/ma21/Indikator.html>>.

náročnosti. Pro hodnocení hospodaření skýtají data z rozvah obcí a z rozpočtu obcí. Najdeme zde i údaje o příspěvkových organizacích zřizovaných obcemi. Jsou to však výhradně „tvrdá“ statistická data. Druhým zdrojem je šetření v obcích, které nám umožní objasnit podrobnější souvislosti a vnitřní příčiny majetkového stavu.

Komplexní hodnocení majetkového hospodaření obcí je ve větším rozsahu možné pouze s využitím informačního systému ARIS zpracováním dat z rozpočtu a z rozvahy. Rozpočtová skladba<sup>120</sup> je členěna velmi podrobně a pro hodnocení hospodaření s majetkem a pro zvážení vazeb mezi finančním a majetkovým hospodařením mají význam následující položky:

### *Příjmy*

#### Nedaňové příjmy

- Příjmy z pronájmu majetku (Podseskupení položek 213) – problémem je, že nevíme, za jak velký objem majetku jsou tyto příjmy realizovány, a tudíž je hodnocení výnosnosti majetku nutné řešit jinými způsoby
  - Příjmy z pronájmu pozemků (2131)
  - Příjmy z pronájmu ostatních nemovitostí a jejich částí (2132)
  - Příjmy z pronájmu movitých věcí (2133)
  - Ostatní příjmy z pronájmu majetku (3139)
- Příjmy z úroků a realizace finančního majetku (Podseskupení položek 214)
  - Příjmy z úroků – část (2141)
  - Příjmy z podílů na zisku a dividend (2142)
  - Realizované kurzové zisky (2143)
  - Příjmy z úroků ze státních dluhopisů (2144)
  - Příjmy z úroků z komunálních dluhopisů (2145)
- Příjmy z prodeje krátkodobého a drobného dlouhodobého majetku (2310)

#### Kapitálové příjmy

- Příjmy z prodeje dlouhodobého majetku (kromě drobného) (Podseskupení 311)
  - Příjmy z prodeje pozemků (3111)
  - Příjmy z prodeje ostatních nemovitostí a jejich částí (3112)
  - Příjmy z prodeje ostatního hmotného dlouhodobého majetku (3113)
  - Příjmy z prodeje nehmotného dlouhodobého majetku (3114)
  - Ostatní příjmy z prodeje dlouhodobého majetku (3119)

---

<sup>120</sup> Dle vyhlášky Ministerstva financí ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě

## *Hospodaření s majetkem obcí*

- Ostatní kapitálové příjmy (Podseskupení 312)
  - Přijaté dary na pořízení dlouhodobého majetku (3121)
  - Přijaté příspěvky na pořízení dlouhodobého majetku (3122)
- Příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů (Podseskupení 320)
  - Příjmy z prodeje akcií (3201)
  - Příjmy z prodeje majetkových podílů (3202)

### Dotace

- Investiční přijaté dotace (Seskupení 42)

### *Výdaje*

#### Běžné výdaje

- Opravy a udržování (5171)
- Programové vybavení (5172)
- Nákup uměleckých předmětů (5177)

#### Kapitálové výdaje

- Pořízení dlouhodobého nehmotného majetku (Podseskupení 611)
  - Programové vybavení (6111)
  - Ocenitelná práva (6112)
- Pořízení dlouhodobého hmotného majetku (Podseskupení 612)
  - Budovy, haly a stavby (6121)
  - Stroje, přístroje a zařízení (6122)
  - Dopravní prostředky (6123)
  - Výpočetní technika (6125)
  - Umělecká díla a předměty (6127)
- Pozemky (6130)
- Nákup akcií a majetkových podílů (Podseskupení 620)
  - Nákup akcií (6201)
  - Nákup majetkových podílů (6202)

Z hlediska odvětvového členění výdajů lze uvést následující paragrafy:

- Pozemní komunikace (2212 a 2219) – činnosti spojené se správou, údržbou, technickou obnovou a výstavbou
- Sportovní zařízení v majetku obce (3412) - péče o tato zařízení

Podrobnější vysvětlení k obsahu položek je uvedeno v rozpočtové skladbě (viz vyhláška Ministerstva financí ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě).

Základní informace o majetku obcí a jeho zdrojovém pokrytí dává **rozvaha**<sup>121</sup>. Úplné členění rozvahy je uvedeno v příloze 2. Rozvaha obsahuje 213 položek, z nichž jich cca 3/5 připadá na aktiva a 2/5 pasiva. Jde o univerzální výkaz a obcí se týká jen část položek, některé položky je možno kumulovat, pasivní položky poskytující pohled na zdrojové pokrytí majetku jsou z hlediska této práce méně významné. Logicky je třeba věnovat větší pozornost stálým aktivům, která tvoří silnou většinu majetku obcí. Pro hodnocení majetkového hospodaření jsou relevantní následující položky rozvahy:

- Celkový majetek (125)
- Dlouhodobý majetek - Stálá aktiva (1)
- Dlouhodobý nehmotný majetek (9)
- Dlouhodobý hmotný majetek (26)
- Stavby (18)
- Pozemky (16)
- Dlouhodobý finanční majetek (41)
- Krátkodobý majetek – Oběžná aktiva (42)
- Nedokončená výroba (45)
- Finanční majetek (89)

Dominantní oblastí majetkového hospodaření je struktura majetku a způsoby nakládání s ním. Přesto je však pro úplnost vhodné zmínit se i o zdrojovém krytí majetku obcí, o němž nám dává informace „pasivní“ strana rozvahy. V případě pasív je vhodné zhodnotit vývoj následujících položek:

- Vlastní zdroje (126)
- Majetkové fondy (131)
- Finanční a peněžní fondy (138)
- Cizí zdroje (159)
- Bankovní úvěry a půjčky (196)

---

<sup>121</sup> Příloha č. 1 vyhlášky Ministerstva financí ČR č. 505/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, stav k 1.1.2006



V 90. letech existovaly pro malé obce speciální výkazy ve zjednodušené podobě<sup>122</sup>. Součástí ročního přehledu aktiv a pasív obcí byla i tabulka „II. Vybrané ukazatele investičního majetku a materiálu podle kapitol (viz tab. 3).

**Tab. 3: Vybrané ukazatele investičního majetku a materiálu podle kapitol**

Kapitola	Číslo řádku	Budovy, haly a stavby	Stroje, přístroje, zařízení, dopravní prostředky, inventář	Nehmotný investiční majetek	Drobný hmotný investiční majetek	Finanční investice	Zásoby
a	b	3	4	5	6	7	8
Doprava	43						
Školství	44						
Kultura	45						
Zdravotnictví	46						
Místní hospodářství	47						
Vnitřní správa	48						
Ostatní kapitoly	49						
Celkem (ř. 43-49)	50						

Pozn. Číslování řádků a sloupců navazuje na tabulku I. Přehled aktiv a pasív.

Pramen: Toth, P.: *Ekonomika měst a obcí*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998, s. 180-181.

Výhodou tohoto formuláře je jasný přehled o majetkové náročnosti jednotlivých oblastí, který může sloužit jako praktický podklad pro komparaci obcí a pro hledání příčin neefektivnosti a přiměřenosti majetkové vybavenosti. Bylo by proto vhodné sledovat i účelovou skladbu majetku. Ke smysluplnosti tohoto sledování je však nezbytné cíleně využívat tyto údaje ke komplexní majetkové analýze obcí ČR a ke zvýšení efektivity majetkového hospodaření.

### ***Soubor ukazatelů hodnocení majetkového hospodaření***

#### Ukazatele velikosti majetku (absolutní i relativní)

- celkový objem majetku
- celkový objem majetku na obyvatele
- dlouhodobý nehmotný majetek
- dlouhodobý nehmotný majetek na obyvatele
- dlouhodobý hmotný majetek
- dlouhodobý hmotný majetek na obyvatele
- objem staveb
- objem staveb na obyvatele
- objem pozemků

<sup>122</sup> Toth, P.: *Ekonomika měst a obcí*, Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998, str. 180-181

- objem pozemků na obyvatele
- dlouhodobý finanční majetek
- dlouhodobý finanční majetek na obyvatele
- oběžná aktiva
- oběžná aktiva na obyvatele

Ukazatele struktury majetku (relativní - podílové)

- podíl stálých aktiv
- podíl dlouhodobého nehmotného majetku
- podíl dlouhodobého hmotného majetku
- podíl staveb
- podíl pozemků
- podíl dlouhodobého finančního majetku

Ukazatele výnosnosti majetku (relativní)

- výnosnost dlouhodobého hmotného majetku (podíl příjmů z tohoto majetku na velikosti tohoto majetku)
- výnosnost dlouhodobého finančního majetku (podíl příjmů z tohoto majetku na velikosti tohoto majetku)

Ukazatele majtkové reprodukce (absolutní i relativní)

- podíl výdajů na opravy a udržování dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku
- podíl výdajů na opravy a udržování na hodnotě dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku
- výdaje na pořízení dlouhodobého hmotného majetku
- výdaje na pořízení dlouhodobého hmotného majetku v přepočtu na obyvatele

Ukazatele zdrojového pokrytí majetku obcí (absolutní i relativní)

- objem vlastních zdrojů
- podíl vlastních zdrojů
- objem majetkových fondů
- podíl majetkových fondů

- objem finančních a peněžních fondů
- podíl finančních a peněžních fondů
- objem cizích zdrojů
- podíl cizích zdrojů
- objem bankovních úvěrů a půjček
- podíl bankovních úvěrů a půjček

#### Ukazatele využívání majetku

Ukazatele využívání majetku jsou důležité z hlediska hodnocení efektivnosti veřejné správy, poskytování veřejných statků a podnikání. U níže uvedených majetkových bloků lze hodnotit objem tohoto majetku a jeho vývoj, podíl na celkovém majetku, ve vztahu k počtu obyvatel můžeme tyto informace využít jako jeden z podkladů pro komparaci majetkové náročnosti příslušných činností apod. Vážným omezením však je nemožnost získat datové zdroje postihující toto členění. Nutným předpokladem tohoto hodnocení je provedení analýzy a rozdělení majetku podle funkcí přímo v obci, resp. získat základní informace z analytické účetní evidence majetku.

Při hodnocení využívání majetku je žádoucí **rozlišovat následující druhy majetku** (více viz kapitola 1):

- majetek sloužící k výkonu veřejné správy,
- majetek sloužící k poskytování veřejných statků,
- majetek sloužící k podnikání a majetek pronajímaný,
- majetek finanční,
- majetek strategický.

Vedle statického hodnocení aktuální majetkové situace je důležité zachytit rovněž dynamiku vývoje majetku. K tomuto hodnocení byly využity hodnoty hlavních ukazatelů v letech 2001 až 2005.

Základní tezí při hodnocení vývoje majetku a hospodaření s ním je fakt, že hodnota majetku, při stejném způsobu evidence a oceňování, by neměla klesnout (tedy investice do majetku by měly být minimálně na úrovni prosté reprodukce). Spíše by měl být patrný růstový trend. Akceptovatelný pokles majetku může být spojen pouze s prodejem zbytného majetku. Vzhledem k vývoji po roce 1990, kdy docházelo ke značným prodejům majetku a optimalizaci majetkového portfolia obcí, by v letech 2001-2005 k většímu poklesu majetku způsobeného těmito důvody nemělo docházet.

### ***Ukazatele realizované majetkové analýzy obcí***

Z výše uvedeného souboru možných ukazatelů lze využít množství absolutních hodnot za jednotlivé majetkové či příjmové složky či vytvářet celou řadu různých relativních ukazatelů. V této práci bylo využito rozsáhlé databáze údajů o majetku obcí a o finančních tocích s ním spojených a byla provedena analýza se zapojením značného počtu ukazatelů. Pro posouzení a komparaci vývoje majetkového hospodaření obcí v letech 2001-2005 v jednotlivých krajích a velikostních kategoriích Jihomoravského kraje a kraje Vysočina byly **využity následující ukazatele:**

- celkový objem majetku (aktiva)
- celkový objem dlouhodobého majetku (stálá aktiva)
- objem celkového dlouhodobého hmotného majetku
- objem dlouhodobého hmotného majetku – stavby
- objem dlouhodobého hmotného majetku – pozemky
- objem dlouhodobého nehmotného majetku
- objem dlouhodobého finančního majetku
- celkový objem krátkodobého majetku (oběžná aktiva)
- krátkodobý finanční majetek
- příjmy z pronájmu majetku
- příjmy z úroků a realizace finančního majetku
- příjmy z prodeje dlouhodobého majetku
- příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů
- výdaje na opravy a udržování
- výdaje na pořízení dlouhodobého hmotného majetku
- výdaje na nákup akcií a majetkových podílů
- objem vlastních zdrojů
- objem oceňovacích rozdílů
- objem majetkových fondů
- objem finančních a peněžních fondů
- objem cizích zdrojů
- objem bankovních úvěrů a půjček

U každého z ukazatelů byl proveden přepočít na počet obyvatel a sestavena tabulka pro komparaci dynamiky změn mezi jednotlivými roky ve sledovaném období. Byla rovněž posouzena struktura hlavních skupin aktiv a pasiv. Zapojení vysokého počtu ukazatelů a

provedení detailních výpočtů mělo za cíl, mimo potřeb práce, vytvořit informační základnu pro další analýzy a interpretace a podpořit tak odbornou diskuzi o majetkovém hospodaření obcí. **Výsledek majetkové analýzy je uveden v kapitole 2.3, podkladová data jsou uvedena v přílohách 4, 5 a 6.**

### ***Komplexní hodnocení majetkového hospodaření obcí***

Pro komparaci vývoje a kvality majetkového hospodaření obcí není nutné pracovat s velkým počtem ukazatelů, protože zde existuje značná míra korelace mezi většinou z nich. Na základě provedené analýzy párových korelačních koeficientů (viz příloha 7) provedené na souboru dat za 1375 obcí Jihomoravského kraje a kraje Vysočina je zřejmé, že spolu silně korelují nejen všechny ukazatele z rozvahy, ale i rozpočtové příjmy a výdaje spojené s majetkovým hospodařením. Jedinými nekorelujícími ukazateli byly příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů a oceňovací rozdíly, což jsou značně specifické oblasti. K hodnocení majetkového hospodaření lze proto využít spíše relativních ukazatelů vázaných na několik málo základních hodnot z rozvahy.

Na základě analýzy širokého spektra ukazatelů lze za **klíčové ukazatele** komplexně postihující majetkové hospodaření obcí odrážející kvalitu majetkového hospodaření **zvolit následující:**

- Velikost majetku – v podobě meziročního srovnání a v přepočtu na obyvatele obce
- Výnosnost majetku – ve variantách výnosnosti dlouhodobého hmotného majetku a výnosnosti finančního majetku (dlouhodobého i krátkodobého)
- Reprodukce a údržba majetku – v podobě podílu výdajů na opravy a udržování na hodnotě dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku
- Podíl cizích zdrojů (možná modifikace na podíl bankovních úvěrů a půjček)

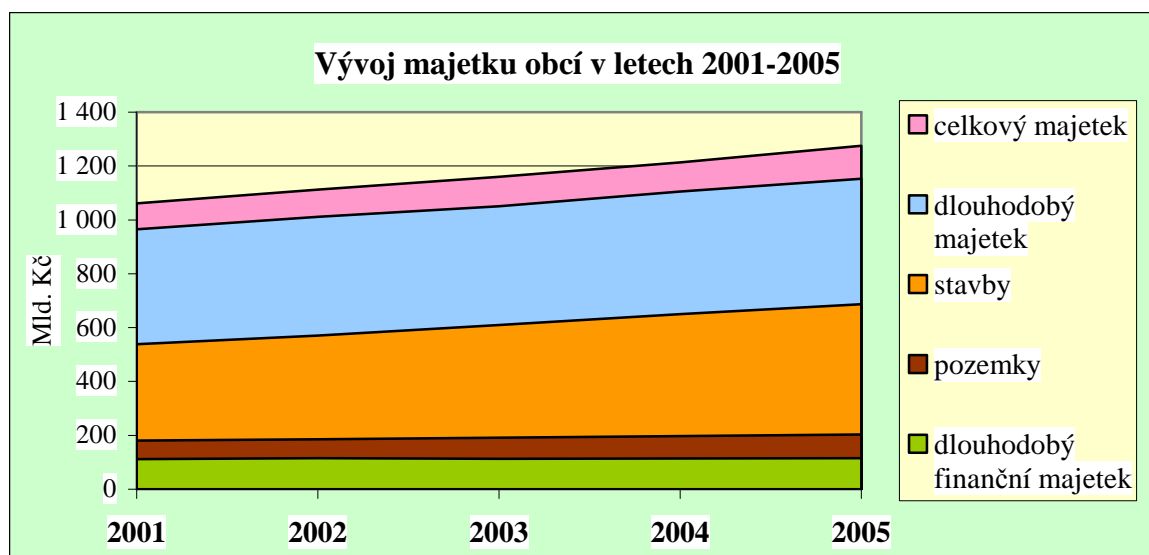
Z těchto ukazatelů lze vytvořit souhrnný index majetkového hospodaření obcí a využít jej ke srovnání jednotlivých obcí a k formulaci dalších hypotéz. K verifikaci tohoto přístupu je třeba dalšího dlouhodobého zkoumání a datových analýz s využitím metody benchmarkingu (viz část 2.2.1). Hodnoty ukazatelů komplexního hodnocení majetkového hospodaření jsou uvedeny v kapitole 2.4 spolu s přístupy k jejich interpretaci.

## **2.3 MAJETEK OBCÍ V LETECH 2001-2005**

### **2.3.1 Stav a vývoj majetku obcí v ČR**

Hodnocení majetku obcí ČR probíhalo ve dvou liniích. První z nich vycházela ze souhrnných dat o majetku obcí za celou ČR a za jednotlivé kraje a soustředila se na posouzení vývojových trendů obecně. Druhá linie se věnovala subtilnější analýze majetku obcí a na příkladu Jihomoravského kraje se snažila odhalit majetkové závislosti vzhledem k velikosti a poloze obce.

Po dynamických změnách v majetkové oblasti v průběhu 90. let 20. století lze považovat současnou situaci za do jisté míry **stabilizovanou**. Hodnocení majetkového vývoje obcí v letech 2001-2005 proto díky absenci výkyvů způsobených systémovými změnami umožňuje **identifikovat nové počínající trendy a ustalující se zákonitosti**. Datové podklady, z nichž je v následujícím komentáři vycházeno, jsou uvedeny v příloze 4.



**Obr. 4: Vývoj objemu majetku obcí v letech 2001 – 2005**

Pramen: ARIS, 2001-2005

V letech 2001 až 2005 vzrostl majetek obcí ČR o více než 20 % na 1,27 bilionu Kč. Tento růst byl v jednotlivých letech velmi vyrovnaný (meziročně cca 4,5 %). Nejvíce vzrostl obecní majetek ve Středočeském kraji (o 39 %), dále v kraji Jihomoravském (o 29 %). Nejnižší nárůst vykázal kraj Karlovarský (7 %). Tento fakt do jisté míry může souviset s investičními aktivitami obcí v okolí měst Prahy a Brna, kdy nárůst obyvatel v urbanizovaných pásmech je svázán s nezbytnými investicemi obcí. Největší objem majetku v přepočtu na obyvatele vykazuje celkem logicky Praha (cca 250 tis. Kč na obyvatele), nejnižší hodnoty mají obce Středočeského kraje a moravských krajů s výjimkou Jihomoravského kraje (cca 90 tis. Kč na obyvatele).

Zajímavou informací je pohled na obce na prvních místech majetkového spektra. Majetek vyšší než 100 mil. Kč mělo v rozvaze za rok 2004 uvedeno 1107 obcí, proti roku 2003 o 75 obcí více. Většinou šlo o dlouhodobý hmotný majetek, zejména nemovitosti. Více než polovina těchto obcí měla méně než 3000 obyvatel a 22 obcí dokonce méně než 500 obyvatel. Nejmenší obcí s aktivy vyššími než 100 mil. Kč byl Boží Dar, kde na každého obyvatele připadalo majetek ve výši téměř 1,5 mil. Kč. Primát v přepočtu na obyvatele však držel Hamr na Jezeře v okrese Česká Lípa s 1,55 mil. Kč na obyvatele. Celkový majetek vyšší než 5 mld. Kč vykazovalo celkem 19 měst - krajská sídla doplněná o Havířov, Chomutov, Kladno, Most, Opavu, Mladou Boleslav a Kolín.<sup>123</sup>

<sup>123</sup> Viz Mach, P.: Finanční situace měst a obcí v roce 2005. In Moderní obec 9/2005. Dostupné z <[http://moderniobec.ihned.cz/1-10004960-16779160-C00000\\_detail-23](http://moderniobec.ihned.cz/1-10004960-16779160-C00000_detail-23)>

Soustředíme-li se na majetkovou strukturu, tvoří stálá aktiva (investiční majetek) téměř celý objem majetku (s výjimkou krátkodobých případů, kdy má obec nedokončené investice většího rozsahu). Růst majetku byl potom tažen zejména intenzivně se zvětšujícím objemem staveb (v některých krajích až téměř o 50 %). Pozemky vzhledem ke svému charakteru daných zdrojů vzrostly méně, nicméně růst o 12 % je nutno považovat za poměrně vysoký. Tento růst však byl ovlivněn extrémním nárůstem hodnoty pozemků ve Středočeském kraji (o 68 %), což není dáno ani tak růstem rozlohy obecních pozemků, jako zvýšením jejich účetní hodnoty. V případě vývoje hodnoty pozemků se také objevily mezi kraji velké rozdíly, kdy jejich finanční objem dokonce ve dvou krajích poklesl. Dlouhodobý nehmotný tvoří sice v rámci celkového majetku malý podíl, nicméně právě v této kategorii ve většině krajů k jeho zdvojnásobení. Příčinou je s velkou pravděpodobností nákup specializovaných software, případně pořizování různé dokumentace. Překvapivě zde nejvíce narostl majetek v Karlovarském kraji (o 246 %). Dlouhodobý finanční majetek obcí celé ČR se držel na stabilní úrovni (to podporuje tvrzení, že konsolidace portfolia cenných papírů a majetkových účastí v zásadě proběhla), rozdíly mezi kraji však byly dosti vysoké. Mimo spektrum krajů s určitým nárůstem či poklesem stojí Pardubický kraj, jehož obce dlouhodobý finanční majetek zvýšily během 5 let o více než 50 %.

**Tab. 4: Základní údaje o krajích k 1.1.2005**

	Počet obcí	Počet částí	Výměra (v ha)	Počet obyvatel
Hlavní město Praha	1	147	49607	1169106
Středočeský kraj	1146	2163	1101613	1122473
Jihočeský kraj	623	1710	1005666	625267
Plzeňský kraj	501	1299	756106	550688
Karlovarský kraj	132	478	331436	304343
Ústecký kraj	354	1013	533503	820219
Liberecký kraj	215	683	316289	428184
Královéhradecký kraj	448	848	475817	550724
Pardubický kraj	452	737	451850	508281
Vysočina	704	936	692538	512143
Jihomoravský kraj	672	331 ??	706545	1134786
Olomoucký kraj	397	509	515875	643817
Zlínský kraj	304	189 ??	396391	595010
Moravskoslezský kraj	299	425	553535	1265019
Česká republika	6248	11468	7886755	10230060

Pramen: Statistický lexikon obcí České republiky 2005. Praha: Ottovo nakladatelství, 2005. s. 66-69

Oběžná aktiva dotváří celkový růstový trend majetku, i když vykazují značnou proměnlivost mezi jednotlivými roky. Zde je poměrně překvapivý dlouhodobý a pravidelný růst krátkodobého finančního majetku obcí v Karlovarském kraji, navzdory výrazně nižšímu růstu jiných majetkových skupin. To může signalizovat velmi opatrný přístup obcí v tomto kraji k investicím a rovněž jistou rozvojovou stagnaci.

Se vzrůstající velikostí majetku rostly i výnosy z pronájmu majetku, byť cca polovičním tempem. Tyto příjmy rostly spíše v letech 2001-2003, nárůst v letech 2004-2005 byl patrný pouze v některých krajích (např. ve Zlínském kraji činil nárůst 2005/2004 téměř 30 %). zajímavým zjištěním je, že kraje s nejvyššími příjmy obcí z pronájmu (více než 1,2 tis. na

obyvatele) se koncentrují v jihozápadní části ČR (Plzeňský, Jihočeský a Karlovarský). Příjmy z úroků a realizace finančního majetku sice celkově vzrostly, tento růst byl zapříčiněn extrémním zvýšením této kategorie příjmů v Praze. S výjimkou dvou krajů došlo všude k poměrně silnému poklesu. Tento vývoj byl zapříčiněn snížením příjmů většiny krajů v letech 2001-2003, mezi léty 2004 a 2005 vykázaly všechny kraje již nárůst. Druhou skupinou majetkových příjmů jsou příjmy kapitálové, kdy obce majetek prodávají jednak z důvodů nepotřebnosti, jednak za účelem získání prostředků na jiné investiční akce. V případě prodeje dlouhodobého majetku obce dosahovaly rostoucích příjmů (růst za období 2001-2005 činil 37 %), k největšímu nárůstu došlo v krajích Vysočina a v Jihomoravském. Příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů byly ve zkoumaném období značně nevyrovnané nejen mezi kraji, ale i mezi jednotlivými roky. V souvislosti s hodnocením těchto dílčích složek majetku či příjmů s ním spojených je nutno zdůraznit, že ačkoliv dynamika růstu není zanedbatelná, v absolutních hodnotách jde vůči ostatním příjmům či majetkovým skupinám o poměrně malý podíl.

Výdaje na opravy a udržování majetku obcí vzrostly o cca 20 %, přičemž výraznější část prostředků plynula do této oblasti v letech 2001-2003, následující roky docházelo i ke značným poklesům. Přesto všechny kraje s výjimkou Pardubického zvýšily své výdaje alespoň o 10 %, nárůst o více než 30 % se uskutečnil ve Středočeském kraji a v Praze. Výdaje na pořízení dlouhodobého majetku jsou kolísající již ze své podstaty, kdy po přípravném období nastává vlastní realizační fáze spojená s vynaložením prostředků zakončená uvedením nově nabytého majetku do užívání. Nepravidelné rozložení potvrdil i vývoj v jednotlivých krajích, nicméně v průměru tyto výdaje vzrostly téměř o 10 %. Největší nárůst se uskutečnil v roce 2004, největší pokles v roce následujícím. Nákup akcií a majetkových podílů proběhl v hodnoceném období ve dvou vlnách a to v roce 2002 a 2004. Celkově se během pěti let výdaje na získání tohoto majetku zdvojnásobily. Nejdramatičtější nárůst byl v kraji Královéhradeckém. Zde lze předpokládat, že v roce 2004 došlo ke vstupu municipalit do společných podniků.

Opačným pohledem na obecní majetek je zkoumání struktury pasiv, tj. majetkových zdrojů. Podíl vlastních zdrojů se lehce snížil z 93,6 % v roce 2001 na 91,6 % v roce 2005, což je pokles velmi malý ve srovnání s výrazným nárůstem celkového obecního majetku. Celkově vlastní zdroje vzrostly o 17 %. Jistým vlivem na skutečnou a účetně vykázanou majetkovou situaci mohly být oceňovací rozdíly z přecenění majetku a závazků, které se v řadě krajů zněkolikanásobily, nicméně jejich faktický dopad byl různorodý. Celkově však došlo přeceněním spíše ke snížení hodnoty majetku. Naprostá většina vlastních zdrojů je obcemi soustředěna do majetkových fondů, jejichž vývoj odrážel vývoj vlastních zdrojů. Finanční a peněžní fondy vzrostly o 14 %, přičemž tento nárůst byl dosažen pouze díky výraznému navýšení v roce 2005. Cizí zdroje, které umožňují obcím vstup do větších investičních akcí se zvýšily více než o polovinu a potvrzují dlouhodobou investiční aktivitu obcí ČR. Podíl úvěrů a půjček na cizích zdrojích se posunul z 33 % v roce 2001 na téměř 41 % v roce 2005. Úvěry a půjčky se za toto období zdvojnásobily. V Jihomoravském kraji a v Praze byl nárůst dokonce čtyřnásobný.



### 2.3.2 Srovnání stavu a vývoje obecního majetku ve velikostních kategoriích obcí Jihomoravského kraje a kraje Vysočina

Obce byly rozděleny do velikostních kategorií dle počtu obyvatel k 31.12.2005. Bylo respektováno územní rozdělení platné v roce 2005, tj. již v letech 2001-2004 bylo připočteno k Jihomoravskému kraji 25 obcí, které se staly jeho součástí k 1.1.2005. V kraji Vysočina tak bylo počítáno se 704 obcemi, v kraji Jihomoravském potom s počtem 671 (bez vojenského újezdu Březina). V období 2001-2005 se počet obcí v obou hodnocených krajích neměnil s výjimkou obce Prosatín, která se od roku 2002 připojila ke Kuřimské Nové Vsi. Hodnoty týkající se jejího majetku byly proto v hodnoceném roce 2001 připočteny k obci, jejíž se stala součástí.

**Tab. 5: Statistické charakteristiky vybraných majetkových ukazatelů obcí krajů Vysočina a Jihomoravského v roce 2001 a 2005 (1375 obcí)**

	Celkový majetek (tis. Kč)		Majetek na obyvatele (tis. Kč)		Podíl stálých aktiv (%)		Podíl cizích zdrojů (%)	
	2001	2005	2001	2005	2001	2005	2001	2005
Aritmetický průměr	104284	133062	68,8	89,1	89,7	91,7	3,6	3,1
Medián	18830	25405	57,3	76,5	92,7	94,6	0,8	0,7
Směrodatná odchylka	1441626	1819948	55,7	65,2	9,4	8,4	5,5	5,2
Minimum	606	744	3,1	13,1	20,5	27,2	0,0	0,0
Maximum	52894284	66817048	1117,9	1134,7	105,4	100,0	41,9	41,7
Dolní kvartil	8679	11698	43,0	54,8	86,2	89,7	0,1	0,2
Horní kvartil	44770	58191	78,6	102,4	96,2	97,2	5,5	4,0
Variační koeficient	13,8	13,7	0,8	0,7	0,1	0,1	1,5	1,7

Pramen: IS ARIS, 2001-2005, vlastní výpočty

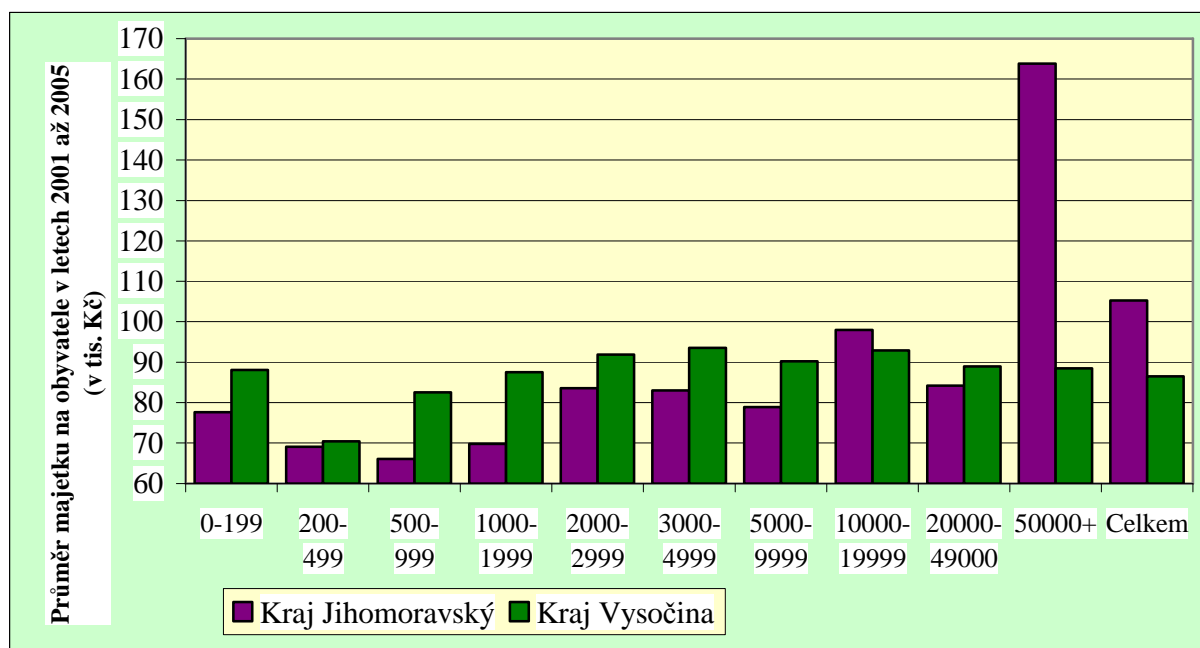
Při hodnocení údajů za jednotlivé obce je třeba zachovávat jistou opatrnost. Při sběru dat za jednotlivé obce a při zpracování tak obrovských datových souborů nelze vyloučit určitý podíl chybných či zcela chybějících údajů<sup>124</sup>. Extrémní výsledky je proto nezbytné podrobit kontrole.

Úvodem komparace vývoje majetku ve velikostních kategoriích krajů Jihomoravské a Vysočina je třeba upozornit na poměrně výrazný rozdíl mezi celkovou majetkovou situací v obou krajích. Majetek obcí Jihomoravského kraje za období 2001-2005 činil v průměru 105 tis. Kč na obyvatele, v kraji Vysočina to bylo 87 tis. Kč, dynamika vývoje majetku vykazovala rovněž nemalý rozdíl (nárůst majetku 29,3 % ku 23,1 % mezi roky 2001 a 2005). Je třeba rovněž reflektovat výrazný rozdíl ve velikostní struktuře obcí (viz tab. 2). Ve velikostní kategorii nad 50 tis. obyvatel se v každém z krajů nachází pouze jedno město (Brno a Jihlava), v komentářích vztahujících se k této kategorii jsou proto užita přímo jejich jména. Podrobné údaje k následujícímu textu jsou uvedeny v přílohách 5 a 6.

V období let 2001-2005 vzrostl celkový majetek obcí ve všech velikostních kategoriích obcí obou krajů. V kraji Vysočina vykazovaly všechny kategorie setrvalý růst s maximem v roce

<sup>124</sup> Takovým případem jsou např. chybějící údaje o výnosnosti majetku hlavního města Prahy, kdy nelze přijmout představu, že by příjmy z majetku byly nulové.

2004, v Jihomoravském kraji nejvíce vzrostl majetek obcí v roce 2002, v roce následujícím vykázaly zejména nejmenší kategorie mírný pokles či stagnaci.



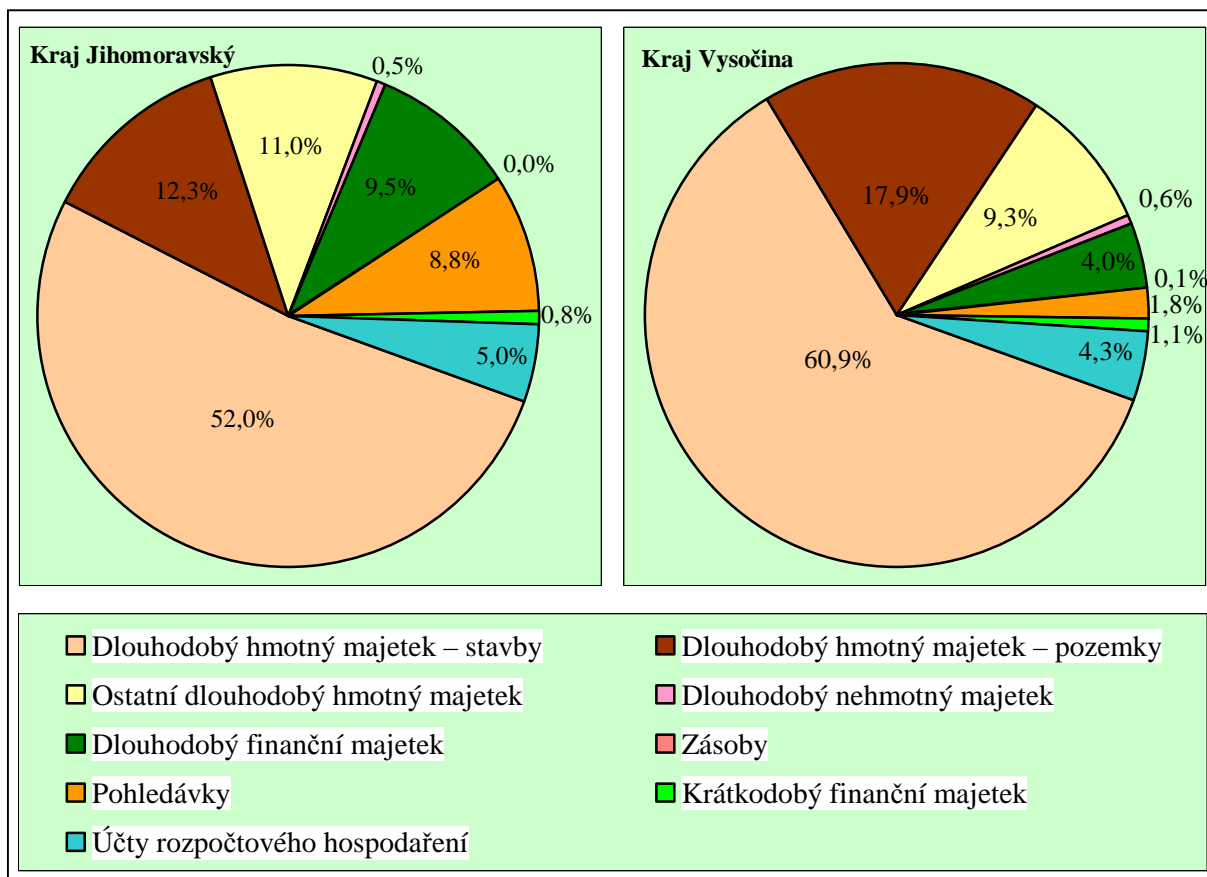
**Obr. 5: Srovnání velikosti majetku v přepočtu na obyvatele ve velikostních kategoriích krajů Jihomoravského a Vysočina (průměr za období 2001-2005)**

Pramen: IS ARIS, 2001-2005, vlastní výpočty

Majetek v přepočtu na obyvatele je téměř o 20 tis. vyšší v obcích Jihomoravského kraje. Tento přesah je dán zejména vlivem města Brna, které má majetek 163 tis. Kč na obyvatele (oproti Jihlavě s průměrem s blízcími 88 tis. Kč). Jak je patrné z obr. 5, tak ve většině velikostních kategorií je v relativní velikosti majetku jasná převaha obcí kraje Vysočina. Zajímavou informací je fakt, že relativní velikost majetku kategorie obcí 0-199 obyvatel je vyšší než u všech následujících kategorií až do velikosti 200 obyvatel. Je to možné vysvětlit potřebou nezbytného majetkového základu každé obce (obecní úřad, infrastruktura apod.), který při přepočtu na malý počet obyvatel dosahuje vyšších relativních hodnot. Částečná příčina vyššího majetku obcí v přepočtu na obyvatele v kraji Vysočina je dána odlišnou sídelní strukturou obcí, kdy při podílu 90 % obcí do 1000 obyvatel musí být základní služby pro obyvatelstvo dostupné v přiměřené vzdálenosti, tj. stejný význam pro obyvatelstvo mají menší střediska.

Srovnáme-li strukturu majetku obcí obou krajů v roce 2005 (viz obr. 6), tak obce kraje Vysočina mají poměrně výrazně vyšší podíl staveb i pozemků a nižší podíl finančního majetku stejně jako ostatních složek majetku oběžného. Potvrzuje to do jisté míry výše uvedená tvrzení. Při pohledu na majetkovou strukturu jednotlivých kategorií jsou zřejmé další rozdíly. S rostoucí velikostí obcí lehce klesá podíl dlouhodobého majetku, přičemž tento trend se projevuje výrazněji až u měst. Jednoznačnější je již rozdíl v podílu staveb a pozemků. Největší podíl pozemků mají nejmenší obce, s růstem velikosti podíl klesá a současně se zvyšuje podíl staveb. Obce do 1000 obyvatel tak vykazují v obou krajích téměř shodně 49,5 % staveb a cca 30 % pozemků. Podíl dlouhodobého nehmotného majetku se pohybuje ve

všech kategoriích pod jedním procentem, přičemž v Jihomoravském kraji s několika výjimkami směrem k větším velikostním kategoriím klesá, v kraji Vysočina spíše roste. To by potvrdovalo fakt, že malé obce v kraji Vysočina mají ve výrazně menší míře zpracované územní plány, které spadají účetně do této kategorie. Podíl dlouhodobého finančního majetku se s velikostí obce zcela jednoznačně zvyšuje, přičemž oproti lineárnímu trendu v kraji Jihomoravském je tento podíl v kraji Vysočina u obcí do 1000 obyvatel téměř stejný (1,5-1,8 %) a teprve potom následuje skokový nárůst. Podíl krátkodobého finančního majetku se, byť při výrazně nižší velikosti chová obdobně a potvrzuje tak nižší úroveň rezervních disponibilních prostředků.



**Obr. 6: Struktura majetku obcí v kraji Jihomoravském a Vysočina v roce 2005**

Pramen: IS ARIS, 2001-2005, vlastní výpočty

Dlouhodobý majetek vzrostl v Jihomoravském kraji nejvíce v městech velikosti 20-49 tis. obyvatel (42 %), v kraji Vysočina vykázala tato kategorie růst nejnižší (9,5 %). Růst v jednotlivých kategoriích byl v obou krajích poměrně vyrovnaný, nejvyšších hodnot dosahovali obce mezi 1000-2999 obyvateli. Obdobný vývoj vykazoval i dlouhodobý hmotný majetek tvořící většinu dlouhodobého majetku.

Objem pozemků vzrostl výrazněji v obcích Jihomoravského kraje, kde ve všech kategoriích do 5000 obyvatel došlo minimálně k růstu o 30 %, nejvyššího nárůstu, více než 85 %, však dosáhly obce v kategorii 20-49 tis. obyvatel. V kraji Vysočina nejvíce nabyly pozemky v kategorii 1000-1999 obyvatel (44 %), vývoj v ostatních kategoriích byl nevyrovnaný, v kategorii 20-49 tis. došlo jako v jediné z obou krajů k poklesu o 4 %.

Dlouhodobý nehmotný majetek se zvětšil naopak v obcích kraje Vysočina a to na více než dvojnásobek v téměř všech kategoriích, výjimku s nižšími hodnotami tvoří obce s 2000-4999 obyvateli, větší obce vykazují nárůst i trojnásobný či vyšší. V Jihomoravském kraji se hodnoty, mimo obcí do 200 obyvatel s růstem o 136 %, obcí do 2000 obyvatel pohybují kolem 50 %, teprve potom dochází ke skokovému nárůstu na 100 % a více. Zajímavé je srovnání vývoje v Brně a v Jihlavě, kdy Jihlava měla v roce 2001 dlouhodobý nehmotný majetek v minimální výši a za pět ho zvýšila šestkrát, zatímco u Brna s dvacetinásobně vyšším výchozím objemem tohoto majetku došlo cca k 90 % růstu.

Dlouhodobý finanční majetek obcí Jihomoravského kraje v hodnoceném období až do velikosti 10 tis. obyvatel poklesl (mimo obce kategorie 2000-2999), přičemž intenzita poklesu s velikostí obce neměla jednoznačný trend, nicméně v menších obcích byl propad výraznější. U obcí kategorie 20-49 tis. obyvatel došlo ke zvýšení dlouhodobého finančního majetku o 40 %. V kraji Vysočina došlo kromě obcí kategorie 2000-2999 (+17 %) a 10-19 tis. (+157 %) k poklesu, který byl na rozdíl od Jihomoravského kraje výraznější spíše u obcí větších.

Vývoj oběžných aktiv nevykazuje přímý vztah k velikostním kategoriím, ve většině kategorií vzrostly, nicméně zejména menší obce kraje Vysočina vykázaly pokles. Nejvyšší oběžná aktiva na obyvatele jsou v nejmenších obcích. Krátkodobý finanční majetek spíše pokles, jeho vývoj s velikostí obce nesouvisí.

Zajímavější souvislosti ukazuje vývoj příjmů z pronájmu majetku. V Jihomoravském kraji se velikost těchto příjmů v přepočtu na počet obyvatel plynule zvětšovala směrem k větším obcím, zatímco v kraji Vysočina byl tento trend spíše opačný. V Jihomoravském kraji vzrostly příjmy z pronájmu majetku v obcích kategorií 200-1999 o 67 %, 55 % a 34 %, v kategorii 20-49 tis. dokonce o 159 %, růst u nejmenších obcí činil pouhých 9 % v kraji, u obcí 2000-2999 a města Brna došlo k poklesu. V kraji Vysočina byly rozdíly mezi kategoriemi menší a nejmenší kategorie dosáhla růstu o 34 %. Vývoj příjmů z úroků a realizace finančního majetku ve všech kategoriích obou krajů silně poklesl, většinou o více než polovinu, což koresponduje s poklesem dlouhodobého finančního majetku, případně se snižujícími se úrokovými sazbami.

S výjimkou obcí Jihomoravského kraje nad 2000 obyvatel v roce 2002 realizovaly ve všech letech všechny kategorie obcí příjmy z prodeje dlouhodobého majetku. Tyto příjmy v přepočtu na obyvatele se v Jihomoravském kraji zvyšovaly s růstem velikosti obce, kraj Vysočina vykázal podobný trend s výjimkou ve zdejších kraji značně specifické kategorie obcí do 200 obyvatel, kde dosáhly příjmy z prodeje druhé nejvyšší hodnoty (1 tis. Kč na obyvatele po obcích 10-19 tis. s 1,43 tis. Kč). Příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů jsou soustředěny v roce 2001 a v kraji Vysočina zůstaly ve srovnatelné výši i v roce 2002 a 2003 a pokračovaly v nemalé intenzitě až do roku 2005. Postupně se však prodeje soustřeďovaly pouze do vybraných kategorií, v roce 2005 došlo k prodeji v pěti skupinách z deseti, ve vztahu k počtu obyvatel nejvíce příjmů získaly obce do 200 obyvatel. V Jihomoravském kraji došlo v roce 2002 k propadu téměř na nulu, v roce následujícím prodeje vzrostly na polovinu stavu z roku 2001, ale 2/3 příjmů připadlo na obce 5000-9999, v letech 2004 a 2005 došlo k rovnoměrnějšímu rozložení příjmů mezi nižšími kategoriemi, obce nad 10 tis. obyvatel už téměř akcie a majetkové podíly neprodávaly.

Výdaje na opravu a udržování majetku obcí v přepočtu na obyvatele jsou u obcí do 200 obyvatel kraje Vysočina mnohonásobně vyšší než v jiných kategoriích, v kraji Jihomoravském je to pouze dvojnásobně. Tyto výdaje vzrostly mnohem výrazněji v kraji Vysočina, přičemž hlavní váha tohoto růstu ležela na obcích do 3000 obyvatel. V kraji Jihomoravském nejméně vzrostly výdaje obcím mezi 1000-9999 obyvateli, nejvýraznější růst byl v obcích do 500 obyvatel (přes 30 %). tyto výdaje úzce souvisí s objemem pořízeného majetku. Srovnáme-li výdaje na nákup dlouhodobého majetku, tak zatímco jejich výše ve vztahu k počtu obyvatel byly v Jihomoravském kraji poměrně vyrovnaná, v kraji Vysočina byla v obcích do 200 obyvatel opět několikanásobně vyšší. Tyto výdaje vzrostly mezi roky 2001 a 2005 zejména v obcích menších, ve vyšších velikostních kategoriích došlo i k poklesu. Výdaje na nákup akcií a majetkových podílů byly časově i dle kategorií velmi nevyrovnané. Obce do 200 obyvatel Jihomoravského kraje jako jediná kategorie v žádném z let nenakupovaly (stejná kategorie v kraji Vysočina však v relativním vyjádření neměla nákupy zdaleka nejnižší). Největší výdaje na nákup mělo město Brno.

Vlastní zdroje a majetkové fondy vzrostly ve všech velikostních kategoriích obou hodnocených krajů. majetkové fondy vzrostly více v nižších kategoriích, maxima dosáhl růst u nejmenších obcí kraje Vysočina. Zásadní rozdíl mezi kraji nalezneme v případě cizích zdrojů. U kraje Jihomoravského objem cizích zdrojů na obyvatele s velikostí obce roste, zatímco v kraji Vysočina byly nejvyšší hodnota v nejmenších obcích, následovaly kategorie obcí 5-49 tis. obyvatel. Dynamika růstu byl v Jihomoravském kraji nejnižší v obcích do 200 obyvatel (pokles o 18 %), nejvyšší v Brně (+ 96 %), více než 60% růst vykázaly i kategorie 10-49 tis. obyvatel a také 1000-1999 obyvatel. V kraji Vysočina leželo těžiště růstu v obcích do 1000 obyvatel a v kategorii 5000-9999 obyvatel. Vezmeme-li v úvahu pouze bankovní úvěry a půjčky, tak jejich relativní velikosti zhruba v poloviční výši odpovídají rozložení cizích zdrojů, lehce rozdílné je však rozložení vývoje. Opatrný přístup obcí do 200 obyvatel Jihomoravského kraje zůstává zachován, nicméně u obcí s 200-499 obyvateli došlo 84% nárůstu, Brno zvýšilo objem svých úvěrů mezi roky 2001-2005 cca osmnáctinásobně. V kraji Vysočina došlo ke zvýraznění růstu zadlužení obcí do 200 obyvatel (+181 %) a s 200-499 obyvateli (+ 135 %).

Výše uvedený text shrnuje pouze hlavní trendy a informace o vývoji majetkového hospodaření a souvisejících ukazatelů ve velikostních kategoriích obcí krajů Jihomoravského a Vysočina. Pro podrobnější zkoumání je nutno odkázat na přílohy 5 a 6. Na základě 10 kategorií nebylo samozřejmě možné postihnout všechny faktory, nicméně odpověď na otázku jako jsou determinanty majetkového vývoje obcí lze z takto provedené analýzy získat. Obdobným způsobem lze postupovat i u polohových kategorií obcí<sup>125</sup> a hledat další prostorové souvislosti. Prostorové rozložení hodnot vybraných ukazatelů majetkového hospodaření obcí Jihomoravského kraje je znázorněno v mapových přílohách.

---

<sup>125</sup> Viz Binek, J. a kol.: Venkovský prostor a jeho oživení. Brno: Georgetown, 2006, s. 104-107 (Příloha 1).

## **2.4 ZHODNOCENÍ MAJETKOVÉHO HOSPODAŘENÍ**

Hodnocení majetkového hospodaření slouží jako informační podklad pro tvorbu systémového modelu. Znalost majetkových trendů a jejich intenzity nám umožňuje vsadit majetkový model do reálného kontextu a zajistit jeho funkčnost v podmínkách ČR. Ověřené obecné přístupy k hodnocení majetku potom slouží jako součást analytických nástrojů tohoto modelu.

### **2.4.1 Závěry hodnocení majetku**

Hodnoty majetkových ukazatelů obcí vykazují velmi různorodé výsledky a jejich generalizace není jednoduchá. Lze identifikovat několik typů závislostí. Každá majetková skupina úzce souvisí s jinými faktory a výsledná mozaika vzniká jako výslednice celé řady trendů. Jako obecné východisko lze využít úkoly, které daná obec zajišťuje, a poptávku po využívání obecního majetku. **Základní determinanty můžeme potom vymežit zejména jako:**

- velikost obce, která je umocňována či oslabována pozicí v sídelním (např. spádovost, historické vazby) a správním systému,
- polohu obce, zejména ve smyslu její atraktivity pro podnikatele (roste výnosnost majetku) i pro obyvatele; polohu můžeme objektivizovat s využitím zmíněné polohové typologie obcí založené na bodovém hodnocení dopravních sítí dostupných v dané obci,
- specifický historický vývoj,

dále v případě vybraných skupin ukazatelů to mohou být např.

- specifické místní podmínky, které zkvalitňují, resp. vůbec umožňují, využití obecního majetku (např. obce s potenciálem cestovního ruchu<sup>126</sup>),
- výskyt silných ekonomických subjektů.

Hodnoty klíčových ukazatelů majetkového hospodaření ve vztahu k velikosti a poloze obce jsou uvedeny v tab. 6 a 7. V případě velikosti majetku a jeho údržby je vidět jednak vliv existence fixní majetkové základny bez ohledu na počet obyvatel v nejmenších obcích, která způsobuje relativně vyšší majetek a s ním spojených výdajů, jednak roli měst, která svým majetkem zajišťují služby pro širší okolí a tak jeho relativní velikost opět narůstá. zatímco výnosnost hmotného majetku lze považovat za závislou na vnější poptávce, tak výnosy finančního majetku více odráží investiční politiku obce. Značný rozdíl mezi malými obcemi a městy je překvapivý a obtížně vysvětlitelný. Částečnou příčinou by mohl být rozdílný přístup k dlouhodobému finančnímu majetku, kdy malým obcím jde o zisk spíše než o majetkový vliv. Podíl cizích zdrojů jasně ukazuje investiční opatrnost malých obcí a plyne i z jejich velmi nízkých rozpočtových rezerv, kdy si ani větší zadlužení nemohou dovolit.

---

<sup>126</sup> V případě výnosnosti majetku lze využít k mapovému srovnání např. mapa Potenciální rekreační plochy In Vystoupil, J. a kol.: Atlas cestovního ruchu České republiky. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2006, 157 s., ISBN 80-239-7256-1. s. 5

**Tab. 6: Hlavní ukazatele majetkového hospodaření obcí ČR – střední hodnoty za období 2001-2005 ve velikostních kategoriích obcí krajů Jihomoravského a Vysočina (1375 obcí)**

	Majetek na obyvatele (v tis. Kč)	Průměrná meziroční změna majetku (%)	Výnosnost hmotného majetku (%)	Výnosnost finančního majetku (%)	Podíl výdajů na údržbu dlouhodobého majetku (%)	Podíl cizích zdrojů (%)
<b>0 - 199</b>	84,6	6,9	0,53	5,81	1,95	1,98
<b>200 - 499</b>	69,5	7,1	0,61	4,54	1,62	2,85
<b>500 - 999</b>	71,2	7,5	0,63	2,99	1,34	4,33
<b>1 000 - 1 999</b>	74,5	8,0	0,73	3,19	1,17	4,49
<b>2 000 - 2 999</b>	84,8	7,2	0,72	1,67	0,85	5,61
<b>3 000 - 4 999</b>	85,5	6,0	0,79	1,72	0,98	6,17
<b>5 000 - 9 999</b>	83,4	5,9	0,73	1,81	1,22	6,75
<b>10 000 - 19 999</b>	94,5	4,5	0,90	1,96	1,15	5,50
<b>20 000 - 49 000</b>	85,9	6,6	0,96	1,46	1,00	6,24
<b>50 000+</b>	154,6	5,8	0,92	1,08	1,07	14,35
<b>Celkem</b>	99,2	6,3	0,81	1,44	1,16	8,81

Pramen: IS ARIS, 2001-2005, vlastní výpočty.

Pokusíme-li se podobně interpretovat rozdíly mezi polohovými kategoriemi, tak lze vliv polohy prohlásit za determinantu slabší. Přesto se zhoršováním dopravní dostupnosti obce klesá její majetková dynamika a ještě výrazněji výnosnost hmotného majetku, částečně i majetku finančního. Podíl výdajů na údržbu naopak roste.

**Tab. 7: Hlavní ukazatele majetkového hospodaření obcí ČR – střední hodnoty za období 2001-2005 v polohových kategoriích obcí krajů Jihomoravského a Vysočina (1375 obcí)**

	Majetek na obyvatele (v tis. Kč)	Průměrná meziroční změna majetku (%)	Výnosnost hmotného majetku (%)	Výnosnost finančního majetku (%)	Podíl výdajů na údržbu dlouhodobého majetku (%)	Podíl cizích zdrojů (%)
<b>Města</b>	115,9	5,8	0,89	1,21	1,09	10,90
<b>Zázemí měst</b>	74,4	9,5	0,66	4,14	1,17	4,61
<b>Obce s dobrou dopravní polohou</b>	73,3	7,7	0,72	2,43	1,21	4,32
<b>Obce s průměrnou dopravní polohou</b>	74,0	6,9	0,67	3,41	1,35	4,06
<b>Obce se špatnou dopravní polohou</b>	78,2	6,5	0,60	3,16	1,34	3,82
<b>Celkem</b>	99,2	6,3	0,81	1,44	1,16	8,81

Pramen: IS ARIS, 2001-2005, vlastní výpočty.

Hodnoty ukazatelů v tab. 8 lze využít jako komparační báze pro benchmarking majetkového hospodaření obcí v jednotlivých krajích. Hlavní rozdíly mezi jednotlivými kraji byly již představeny v kapitole 2.3. Ve spojení s informacemi o velikostní struktuře obcí jednotlivých krajů a závěry o vlivu velikostí obce na majetkové hospodaření na krajích Jihomoravském a Vysočina se lze pokusit o nalezení specifických příčin stavu a vývoje majetku.

**Tab. 8: Hlavní ukazatele majetkového hospodaření obcí ČR – střední hodnoty za období 2001-2005**

	Majetek na obyvatele (v tis. Kč)	Průměrná meziroční změna majetku (%)	Výnosnost hmotného majetku (%)	Výnosnost finančního majetku (%)	Podíl výdajů na údržbu dlouhodobého majetku (%)	Podíl cizích zdrojů (%)
Česká republika	113,6	4,69	0,87	1,97	1,44	7,63
Hlavní město Praha	249,4	4,51	x	2,12	0,86	13,61
Středočeský kraj	87,9	8,59	1,04	2,48	1,75	5,32
Jihočeský kraj	105,9	5,00	1,54	3,09	1,80	5,63
Plzeňský kraj	125,8	5,44	1,52	2,16	1,86	4,02
Karlovarský kraj	113,8	1,76	1,33	1,71	1,75	3,69
Ústecký kraj	94,1	2,49	0,87	1,19	2,20	3,57
Liberecký kraj	100,9	2,33	0,93	1,46	1,32	6,02
Královéhradecký kraj	91,9	5,20	1,33	1,62	1,40	2,58
Pardubický kraj	93,5	5,17	0,76	1,15	1,40	5,04
Vysočina	87,2	5,35	1,02	3,61	1,46	3,93
Jihomoravský kraj	104,9	6,68	0,88	1,45	1,32	10,64
Olomoucký kraj	84,3	2,99	0,87	1,48	1,21	5,46
Zlínský kraj	87,2	3,97	0,89	1,63	1,22	4,50
Moravskoslezský kraj	88,6	3,09	1,50	3,04	1,90	6,15

Pramen: IS ARIS, 2001-2005, vlastní výpočty. x – chybějící podkladové údaje.

Vývoj objemu majetku je až na výjimky spjat se snahou obce zajistit občanům základní veřejné služby a případně s využitím možnosti získat majetek právním převodem za účelem rozvoje obce. Výdaje na údržbu jsou svázány se stavem majetku a jeho velikostí. Z hlediska posilování nedaňových příjmů obce a dosahování větší finanční autonomie jsou důležité různé majetkové příjmy, kdy v popředí zájmu obcí stojí příjmy pravidelné, tj. příjmy z vlastnictví majetku. Zde lze využít detailnějšího zkoumání majetku a jeho výnosnosti v obcích bývalého okresu Pelhřimov za léta 1999, 2000 a 2001 realizovaného Ústavem ekonomie Ekonomicko-správní fakulty Univerzity Pardubice<sup>127</sup>. Z provedené analýzy **plynou následující závěry:**

„Na strategii rozhodování obce při podnikání s obecním majetkem, zejména s půdou, má vliv řada faktorů. Obecně se dá říci, že nejmenší obce se snaží zachovat si své pozemky a byty a naopak prodávají akcie. Necháávají si pouze několik akcií například společností energetických, plynárenských apod. Střední obce prodávají pozemky, byty a rovněž si ponechávají pouze málo akcií. Obce z vyšších skupin se zbavují pozemků, byty neprodávají, protože placené nájemné je dobrým příjmem a akcie také prodávají.“

„Z hlediska výnosnosti jednotlivých složek majetku obcí vyplývají **tyto základní závěry:**

- u pozemků jsou vysoké výnosy, pokud je možno je zhodnotit jako pozemky stavební,
- u zemědělských pozemků jsou výnosy nízké,
- u budov jsou výnosy nízké, nebo pokud převažuje v této položce bytový fond, je hospodaření i ztrátové,

<sup>127</sup> Pilný, J.: Jak obce využívají svůj majetek. In Moderní obec 9/2003, s. 7-8.



- u finančního majetku byly příznivé výsledky hospodaření jen díky tomu, že obce odprodávaly různé akcie a nechávaly si jen akcie, které byly výnosné.“

Lze tedy tvrdit, že většina obcí hospodaří s majetkem uvážlivě, dává přednost pronájmu před prodejem, některé obce zvětšily svojí aktivitou majetek, který získaly na základě zákona o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí např. tím, že investovaly do hmotného majetku zavedením vodovodů, zřízením čističek odpadních vod nebo nakupovaly další majetek či investovaly do cenných papírů<sup>128</sup>. Přes tento pozitivní přístup obcí je majetkové hospodaření stále poměrně nepřehlednou oblastí s řadou nesystémových prvků.

#### **2.4.2 Problémy interpretace ukazatelů majetkového hospodaření**

V předchozím textu byly uvedeny a srovnány základní ukazatele majetkového hospodaření. Jedna věc je identifikovat rozdíly mezi obcemi či jednotlivými ukazateli, jiná věc zjištěné hodnoty interpretovat a případně transformovat do doporučení ke zlepšení majetkového hospodaření. Nelze se omezit na tvrzení, že vyšší hodnota v případě většiny ukazatelů značí jednoznačně pozitivní jev, že by obec měla neustále udržovat jistou dynamiku apod. Alternativní přístup k interpretaci je uveden v následujícím textu.

Při hodnocení majetku lze využít srovnání hodnot dané obce či kategorie v časové řadě, srovnání hodnot obce s hodnotami obcí s obdobnými charakteristikami či v rámci dané kategorie, srovnání obce s celým souborem obcí za různě velké územní celky či s benchmarks za celý stát. Mohou tak být aplikovány různé přístupy tzv. konceptu bonity obcí, tj. velikostní, územní či celostátní<sup>129</sup>. Pro objektivizaci hodnocení je využívat středních hodnot za delší časové období, aby byly eliminovány krátkodobé výkyvy.

Z celého spektra ukazatelů majetkového hospodaření se soustředíme na šest z nich, tak jak jsou uvedeny vymezeny v na konci kapitoly 2.2 či uvedeny v tab. 6, 7 a 8. Úvodem můžeme konstatovat, že základem vytvoření optimální struktury majetku a s tím související vhodné majetkové politiky je nalezení takové skladby a objemu majetku, které jsou v souladu jednak s úkoly obce danými ze zákona, jednak s rozvojovými plány obce v závislosti na jejích podmínkách a reálných možnostech. Nelze proto vždy tvrdit, že by obec měla souznít s obecnými majetkovými trendy. Můžeme nicméně na základě negativního vymezení stanovit, jaký vývoj by neměla vykazovat a tohoto přístupu využít při hodnocení.

Za situace, kdy obce majetek neodepisují a také neoceňují tržními cenami, můžeme formulovat tvrzení, že hodnota využívaných majetkových položek obce by neměla v delším časovém horizontu klesnout. V případě hodnocení je nutné vyloučit vliv prodeje majetku, protože zbavení se nepotřebného majetku a snížení nákladů na údržbu musí být z hlediska majetkové politiky hodnoceno pozitivně.

---

<sup>128</sup> Trávníček, Z. a kol.: Příručka pro starosty venkovských obcí. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2005, s. 24.

<sup>129</sup> Podrobněji viz Binek, J. a kol.: Venkovský prostor a jeho oživení. Brno: Georgetown, 2006, s. 76-77.

Srovnání majetku v přepočtu na obyvatele je klasickým příkladem relativního ukazatele, který umožňuje srovnání bez ohledu na velikost obce. Je zřejmé, že v daném okamžiku ve vztahu k veřejným službám v gesci obce by měl existovat jistý minimální objem potřebný pro zajištění základu služeb. Otázkou standardizace veřejných služeb se zabývala řada studií<sup>130</sup>, nicméně se dosud nepodařilo dospět k hodnocení efektivnosti využitelným podkladům. Pro tento ukazatel platí v zásadě to co pro objem majetku.

V případě hodnocení výnosnosti majetku, tj. využití sekundárního majetku z hlediska povinností obce, lze uplatnit maximalizační kritérium, nicméně s vědomím několika omezení. Vedle prostého hlediska zisku obec v případě majetkových pronájmů sleduje s různou váhou ještě i rozvojové cíle. Vedle finančních příjmů tak do hry vstupují výnosy obtížně ocenitelné. rozhodující úlohu hraje také poptávka po majetku obce, kdy obce v periferních oblastech neřeší otázku výnosnosti, ale spíše samotného využití majetku. Při hodnocení by také měla být posuzována pouze výnosnost majetku skutečně provozovaného na ziskovém principu, což je údaj v současné době ekonomickými statistikami nepodchycený. V oblasti příjmů z akcií, majetkových podílů a finančních prostředků by měla být v případě obce předjímana značná averze k riziku.

Výdaje na reprodukci majetku, tj. na opravy a udržování majetku, je nezbytné vztáhnout k charakteru a stavu majetku. Je zřejmé, že obec s výrazným podílem pozemků, kterých se reprodukce netýká, budou vykazovat celkově nižší podíl těchto výdajů na např. hmotném majetku. Ukazatel lze zpřesňovat přepočtem na objem staveb, nicméně při využití statistických údajů půjde vždy o informativní údaj. Navzdory výše uvedenému, tvoří stavby ve většině obcí podstatnou část majetku a lze tvrdit, že výdaje na opravy a udržování dlouhodobého majetku by měly činit určitý podíl z hodnoty tohoto majetku. V případě absence odpisů by měly sloužit k udržení hodnoty majetku na stabilní úrovni.

Podíl cizích zdrojů, podobně jako v hodnocení rozpočtového hospodaření využívaný ukazatel dluhové služby, je varovným indikátorem. Do určité úrovně není jeho hodnota nijak zásadní, za určitou hranicí, danou charakterem a složením cizích zdrojů a také ekonomickou silou obce, může znamenat ohrožení stability obce. Vzhledem k tomu, že naprostá většina vlastních zdrojů obce je vázána ve formě dlouhodobého hmotného majetku, tak zde existuje reálná hrozba likvidity. Podíly cizích zdrojů se u většiny obcí pohybují, např. ve srovnání s podnikatelským sektorem, na velmi nízké úrovni. Na základě hodnocení obcí ČR by výraznou upozorňující mírou měla být hodnota 10 %.

## **2.5 SHRNUTÍ**

Při hodnocení většího souboru majetku je z hlediska dostupnosti a srovnatelnosti dat klíčové členění účetní. Na jeho základě můžeme volit různé přístupy k hodnocení majetkového hospodaření. Nosnou linií zůstává srovnávání situace v konkrétní obci s hodnotami za

---

<sup>130</sup> Viz Odbor reformy regulace a kvality veřejné zprávy Ministerstva vnitra ČR. Materiály dostupné z <[http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/ver\\_sluz.html](http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/ver_sluz.html)>.

zvolený základní soubor. Toto komparační pojetí rozpracovává tzv. koncept bonity, kdy jako komparační bázi využíváme hodnoty za obce určitého území, za obce stejné velikostní kategorie či za všechny obce ČR. Jistou modifikací je užití benchmarks, kdy v případě, že jsme schopni objektivně určit optimální hodnotu ukazatele v obecné rovině, můžeme provést hodnocení bez existence komparační báze.

Na základě analýzy širokého spektra ukazatelů lze za klíčové ukazatele komplexně postihující majetkové hospodaření obcí odrážející kvalitu majetkového hospodaření zvolit velikost majetku v podobě meziročního srovnání a v přepočtu na obyvatele obce, výnosnost majetku – ve variantách výnosnosti dlouhodobého hmotného majetku a výnosnosti finančního majetku, reprodukci a údržbu majetku v podobě podílu výdajů na opravy a udržování na hodnotě dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku a podíl cizích zdrojů.

Současnou majetkovou situací obcí lze po dynamických změnách v průběhu 90. let 20. století považovat za do jisté míry stabilizovanou. Hodnocení majetkového vývoje obcí v letech 2001-2005 proto díky absenci výkyvů způsobených systémovými změnami umožnilo identifikovat nové počínající trendy a ustalující se zákonitosti. Majetek obcí stojí v popředí zájmu představitelů obcí a trvalý růstový trend objemu majetku to potvrzuje. Většina majetkových charakteristik je v jisté korelaci s tímto vývojem, přičemž vývoj dílčích majetkových skupin vykazuje větší rozptyl. Jako dvě oblasti s vymykající se dynamikou majetkového rozvoje lze označit kraje Středočeský a Jihomoravský, kde se prokazuje úzká spojitost mezi celkovou atraktivitou obcí v zázemí velkých měst a možnostmi obcí v souvislosti s tlakem na vybavenost obcí pružně reagovat a investovat v majetkové oblasti.

Vedle převažujícího růstového trendu je majetková situace obcí velmi různorodá a její generalizace není jednoduchá. Lze identifikovat několik typů závislostí. Každá majetková skupina úzce souvisí s jinými faktory a výsledná mozaika vzniká jako výslednice celé řady trendů. Jako obecné východisko lze využít úkoly, které daná obec zajišťuje, a poptávku po využívání obecního majetku. Základní determinanty můžeme potom vymezit zejména jako velikost obce, která je umocňována či oslabována pozicí v sídelním (např. spádovost, historické vazby) a správním systému, polohu obce, zejména ve smyslu její atraktivity pro podnikatele (roste výnosnost majetku) i pro obyvatele, specifický historický vývoj; dále v případě vybraných skupin ukazatelů jsou to specifické místní podmínky, které zkvalitňují, resp. vůbec umožňují, využití obecního majetku (např. obce s potenciálem cestovního ruchu) či výskyt silných ekonomických subjektů.

Pro hodnocení hospodaření s majetkem je důležité si uvědomit význam majetku v komplexu obecní správy. Základním úkolem obce není mít majetek, ale vykonávat správní činnosti a zajišťovat veřejné statky, a k těmto aktivitám je majetek nezbytný. Při interpretaci situace jednotlivých obcí je třeba být obezřetný a reflektovat uvedené determinanty.



### **3. VYBRANÉ PROBLÉMY HOSPODAŘENÍ S MAJETKEM**

Způsob hospodaření s majetkem a stav majetku v České republice ovlivňuje řada specifických okolností formulovaných především historickými okolnostmi. Neexistence tržního hospodářství a autonomního hospodaření s obecním majetkem před rokem 1989 postavila obce v transformačním období před náročný úkol: převzít jednotlivé součásti majetku od různých subjektů a v různém technickém vztahu a za často komplikovaných majetkově-právních okolností. Přestože se obce s většinou těchto problémů v průběhu 90. let více méně úspěšně vyrovnaly, způsob jejich vyřešení se stále promítají do majetkové situace. Jde zejména o budování systému evidence majetku, kde může být zásadním problémem dohledání majetku dosud neevidovaného či kontrola správnosti evidence v rámci procesu inventarizace, o adekvátní způsob ocenění, o diverzifikaci správy jednotlivých složek majetku mezi různé subjekty v závislosti na majetkových charakteristikách a na možnostech efektivního hospodaření. V neposlední řadě je nezbytné provázat s uvedenými procesy pružný systém majetkové kontroly, která by nejen na chyby a problémy upozorňovala, ale přispívala k realizaci cest k jejich nápravě.

Kapitola třetí se věnuje vybraným aspektům hospodaření s obecním majetkem, které je třeba koncepčně vyřešit a začlenit do systému majetkového hospodaření. Poznatky uvedené v tomto bloku doplňují obecné zásady hospodaření s majetkem o dílčí vlivy či jisté technické aspekty. První podkapitola věnuje pozornost významu evidence a s ní související inventarizace majetku, způsobům inventarizace a nástrojům, které inventarizační proces usnadňují. Následující podkapitola se věnuje v teoreticko-metodologické rovině otázce vhodného způsobu ocenění obecního majetku a naznačuje výhody a nevýhody jednotlivých přístupů z hlediska obce. S vhodným oceněním a vytvářením prostředků na obnovu majetku souvisí program reprodukce majetku, jehož souvislosti jsou zařazeny v podkapitole třetí. Důležitým tématem je svěření majetku obce jiným subjektům, ať již pod přímou kontrolou obce či externím, které jej potom s velkou mírou samostatnosti spravují. Na tuto oblast se zaměřuje podkapitola čtvrtá. V páté podkapitole jsou uvedeny kontrolní mechanismy majetkového hospodaření. Závěrečná podkapitola se zdůrazňuje nejvýznamnější souvislosti majetkového a finančního hospodaření. Jednotlivé pasáže této kapitoly se zabývají uvedenou problematikou spíše schématicky s ohledem na cíl práce a naznačují možná témata vhodná pro další soustředěnou výzkumnou pozornost. Jejich zařazení do práce je důležité zejména z důvodu jejich vlivu na celkovou podobu majetkového systému obcí.

#### **3.1 EVIDENCE A INVENTARIZACE MAJETKU**

##### **3.1.1 Evidence majetku**

Nezbytným východiskem pro účelné majetkové hospodaření obcí je „znalost“ obecního majetku, tj. vědět, jaký majetek obec má, kde se nachází, v jakém je stavu, kdo o něj pečuje, resp. jaké investice do tohoto majetku budou třeba (viz plán reprodukce). Prostředkem k zajištění této znalosti je majetková evidence. V obecné rovině se za evidenci považuje

„vedení záznamů“<sup>131</sup>. V oblasti majetkového hospodaření jde zejména o průběžné sledování a zaznamenávání stavu majetku v příslušné struktuře. Evidence rovněž slouží jako jeden z nezbytných vstupů pro inventarizaci majetku.

V procesu evidence jsou pro **jednotlivé majetkové položky sledovány následující údaje**<sup>132</sup>:

- Identifikace majetku – Název a základní charakteristika majetku.
- Lokalizace majetku – Adresa, mapový obraz, použití souřadnic (standardem územní identifikace je číselný kód, který je veden v posloupnosti obsahu kraj-okres-obec-parcela-objekt).
- Vlastnické vztahy – V případě sporného majetku je třeba hledat cesty k vyjasnění majetkových vztahů. Obvyklou situací je, že během řešení těchto vztahu obec do majetku neinvestuje a majetek chátrá.
- Ocenění majetku (Problematické ocenění obecního majetku a významu ocenění pro hodnocení majetkového hospodaření a vytváření majetkových modelů se věnuje následující kapitola)
- Stav majetku – Technický stav majetku, případná nutnost oprav.
- Využití majetku – Kontrola účelu, k němuž majetek slouží.
- Efektivita majetku – Porovnání nákladů a výnosu.

Důležitá je odpovědnost za správnost a zajištění pravidelné či průběžné aktualizace dat.

Pro přehled o majetkové struktuře a jako základ k vytvoření majetkového informačního systému lze **zatřídit majetek podle různých klasifikací a číselníků**<sup>133</sup>:

- Standardní klasifikace produkce (SKP).
- Odvětvová klasifikace ekonomických činností (OKEČ).
- Klasifikace územních statistických jednotek (CZ-NUTS).
- Klasifikace stavebních děl (CZ-CC).
- Číselník základních územních jednotek (ZUJ).
- Společný slovník pro veřejné zakázky (CPV).
- Sazební a statistická nomenklatura a společný celní sazebník (Taric – HS/CN).
- Další pomůcky – číselník právních forem, ústřední registr adres (ÚIR-ADR) apod.

Všechny číselníky jsou harmonizované s Evropskou unií. Zjištěné poznatky se obvykle vkládají do softwarové aplikace, která umožňuje s daty dále pracovat a vytvářet informační výstupy dle potřeby<sup>134</sup>.

<sup>131</sup> Kraus, J., Petráčková, V. a kol.: Akademický slovník cizích slov. Praha: Academia, 1995, s. 209.

<sup>132</sup> Poznámky z přednášek: Toth, P.: Ekonomika měst a obcí (REG 421). Praha: Vysoká škola ekonomická, 2003.

<sup>133</sup> Vodička, K.: Veřejné zakázky-svět sám pro sebe i pod sebe. In Veřejná správa 4/2006, s. 29.

**Majetkový archiv obce by měl mít dle Vodičky tři oddělené oddíly<sup>135</sup>:**

- pasporty objektů a dokumentaci skutečného provedení stavby ověřenou ve stavebním řízení danou stavebním zákonem,
- kompletní dokumentaci veřejných a malých zakázek (všechny doklady k veřejným zakázkám podle jednotlivých veřejných zakázek) danou zákonem o veřejných zakázkách,
- komplexní dokladovou evidenci akcí financovaných v rámci akcí ISPROFIN danou vyhláškou.

Uvedené součásti majetkového archivu jsou však pouze jedno ze součástí z majetkové evidence, které se vztahují k nově pořizovanému majetku obcí s využitím standardních investičních nástrojů či v rámci majetkové reprodukce. Závažnějším problémem je získat potřebnou dokumentaci k majetku historickému a k majetku převáděného na obce.

Z hlediska věcného musí být dodrženo rozdělení majetku na hmotný majetek, nehmotný majetek a jiný majetek. Při zařídování majetku nelze opomenout členění na věci movité a nemovitosti (pozemky a stavby), práva, jiné majetkové hodnoty, byty, nebytové prostory se řídí zákonem č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám, k bytům a nebytovým prostorům. Podkladem pro správné zařídění majetku se u staveb je kolaudační rozhodnutí, případně rozhodnutí o změně užívání stavby, objektu<sup>136</sup>. Dokladem k zařídění movité věci je faktura, na které by měla být uvedena standardní klasifikace produkce. Nejsou-li vyjmenované podklady k dispozici, může být správné zařazení majetku náročným úkolem.

### **3.1.2 Inventarizace majetku**

Inventarizace slouží k získání relevantních informací pro hospodaření s majetkem. Na jejím kvalitním provedení závisí i celková kvalita hospodaření s majetkem a to po stránce systémové i provozní. Inventarizací označujeme „souhrn činností, jimiž se kontroluje a zabezpečuje věcná správnost účetnictví. Zahrnuje zjištění skutečného stavu k určitému termínu, ocenění tohoto stavu, porovnání s účetním stavem, vyčíslení rozdílů a objasnění jejich příčin.“<sup>137</sup> Inventarizace neslouží k evidenci majetku, má pouze za úkol porovnat evidovaný majetek se skutečností.

---

<sup>134</sup> V počátcích inventarizačních procesů různé softwarové firmy zavádějící evidenci majetku u územních samosprávných celků seskupovaly různé nesouvisející typy majetku (např. kapličky, židle, budovy škol, dětské hřiště). Viz Vodička, K.: Veřejné zakázky-svět sám pro sebe i pod sebe. In *Veřejná správa* 4/2006, s. 28.

<sup>135</sup> Tamtéž, s. 30.

<sup>136</sup> Dosud jsou v řadě obcí evidovány kotelny na uhlí, které nyní slouží jako sklady, či školy, jež se pronajímají jako administrativní budovy, zemědělský půdní fond, kde je již dávno vybudováno dětské hřiště, prolézačky a houpačky, viz Vodička, K.: Veřejné zakázky-svět sám pro sebe i pod sebe. In *Veřejná správa* 4/2006, s. 29.

<sup>137</sup> Malá Československá encyklopedie. Dostupné z <<http://www.coto.je>>.

Inventarizace majetku obcí vychází z ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a z vyhlášky č. 505/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení tohoto zákona, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou územními samosprávnými celky, příspěvkovými organizacemi, státní fondy a organizačními složkami státu a Českými účetními standardy pro účetní jednotky, které účtují podle vyhlášky č. 505/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Dle § 29 zákona o účetnictví účetní jednotky inventarizací zjišťují skutečný stav veškerého majetku a závazků a ověřují, zda zjištěný skutečný stav odpovídá stavu majetku a závazků v účetnictví. Inventarizaci podléhá veškerý majetek a závazky dané jednotky (§ 6).

Inventarizaci účetní jednotky provádějí k okamžiku, ke kterému sestavují účetní závěrku jako řádnou nebo mimořádnou (periodická inventarizace). Průběžnou inventarizaci mohou účetní jednotky provádět pouze u zásob, u nichž účtují podle druhů nebo podle míst jejich uložení nebo hmotně odpovědných osob, a dále u dlouhodobého hmotného movitého majetku, jenž vzhledem k funkci, kterou plní v účetní jednotce, je v soustavném pohybu a nemá stálé místo, kam náleží. Termín této inventarizace si stanoví sama účetní jednotka. Každý druh zásob a uvedeného hmotného majetku musí být takto inventarizován alespoň jednou za účetní období.

Skutečné stavy majetku a závazků **účetní jednotky při inventarizace zjišťují** fyzickou inventurou u hmotného a nehmotného majetku nebo dokladovou inventurou u závazků a pohledávek, popřípadě u ostatních složek majetku, u nichž nelze provést fyzickou inventuru. Zjištěné stavy jsou obce povinny zaznamenat v inventurních soupisech. Inventurní soupisy jsou průkazné účetní záznamy, které musí obsahovat skutečnosti, podle nichž je možno zjištěný majetek a závazky jednoznačně určit, podpisový záznam osoby odpovědné za zjištění skutečností a podpisový záznam osoby odpovědné za provedení inventarizace, způsob zjišťování skutečných stavů, ocenění majetku a závazků k okamžiku ukončení inventury i pro účely a okamžik zahájení a okamžik ukončení inventury. Naprostá většina objemu majetku obcí ve finančním vyjádření je tvořena majetkem hmotným. Hmotný, movitý a nemovitý, majetek je také nejvíce pestrou skupinou a význam jeho kvalitní inventarizace je nezbytnou podmínkou dalšího nakládání s majetkem a zefektivňování majetkových procesů.

Při inventarizaci majetku, z různých oznámení, podnětů a vlastních zjištění vstupuje do účetnictví územního samosprávného celku i majetek dosud neevidovaný a nalezený. Při realizaci inventarizací je stále nalézán dosud neevidovaný majetek, a to i majetek vysoké hodnoty. „Mezi nejznámější inventarizační ‘nálezy‘ patří rozestavěné a neukončené, tedy nezkolaudované (dokonce i zkolaudované) stavby jeslí, škol, hřišť, silnic i dálnic, dále rozpracované dopravní stavby a neviditelná inženýrská díla v podobě kanalizací, horkovodů, vodovodů včetně evidence a ocenění zmařených investic.“<sup>138</sup> Je nutno dodržet právní normy a zcela cizí majetek po nálezů náleží státu.

---

<sup>138</sup> Vodička, K.: Veřejné zakázky-svět sám pro sebe i pod sebe. In Veřejná správa 4/2006, s. 28.



## 3.2 OCEŇOVÁNÍ A VYKAZOVÁNÍ MAJETKU

### 3.2.1 Oceňování, hodnota majetku a majetkové odpisy

Oceňování slouží k zachycení hodnoty majetku, resp. oceňování lze označit za postup vedoucí k získání hodnoty majetku, přičemž přesnost postupu je dána potřebou, podmínkami a účelem ocenění. Hodnota je v širším slova smyslu specifická vlastnost společenských či přírodních jevů, ve které se projevuje jejich určitý (pozitivní či negativní) význam pro člověka a společnost<sup>139</sup>. Z ekonomického hlediska můžeme rozlišit hodnotu směnnou a ekonomickou.

Hodnota směnná je „forma projevu hodnoty ve směně, kvantitativní poměr (proporce), ve kterém se jeden druh zboží směňuje za jiný. Hodnota směnná je vnějším výrazem hodnoty, protože vzájemné porovnání věcí je jedinou možnou formou projevu společenského charakteru práce ve zbožní výrobě. ... Hodnota zboží vyjadřovaná v jiném zboží je v relativní formě hodnoty; zboží v němž se vyjadřuje, je v ekvivalentní formě hodnoty.“<sup>140</sup>

Užitná hodnota je „kategorie představující užitečnost věci, její schopnost uspokojovat určité potřeby buď jako předmět osobní spotřeby, nebo jako výrobní prostředek. Užitná hodnota spolu s hodnotou tvoří dvě stránky zboží. Ve vztahu k hodnotě vystupuje užitná hodnota jako její věčný nositel. Je základním předpokladem směnitelnosti zboží a není podmíněna zbožní výrobou jako hodnota. Užitnou hodnotu mají i věci, které nejsou produktem lidské práce, proto není každá užitná hodnota zbožím, ale každé zboží je užitnou hodnotou. Je rovněž historickou kategorií, neboť rozvoj výroby a změna způsobu života lidí vedou k zániku jedněch a vzniku jiných nových užitných hodnot.“<sup>141</sup>

S hodnotou věcí souvisí i **odpisy**. Odpisy vychází ze skutečnosti, že užíváním věci postupně ztrácí svou původní směnnou či užitnou hodnotu a je proto třeba pomocí různých nástrojů tuto hodnotu zrealizovat, resp. vytvořit prostředky na obnovu či náhradu věci. Odpisy odráží snížení hodnoty určitého majetku, jsou peněžním vyjádřením opotřebení hmotného i nehmotného investičního majetku za účetní období. Rozlišujeme účetní a daňové odpisy. Účetní odpisy slouží k přehledu o skutečné výši majetku a opotřebení, zatímco daňové odpisy slouží ke stanovení daně z příjmu. Odpisováním se rozumí zahrnování odpisů z hmotného majetku evidovaného v majetku subjektu do výdajů. Odpisy není povinen subjekt uplatnit, lze je i přerušit. Odpisování se týká výhradně dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku, podmínkou smysluplnosti odpisování je opotřebení daného majetku ať již fyzické (v důsledku užívání) či morální (v důsledku zaostávání po technické stránce). Užívá se odpisů časových vycházejících z doby použitelnosti majetku nebo odpisů výkonových, které se odvozují z množství výkonů, které budou podle předpokladu získány prostřednictvím daného majetku. Účetní odpisy mají obecně funkci nákladovou (přenáší hodnotu majetku do hodnoty produkce), spořicí (představují akumulaci peněžních prostředků na reprodukci dlouhodobého majetku, které se získávají v tržbách za realizované výkony) a oceňovací (umožňuje reálné ocenění majetku, tzn. vypočíst zůstatkovou cenu). Odpisy v rámci výnosového ocenění

<sup>139</sup> Encyklopedie seznam. Dostupné z <<http://encyklopedie.seznam.cz/heslo/48577-hodnota>>.

<sup>140</sup> Encyklopedie seznam. Dostupné z <<http://encyklopedie.seznam.cz/heslo/48589-hodnota-smenna>>.

<sup>141</sup> Encyklopedie seznam. Dostupné z <<http://encyklopedie.seznam.cz/heslo/48591-uzitna-hodnota>>.

chápe jako periodickou tvorbu kapitálových rezerv, která má vyrovnat snížení hodnoty nemovitosti v důsledku stárí a opotřebování (návratnost kapitálu). Součet odpisů za dobu užívání majetku se označuje jako oprávky. Zůstatková cena majetku je tak rozdílem ceny pořizovací a oprávek.<sup>142</sup>

**Obce odpisují jen v hospodářské činnosti**, vhodné však je odepisovat veškerý majetek, což je transparentnější a může sloužit jako bariéra proti vzniku fiskální nerovnováhy. Odpisy souvisí s reprodukcí majetku (viz dále). Před rokem 1990, v době působení národních výborů, nebyl majetek odepisován a evidoval se pouze v pořizovací hodnotě. V této evidenční hodnotě byl převzat obcemi, nově pořízený majetek se neodepisuje vůbec. Takto evidovaná hodnota majetku nebere v úvahu opotřebení, stejně jako skutečnou tržní hodnotu. Po roce se 1990 výrazně zvýšila reálná hodnota většiny majetkových složek, nicméně v majetkové evidenci jsou nezdědky vedeny v původním ocenění, resp. některý majetek je přeceněn, jiný ne, což zhoršuje možnost zjistit z účetních výkazů skutečnou majetkovou situaci obce. Zatímco územní samosprávné celky majetek neodpisují, tak jejich příspěvkové organizace majetek odpisují<sup>143</sup>. Tento fakt může hrát roli při rozhodování o způsobu správy majetku. Příspěvkové organizace odpisují dlouhodobý hmotný a nehmotný. Majetek se odpisuje z ocenění stanoveného v § 25 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví postupně v průběhu jeho používání. Průběh používání může být vyjádřen i jinak než ve vazbě na čas, například na výkony. Metody odpisování stanoví účetní jednotka vnitřním předpisem. Tato situace se může změnit zavedením připravovaného nového systému účetnictví státu, v němž by se odpisoval veškerý veřejný majetek.

### **3.2.2 Možnosti oceňování majetku**

Majetek je poměrně dobře zachycen v rozvaze a související finanční toky lze nalézt v rozpočtu, hodnocení z účetního hlediska, resp. s využitím účetních podkladů je realizovatelné bez nutnosti dalších výzkumů. Zásadním problémem však zůstává, jak adekvátně zachycují účetní výkazy skutečnou majetkovou situaci. Klíčovým tématem je způsob ocenění majetku. Je třeba posoudit vhodnost oceňování historickými cenami (nesmyslné v případě ručení za úvěr) a možnostmi využívání jiných mechanismů, např. určení reprodukční ceny; využití cenových map apod. Nové přístupy však s sebou vedle řady výhod nesou značné finanční náklady (právě ty jsou nejváženější bariérou při praktických úvahách o nejvhodnějším způsobu ocenění) a rovněž jejich časová a administrativní náročnost není zanedbatelná.

Obecný rámec pro oceňování majetku je obsažen ve čtvrté části zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví (§ 24 – 28). Z jednotlivých složek majetku a závazků se oceňují zejména hmotný majetek, nehmotný majetek, zásoby, peněžní prostředky a ceniny, podíly, cenné papíry a deriváty, pohledávky. Hmotný a nehmotný majetek či zásoby vytvořené vlastní činností se

<sup>142</sup> Zpracováno podle <<http://encyklopedie.seznam.cz/heslo/141372-odpisy>>.

<sup>143</sup> § 38 vyhlášky ministerstva financí č. 505/2002 Sb., ze dne 6. listopadu 2002, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

oceňují vlastními náklady, ostatní potom pořizovacími cenami, peněžní prostředky a ceniny jejich jmenovitými hodnotami, podíly, cenné papíry a deriváty pořizovacími cenami, pohledávky při vzniku jmenovitou hodnotou, při nabytí za úplatu nebo vkladem pořizovací cenou; závazky jmenovitou hodnotou, majetek v případech bezúplatného nabytí, s výjimkou majetku peněžních prostředků a cenin anebo majetek v případech, kdy vlastní náklady na jeho vytvoření vlastní činností nelze zjistit, reprodukční pořizovací cenou.

Obecně můžeme rozlišit tři přístupy k oceňování majetku a to princip výnosnosti, princip porovnání a princip majetkové substance<sup>144</sup>.

Adekvátní způsob ocenění jednotlivých položek je základem reálného vykazování majetku v účetních výkazech. **Při oceňování můžeme vymežit jako základní následující způsoby**<sup>145</sup>:

- pořizovací cena, kterou tvoří cena pořízení majetku včetně nákladů na toto pořízení,
- reprodukční pořizovací cena, což je cena, za kterou by bylo možné majetek pořídit v době, kdy se o něm účtuje,
- vlastní náklady, zahrnují v sobě přímé náklady na výrobu nebo jinou činnost, a to včetně podílu nepřímých nákladů,
- jmenovitá (nominální) hodnota, týká se oceňování závazků, pohledávek, peněžních prostředků a cenin.<sup>146</sup>

Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku v § 2 odst. 1 říká: Majetek a služba se oceňují obvyklou cenou, pokud tento zákon nestanoví jiný způsob oceňování. Obvyklou cenou se pro účely tohoto zákona rozumí cena, která by byla dosažena při prodejkách stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Odst. 3 § 2 vymezuje další způsoby oceňování: nákladový způsob, výnosový způsob, porovnávací způsob, oceňování podle jmenovité hodnoty. Důvodem pro existenci různých metod ocenění je fakt, že hospodářské statky nemají jedinou „objektivní hodnotu“. Hodnota závisí na účelu. Varianta hledané hodnoty do značné míry determinuje postup ocenění, tedy volbu zdrojů dat a metod.<sup>147</sup>

**V praxi se oceňuje následujícím způsobem**<sup>148</sup>:

- Pořizovací cenou se oceňuje nakoupený dlouhodobý hmotný a nehmotný majetek, nakoupené zásoby, pohledávky při nabytí za úplatu nebo vkladem, podíly, cenné papíry a deriváty.

---

<sup>144</sup> Heřman, J.: Metody oceňování majetku. Dostupné z <[http://old.fph.vse.cz/veda/publikace/download/Ocenovani\\_kap5.pdf](http://old.fph.vse.cz/veda/publikace/download/Ocenovani_kap5.pdf)>.

<sup>145</sup> Rektořík, J., Šelešovský, J. a kol.: Finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola – rukověť územní samosprávy, Díl II., Jak řídit kraj, město a obec. Brno-Praha: ESF MU-Institut pro místní správu, 2002, s. 80-81.

<sup>146</sup> Aktuální informace a podrobnosti viz např. <<http://www.ocenovanimovivosti.cz>>.

<sup>147</sup> Mařík, M.: Standardy hodnoty, výnosové oceňování nemovitostí. Dostupné z <[http://nb.vse.cz/~marik/publik/konference\\_ckom\\_2003.pps](http://nb.vse.cz/~marik/publik/konference_ckom_2003.pps)>.

<sup>148</sup> Metodický pokyn k účtování pořízení majetku. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=6602&TypeID=2>>.

- Reprodukční pořizovací cenou se oceňuje majetek v případech bezúplatného nabytí s výjimkou peněžních prostředků a cenin, majetek v případech, kdy vlastní náklady na jeho vytvoření nelze zjistit. V případě bezúplatného nabytí majetku se za reprodukční pořizovací cenu považuje tzv. „historická“ cena, tj. v jaké byl majetek veden na majetkových účtech u původního vlastníka. V případě ocenění nově zjištěného majetku (v rámci inventarizace) se jako reprodukční pořizovací cena použije cena v místě a čase obvyklá.<sup>149</sup>
- Vlastními náklady se oceňuje dlouhodobý hmotný a nehmotný majetek a zásoby vytvořené vlastní činností.
- Jmenovitými hodnotami se oceňují peněžní prostředky a ceniny, pohledávky při vzniku, závazky.

Odpovídající ocenění obecního majetku nabývá na významu při prodeji či při ručení za přijatý úvěr. K netransparentnosti situace rovněž vede evidence starého majetku v historických pořizovacích cenách a získání nového majetku v současných pořizovacích cenách. Pak je již srovnatelnost v rámci majetku obce ani mezi obcemi snížena.

Jednoznačnou výhodou tržních cen je přesná informace o aktuální hodnotě majetku. Oproti podnikové sféře se však sféra veřejná vyznačuje jinou dynamikou změn a řadou specifik. Není proto nezbytné trvat na zachycení přesné aktuální hodnoty majetku, ale uplatnit takové přístupy, aby byly vytvořeny podklady pro odhad nákladů na údržbu, na obnovu, tj. existovala informační báze pro nastavení procesů reprodukce majetku. Ze zjištění hodnoty majetku lze odvodit objem ročních finančních prostředků potřebných k jeho prosté reprodukci, což je zhruba 1,5 až 2 % ročně z hodnoty objektů a zařízení občanské vybavenosti a zhruba 2,5 až 3 % ročně z hodnoty zařízení technické vybavenosti.<sup>150</sup> Získáme tak představu o minimálním objemu prostředků na modernizační aktivity obce, protože i když se odpisy neevvidují, majetek stárne a dříve či později bude nutno provést opravy.

Základním předpokladem adekvátního ocenění je existence dostatečných podkladů. Jde především o podklady o vlastnických a právních vztazích k oceňované nemovitosti, o technických údajích, podklady o ekonomických údajích. Podkladem k tržnímu ocenění nemovitostí jsou zejména výpis z katastru nemovitostí, kopie příslušné části katastrální map s vyznačením oceňovaných pozemků, cenová mapa pozemků, pokud je v dané obci vypracována a je k datu odhadu platná, výkresová dokumentace skutečného provedení staveb, stavebně právní dokumentace, výpisy z pozemkové knihy, nájemní smlouvy s výměry, smlouvy o správě nemovitostí, smlouvy o službách spojených s údržbou, opravami a provozem nemovitostí, výsledky místního šetření (ohledání) provedeného zásadně osobně

---

<sup>149</sup> V případě bezúplatného nabytí majetku, kdy není stanoveno ocenění, se majetek pro potřeby zavedení do účetnictví ocení podle zvláštních právních předpisů (např. vyhláška 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů).

<sup>150</sup> Wokoun, R., a kol.: Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Praha: IFEC, 2001, s. 153.

odhadcem, příslušné předpisy, katalogy cen, normy, odborné časopisy, výpočetní technika a literatura<sup>151</sup>.

Nemovitosti a právní vztahy k nim jsou evidovány v katastru nemovitostí, který byl zřízen zákonem č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon) Jde o soubor informací, zahrnující soupis a popis nemovitostí jednak co do jejich geometrického a polohového určení, jednak i co do evidence vlastnických, jiných věcných práv a jiných právních vztahů. Zápis do katastru nemovitostí se řídí zákonem č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem. Současná právní úprava této evidence vychází z tzv. konstitutivního principu, což znamená, že práva k nemovitostem nevznikají uzavřením samotných smluv, ale až právoplatným rozhodnutím katastrálního úřadu o povolení vkladu do katastru nemovitostí.

### 3.3 REPRODUKCE MAJETKU

Reprodukce majetku se zaměřuje na udržování majetku v provozuschopném stavu a na obnovu, resp. nahrazení, majetku, který již není schopen plnit své funkce. Konkrétně jde o „pořízení, technické zhodnocení, opravy a údržba movitého a nemovitého majetku“.<sup>152</sup> Reprodukce se tedy neomezuje pouze na uchování účetní hodnoty majetku, ale spíše na uchování a rozvinutí užitné hodnoty. Změna kvality se měří tzv. „řády inovací“ od nejjednodušší opravy, údržby, po generační a technologické změny.

**Tab. 9: Typy reprodukce majetku**

Rád inovací	Vývojový proces	Typ reprodukce majetku
0	Regenerace na původní stav	Oprava, údržba, regenerace
1	Strukturální vnější adaptace	Slučování do větších celků, integrace
2	Kvantitativní vnitřní adaptace	Organizační (technologické) postupy
3	Změna vnější kvality	Kvalitativní změna téhož systému
4	Změna některých funkcí, nová varianta	Aplikace nových principů
5	Změna všech funkcí, nová generace	Zlepšení všech funkcí, nová generace
6	Změna koncepce při zachování principu	Rozšíření stávajícího principu o několikarozměrnost systému, nový druh
7	Změna principu, přerušení vývojové kontinuity	Opuštění stávající technologie, nový rod

Pramen: Vodička, K.: Veřejné zakázky-svět sám pro sebe i pod sebe. In Veřejná správa 4/2006, s. 30.

S rozvojem či stabilizací majetkového portfolia souvisí řada odborných termínů<sup>153</sup>, které vymezují kvalitativně odlišné fáze změn jednotlivých majetkových položek. Základním členěním je rozlišení neinvestičních a investičních výdajů. V případě neinvestičních výdajů jde buď o opravu či udržování, nebo o pořízení drobného dlouhodobého majetku-movitých

<sup>151</sup> Hrnčálová, P.: Pojmy užívané při oceňování nemovitostí. Dostupné z <[http://www.ocenovaninemovitosti.cz/on/strana.php?id=\\_teorie001](http://www.ocenovaninemovitosti.cz/on/strana.php?id=_teorie001)>.

<sup>152</sup> Zásady přípravy a realizace akcí reprodukce nemovitého majetku financovaných z rozpočtu Moravskoslezského kraje. Dostupné z <[http://www.kr-moravskoslezsky.cz/inv\\_03.html#c1](http://www.kr-moravskoslezsky.cz/inv_03.html#c1)>.

<sup>153</sup> Výzva k podání žádostí o poskytnutí dotace z programu „Rozvoj materiálně technické základny mimoškolních zájmových aktivit dětí a mládeže“. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/granty/2007/dam/vyzva.doc>>.

věci, u kterých doba použitelnosti je delší než 1 rok a ocenění jedné položky nepřevyšuje částku 40 000,- Kč. Opravou se odstraňují účinky částečného fyzického opotřebení nebo poškození za účelem uvedení do předchozího nebo provozuschopného stavu. Uvedením do provozuschopného stavu se rozumí provedení opravy i s použitím jiných než původních materiálů, dílů, součástí nebo technologií, pokud tím nedojde k technickému zhodnocení. Údržbou se rozumí soustavná činnost, kterou se zpomaluje fyzické opotřebení a předchází poruchám a odstraňují se drobnější závady. Uvedené pojmy upravuje § 26 odst. 2 vyhlášky č. 505/2002 Sb.<sup>154</sup>, ze dne 6. listopadu 2002, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Obec musí v souladu s platnou právní úpravou rozhodnout, které výdaje se týkají oprav a které majetek zhodnocují a zvyšují jeho hodnotu.

V případě investičních výdajů spojených s reprodukcí majetku jde zejména o technické zhodnocení, kterým rozumíme výdaje na dokončené nástavby, přístavby a stavební úpravy, rekonstrukce a modernizace majetku:

- Nástavba: změny dokončených staveb, jimiž se stavby zvyšují.
- Přístavba: změny dokončených staveb, jimiž se stavby půdorysně rozšiřují, a které jsou vzájemně provozně propojeny s dosavadní stavbou.
- Stavební úpravy: změny dokončených staveb, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby (např. přestavby, vestavby, podstatné změny vnitřního zařízení, podstatné změny vzhledu stavby).
- Rekonstrukce: zásahy do majetku, které mají za následek změnu jeho účelu nebo technických parametrů.
- Modernizace: rozšíření vybavenosti nebo použitelnosti majetku

Pro úplnost lze uvést hranici investičních výdajů u pořízení samostatné movité věci s dobou použitelnosti delší než 1 rok, která činí 40 000,- Kč. v případě ocenění jedné položky.

Časové a ekonomické limity reprodukce majetku souvisí s životností majetku, kdy rozlišujeme životnost technickou a ekonomickou. Technická životnost je většinou uváděna jako „doba od vzniku stavby do jejího zchátrání a technického zániku za předpokladu, že v průběhu celého cyklu bude prováděna její průběžná údržba“. Ekonomická životnost je naproti tomu „doba od vzniku stavby až po okamžik ztráty její ekonomické užitečnosti. Přitom je tento stav spojen s trvalou ztrátou výnosů, a to vzhledem k nákladům, které jsou nepřiměřeně vysoké. Je tedy lepší stavbu odstranit, nahradit novou stavbou a tím znovu zhodnotit pozemek. Nebo jde o jednouúčelovou stavbu, která ztratila ekonomickou užitečnost kvůli změně vnějších podmínek. V tomto případě by náklady na její udržení či na nové a lepší využití byly nepřiměřeně vysoké“.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> Novelizace vyhláškami č. 477/2003 Sb., č. 549/2004 Sb., č. 401/2005 Sb., č. 401/2005 Sb. (část).

<sup>155</sup> Hrnčálová, P.: Pojmy užívané při oceňování nemovitostí. Dostupné z <[http://www.ocenovanimovitosti.cz/on/strana.php?id=\\_teorie001](http://www.ocenovanimovitosti.cz/on/strana.php?id=_teorie001)>.

Vedle vlastních zdrojů na reprodukci majetku mohou obce žádat o podporu ze státního rozpočtu<sup>156</sup>. Každoročně jsou vyhláškou Ministerstva financí ČR o účasti státního rozpočtu na financování programů pořízení a reprodukce majetku<sup>157</sup> stanoveny aktuální podmínky pro získání účelové dotace. Finanční příspěvek je možno získat jak na akce investiční (na náklady stavební a technologické části stavby, případně náklady údržby a oprav stavební a technologické části stavby pokud jsou součástí investiční akce, tak na neinvestiční akce (na náklady údržby a oprav stavební a technologické části stavby). Pro novostavby se limit účasti státního rozpočtu na financování pohybuje do výše maximálně 70 % nákladů stavební a technologické části stavby. Tento limit se netýká změn dokončených staveb ve smyslu stavebního zákona. Prostředky programu nelze poskytnout ke zhodnocení majetku, na který je zřízeno zástavní právo ve prospěch jiné osoby (např. bankovního ústavu).

Účastníkem programu je obec buď jako budoucí vlastník pořizovaného majetku nebo jako současný vlastník majetku, který je předmětem, obnovy, zhodnocení atd. Může však pověřit organizaci (jíž je zřizovatelem) spravující předmětný majetek k zajištění úkonů souvisejících s přípravou, realizací a závěrečného vyhodnocení akce podle vyhlášky Ministerstva financí ČR.

Vyúčtování uvedeného programu je realizováno v informačním systému programového financování ISPROFIN, který vychází ze zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a z prováděcí vyhlášky MF ČR č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku. Jedná se o manažerský systém pro řízení a kontrolu čerpání položek státního majetku. ISPROFIN eviduje mimo jiné věcné, časové a finanční ukazatele konkrétních akcí výstavby, technických zhodnocení a oprav budov a staveb, pořízení nemovitosti, technických zhodnocení a oprav strojů, zařízení a nehmotného majetku, úplatných převodů nemovitostí a případně i jiných činností zabezpečujících dosažení cílů programu.<sup>158</sup>

V souvislosti s reprodukcí majetku je možné uvést i obnovu obecního majetku poškozenými mimořádnými událostmi, v realitě České republiky zejména povodněmi. Obce mohou v takovém případě využít programu Obnova obecního a krajského majetku postiženého živelní nebo jinou pohromou. Program je určen na rekonstrukci nebo opravu majetku obce nebo svazku obcí poškozeného živelní nebo jinou pohromou, popř. na pořízení nového majetku plnícího tutéž funkci, kterou plnil majetek pohromou zničený (jde zejména o mosty, místní komunikace, veřejná prostranství, obecní stavby a zařízení včetně staveb a zařízení preventivní infrastruktury).

---

<sup>156</sup> Obce mohou rovněž využít speciálních úvěrů Českomoravské záruční a rozvojové banky zřizované Ministerstvem pro místní rozvoj ČR. Jde o dlouhodobé úvěry na financování infrastruktury obcí, kdy musí jít o projekty zaměřené na zachování a rozvoj infrastruktury (na pořízení nebo rekonstrukci dlouhodobého hmotného majetku) ve vlastnictví obce zvyšující kvalitu života obyvatel a zabezpečující plnění povinností obce stanovených obecně závaznými právními předpisy.

<sup>157</sup> Např. v roce 2006 to byla vyhláška MF ČR č. 231/2005 Sb., ze dne 17. května 2005, o účasti státního rozpočtu na financování programů pořízení a reprodukce majetku.

<sup>158</sup> Viz Rejzler, J., Šelešovský, J., Vilášek, J. a kol.: *Krizové řízení ve veřejné správě*. Brno: Ekopress, 2004, s. 82-83.

Reprodukce či rozšiřování majetku není obvykle pouze činností jednoznačně technickou a obvykle nejde o izolované aktivity ve vztahu k jednotlivým majetkovým položkám, ale spíše k těmto činnostem dochází v rámci tzv. projektů. Projekt můžeme vymezit jako „proces, sestávající z řady koordinovaných činností s daty zahájení a ukončení, prováděný pro dosažení cíle...“<sup>159</sup> Podrobnější definici najdeme např. v Příručce pro žadatele SROP<sup>160</sup>: „Projektem se obecně rozumí jedinečná soustava činností směřujících k předem stanovenému a jasně definovanému cíli, která má určený začátek a konec, která vyžaduje spolupráci různých profesí, váže jejich kapacity a jejich úsilí a využívá (případně spotřebovává) pro vytvoření cílových výstupů informace, materiál, peníze, schopnosti a dovednosti zúčastněných lidí“. V případě majetku jde o projekty investiční, přestože řada projektů investiční a neinvestiční výstupy kombinuje. Investičním projektem se rozumí „projekt, v jehož rámci bylo ke splnění stanoveného cíle příslušným veřejným zadavatelem nebo jinou osobou než veřejným zadavatelem v postavení nositele projektu nabyto vlastnické nebo jemu obdobné (např. licence) právo k věcem nebo jiným majetkovým hodnotám, které mají charakter dlouhodobého hmotného nebo nehmotného majetku, a výdaje na jejich pořízení jsou v souladu s českým právním řádem považovány za výdaje investiční povahy.“<sup>161</sup>

V případě příspěvkových organizací obce je důležitým nástrojem majetkové reprodukce tzv. fond reprodukce majetku. Dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech je fond reprodukce majetku tvořen:

- a) z odpisů hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku,<sup>162</sup>
- b) z přidělu ze zlepšeného hospodářského výsledku,
- c) výnosy z prodeje dlouhodobého movitého hmotného a nehmotného majetku,
- d) z darů a z výnosů povolených veřejných sbírek určených na pořízení a technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku,
- e) výnosy z prodeje nemovitého majetku, který příspěvková organizace nabyla ve prospěch státu darem nebo děděním,
- f) prostředky poskytnutými ze zahraničí určenými účelově na pořízení a technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku.

Prostředků fondu reprodukce majetku se používá na financování pořízení a technického zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku, jako doplňkového zdroje financování oprav a udržování hmotného a nehmotného dlouhodobého i krátkodobého majetku a na pořízení hmotného a nehmotného krátkodobého majetku, k úhradě úvěrů přijatých podle § 62 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

---

<sup>159</sup> Encyklopedie Universum. Dostupné z <<http://www.coto.je>>.

<sup>160</sup> Příručka pro žadatele Společný regionální operační program, s. 9. Dostupné z <<http://www.strukturalni-fondy.cz/srop/6-vyzva-pro-regionalni-individualni-projekty-srop>>.

<sup>161</sup> Zadávací dokumentace k veřejné zakázce "Externí poradenské, konzultační a zpracovatelské služby zaměřené na přípravu a realizaci projektů Jihomoravského kraje". Brno: Jihomoravský kraj, 2007.

<sup>162</sup> Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.



Pro přímé obecní hospodaření lze využít jisté analogie s tímto fondem a vytvořit např. účelový peněžní fond pro zajištění reprodukce majetku. Zdrojové pokrytí standardních fondů reprodukce majetku a obecné principy fungování tohoto fondu může být inspirací pro obec a lze tak je promítnout i do běžného finančního hospodaření obce a vytvořit tak nepřímou automatický nástroj k zajištění stabilní údržby majetku.

### **3.4 ORGANIZACE SPRAVUJÍCÍ MAJETEK OBCE**

Obec může spravovat svůj majetek přímo, může k jeho správě zakládat organizace různého typu, organizacím založeným k plnění specifických úkolů může poskytovat svůj majetek či majetek může využívat k podnikatelským aktivitám pomocí majetkových vkladů.

Základní rámec pro organizace zakládané obcemi tvoří zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Dle § 23 může ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností:

- a) zřizovat vlastní organizační složky jako svá zařízení bez právní subjektivity,
- b) zřizovat příspěvkové organizace jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk,
- c) zakládat obchodní společnosti<sup>163</sup>, a to akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným,
- d) zakládat obecně prospěšné společnosti podle zvláštního zákona<sup>164</sup>,
- e) zřizovat školské právnické osoby podle zvláštního právního předpisu<sup>165</sup>;

dle § 46 zákona o obcích může obec zakládat:

- f) svazky obcí<sup>166</sup>,
- g) zájmová sdružení právnických osob (obec s jinými subjekty)<sup>167</sup>.

V zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů se sice neuvádí nadace a nadační fond, nicméně možnost jejich založení ze strany obcí na základě č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech vyloučena není. Totéž se týká družstva. Obce dále mohou zakládat veřejné nemocniční organizace a teoreticky také veřejné výzkumné instituce. Pro úplnost lze uvést ještě obchodní organizace (zejména akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným) zakládané na základě zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku.

Největší pestrost organizací v rámci dané právní formy nabízí organizační složky obce a příspěvkové organizace obce. Z organizačních složek lze jako příklad vyskytující se v téměř

---

<sup>163</sup> Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>164</sup> Zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech.

<sup>165</sup> Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání.

<sup>166</sup> § 46 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

<sup>167</sup> § 46 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

každé obci uvést obecní knihovny zřizované na základě zákona č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb. Vybrané, ze zákona konkrétně vyplývající, možnosti zřizování příspěvkových organizací jsou uvedeny v tab. 9. Tato zařízení se zajišťují určité typy veřejných služeb a jejich četnost se odvíjí od velikosti a spádové polohy obce.

**Tab. 10: Vybrané možnosti obcí zřizovat příspěvkové organizace**

<i>Typ příspěvkové organizace</i>	<i>Zákonná úprava</i>
Sportovní zařízení	Zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu (§ 6)
Školy a školská zařízení <sup>x</sup>	Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání
Jednotky sborů dobrovolných hasičů	Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně
Zdravotnická zařízení	Zákon č. 20/1966 Sb., o zdraví lidu
Ústavní zdravotnická zařízení	Zákon č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních
Sociální zařízení	Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v soc. zabezpečení

Pramen: Autor. <sup>x</sup> Pozn.: Možno zřizovat i jako školské právnické osoby

Obec si tedy pro plnění některých úkolů a k zajištění vybraných veřejných statků zřizuje různé subjekty lišící se mírou samostatnosti a rozsahem činnosti. K výkonu příslušných funkcí obec svěřuje těmto subjektům do správy svůj majetek, resp. tyto subjekty často vznikají přímo za účelem správy majetku. V následujícím textu jsou zhodnoceny výhody a nevýhody jednotlivých právních forem organizací spravujících obecní majetek a případně zmíněna relevantní legislativa. V obecné podobě lze rozlišit **tři způsoby delegovaného hospodaření s majetkem obce**<sup>168</sup>:

- hospodaření veřejnoprávního subjektu řízeného obcí,
- hospodaření veřejnoprávního subjektu zřizovaného více obcemi,
- hospodaření soukromoprávního subjektu (s různou mírou přímé kontroly obcí).

Bez ohledu na organizační řešení správy majetku je třeba při svěřením obecního majetku nějakému subjektu dodržovat několik obecných zásad<sup>169</sup>: O významnějších majetkových změnách by mělo být s předstihem informováno obecní zastupitelstvo (v případě svazků obcí zastupitelstva všech členských obcí). Při rozvoji činností subjektu oddělit správu majetku, jeho užívání a zhodnocování od koncepčních činností sdružení. V případě, že byl majetek jestliže byl pořízen z dotačních nebo jiných podobných zdrojů, je nezbytné při nakládání s tímto majetkem respektovat podmínky poskytovatele dotace nebo jiné finanční výpomoci.

Dříve než se budeme věnovat konkrétním charakteristikám jednotlivých způsobů hospodaření s majetkem obce podívejme se na jejich **obecné výhody a nevýhody**. V případě hospodaření veřejnoprávního subjektu řízeného obcí (instituce nebo obecního podniku) existují následující

<sup>168</sup> Základním a z hlediska objemu majetku převažujícím způsobem správy je (vedle uvedených externích způsobů) samozřejmě hospodaření prostřednictvím obecního úřadu, kterému byla věnována hlubší pozornost v kapitole 1.4.3 a k němuž se váže většina v práci uvedených postupů.

<sup>169</sup> Patříčný, V.: Majetkové poměry zájmových sdružení obcí. In Obec a finance 2/2000. Dostupné z <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=47865>>, upraveno.

výhody je možné vyčíslit úplné náklady zajišťovaných služeb a rozhodování je relativně rychlé. Nejvýznamnějšími nedostatky jsou problém dozoru, který není dán přímou odpovědností, kdy na jedné straně je pro obec obtížné kontrolovat veškeré rozhodování řízeného subjektu, přičemž na druhé straně je tomuto subjektu umožněno skrývat se za nadřízený orgán za účelem unikání vlastní odpovědnosti (za kvalitu zajišťovaných služeb, ale také za vyrovnaný management, který v konečném výsledku garantuje obec). Hospodaření obecního podniku nebo instituce často postrádá transparentnost (neřídí se standardními postupy rozhodování volených zástupců, zároveň využívá hospodářský monopol).

Formám řízení ve veřejném sektoru se věnovala Strecková, která na základě míry centralizace a míry decentralizace rozhodovacích kompetencí v centru rozlišuje **přímou direktivní formu, přímou nedirektivní formu a nepřímou nedirektivní formu**<sup>170</sup>. U přímé direktivní formy uvádí jako negativa vysokou informační náročnost vertikálního charakteru, těžkopádnost a malá adaptabilita systému, minimalizace tvůrčí iniciativy lidí. Významnou předností je v případě kvalifikovaného uplatnění schopnost rychle a účinně splnit náročné úkoly. Přednosti této formy se uplatňují tím více, čím více jde o řešení věcných a technických problémů. U přímé nedirektivní formy Strecková konstatuje pouze pozitivní charakteristiky a to zejména schopnost dlouhodobě integrovat zájmy v řízeném subjektu tak, aby bylo dosaženo hlavních cílů celého systému, možnost rozvinout i horizontální informační vazby a prostor pro tvůrčí iniciativu. Možnými úskalími jsou chyby ve formulaci poslání a chyby v konstrukci motivačních nástrojů. Nepřímá forma řízení má obdobná úskalí, nicméně dopad chyb se dle Streckové dotýká pouze „pseudo“ řídicího centra. Obecně se účinnost každé uvedené formy odvíjí od konstelace faktorů jako jsou úkoly jí svěřené, vztah s nadřízeným subjektem, kvalifikace pracovníků apod.

Samosprávě je při řízení vlastní přímá nedirektivní forma kombinovaná i s prvky nepřímé formy řízení všude tam, kde se nejedná o řízení institucí, ale o ovlivňování chování občanů. V případě forem správy majetku lze potvrdit uvedené, kdy obec v případě většiny organizací využívá přímé nedirektivní formy.

### **3.4.1 Hospodaření veřejnoprávního subjektu řízeného obcí**

K hospodaření s majetkem obce nejčastěji zřizují organizační složky a příspěvkové organizace<sup>171</sup>. Dle § 2 odst. 4 písm. g) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky obce zapisují do katastru k nemovitostem evidovaným v katastru oprávnění organizace zřízené obcí nebo městskou částí hlavního města Prahy nebo statutárního města hospodařit s majetkem obce.

---

<sup>170</sup> Strecková, Y.: K některým teoretickým aspektům řízení ve veřejném sektoru. In Sborník prací ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity v Brně 1/97. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997, s. 9-16.

<sup>171</sup> Teoreticky to mohou být i např. veřejné výzkumné instituce, školské právnické osoby apod., nicméně v případě malých obcí nejde o příliš pravděpodobnou situaci.

### **Organizační složky obce**

V souvislosti s organizačními složkami je třeba uvést, že jejich existence se pojí téměř výhradně k velkým obcím. Organizační složka obce<sup>172</sup> (dále OS) hospodaří jménem svého zřizovatele a není ani samostatnou právnickou osobou ani účetní jednotkou. O vzniku organizační složky vydá zřizovatel zřizovací listinu, která musí obsahovat příslušné náležitosti, jež jsou uvedeny v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. OS nemají právní subjektivitu. OS jsou napojené na rozpočet zřizovatele všemi svými příjmy a výdaji (jejich rozpočet je součástí rozpočtu obce).

Zákon doporučuje tuto formu hospodaření pro takové činnosti, které nevyžadují velký počet zaměstnanců, nepotřebují složité a rozsáhlé strojní nebo jiné technické vybavení, nejsou vnitřně odvětvově či jinak organizačně členěné a nevstupují do složitých ekonomických nebo právních vztahů. Obec má ve svém rozpočtu obsaženy veškeré příjmy a výdaje svých organizačních složek. Rozpočet organizační složky je součástí rozpočtu jejího zřizovatele. Organizační složka je povinna dbát, aby dosahovala příjmů stanovených rozpočtem a plnila určené úkoly nejhospodárnějším způsobem. Obec dává oprávnění k dispozicím s rozpočtem organizační složky jednak svému úřadu, jednak také podle potřeby odpovědnému vedoucímu organizační složky. Při dělbě těchto oprávnění vychází z místních podmínek činnosti organizační složky, s přihlédnutím k povaze úkolů, které prostřednictvím své organizační složky zabezpečuje. Na organizační složku přenáší zřizovatel oprávnění disponovat jen s takovými peněžními prostředky, které souvisejí s její běžnou, pravidelnou činností, již je nutné zabezpečovat operativně. Tyto prostředky poskytuje zřizovatel organizační složce formou provozní zálohy v hotovosti nebo zřízením běžného účtu u banky. Peněžní průběh svého hospodaření vede organizační složka v peněžním deníku v plném členění podle rozpočtové skladby. Údaje z peněžního deníku se převádějí do rozpočtu příjmů a výdajů zřizovatele, a to v jím stanoveném termínu, nejméně však měsíčně a nejpozději před koncem roku. Nevyčerpanou zálohu je organizační složka povinna vrátit zřizovateli v jím stanoveném termínu, nejpozději před koncem roku. Zřizovatel kontroluje hospodaření se svěřeným majetkem a s peněžními prostředky organizační složky.

### **Příspěvkové organizace obce**

Příspěvková organizace obce (PO) hospodaří podle vlastního rozpočtu a nejsou-li plně finančně soběstačné, získávají z rozpočtu obce příspěvek na financování běžných potřeb a zajištění provozu a dále investiční dotace ze státního rozpočtu nebo rozpočtu kraje. Obec poskytuje příspěvek na provoz své příspěvkové organizaci zpravidla v návaznosti na výkony nebo jiná kritéria jejích potřeb. PO mají vlastní právní subjektivitu. Obec může PO poskytnout jako dočasné krytí jejích potřeb návratnou finanční výpomoc. PO jsou tedy napojené na rozpočet zřizovatele saldem (zpravidla příspěvkem z rozpočtu, někdy ale také odvodem do rozpočtu zřizovatele - v případě zisku). Mezi další příjmy PO patří např. dary a

---

<sup>172</sup> Organizační složky se po roce 2000 transformovaly z dřívějších tzv. rozpočtových organizací.

peněžní prostředky z fondů PO. Případný zisk PO z doplňkové činnosti, může PO použít jen ve prospěch své hlavní činnosti. Jiné využití těchto finančních prostředků lze jen se svolením obce. Peněžní zůstatky těchto fondů se převádí do následujícího roku. Jedná se o rezervní fond, investiční fond, fond odměn a fond kulturních a sociálních potřeb. Financování vzdělávacích organizací obcí zahrnuje např. opravy v budovách škol, zajištění akcí pro žáky a studenty (platy zaměstnanců škol ale vydává stát z kapitoly ministerstva školství, posílá je krajům a ty je dále rozdělují).

Investiční fond příspěvkové organizace slouží k financování jejích investičních potřeb, tzn. k financování dalšího rozvoje PO, tzn. i k pořízování dlouhodobého hmotného majetku. Investiční fond PO tvoří z odpisů hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku na základě zřizovatelem schváleného odpisového plánu, z investičních dotací z rozpočtu zřizovatele, z případných investičních příspěvků ze státních fondů, z výnosů z prodeje dlouhodobého hmotného majetku, pokud k prodeji dá zřizovatel souhlas, z účelových investičních darů a příspěvků od jiných subjektů, případně i z převodů z rezervního fondu, a to ve výši povolené zřizovatelem.

Rozpočet zřizovatele zprostředkovává vztah příspěvkové organizace ke státnímu rozpočtu, jde-li o PO obce, též k rozpočtu kraje. Zřizovatel provádí kontrolu hospodaření příspěvkové organizace. Příspěvková organizace je oprávněna uzavírat smlouvy o půjčce nebo o úvěru jen po předchozím souhlasu zřizovatele. Příspěvková organizace je oprávněna přijímat na sebe závazek ručitele jen na základě předchozího souhlasu zřizovatele, a to jen jde-li o ručení za dlužníka, jímž je zřizovatel nebo jím zřízená či založená právnická osoba. Příspěvková organizace může pořízovat věci nákupem na splátky nebo smlouvou o nájmu s právem koupě jen po předchozím souhlasu zřizovatele. Příspěvková organizace není oprávněna nakupovat akcie či jiné cenné papíry. Přijímat je jako protihodnotu za své pohledávky vůči jiným subjektům je oprávněna jen se souhlasem zřizovatele. Příspěvková organizace není oprávněna poskytovat dary jiným subjektům, s výjimkou obvyklých peněžitých nebo věcných darů svým zaměstnancům a jiným osobám ze svého fondu kulturních a sociálních potřeb.

Obce zřizují příspěvkové organizace pro takové činnosti ve své působnosti, které jsou zpravidla neziskové a jejichž rozsah, struktura a složitost vyžadují samostatnou právní subjektivitu. Zřizovatel vydá o vzniku příspěvkové organizace zřizovací listinu, která obsahuje náležitosti vymezené zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Příspěvková organizace se zapisuje do obchodního rejstříku, návrh na zápis podává zřizovatel. Danou skutečnost včetně následných změn je také povinen do 15 dnů oznámit Ústřednímu věstníku ČR.<sup>173</sup>

Majetek obce vyčleněný příspěvkové organizaci zůstává součástí rozvahy obce. Obec do tohoto majetku často investuje a nezřídka provádí i běžnou údržbu. Jak vyplývá z předchozího, tak vedle tohoto svěřeného majetku má PO též vlastní majetek získaný vlastní

---

<sup>173</sup> Podrobněji k problematice organizačních složek a příspěvkových organizací obce viz WB-31-04: Management regionálního rozvoje na úrovni krajů a obcí s rozšířenou působností, Aktivita 5.8 Organizační složky a příspěvkové organizace. Dostupné z <<http://www.smocr.cz/data/files/cinnost-regionalni-rozvoj/a5-8.pdf>>.

činností či dary (může jít i o dary od obce). K majetku obecních PO a k jejich dispozičním právům proběhla rovněž diskuze v rámci Svazu měst a obcí ČR

### **3.4.2 Hospodaření veřejnoprávního subjektu zřizovaného více obcemi**

Obce mohou vytvářet k plnění některých společných aktivit dobrovolné svazky obcí jako veřejnoprávní subjekty tvořené pouze obcemi a obcemi kontrolované. Dle § 50 odst. 1 zákona o obcích mohou být předmětem činnosti svazku obcí zejména úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, cestovního ruchu a péče o zvířata, dále o zabezpečování čistoty obce, správy veřejné zeleně a veřejného osvětlení, shromažďování a odvozu komunálních odpadů a jejich nezávadného zpracování, využití nebo zneškodnění, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod, zavádění, rozšiřování a zdokonalování inženýrských sítí a systému veřejné osobní dopravy k zajištění dopravní obslužnosti daného území, úkoly v oblasti ochrany ovzduší, úkoly související se zabezpečováním přestavby vytápění nebo ohřevu vody tuhými palivy na využití ekologicky výhodnějších zdrojů tepelné energie v obytných a jiných objektech ve vlastnictví obcí, provoz lomů, pískoven a zařízení sloužících k těžbě a úpravě nerostných surovin. Zákon o obcích ve výčtu hlavních oblastí činnosti svazků (§ 50f) uvádí i „správu majetku obcí, zejména místních komunikací, lesů, domovního a bytového fondu, sportovních, kulturních zařízení a dalších zařízení spravovaných obcemi“. Společné hospodaření s vybranými skupinami majetku (v praxi zejména správa lesů) vede jednak k provozním úsporám jednotlivých obcí, jednak lze ke správě velkého objemu majetku zřídit kvalifikovaný aparát a dosáhnout tak vyšší kvality péče o majetek, případně i vyšších zisků. Společná správa obecního majetku je tedy dobře viditelným příkladem pozitivních efektů spolupráce.

Svazek obcí je právnickou osobou a hospodaří s majetkem, který ze svého vlastního majetku vložily do svazku jeho členské obce podle stanov svazku obcí a dále s majetkem, který získal svou činností. Majetek vložený do hospodaření svazku zůstává ve vlastnictví dané obce. Orgány svazku s ním mohou nakládat jen v souladu s majetkovými právy, které na ně členská obec přenesla. Svazek sestavuje svůj rozpočet a hospodaří podle něj. Návrh rozpočtu musí být vhodným způsobem zveřejněn v obcích, které jsou jeho členy, nejméně po dobu 15 dnů před projednáním v orgánu svazku, aby se k němu mohli občané obcí, které svazek vytvořily, vyjádřit. Stejně jako obec vyúčtuje výsledky svého hospodaření po skončení rozpočtového roku. Svazek dá přezkoumat auditorem hospodaření svazku za uplynulý kalendářní rok. Finanční systém svazku v zásadě funguje v podobném režimu, jako je tomu u obcí. Obdobně jako obce mohou i svazky obcí zakládat příspěvkové organizace či školské právnické osoby.

Pro pochopení současné situace je vhodné představit formování současné podoby meziobecní spolupráce a jejich majetkových dispozic. Možnost vytvoření dobrovolných svazků obcí je obsažena až od roku 1992, kdy bylo umožněno novelou zákona o obcích č. 302/1992 Sb. (§ 20a až 20d). Předmětem činnosti však mohly být pouze taxativně vymezené pravomoci: úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví a kultury (s výjimkou výkonu státní správy);

správa, údržba a provozování zařízení sloužících k uspokojování potřeb občanů, jsou-li ve vlastnictví obce; čistota obce, odvoz domovních odpadů a jejich nezávadná likvidace, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod.<sup>174</sup> Postavení svazků, jejich vznik a zánik byl upraven zákonem č. 40/1964 Sb., občanským zákoníkem (§ 20f a následující). Na svazek obcí mohla obec převést svůj majetek včetně finančních prostředků jen v rozsahu, který sloužil k vykonávání činností na svazek přenesených. Tento převedený majetek byl vyňat z vlastnictví obce a stal se nedílným vlastnictvím celého svazku. Zákon o obcích dále stanovil pravidla pro rozpočet a hospodaření svazku včetně vedení účetnictví.

Nový zákon o obcích č. 128/2000 Sb. vymezuje předmět činnosti svazku mnohem podrobněji než v původní úpravě a již nikoliv taxativně, ale pouze demonstrativně. Svazky obcí, které byly v době nabytí účinnosti nového zákona dobrovolnými svazky obcí, zůstaly těmito svazky i podle nové právní úpravy. Zájmová sdružení právnických osob založená pouze obcemi podle občanského zákoníku (§ 20f a následující), která do 31. prosince 2001 splnila podmínky uvedené v novém zákoně o obcích (§ 50, § 51) se stala dobrovolným svazkem obcí.<sup>175</sup> V souvislosti se zákonem 128/2000 Sb. dochází ke změně přístupu k majetkovým vkladům obcí. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů od 1. 1. 2001 stanoví, že svazek hospodaří s majetkem, který ze svého vlastního majetku vložily do svazku obcí jeho členské obce, a dále s majetkem, který získal svou vlastní činností. Majetek vložený obcí do hospodaření svazku obcí zůstává ve vlastnictví obce. Vložený majetek musí být uveden v příloze smlouvy o vytvoření svazku, stejně jako způsob rozdělování zisku a podílů členů na úhradě ztráty i podmínky majetkového vypořádání pro případ vystoupení ze svazku.

Svazky obcí vzniklé do 31. 12. 2000 tedy mohou hospodařit majetkem nabytým:

- svým vlastním hospodařením před 31.12.2000,
- vkladem členských obcí po 31. 12. 2000
- na základě privatizačního projektu<sup>176</sup>,
- darem případně dědictvím
- a svou vlastní činností po 31. 12. 2000.

Lze tedy říci, že svazek obcí od 1. 1. 2001 hospodaří jednak s majetkem ve svém vlastnictví, jednak s majetkem do svazku vloženým jeho členskými obcemi, který zůstává i nadále ve vlastnictví těchto obcí<sup>177</sup>. S majetkem vloženým obcemi do hospodaření svazku obcí mohou orgány svazku obcí nakládat jen v souladu s majetkovými právy, které na ně členská obec přenesla podle stanov svazku obcí. Majetková práva k vlastnímu majetku obcí, která jsou vyhrazena obecnímu zastupitelstvu, nelze převést na orgány svazku obcí.

---

<sup>174</sup> § 14 odst. 1 písm. n), p), r) zákona č. 410/1992 Sb., o obcích.

<sup>175</sup> Podle Sabová, H.: Svazky obcí a jejich majetek (Majetkové problémy hospodaření svazků obcí). In *Obec a Finance* 1/2002. Dostupné z <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=259761>>.

<sup>176</sup> Existují případy, kdy byl rozhodnutím o privatizaci převeden majetek státu bezúplatně na zájmová sdružení právnických osob, jehož členy jsou pouze obce. Majetek těchto sdružení tvořen pouze vkladem Fondu národního majetku, je nedělitelný a zůstává ve vlastnictví sdružení po celou dobu jeho trvání.

<sup>177</sup> § 38 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Pro srovnání lze uvést, že v případě zájmových sdružení právnických osob je dána plná způsobilost vlastnit majetek (§ 20i odst. 1 občanského zákoníku: „Sdružení je právnickou osobou, jež odpovídá svým majetkem za nesplnění svých povinností“). Využití svazku obcí pro správu obecního majetku proto skýtá ekonomické výhody při uchování vlastnictví majetku obce.

V souvislosti s meziobecní spoluprací je vhodné uvést i zamýšlenou formu tzv. **společenství obcí**. Hlavní odlišností společenství obcí od dobrovolných svazků obcí mělo být v možnosti vykonávat nejen úkony spadající do samostatné působnosti, ale také některé delegované přenesené působnosti z důvodu racionalizace jejich výkonu. Návrh Ministerstva vnitra stanovil i konkrétní činnosti, z nichž by si společenství obcí muselo vybrat ty, jejichž výkon bude pro společenství závazný. Tyto byly podobné jako u svazků obcí (dopravní obslužnost, školství, odpadové hospodářství, sociální a zdravotnické služby atd.). Dále taxativně vyjmenovával činnosti, které nebudou moci obce svěřit pro výkon společenství. Jsou to zejména činnosti týkající se organizačního zabezpečení chodu obce a územního plánování.

Jednou ze základních tezí návrhu bylo finanční zvýhodnění obcí, které se dobrovolně dohodnou na tom, že výše uvedené kompetence budou vykonávat společně. Výše finančního příspěvku se měla odvíjet od výše podílu jednotlivých obcí na rozpočtovém určení daní. Tento finanční příspěvek mohl motivovat především malé obce k zapojení se do spolupráce. Návrh ministerstva vnitra byl převeden do legislativní předlohy, nepodařilo se však vyřešit otázku finančních prostředků k ekonomické motivaci, tj. finančního zvýhodnění spolupracujících obcí<sup>178</sup>, a návrh byl zamítnut. V majetkové oblasti by hospodaření společenství obcí mohlo vést k mnohým úsporám a i ke snížení majetkových nároků jednotlivých obcí.

### **3.4.3 Hospodaření soukromoprávního subjektu**

Hospodaření soukromoprávního subjektu může být cestou jak využít silných stránek soukromého sektoru, ať již ziskového či neziskového. Otázkou zůstává vazba mezi obcí a daným subjektem, kdy existuje široká škála variací od soukromoprávního subjektu přímo kontrolovaného obcí až po subjekty značně nezávislé. Můžeme se tak dostat od subjektů nakládajících s majetkem obce k subjektům, které pomocí svého majetku zajišťují pro obec určité veřejné statky. Obecní majetek vložený do soukromoprávního subjektu se stává jeho vlastnictvím a obecní vlastnictví je transformováno z konkrétních majetkových oprávnění do majetkového podílu. Klíčovým faktorem je taková výše majetkového podílu či právní nástroje umožňující obci dostatečnou kontrolu nad využíváním majetku. V případě soukromoprávního subjektu se také často správa majetku posouvá do roviny podnikání s majetkem.

Obec mohou zakládat obchodní společnosti (akciovou společnost a společnost s ručením omezeným) či neziskové organizace (např. obecně prospěšná společnost). Obec nemusí být

---

<sup>178</sup> Pokud by společenství obcí získala částku z rozpočtového určení daní, tak by se snížil objem prostředků, které by se rozdělovaly obcím přímo.



jediným zakladatelem, ale může být jedním z podílníků či spoluzakladatelů. Rozhodnutí o zabezpečení konkrétního veřejného statku či veřejných služeb vlastní činnosti obce nebo využití jiných ekonomicko-právních forem organizací závisí na samostatném rozhodnutí obce, resp. zastupitelstva. Podle toho, kterou možnost či variantu bude zastupitelstvo pokládat v daném případě za efektivnější. Výjimku představují některé segmenty veřejného sektoru, kde je organizačně-právní forma určena zákonem (např. školství).

V případě hospodaření soukromé právnické osoby kontrolované obcí (např. akciové společnosti s kontrolní účastí obce) existuje řada omezení daných směrnicemi Evropských společenství za účelem dodržování zásad volné soutěže, která je často obcemi nerespektována. V právním smyslu mohou existovat pochybnosti, zda akciová společnost, kde pouze obec vlastní akcie (nebo má kontrolní balík akcií) může být nadána řízením zajišťování služeb v zastoupení obce, takto nejsou brány na zřetel nejen zásady správního práva (existující pro zajištění obecných zájmů, byť na úkor rychlosti rozhodování a určité ztráty hospodářské efektivity), ale také pravidla volné soutěže (existující z důvodů zaručení hospodářské efektivity a rychlého rozhodování na úkor obecných veřejných zájmů).

V kategorii soukromoprávních subjektů spojených s částí obecního majetku můžeme uvést také tzv. **partnerství veřejného a soukromého sektoru** (Public Private Partnership, PPP)<sup>179</sup>. Tento pojem se využívá pro označení spolupráce veřejného a soukromého sektoru, která vzniká za účelem využití zdrojů a schopností soukromého sektoru při zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Jedním ze dvou typových možností PPP je případ, kdy obec, kraj, region, stát nebo jiná veřejná instituce založí spolu se soukromou právnickou, resp. fyzickou, osobou samostatnou společnost (tzv. společnost pro zvláštní účel – Special Purpose Vehicle)<sup>180</sup>. Tato společnost realizuje vybraný projekt a za provedenou investici získá dlouhodobé povolení na provozování služby, tzv. koncesi, tj. úřední povolení opravňující danou společnost ke zřízení nebo provozování určité činnosti, např. poskytování dodávek energie, tepla, dopravní obsluhy, zdravotních, vzdělávacích či jiných služeb. Z poplatků za tyto služby se splácejí úvěry, provozní náklady a generují výnosy. Při založení společného podniku obvykle soukromý sektor vloží základní kapitál, veřejný sektor přispívá nepeněžitým vkladem, zejména nemovitým majetkem (pozemky, budovy, inženýrské sítě, dopravní infrastruktura apod.), zbývající kapitál pochází z cizích zdrojů, které si „společnost“ vypůjčí.

Základní legislativní prostředí pro vznik této formy spolupráce je tvořeno zákonem č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení a zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Samostatnou skupinou subjektů využívajících obecní majetek jsou nezávislé organizace, na které obec deleguje určité veřejné služby či obecně prospěšné činnosti, resp. podpoří jejich

---

<sup>179</sup> Zde je třeba zdůraznit, že většina běžné spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem nespadá pod pojem PPP, který je spojen se zajištěním veřejných statků, s koncesemi a společnými projekty.

<sup>180</sup> Blažek, J.: *Financování investic v podmínkách regionů*, In *Interakce ekonomie, managementu a práva při rozvoji regionů*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 8-9

aktivity v oblastech veřejného zájmu. Obvyklými formami podpory je poskytnutí finančních prostředků a propůjčení potřebných majetkových složek. Hospodaření nezávislým subjektem může mít dle Widemannnové<sup>181</sup> následující formy:

- hospodaření prostřednictvím soukromé společnosti (např. v případě údržby obytných domů a kulturních zařízení; rovněž tak zejména případů využívání majetku pro podnikatelské aktivity);
- hospodaření prostřednictvím veřejné korporace (např. v Itálii a Francii je management bytového fondu svěřen veřejným korporacím obecním nebo složeným z několika obcí);
- hospodaření prostřednictvím neziskových subjektů jako jsou sdružení, nadace, nevládní organizace atd. (např. správa bytového fondu v Nizozemí, management kulturních zařízení v Itálii či Nizozemí);
- hospodaření prostřednictvím subjektů, ve kterých obec, soukromé neziskové společnosti a/nebo uživatelé jsou víceméně rovně zastoupeni<sup>182</sup> (případy, kde je hospodaření realizováno prostřednictvím organizované reprezentace uživatelů lze např. nalézt ve Skandinávii a Itálii).

V případě hospodaření s obecním majetkem formou soukromoprávního subjektu je praxe značně bohatá. Jednotlivé právní formy a jejich specifické aplikace oscilují mezi silnou vazbou s obcí a pouze nepřímým propojením. Výhodou může být efektivnější dosažení cílů v dané oblasti veřejných statků, nicméně existuje vždy riziko zneužití či netransparentnosti daných zdrojů, proto v případě obecního majetkového vkladu nesmí být opominuty dostatečné kontrolní mechanismy ať již ekonomické, tak právní.

### **3.5 KONTROLA MAJETKOVÉHO HOSPODAŘENÍ**

Veřejná kontrola je jedním z atributů veřejného sektoru. Vzhledem k tomu, že procesy veřejné volby a alokace finančních prostředků veřejných rozpočtů neobsahují prvky samokontroly, jak je tomu v případě tržního prostředí (působení konkurence a tržní ceny), je nezbytný účinný kontrolní systém. Kontrola je jedna z nezbytných součástí řízení a spočívá v ověřování skutečných stavů a procesů se stavy a procesy žádoucími. **Kontrola** může být definována jako „**zkoumání, dozor, dohled prováděné za tím účelem, aby určitá činnost byla vykonávána podle předem stanovených předpokladů a kritérií.** Potřeba koordinované kontrolní činnosti, jejího metodického vedení a institucionálního zastřešení je kategorickým požadavkem pro cílevědomé chování jakkoli organizované soustavy“.<sup>183</sup> Rektořík a

---

<sup>181</sup> Widemannová, M.: Hospodaření s obecním majetkem. In *Obec a finance* č. 5/1999, s. 47.

<sup>182</sup> Tento typ hospodaření může zajistit úzkou vazbu s veřejností jako uživatelem, nicméně zde existuje riziko určitého nedostatku transparentnosti, která není nikdy u aktivit veřejnoprávního charakteru žádoucí. Tento případ lze při právním rozlišení mezi orgánem veřejné správy (který vlastní nebo hospodaří s majetkem) a občanem-uživatelem, uvést jako příklad politicko-vědního konceptu „veřejného majetku“ aplikovaného na obecní majetek.

<sup>183</sup> Prokúpková, D., Steidlová, J., Kotrba, R.: *Přezkoumání hospodaření obcí*. Hradec Králové: E.I.A. Ekonomická a informační agentura, 1999, s. 9.

Šelešovský<sup>184</sup> rozlišují šest základních pojetí kontroly: informační, regulační, institucionální, represivní, motivační a výchovné. U všech pojetí je důležité vybudování zpětné vazby a případně i vazby „dopředné“ (preventivní) potřebné pro dosažení rovnováhy mezi skutečným a žádoucím stavem. Pro systematizované uchopení kontrolních procesů ve veřejné správě lze užít pojem řídicí kontrola. Řídicí kontrola je „souhrn organizovaných, formalizovaných a stálých nástrojů (procesů), které byly vybrány a zavedeny do užívání vedoucími zaměstnanci na všech úrovních řízení za účelem dosažení stanovených cílů orgánu veřejné správy a minimalizace výskytu rizika.“<sup>185</sup> Jedním z hlavních cílů řízené kontroly ve veřejné správě je ochrana majetku, kde musí řídicí kontrola „zajišťovat řádné hospodaření a nakládání s majetkem (mimo jiné též uchování majetku před poškozením, zničením, ztrátou, odcizením nebo zneužitím). Opatření se musí týkat jak vnitřního zabezpečení jednotlivých operací s majetkem, tak i vnějšího zabezpečení majetku vůči třetím osobám (jde o ochranu práv orgánu veřejné správy).“<sup>186</sup>

Problematika kontroly ve veřejné správě je složitým a rozsáhlým tématem. V následujícím textu budou proto zmíněny pouze vybrané součásti kontroly hospodaření obcí, pro podrobnější úpravu lze odkázat na rozsáhlou literaturu. Podle vztahu kontroly k objektu kontroly rozlišujeme **kontrolu vnitřní a vnější**, tento vztah však nemusí být vždy zcela jednoznačný. V nejobecnější rovině řadíme mezi vnitřní kontrolu ve veřejné správě kontrolu vnitřní, která je zajišťována převážně dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a členěna na veřejnosprávní kontrolu a vnitřní kontrolní systém, a kontrolu vnější, tj. zcela nezávislou, kam řadíme přezkoumání hospodaření a finanční audit.

V rámci finanční kontroly můžeme označit jako z hlediska subjektu přímo nakládajícího s danými finančními prostředky relativně vnější kontrolu veřejnoprávní. Automatickým pilířem finanční kontroly je **vnitřní kontrolní systém**, který realizuje subjekt kontroly, který je součástí kontrolovaného systému. Může jít i o kontrolu, při které se působnost kontrolních orgánů vztahuje na jim podřízené a jimi založené nebo zřízené právnické osoby nebo organizační jednotky. Vnitřní kontrolní systém je tvořen řídicí (manažerskou) kontrolou zajišťovanou odpovědnými vedoucími zaměstnanci (příkazce, správce rozpočtu, účetní) jako součástí vnitřního řízení orgánu veřejné správy a interním auditem, kterým rozumíme organizačně oddělené a funkčně nezávislé přezkoumávání a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti řídicí kontroly, včetně prověřování správnosti vybraných operací.

**Veřejnosprávní kontrolou** rozumíme kontrolu realizovanou orgány veřejné správy nad svými organizačními složkami, příspěvkovými organizacemi, u příjemců dotací či jiných veřejných prostředků (např. Ministerstvo financí, správci kapitol, kraje, obce) a týká se zejména vynakládání veřejných výdajů kontrolovanými subjekty. Kontrolní mechanismy ve veřejné správě vychází ze zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.

---

<sup>184</sup> Rektořík, J., Šelešovský, J. a kol.: Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru. Praha: Ekopress, 2003, s. 24-25.

<sup>185</sup> Metodická příručka pro výkon řídicí kontroly v orgánech veřejné správy, MF ČR, s. 5. Dostupné z <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Methodicka\\_priruckaCHJ17\\_pdf.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Methodicka_priruckaCHJ17_pdf.pdf)>.

<sup>186</sup> Tamtéž, s. 5

V majetkové oblasti můžeme rozlišit kontrolu „legálnosti“ nakládání s obecním majetkem, kdy jde o prověření procesní stránky majetkového hospodaření, a kontrolu ekonomickou, kdy v popředí stojí otázka hospodárnosti. **Přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků** realizované na základě zákona 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí do jisté míry zahrnuje obě tyto dimenze. Dle § 42 zákona obec požádá o přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok příslušný krajský úřad, anebo zadá přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti. Nepožádá-li obec o přezkoumání svého hospodaření příslušný krajský úřad, ani nezadá přezkoumání auditorovi, přezkoumá hospodaření obce příslušný krajský úřad.

Dle ustanovení v § 15 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů jsou územní samosprávné celky povinny provádět systematickou, pravidelnou a úplnou kontrolu hospodaření u sebe, ale i u svých organizací (dle výkladu finančních kontrolorů ministerstva financí nejméně dvakrát ročně). Tato povinnost se vztahuje i na obchodní společnosti.

**Předmětem přezkoumání** jsou údaje o ročním hospodaření územního celku, tvořící součást závěrečného účtu podle zvláštního právního předpisu<sup>187</sup>, a to:

- a) plnění příjmů a výdajů rozpočtu včetně peněžních operací, týkajících se rozpočtových prostředků,
- b) finanční operace, týkající se tvorby a použití peněžních fondů,
- c) náklady a výnosy podnikatelské činnosti územního celku,
- d) peněžní operace, týkající se sdružených prostředků vynakládaných na základě smlouvy mezi dvěma nebo více územními celky, anebo na základě smlouvy s jinými právníckými nebo fyzickými osobami,
- e) finanční operace, týkající se cizích zdrojů ve smyslu právních předpisů o účetnictví,
- f) hospodaření a nakládání s prostředky poskytnutými z Národního fondu a s dalšími prostředky ze zahraničí poskytnutými na základě mezinárodních smluv,
- g) vyúčtování a vypořádání finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, k rozpočtům krajů, k rozpočtům obcí, k jiným rozpočtům, ke státním fondům a k dalším osobám.

Předmětem přezkoumání je dále řada procesů přímo spojených s obecním majetkem

- a) nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku,
- b) nakládání a hospodaření s majetkem státu, s nímž hospodaří územní celek,
- c) zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, s výjimkou úkonů a postupů přezkoumaných orgánem dohledu podle zvláštního právního předpisu,
- d) stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi,

---

<sup>187</sup> § 17 odst. 2 a 3 zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

- e) ručení za závazky fyzických a právnických osob,
- f) zastavování movitých a nemovitých věcí ve prospěch třetích osob,
- g) zřizování věcných břemen k majetku územního celku,
- h) účetnictví vedené územním celkem.

Osnova pro provádění přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků je uvedena v příloze 8. Je zjevné, že majetkovému hospodaření je věnována značná pozornost. Majetkové souvislosti se prolínají de facto celým přezkoumáním.

Hospodaření obce se ověřuje z hlediska dodržování povinností stanovených zvláštními právními předpisy, zejména předpisy o finančním hospodaření územních celků, o hospodaření s jejich majetkem, o účetnictví a o odměňování, souladu hospodaření s finančními prostředky ve srovnání s rozpočtem, dodržení účelu poskytnuté dotace nebo návratné finanční výpomoci a podmínek jejich použití, věcné a formální správnosti dokladů o přezkoumávaných operacích. Do auditorských zpráv se původně měly uvádět i závěry (názor) auditora, zda obec nakládá se svým majetkem hospodárně, což však parlamentem neprošlo<sup>188</sup>. Do zákona č. 128/2000 Sb., o obcích se však dostalo omezení ručitelských práv za soukromé závazky pod sankcí absolutní neplatnosti.

V případě majetkového hospodaření nabývá vedle odborné (profesionální) kontroly na významu i kontrola laická (občanská), protože řada kroků spojených s majetkovými změnami je do jisté míry zjevná a tudíž upozornění v případě nejasností na možné pochybení může být ze strany občanů obce prvním impulzem pro kontrolu profesionální. Transparentnost hospodaření obce je nutnou podmínkou pro to, aby obyvatelé měli kontrolu jak se nakládá se společnými prostředky<sup>189</sup>. Dle právní úpravy hospodaření s majetkem obcí v § 38 zákona o obcích (účelné a hospodárné využití majetku) neexistují sankce postihující nehospodárně nakládání s majetkem (oproti zákonu č. 250/2000 Sb., kde sankce jsou). Jedinou „kontrolu“ v tomto smyslu provádějí občané-voliči a sankce mohou mít podobu politickou.

Součástí institucionálního zabezpečení kontroly obecního hospodaření jsou **finanční a kontrolní výbory** obce. Výbory obecně dle § 117 zákona o obcích zřizuje zastupitelstvo jako své iniciativní a kontrolní orgány, přičemž zřízení finančního a kontrolního výboru je povinné. Finanční výbor provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce, případně plní další úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce. Kontrolní výbor kontroluje plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena, kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti, případně plní další kontrolní úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce. O provedené kontrole výbor pořídí zápis, který obsahuje, co bylo kontrolováno, jaké nedostatky byly zjištěny a návrhy opatření směřující k odstranění nedostatků.

---

<sup>188</sup> Zápis ze semináře Finanční hospodaření územních samosprávných celků pořádaný odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra a odborem financování územních rozpočtů Ministerstva financí dne 24. května 2007, s. 16 (lektor Ing. Rudolf Kotrba). Dostupné z <[http://www.mvcr.cz/sprava/mistni/dokumenty/seminar\\_mf\\_def\\_ods.pdf](http://www.mvcr.cz/sprava/mistni/dokumenty/seminar_mf_def_ods.pdf)>.

<sup>189</sup> Podrobněji viz § 38-45 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

V případě veřejnoprávní kontroly obcí plní kontrolní funkci krajské úřady v rámci přenesené působnosti. Prověřují pouze skutečnosti rozhodné pro poskytnutí prostředků ze státního rozpočtu a obdobných zdrojů, využití těchto prostředků a soulad s právními předpisy. Tato kontrola má úzkou vazbu s majetkovými činnostmi obce, protože klíčové investice obcí jsou obvykle financovány díky dotačním prostředkům. V oblasti kontroly využití státních dotací a prostředků z fondů EU může obec kontrolovat i Nejvyšší kontrolní úřad, který jinak nemůže provádět kontrolu samosprávné činnosti obcí.

### **3.6 VAZBY MAJETKU S ROZPOČTOVÝM HOSPODAŘENÍM**

Majetkové hospodaření je úzce spojeno s finančním, resp. rozpočtovým, hospodařením. Obecně vzato můžeme rozlišit z hlediska ekonomických dopadů rozlišit **dva věcné aspekty majetkového hospodaření**:

- aspekt užitné hodnoty majetku ve vztahu k požadavkům obce,
- aspekt finančních operací souvisejících přímo či nepřímo s majetkem obce.

Z toho vyplývá nutnost posuzovat jednotlivé majetkové změny s ohledem na širší ekonomický rámec obce a zejména zohlednit krátkodobé i dlouhodobé dopady do rozpočtového hospodaření. Náklady na údržbu majetku jsou součástí finančního rozpočtu. Opomíjení nutné údržby majetku a nákladů na běžný provoz zkresluje obraz obce. Ačkoliv jsou obce schopné zjistit příjmy ze svého majetku, uvědomění si potencionálních příjmů není zcela obvyklé. Financování majetku zůstává nspecifikováno a v souladu se zásadou společného obecního rozpočtu je příjem z majetku přímo do rozpočtu začleněn. Takto daný příjem nemůže být účelově využit. Tento systém rovněž nedovoluje hodnotit majetkové hospodaření obce obdobným způsobem jako u jiných obecních služeb. Moderní informační technologie umožňuje založit klasifikaci obecních koupí (výdajů) podle jejich povahy a využití a klasifikaci příjmů podle zdrojů (plátce) a podle forem plateb. Odpovědnost za hospodaření s obecním majetkem je účelné rozdělit podle jeho věcného určení a využití. Funkční systém finančního hospodaření eliminuje problémy ověřování dluhů pocházejících od uživatelů obecního majetku. Používání administrativních systémů ztěžuje možnost navrácení pohledávek. Jestliže je majetek inventarizován chronologicky, znamená to, že je zaznamenán podle data jeho nabytí a ne podle jeho povahy nebo zamýšleného užívání. Takto existuje vážné nebezpečí, že obec může ztratit stopu po skutečné hodnotě majetku.

Velmi důležité je vytvoření srovnávacího systému, který by umožňoval různým obcím porovnávat náklady a příjmy spojené s hospodařením jejich majetkem. Umožňuje to srovnávaným obcím zhodnotit jejich vlastní efektivnost při srovnání s údaji jiných. Systém dále umožní efektivní distribuci vhodných vzorů praktických postupů<sup>190</sup>. K zajištění

---

<sup>190</sup> V souvislosti s tím je vhodné si povšimnout pozitivních a velmi významných zkušeností Auditní komise ve Velké Británii. Ta má za povinnost prověřovat hospodaření všech místních samospráv a vyhodnocovat souladnost jejich postupů s právní úpravou při výdajích těchto samospráv. Auditní komise vyhodnocuje nejen soulad s právem, ale i efektivnost výdajů, která je prováděna právě pomocí srovnávacích systémů. Do oboru její

transparentnosti majetkového hospodaření je rovněž nezbytné sledování vlivů jednotlivých majetkových položek na rozpočet. Výsledky této analýzy je třeba konfrontovat s cíli a prioritami strategických dokumentů obce a zvážit další nakládání s majetkem.

**Tab. 11: Vazby finančního a majetkového hospodaření**

	Příčiny	Důsledky
Vliv finančního hospodaření na majetkové hospodaření	Nízká zadluženost	→ možnost financování pořízení majetku
	Investiční výdaje	→ zvětšení majetku
Vliv majetkového hospodaření na finanční hospodaření	Dobré hospodaření s majetkem	→ výdajové úspory, → příjmy z vlastní činnosti
	Pořízení majetku	→ zvýšení běžných výdajů (výdaje na údržbu a provoz)

Pramen: Autor

Tab. 11 schématicky uvádí hlavní vazby mezi majetkovým a finančním hospodařením, kdy dochází k přelévání pozitivních efektů jednotlivých kroků či procesů daných forem hospodaření.

Prodej majetku se považuje za nejméně vhodný způsob balancování rozpočtu<sup>191</sup>, protože prodaný majetek již obvykle není možné získat zpět, a celková aktiva organizace se snižují. Prodej majetku se v zemích střední a východní Evropy stal reálným a významným problémem, zejména na místní úrovni, kde mnohé municipality využívají tento nástroj k získávání zdrojů, což má mnohé **negativní souvislosti**:

- použití kapitálových příjmů na financování běžných výdajů,
- netransparentnost při prodeji majetku,
- prodej majetku, který není nadbytečný (již se stalo, že takový majetek musela municipalita koupit za vyšší cenu zpět).

Důležitou součástí vzájemné podpory finančního a majetkového hospodaření je sledování různých socioekonomických či jiných trendů a adaptace finančních a investičních strategií<sup>192</sup>. K tomu je třeba, aby obce disponovaly profesionálními dovednostmi umožňujícími komplexní přístup k vyhodnocení souvislostí a k návrhu nevhodnějších strategií.

činnosti náleží zpracovávání studií k dosahování efektivního hospodaření, známé "value for money" (nejvyšší kvalita vzhledem k výši vynaložených finančních prostředků), při zajišťování služeb obyvatelům obcemi.

<sup>191</sup> Nemeč, J., Wright, G.: Management veřejné správy, teorie a praxe. Praha: Ekopress, 2003, s. 259-260.

<sup>192</sup> Praktickým příkladem přímé souvislosti mezi finančním, majetkovým a strategickým plánováním je situace dvou italských měst, která zažila v sedmdesátých letech trend stěhování lidí z centra měst na jejich okraje. To vedlo během deseti let k vyprázdňení školních budov v centru a k jejich nedostatku na předměstích. Florencie tento trend nevystihla a dostala se do velkých potíží. V Pratu naopak uvedený trend sledovali, využili vysokých cen nemovitostí v centru, prodali školní budovy a začali stavět na předměstích.

### **3.7 SHRNUTÍ**

Pro účelné nakládání s majetkem, stejně jako pro smysluplnost hodnocení majetkového hospodaření, je důležité zachycení skutečného majetkového stavu. Nástrojem této reflexe reality je evidence, tj. vedení záznamu, kdy by každá majetková položka měla být identifikována, charakterizována a oceněna. Procesem sloužícím k zachycení skutečného stavu je inventarizace, kdy porovnáváme evidovaný majetek se skutečností.

K zachycení hodnoty majetku slouží oceňování, tj. postup vedoucí k získání hodnoty majetku, přičemž přesnost postupu je dána potřebou, podmínkami a účelem ocenění. S hodnotou věci souvisí i odpisy. Odpisy vychází ze skutečnosti, že užíváním věci postupně ztrácí svou původní směnnou či užitnou hodnotu a je proto třeba pomocí různých nástrojů tuto hodnotu zrealnit, resp. vytvořit prostředky na obnovu či náhradu věci. Obce odpisují jen v hospodářské činnosti, vhodné však je odepisovat veškerý majetek, což je transparentnější a může sloužit jako bariéra proti vzniku fiskální nerovnováhy.

Za situace, kdy obce většinu majetku neodpisují, je třeba na reprodukci majetku, tj. na udržování majetku v provozuschopném stavu a na jeho obnovu, resp. nahrazení, alokovat prostředky jiným způsobem. Obvykle jde o čerpání dotačních prostředků. Pro přímé obecní hospodaření lze využít analogie s fondem reprodukce majetku využívaného příspěvkovými organizacemi obce a vytvořit např. účelový peněžní fond pro zajištění reprodukce majetku.

Obce mohou převést správu svého majetku na různé typy subjektů, přičemž můžeme vyčlenit jejich tři základní skupiny a to veřejnoprávní subjekty řízené obcí, veřejnoprávní subjekty zřizované více obcemi a soukromoprávní subjekty s různou mírou přímé kontroly obcí. V prvním případě jde o organizační složky a příspěvkové organizace, ve druhém zejména o svazky obcí a ve třetím nejčastěji o různé obchodní společnosti. Každá z uvedeným forem má svou roli v hospodaření s obecním majetkem a slabé a silné stránky. Uvedené subjekty jsou buď zřizovány přímo za účelem správy majetku, nebo častěji jim je svěřen majetek, který potřebují k výkonu svých činností.

Zásadním tématem činnosti veřejné správy a tedy i obcí je kontrola, tj. dohled prováděný za účelem, aby určitá činnost byla vykonávána podle předem stanovených předpokladů a kritérií. Existuje řada druhů kontroly v závislosti na objektu a subjektu kontroly, rozlišujeme zejména kontrolu vnitřní a vnější. V rámci přezkoumání hospodaření obcí je majetkovému hospodaření věnována značná pozornost. V případě majetkového hospodaření nabývá vedle odborné (profesionální) kontroly na významu i kontrola laická (občanská).

Majetkové hospodaření je úzce spojeno s hospodařením finančním. Náklady na údržbu majetku jsou součástí finančního rozpočtu. Příjmy z majetku jsou rovněž součástí rozpočtu. K projasnění majetkového hospodaření je vhodné sledování vlivů jednotlivých majetkových položek na rozpočet.



## 4. MODEL MAJETKOVÉHO HOSPODAŘENÍ

Majetkové hospodaření je významnou oblastí činnosti každé obce. Majetek slouží k naplňování úkolů obce a měl by být nástrojem přispívajícím k rozvoji obce. Proto je třeba koncepční přístup a navržení systému umožňujícího účelně, účinně i hospodárně spravovat majetek ve vlastnictví obce a podporujícího vytvoření optimálního majetkového portfolia obce v závislosti na jejích strategických cílech, funkcích a úkolech.

Kapitola 4 syntetizuje poznatky z předchozích kapitol a identifikuje základní skladebné prvky modelu majetkového hospodaření, který ústí do formulace majetkové politiky obce. Úvodní podkapitola představuje koncepční model majetkového hospodaření, systematizuje do něj informace, struktury a postupy z kapitol předcházejících, formuluje přístupy, cíle a zásady majetkového hospodaření a dotýká se vybraných empirických či teoretických jevů a procesů promítajících se do konkrétních kroků a stanovisek obcí. Představuje způsoby a strategické přístupy k velikosti a struktuře majetku, přičemž usiluje o maximální variantnost řešení v závislosti na zvolených hodnotách a cílech obce. Druhá podkapitola naznačuje systémy řízení majetku jako procesní stránku majetkového hospodaření a koncepci hospodaření s majetkem jako kodifikaci majetkové strategie. Třetí podkapitola rozpracovává jednotlivé předpoklady a prvky procesu optimalizace majetkové struktury. Závěrečná podkapitola definuje majetkovou politiku jako výsledek promítnutí koncepčního modelu na podmínky a situaci konkrétní obce a vymezuje hlavní body její formulace a některé souvislosti účinnosti jejích cílů.

### 4.1 KONCEPČNÍ MODEL MAJETKOVÉHO HOSPODAŘENÍ

Majetkové hospodaření je složitým komplexem celé řady prvků a procesů. Vychází z historického kontextu, závisí na místních specifických, na objektivních vlivech i subjektivních rozhodnutích, je ovlivněno a souvisí s většinou činností obce. Vhodným nástrojem pro účelné hospodaření s obecním majetkem je proto sestavení koncepčního (verbálního) majetkového modelu<sup>193</sup>, který obsahuje hlavní prvky tvořící informační základnu majetkového hospodaření a procesy a souslednost potřebných kroků vedoucích k formulaci majetkové politiky.

Modelování je vytvářením teoretického obrazu empirické reality. Jde o způsob poznání, při němž se zákonitosti a vztahy empirického objektu zkoumají prostřednictvím teoreticky konstruovaného modelu, jenž má s empirickým objektem shodné určité předem definované (významné) znaky. Z hlediska vědecké filozofie je model „**myšlenkově či prakticky vytvořenou strukturou reprodukcí určitou stránku skutečnosti v idealizované či názorné podobě**, či jde o reprodukci určité oblasti jevů za pomoci jiné, lépe prostudované oblasti jevů (viz analogie)“<sup>194</sup>. Modelování pak vystupuje jako myšlenková či materializovaná

---

<sup>193</sup> Půjde o model verbální, který se bude v první fázi identifikace procesů majetkového hospodaření zabývat nalezením a základních determinant a vyjádřením jejich vztahů. Matematický model může být předmětem dalšího zkoumání v navazujících pracích.

<sup>194</sup> Slouková, D.: Artikulace metod. Dostupné z <<http://www.vpsv.cz/personal/Sloukova/metodologie1.htm>>.

reprodukce či imitace reálně existujícího systému prostřednictvím konstruktů reprodukcí struktur či funkcí modelovaného systému. Model je myšlenkově či materiálně artefaktizovaným systémem zástupného charakteru.

Za model ve zjednodušené podobě můžeme považovat pravidlo, které z určitých vstupů generuje výstupy, resp. mechanismus, který vytváří předpovědi (prognózy). **Koncepční modely potom zachycují vztahy mezi jednotlivými reálnými jevy**<sup>195</sup>. Model může být také chápán jako „schéma, zjednodušení jevu nebo předmětu sloužící k jejich zkoumání a vysvětlení“<sup>196</sup>. V případě majetku obcí koncepční model hospodaření syntetizuje jednotlivé složky majetkového hospodaření a ukazuje cestu k nalezení z hlediska konkrétní obce optimálního způsobu hospodaření s majetkem, tj. k formulaci majetkové politiky.

Mezi modelem a originálem existuje podobnost, která je založena na shodnosti určitých (významných) znaků, rysů, stránek (podmínka analogie). Model je zástupným objektem (podmínka reprezentace) a to i reality, která je pouze "virtuální". Studium modelu umožňuje získávat informace o originálu (podmínka extrapolace). Lze říci, že každá teorie, konceptuální soustava či celé paradigma je spjata s určitým modelem skutečnosti. proto veškeré vědecké poznání má charakter poznání teoretické skutečnosti, která je reálné skutečnosti podobná, nikoliv s ní totožná. Veškeré vědecké závěry plynoucí z vědeckých výzkumů, veškeré vědecké poznání (empirické a teoretické) má proto podobu možného, nikoliv skutečného. Majetkový model tak soustřeďuje a provazuje disponibilní prvky reality, které jsou v případě každé obce naplněny charakteristikami konkrétních jevů a znaků s využitím dedukce a jisté podoby extrapolace.

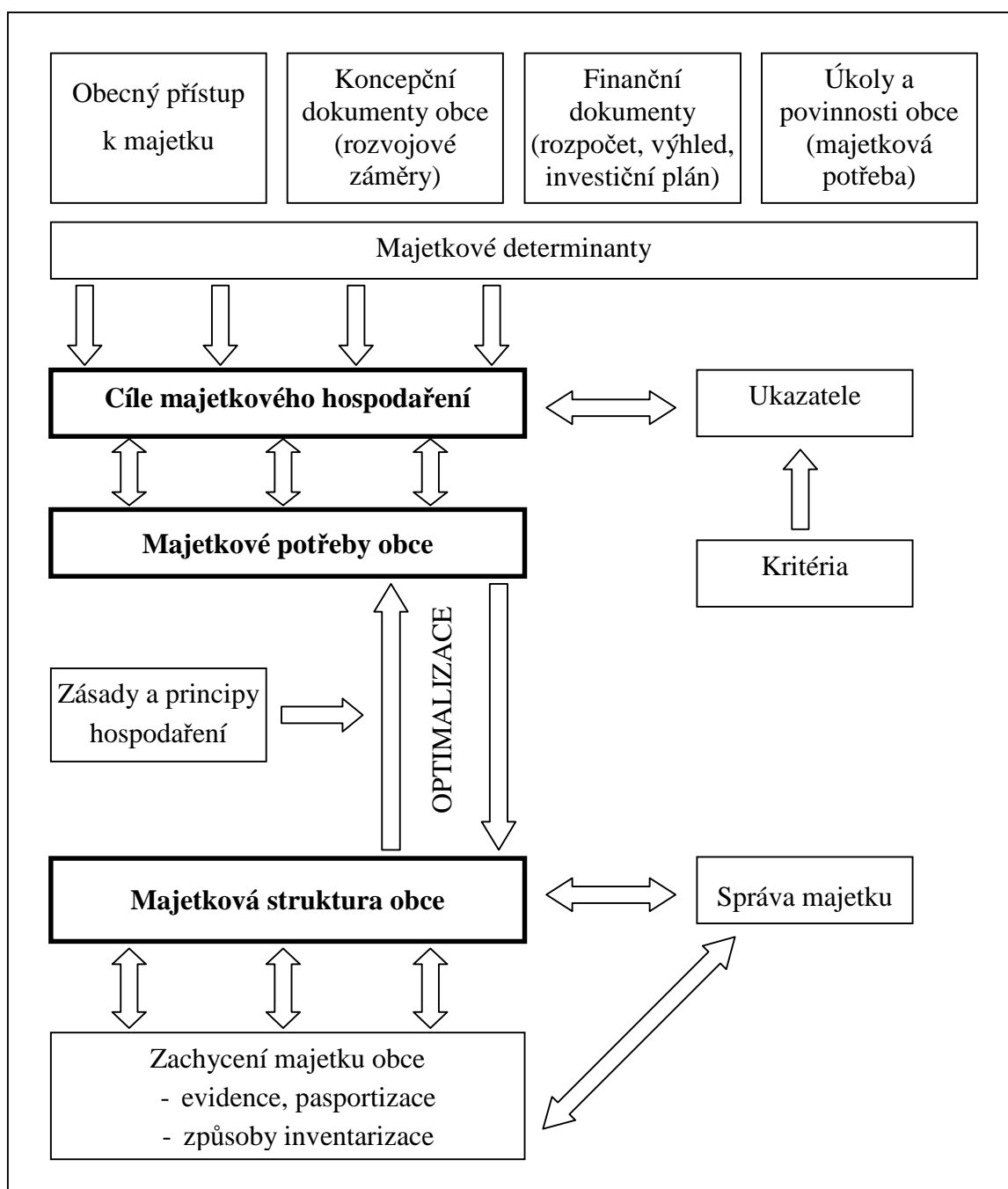
Pro aplikaci modelu majetkového hospodaření jsou **klíčové následující vstupní prvky**:

- Existence relevantních koncepčních dokumentů obce, které by jasně vymezily, jaké oblasti veřejné správy a jaké veřejné statky bude obec realizovat, resp. je třeba alespoň udělat analýzu, jaké má obec zákonné povinnosti a jaké jiné aktivity realizuje.
- Evidence majetku, která umožňuje provázat majetkové dispozice s rozvojovými plány. Pravidelná inventarizace a adekvátní evidenční systém jsou pro koncepční přístup k majetku zcela nezbytné. Odpovídající majetková evidence je nejen podmínkou hospodárného nakládání s majetkem, ale i zárukou transparentnosti hospodaření.
- Existence majetkového managementu a to jak v podobě řídicího systému, tak v podobě osob spravujících majetek obce (ve smyslu řízení správy majetku, nikoliv jeho správy fyzické). Nezbytnou součástí tohoto prvku je politická vůle hledat účinné a efektivní využití majetku obce.

---

<sup>195</sup> Mulíček, O.: Studium humánní geografie – metody, techniky a data. Materiály k předmětu Humánní geografie, s. 5. Dostupné z <<http://www.geogr.muni.cz/vyuka/Mulicek/HG.htm>>.

<sup>196</sup> Kraus, J.; Petráčková, V. a kol. Akademický slovník cizích slov. Praha: Academia, 1995, s. 503.



**Obr. 7: Model majetkového hospodaření**

Pramen: Autor

Na obr. 7 jsou schématicky znázorněny hlavní prvky a procesy, které je důležité systematizovat v oblasti majetkového hospodaření obce v podobě modelu majetkového hospodaření. Objektivnímu zachycení majetkové situace a možnostem nakládání a správy majetku (tzv. majetková báze), byla věnována pozornost v předcházejícím textu. Nyní se soustředíme na jednotlivé vlivy zakládající nároky a potřebu majetku ze strany obce. Východiskem majetkového hospodaření musí být volba základní majetkové filozofie, určení rámce nakládání s majetkem ve smyslu efektů jeho využívání, určení strategických směrů rozvoje majetku a v neposlední řadě i vazby rozpočtovým hospodařením představená v předchozí kapitole. V návaznosti na tyto majetkové determinanty jsou stanoveny cíle

majetkového hospodaření, které musí být posléze transformovány do požadavků na majetkovou bázi. Sladění majetkové struktury a majetkových požadavků v rámci majetkové optimalizace je klíčovou dynamickou procesní fází majetkového hospodaření.

V následujícím textu jsou specifikovány obecné a procesní složky modelu majetkového modelu a je navržena formalizace majetkového modelu pomocí koncepce majetkového hospodaření. V závěru je na základě modelu představen přístup k formulaci majetkové politiky jako základního rámce majetkového hospodaření.

#### **4.1.1 Přístupy k hospodaření s majetkem**

Přístupy obcí k hospodaření s obecním majetkem se v nejobecnější poloze mohou odvíjet od základních ekonomických či filozofických konceptů role veřejné správy (resp. státu, jehož může být obec na svém území jistou parafrází). Obecní aktivity vzhledem k nastavení modelu financování a systému dělby činností mezi státní správu a různé úrovně samosprávy odráží v rámci daného prostoru (státu) vyskytující se prvky normativních modelů veřejných politik zakotvené legislativou. Doménou většiny oblastí veřejných politik je rovina státní správy, v případě veřejných služeb s regionálním dopadem nyní i krajů, obec tak má z hlediska závaznosti pouze doplňkovou roli s výjimkou několika oblastí (zajištění základních podmínek pro život – infrastruktura či např. základní školství). To skýtá řadu alternativních cest k rozvoji jednotlivých hospodářských oblastí obce, kdy obec volí mezi rozvojem majetku v oblasti kultury, sportu, životního prostředí, zájmové činnosti apod. Zde existuje vedle tématické profilace i prostor pro reflexi různých normativních modelů veřejných politik (reálně lze zvažovat např. utilitarismus, konzervatismus, udržitelný způsob života, kultivace lidského potenciálu)<sup>197</sup>, resp. ekonomických (liberální, neoklasický, intervencionistický) či sociálních konceptů (sociálně liberální, sociálně demokratický a demokratický socialismus<sup>198</sup>, resp. reziduální či dle Esping-Andersena liberální; průmyslově-výkonový či konzervativní nebo korporativistický; institucionální či sociálně-demokratický<sup>199</sup>), byť pouze v dílčích výsecích. Lze konstatovat, že v praxi lze pro volbu dílčích přístupů k majetku jako nosný identifikovat tzv. mocensko-politický přístup, dle něhož se „praktická politická rozhodnutí vytvářejí a uskutečňují v prostředí, které lze definovat růzností zájmů zúčastněných subjektů, dynamickým vývojem vztahů a značnou dávkou nejistoty. Tyto atributy většinou znemožňují vývoj a implementaci teoreticky čistých koncepcí, byť by byly vnitřně promyšlené, logické a systémově správné“.<sup>200</sup>

Obce jsou silně diverzifikovaným souborem a charakteristiky jednotlivých obcí závisí na jejich velikosti, poloze, postavení ve správní a sídelní struktuře, historickém vývoji a dalších faktorech. Na základě východisek nastavených zmíněnými faktory jsou determinovány i

---

<sup>197</sup> Viz Potůček M. a kol.: Veřejná politika. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 25-27.

<sup>198</sup> Večeřa, M.: Sociální stát, východiska a přístupy. Praha: Sociologické nakladatelství, 1996, s. 15-16.

<sup>199</sup> Podle Potůček M. a kol.: Veřejná politika. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 253-254.

<sup>200</sup> Malý, I.: Optimalizace výdajů ve zdravotnictví. In Objektivizace výdajů z veřejných rozpočtů. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 323.

majetkové potřeby obcí. Nejde ale o jednoznačně definovaný vztah a závisí na obci, jaké řešení majetkové podpory své činnosti zvolí. Obecně lze rozlišit několik typových přístupů:

- **Obec minimalizující svůj majetek** – Obec vlastní pouze majetek nezbytný k zajištění místní správy a základních veřejných statků. V případě veřejných statků se snaží využívat externích dodavatelů. Rozhodnutí o vlastním produkci statků či o zajištění externím způsobem realizuje na základě analýzy nákladů a výstupů.
- **Obec využívající majetek k zajištění vyšší úrovně veřejných statků** – Obec vlastní a rozšiřuje majetek s cílem zvyšovat dostupnost a úroveň veřejných, resp. smíšených, v určitých případech i soukromých statků.
- **Obec využívající majetek ke zvýšení rozpočtových příjmů** – Vedle majetku určeného k zajištění místní správy a veřejných statků obec vlastní, resp. pořizuje, majetek se kterým podniká nebo který pronajímá za účelem zisku. Podnikání s obecním majetkem je diskutabilní oblastí, kdy, stejně jako v případě jakékoliv jiného podnikání<sup>201</sup>, obec v roli podnikatele na sebe bere jistá rizika spojená s touto činností. V případě obce, jejímž prvotním úkolem je správa věcí veřejných, je sporné jak intenzivně a jakým způsobem se v podnikání angažovat. Rozhodně by tento způsob zlepšení ekonomické situace obce neměl být zavrhován, ale je třeba k němu přistupovat s maximální obezřetností. Příklad pronajímání majetku je naopak poměrně vhodnou a nepřilíživou formou nakládání s majetkem. Obec tímto způsobem realizuje zisk a navíc v případě pronájmu strategického majetku může ovlivňovat jeho využití, tj. usměrňovat podnikatelskou činnost žádoucím způsobem.

Při posuzování uvedených přístupů je nutné si uvědomit, že čistá forma v realitě neexistuje. Většina obcí vlastní nemovitosti, které v jistém rozsahu pronajímá a které, ač je nezbytně nepotřebuje (viz první dva přístupy), si z různých důvodů ponechává. Promítají se zde strategické otázky (zejména u pozemků), kdy může být majetek chápán jako rezerva do budoucnosti, majetek je obtížné prodat, majetek je pronajímán za účelem zajistit dostupnost určité služby podnikatelským sektorem či podpořit podnikatelský sektor. Rozhodující je celková filozofie přístupu k majetku.

Majetek nelze chápat jen jako nezbytnou součást chodu obce a nástroj zajištění základních veřejných statků, ačkoliv významně ovlivňuje plnění úkolů obce. Majetek se stává významným **rozvojovým a stabilizačním nástrojem**. Příjmy z majetku jsou hlavní složkou nedaňových příjmů a mohou se stát pilířem vlastních příjmů obce (v minulosti tvořily výrazně vyšší podíl obecních příjmů; obcím, které uvážlivě a s dlouhodobým pohledem od počátku 90. let hospodaří s majetkem plynou z tohoto zdroje nemalé finanční prostředky). Při rozhodování o využívání majetku je třeba mít na zřeteli, že větší rozsah a vyšší kvalita veřejných služeb v obci a existence a rozsah infrastruktury působí na větší atraktivitu obce,

---

<sup>201</sup> Podle § 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, se podnikáním rozumí soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku.

což působí pozitivně na růst obyvatelstva (zejména výstavbou nového bydlení), větší intenzitu a rozsah soukromého podnikání a tak zpětně zhodnocení obecního i soukromého majetku.

Při hledání nejúčinnějších způsobů vedoucích ke zlepšení hospodaření s majetkem můžeme rozlišit dva přístupy. Prvním z nich je **přístup systémový**, druhý lze nazvat **přístupem provozním**. Přičemž tyto dva přístupy nemohou stát vedle sebe, nýbrž na sebe musí navazovat.

- **Systémový přístup** vidí majetek jako komplex vzájemně provázaných složek, které plní různorodé úkoly a funkce. Tento přístup je založen na hodnocení „smysluplnosti“ vlastnictví a způsobu hospodaření s jednotlivými skupinami, typy, ale i položkami majetkové struktury. Hledá odpověď na různé kauzální vztahy.
- **Provozní přístup** se zaměřuje na nakládání s jednotlivými položkami majetku, přičemž jde o aplikaci klasických nástrojů hodnocení efektivity, tj. srovnání vstupů a výstupů, resp. provozních procesů. V rámci provozního přístupu jde především o technickou stránku majetkového hospodaření

Na majetek lze nahlížet rovněž ze strany „poptávky“ a „nabídky“. V prvním případě jde o zajištění takového množství majetku, které obec potřebuje k plnění svých funkcí, tj. majetek jako nezbytný nástroj pro zajištění veřejných statků „dle místních zvyklostí“<sup>202</sup>, v případě druhém jde o co nejlepší využití majetku, který obec vlastní (při splnění funkcí samosprávy).

V návaznosti na představené způsoby klasifikace (viz kap. 1.3) majetku můžeme (spíše jako hraniční případy) rozlišit účetní přístup a rozvojový přístup. **Účetní přístup** soustřeďuje pozornost na objektivní postižení hodnoty majetku a jeho přesnou evidenci. **Rozvojový přístup** neklade takový důraz na kvantitativní stránku majetku, ale za klíčové prvky považuje věcnou strukturu majetku, účel jednotlivých majetkových položek a jejich význam při plnění úkolů a cílů obce. V realitě jsou tyto přístupy vždy provázány a uplatňují se současně, byť s rozdílnou váhou.

#### **4.1.2 Cíle hospodaření s majetkem**

Významným výchozím krokem pro nalezení a dosažení vhodné struktury a objemu majetku je stanovení cílů hospodaření s majetkem (obvykle úzce související s koncepcí rozvoje obce – viz dále). Cíle majetkového hospodaření vychází ze zvoleného přístupu k majetku. Můžeme tak vymezit **následující univerzální cíle**, které nabývají na případech jednotlivých obcí různé důležitosti a jsou na základě rozvojových záměrů obce, jejich finančních a organizačních kapacit a v souladu s legislativním rámcem dále specifikovány:

- zajištění majetku pro výkon veřejné správy,
- rozvoj majetku pro zajištění veřejných služeb,

---

<sup>202</sup> Viz odst. 2 § 35 zákona 128/2000 Sb. o obcích: obec ... pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o ..., zde se opět ukazuje značná volnost přístupu představitelů obce k velikosti majetku a ke způsobům využívání. Tím více je patrná potřeba existence majetkových modelů usnadňujících rozhodování.

- vytváření majetkových podmínek pro život obyvatel a podnikání (infrastruktura),
- efektivní využití majetku obce nesloužícího „hlavní“ činnosti obce (viz předchozí),
- rozvoj majetku přinášejícího příjmy do rozpočtu obce.

Soustředíme-li se na konkrétní cíle majetkové politiky, tak lze v reálné praxi nalézt celou řadu kombinací cílů majetkové politiky. Widemannová<sup>203</sup> v rámci Evropské unie identifikuje následující cíle působící na hospodaření s obecním majetkem:

- a) udržování existujícího majetkového stavu (nejobvyklejší situace)<sup>204</sup>,
- b) hospodářské cíle (podnikání za účelem získání výnosu),
- c) sociální a kulturní cíle a cíle dané obecnými veřejnými zájmy (v tomto případě hospodaření s majetkem automaticky nemusí přinášet výnosy nebo dokonce ztěžují pokrývá náklady; v případě jejich hodnocení se jedná o schopnost zhodnocení sociálního užítku zajišťovaného prostřednictvím daného majetku ve srovnání se sociálními náklady, které pomáhá redukovat),
- d) posílení regulační činnosti místní samosprávy ( týká např. Skandinávských zemí, pokud jde o trh s byty, a Francie, Belgie, Itálie a Španělska, pokud jde o nemovitosti k průmyslovému využití).

Stejskal<sup>205</sup> vidí jako základní cíl hospodaření organizace „zajištění činnosti (případně její rozšíření, zkvalitnění) dané organizace“. Způsob a styl hospodaření je podle něj ovlivňován celou řadou faktorů, z nichž mezi interní faktory můžeme zahrnout velikost organizace, objem majetku, který organizace spravuje, činnosti, které jednotka vyvíjí, lidé, kteří jednotku řídí; a mezi externí faktory zejména celkové právní prostředí, právní úprava činnosti dané organizace, finanční systém a další.

S volbou cílů souvisí jednak vytvoření potřebných mechanismů a jejich realizace, jednak monitoring jejich plnění spolu s vyhodnocením účinnosti a hospodárnosti aktivit s nimi spojených. I v případě, kdy cíle neslouží k hospodářským ziskům musí obec zajistit přesné vyčíslení nákladů na služby a zhodnotit účinnost těchto služeb na socioekonomické prostředí. Při výběru možných forem hospodaření je žádoucí, aby byla vybrána ta forma, která umožní přesné zjištění nákladů v co nejkratším čase, musí být vytvořen systém hodnocení účinnosti naplňování programu obce za účelem zjištění kvality veřejných služeb a nákladů na jednotku služby podle výsledku (např. jaké byly náklady na postavení divadla ve vztahu k jednotlivému návštěvníkovi).

---

<sup>203</sup> Widemannová, M. Hospodaření s obecním majetkem. In *Obec a finance* č. 5/1999, s. 47, upraveno, rozšířeno o informace z pracovních podkladů JUDr. Widemannové.

Více viz Draft report on the management of municipal real estate property. Strasbourg: Council of Europe, 1998.

<sup>204</sup> V kontextu České republiky či jiných zemí s centrálně plánovaným hospodářstvím před rokem 1989 existuje značná deformace majetkového stavu, kdy obce dohánějí investiční deficit z minulého období (zejména kanalizace a čistírny odpadních vod). Udržení stávajícího stavu se týká spíše určitých majetkových skupin.

<sup>205</sup> Stejskal, J.: *Hospodaření od A do Z*, Praha: Junák-svaz skautů a skautek ČR, Tiskové a distribuční centrum, 2006, s. 10, upraveno.

### 4.1.3 Koncepční dokumenty obce

Významným východiskem pro konkretizaci přístupu k obecnímu majetku a pro jeho optimalizaci jsou koncepční dokumenty obce. Tyto dokumenty stanovují cíle obce a také kroky k jejich dosažení, které mohou vycházet z majetkové situace obce či na ni působit. Z hlediska obecnosti, časového horizontu a účelu můžeme rozlišit strategii, program a plán<sup>206</sup>:

- **Strategie** je dlouhodobý koncepční dokument, který určuje základní linie rozvoje daného subjektu, resp. území daného subjektu, ve všech základních oblastech na dlouhé období („kam jdeme“).
- **Program** je střednědobý dokument. Vychází a navazuje na Strategii (samostatně ztrácí smysluplnost) a ve střednědobém horizontu vytyčuje opatření, která bude subjekt realizovat, aby dosáhl strategických cílů.
- **Plán** je krátkodobý dokument prováděcího charakteru. Nejde již tedy o koncepční dokument v pravém slova smyslu. Konkretizuje vybraná opatření ve formě projektů či aktivit. Obsahuje harmonogram a stanovuje způsob financování a jednotlivých projektů a aktivit spolu s jejich rámcovými rozpočty.

Za koncepční dokument lze v jistém slova smyslu označit i programové prohlášení zastupitelstva, neboť stanoví priority a aktivity obce.

Na základě cílů a aktivit stanovených v koncepčních dokumentech obce vyvstávají obci jasné implikace pro nakládání s majetkem. Ze strategií a programů lze de facto odvodit základní rozvojovou filozofii obce, plány rozvoje obsahují seznamy konkrétních k realizaci připravovaných projektů a mohou i specifikovat vybrané majetkové nároky. Součástí rozvojových projektů je velmi často vytvoření či rekonstrukce majetku, změna účelu využívání majetku apod. Procesy koncepčního řízení obce a koncepční dokumenty by proto měly být správci obecního majetku reflektovány a měly by být zvažovány jejich dopady na majetkové hospodaření.

### 4.1.4 Úkoly a povinnosti obce

Základním rámcem stanovujícím úkoly a povinnosti obce jsou ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Obecné východisko dává § 2 odst. 2, dle něž obec „pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.“ Tyto činnosti konkretizované v § 35 (s odkazem na § 84, 85, 102)<sup>207</sup> tvoří základ samostatné působnosti a k jejich zajištění je nezbytný majetek obce. Rozsah potřebného majetku závisí na rozsahu aktivit, a služeb, které chce obce zajišťovat. Bližší upřesnění samosprávné činnosti řeší koncepční dokumenty obce. Dle § 35 odst. 1 zákona o obcích je

---

<sup>206</sup> V praxi není hierarchický vztah mezi úrovněmi koncepčních dokumentů vždy dodržován a v terminologii či pojetí dokumentů existuje řada diskutabilních otázek. Viz např. Galvasová, I., Binek, J., Chabičovská, K., Holeček, J., Halásek, D.: Spolupráce obcí jako faktor rozvoje. Brno: Georgetown, 2007, s. 70-80.

<sup>207</sup> Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.



samostatná působnost vymezena „zbytkově“ k působnosti přenesené<sup>208</sup> („do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy“), řada činností je do samostatné působnosti svěřena přímo konkrétním zákonem. Složitost systému zvyšuje společná úprava jednotlivých oblastí v samostatné i přenesené působnosti či dokonce prolínání a překrývání<sup>209</sup>. Obvyklým modelem je, že vedle povinného zajištění přenesené působnosti v určité oblasti dává zákon obci možnost rozvinout danou oblast v rámci působnosti samostatné. Výkon přenesené působnosti, kdy byly obce svěřeny vybrané činnosti státní správy, je převážně správního charakteru a vedle kancelářských prostor a jejich vybavení obvykle neklade zvýšené nároky na majetek obce.

V souvislosti s činnostmi obce přímo upravenými zákonem je nezbytné rozlišit povinnosti a možnosti, přičemž hranice mezi závazností řady činností je stanovena velmi prostupně. Nároky na existenci majetku a jeho správu tak s sebou nese zřízení obecní knihovny, zřízení jednotky dobrovolných hasičů<sup>210</sup>, zřízení škol a školských zařízení, zařízení v sociální oblasti či jiných. Jejich zřízení s sebou přináší řadu obligatorních prvků, které obec musí naplnit.<sup>211</sup> Rozsah potřebného majetku závisí na rozsahu aktivit, a služeb, které chce obce zajišťovat. Bližší upřesnění samosprávné činnosti řeší koncepční dokumenty obce.

## **4.2 MAJETKOVÝ MANAGEMENT A JEHO NÁSTROJE**

### **4.2.1 Management, řízení a správa**

Management<sup>212</sup> označuje široké spektrum činností, které jsou v jeho rámci vykonávány a vždy by vykonávány měly být. Existuje řada definic managementu zdůrazňujících jeho různé aspekty (organizace, plánování, vedení, vytváření prostředí apod.), přičemž v nejobecnější podobě jde o „systém a metody řízení podniku, vedení“<sup>213</sup>. Z pohledu majetkového stojí v popředí spíše technicistní, organizační pojetí managementu. Management můžeme z tohoto hlediska vymezit jako „proces tvorby a udržování prostředí, ve kterém jednotlivci pracují společně ve skupinách a účinně dosahují vybraných cílů“<sup>214</sup>. Pro majetkovou oblast je v této souvislosti klíčové vytváření vnějšího prostředí obcí pro výkon jejich činností. Důležité je, že

---

<sup>208</sup> „Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost“ (§ 7 odst. 2 zákona o obcích).

<sup>209</sup> Příkladem může být situace, kdy obec pořizuje územně plánovací dokumentaci v přenesené působnosti, nicméně zadání či přijetí této dokumentace orgány obce je činností v působnosti samostatné (viz § 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu).

<sup>210</sup> Zde je třeba odlišit sbor dobrovolných hasičů jako občanské sdružení a zájmovou organizaci od zásahové hasičské jednotky, která v jeho rámci působí a která je majetkově a provozně zabezpečována obcí.

<sup>211</sup> Např. dle § 29 odst. 1 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně musí obec v souvislosti s majetkem zabezpečit materiální a finanční potřeby jednotky sboru dobrovolných hasičů obce a požární ochrany a zabezpečit výstavbu a údržbu objektů požární ochrany a požárně bezpečnostních zařízení.

<sup>212</sup> Manus = ruka, managio = ovládání, správa, vedení (lat.).

<sup>213</sup> Kraus, J., Petrácová, V. a kol. Akademický slovník cizích slov, Praha: Academia, 1995, s. 477.

<sup>214</sup> Koontz, H., Weihrich, H.: Management. Praha: Victoria Publishing, 1993, s. 16.

jde o „proces optimalizace využití lidských, materiálních a finančních zdrojů k dosažení organizačních cílů“<sup>215</sup>.

Konkrétní činnosti, které naplňují pojem management, jsou plánování a organizování (definování účelu a cílů), řízení a rozhodování (včetně koordinace), vedení a řízení lidí (lidské zdroje), informování a komunikace, monitorování a kontrola, případně také i reprezentování. Uvedené činnosti pocházejí ze základních koncepcí managementu firem, jsou však plně uplatnitelné i v managementu územní správy, v celé veřejné sféře obecně. Důležité je, aby si každý manažer všechny výše uvedené činnosti uvědomil a vykonával je. Management je uceleným souborem aktivit, jejichž realizace v praxi napomáhá kvalitnímu chodu organizace a dosahování jejích cílů. Management může být v případě důrazu na nástroje řízení chápán jako „ucelený soubor ověřených přístupů, názorů, zkušeností, doporučení a metod, které subjekty managementu užívají ...“<sup>216</sup>.

Ve spojení s managementem je často užíváno pojmu řízení. Ačkoliv českému pojmu řízení odpovídá mezinárodně užívané označení management, tak z hlediska obsahového nelze tyto dvě slova zcela ztotožnit. „Řízení je v širším pojetí lidskou aktivitou spojenou s ovládním věcných systémů, usměrňováním smíšených systémů a směřováním a ovlivňováním společenských systémů“<sup>217</sup>. V tomto pojetí jde o obsahově bohatší termín než management, neboť management se týká výhradně řízení na úrovni organizací, institucí, zájmových skupin a jednotlivců. V kontextu managementu může být řízení vymezeno jako „cílevědomá lidská činnost, která směřuje k dosažení žádoucího stavu vhodnými opatřeními“<sup>218</sup>. V dalším textu bude navzdory zmíněné odlišnosti užíváno českého ekvivalentu řízení.

Do oblasti managementu územní správy pronikají manažerské praktiky, které jsou již s určitou tradicí a zkušeností uplatňovány v soukromé sféře. V oblasti výkonu managementu obcí a krajů však existuje mnohem větší vázanost právem, z čehož vyplývá větší omezenost v rozhodování, neboť je nutné respektovat a plnit povinnosti a zásady veřejné správy, respektovat volené orgány apod. Upraveno je postavení a organizace daných územních jednotek, práva a povinnosti jejich zaměstnanců, finanční a majetkové hospodaření atd.

Hughes<sup>219</sup> rozlišuje pojmy správa a řízení, kdy veřejná správa je „činnost služby veřejnosti a veřejní úředníci uskutečňují politiku definovanou někým jiným. (Veřejná správa) zahrnuje postupy převádějící politiky v akce a běh úřadu. Řízení veřejné správy zahrnuje správu, ale také její organizaci, aby dosáhla cílů s maximální účinností, stejně jako neoddělitelnou

---

<sup>215</sup> Pearce, J.A., Robinson, R.B.: Formulation and Implementation of Competitive strategy. Homewood: IRWIN, 1988, s. 6, upraveno.

<sup>216</sup> Vodáček, L., Vodáčková, O.: Management. Teorie a praxe v informační společnosti. Praha: Management Press, 2001, s. 16.

<sup>217</sup> Vágner, I.: Systém managementu. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 49-50.

<sup>218</sup> Hrabalová, S.: Teorie a praxe rozvoje měst a obcí. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 22.

<sup>219</sup> Hughes, O.: Public management and public administration: Introduction. Citováno z Nemeč, J., Wright, G.: Management veřejné správy, teorie a praxe. Praha: Ekopress, 2003, s. 15.

odpovědnost za výsledky.“ Nemeč a Wright<sup>220</sup> jako základní rozdíly managementu ve veřejné správě a soukromé sféře uvádí:

- Veřejné organizace působí na základě politických potřeb (absence ziskového motivu).
- Veřejným organizacím chybí systém měření výkonnosti.
- Rozdílné právní prostředí (v soukromém sektoru říkají zákony manažerům jen to, co nesmějí dělat; v sektoru veřejném říkají zákony, co mohou dělat).

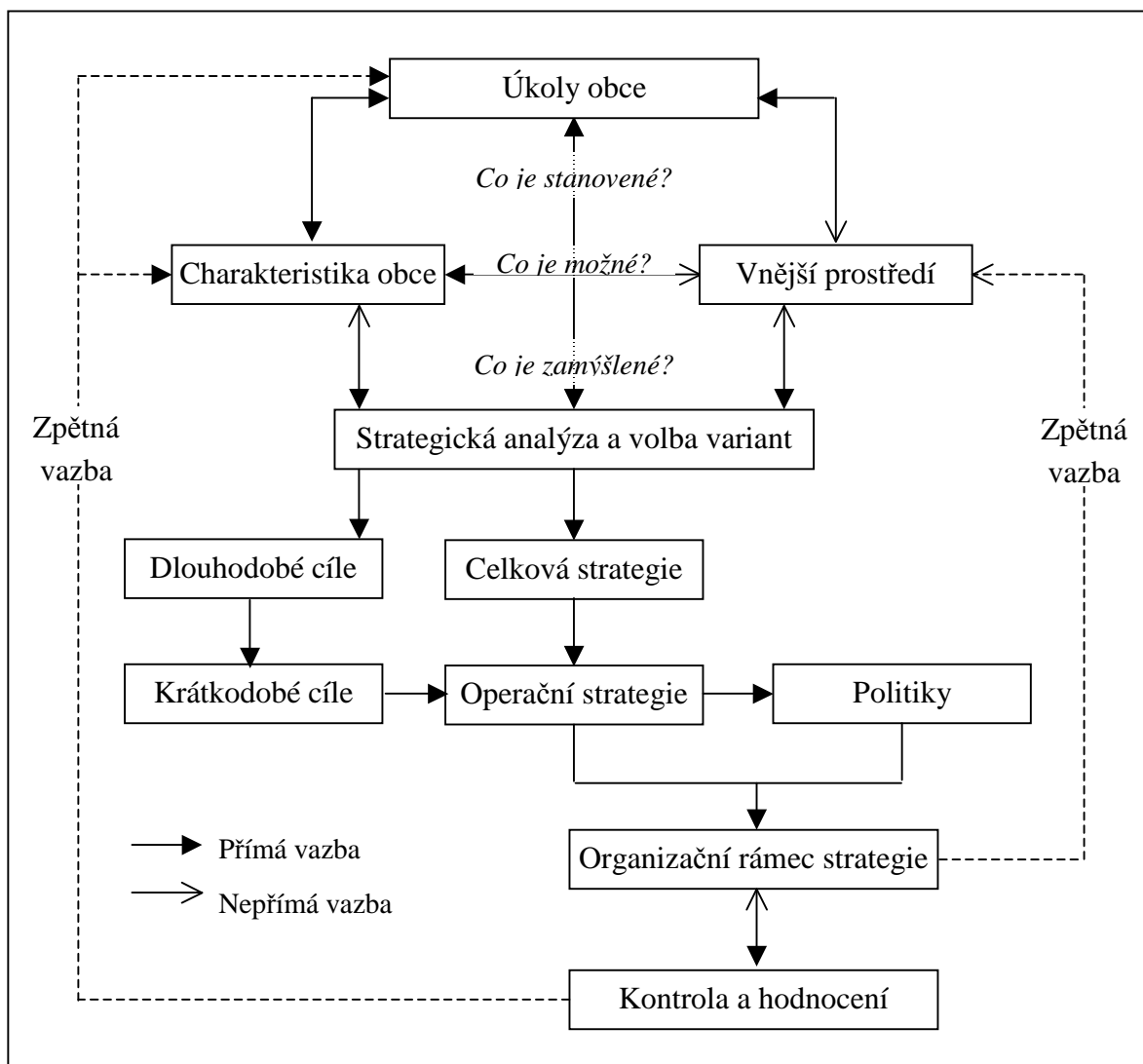
K výše uvedenému je třeba na úrovni obecní samosprávy uvést, že v malých obcích (na nichž je jednoduchý procesní model majetkové politiky přímočařejí aplikovatelný) dochází k odstranění některých omezení veřejné správy obecně a rovněž k eliminaci některých zdrojů neefektivnosti veřejného sektoru. V malých obcích bez úřednického aparátu<sup>221</sup> splývá osobou starosty politické rozhodnutí a realizace tohoto rozhodnutí. Důležitá je rovněž role zastupitelstva, které v malých obcích vedle rozhodovací role působí i jako realizátoři rozvojových činností v obci. Management obcí do cca 2000 obyvatel (resp. u obcí nesestavujících Radu obce) tvoří v nejužším pojetí obvykle pouze starosta.

V oblasti obecní samosprávy existuje vedle zákonných omezení vybraných činností relativně velká oblast pro tvůrčí přístup k řešení rozvoje obce, kdy obec může podnikat, rozličným způsobem investovat, volit služby nad rámec běžného standardu, které bude pro své občany zajišťovat apod. Otevírá se tak široké pole činností spojených s majetkovým hospodařením, majetkové hospodaření tak odráží specifika dané obce a dává prostor pro různé pojetí jeho řízení.

---

<sup>220</sup> Nemeč, J., Wright, G.: Management veřejné správy, teorie a praxe. Praha: Ekopress, 2003, s. 25.

<sup>221</sup> Např. obce do 1000 obyvatel je obvyklé zaměstnávání osob plnících specifické činnosti na zkrácený úvazek (účetní, technické profese) či smlouvou o dílo. Ve větších obcích tvoří jádro činnosti zaměstnanců výkon státní správy v přenesené působnosti. Věci spojené s majetkem obce zůstávají obvykle pod přímou kontrolou vedení obce.



**Obr. 8: Model strategického managementu obce**

Pramen: Pearce, J.A., Robinson, R.B.: Strategic Management. Strategy Formulation and Implementation. Homewood: IRWIN, 1988. s. 51, upraveno.

Na obr. 8 je znázorněn obecný model strategického managementu obce, který lze do značné míry ztotožnit s procesním modelem tvorby obecní politiky a který je aplikovatelný rovněž na tvorbu politiky majetkové (viz dále) a v obecné podobě obsahuje prvky a vztahy modelu majetkového hospodaření.

#### 4.2.2 Majetkový management

S využitím výše uvedených definic jako **majetkový management** můžeme označit ucelený organizační a technický systém postupů, nástrojů a metod správy a rozvoje majetku. Majetkový management pracuje s jednotlivými složkami modelu majetkového hospodaření obce, přetváří je v ucelený a funkční systém a na jeho základě realizuje majetkovou politiku a usiluje o vytvoření optimálního majetkového portfolia. Základem účinného majetkového managementu je využití vhodných nástrojů řízení a realizace.

**Tab. 12: Nástroje obecní politiky**

Druh nástroje	Forma
Administrativní nástroje	<ul style="list-style-type: none"> <li>– stanoviska k umístění ekonomických činností (investiční a podnikatelské)</li> <li>– obecně závazné vyhlášky</li> <li>– územní plán</li> <li>– program rozvoje obce</li> </ul>
Finanční nástroje	<ul style="list-style-type: none"> <li>– lokalizační podpora a investiční motivace pro podnikatele</li> <li>– příspěvky na místní rozvojové projekty pro podnikatele a obyvatele</li> </ul>
Infrastrukturní nástroje	<ul style="list-style-type: none"> <li>– výstavba technické infrastruktury (místní komunikace, plynofikace, kanalizace, odpadové hospodářství)</li> <li>– výstavba občanské infrastruktury (byty, sociální a kulturní zařízení, vzdělávání)</li> </ul>
Informační nástroje	<ul style="list-style-type: none"> <li>– poradenská a informační centra</li> <li>– komunální marketing</li> </ul>

Pramen: Rektořík, J., Šelešovský, J., a kol.: Územní samospráva v ČR, SR a Rakousku – Příručka pro zastupitele měst a obcí. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s.77.

V tab. 12 je uvedeno možné členění základních nástrojů obecní politiky. Majetkový management vychází na jedné straně z tohoto rámce, na druhé straně řada nástrojů obecní politiky využívá majetkových nástrojů k regulaci či podpoře rozvoje. To klade zvýšené nároky na koncepčnost nakládání s majetkem a na vnímání rozvojových trendů v dlouhodobém horizontu.

Jedním z klíčových nástrojů řízení je i využívání strategických dokumentů a územně plánovací dokumentace, kdy dochází v procesu vyjednávání ke stanovení rozvojových priorit a účelnému využití omezených finančních zdrojů. Odraz těchto koncepcí musí být obsažen i v majetkovém hospodaření a žádá si vytvoření obdobného nástroje výlučně majetkového (viz dále Koncepce majetkového hospodaření)

Vedle standardních nástrojů řízení, kde jde v zásadě zejména o hospodárné dosažení cílů, a které vychází spíše z kvantitativní stránky procesů, se v posledním desetiletí úspěšně rozvíjí skupina nástrojů tzv. řízení kvality, kdy jde zejména o optimalizaci nastavení „organizace“ (viz veřejná správa jako realizace politik a jako organizace zajišťující realizaci). Nabídka „nástrojů kvality“ je v současné době velmi široká (např. benchmarking, CAF, BSC, EFQM, ISO, MA 21), jejich využití však vyžaduje personální (ale i finanční) kapacity, které malé obce nemají k dispozici (tyto nástroje jsou také obvykle primárně určeny pro větší správní úřady. Z praxe je patrné, že je aplikují zejména města se správními funkcemi (ORP), kraje či úřady státní správy. Jejich základní principy jsou však uplatnitelné i v malých obcích a jejich adaptace pro potřeby malých obcí je další výzkumnou výzvou.

Důležitým předpokladem tvorby majetkového managementu je nastavení a uplatňování obecných i konkrétních zásad hospodaření s majetkem. V oblasti majetkového hospodaření platí obdobné zásady jako v případě hospodaření finančního či jiného. Zobecníme-li zásady hospodaření s obecním majetkem (viz § 38 zákona o obcích), tak by obecní majetek měl být využíván účelně a hospodárně, měl by být udržován, chráněn a rozvíjen. V obecné podobě je zde tak zakotven požadavek na majetkové plánování, majetkovou evidenci (viz kap. 3.1),

monitoring majetkového hospodaření a také na systém majetkové reprodukce (viz kap. 3.3) a majetkového zabezpečení.

Hospodaření s majetkem by mělo být:

- **provázané s koncepčními dokumenty**, tj. přispívat k plnění celkových rozvojových cílů obce;
- **dlouhodobé**, tj. sledovat a předjímat vývojové trendy a s předstihem se připravovat na řešení majetkových potřeb obce;
- **transparentní**, tj. čitelné pro občany, kteří jsou primární kontrolní instancí, a obhajitelné z hlediska účelnosti i hospodárnosti.
- **úplné**, tj. mělo by být zřejmé, který majetek je obecní a to i v případě rozličných forem správy jednotlivých majetkových složek.

Jakkoli se při výkonu funkcí obecní samosprávy jedná především o hospodaření nebo veřejný management, nelze pominout alespoň jako rámec pro otázky efektivního hospodaření s obecním majetkem důležité právní prvky, které narážejí na vlastní otázky hospodaření jen nepřímo. Můžeme rozlišit několik typů vlivu právní úpravy na řízení majetkového hospodaření<sup>222</sup>:

- a) právní rámec může nebo nemusí posilovat odpovědnost těch, co rozhodují, za výsledky jejich rozhodování;
- b) právní úprava může být na překážku efektivnímu hospodaření (to platí v případě předpisů, které chtějí nadměrně do všech podrobností upravovat postupy zajišťující dobré hospodaření; předpisů, kterými je vyžadováno předem schválení centrálních míst a předpisů, které zbavují odpovědná místa pravomoci rozhodovat)<sup>223</sup>;
- c) právní úprava může umožňovat účinné a hospodárné jednání, avšak je příliš flexibilní, takže podlamuje rozhodování *lege artis* (podle správného postupu), v dlouhodobější perspektivě vede takový stav k vysoké nákladovosti systému;
- d) právní úprava může být dostatečně flexibilní a právní systém zároveň nepodceňuje problémy veřejného zájmu a jeho náležitě formulování, obce nepodléhají a priori předběžné kontrole, ale zejména následné kontrole a ověřování skutečných výsledků.

Je nezbytné rozlišovat formy hospodaření s obecním majetkem (viz kap. 3.4) a hledat nejvhodnější formy pro jednotlivé typy a složky majetku. Hospodaření s majetkem nevyžaduje velké operační dovednosti, pokud jde o údržbu a odpisy, avšak poměrně značné operační dovednosti ve smyslu finančního hospodaření. Jde např. o schopnost odhadnutí doby

---

<sup>222</sup> Widemannová, M. Hospodaření s obecním majetkem. In *Obec a finance* č. 5/1999, Praha: Triáda, 1999, ISSN 1212-1363, s. 46, upraveno, rozšířeno o informace z pracovních podkladů JUDr. Widemannové.

<sup>223</sup> Pozn. Jedná se rovněž o případy, kdy se obecní majetek řídí pravidly pro veřejné vlastnictví, která mohou omezovat volné nakládání s tímto majetkem – ovšem zde neexistuje žádná souvislost s efektivností hospodaření, jejich účelem je dodržování zákona.

nákupu nebo prodeje nemovitosti v souladu se dvěma proměnnými hodnotami – tržními cenami a změnami potřeb obyvatel obce.

Pro správu majetku lze uplatnit „projektové řízení“<sup>224</sup> spadající do oblasti logistiky a vytvářející dynamický model správy majetku. Obsahem pojmu „projekt“ se v daném kontextu rozumí dlouhodobý a komplexní soubor činností spojeným s volbou, přípravou, realizací a předáním investičních akcí, jinými slovy jde o provázání a práci se všemi procesy týkajícími se dané (obvykle nemovité) majetkové položky. V rámci projektového řízení správy majetku se běžná náplň činnosti správce majetku (odstraňování závad, poruch, zajišťování provozu apod.) rozšiřuje o dlouhodobé plánování pro zajištění a využití všech funkcí majetku, sledování hospodárnosti provozu s cílem optimalizovat a zprůhlednit hospodaření s majetkem. Dlouhodobé plánování správy majetku se dynamizuje životností jednotlivých prvků a stavebních konstrukcí. Projektové řízení správy majetku se např. oproti tzv. havarijního řízení<sup>225</sup> liší komplexností, systémovostí, dlouhodobým plánováním (až na 10 let) a provázáním jednotlivých etap „života“ majetku. Do systému tohoto řízení je na rozhraní jednotlivých fází správy automaticky začleněna kontrola a hodnocení využití majetku spolu s plněním požadavků na korekce. Trvá v podstatě až do doby předpokládaného vyřazení majetku. Koordinací všech činností při zajišťování projektu v dlouhodobém časovém období (obvykle až v délce životnosti objektu) se vytváří synergický efekt. Zahraniční zkušenosti, především holandské, hovoří až o 40% úsporách, které synergický efekt produkuje u správy obecního majetku. Plánovat a koordinovat práci na desítky let dopředu znamená přesnou definici pojmů tak, aby bylo možno s nimi pracovat v digitálních modelech a vypracovávat potřebné analýzy pro rozhodování. U nemovitého majetku je nutné všechna kritéria ohodnocovat fyzikálními či matematickými jednotkami (stav zdiva, krovů, spotřeby tepla, životnost prvků atd.).

Při běžném řízení oprav a údržbě nemovitého majetku jsou uplatňovány tři okruhy činností: zajišťování provozu (dodávky elektřiny, topení, vody atd.), zajišťování správy (plánování, opravy, údržba) a informatika o tomto majetku (pasport majetku). Pasportizace je základním nástrojem správce a důležitým nosičem informací o stavebně-technickém stavu a využití majetku. V moderních softwarových programech se ke všem stavebním prvkům přiřazuje jejich životnost, k objektům pak informace o nákladech na topení, na elektrickou energii, na odstraňování závad způsobených vandalismem či zanedbanou údržbou. Součástí moderní digitální pasportizace je digitální katastrální mapa, inventarizace vybavení nábytkem a zařizovacími předměty v místnostech, přiřazování nákladů k místnostem či funkčním jednotkám. Analýzou těchto ukazatelů by bylo možné stanovit normativy pro dlouhodobé plánování prostředků na opravu a údržbu (např. jednotkový ukazatel spotřeby tepla na m<sup>3</sup> obestavěného prostoru je systémovým nositelem informace o tepelně-technickém stavu

---

<sup>224</sup> Zpracováno s využitím Vodička, K.: Projektové řízení a správa majetku. In Veřejná správa 47/2002. Dostupné z <<http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2002/0047/konzult.html>>.

<sup>225</sup> Havarijním řízením je operativní odstraňování poruch tak, jak nabíhají z denních požadavků uživatelů, požadavků revizních orgánů, státního stavebního dohledu apod. Tento způsob řízení správy majetku je opodstatněný a ekonomicky nejefektivnější pouze v krátkodobém horizontu a v případě, že danou majetkovou položku čeká modernizace (tj. zařazení do projektového řízení) či likvidace (demolice).

objektu a objektivně určuje pořadí objektu pro rekonstrukci). Správce majetku obce řeší i ochranu majetku před ničením a vandalismem, eventuálně před živelnými pohromami. Metody projektového řízení integrují do sebe i technické zajištění objektů. Výkon správy majetku je možné posuzovat podle několika kritérií. Rozhodujícím kritériem odborné správy je dlouhodobé plánování oprav a údržby a následné věcné i finanční plnění těchto plánů. Prakticky to znamená vymýcení havarijních poruch a provádění plánované údržby. Metody projektového řízení jsou zárukou efektivního hospodaření s obecním majetkem. „Multi-inter-trans disciplinární pojetí správy majetku je generační inovací ve smyslu rozsáhlé koordinační a týmové práce správce majetku se všemi odbornými úseky a nejnovějšími poznatky z různých oborů. Z tohoto důvodu je vyloučena transformace řízení správy majetku bez změny řídicích organizačních struktur správy majetku.“<sup>226</sup> Aplikace projektového řízení do správy, oprav a údržby nemovitostí pracuje s tradičním hierarchickým systémem správy majetku: majitel (obec) – subjekt spravující majetek – správce majetku (fyzická osoba) – uživatelé majetku.

#### 4.2.3 Koncepce hospodaření s majetkem

Základem efektivního nakládání s majetkem je jeho správná evidence, nalezení míst neefektivnosti, stanovení majetkových priorit a z nich vyplývajících optimalizačních kroků, obecně řečeno vytvoření základních systémových dispozic. Majetek obcí je významná oblast ovlivňující nejen běžný chod obce, ale zejména výrazným způsobem finanční hospodaření obce. Je proto žádoucí sestavování koncepčního dokumentu věnujícího pozornost majetkové oblasti obce.

Koncepce hospodaření s majetkem je klíčovým nástrojem majetkového managementu. Vedle role prováděcího dokumentu pro zaměstnance obce či subjekty majetkově s obcí provázané plní i úlohu identifikační a iniciační, kdy jsou v procesu jeho tvorby zjištěny různé nedostatky v oblasti majetkového hospodaření. Na základě Koncepce jsou prováděny změny majetkových procesů a zejména uskutečňována majetková optimalizace.

**Tab. 13: Možná struktura Koncepce hospodaření s majetkem**

Část Koncepce	Specifikace
<i>Analytická část</i>	
Charakteristika obce z hlediska majetkových potřeb a dispozic	Vymezení majetkových nároků na zajištění výkonu veřejné správy a veřejných služeb
System evidence a inventarizace majetku	Viz část 3.1
Přehled majetku v členění dle dílčího účelu a typu	Viz část 1.3
Správa svěřeného majetku	Organizační řešení správy (viz část 3.4), řízení správy (viz část 4.2)
<i>Realizační část</i>	
Systemové změny	Návrhy na změny v systémech správy majetku, informačního zachycení majetku a procesů spojených s majetkovým hospodařením

<sup>226</sup> Vodička, K.: Projektové řízení a správa majetku. In Veřejná správa 47/2002. Dostupné z <<http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2002/0047/konzult.html>>, upraveno.



Část Konceptce	Specifikace
Změny v užívání majetku	Přesuny majetkových položek mezi jednotlivými spravujícími subjekty (facility management)
Optimalizace majetkového portfolia	Návrh prodejů, resp. pořízení majetku.
Výhled majetkových potřeb	Nástin rozvojových trendů obce a předpokládaných změn majetkových nároků

Pramen: Autor

Koncepci hospodaření s majetkem může obec vydat v samostatné působnosti jako svou vyhlášku či jej přijmout usnesením zastupitelstva v jiné závazné podobě. Vzhledem k četnosti a rozsahu majetku stojí v popředí majetkové vztahy s příspěvkovými organizacemi obcí. Charakter i hodnota majetku, který zřizovatel příspěvkové organizace vymezí k použití ve zřizovací listině, by měl odpovídat účelu zřízení organizace. Obec může ke kodifikaci majetkových oprávnění příspěvkové organizace buď vydat vyhlášku obce o nakládání s majetkem obce, kde je podrobněji upravena otázka praktického obsahu` např. termínů „právo hospodaření“ nebo „právo užití“ nebo „právo nakládat“ s majetkem obce i to, jak oprávněná osoba s majetkem města nakládat nesmí - tedy co vlastník zakazuje; nebo vyhláška vydána není a pak je ve zřizovací listině každé příspěvkové organizace obce přesně vymezeno, v jakém rozsahu je tato organizace oprávněna s majetkem obce (svého zřizovatele) nakládat. Termín právo hospodaření není pro potřeby praxe dostatečně zákonem vymezen, ale používá jej mj. zákon o daních z příjmů, účtová osnova a postupy účtování předepsané pro obce i další právní normy. Ze souvislostí vyplývá, že právo hospodaření opravňuje toho, komu toto právo bylo svěřeno, nakládat s majetkem jiného vlastníka způsobem, který je obdobný vlastnickému právu.<sup>227</sup>

Navzdory potřebnosti koncepčního majetkového dokumentu není jeho tvorba v celistvé podobě v praxi uskutečňována. V případě velmi malých obcí s „přehlednutelným“ majetkovým portfoliem je majetková správa prováděna do jisté míry intuitivně a ad hoc, což v případě malého objemu i množství položek nečiní větší potíže. V případě obcí větších jsou obvykle nějakým způsobem upraveny základní procesní otázky v oblasti majetkových změn (zejména procedura prodeje majetku), svěřeni majetku příspěvkovým organizacím či svazkům obcí apod., dále potom vybrané majetkové sektory. Z celé řady různorodých dokumentů lze uvést např. Koncepce hospodaření s bytovým fondem v majetku statutárního města Zlína<sup>228</sup> (části 1. Úvod, 2. Hospodaření s byty od roku 1992, 3. Bytová politika města, 4. Nástroje k dosažení cílového stavu, 5. Ekonomické vyhodnocení novelizace „Pravidel“, 6. Závěr) a Pravidla pro nakládání s nemovitým majetkem ve vlastnictví statutárního města Zlína<sup>229</sup> (části čl. I Základní ustanovení, čl. II. Postup při přidělování nemovitostí, čl. III. Zásady pro stanovení podmínek a podstatných náležitostí smluvního vztahu, čl. IV Závěrečná ustanovení); zajímavým dokumentem zcela jiného charakteru, který se věnuje v rámci širších

<sup>227</sup> Mockovčiaková, A.: Nakládání s majetkem státu a obce (Problémy majetkové správy se zřetelem na oblast kultury). In Obec a finance 4/1999. Dostupné z <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=14885>>.

<sup>228</sup> Koncepce hospodaření s bytovým fondem v majetku statutárního města Zlína (z roku 2004). Dostupné z <[http://www.mestozlin.cz/upload.cs/4/413c5979\\_S0\\_oncepcekonenverze.doc](http://www.mestozlin.cz/upload.cs/4/413c5979_S0_oncepcekonenverze.doc)>.

<sup>229</sup> Pravidla pro nakládání s nemovitým majetkem ve vlastnictví statutárního města Zlína (z roku 2003). Dostupné z <[http://www.mestozlin.cz/upload.cs/4/403b29cf\\_S0\\_18.8.ploha.1.doc](http://www.mestozlin.cz/upload.cs/4/403b29cf_S0_18.8.ploha.1.doc)>.

souvislostí a širšího prostoru věnuje majetkovému hospodaření obcí je Program rozvoje Frýdlantského výběžku (1996), v němž je obsažena kapitola Hospodaření s veřejným majetkem obcí Frýdlantského výběžku (kapitola se zabývá úrovní hospodaření s obecním majetkem, tendencemi jeho vývoje a souvisejícími rozpočtovými předpoklady<sup>230</sup>).

V kapitole 1 byla věnována pasáž charakteristice legislativní úpravy majetku obcí na Slovensku. Jedním ze zdejších specifíků je povinnost obce zpracovávat zásady hospodaření s majetkem (dále jen Zásady). Jde o základ majetkové koncepce a byť se obligatorně věnuje pouze vybraným tématům, tak může být dle potřeby jednotlivých obcí náplň rozšířena. Na příkladu několika měst můžeme ukázat jeho základní znaky jako inspirativní příklad pro obce ČR. Město Stará Ľubovňa ve svých „Zásadách“<sup>231</sup> uvádí vedle obecných principů hospodaření s majetkem způsoby nabytí majetku, majetkové převody, práva jednotlivých subjektů města v majetkové oblasti, upravuje existenci rezervního fondu a fondu reprodukce majetku, dále také majetkové odpisy a poskytování příspěvků příspěvkovým organizacím. Srovnáme-li uvedené součásti s obdobným dokumentem města Žarnovica<sup>232</sup>, tak zde nalezneme detailněji specifikované položky městského majetku či možnosti nakládání s majetkem, zajímavé je určení způsobů nakládání s neupotřebitelným a přebytečným majetkem. Podíváme-li se do třetice na „Zásady“ obce Dunajská Lužná<sup>233</sup>, tak jde o nejpodrobnější úpravu majetkové problematiky a vedle témat obsažených i v předchozích dokumentech nalezneme i úpravu evidence a inventarizace majetku (být pouze s využitím legislativních odkazů), podmínky pronájmu, správy a výkonu správy majetku. Uvedené příklady potvrzují potřebu detailní majetkové úpravy zejména procesních majetkových schémat, nicméně toto je pouze prvním krokem skutečného majetkového managementu s využitím komplexní majetkové koncepce.

#### **4.3 OPTIMALIZACE MAJETKOVÉHO HOSPODAŘENÍ**

Obecně se optimalizací rozumí „organizace technických a ekonomických systémů nebo procesů k dosažení předem stanoveného cíle, optima, při uvážení všech vedlejších podmínek; či postup vedoucí k výběru nejlepší varianty při zachování vymezených podmínek“<sup>234</sup>. Optimalizaci můžeme označit jako „cílevědomé směřování k lepšímu (resp. nejlepšímu)

---

<sup>230</sup> Dokument mimo jiné uvádí, že současná zůstatková i reprodukční hodnota obecního majetku je mnohem vyšší než hodnota vykazovaná. Potvrzuje značnou nerovnoměrnost rozložení majetku. Vyzdvihnout lze srovnání provozních nákladů na jednotku majetku. Analytickým výsledkem kapitoly je zejména zhodnocení investičních možností obcí.

<sup>231</sup> Všeobecne záväzné nariadenie č. 18 mesta Stará Ľubovňa, ktorým sa stanovujú zásady o hospodárení s majetkom mesta schválené uznesením MsZ č. XXIV/94 zo dňa 07.09.1994 (úpravy a doplnky: uznesenia MsZ č. IV/95 zo dňa 27.01.1995, IX/96 zo dňa 01.02.1996, X/96 zo dňa 29.02.1996, XVI-M/2002 zo dňa 12.11.2002). Dostupné z <[http://www.staralubovna.sk/resources/File/vzn\\_c\\_18.pdf](http://www.staralubovna.sk/resources/File/vzn_c_18.pdf)>.

<sup>232</sup> Všeobecne záväzné nariadenie mesta Žarnovica č. 01/2004 Zásady hospodárenia a nakladania s majetkom mesta Žarnovica. Dostupné z <[http://www.zarnovica.sk/download\\_file\\_f.php?id=28680](http://www.zarnovica.sk/download_file_f.php?id=28680)>.

<sup>233</sup> Návrh VZN č. 1/2005 Zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce Dunajská Lužná. Dostupné z <[http://www.dunajskaluzna.sk/vzn/VZN\\_01\\_2005\(nakladani%20majetok%20obce\)navrh.pdf](http://www.dunajskaluzna.sk/vzn/VZN_01_2005(nakladani%20majetok%20obce)navrh.pdf)>.

<sup>234</sup> Malá Československá encyklopedie. Dostupné z <<http://www.coto.je>>.

stavu prostřednictvím uplatňování určitých nástrojů<sup>235</sup>. Z ekonomického hlediska je základním hybným mechanismem optimalizace jevů dosahování efektivity, která by měla být uplatňována v návaznosti na posouzení účelnosti a účinnosti. Klíčovými prvky optimalizace jsou současný stav, žádoucí (lepší, optimální) stav a nástroje vedoucí k dosažení „optimálního“ stavu.

Optimalizaci majetkového hospodaření lze vyjádřit jako hledání odpovědi na otázky struktury majetku (co si ponechat a co prodat), způsobu využití majetku, způsobu správy majetku (přímá správa, převod na příspěvkovou organizaci, správa speciálním subjektem apod.), resp. systematické srovnávání současného stavu uvedených dimenzí a ostatních dosažitelných řešení přinášejících pozitivní dopady na obecní majetek a související procesy.

#### **4.3.1 Optimalizace majetkového systému**

V oblasti optimalizace majetkového hospodaření je nutné rozlišit v minimálním případě dvě kategorie problémů: majetkový systém jako rámec pro hospodaření, resp. jako subjekt, a majetkovou základnu jako objekt hospodaření. Majetkový systém lze z tohoto pohledu považovat za nezbytnou, nicméně nepostačující, podmínku optimalizace jako celku.

Optimalizace majetkového systému v sobě zahrnuje hledání nejvhodnějšího institucionálního a technologického nakládání s obecním majetkem. Konkrétně jde o volbu správních organizací efektivně s majetkem nakládajících a diverzifikaci obecního majetku mezi tyto organizace (základem pro diverzifikaci může být zejména funkční členění majetku: správní majetek; majetek k zajištění veřejných služeb – školství, sociální oblast, technická infrastruktura, veřejná prostranství a zeleň a další; majetek k podnikání – nemovitosti, zemědělská půda, lesy apod.), volbu a implementaci nástrojů majetkové správy a řízení (systém evidence, pasportizace a inventarizace majetku) a funkční a legitimní pravidla majetkového hospodaření („zásady nakládání s majetkem“).

**Na volbu optimálního majetkového systému má vliv řada faktorů, zejména:**

- Objem a struktura majetku obce, kdy východiskem je správa celého majetku přímo orgány obce a delegování určitých funkčních majetkových souborů (na sektorové příspěvkové organizace, např. na školy), majetkových typů (např. lesní majetky svěřené do správy „lesních družstev“, bytový fond) či svébytných majetkových položek (zejména pronájem samostatných nemovitostí). Rozhodujícím kritériem pro nepřímou správu majetku je dosažení větší efektivity hospodaření s daným majetkem z důvodu specializovaných odborných znalostí či z důvodu úspor z rozsahu (typické pro lesní majetek).
- Personální kapacity obce (nároky na kvalifikované a schopné pracovníky).

---

<sup>235</sup> Malý, I.: Optimalizace výdajů ve zdravotnictví. In Objektivizace výdajů z veřejných rozpočtů. Brno: Masarykova univerzita Brno, 1997, s. 311.

- Dostupné technologie správy majetku, které mohou převážit výhody či nevýhody jednotlivých forem hospodaření a výrazně ovlivnit nároky na přímou správu.

#### **4.3.2 Optimalizace majetkové základny**

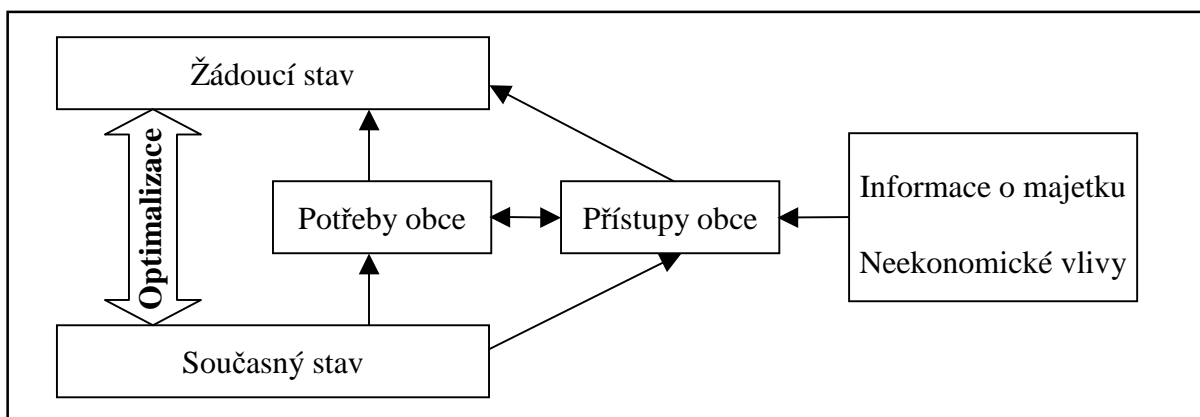
Optimalizace majetkové základny (majetkového portfolia, struktury) spočívá v dosažení takového souboru majetku, který je v souladu s jejími potřebami. Na volbu optimálního majetkového portfolia mají vliv zejména **následující faktory**:

- Výchozí podmínky, tj. současný stav majetku. Pokud obec nevlastní „volný“ majetek, nebude pravděpodobně pořizovat majetek, který by měla pouze za účelem zvyšování zisku.
- Finanční zdroje obce, tj. co si obec může vzhledem ke svým příjmům, které jsou z velké části odvozeny od populační velikosti obce, dovolit financovat v majetkové oblasti, např. malá historická města nemají dostatečné zdroje na údržbu památek ve svém vlastnictví.
- Nároky na produkci veřejných statků obcí. Zde se promítají jednak zákonné funkce a úkoly obce, jednak hodnoty a vnímání role samosprávy ze strany místní politické reprezentace, resp. občanů obce.

Zjednodušeně řečeno, optimální majetek obce je takový majetek, který obci umožňuje zajistit všechny potřebné úkoly (ve smyslu obcí stanovených úkolů) s co nejnižšími náklady ve vztahu k rozsahu činnosti. Zde je nutno uchopit majetek k podnikání (ziskový), jako samostatnou podskupinu, kde pro optimalizaci platí již obecné ekonomické zákonitosti, tj. srovnání výnosů a nákladů.

Výchozím přístupem by mělo být v případě veřejné správy vždy pravidlo „de minimis“, kdy dojde k určení nejnížší úrovně potřebného majetku k zajištění chodu obce. Následuje majetková analýza dalších činností, které by obec chtěla zajišťovat, či zvážení strategického vlastnictví majetku.

Při aplikaci naznačeným přístupů je nutno vzít v úvahu reálnou situaci, kdy obce nebudují své majetkové portfolio podle svých potřeb, ale spravují majetek, který získaly různými způsoby po roce 1989. Vlastní tak nezřídka majetek, který vlastnit nechtějí a který je ekonomicky i organizačně zatěžuje, jeho prodej je však obtížný či nemožný. Tento fakt ale není pro naznačené přístupy rozhodující, protože v první řadě jde o přijetí jisté filozofie hospodaření s majetkem, dosažení optimálního systému majetkového hospodaření je dlouhodobým procesem.



**Obr. 9: Systémové iniciační vlivy na optimalizaci majetku**

Pramen: Autor

V praktické rovině lze rozdělit systémový přístup obce k optimalizaci majetku do tří fází:

- a) Definování a vymezení jednotlivých složek majetku, ocenění a evidence majetku apod. (= pasport majetku);
- b) Provedení analýzy majetku s využitím aparátu ukazatelů a metodologických návrhů na změny v majetkové struktuře;
- c) Realizace systémových i ad hoc změn v majetkovém hospodaření obce, zavedení majetkového informačního systému („facility management“ – více viz Vodička<sup>236</sup>).

Z optimalizačního hlediska je klíčovým členění majetku podle způsobu využívání. Účel majetku umožňuje rozpracování alternativ dosažení cílů, k nimž je majetek využíván, a zvažování dalšího nakládání.

Vhodným nástrojem pro optimalizaci majetku v procesu majetkového řízení může být tzv. „Facility management“. Facility management je podle původní definice International Facility management organization (IFMA) „metoda, jak v organizacích sladit pracovní prostředí, pracovníky a pracovní činnosti. Zahrnuje v sobě principy obchodní administrativy, architektury, humanitních a technických věd.“<sup>237</sup> Facility management vedle ostatních oborů řízení přidává k lidským zdrojům a činnostem (procesům) oblast prostoru (viz obr. 10)



**Obr. 10: Základní schéma facility managementu**

Pramen: www.ifma.cz

<sup>236</sup> Vodička, K.: Správa majetku a bytové hospodářství – B1, Moduly pro kraje a obce III, Finance a kontrola

<sup>237</sup> International Facility Management Association - Czech Republic. Dostupné z <<http://www.ifma.cz>>

Cílem facility managementu je posílit ty procesy v organizaci, pomocí nichž pracoviště a pracovníci podají nejlepší výkony a v konečném důsledku pozitivně přispějí k ekonomickému růstu a celkovému úspěchu organizace. V podstatě jde o optimalizaci využívání majetku ve vztahu k procesům a lidem a vytvoření takového prostředí, které umožňuje maximálně efektivně plnit potřebné úkoly. V případě obcí tak směřuje k co nejúčelnějšímu využití majetku. Tato metoda je využitelná zejména v případě majetku, jenž obec sama využívá k výkonu činnosti (veřejná správa, veřejné statky).

Celkový systém řízení majetku je rozčleněn do dílčích podsystémů využívajících specifické nástroje a přístupy při udržení vzájemné provázanosti a při vytvoření obsahově i technicky uchopitelných výstupů pro komplexní majetkové rozhodování. Můžeme tak např. odlišit:

- Area management (řízení ploch) – správa určení, zatřídění a využití jednotlivých ploch nemovitostí. Nedílnou součástí je přesná adresace všech nákladových položek vztažených vždy na konkrétní plochy.
- Management budov - odborné řízení všech činností souvisejících s provozem budov mající za cíl optimální a ekonomicky efektivní využití nemovitosti.

Možným nástrojem majetkové optimalizace může být i benchmarking, který může být charakterizován pro tento účel jako „metody a postupy sloužící ke srovnání jedné organizace s jinou jako způsob zlepšení výkonu organizace. Postupy spočívají ve zkoumání a srovnávání procesů a aktivit, při nichž se vstupy mění na výstupy. Použitím referenčních výkonových ukazatelů se srovnávají aktuální výkony organizací.“<sup>238</sup>

#### **4.4 MAJETKOVÁ POLITIKA**

Majetková politika tvoří součást komplexu veřejných politik, byť, jak bude zřejmé z následujícího, poměrně specifickou, a do jisté míry ji lze považovat za rámec celkové ekonomické politiky obce, protože zahrnuje nejen statické pojetí majetkových složek, ale i finanční toky spojené s chodem obce a správou majetku. Prolíná de facto většinou veřejných politik; k jejich realizaci je až na výjimky třeba majetku a koordinace majetkového hospodaření napříč jednotlivými politikami je důležitým nástrojem dosahování efektivity hospodaření obce. Z hlediska svého vzniku je majetková politika výsledkem procesu aplikace modelu majetkového hospodaření v obci obce.

Dříve než budeme majetkovou politiku konkretizovat podívejme se na význam samotného slova politika. Jako politiku můžeme obecně označit rámec pro rozhodování v určité oblasti, konzistentní soubor přístupů či soubor opatření. Dle OECD<sup>239</sup> je politika (policy) „soubor činností, které se mohou lišit podle povahy a podle příjemce a které směřují ke splnění hlavních cílů a záměrů“.

---

<sup>238</sup> Allen, R., Tommasi, D.: Řízení veřejných výdajů. Odborná příručka pro tranzitivní země (Výkladový slovník pojmů) Praha: MF ČR, 2002. s. 433. Dostupné z <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/427\\_468.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/427_468.pdf)>.

<sup>239</sup> Tamtéž, s. 459.

Veřejná politika je potom politikou s dimenzi „veřejnou“, která se vztahuje k cílům širšího společenského charakteru, k cílům, které jsou formulovány subjekty veřejné správy a realizovány s využitím veřejných prostředků. Existuje řada definic veřejné politiky, z nichž lze jako poměrně obecnou a univerzální uvést tuto: „**Veřejná politika je souhrn činností vlády přímo nebo nepřímo působících na občany, operující na třech úrovních: politická rozhodnutí, produkty politiky a důsledky politiky**“<sup>240</sup>. V kontextu majetkového hospodaření obcí je „vládou“ zastupitelstvo či rada obce. Veřejná politika úzce souvisí s hodnotovou orientací společnosti a vymezováním veřejného zájmu, protože důležitým cílem může být jeho ochrana. Z procesního pohledu lze veřejnou politiku chápat jako souslednost několika navazujících fází od formulace problému (agendy), přes formulaci politiky a politickou volbu až k její implementaci a vyhodnocení. Pro pochopení a interpretaci jednotlivých kroků v rámci tvorby jakékoliv veřejné politiky či pro související teoretické implikace je vhodné využít **členění veřejné politiky** vypracované politickými vědami a rozlišit aktivní a reaktivní veřejnou politiku, liberální a paternalistickou veřejnou politiku<sup>241</sup>:

- Aktivní veřejná politika se snaží předcházet ohrožením a identifikovat příležitosti uspokojování veřejného zájmu a v předstihu reagovat na předpokládaný vývoj.
- Reaktivní veřejná politika reaguje, až když je veřejný zájem reálně ohrožen.
- Liberální veřejná politika zasahuje až tam, kde individuální zájem ohrožuje uznaný veřejný zájem.
- Paternalistická veřejná politika prosazuje uznaný veřejný zájem často bez ohledu na možnou újmu individuálních zájmů nebo změnou povahu lidských potřeb.

Volba předcházení či následného řešení problémů jako základních přístupů naráží na omezenou reakční schopnost řady nástrojů veřejných politik, důležitý je také ekonomický aspekt věci, kdy prevence rizik může eliminovat zvýšené náklady, nicméně je otázkou, jak reálné jednotlivé hrozby jsou a zda se podařilo vystihnout možné vývojové trendy.

Majetkovou politiku lze tedy v nejširší podobě chápat jako celkovou filozofii přístupu k majetku, resp. konkrétněji jako soubor pravidel a postupů upravujících nakládání s majetkem. K vymezení pojmu můžeme dospět i konkretizací obecnějších pojmů. Majetková politika je spolu s rozpočtovou politikou součástí „ekonomických“ politik; existují úzké vazby a zrcadlové toky mezi majetkovou, příjmovou a výdajovou politikou. Interpretovat majetkovou politiku má smysl pouze ve spojení s těmito politikami a nastavení majetkové politiky ovlivňuje politiku rozpočtovou.

---

<sup>240</sup> Potůček, M. a kol.: *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 9.

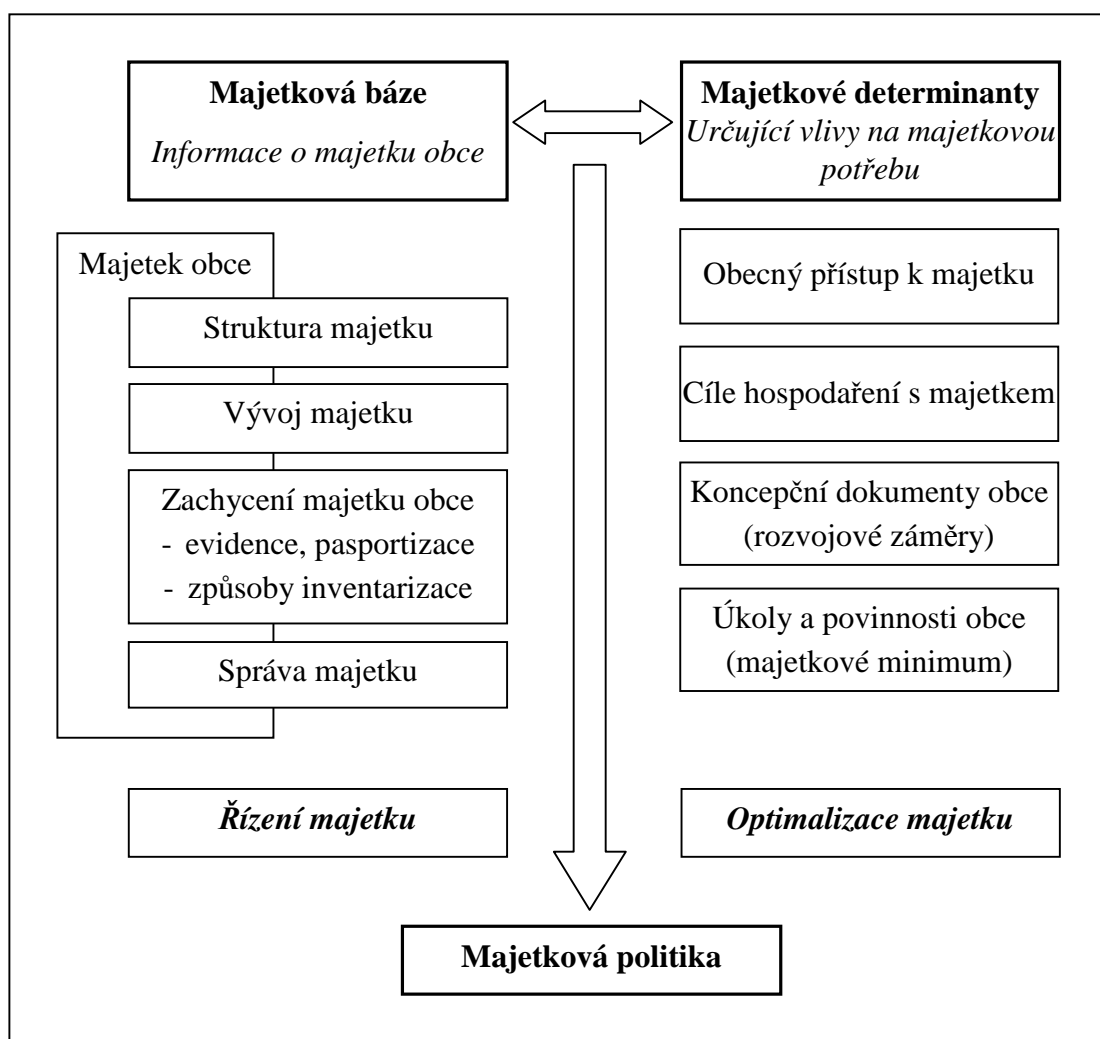
<sup>241</sup> Tamtéž, s. 14-15.

**Tab. 14: Základní otázky a kroky majetkové politiky obce:**

Otázka	Informační podklad	Krok
Jaký majetek obec vlastní?	Majetková evidence	Návrhy na prodej či likvidaci
Jaký majetek obec potřebuje?	Koncepční dokumenty, analýza činností obce, rozpočty	Návrhy na pořízení majetku
Kdo bude majetek spravovat?	Nákladová analýza	Návrhy na přidělení majetku

Pramen: Autor

V rámci majetkové politiky bývá jako její významná složka často vnímána politika investiční. Investiční politiku můžeme z hlediska finančního zařadit jako neperiodickou součást výdajové politiky, pokud lze v tomto případě hovořit o politice v jejím pravém slova smyslu.



**Obr. 11: Věcný přístup k formulaci majetkové politiky**

Pramen: Autor

Z hlediska věcného můžeme vyčlenit dvě složky majetkové politiky a to majetkovou politiku ve vztahu k majetkovému managementu a majetkovou politiku ve vztahu k majetkové optimalizaci. Z hlediska majetkového managementu stojí v popředí otázka „jak“ a jde o nastavení procesní stránky majetkového hospodaření. Z hlediska majetkové optimalizace je potom klíčová otázka „co“, tedy změny majetkové základny v rámci procesního systému.



Při formulaci majetkové politiky je nutno zohlednit věcné charakteristiky majetkové báze jako základní východisko a majetkové determinanty vstupující jako dynamické impulzy majetkových změn. Uvedené složky majetkové politiky je nutno provázat a vytvořit funkční systém zohledňující jejich změny.

**Tab. 15: Model veřejněpolitického cyklu a jeho konkretizace v případě majetkové politiky**

Obecné fáze a procesy veřejné politiky	Fáze a procesy majetkové politiky
<i>Příprava veřejné politiky na metaúrovni</i>	
Analýza hodnot	Analýza cílů, záměrů a přístupů obce
Analýza skutečností	Analýza majetku
Analýza problémů k řešení	Analýza majetkových potřeb a funkčnosti majetkového modelu
Analýza a vývoj zdrojů	Analýza vazeb majetkového a finančního hospodaření
Analýza, hodnocení a návrhy změn v systému navrhujeícím politiky	Analýza, hodnocení a návrhy změn v majetkovém modelu
Alokace problémů, hodnot a zdrojů	Provázání majetkových problémů, možností a zdrojů jejich řešení
Volba strategie politiky	Volba přístupu k majetku
<i>Návrh veřejné politiky</i>	
Subalokace zdrojů	x
Stanovení operacionálních cílů a vyjádření jejich priorit	Formulace základních zásad a cílů majetkové politiky
Stanovení dalších významných hodnot a vyjádření priorit mezi nimi	Formulace majetkových efektů a stanovení souslednosti aktivit
Příprava hlavních alternativ politik	Alternativy nakládání s majetkovými složkami Alternativy formy správy majetku Alternativy způsobů správy
Odhad výnosů a nákladů spjatých s realizací různých alternativ	Odhad dopadů alternativ na veřejné služby, provozní či investiční náklady a příjmy z majetku
Srovnání odhadnutých výnosů a nákladů různých alternativ a identifikace „nejlepších“ z nich	Srovnání dopadů alternativ hospodaření s majetkem
Hodnocení výnosů a nákladů „nejlepších“ alternativ a rozhodnutí, zda bude některá z nich vybrána	Posouzení efektů alternativ hospodaření s majetkem
<i>Realizace a hodnocení veřejné politiky</i>	
Motivace k realizaci politiky	Zajištění a zkvalitnění veřejných služeb, nákladové úspory, zvýšení zisků z majetku
Realizace politiky	Provedení optimalizace majetku a majetkového modelu
Hodnocení politiky po její realizaci	Posouzení změny majetkových efektů

Pramen: Model veřejně politického cyklu dle Dror, Y.: Public Policy Re-Examined. San Francisco: Chander Publishing Copany, 1968 převzat z Potůček M. a kol.: Veřejná politika, Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. s. 35. Fáze a procesy majetkové politiky dle autora.

V tab. 15 je provedena specifikace majetkové politiky ve vztahu k obecnému optimálnímu modelu veřejněpolitického cyklu. Ačkoliv je základ totožný, tak zřejmá jistá dvojkolejnost majetkové politiky (viz uvedené složky majetkové politiky) a nezbytnost provazovat procesní

a věcné hodnocení majetkové politiky. Tato skladebnost je zřetelně vidět při stanovování cílů majetkové politiky.

#### **4.4.1 Cíle majetkové politiky**

Majetková politika svým průřezovým charakterem vyžaduje specifický přístup ke stanovení cílů. Cíle majetkové politiky lze z hlediska jejich tvorby rozčlenit do tří kategorií, kdy můžeme rozlišit cíle odvozené, ekonomické a správní. První kategorie je tvořena cíli odvozenými z ostatních veřejných politik a z hlediska majetkové politiky jde zejména o jejich sumarizaci a kategorizaci s ohledem na majetkové nároky. Klíčovým prvkem je přitom nalezení vazeb a možností tvorby synergických efektů. Klasickým příkladem je zajištění veřejných statků, kdy z hlediska rozvoje lidských zdrojů může obec usilovat o udržení základní školy, současně potřebuje prostory pro společenské a kulturní vyžití v obci, případně prostory pro podporu aktivit neziskového sektoru. Všechny tyto cíle kladou nároky na majetkové dispozice a na související údržbu. Obecným cílem majetkové politiky v rámci uvedené kategorie je co nejúčelnější a nejhospodárnější zajištění majetku pro realizaci cílů ostatních obecních politik. V uvedeném případě může být řešením multifunkční využití školních prostor. Minimalistickým cílem majetkové politiky je vlastnictví objemu majetku nezbytného pro zajištění zákonných povinností dané obecní samosprávy (tj. potvrzení majetku jako podmínky samosprávy).

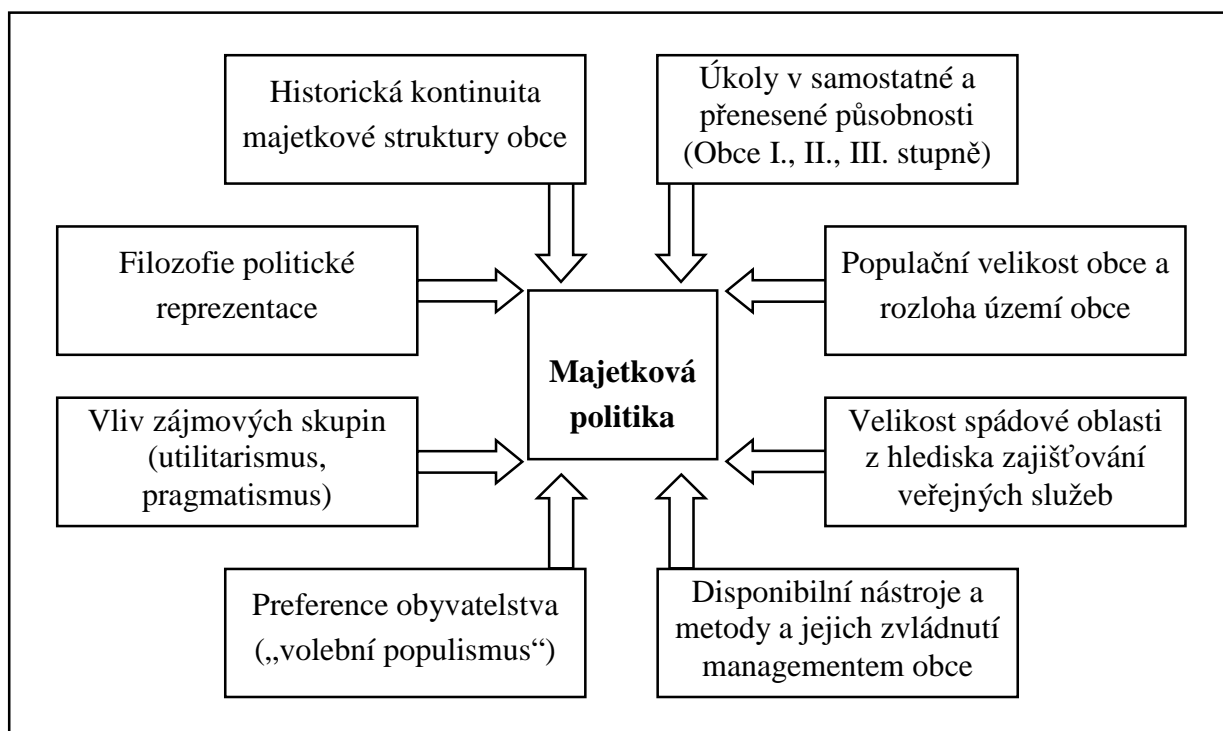
Jistou podskupinou jsou rozvojové cíle obce, kdy obec svého majetku využívá k regulaci určitých druhů činností (např. formou dlouhodobých pronájmů se stanovením možností účelu využití), k podpoře určitých aktivit soukromého sektoru (např. zvýhodněný pronájem podnikatelských prostor ve venkovských obcích) či na základě dlouhodobé strategie (např. pozemky pro budoucí výstavbu, pro budování infrastrukturních staveb či pro řešení krajinných opatření jako je ozelenění krajiny či protipovodňová opatření) apod. Tyto cíle jsou spojeny nejčastěji s vlastnictvím pozemků a týkají se prostorového plánování rozvoje.

Druhá kategorie majetkových cílů, cíle „ekonomické“, má charakter podpůrný, kdy se majetek generuje efekty sám o sobě. Obvykle jde o přínosy finanční, kdy obcí plynou z vlastnictví majetku příjmy. V zásadě lze rozlišit stabilní příjmy z pronájmu majetku a z podnikání s majetkem a nepravidelné příjmy z prodeje dlouhodobého majetku (kapitálové příjmy) či z prodeje majetku jiného (zařazené obvykle do příjmů nedaňových). Z hlediska nástrojů realizace lze vyčlenit podskupinu cílů nahlížející na vztah majetku a rozpočtového hospodaření z úhlu opačného, kdy jako prioritní cíl majetkové politiky může být stanovena minimalizace nákladů spojených s údržbou a obnovou nezbytného majetku. První dvě skupiny cílů můžeme souhrnně označit jako cíle optimalizace majetku.

Problémem nastavení majetkových cílů může být i rozpor mezi cíli v první a druhé skupině. Vzhledem k podpůrnému charakteru druhé skupiny cílů by měla být dána přednost skupině první, kdy druhá skupina zůstává zastoupena minimálně prostřednictvím rozpočtového omezení obce.

Třetí kategorií majetkových cílů jsou cíle označené jako „správní“. Jde o stanovení organizačního a procesního rámce majetkového hospodaření. Oproti předchozím cílům, které měly charakter spíše věcný, mají správní cíle charakter systémový. Lze k nim řadit např. funkční evidenci majetku, zavedení pravidelné inventarizace, flexibilní majetkový management apod. Důležité je rovněž nalezení optimální organizační formy hospodaření s obecním majetkem (příspěvkové organizace, obchodní společnosti, svazky obcí či jiné).

Faktory působící na volbu majetkových cílů, na jejich váhy a prioritizaci plnění jsou znázorněny na následujícím obrázku. Jde o rozvedení již zmíněných majetkových determinant ve prospěch posílení subjektivních a veřejněpolitických vlivů, jež musí být v rozhodování o majetku zohledněny.



**Obr. 12: Faktory působící na majetkového rozhodování**

Pramen: Autor

Náročným procesem majetkové politiky, de facto tím nejvíce diskutabilním a nejvíce vystaveným vlivům uvedeným na obr. 12, je posuzování skutečné potřeby majetku, tj. vyčlenění majetku zbytného. Zde je třeba vnímat rozdíl mezi majetkem neupotřebitelným a majetkem nepotřebným, ačkoli funkčním a obcí využívaným. Majetkem přebytečným je majetek, který přesahuje potřeby dané obce, dále také majetek, který by se dal označit jako majetek, na jehož ponechání obcí přestal být veřejný zájem. U majetku neupotřebitelného došlo ke ztrátě technických a funkčních vlastností (podrobněji viz kapitola 1.3.4). Toto členění je zásadní pro formulaci majetkové politiky, kdy je třeba určit hranici mezi jádrem majetku, který je třeba vlastnit za všech okolností a ostatním majetkem s různou mírou důležitosti, kde zvažujeme jeho držení či prodej včetně dlouhodobých dopadů obou těchto možností. Do rozhodování vstupují nejen argumenty ekonomické, ale i historické, společenské a dochází k uplatnění jisté formy veřejné volby.

#### **4.4.2 Účinnost majetkové politiky**

Účinnost je významnou vlastností řízené činnosti a řeší otázku, „do jaké míry projekt, program apod. dosáhly daných cílů bez ohledu na zdroje<sup>242</sup>, kterých je k dosažení tohoto cíle potřeba. Účinnost je konfrontace stanovených cílů a záměrů s dosaženými výsledky. Kritérium účinnosti sleduje, zda bylo dosaženo žádoucích efektů.“<sup>243</sup> V případě organizací jako účinnost označujeme „míru, v jaké organizace dosáhla předem stanovených cílů.“<sup>244</sup> Účinnost vychází z faktu, že každá cílevědomá aktivita směřuje k dosažení konkrétních cílů. Hodnocení účinnosti vyžaduje existenci „komparační báze“, jinými slovy musí existovat kvantitativně vyjádřené alternativy k dosažení cílů. Srovnání s alternativami může potom po přihlídnutí ke specifikům dané situace vyústit ve volbu účinnější z nich. V případě obcí a zajišťování služeb pro občany často alternativy nejsou a obec volí jediný dostupný způsob nebo jsou tyto alternativy kvalitativně obtížně srovnatelné. Účinnost majetkového hospodaření v této souvislosti značí, zda majetek plní účel, který má, zda jeho užití vede k naplnění cílů na něj vázaných.

Hodnocení účinnosti se odvíjí od přesnosti formulace cílů majetkového hospodaření. Podklady pro posouzení naplnění cílů ekonomických jsou obsaženy ve výkaznictví obce a příjmy z majetku či náklady spojené s majetkem lze jednoznačně hodnotit. Srovnáním příjmů z pronájmu majetku, z podnikání či z majetku finančního lze jednoduše dospět k závěru, zda bylo na základě realizovaných aktivit dosaženo zvýšení příjmů. V případě správních cílů, které jsou svým charakterem spíše kvalitativní, je posouzení, zda se podařilo naplnit žádané cíle diferencovanější. Zatímco stav evidence majetku, průběh inventarizace a obdobné cíle lze hodnotit poměrně jednoznačně, účinnost systému majetkového managementu a organizační řešení správy majetku musíme zvažovat s využitím nepřímých nástrojů. Pokud jsou plněny odvozené a ekonomické cíle majetkové politiky, můžeme předpokládat plnění i tohoto typu správních cílů. Při jejich hodnocení lze zvažovat i využití obecných nástrojů řízení kvality ve veřejné správě (např. benchmarking, CAF, BSC, EFQM, ISO apod.).

Cíle odvozené jsou komplexem vycházejícím z největšího spektra oblastí. Z hlediska celkové optimalizace majetkové struktury jde o dosažení takové majetkové struktury, aby obec byla schopna zajistit veřejnou správu a veřejné služby. Účinnost kroků k vytvoření adekvátního vnějšího prostředí (viz facility management) pro činnosti obce tak, aby byl majetek využit a současně neomezoval tyto činnosti, může být určena pouze na základě náročných analytických procesů, nicméně snadnějším řešením je dosažení obdobného efektu pomocí problémové analýzy. Tato analýza je v tomto kontextu chápána jako srovnání identifikovaných problémů v souvislosti s majetkovými potřebami jednotlivých oblastí veřejných politik před započítáním realizace majetkové politiky a problémů, které přetrvávají navzdory učiněným krokům. V případě rozšíření hodnocení do roviny efektivnosti je zásadní vývoj výdajů na pořízení majetku a na obnovu a údržbu majetku. I tehdy, kdy nejde o

---

<sup>242</sup> Hodnocení naplnění cílů ve vztahu k finanční či časové náročnosti je potom již otázkou efektivnosti.

<sup>243</sup> Potůček, M. a kol.: Veřejná politika. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005, s. 288-289.

<sup>244</sup> Winkler, J.: Ekonomika a společnost. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 123.

primárně ekonomické cíle s pozitivním dopadem do rozpočtu obce, je důležité vyčíslení nákladů na veřejné služby a zhodnocení vlivu těchto služeb na socioekonomické prostředí obce. V tom je zahrnut jak výběr vhodných forem zajištění těchto služeb (např. zajištění vlastními silami, subdodávkou či outsourcingem), tak vytvoření systému hodnocení účinnosti naplňování programu obce za účelem zjištění kvality veřejných služeb a nákladů na jednotku služby podle výsledku.

Co se týče účinnosti, specifickou oblastí majetkové politiky je optimalizace majetku zbytného, která je spojena s prodeji či pronájmy majetku. Limitem účinnosti této složky majetkové politiky je reálná možnost provést racionalizační opatření. V případě prodeje zbytného majetku jde zejména o problémy s nalezením zájemce o nepotřebný obecní majetek. Prodeje chátrajících nemovitostí většího rozsahu (např. zámky) se často realizují v řádu mnoha let. Využití majetku ke zvýšení příjmů formou pronájmu je odvislé od poptávky a v periferních oblastech s nízkou podnikatelskou aktivitou může být spíše symbolické.

#### **4.5 SHRNUÍ**

Majetkové hospodaření je složitým komplexem celé řady prvků a procesů. Vychází z historického kontextu, závisí na místních specifikách, na objektivních vlivech i subjektivních rozhodnutích, je ovlivněno a souvisí s většinou činností obce. Nástrojem pro účelné hospodaření je sestavení koncepčního majetkového modelu, který obsahuje hlavní prvky tvořící informační základnu majetkového hospodaření a procesy a souslednost potřebných kroků vedoucích k formulaci majetkové politiky. Pro aplikaci modelu majetkového hospodaření je potřebná existence relevantních koncepčních dokumentů obce, evidence majetku, existence majetkového managementu.

Východiskem majetkového hospodaření musí být volba základní majetkové filozofie, určení rámce nakládání s majetkem ve smyslu efektů jeho využívání, určení strategických směrů rozvoje majetku a v neposlední řadě i vazby rozpočtovým hospodařením představená v předchozí kapitole. V návaznosti na tyto majetkové determinanty jsou stanoveny cíle majetkového hospodaření, které musí být posléze transformovány do požadavků na majetkovou bázi. Sladění majetkové struktury a majetkových požadavků v rámci majetkové optimalizace je klíčovou dynamickou procesní fází majetkového hospodaření.

Obecně můžeme rozlišit tři typové přístupy obcí k majetku a to na obec minimalizující svůj majetek, obec využívající majetek k zajištění vyšší úrovně veřejných statků a obec využívající majetek ke zvýšení rozpočtových příjmů. Z těchto přístupů vyplývají i cíle majetkového hospodaření.

Majetkový management je ucelený organizační a technický systém postupů, nástrojů a metod správy a rozvoje majetku. Majetkový management pracuje s jednotlivými složkami modelu majetkového hospodaření obce, přetváří je v ucelený a funkční systém a na jeho základě realizuje majetkovou politiku a usiluje o vytvoření optimálního majetkového portfolia. Klíčovým nástrojem majetkového managementu je koncepce hospodaření s majetkem je.

Vedle role prováděcího dokumentu pro zaměstnance obce či subjekty majetkově s obcí provázané plní i úlohu identifikační a iniciační, kdy jsou v procesu jeho tvorby zjištěny různé nedostatky v oblasti majetkového hospodaření. Hospodaření s majetkem by mělo být provázané s koncepčními dokumenty, dlouhodobé, transparentní a úplné.

Celkovou filozofii přístupu k majetku, resp. konkrétněji jako soubor pravidel a postupů upravujících nakládání s majetkem, lze označit jako majetkovou politiku, kterou chápeme jako další z veřejných politik, byť není vždy chápána takto autonomně. Z hlediska věcného můžeme vyčlenit dvě složky majetkové politiky a to majetkovou politiku ve vztahu k majetkovému managementu a majetkovou politiku ve vztahu k majetkové optimalizaci. Cíle majetkové politiky lze z hlediska jejich tvorby rozčlenit na cíle odvozené, ekonomické a správní.

## **ZÁVĚR**

Majetek obcí je podmínkou samosprávy, nástrojem umožňujícím fungování obce a klíčovým prvkem rozvoje obce. Obecní majetek je nezbytný pro zajištění veřejných statků na obecní úrovni a pro vytváření základních podmínek pro obyvatele i podnikatelský sektor. Obecní majetek si z těchto důvodů zaslouhuje zvýšenou pozornost a systémové uchopení. Majetkové hospodaření se prolíná všemi činnostmi obce a nakládání s ním je třeba řešit v širším kontextu. Poznání majetku, rozhodnutí o nakládání s ním a jeho správa jsou logické kroky majetkového hospodaření, které se prolínají v jednotlivých kapitolách práce.

Současný majetkový stav obcí je ovlivněn historickými specifiky: přerušením kontinuity hospodaření mezi léty 1950 až 1991 a dynamikou a různorodými možnostmi rozvoje majetku po navrácení majetku obcím na základě zákona 172/1991 Sb. a následujících. Rozvoj a lokalizace majetku na obecní úrovni byly vážným způsobem narušeny. Došlo ke změnám v dlouhodobě utvářené rovnováze a investice do majetku byly zanedbávány. Po politických změnách v roce 1989 získaly obce zpět svůj původní majetek, pokud to bylo možné, byl na ně také různými způsoby převeden komplex majetku vybudovaného státem či národními výbory. Rozhodnutí o přístupu k obecnímu majetku jako celku i k jeho dílčím složkám, které proběhlo na počátku 90. let, výrazně ovlivnilo finanční a rozvojovou situaci obce na dlouhou dobu. Vzhledem k nedostatečným zkušenostem vedení obcí, absenci dlouhodobého koncepčního přístupu a nedostatku teoreticko-metodologických podkladů spolu s nedostatečnou právní úpravou došlo k ukvapeným prodejům, chátrání majetku a finančním ztrátám.

K tomu, aby obec našla či alespoň směřovala takovou strukturu majetku, která odpovídá jejím potřebám a současně je také z hlediska rozpočtového hospodaření udržitelná je nezbytné obecní majetek uchopit v kategoriích odrážejících různé aspekty činností obce. Jednotlivé klasifikační přístupy zdůrazňují určité majetkové charakteristiky a jsou voleny dle vypovídacích schopností a způsobu nakládání s majetkem. Z ekonomického hlediska a také z hlediska chápání majetku v širších souvislostech je klíčové členění majetku podle způsobu využívání. Účel majetku umožňuje provázat majetek s úkoly, k jejichž plnění slouží, a optimalizovat jeho objem i technické nakládání. Oproti standardní náplni tohoto členění je vhodné vyčlenit majetek strategický, což vytváří argumentační základ pro rozhodování v dlouhodobém horizontu a zahrnutí rozvojových cílů do současných úvah o využití obecního majetku. Podle potřebnosti, resp. zákonné vázanosti, lze majetek členit na nezbytný a zbytný, přičemž v případě zbytného majetku by obec měla u každé položky zvažovat jeho držbu a využití. Nejdůležitější je nalezení majetku, který obec zatěžuje a který si obec ponechává bez racionálního důvodu. V případě ziskovosti zbytného majetku je třeba se vyvarovat ukvapeného prodeje, významnou roli hraje také likvidita majetku. Ke kvalitnějšímu majetkovému řízení může přispět i historické členění majetku, nejčastěji na historický majetek, majetek pořízený státem a převedený na obce a na majetek pořízený obcemi po roce 1991. Lze zvažovat i podrobnější členění, např. pro účely tvorby reprodukčního plánu, resp. členění podle způsobu nabytí. Členění podle právního režimu může být užitečné při rozhodnutích o podnikatelském využití majetku a umožňuje obcím vyvarovat se sporného

nakládání s majetkem. Jednotlivé pohledy je nezbytné provázat a vytvořit vícevrstevnatý pohled na obecní majetek, sestavit majetkovou mozaiku, která vystupuje jako základní matice majetkové báze obce a slouží jako východisko pro rozhodnutí o majetkové politice obce..

Majetkové hospodaření je oblastí silně svázanou s konkrétní situací a obtížně objektivizovatelnou zejména z hlediska úvah o radikálnější změně nakládání s danou majetkovou položkou. Realita je velmi bohatá a při každém majetkovém rozhodnutí je třeba vzít v úvahu a zvážit řadu faktorů. Majetek obce může být velmi různorodý a v určitých případech i značně rozsáhlý. Obec může mít zájem na zajištění širokého spektra veřejných statků s využitím tohoto majetku. Není však nutné, aby správu celého objemu majetku realizovala vlastními silami a přímým řízením. Obec si tedy pro plnění některých úkolů a k zajištění vybraných veřejných statků zřizuje různé subjekty lišící se mírou samostatnosti a rozsahem činnosti. K výkonu příslušných funkcí obec svěřuje těmto subjektům do správy svůj majetek, resp. tyto subjekty často vznikají přímo za účelem správy majetku.

Klasifikace majetku, hledání optimálního modelu správy a další majetkové prvky jsou základem pro srovnání majetku aktuálního, majetku potřebného, disponibilních zdrojů a správních kapacit. Nezbytným aspektem uvedených úvah je ujasnění majetkové filozofie, přístupů k nakládání s jednotlivými majetkovými skupinami či složkami, cílu majetkového hospodaření. Tyto prvky soustřeďuje v práci formulovaný koncepční model majetkového hospodaření. Pro obec je v této souvislosti přínosný systematizací věcných vazeb a sousledností jednotlivých majetkových procesů, zdůrazněním klíčových otázek, které stojí v pozadí rozhodování o nakládání s majetkem, a návrhem souslednosti kroků a užití nástrojů podporujících účelné a účinné využití majetku obce. Výsledkem procesu aplikace modelu majetkového hospodaření v obci obce je majetková politika.

Majetkovou politiku můžeme označit za veřejnou politiku stojící v pozadí většiny aktivit obecních samospráv, přestože v praktické oblasti obvykle není vždy její existence explicitně vnímána či kodifikována. Majetkové cíle jsou determinovány konkrétní rozpočtovou a rozvojovou situací obce, mohou se prolínat či být i v rozporu. Výraznější majetkové změny jsou citlivou otázkou, majetkové procesy mívají přímý dopad na život obyvatel obce. Majetková politika koncentruje v Koncepci majetkového hospodaření obce informace o majetku obcí, současné a budoucí požadavky na obecní majetek a rovněž procesní a správní záležitosti, obsahuje jednak základní filozofii a cíle majetkového hospodaření, jednak stanovuje procesy a postupy nakládání s obecním majetkem. Stanovení majetkových priorit a z nich vyplývajících optimalizačních kroků je zásadní pro dlouhodobé a hospodárné nakládání s majetkem. Nedílnou součástí je mechanismus hodnocení účinnosti majetkové politiky, tedy zachycení dopadů majetkových procesů a jejich srovnání s plánovanými cíly. Formulace a realizace majetkové politiky, spolu s vyhodnocováním jejích dopadů, je v současné době věcí spíše intuitivní či reflexivní ve vztahu k jiným veřejným politikám a aktivitám obce. Z absence exaktně stanovených cílů majetkové politiky, za nimiž by stály hlubší úvahy o účelném a efektivním využití majetku pro poskytování veřejných služeb a také ke zvýšení



rozpočtových příjmů obce, plyne i nedostatečné hodnocení dopadů jednotlivých kroků obce v majetkové oblasti. Právě kategorizace cílů majetkové politiky, resp. majetkového hospodaření, umožňuje zvýšit vnímání majetku jako nástroje výkonu činností obce a diferencovaně přistupovat k různým úrovním majetkových předpokladů. Ve vazbě na tyto cíle je potom možné vytvářet analytický aparát podporující evaluaci majetkových procesů a sloužící k hledání nákladových úspor při rozvoji majetkového portfolia, stejně jako k posílení příjmové stránky rozpočtu vhodným využitím obecního majetku. Strategické plánování v rámci formulace majetkové politiky vnáší do hospodaření s majetkem nezbytnou dynamickou reflexi a rozvíjí koncepční přístup ke správě majetku.

Stejně jako jsou různorodé činnosti obcí, v závislosti na své velikosti, poloze a postavení ve správní a sídelní hierarchii, tak je různorodý i jejich majetek. Stejně tak mohou, a měly by být, různorodé přístupy k majetkovému hospodaření. Nebylo účelem říci, jaký model hospodaření je nejlepší, jaké konkrétní cíle a systémy majetkové politiky má obec zvolit, ale naznačit přístupy a postupy vedoucí k vytvoření vlastního modelu hospodaření s majetkem. Klíčovým prvkem v tomto procesu je vazba cíle a prostředku, přičemž cíle obce jsou definovány v jejich strategických dokumentech, resp. v zákonných normách, a majetek je prostředkem, který umožňuje a pomáhá cíle naplnit.

Hlavním cíle práce bylo vymezit majetkovou politiku v kontextu veřejných politik, zformulovat filozofii majetkového hospodaření a teoreticko-metodologický přístup k němu a vytvořit koncepční model správy municipálního majetku v rámci dlouhodobé strategie obce hodnotící účelnost hospodaření s majetkem, respektující funkce a úkoly obecní samosprávy a přihlížející k místním specifikům. S ohledem na obsah kapitol práce lze konstatovat, že cíl byl v plném rozsahu naplněn.

V případě plnění dílčího cíle 1 byla provedena identifikace a aplikace různých členění majetku v systému hospodaření s majetkem. Stávající klasifikace byly revidovány a doplněny, vzájemně provázány a zejména metodicky zdůvodněny. V kapitole 2 byl proveden rozbor přístupů k hodnocení majetkového hospodaření a posouzen soubor disponibilních podkladů pro toto hodnocení. Z množství různorodých ukazatelů bylo s využitím korelační analýzy a expertních přístupů vybráno několik ukazatelů, schopných jednoduše postihnout základní rysy majetkové situace obce.

Velkým přínosem práce je provedení analýzy reálného majetkového hospodaření obcí České republiky za období let 2001 až 2005. Detailní analýzy majetku dle velikostních kategorií obcí, jejichž výsledky jsou přehledně a kompletně zařazeny do příloh, umožní další zkoumání a prohlubování poznání o majetkové situaci obcí a vytváří zmiňovanou komparační bázi. Zhodnocením vývoje a současné majetkové situace obcí byl dílčí cíl 1 spolu s výše uvedeným kompletně naplněn.

Identifikace problémových oblastí majetkového hospodaření jako součást dosažení dílčího cíle 2 byla provedena v kapitole třetí, která si všímá vybraných témat, která ovlivňují smysluplnost majetkového modelu. Charakteristiky základních zásad a procesů evidence a

inventarizace majetku, možnosti oceňování v závislosti na typu majetku, vymezení optimálního přístupu k reprodukci majetku, specifikace variant přístupů k majetkové správě s využitím různých organizačních forem správních subjektů, vlastnosti a zvláštnosti kontroly majetkového hospodaření a v neposlední řadě důležité souvislosti mezi majetkovým a rozpočtovým hospodařením obsahují řadu významných indicií pro volbu nejvhodnějších přístupů k řešení problémů majetkového hospodaření ve vztahu k systémovému pojetí majetku.

Systematický přístup k problematice majetku obcí a k nakládání s ním, prolínající se celou prací, vyústil do navržení koncepčního modelu hospodaření s majetkem obcí, do něhož byla v závěrečné kapitole začleněna jednotlivá témata majetku a majetkového hospodaření. Byly rozvinuty obecné i specifické determinanty ovlivňující možné přístupy k nakládání s majetkem a na základě uvedeného modelu byla zformulována majetková politika jako svébytný typ průřezové veřejné politiky. Tímto byl plně naplněn dílčí cíl 3 předložené práce.

K jednotlivým dílčím cílům se vázaly hypotézy, které se na základě provedených analýz, rozborů a užitím logických metod podařilo ověřit. Dílčí hypotézu, že „objem majetku obcí se neustále zvyšuje“, lze považovat za zcela jednoznačně potvrzenou. Majetek obcí v posledních několika letech neustále rostl, nárůst mezi léty 2001-2005 činil za obce ČR více než 20 %. Tento růst se týká všech velikostních kategorií, byť s rozdílnou dynamikou. Většina majetkových charakteristik je v jisté korelaci s tímto vývojem, přičemž vývoj dílčích majetkových skupin vykazuje větší rozptýl. Prokázala se úzká spojitost mezi celkovou atraktivitou obcí v zázemí velkých měst a možnostmi obcí v souvislosti s tlakem na vybavenost obcí pružně reagovat a investovat v majetkové oblasti. Po dynamických změnách v majetkové oblasti v průběhu 90. let 20. století lze považovat současnou situaci za do jisté míry stabilizovanou. Hodnocení majetkového vývoje obcí v letech 2001-2005 proto díky absenci výkyvů způsobených systémovými změnami umožnilo identifikovat nové počínající trendy a ustalující se zákonitosti.

Dílčí hypotézu, že „obce investují značné prostředky do obnovy a výstavby majetku“, se podařilo pomocí provedení analýzy dílčích rozpočtových ukazatelů ve vazbě na majetek rovněž poměrně jednoznačně potvrdit. Majetkové investice obcí. Výdaje na pořízení dlouhodobého hmotného majetku vzrostly mezi léty 2001 a 2005 v celorepublikovém součtu o více než 8 %. Je nutné připustit, že rozložení růstové dynamiky je poměrně nerovnoměrné. Změna za pětileté období činila například u obcí Jihomoravského kraje téměř 20 %, u obcí tohoto kraje do 2000 obyvatel se nárůst investičních výdajů pohyboval dokonce mezi 60 až 80 %. Spolu s investicemi do majetku odpovídajícím způsobem vzrostly výdaje na opravy a údržbu majetku obcí, což posiluje myšlenku koncepčního přístupu k majetkovému hospodaření a sledování rozpočtových dopadů majetkového hospodaření.

V případě dílčí hypotézy, zda „s velikostí obce vzrůstá relativní velikost jejího majetku“, můžeme konstatovat, že ano, tj. v přepočtu na obyvatele dosahují větší obce vyšších hodnot, nicméně nejde o rozdíly zásadní. Výjimkou z tohoto tvrzení je kategorie obcí do 200 obyvatel, které dosahují vyšších než následující kategorie. Tento fakt nenarušuje obecnou

platnost hypotézy, je způsoben určitou úrovní fixního majetku spolu s přepočtem na velmi nízký počet obyvatel. V určitých případech dochází k oslabení růstového trendu u vybraných kategorií měst. Specifickou skupinou jsou velká města, kde je relativní velikost majetku i několikanásobně vyšší než u nejmenších obcí.

Dílčí hypotézu, že „přístup obcí k majetku je nekonceptní“, lze poměrně jednoznačně potvrdit. Navzdory strategické důležitosti majetku není systémový přístup v podstatě obcemi uplatňován a zachycení majetku v koncepčních dokumentech je spíše výjimečné a dílčí.

Dílčí hypotéza, že „majetkové hospodaření obcí je zatíženo diskontinuitou historického vývoje a dosud není zcela konsolidované“, nemůže být zcela potvrzena. Optimalizace majetku sice stále probíhá, což je v systémovém kontextu nikdy nekončící proces adaptace na měnící se podmínky a potřeby obce; obcím stále chybí některý základní majetek zejména infrastrukturního charakteru a jiný neprodejný majetek obce finančně zatěžuje, nicméně hlavní stabilizační kroky v majetkové oblasti proběhly, dopady nabytí majetku převody a právními narovnáními byly již, až na specifické výjimky, obcemi vyřešeny a trendy majetkového vývoje potvrzují synchronní pohyby stálého charakteru .

Potvrdit ovšem lze hypotézu, že „majetkové hospodaření není vnímáno v kontextu celkového rozvoje obce a provázáno s rozvojovým plánováním obce“, kdy reflexe dopadů majetkového hospodaření, vnímání vazeb majetku s jinými veřejnými politikami či promítnutí majetkových dispozic do procesů strategického plánování obce nejsou dostatečně realizovány. S tím souvisí i poměrně slabé vnímání majetku jako významného rozvojového nástroje a pochopení důležitosti jeho komplexního uchopení a dlouhodobého plánování. Jistou výjimku z uvedených tvrzení tvoří některé typy majetku získávaného obcemi z vlastnictví státu či jím vlastněných organizací na základě vlastní aktivity s ryze rozvojovými záměry (např. pozemky na cyklostezky, nemovitosti pro podporu podnikání v obci apod.).

Hypotéza, že „neřešené metodické a legislativní otázky hospodaření s majetkem negativně působí na účelnost majetkového hospodaření a na možnost objektivně hospodařit s obecním majetkem“, nelze zcela jednoznačně potvrdit. Faktem je, že vágní úprava některých majetkových oblastí či absence systémového modelu majetkového hospodaření spolu s komplexním metodickým uchopením majetkové problematiky obcím v účelném hospodaření se svým majetkem příliš nepomáhá, nicméně je nutné uvést, že řada metodických pomůcek existuje, zásadní věci stručným způsobem upraveny jsou a že tedy vlivy omezující možnost objektivního účelného hospodaření jsou spíše subjektivního charakteru. Z obecnějších nedostatků úpravy majetkového hospodaření lze však zmínit otázky hodnoty majetku a oceňování, oblast reprodukce majetku a majetkové optimalizace, kde existují diskutabilní otázky.

Celkově lze říci, že výsledky hypotéz potvrzují oprávněnost zaměření práce a posilují tvrzení o nutnosti věnovat větší pozornost systémovým a metodickým aspektům majetkového hospodaření obcí.

Zvolený teoreticko-metodologický přístup práce a snaha o maximální komplexnost konvenují s jistým opomíjením systémového vědeckého uchopení problematiky obecního majetku. Za této situace bylo prioritním záměrem vytvořit celkový systém, model majetkového hospodaření syntetizující základní majetkové prvky. Je zřejmé, že vzhledem k šíři tématu musela být některá témata pojata značně schématicky a spíše informativně, nicméně pro celostní uchopení problematiky to bylo nezbytné. Nosnými prvky práce jsou majetková klasifikace umožňující objektivizovat majetkovou základnu, způsoby hodnocení majetkového hospodaření spolu s analýzou současné majetkové situace obcí a systematizace procesů majetkového hospodaření do podoby verbálního koncepčního modelu vyústujícího do formulace majetkové politiky.

Práce byla koncipována se záměrem o přímou využitelnost v praxi ze strany představitelů obcí či odborníků aplikujících obecné přístupy do kontextu konkrétních obcí. Na druhou stranu svým pojetím práce vytváří řadu východisek pro další vědecké zkoumání majetkové problematiky obcí, kdy v rámci komplexního modelu je možné účelně rozvíjet jednotlivá dílčí témata a prohlubovat tak poznání v majetkové oblasti. Otevřená a aktuální je problematika oceňování a odpisování majetku obcí, což souvisí s reálným obrazem majetkové situace. Velký prostor skýtá hlubší analýza dílčích majetkových ukazatelů s využitím datového souboru tvořícího součást této práce. Velmi zajímavým a přínosným tématem bezesporu je rozvinutí analýzy širších majetkových efektů a rozpracování a konkretizace majetkových vazeb v oblasti rozpočtového hospodaření či strategického rozvoje.<sup>245</sup> Práce se může stát výchozím materiálem pro rozvinutí odborné diskuze nad teoretickými i metodologickými aspekty systematického pojetí majetkového hospodaření a pomoci tak rozvinout pozitivní dopady účelného a koncepčního majetkového hospodaření obcí, snížit náklady na majetkovou správu a posílit majetkové příjmy jako klíčovou složku nedaňových příjmů.

Závěrem lze zdůraznit, že hospodaření s majetkem je zásadní aktivitou každé obce. Jde o dlouhodobý proces, v němž je nutno neustále prověřovat východiska, současný stav a budoucí perspektivy. Důležitý je systémový přístup k využívání majetku. Každá obec by se měla zamýšlet nad důvody, pro vlastnictví jednotlivých druhů majetku a cílevědomě hledat optimální velikost a strukturu majetku. Složení majetku přizpůsobené potřebám obce je významným faktorem efektivní činnosti samosprávy a umožňuje výrazné ekonomické i organizační úspory.

---

<sup>245</sup> Konkrétní prací může být zpracovávaná dizertační práce Ing. Martina Sobotky na téma *Majetek obcí a jeho využívání pro hospodaření obce*. Sobotka si jako cíl stanovuje „prostřednictvím modelu rozvoje municipalit nalézt míru potřebnosti majetku pro obce s přihlédnutím k jejich funkcím a s ohledem na způsoby využívání obecního majetku.“ Klíčovou otázkou práce, rozvíjející úvahy o majetkových efektech a o příspěvku majetku k rozvoji obce, je, zda „využívání majetku přispívá v rámci produkce vybraných veřejných statků k rozvoji obce, zejména růstu kvality života, jako jedné jeho determinanty“. Viz Sobotka, M.: *Majetek obcí a jeho využívání pro hospodaření obce (Pojednání o disertační práci)*. Pardubice: Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, 2007.





## PRAMENY

### LITERATURA

1. Binek, J. a kol.: *Venkovský prostor a jeho oživení*. 1. vydání. Brno: Georgetown, 2006. 140 s., ISBN 80-251-19-5.
2. Binek, J.: *Analýza finančních možností obcí jako předpoklad pro efektivní finanční řízení obce*. In Management územní samosprávy s důrazem na využití nástrojů zvyšování příjmů a snižování výdajů rozpočtů územních samosprávných celků. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006. ISBN 80-210-3957-4, s. 15-23.
3. Blažek, J.: *Financování investic v podmínkách regionů*. In Interakce ekonomie, managementu a práva při rozvoji regionů. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 192 s., ISBN 80-210-4095-5.
4. Blažek, J.: *Local and regional development in the Czech Republic in the 1990s*. In Regional Policy Goes East: Essays on Trends and Lessons Learned for Regional Development in East Central Europe. 1. vydání. Praha : EastWest Institute, 1999. s. 44-65, ISBN 80-238-7714-3.
5. Blažek, J.: *System of Czech local government financing as a framework for local development: 12 years of trial and error approach*. In Acta Universitatis Carolinae, Geographica 37,2. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, 2002. s. 157-174, ISSN 0300-5402.
6. Brown, C.V., Jackson: *Ekonomie veřejného sektoru*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 733 s., ISBN 80-86432-09-2.
7. Břeň, J.: *Obce 2004*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2004. 732 s., ISBN 80-7357-013-0.
8. Čamrová, L., Jílková, J. a kol.: *Povodně v území – institucionální a ekonomické souvislosti*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. 176 s., ISBN 80-7379-000-9.
9. Čechák, V.: *K problematice efektivnosti v oblasti veřejné správy*. In Veřejná ekonomika a správa 2005. 1. vydání. Ostrava: Ekonomická fakulta VŠB-TU Ostrava, 2005 [CD-ROM]. 8 s. ISBN 80-248-0876-5.
10. *Dotazníkové šetření v obcích Vranovska*, Brno: GaREP, 2005.
11. *Draft report on the management of municipal real estate property*. Strasbourg: Council of Europe, 1998.
12. Drozen, F.; Ryska, J.; Vacek, A. *Oceňování majetku*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1997. 252 s., ISBN 80-7079-932-3.
13. Galvasová, I., Binek, J., Chabičovská, K., Holeček, J., Halásek, D.: *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. 1. vydání. Brno: Georgetown, 2007. 140 s., ISBN 80-251-20-9.
14. Halásek, D., Pilný, J., Tománek, P.: *Určování bonity obcí*. 1. vydání. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, 2002. 120 s., ISBN 80-248-0159-0.

15. Halásek, D., Binek, J., Legátová, J.: *Analýza ekonomické připravenosti obcí a jejich možnosti řešit své rozvojové potřeby (Závěrečná zpráva za aktivitu A6 výzkumného projektu MMR WB 29-04)*. Brno: GaREP, Vysoká škola logistiky, 2005.
16. Halásek, D.: *A6: Analýza ekonomické připravenosti obcí - Teze řešení*. Přerov 2004, projekt WB 29-04 Venkovský prostor a jeho oživení.
17. Halásek, D.: *Věnujeme při výuce veřejného sektoru a odvětvových ekonomik dostatečnou pozornost vlastnictví majetku?* In Výuka veřejné ekonomiky a správy na vysokých školách v ČR. 1. vydání. Ostrava: Vysoká škola báňská-Technická univerzita Ostrava, 2006. s. 14-18, ISBN 80-248-1262-2.
18. Halásek, D., Binek, J., Legátová, J.: *Ekonomický potenciál obcí (Závěrečná zpráva za aktivitu A11 výzkumného projektu MMR WB 29-04)*. Brno: GaREP, 2006.
19. Halbich, V.: *Majetek obcí: Komentář k zákonu ČNR č. 172/1991 Sb. O přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí*. Stará Boleslav: Dapos, 1991.
20. Havlan, P.: *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, 2004. 376 s., ISBN 80-7201-453-6.
21. Hrabalová, S.: *Teorie a praxe rozvoje měst a obcí*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 99 s., ISBN 80-210-3356-8.
22. Jackson, J., B. a kol.: *Brownfields snadno a rychle*. 1. vydání. Praha: Institut pro udržitelný rozvoj sídel, 2005. 78 s.
23. Janhuba, M.: *Základy teorie účetnictví*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2005. 218 s., ISBN 80-245-0852-4.
24. Kašpar, J.: *Hospodaření s národním majetkem a předcházení negativním vlivům v dopravě*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství dopravy a spojů, 1988. 165 s., ODN 31-022-88-07-26.
25. Kišš, P.: *Restituce majetku obcí*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. 177 s., ISBN 80-86861-20-1
26. Kocmánková, L.: *Vhled do instituce vlastnictví – aneb vlastnictví optikou věd sociologických, ekonomických a právních*. In Majerová, V. (ed.): *Český venkov 2001 – Instituce, část I*. 1. vydání. Praha: PEF ČZU, CREDIT, 2001. 207 s., ISBN 80-213-0863-X..
27. Koontz, H., Weihrich, H.: *Management*. Překlad 10. vydání. Praha: Victoria Publishing, 1993. 659 s., ISN 80-85605-45-7.
28. Kožiak, R.: *Efektivnosť využívania municipálneho majetku (Dizertačná práca)*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta, 2004.
29. Kraus, J., Petráčková, V. a kol. *Akademický slovník cizích slov*. 1. vydání. Praha: Academia, 1995. 836 s., ISBN 80-200-0497-1.



30. Malý, I. (ed): *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu* (Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie). 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1999. 214 s., ISBN 80-210-2236-1.
31. Malý, I., Sivák, R. a kol: *Rozvoj veřejného sektoru v ČR a SR*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 102 s., ISBN 80-210-3268-5.
32. Malý, I.: *Optimalizace výdajů ve zdravotnictví*. In Objektivizace výdajů z veřejných rozpočtů. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita Brno, 1997. s. 311-330, ISBN 80-210-1639-6.
33. Malý, I.: *Veřejné statky a veřejně poskytované statky*. In Sborník prací Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity v Brně 1/97. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997. s. 39-52, ISBN 80-210-1713-9
34. Medved', J, Nemeč, J., Orviská, M., Zimková, E.: *Veřejné finance*. 1. vydání. Bratislava: SPRINT, 2005. 464 s., ISBN 80-89085-32-2.
35. Melion, M.: *Hospodaření a podnikání obcí*. 1. vydání. Hradec Králové: Ekonomická a informační agentura, 1997. 125 s., ISBN 80-85490-68-4
36. Melion, M.: *Vlastnictví obcí*. 1. vydání. Hradec Králové: Ekonomická a informační agentura, 1993. 102 s., ISBN 80-85490-37-4.
37. *Metodická příručka pro obce v oblasti bydlení*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 1998.
38. Mueller, D.: *Public choice III*. 1. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 768 s., ISBN 0-521-89475-1.
39. Nemeč, J., Wright, G.: *Management veřejné správy, teorie a praxe*. 1. vydání. Praha: Ekopress, 2003. 420 s., ISBN 80-86119-70-X.
40. Pearce, J.A., Robinson, R.B.: *Formulation and Implementation of Competitive strategy*. 3rd Edition. Homewood: IRWIN, 1988. 988 s., ISBN 0-256-06251-X.
41. Pearce, J.A., Robinson, R.B.: *Strategic Management. Strategy Formulation and Implementation*. 3<sup>rd</sup> Edition. Homewood: IRWIN, 1988, 988 s., ISBN 0-256-62336-6.
42. Peková, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vydání. Praha: Management Press, 2004. 375 s., ISBN 80-7261-086-4.
43. Peková, J.: *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 3. vydání. Praha: ASPI, 2005. 528 s., ISBN 80-7357-049-1.
44. Potůček, M. a kol.: *Veřejná politika*. upravené vydání. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. 399 s., ISBN 80-86429-50-4.
45. Potůček, M.: *Nejen trh*. 1. vydání. Praha: SLON, 1997. 188 s., ISBN 80-85850-26-5.

46. Prokúpková, D., Steidlová, J., Kotrba, R.: *Přezkoumání hospodaření obcí*. 1. vydání. Hradec Králové: E.I.A. Ekonomická a informační agentura, 1999. 183 s., ISBN 80-85490-77-3.
47. *Příručka člena zastupitelstva obce*. 1. vydání. Praha: VSVS ČR, o.p.s., 2002. 180 s., ISBN 80-238-9120-0.
48. Rektořík, J., Šelešovský, J. a kol.: *Finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola – rukověť územní samosprávy, Díl II., Jak řídit kraj, město a obec*. 1. vydání. Brno-Praha: Masarykova univerzita - Institut pro místní správu, 2002. 141 s., ISBN 80-210-2955-5.
49. Rektořík, J., Šelešovský, J. a kol.: *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. 1. vydání. Praha: Ekopress, 2003. 212 s., ISBN 80-86119-72-6.
50. Rektořík, J., Šelešovský, J., a kol.: *Územní samospráva v ČR, SR a Rakousku – Příručka pro zastupitele měst a obcí*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1999. 174 s., ISBN 80-210-2254-X.
51. Rektořík, J., Šelešovský, J., Vilášek, J. a kol.: *Krizové řízení ve veřejné správě*. 1. vydání. Brno: Ekopress, 2004. 134 s., ISBN 80-86119-83-1.
52. Sobotka, M.: *Majetek obcí a jeho využívání pro hospodaření obce* (Pojednání o disertační práci). Pardubice: Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, 2007.
53. *Statistický lexikon obcí České republiky 2005*. 1. vydání. Praha: Ottovo nakladatelství, 2005. 1358 s., ISBN 80-7360-287-3.
54. Stejskal, J.: *Hospodaření od A do Z*. 1. vydání. Praha: Junák-svaz skautů a skautek ČR, Tiskové a distribuční centrum, 2006. 192 s., ISBN 80-86825-16-7
55. Strecková, Y.: *K metodám objektivizace výše výdajových položek z veřejných rozpočtů*. In *Objektivizace výdajů z veřejných rozpočtů*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita Brno, 1997. s. 127-145, ISBN 80-210-1639-6.
56. Strecková, Y.: *K některým teoretickým aspektům řízení ve veřejném sektoru*. In *Sborník prací ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity v Brně 1/97*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997. s. 5-28, ISBN 80-210-1713-9.
57. Strecková, Y., Malý, I. a kol.: *Veřejná ekonomie pro školu a praxi*. 1. vydání. Praha: Computer Press, 1998. 214 s., ISBN 80-7226-112-6.
58. Šelešovský, J.: *Akciová portfolia municipalit*. In *Efektivnost veřejného sektoru*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1997. s. 177-180, ISBN 80-210-1486-5.
59. Šelešovský, J., Binek, J., Jurajdová, H., Kvapilová, P.: *Finance, audit, kontrola, učební text – Průběžné vzdělávání úředníků ÚSC*. 1. vydání. Brno: Ekonomicko-správní fakulta MU – Institut veřejné správy, 2006. 118 s., ISBN 80-210-3944-2.
60. Toth, P.: *Ekonomika měst a obcí*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1998. 195 s., ISBN 80-7079-693-6.

61. Toth, P.: *Ekonomika měst a obcí (REG 421)*. Poznámky z přednášek (vlastní záznam). Praha: Vysoká škola ekonomická, 2003.
62. Toth, P.: *Finanční a majetková analýza* (Disertační práce). Praha: Vysoká škola ekonomická, 2002.
63. Trávníček, Z. a kol.: *Příručka pro starosty venkovských obcí*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2005. 193 s., ISBN 80-239-6120-9.
64. Vágner, I.: *Systém managementu*. 2. přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 432 s., ISBN 978-80-210-4264-3.
65. Večeřa, M.: *Sociální stát, východiska a přístupy*. 2. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství, 1996. 112 s., ISBN 80-85850-16-8.
66. Vítek, M.: *Veřejné služby a jejich správa*. 1. vydání. Hradec Králové: Gaudeamus, 2001. 106 s., ISBN 80-70-7041-472-3.
67. Vodáček, L., Vodáčková, O.: *Management. Teorie a praxe v informační společnosti*. 4. rozšířené vydání. Praha: Management Press, 2001. 313 s., ISBN 80-7261-041-4.
68. Vodička, K.: *Správa majetku a bytové hospodářství – B1*, Moduly pro kraje a obce III, Finance a kontrola.
69. Vystoupil, J. a kol.: *Atlas cestovního ruchu České republiky*. 1. vydání. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2006. 157 s., ISBN 80-239-7256-1.
70. Wildmannová, M., Šelešovský, J. a kolektiv: *Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001. 139 s., ISBN 80-210-2514-X.
71. Winkler, J.: *Ekonomika a společnost*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001. 159 s., ISBN 80-210-2398-8.
72. Wokoun, R., a kol.: *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 3. vydání. Praha: IFEC, 2001. 266 s., ISBN 80-86412-08-3.
73. *Zadávací dokumentace k veřejné zakázce "Externí poradenské, konzultační a zpracovatelské služby zaměřené na přípravu a realizaci projektů Jihomoravského kraje"*. Brno: Jihomoravský kraj, 2007.
74. Zámstná, O.: *Hospodaření s majetkem obcí*. In Příručka člena zastupitelstva obce. 1. vydání. Praha: VSVS ČR, o.p.s., 2002. s. 49-59, ISBN 80-238-9120-0.

## **PERIODIKA**

75. Hlavsová, P., Šromová, E.: *Vnější kontrola hospodaření obcí v Sasku* [online]. In *Veřejná správa* 22/2002. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2002. ISSN 1213-6581. Dostupné z <<http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2002/0022/zahranic.html>> [cit.11.12.2007]
76. Kameníčková, V.: *Hospodaření krajů*. In *Obec a finance* č. 1/2005. Praha: Triáda, 2005. s. 12-14, ISSN 1211-4189.

77. Kameníčková, V.: *Je finanční analýza nutná?* In *Obec a finance* č. 5/1999. Praha: Triáda, 1999. s. 18-19, ISSN 1211-4189.
78. *Koncepce využití obecního majetku.* In *Moderní obec* 4/2002. Praha, *Economia*, 2002. s. 39, ISSN 1211-0507.
79. Kučera, F.: *Obecní lesní majetky. Aktuální ekonomické problémy.* In *Moderní obec* 9/2003. Praha: *Economia*, 2005. s. 17-18, ISSN 1211-0507.
80. Kulíšek, P.: *K čemu obecní kostel?* In *Veřejná správa* č. 50/2006. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2006. Příloha Zpravodaj Spolku pro obnovu venkova, prosinec 2006, s. 5-6, ISSN 1213-6581.
81. Mach, P.: *Finanční situace měst a obcí v roce 2004* [online]. In *Moderní obec*, 9/2005. Praha, *Economia*, 2005. s. 39, ISSN 1211-0507. Dostupné na <[http://moderniobec.ihned.cz/1-10004960-16779160-C00000\\_detail-23](http://moderniobec.ihned.cz/1-10004960-16779160-C00000_detail-23)> [cit.10.11.2006]
82. Mockovčiaková, A.: *Nakládání s majetkem státu a obce (Problémy majetkové správy se zřetelem na oblast kultury)* [online]. In *Obec a finance* 4/1999. Praha: Triáda, 1999. ISSN 1211-4189. Dostupné z <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=14885>>. [cit.5.3.2007].
83. Ondráčková, J.: *Proti proudu směrem k prosperitě.* In *Moderní obec* 6/2005. Praha: *Economia*, 2005. s. 26-27. ISSN 1211-0507.
84. *Partnerství veřejného a soukromého sektoru.* In *Ekonom* č. 51-52/2005. Praha: *Economia*, 2005. Příloha, ISSN 1210-0714.
85. Pilný, J.: *Jak obce využívají svůj majetek.* In *Moderní obec* 9/2003. Praha: *Economia*, 2003. s. 7-8, ISSN 1211-0507.
86. *Proti proudu směrem k prosperitě (rozhovor se starostem obce Boží Dar Janem Horníkem)* In *Obec a finance* 6/2005. Praha : *Economia*, 2005. s. 26-27, ISSN 1211-4189.
87. Sabová, H.: *Svazky obcí a jejich majetek (Majetkové problémy hospodaření svazků obcí)* [online]. In *Obec a Finance* 1/2002. Praha : *Economia*, 2002. ISSN 1211-4189. Dostupné z <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=259761>> [cit.6.4.2006].
88. *Vlastnictví a majetek obcí (krajů).* In *Obec a finance* č. 3/2001. Praha: Triáda, 2001. s. 44, ISSN 1211-4189.
89. Vodička, K.: *Veřejné zakázky-svět sám pro sebe i pod sebe.* In *Veřejná správa* 4/2006, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2004. s. 28-30, ISSN 0027-8009.
90. Widemannová, M.: *Hospodaření s obecním majetkem.* In *Obec a finance* č. 5/1999. Praha: Triáda, 1999. s. 46-47, ISSN 1211-4189.
91. Vodička, K.: *Projektové řízení a správa majetku* [online]. In *Veřejná správa* 47/2002. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2006. ISSN 1213-6581. Dostupné z <<http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2002/0047/konzult.html>> [cit. 11.12.2006].

## INTERNETOVÉ ZDROJE

92. Allen, R., Tommasi, D.: *Řízení veřejných výdajů, Odborná příručka pro tranzitivní země* [online]. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2002. ISBN 92-64-17690-X (původní vydání OECD, 2001). Dostupné z <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/427\\_468.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/427_468.pdf)>. [cit.6.5.2007].
93. *Automatizovaný rozpočtový informační systém Ministerstva financí ČR (ARIS)* [databáze online]. c2007. Dostupné z <<http://www.info.mfcr.cz/aris/>>.
94. *Český statistický úřad* [online]. c2007. Dostupné z <<http://www.czso.cz>>
95. *Encyklopedie Seznam* [online]. c2007. Dostupné z <<http://encyklopedie.seznam.cz>>
96. *Encyklopedie Universum* [online]. c2007. Dostupné z <<http://www.coto.je>>
97. *Encyklopedie Wikipedie* [online]. c2007. Dostupné z <<http://cs.wikipedia.org>>
98. Heřman, J.: *Metody oceňování majetku* [online]. c2001. Dostupné z <[http://old.fph.vse.cz/veda/publikace/download/Ocenovani\\_kap5.pdf](http://old.fph.vse.cz/veda/publikace/download/Ocenovani_kap5.pdf)> [cit.9.10.2007].
99. Hrnčálová, P.: *Pojmy užívané při oceňování nemovitostí* [online]. c2000. Dostupné z <[http://www.ocenovaninemovitosti.cz/on/strana.php?id=\\_teorie001](http://www.ocenovaninemovitosti.cz/on/strana.php?id=_teorie001)> [cit.11.12.2007].
100. *Indikátory MA 21* [online]. c2004. Dostupné z <<http://www.ceu.cz/edu/ma21/Indikator.html>>. [cit.1.3.2006].
101. *International Facility Management Association - Czech Republic* [online]. c2007. Dostupné z <<http://www.ifma.cz>>. [cit. 10.3.2007]
102. Janhuba, M.: *Bilanční a účtové teorie (FU\_480) - přednáška č. 4* [on-line]. c2007. Dostupné z <[http://kfu.vse.cz/old/480\\_pr4.pdf](http://kfu.vse.cz/old/480_pr4.pdf)>. [cit.11.2.2007].
103. *Koncepce hospodaření s bytovým fondem v majetku statutárního města Zlína* [online]. c2004. Dostupné z <[http://www.mestozlin.cz/upload.cs/4/413c5979\\_S0\\_oncepce\\_konenverze.doc](http://www.mestozlin.cz/upload.cs/4/413c5979_S0_oncepce_konenverze.doc)>. [cit. 10.9.2007].
104. *Malá Československá encyklopedie* [online]. c2007. Dostupné z <<http://www.coto.je>>.
105. Mařík, M.: *Standardy hodnoty, výnosové oceňování nemovitostí* [online]. c2003. Dostupné z <[http://nb.vse.cz/~marik/publik/konference\\_ckom\\_2003.pps](http://nb.vse.cz/~marik/publik/konference_ckom_2003.pps)>. [cit.16.11.2007]
106. *Metodická příručka pro výkon řídicí kontroly v orgánech veřejné správy* [online]. c2005. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2005. s. 5. Dostupné z <[http://www.mfcr.cz/cpsrde/xbcr/mfcr/Metodicka\\_priruckaCHJ17\\_pdf.pdf](http://www.mfcr.cz/cpsrde/xbcr/mfcr/Metodicka_priruckaCHJ17_pdf.pdf)>. [cit 13-2-2007].
107. *Metodický pokyn k účtování pořizení majetku* [online]. c2006. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=6602&TypeID=2>>. [cit.10.9.2007].

108. Mulíček, O. *Studium humánní geografie – metody, techniky a data. Materiály k předmětu Humánní geografie* [online]. c2004. Dostupné z <<http://www.geogr.muni.cz/vyuka/Mulicek/HG.htm>>. [cit.10.6.2005].
109. *Návrh VZN č . 1/2005 Zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce Dunajská Lužná* [online]. c2005. Dostupné z <[http://www.dunajskaluzna.sk/vzn/VZN\\_01\\_2005\(nakladani%20majetok%20obce\)navrh.pdf](http://www.dunajskaluzna.sk/vzn/VZN_01_2005(nakladani%20majetok%20obce)navrh.pdf)>. [cit.10.9.2007].
110. *Oceňování nemovitostí* [online]. c2007. Dostupné z <<http://www.ocenovani.nemovitosti.cz>>. [cit. 5.6.2007].
111. *Odbor reformy regulace a kvality veřejné zprávy Ministerstva vnitra ČR* [online]. c2007. Materiály dostupné na <[http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/ver\\_sluz.html](http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/ver_sluz.html)>. [cit.4.12.2007].
112. *Ottova encyklopedie nové doby* [online]. c2006. Dostupné z <<http://www.coto.je>>.
113. *Pravidla pro nakládání s nemovitým majetkem ve vlastnictví statutárního města Zlína* [online]. c2003. Dostupné z <[http://www.mestozlin.cz/upload.cs/4/403b29cf\\_S0\\_18.8.ploha.1.doc](http://www.mestozlin.cz/upload.cs/4/403b29cf_S0_18.8.ploha.1.doc)>. [cit.10.9.2007].
114. Slouková, D.: *Artikulace metod* [online]. c2006. Dostupné z <<http://www.vspsv.cz/personal/Sloukova/metodologie1.htm>>. [cit.21.1.2008].
115. *Příručka pro žadatele Společný regionální operační program* [online]. c2004. Dostupné z <<http://www.strukturalni-fondy.cz/srop/6-vyzva-pro-regionalni-individualni-projekty-srop>>. [cit.16.11.2006].
116. *Všeobecne záväzné nariadenie č. 18 mesta Stará Ľubovňa, ktorým sa stanovujú zásady o hospodárení s majetkom mesta schválené uznesením MsZ č. XXIV/94 zo dňa 07.09.1994 (úpravy a doplnky: uznesenia MsZ č. IV/95 zo dňa 27.01.1995, IX/96 zo dňa 01.02.1996, X/96 zo dňa 29.02.1996, XVI-M/2002 zo dňa 12.11.2002)* [online]. c2003. Dostupné z <[http://www.staralubovna.sk/resources/File/vzn\\_c\\_18.pdf](http://www.staralubovna.sk/resources/File/vzn_c_18.pdf)>. [cit.10.9.2007].
117. *Všeobecne záväzné nariadenie mesta Žarnovica č. 01/2004 Zásady hospodárenia a nakladania s majetkom mesta Žarnovica* [online]. c2004. Dostupné z <[http://www.zarnovica.sk/download\\_file\\_f.php?id=28680](http://www.zarnovica.sk/download_file_f.php?id=28680)>. [cit.10.9.2007].
118. *Výzva k podání žádostí o poskytnutí dotace z programu „Rozvoj materiálně technické základny mimoškolních zájmových aktivit dětí a mládeže“* [online]. c2007. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/granty/2007/dam/vyzva.doc>>. [10.6.2007].
119. WB-31-04: *Management regionálního rozvoje na úrovni krajů a obcí s rozšířenou působností, Aktivita 5.8 Organizační složky a příspěvkové organizace* [online]. c2007. Dostupné z <<http://www.smocr.cz/data/files/cinnost-regionalni-rozvoj/a5-8.pdf>>. [cit.18.12.2007].
120. *Zápis ze semináře Finanční hospodaření územních samosprávných celků pořádaný odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra a odborem financování*

*územních rozpočtů Ministerstva financí dne 24. května 2007.* s. 16 (lektor Ing. Rudolf Kotrba) [online]. c2007. Dostupné z <[http://www.mvcr.cz/sprava/mistni/dokumenty/seminar\\_mf\\_def\\_ods.pdf](http://www.mvcr.cz/sprava/mistni/dokumenty/seminar_mf_def_ods.pdf)>. [cit.30.8.2007].

121. *Zásady přípravy a realizace akcí reprodukce nemovitého majetku financovaných z rozpočtu Moravskoslezského kraje* [online]. c2007. Dostupné z <[http://www.kr-moravskoslezsky.cz/inv\\_03.html#c1](http://www.kr-moravskoslezsky.cz/inv_03.html#c1)>. [cit.11.12.2007].

## **LEGISLATIVA**

122. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.
123. Vyhláška 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku.
124. Vyhláška č. 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku)
125. Vyhláška Ministerstva financí ČR č. 231/2005 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů pořízení a reprodukce majetku.
126. Vyhláška Ministerstva financí ČR č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.
127. Vyhláška Ministerstva financí ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.
128. Vyhláška Ministerstva financí ČR č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.
129. Vyhláška Ministerstva financí ČR č. 505/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, pro účetní jednotky, které jsou územními samosprávnými celky, příspěvkovými organizacemi, státními fondy a organizačními složkami státu.
130. Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
131. Zákon č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení.
132. Zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu.
133. Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecním zřízení).
134. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení).
135. Zákon č. 13/1997 sb., o pozemních komunikacích.
136. Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně.
137. Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.
138. Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení.

139. Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování k oceňování majetku.
140. Zákon č. 172/1991 Sb. o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí.
141. Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí.
142. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.
143. Zákon č. 20/1966 Sb., o zdraví lidu.
144. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.
145. Zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech.
146. Zákon č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních.
147. Zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech.
148. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.
149. Zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb.
150. Zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem.
151. Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích obce v samostatné působnosti vykonávání péče o rozvoj vodovodů a kanalizací.
152. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.
153. Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon).
154. Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.
155. Zákon č. 410/1992 Sb., o obcích.
156. Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.
157. Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.
158. Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii.
159. Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).
160. Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.
161. Zákon č. 72/1994, kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů).
162. Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení.
163. Zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb., o majetku obcí.



## **SEZNAM ZKRATEK**

ARIS	Automatizovaný rozpočtový informační systém Ministerstva financí ČR
BSC	Balanced Scorecard
CAF	Common Assessment Framework, Společný hodnotící rámec
CPV	Společný slovník pro veřejné zakázky
CZ-CC	Klasifikace stavebních děl
CZ-NUTS	Klasifikace územních statistických jednotek
ČR	Česká republika
EFQM	European Foundation for Quality Management, Model excellence
EU	Evropská unie
IFMA	International Facility management organization
ISO	Systém řízení jakosti
ISPROFIN	Informační systém programového financování
MA 21	Místní agenda 21
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NDR	Německá demokratická republika
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OKEČ	Odvětвовá klasifikace ekonomických činností
OS	Organizační složka
PO	Příspěvková organizace
POÚ	Pověřený obecní úřad
PPP	Public Private Partnership, Partnerství veřejného a soukromého sektoru
SKP	Standardní klasifikace produkce
SRN	Spolková republika Německo
SROP	Společný regionální operační program
Taric – HS/CN	Sazební a statistická nomenklatura a společný celní sazebník
ÚIR-ADR	Ústřední registr adres
ZUJ	Číselník základních územních jednotek

## **SEZNAM TABULEK**

Tab. 1: Ukazatele pro výpočet majetkové bonity a jejich hodnocení .....	<b>79</b>
Tab. 2: Velikostní kategorie obcí ČR a krajů Jihomoravského a Vysočina k 31.12.2005 .....	<b>84</b>
Tab. 3: Vybrané ukazatele investičního majetku a materiálu podle kapitol .....	<b>89</b>
Tab. 4: Základní údaje o krajích k 1.1.2005 .....	<b>95</b>
Tab. 5: Statistické charakteristiky vybraných majetkových ukazatelů obcí krajů Vysočina a Jihomoravského v roce 2001 a 2005 (1375 obcí) .....	<b>97</b>
Tab. 6: Hlavní ukazatele majetkového hospodaření obcí ČR – střední hodnoty za období 2001-2005 ve velikostních kategoriích obcí krajů Jihomoravského a Vysočina (1375 obcí)	<b>103</b>
Tab. 7: Hlavní ukazatele majetkového hospodaření obcí ČR – střední hodnoty za období 2001-2005 v polohových kategoriích obcí krajů Jihomoravského a Vysočina (1375 obcí)..	<b>103</b>
Tab. 8: Hlavní ukazatele majetkového hospodaření obcí ČR – střední hodnoty za období 2001-2005 .....	<b>104</b>
Tab. 9: Typy reprodukce majetku .....	<b>117</b>
Tab. 10: Vybrané možnosti obcí zřizovat příspěvkové organizace .....	<b>122</b>
Tab. 11: Vazby finančního a majetkového hospodaření.....	<b>135</b>
Tab. 12: Nástroje obecní politiky.....	<b>149</b>
Tab. 13: Možná struktura Koncepce hospodaření s majetkem .....	<b>152</b>
Tab. 14: Základní otázky a kroky majetkové politiky obce:.....	<b>160</b>
Tab. 15: Model veřejněpolitického cyklu a jeho konkretizace v případě majetkové politiky	<b>161</b>

## **SEZNAM OBRÁZKŮ**

Obr. 1: Logické schéma práce .....	<b>19</b>
Obr. 2: Majetek a jeho výnosnost v obcích obvodu POÚ Vranov nad Dyjí v letech 2001-2004 .....	<b>76</b>
Obr. 3: Schéma přístupu k analýze finančních a majetkových ukazatelů .....	<b>81</b>
Obr. 4: Vývoj objemu majetku obcí v letech 2001 – 2005.....	<b>94</b>
Obr. 5: Srovnání velikosti majetku v přepočtu na obyvatele ve velikostních kategoriích krajů Jihomoravského a Vysočina (průměr za období 2001-2005).....	<b>98</b>
Obr. 6: Struktura majetku obcí v kraji Jihomoravském a Vysočina v roce 2005.....	<b>99</b>
Obr. 7: Model majetkového hospodaření .....	<b>139</b>
Obr. 8: Model strategického managementu obce .....	<b>148</b>
Obr. 9: Systémové iniciační vlivy na optimalizaci majetku.....	<b>157</b>
Obr. 10: Základní schéma facility managementu.....	<b>157</b>
Obr. 11: Věcný přístup k formulaci majetkové politiky.....	<b>160</b>
Obr. 12: Faktory působící na majetkového rozhodování .....	<b>163</b>



## **SEZNAM PŘÍLOH**

Příloha 1: Obsahové vymezení složek majetku v účetním členění

Příloha 2: Uspořádání a označování položek rozvahy (bilance)

Příloha 3: Metodický návod k dělení obecního majetku

Příloha 4: Srovnání obecního majetku České republiky a jejích krajů v letech 2001-2005

Příloha 5: Srovnání obecního majetku ve velikostních kategoriích obcí Jihomoravského kraje v letech 2001-2005

Příloha 6: Srovnání obecního majetku ve velikostních kategoriích obcí kraje Vysočina v letech 2001-2005

Příloha 7: Analýza párových korelačních koeficientů majetkových ukazatelů

Příloha 8: Výběr z Osnovy pro provádění přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků

Příloha 9: Prostorové vyjádření majetkových souvislostí na příkladu Jihomoravského kraje