

JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH
Zemědělská fakulta

Studijní obor: Účetnictví a finanční řízení podniku

Katedra: Účetnictví a financí



MAJETEK KRAJŮ V ČR A JEHO VYUŽÍVÁNÍ
NA PŘÍKLADU PLZEŇSKÉHO KRAJE

Vedoucí diplomové práce:
Doc. Ing. Jitka Peková, CSc.

Autor:
Lucie Faitová

2006

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracovala samostatně. Použitou literaturu a zdroje uvádím v přehledu použité literatury.

V Českých Budějovicích dne 21. dubna 2006

.....

Poděkování:

Děkuji Doc. Ing. Jitce Pekové, CSc. za odborné vedení a cenné připomínky při zpracování této práce. Dále děkuji všem zaměstnancům Odboru majetku a hospodářského rozvoje Krajského úřadu Plzeňského kraje za poskytnuté podklady pro praktickou část této diplomové práce.

Abstract

I have chosen the subject of my dissertation “Assets of regions in the Czech Republic and the using of assets on an example of the Pilsen region”. A number of rules of the law were accepted in the Czech Republic in 2000. These rules influence functioning of the municipal authority. Due to these rules new model of the public administration and municipal government be functional since 2001. District authorities became extinct in sequence and fourteen regions start up newly. An existence of regions and their activities are important presumption for creation and realization regional politics. A region is characterized by his territory, the population, the system of authorities, the legal identity and self economy. The target of this dissertation is describing the process of the restitution to the ownership of the region and analyse methods of the exploitation of property. I write about all important points associated with the property of the region as is for example an acquirement of assets, the structure of property, the evidence of property, the evaluation of property and the dispose of property. This dissertation is composed on an example of the Pilsen region and through acquired information of regional authority of the Pilsen region I analyse the treatment of property and the influence of property to the economy of the Pilsen region.

Key words: Region, Municipal authority, Competency, Property, Structure of property, Evidence of property, Evaluation of property, Dispose of property, Budget.

Obsah

ÚVOD	6
<u>1 POSTAVENÍ KRAJŮ, SAMOSTATNÁ A PŘENESENÁ PŮSOBNOST – TEORETICKÁ ČÁST</u>	7
1.1 VÝVOJ VYŠŠÍCH STUPŇŮ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY V ČESKÝCH ZEMÍCH	7
1.2 POSTAVENÍ KRAJŮ V ČR	9
1.2.1 CHARAKTERISTICKÉ PRVKY KRAJE	10
1.2.2 ORGÁNY KRAJE	11
1.3 PŮSOBNOST KRAJE	12
1.3.1 VĚCNÁ PŮSOBNOST	12
1.3.1.1 Samostatná působnost	13
1.3.1.2 Přenesená působnost	15
1.3.1.3 Rozlišení samostatné a přenesené působnosti	18
1.4 PLZEŇSKÝ KRAJ	19
<u>2 MAJETEK KRAJE JAKO DŮLEŽITÝ EKONOMICKÝ PŘEDPOKLAD FUNGOVÁNÍ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY</u>	22
2.1 EKONOMICKÉ PŘEDPOKLADY	22
2.2 MAJETEK ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY	23
<u>3 STRUKTURA MAJETKU, JEHO EVIDENCE A OCENĚNÍ</u>	25
3.1 STRUKTURA MAJETKU	25
3.2 EVIDENCE MAJETKU	28
3.2.1 EVIDENCE MAJETKU PLZEŇSKÉHO KRAJE	29
3.3 OCENĚNÍ MAJETKU	31
<u>4 ZPŮSOBY NABYTÍ MAJETKU, PÉČE O MAJETEK</u>	36
4.1 NABYTÍ MAJETKU	36
4.2 PÉČE O MAJETEK	37
4.2.1 VÝZNAMNÉ INVESTICE PLZEŇSKÉHO KRAJE	40
<u>5 ZPŮSOBY VYUŽÍVÁNÍ MAJETKU A DOPAD DO ROZPOČTU KRAJE</u>	42
5.1 NAKLÁDÁNÍ S MAJETKEM	42
5.2 NAKLÁDÁNÍ S NEMOVITÝM MAJETKEM PLZEŇSKÉHO KRAJE	44
5.3 ROZPOČET A JEHO STRUKTURA	45
5.3.1 PŘÍJMY ROZPOČTU KRAJE	46
5.3.2 VÝDAJE ROZPOČTU KRAJE	48
5.4 ANALÝZA HOSPODAŘENÍ S MAJETKEM PLZEŇSKÉHO KRAJE	49
5.5 PŘEZKOUMÁNÍ HOSPODAŘENÍ KRAJE	57

6	<u>VKLADY MAJETKU DO RŮZNÝCH TYPŮ ORGANIZACÍ</u>	58
6.1	OBCHODNÍ SPOLEČNOSTI A OBECNĚ PROSPĚŠNÁ SPOLEČNOST	58
6.2	ORGANIZAČNÍ SLOŽKY	60
6.3	PŘÍSPĚVKOVÉ ORGANIZACE	61
7	<u>TRANSFORMACE NEMOCNIC</u>	66
7.1	NEMOCNICE PLZEŇSKÉHO KRAJE	68
7.2	HOSPODAŘENÍ NEMOCNIC PLZEŇSKÉHO KRAJE	71
7.3	PROBLÉMY PLZEŇSKÉHO KRAJE VZNIKLÉ NABYTÍM MAJETKU	75
7.3.1	NEMOCNICE V PLANÉ	76
7.3.2	SILNICE II. A III. TŘÍD	76
7.4	PAMÁTKOVÉ OBJEKTY	79
8	<u>ZÁVĚR</u>	81
	<u>LITERATURA</u>	84
	<u>SEZNAM TABULEK A GRAFŮ</u>	86
	<u>PŘÍLOHY</u>	87

Úvod

Ve většině států existuje třístupňové uspořádání veřejné správy, kdy nejnižším samosprávným územním celkem je obec a nejvyšším celkem je stát. Mezi těmito dvěma póly existuje střední samosprávný stupeň. V případě České republiky se v postavení středního článku veřejné správy nachází kraj. Přesněji lze formulovat, že veřejná správa v České republice se člení na státní a samosprávné celky. Jedná se o smíšený model.

V roce 2000 byla přijata řada právních norem, které se výrazně dotýkají územní samosprávy v České republice. Na jejich základě začal od roku 2001 fungovat nový model státní správy a samosprávy. Došlo k postupnému zániku okresních úřadů a nově vzniklo 14 krajů. Kraje jako vyšší územně-samosprávné celky již začaly v České republice vykonávat samosprávu a přenesla se na ně také část státní správy. Existence a faktická činnost krajů je také důležitým předpokladem pro vytvoření a realizaci regionální politiky.

To, že dochází k podstatným strukturálním změnám na úrovni územních celků, je nezbytně spojeno i se změnami v majetkových vztazích a ve finančním zabezpečení těchto článků územní samosprávy. Přijetím několika zákonů (dotýkajících se fungování obcí, měst, okresů a krajů) se vytvořily určité podmínky pro fungování kraje a zčásti se změnily podmínky pro obce a města.

Cílem této diplomové práce je přiblížit problematiku vzniku krajů, resp. proces vrácení majetku do vlastnictví krajů, popsat a analyzovat způsoby využívání majetku, včetně možnosti získávání příjmů z hospodaření s majetkem kraje. Prostřednictvím získaných informací z Krajského úřadu Plzeňského kraje vyhodnocuji na příkladě Plzeňského kraje využívání majetku a jeho vliv na hospodaření kraje.

Ve své práci zachycuji všechny důležité souvislosti s vlastnictvím majetku kraje, jako je nabytí majetku, jeho struktura či vklady majetku do různých typů organizace. Při zpracovávání jsem vycházela ze studia odborných publikací a článků z oblasti veřejné správy a také z informací poskytnutých Odborem majetku a hospodářského rozvoje Krajského úřadu Plzeňského kraje.

1 Postavení krajů, samostatná a přenesená působnost – teoretická část

1.1 Vývoj vyšších stupňů územní samosprávy v českých zemích

V České republice má územní samospráva bohatou historii. K výraznému posílení významu a postavení územní samosprávy došlo už na počátku 19. století. Se vznikem ČSR v roce 1918 byla převzata struktura územní samosprávy na našem území z období Rakouska-Uherska. Samospráva se v ČSR vyvíjela na principu nezávislosti na orgánech státní správy. Postupnými zákonnými úpravami došlo ke sjednocení typů územní samosprávy do 3 stupňů: obec, okres a země jako vyšší stupně územní samosprávy.

V letech 1945 – 1948 dochází k významným změnám územní samosprávy v ČSR. Obce a okresy jako články územní samosprávy byly nahrazeny místními, okresními a krajskými národními výbory, které měly samosprávné postavení. Zároveň existovalo zemské zřízení až do roku 1949, kdy bylo zrušeno a následně došlo i ke zrušení samosprávného postavení národních výborů, jejichž majetek byl znárodněn k 31. 12. 1949. Národní výbory se poté staly orgány státní správy a moci podle ústavy. K dalším významným změnám dochází až v 90. letech 20. století.¹

Po r. 1989 bylo nutné přistoupit k reformě veřejné správy; její součástí se stala reforma územní samosprávy. Přijetím zákona o obcích (o obecním zřízení) a potvrzením práva občanů na územní samosprávu v Ústavě ČR došlo po 40 letech – v roce 1990 – k obnově samosprávy u nás. Při obnovování samosprávy se v mnohém vycházelo ze zkušeností fungování územní samosprávy v první polovině 20. století. Obnovená územní samospráva se vrátila ke smíšenému modelu kombinace vlastní samosprávy a výkonu státní správy, a to s dominantním postavením vlastní samosprávy. Reforma veřejné správy a územní samosprávy se soustředila především na zrušení soustavy národních výborů a tím odstranění důležitých orgánů předchozí totalitní státní moci, na změny územního členění (vytvoření nových správních obvodů), na vytvoření dvoustupňové územní samosprávy, na vytvoření ekonomických a legislativních předpokladů pro fungování územní samosprávy a v neposlední řadě na vytvoření nové struktury státní správy.

¹ Podrobněji v PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 1.vyd. Praha: Aspi Publishing. 2002. ISBN 80-86395-21-9

Průběh reformy lze rozdělit do několika etap. V první etapě v letech 1990 – 1992 se jednalo především o změny na úrovni ústřední státní správy (zrušení některých ministerstev a ústředních orgánů a zřízení nových ministerstev, změna v působnosti ministerstev a ústředních orgánů státní správy a nastartování procesu určité decentralizace státní správy) a reformu národních výborů (k 1. 1. 1991 byly zrušeny krajské národní výbory, koncem roku poté zanikly nižší stupně národních výborů). Dále bylo obnoveno obecní zřízení; základním územně samosprávním celkem se staly obce.

V rámci druhé etapy reformy v letech 1992 – 1997 se pokračovalo v decentralizaci některých kompetencí a byla snaha o zkvalitnění fungování státní správy. Cílem bylo určité zúžení pravomoci ústředních orgánů a omezování jejich kompetencí ve prospěch nižších územních orgánů, včetně orgánů územní samosprávy. Nevyřešeným problémem zůstala obnova vyššího stupně územní samosprávy a neexistence komplexní strategie reformy veřejné správy.

Roky 1997 – 2000 lze pojmut jako třetí etapu reformy veřejné správy. V roce 1997 byl schválen zákon o vytvoření 14 krajů jako vyšších územně samosprávních celků. Ke skutečnému zřízení krajů však dochází až k 1. 1. 2001. Pokračující reforma se zaměřila zejména na zkvalitnění koordinace mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy, zkvalitnění výkonu veřejné správy, na přípravu přenosu kompetencí z okresních úřadů na územní samosprávu, vyšší úroveň rozhodování, vyšší efektivnost veřejného sektoru, dále na zvýšení účinnosti veřejné a občanské kontroly a omezení přerozdělovacích procesů mezi státem a územní samosprávou.

Od roku 2000 se pozornost soustřeďuje na přípravu zrušení okresních úřadů ke konci r. 2002, na zkvalitnění samostatné působnosti v obcích i výkonu přenesené působnosti v pověřených obcích, na vytvoření ekonomických předpokladů pro fungování krajů a převod řady kompetencí na nově vzniklé kraje, další úpravy přerozdělovacích vztahů v rámci rozpočtové soustavy, atd.²

² Podrobněji v PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management press. 2004. ISBN 80-7261-086-4

TABULKA Č. 1: **KRAJE V ČR**

Kraj	Rozloha (km ²)	Počet obcí	Počet obyvatel	Počet okresů
Praha	496	1	1 165 255	1
Středočeský	11 016	1 146	1 137 038	12
Jihočeský	10 057	623	625 485	7
Plzeňský	7 561	501	550 089	7
Karlovarský	3 314	132	303 757	3
Ústecký	5 335	354	820 690	7
Liberecký	3 163	216	427 544	4
Královéhradecký	4 758	448	547 338	5
Pardubický	4 519	452	505 189	4
Vysočina	6 925	729	517 547	5
Jihomoravský	7 065	647	1 123 047	7
Olomoucký	5 159	394	635 799	5
Zlínský	3 964	304	591 781	4
Moravskoslezský	5 554	302	1 259 609	6
ČR celkem	78 886	6 249	10 210 168	77

Zdroj: Obec a finance č. 1/2005

K tomu, aby mohla územní samospráva úspěšně plnit své funkce, je potřeba upravit vznik a postavení územní samosprávy, její působnost, pravomoci, ale i odpovědnost. U krajů toto zabezpečuje například zákon o krajích. Je potřeba zohlednit organizaci a vnitřní členění územní samosprávy, její orgány a působnost jejich orgánů. Legislativa dále vymezuje funkce územní samosprávy (samosprávní, přenesenou působnost), rozsah samostatnosti v rozhodování a v důsledku odpovědnost za rozhodnutí. Dále je potřeba stanovit vzájemné vztahy mezi státem a územní samosprávou a samozřejmě i vztahy uvnitř víceúrovňové územní samosprávy včetně kompetencí jednotlivých článků veřejné správy a územní samosprávy.³

1.2 Postavení krajů v ČR

Podle zákona č. 129/2000 Sb. § 1 je kraj územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu, kterou vykonává v rozsahu stanoveném zákonem a v souladu s potřebami obyvatel kraje. Kraj je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vlastní příjmy, z nichž některé jsou vymezené zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. Hospodáří za podmínek stanovených zákonem (č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních

³ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management press. 2004. ISBN 80-7261-086-4

rozpočtů) podle vlastního rozpočtu. Kraj vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost vyplývající z těchto vztahů.

V kapitole č. 1.4 stručně představím Plzeňský kraj, jelikož má práce je prováděna na příkladu tohoto kraje. Tuto kapitolu zařazuji až na konec tohoto první celku, aby nezasahovala do teoretické části.

1.2.1 Charakteristické prvky kraje

Kraj je charakterizován svým územím, na kterém se nacházejí obce a města, obyvatelstvem, soustavou orgánů, jimiž jedná, právní subjektivitou a vlastním hospodařením. Mezi charakteristické symboly, které kraje mohou používat, patří znak, prapor a razítko (pečeť).

„Znakem (erbem) se rozumí barevný obrazec na štítě vytvořený podle heraldických pravidel jako stálé znamení právního statusu“⁴. Znak kraji může na jeho žádost udělit předseda Poslanecké sněmovny nebo samotný kraj může takový znak sám navrhnout, (předseda Poslanecké sněmovny si v praxi vyžádá stanovisko Podvýboru pro heraldiku Výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu, přestože to není jeho zákonná povinnost). Znak se zpravidla užívá pro označení sídla orgánů kraje vedle velkého státního znaku. Jiné než krajské subjekty mohou užívat znaku kraje jen s jeho souhlasem.

Prapor (vlajka) je kraji udělován za podobných podmínek jako znak. Barvy použité na praporu vycházejí z barev použitých ve znaku kraje. Někdy se na prapor klade heraldické znamení použité ve znaku. Prapor mohou užívat nekrajské subjekty i bez souhlasu kraje.

Kraj dále používá razítko kraje se svým znakem, které je vyobrazen uprostřed, a po obvodu razítka je uveden celý název kraje. Široké definování samostatné působnosti kraje také umožňuje oceňovat osoby za jejich příspěví k rozvoji kraje – jedná se o tzv. ceny kraje. Na rozdíl od obcí nejsou ceny kraje zákonem výslovně upraveny. Záleží tedy na každém kraji, zda zřídí cenu kraje, její formu (symbolická, peněžitá) i název. Rovněž si může určit, zda je cena určena jen pro fyzické či právnické osoby nebo kolektivy osob.⁵

⁴ KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: Podle reformy veřejné správy v roce 2000*. 1.vyd. Praha: Linde a. s. 2000. str. 138. ISBN 80-7201-250-9

⁵ KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: Podle reformy veřejné správy v roce 2000*. 1.vyd. Praha: Linde a. s. 2000. ISBN 80-7201-250-9

1.2.2 Orgány kraje

Vrcholným orgánem kraje je zastupitelstvo kraje jako volený orgán. Počet členů zastupitelstva kraje závisí na počtu obyvatel kraje, a to podle počtu obyvatel k 1. 1. roku, ve kterém se konají volby do krajského zastupitelstva. Počet členů zastupitelstva kraje je v kraji s počtem:

- do 600 000 obyvatel 45 členů
- 600 001 – 900 000 obyvatel 55 členů
- nad 900 000 obyvatel 65 členů

Zastupitelstvo kraje rozhoduje v rámci samostatné působnosti – především o klíčových samosprávních otázkách kraje, včetně hospodaření.⁶ Jednání zastupitelstva kraje jsou veřejná. Datum jednání zastupitelstva včetně návrhu programu jednání musí být zveřejněno na úřední desce kraje nejméně 10 dnů před jednáním.

Rada kraje je výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti a odpovídá ze své činnosti zastupitelstvu kraje. Ve věcech přenesené působnosti může rada kraje rozhodovat pouze na základě ustanovení zákona o krajích. Radu kraje tvoří hejtman, zástupci hejtmána a další členové volení z řad zastupitelstva kraje. Rada kraje má:

- v kraji do 600 000 obyvatel 9 členů
- v kraji nad 600 000 obyvatel 11 členů

Rada kraje připravuje návrhy a podklady pro jednání zastupitelstva kraje. Mezi její pravomoci lze například zařadit:

- ✓ zabezpečování hospodaření kraje podle schváleného rozpočtu kraje a následná kontrola hospodaření kraje;
- ✓ rozhoduje o některých majetkoprávních úkonech kraje (např. o nabytí a převodu movitých věcí a peněz na kraj, o poskytování dotací občanským sdružením a nevládním neziskovým organizacím do výše 200 tis. Kč),
- ✓ uzavírá nájemní smlouvy a smlouvy o výpůjčkách, atd.

⁶ podrobněji v PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management press. 2004. kap. 2. str. 101. ISBN 80-7261-086-4

Hejtman kraje zastupuje kraj navenek a je odpovědný zastupitelstvu kraje. Jeho pravomoci a odpovědnost vymezuje zákon o krajích.

Krajský úřad vykonává přenesenou působnost s výjimkou té, která je zákonem svěřena zastupitelstvu nebo zvláštnímu orgánu. Krajský úřad tvoří jmenovaný ředitel a zaměstnanci odborů a oddělení, sekretariátu hejtmana a sekretariátu ředitele krajského úřadu. Ředitel je zaměstnancem kraje a v oblasti samostatné působnosti je odpovědný zastupitelstvu kraje, v oblasti přenesené působnosti je odpovědný hejtmanovi. Krajský úřad se člení na sekretariát hejtmana, sekretariát ředitele, odbory a oddělení. Krajský úřad plní úkoly, které mu v samostatné působnosti ukládá zastupitelstvo kraje, pomáhá v činnosti výborům zastupitelstva kraje, plní úkoly ukládané radou kraje v samostatné působnosti a pomáhá v činnosti komisím rady kraje.

Zastupitelstvo může zřídit, jako své iniciativní a kontrolní orgány, výbory. Svá stanoviska a návrhy předkládají výbory zastupitelstvu, plní úkoly, kterými je zastupitelstvo pověřil a ze své činnosti také zastupitelstvu odpovídají. Zastupitelstvo zřizuje vždy výbor finanční, výbor kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost. Výbory jsou nejméně pětičlenné (vždy však musí mít lichý počet členů). Členy finančního a kontrolního výboru nemohou být hejtman, jeho zástupci, ředitel krajského úřadu ani ti, kteří se zabývají rozpočtem a účetnictvím. Finanční výbor provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky kraje, kontrolu hospodaření právnických osob a zařízení založených nebo zřízených krajem, nebo které na kraj byly převedeny, provádí kontrolu využití dotací poskytnutých krajem z jeho prostředků obcím, k čemuž má právo požadovat od obcí příslušné podklady a nutnou součinnost apod. Kontrolní výbor především kontroluje plnění usnesení zastupitelstva a rady kraje, dodržování právních předpisů orgány kraje.

1.3 Působnost kraje

Působnost je oblast činnosti subjektu veřejné správy v rámci úpravy určitých společenských vztahů (věcná působnost), na určitém území (územní působnost), vůči určitému kruhu osob (osobní působnost) a v určitém čase (časová působnost).

1.3.1 Věcná působnost

Věcnou působností rozumíme oblast společenských vztahů v rámci veřejné správy, které jsou upravovány a spravovány příslušným subjektem veřejné správy v rámci jeho činnosti. Věcná působnost krajů je realizována jednak formou samosprávy (tzv. samostatná působnost)

a jednak formou přenesené státní správy na kraj (tzv. přenesená působnost). Oba druhy věcné působnosti musí mít zákonný základ, přičemž zákonodárce v případě samostatné působnosti musí respektovat garance dané samosprávě Ústavou a samotná samosprávná působnost je v zákoně o krajích definována volně s pomocí demonstrativního výčtu, zatímco v případě přenesené působnosti může kraj činit jen to, co na něj zákon výslovně v oblasti státní správy přenáší.⁷

Podle § 2 zákona č. 129/2000 Sb. kraj spravuje své záležitosti samostatně – jedná se tedy o samostatnou působnost (samosprávní funkci). Státní orgány mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen v případě, že to vyžaduje ochrana zákona, a jen způsobem, který stanoví zákon. Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánům kraje, vykonávají orgány kraje jako svou přenesenou působnost (přenesenou funkci). Při výkonu těchto dvou působností kraj chrání veřejný zájem.

1.3.1.1 Samostatná působnost

Do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Samostatná působnost krajů je uvedena v zákonech jednak příkladným výčtem a dále jako péče v územním obvodu kraje v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi o komplexní územní rozvoj, zejména o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeby ochrany a rozvoje zdravých životních podmínek, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.⁸

Při výkonu samostatné působnosti kraj spolupracuje s obcemi, nesmí však zasahovat do jejich samostatné působnosti. Při výkonu samostatné působnosti se kraj řídí jen právním řádem, není vázán interními akty (usnesení, směrnice, metodické pokyny, instrukce) státu. Tyto akty sice mohou státní orgány přijímat, ale pro kraj mají jen doporučující charakter.

⁷ KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: Podle reformy veřejné správy v roce 2000*. 1.vyd. Praha: Linde a. s. 2000. ISBN 80-7201-250-9

⁸ KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: Podle reformy veřejné správy v roce 2000*. 1.vyd. Praha: Linde a. s. 2000. ISBN 80-7201-250-9

Samosprávní funkce zahrnuje zejména:

- a) zpracování programu komplexního územního rozvoje kraje (s povinností konzultovat ho s příslušnými obcemi);
- b) územně plánovací dokumentace kraje;
- c) zřizovat neziskové organizace a obchodní společnosti a vládat do nich svůj majetek;
- d) hospodaření s majetkem;
- e) možnost přijímat úvěr, půjčky;
- f) ručit majetkem, možnost převzít ručitelský závazek;
- g) bezúplatné postoupení pohledávek;
- h) emise vlastních obligací;
- i) stanovení majetkových účastí na podnikání jiných subjektů;
- j) zřizování věcného břemene;
- k) vytváření podmínek pro:
 - dopravní obslužnost kraje, resp. spolupráce s jinými kraji;
 - rozvoj sociální péče:
 - výchovu a vzdělání
 - zdravotnictví;
 - zřizuje a spravuje protialkoholní záchytné stanice;
 - kulturní rozvoj;
 - koncepce rozvoje státní památkové péče v kraji – musí být v souladu s koncepcí rozvoje státní památkové péče v ČR;
 - koncepce odpadového hospodářství kraje;
 - vypracování prognózy a koncepce strategie ochrany přírody na území kraje (ve spolupráci s příslušným ministerstvem);
 - spolupráce a zajišťování ekologické výchovy a vzdělání, aktivní formy výchovy, osvěty a získávání informací, a to prostřednictvím státních i nestátních organizací;
 - zajištění informovanosti o stavu životního prostředí;
 - informace;
 - ochranu veřejného pořádku.

V rámci samostatné působnosti je kraj oprávněn vydávat obecně závazné vyhlášky kraje. Tyto vyhlášky kraje musí být v souladu se zákony.

Dozor nad výkonem samostatné působnosti kraje vykonávají věcně příslušná ministerstva a ústřední orgány. Kontrola je prováděna jako dozor následný, nikoliv preventivní. Zajišťují kontrolu nad dodržováním zákonnosti, soulad obecně závazných vyhlášek kraje se zákony. Kontrola však nesmí omezovat samostatnou působnost kraje.⁹

Shrnu-li, kraj prostřednictvím samostatné působnosti zabezpečuje především veřejné statky regionálního, popř. i nadregionálního významu. V této souvislosti by kraj měl vědět lépe než-li stát, které služby jsou preferované na daném území občany. Proto se domnívám, že samostatná působnost umožňuje lépe respektovat místní zájmy a potřeby obyvatelstva, které tedy můžeme označit jako regionální statky. Podle mého názoru může samostatná působnost zajišťovat některé úkoly ve veřejném zájmu efektivněji než stát díky tomu, že kraj je tvořen menším územím (než-li stát) a tím snáze zjišťuje potřeby občanů žijících v daném kraji. Hlavním cílem kraje je zabezpečovat dlouhodobou funkčnost daného kraje. Postupné posilování samostatné působnosti vede k prohlubování demokracie.

1.3.1.2 Přenesená působnost

Státní správa vykonávaná krajem je přenesená působnost. Při výkonu přenesené působnosti se kraj řídí právním řádem, ale i usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů (ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy), s výjimkou vydávání nařízení kraje a s výjimkou rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech osob, kdy se řídí jen právním řádem. Usnesení vlády a směrnice ústředních správních orgánů nemohou ukládat krajům povinnosti nad rámec zákona. Výkon přenesené působnosti je nejen právem, ale i povinností kraje, aby byl řádně zabezpečen, protože osoby mají právo na fungující veřejnou správu, a to zvláště pokud jsou v nich realizována jejich práva (např. výplata sociálních dávek).

Zákon o krajích (č. 129/2000 Sb.) zaručuje, že kraj obdrží příspěvek ze státního rozpočtu na plnění úkolů v přenesené působnosti. Příspěvek může mít formu roční dotace podle míry rozsahu vykonávané přenesené působnosti, ale může mít také formu účelové dotace. Jedná se

⁹ PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 1.vyd. Praha: Aspi Publishing. 2002. ISBN 80-86395-21-9

však pouze o příspěvek, nikoliv o plnou úhradu finančních nákladů. Kraj i tuto část své působnosti musí hradit z rozpočtu kraje a souhrnu všech svých příjmů.¹⁰

Domnívám se, že vzhledem k tomu, že se jedná o přenesenou působnost, kterou jinak vykonává stát sám, bylo by vhodnější, jestliže by kraje dostaly příspěvek v plné výši jejich vzniklých nákladů na plnění těchto úkolů. Peněžní prostředky, které by poté nemusely kraje vyčleňovat ze svých rozpočtů, by mohly být použity na jiné, také potřebné věci (například na rozvoj kraje).

Rozsah přenesené působnosti je poměrně rozsáhlý a vyplývá ze zákona č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích. K decentralizaci kompetencí ze státu na kraje došlo v průběhu roku 2001. Jedná se například o:

➤ **školství**

- dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje výchovně vzdělávací soustavy na území kraje;
- každoroční výroční zpráva o vzdělávání a rozvoji výchovně vzdělávací soustavy na území kraje včetně zprávy o hospodaření kraje v oblasti předškolních zařízení, škol a školských zařízení;
- školní inspekce v předškolních zařízení, školách a školských zařízení;
- jmenování a odvolání zkušebních komisí pro vykonání absolutoria a maturitní zkoušky;
- jmenování a odvolání ředitelů (se souhlasem zřizovatele škol); apod.

➤ **sociální péči**

- řízení a kontrola výkonu státní správy v sociálním zabezpečení;
- dozor nad poskytováním sociálních služeb organizacemi a občany; apod.

➤ **památkovou péči**

- péče o některé národní kulturní památky;
- plnění úkolů na úseku státní památkové péče podle pověření ministerstvem kultury;
- vedení seznamů kulturních památek za svůj územní obvod; apod.

➤ **zdravotnictví**

- zřizuje a spravuje zdravotnickou záchranou službu, krajskou hygienickou službu, vybrané nemocnice;

¹⁰ KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: Podle reformy veřejné správy v roce 2000*. 1.vyd. Praha: Linde a. s. 2000. ISBN 80-7201-250-9

- řídí a koordinuje ochranu před alkoholismem a jinými toxikomaniemi – zajišťuje protidrogovou politiku na svém území;
- **územní plánování a stavební řád**
 - pořizuje plány velkých územních celků;
 - pořizuje územně plánovací podklady; apod.
- **péči o lesy**
 - rozhoduje o zařazení lesů do kategorií lesů ochranných a lesů zvláštního určení (z ekologického hlediska);
 - schvaluje zpracované plány pro lesy, povoluje jejich změny;
 - rozhoduje o poskytnutí služeb nebo finančních příspěvků; apod.
- **péči o vodu**
 - vyjadřuje se ke stavbám, pokud ovlivňují nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, ochranu vod proti povodním;
 - rozhoduje v případě nedostatků vody či při havarijním zhoršení kvality vody pro území několika okresů; apod.
- **silniční dopravu**
 - vykonává státní odborný dozor nad prací osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě, nad silniční nákladní dopravou provozovanou zahraničními dopravci, u mezinárodní dopravy osob s výjimkou autobusové linkové dopravy, tzn. zda jsou dodržovány zákonné povinnosti atd.
- **pozemní komunikace**
 - rozhoduje o změnách v zařazení do kategorie silnic;
 - rozhoduje o zrušení silnic II. a III. kategorie po udělení souhlasu příslušných ministerstev;
 - projednává přestupky a správní delikty; atd.
- **životní prostředí**
 - ochrana přírody a krajiny;
 - ochrana ovzduší;
 - kontrola dodržování imisních a depozičních limitů. atd.

V rámci přenesené působnosti kraj vydává nařízení kraje.

Dozor nad výkonem přenesené působnosti přísluší věcně příslušným ministerstvům a ústředním správním úřadům. Dozor se provádí následně. Kontrola se zaměřuje na soulad nařízení kraje se zákony, usneseními vlády a ostatními právními předpisy a závaznými směrnici a instrukcemi ministerstev.

Při výkonu dozoru je orgán dozoru oprávněn jednak požadovat na kraji poskytnutí informací potřebných pro výkon dozoru ve stanovených lhůtách, včetně zaslání usnesení orgánů kraje a také požadovat změnu nebo zrušení nezákonného opatření jejich orgánů ve stanové lhůtě.¹¹

Přenesenou působnost lze chápat jako jakési „delegování“ určitých pravomocí a výkonu státní správy územními celky (kraje a obce). Jedná se o přiblížení veřejné správy občanům, kteří (jako voliči) mají právo podílet se na řízení veřejných záležitostí. Je tedy zřejmé, že i v případě poskytování veřejných služeb krajem se bude vycházet z potřeb obyvatel jednotlivých regionů.

1.3.1.3 Rozlišení samostatné a přenesené působnosti

V řadě případů vznikají problémy, zda je konkrétní činnost kraje v rámci samosprávy, nebo přenesené státní správy. Zákon totiž vyjmenovává samostatnou působnost pouze příkladným (demonstrativním) výčtem, a to tak široce, že umožňuje do samostatné působnosti zařadit značné množství oblastí sloužících zájmům kraje. Řadu samostatných působností pak stanoví speciální zákony (např. § 16 a 17 zákona o státní správě a samosprávě ve školství č. 564/1990 Sb. stanovující působnost krajské samosprávy ve školství; ...). „Protože je samostatná působnost kraje stanovena velmi široce, domnívám se, že pokud určitá věc podle Ústavy nebo zákona nepřísluší do působnosti zákonodárství a soudnictví (stanovení trestného činu a trestu, stanovení skutkové podstaty přestupku – čl. 39 Listiny základní práv a svobod §2 odst. 1 zákona o přestupcích) a nejde-li o působnost obcí a není-li v zákoně daná věc uvedena jako výkon státní správy, pak jde o samostatnou působnost kraje. Toto uvedení v zákoně musí být buď výslovné nebo odvoditelné výkladově.“¹² Ústavní pravidlo platí již od roku 1993,

¹¹ KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: Podle reformy veřejné správy v roce 2000*. 1.vyd. Praha: Linde a. s. 2000. ISBN 80-7201-250-9

¹² KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: Podle reformy veřejné správy v roce 2000*. 1.vyd. Praha: Linde a. s. 2000. str. 153. ISBN 80-7201-250-9

výslovně jej potvrdil i zákon o krajích, který řadí do samostatné působnosti vše, o čem zákon výslovně neuvádí, že jde o přenesenou působnost (§ 4 zákona o krajích).

Samozřejmě, že na základě tohoto pravidla ve sporných případech přiřadíme do samostatné působnosti kraje řadu věcí, u nichž to zákonodárce učinit nechtěl. Nutné je ovšem řídit se tím, co zákonodárce vyjádřil, nikoliv tím, co vyjádřit chtěl. Jelikož věcná působnost se může měnit, může se tedy měnit i charakter samostatné působnosti v přenesenou a naopak. Do budoucna by bylo lepší, kdyby zákonodárce uvedl v zákoně, v němž je zmínka o působnosti krajů, zda jde o samostatnou či přenesenou působnost. Neučiní-li tak, půjde vždy o působnost samostatnou.¹³

1.4 Plzeňský kraj

Plzeňský kraj se rozprostírá na jihozápadě České republiky. Svou rozlohou je třetím největším krajem v České republice, avšak počtem obyvatel 550 089 osob se řadí na deváté místo. Na celkovém počtu obyvatel České republiky se podílí 5,4 %. Po Jihočeském kraji je druhým nejdříve zalidněným krajem v České republice. Sídlní struktura kraje je nevyvážená – na metropolitní Plzeň navazuje drobná venkovská struktura. Schází města střední velikosti. Typickým rysem území je vysoký počet malých sídel. Katastrální území obcí do 2 000 obyvatel tvoří více než 4/5 rozlohy kraje a žije v nich přes 30 % obyvatelstva.

Plzeňský kraj patří mezi průměrně ekonomicky rozvinuté kraje v ČR, na tvorbě HDP České republiky se podílí cca 5,5 %. V podílu tvorby HDP na obyvatele zaujímá v porovnání s ostatními kraji páté místo, a to především díky vysoké ekonomické výkonnosti města Plzně, která dle odhadů vytváří téměř dvě třetiny celkového HDP Plzeňského kraje.

Mezi nejvýznamnější průmyslová odvětví zastoupená v Plzeňském kraji patří strojírenství, potravinářství, průmysl stavebních hmot a keramiky, výroba a distribuce energií, hutnictví. Společnosti s účastí zahraničního kapitálu představují cca 3,4 % podíl na celkovém počtu průmyslových podniků v kraji, tato hodnota dvojnásobně převyšuje celorepublikový průměr. Kraj patří v rámci ČR k oblastem s dlouhodobě nižší mírou nezaměstnanosti, která se pohybuje okolo 6,7 %.

¹³ KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: Podle reformy veřejné správy v roce 2000*. 1.vyd. Praha: Linde a. s. 2000. ISBN 80-7201-250-9

Poloha Plzeňského kraje je také významná pro rozvoj cestovního ruchu. K hlavním cílovým skupinám klientů cestovního ruchu patří občané SRN a v rámci domácího cestovního ruchu pravidelně se vracející obyvatelé větších měst ČR. Největší počet zahraničních turistů přichází do Plzeňského kraje z Německa přes hraniční přechody Rozvadov, Folmava a Železná Ruda.

Kraj jako instituce má velmi podobnou strukturu jako město či obec. Podle zákona č. 129/2000 Sb. je nejvyšším rozhodujícím orgánem krajské zastupitelstvo. Zastupitelstvo Plzeňského kraje se skládá z 45 členů (počet zastupitelů je stanoven podle počtu obyvatel kraje). Zastupitelé ze svého středu zvolili hejtmana kraje (MUDr. Petr Zimmermann) hlavního představitele, který kraj navenek reprezentuje a je oprávněn jeho jménem jednat. Jeho pozice v kraji odpovídá zhruba pozici starosty či primátora ve městě či obci. Zastupitelstvo dále volí radu kraje (svou funkcí odpovídá radě města či obecní radě), která připravuje podklady pro rozhodování zastupitelstva nebo sama rozhoduje v dílčích záležitostech. Rada Plzeňského kraje je devítičlenná (počet členů je také stanoven podle počtu obyvatel kraje).

Jedním z orgánů kraje je krajský úřad. Krajský úřad vykonává přenesenou působnost s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny zastupitelstvu nebo zvláštnímu orgánu. Krajský úřad plní úkoly samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a napomáhá činnosti výborů a komisí. Funkce krajského úřadu jsou vymezeny v § 67 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. Krajský úřad tvoří ředitel a zaměstnanci kraje, zařazení do krajského úřadu. Krajský úřad se člení na odbory a oddělení. Krajský úřad Plzeňského kraje je členěn na 16 odborů. Jedná se jmenovitě o (podrobněji se níže zmíním o odboru majetku a hospodářského rozvoje, jelikož úzce souvisí s tématem této diplomové práce):

- ✓ odbor dopravy a silničního hospodářství
- ✓ odbor ekonomický
- ✓ odbor informatiky
- ✓ odbor kancelář hejtmana
- ✓ odbor kancelář ředitele
- ✓ odbor vnitřních věcí a krajský živnostenský úřad
- ✓ odbor cestovního ruchu a propagace
- ✓ odbor krizového řízení
- ✓ odbor kultura, památkové péče

- ✓ odbor právní
- ✓ odbor majetku
- ✓ odbor regionálního rozvoje
- ✓ odbor fondů a programů EU
- ✓ odbor sociálních věcí a zdravotnictví
- ✓ odbor školství, mládeže a sportu
- ✓ odbor životního prostředí
- ✓ útvar interního auditu

Odbor majetku provádí správu nemovitého majetku Plzeňského kraje na základě rozhodnutí příslušných orgánů kraje, připravuje a navrhuje postup inventarizačních prací, zajišťuje přípravu a průběh inventarizace majetku a závazků kraje ve spolupráci s ekonomickým odborem a eviduje nemovité věci ve vlastnictví kraje (podrobněji v kapitole č. 3.2.1). Odbor dále předkládá zastupitelstvu kraje návrhy na užívání, dlouhodobé nájmy a výpůjčky věcí a jejich případné zatížení věcnými břemeny a návrhy na nakládání s přebytečným a neupotřebitelným nemovitým majetkem. V zastoupení kraje plní úkoly investora všech veřejných investic na majetku kraje, pro rozhodování orgánů kraje zpracovává a aktualizuje plán investiční výstavby na majetku kraje, zajišťuje zpracování technicko-ekonomických zadání investic na majetku kraje a navrhuje uzavírání smluvních vztahů k investicím kraje. Pro rozhodování orgánů kraje vyhlašuje, provádí a vyhodnocuje nabídková řízení a stanovuje podmínky pro výběrová řízení na výběr zhotovitelů investic na majetku kraje. Odbor se také podílí na formulování podmínek ekonomického využití majetku kraje a spolupracuje při vytváření podmínek pro přípravu kompletní nabídky podnikatelských a investorských příležitostí. Přípravuje podklady pro zadávání veřejných zakázek. Odbor poskytuje právní pomoc příspěvkovým organizacím v majetkoprávních věcech. Kontrolu nad hospodařením s majetkem provádí finanční výbor.

Od začátku roku 2003 vstoupila na území České republiky v platnost další etapa reformy veřejné správy. Zanikly okresní úřady, místo nich byly výkonem státní správy pověřeny tzv. obce s rozšířenou působností. Kromě Plzně, která je statutárním městem od roku 1990, vykonává státní správu v Plzeňském kraji dalších 14 obcí s rozšířenou působností: Blovice, Domažlice, Horažďovice, Horšovský Týn, Klatovy, Kralovice, Nepomuk, Nýřany, Přeštice, Rokycany, Stod, Stříbro, Sušice, Tachov.

2 Majetek kraje jako důležitý ekonomický předpoklad fungování územní samosprávy

K tomu, aby jednotlivé stupně územní samosprávy mohly fungovat, je zapotřebí dosáhnout určitých předpokladů. Lze je shrnout do dvou základních skupin: legislativních předpokladů a ekonomických předpokladů. Legislativní předpoklady, jak už bylo zmíněno v předchozí kapitole, upravují vznik a postavení územní samosprávy, její působnost, pravomoci, ale i odpovědnost.

2.1 Ekonomické předpoklady

Ekonomické předpoklady umožňují územní samosprávě především hospodařit s určitou mírou finanční autonomie. Mezi nejzákladnější ekonomické předpoklady můžeme zařadit následující:

- a) vlastnictví majetku, právo s ním hospodařit v souladu s vlastnickým právem, které je nejdůležitějším věcným právem. Jak už bylo zmíněno, v ČR došlo začátkem 90. let o obnovení obecního zřízení, musela se vrátit obcím alespoň část majetku, který jim byl v roce 1949 znárodněn. Ke stejné situaci dochází i po obnovení krajského zřízení od 1. 1. 2001. Kraje dostaly majetek do svého vlastnictví z vlastnictví ČR bezúplatně. Proto si stát zároveň zákonem vymínil právo kontroly nad disponováním s tímto majetkem (zejména pro případ jeho prodeje...);
- b) možnost získávat vlastní finanční prostředky, vlastní příjmy. Jedná se zejména o příjmy nedaňového charakteru, např. příjmy ve formě užitelských poplatků za poskytované smíšené veřejné statky obyvatelstvu, příjmy z pronájmu nebo prodeje majetku, jejichž výši může územní samospráva alespoň zčásti ovlivňovat (např. v ČR zastupitelstvo kraje rozhoduje o možném prodeji nemovitostí). Územní samospráva musí mít zároveň možnost v mezích zákonné úpravy rozhodovat o způsobu jejich použití;
- c) sestavování vlastního rozpočtu, tzn. oddělené hospodaření od státního rozpočtu, a hospodaření podle něho (podrobněji k rozpočtu v kapitole č. 5).¹⁴

¹⁴ PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 1.vyd. Praha: Aspi Publishing. 2002. ISBN 80-86395-21-9

2.2 Majetek územní samosprávy

Má-li územní samosprávný celek plnit své základní funkce, musí mít nejen demokraticky zvolené orgány samosprávy, ale i odpovídající majetkovou strukturu. Vlastnictví majetku patří mezi základní atributy samosprávy a je akceptováno jak v Ústavě ČR, tak i v zákoně o krajích. O způsobu využívání majetku ve vlastnictví kraje rozhodují volené orgány a za svá rozhodnutí o hospodaření s majetkem odpovídají svým občanům – voličům.

V praxi však často dochází k záměně pojmů "vlastnictví" a "majetek". To se promítá i do vztahů krajů k jimi zřizovaným příspěvkovým organizacím. Majetek je definován jako souhrn majetkových hodnot (věcí, pohledávek a jiných práv a penězi ocenitelných hodnot). Majetek krajů tvoří podstatnou složku ekonomického základu samosprávy.

Vlastnictví je jedno ze základních lidských práv. Podstatou vlastnického práva je oprávnění vlastníka v mezích zákona předmět svého vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním. Vlastnické právo je absolutní, tj. působí vůči ostatním, kteří musí respektovat vlastnictví jiného. Ani vlastník však nesmí své právo zneužívat na úkor práv jiných osob nebo v rozporu se zákonem. Nositelem vlastnického práva může být vždy jen člověk, popř. více lidí. Může to být jedinec, manželé i smluvní spoluvlastnictví více lidí (např. členové družstva či občanského sdružení).¹⁵

Majetek kraje nemůže mít jiného vlastníka než je kraj (jako veřejnoprávní korporace), a to i tehdy, jestliže samospráva tento majetek svěří do správy či smluvní péče příspěvkové organizaci (této problematice je věnována kapitola č. 6).

Jedinou výjimkou z principu, že nositelem vlastnického práva je vždy člověk, jsou nadace a obecně prospěšné společnosti (podrobněji v kapitole č. 6.1), neboť těm jejich zákonná úprava umožňuje, aby se jejich majetek sám choval jako vlastník.

Vlastnictví majetku s sebou nese nejen právo disponovat s ním, ale také povinnost o něj dobře pečovat. Jedná se o jeden ze základních ekonomických vztahů, v němž vlastník nejen vhodně využívá majetek, ale také jej udržuje a rozšiřuje. Tomuto tématu se budu podrobněji věnovat v dalších kapitolách.

¹⁵ Obec a finance č. 3/2001

Výše uvedené obecné souvislosti v sobě skrývají významný moment. Jedná se o to, že samospráva by měla mít takový majetek, který slouží její potřebám. Tedy nikoli jakýkoli majetek, nýbrž ten, který buď umožňuje realizaci nějakých činností, nebo přináší výnosy, které je možné použít pro jiné potřeby. Kraje by tak měly disponovat jen takovým rozsahem, druhem a strukturou svého majetku, jenž umožní zabezpečovat jejich zákonné povinnosti a potřeby svého obyvatelstva.

Závěrem této kapitoly bych ráda zdůraznila význam majetku pro územní samosprávu. Majetek je rysem a současně neodmyslitelnou podmínkou samosprávy. Majetek je základnou a zároveň nástrojem místní a regionální politiky – prostřednictvím majetku může územní samosprávný celek ovlivňovat ekonomický a sociální rozvoj daného území a společnosti. Vlastnictví majetku je také předpokladem existence a rozvoje vlastní podnikatelské činnosti územní samosprávy. Pokud jejím posláním není podnikání, může významně přispět ke zvýšení vlastních rozpočtových příjmů. V neposlední řadě vlastnictví majetku zvyšuje možnost získat úvěr, neboť samospráva může ručit za úvěr svým majetkem.

3 Struktura majetku, jeho evidence a ocenění

Ustanovení krajů jako vyšších územních samosprávných celků předpokládá nejenom vytvoření legislativních podmínek pro jejich fungování, ale také vybavení krajů majetkem. Proto došlo na základě zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, k převodu majetku do vlastnictví krajů. (Podrobněji se k tomuto tématu vrátím v následující kapitole č. 4.) Nyní bych se zaměřila na majetek z hlediska jeho struktury.

3.1 Struktura majetku

Pro kraje je vhodná struktura majetku klíčovou, ale také velmi složitou otázkou, neboť územní samosprávné celky zajišťují pro své občany různorodý soubor veřejných statků a služeb ve vlastní i přenesené působnosti. Rozsah a struktura majetku převedeného na kraje ne vždy odpovídala jejich potřebám. Spravovat rozsáhlý majetek znamená každoročně vynakládat relativně značné finanční prostředky na jeho provoz. Proto je nutné vytvořit optimální majetkovou strukturu.

Majetek kraje tvoří:

- věci, zařízení a ostatní majetek krajského úřadu, organizačních složek a příspěvkových organizací, u kterých se zřizovatelem stává kraj,
- některé druhy komunikací,
- nemovitý majetek (budovy, apod.),
- peněžní prostředky na účtech.

Majetek lze členit podle několika hledisek. Nejčastějším hlediskem bývá dělení podle formy, v jaké se majetek nachází – v dělení se vychází především z účetnictví¹⁶. Majetek pak můžeme rozdělit do několika kategorií, které zahrnují především:

- a) nemovitosti (půda, lesy, vodní plochy, stavby, lomy, kulturní památky, apod.),
- b) movité věci (tj. např. vnitřní zařízení organizací, které územní samospráva zřídila pro zabezpečení veřejných statků, technická infrastruktura, dlouhodobý hmotný majetek apod.),

¹⁶ podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

- c) majetková práva (např. pohledávky),
- d) peněžní prostředky, tj. hotovosti a vklady na účtech u peněžního ústavu, dlouhodobý finanční majetek,
- e) cenné papíry, včetně krátkodobých obchodovatelných (i směnky, šeky apod.),
- f) nehmotná aktiva (majetek), dlouhodobý nehmotný majetek.

Domnívám se, že je potřebné vést podrobnou evidenci majetku (podrobněji v kapitole č. 3.2). Kraj musí mít přehled o tom, kolik majetku vlastní a jak jej používá (jestli majetek využívá způsobem, ke kterému byl určen). S vlastnictvím věcí souvisí i péče, údržba a ochrana majetku (musí se také bezpodmínečně týkat problému zcizení majetku), která může výrazným způsobem zatížit rozpočet kraje. V případě, že majetek neplní svojí funkci, jedná se o věci nevyužité a nelze je efektivně (tak aby přinášely příjmy do rozpočtu) využít (např. pronajmout), je žádoucí, aby zvolené orgány odsouhlasily případný prodej věci.

Majetek územní samosprávy dále můžeme klasifikovat z pohledu funkcí, ke kterým je využíván:

- a) k veřejně prospěšným účelům, k zabezpečování veřejných statků, např. budovy a zařízení školy apod.,
- b) k výkonu samosprávy, resp. veřejné správy, tzn. k výkonu samosprávných i přenesených funkcí (např. budovy a zařízení krajského úřadu apod.),
- c) k podnikání, např. majetek vložený do komunálních podniků, ale i do společností s ručením omezeným, apod.¹⁷

Díky tomuto hledisku lze snadno zjistit, ve kterých obchodních společnostech, obecně prospěšných společnostech, příspěvkových organizacích či organizačních složkách převládá majetek kraje a zároveň, který z oborů (zdravotnictví, školství, ...) má největší nároky na používání majetku kraje.

V případě Plzeňského kraje lze rozčlenit tímto způsobem majetek velmi snadno. Podle získaných informací z Odboru majetku a hospodářského rozvoje Krajského úřadu Plzeňského

¹⁷ PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 1.vyd. Praha: Aspi Publishing. 2002. ISBN 80-86395-21-9

kraje je majetek Plzeňského kraje vložen pouze do příspěvkových organizací, jejichž zřizovatelem je kraj, a několika obchodních společností, které nově vznikly transformací nemocnic (tomuto tématu je věnována kapitola č. 7). Plzeňský kraj nepronajímá majetek žádné soukromé společnosti či podnikateli. Z tohoto důvodu ani neplynou do rozpočtu kraje žádné zisky z pronájmu, které by mohly výrazně obohatit rozpočet kraje.

Jak už bylo zmíněno, majetek Plzeňského kraje je vložen do příspěvkových organizací a několika obchodních společností. V následující tabulce je vyčíslena účetní hodnota tohoto majetku (tržní ocenění by se mi zdálo zajímavější, ale bohužel není k dispozici). Příspěvkové organizace a obchodní společnosti jsou děleny podle jednotlivých odvětví, ve kterých působí.

TABULKA č. 2: ÚČETNÍ HODNOTA MAJETKU PLZEŇSKÉHO KRAJE

	Nemovitý majetek	Movitý majetek	Celkem
Školství	2 153 799 667,77	958 563 506,88	3 112 363 174,65
Kultura	106 538 838,45	105 336 808,49	211 875 646,94
Doprava – budovy,...	171 122 099,20	310 823 653,77	481 945 752,97
majetek silniční	7 233 775 394,33		7 233 775 394,33
Sociální ústavy	374 084 300,00	105 638 738,70	479 723 038,70
Zdravotnictví	586 535 900,00	599 587 130,00	1 186 123 030,00
Celkem	10 625 856 199,75	2 079 949 837,84	12 705 806 037,59

Pozn.: jedná se o nasčítané účetní hodnoty nemovitého a movitého majetku ke dni přechodu jednotlivých organizací pod zřizovatele Plzeňský kraj

Zdroj: Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor majetku

Z tabulky je zřejmé, že největší nároky na vybavení movitým a nemovitým majetkem má školství a doprava. Kraj je zřizovatelem všech státních středních škol a učilišť. Domnívám se, že do budoucna může nastat problém v souvislosti s nemovitým majetkem těchto zařízení. Statisticky je potvrzený neustálý pokles populace v České republice. S tím souvisí i postupný pokles základních škol a následně může dojít i k uzavření nebo spojení jednotlivých středních škol a učilišť. Otázkou je, jakým způsobem poté využít prostory, které zůstanou v majetku kraje. S takovým typem nemovitosti lze nakládat jen velmi omezeně. Bude nejspíš problém využít budovu školy k jinému účelu, než ke kterému byla postavena. Jednou z možností může být přestavba nemovitosti. Tento způsob je však kapitálově velmi náročný. Jinou možností je prodat nemovitosti. Domnívám se, že i tady může nastat problém. Asi ne každý bude mít zájem právě o budovu školy. I v tomto případě vyvstává dilema, jakým jiným způsobem využít takovéto nemovitosti.

3.2 Evidence majetku

Všeobecně se při evidenci majetku vychází ze zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů. Domnívám se, že ale není zcela jednoznačné, kdo má ve svém účetnictví sledovat majetek ve vlastnictví zřizovatele, který byl na základě zřizovací listiny svěřen do správy příspěvkové organizaci. Každý vlastník eviduje svůj majetek. Zároveň je účelné, aby jej evidoval také jeho správce. Ten by měl vést evidenci co nejpřesněji. Například městská knihovna musí sledovat všechny přírůstky knižního fondu podle každé nově pořízené knihy. To však duplicitně nemusí sledovat vlastník knihovny.

Podle ustanovení § 28 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, účetní jednotky, které hospodaří s majetkem územních samosprávných celků, o něm účtují a odepisují jej v souladu s účetními metodami. Ze zmíněného zákona vyplývá, že účetní jednotky, které mají vlastnické nebo jiné právo k majetku, anebo které hospodaří s majetkem státu nebo s majetkem územně samosprávných celků, není-li dále stanoveno jinak, o něm účtují a odepisují v souladu s účetními metodami a jsou povinny sestavovat odpisový plán, na jehož podkladě provádějí odepisování majetku v průběhu jeho používání prostřednictvím účetních odpisů, přičemž se uvedený majetek odepisuje jen do výše jeho ocenění v účetnictví. Odpisy poté představují postupnou tvorbu zdrojů na pořízení nového dlouhodobého majetku.

Pokud tedy územní samosprávný celek, jako zřizovatel, předal svůj majetek své příspěvkové organizaci do správy k jejímu vlastnímu hospodářskému využití, tato příspěvková organizace hospodaří s majetkem územního samosprávného celku. Znamená to, že o tomto majetku účtuje na příslušných účtech a odepisuje jej prostřednictvím účetních odpisů. Zřizovatel by však měl sledovat tento majetek předaný do správy zřizované příspěvkové organizaci ve své evidenci.

Způsob účtování a systém účetních odpisů je u příspěvkových organizací popsán tak, aby bylo zjevné, jaké má příspěvková organizace povinnosti z hlediska evidence majetku. Pro daňové účely s ohledem na výše uvedené proto musí být majetek rozdělen na vlastní a cizí – organizace povedou analytickou evidenci dlouhodobého nehmotného a hmotného majetku odděleně za majetek svěřený jim do užívání a majetek vlastní.¹⁸

¹⁸ Obec a finance č. 1/2003

V následující kapitole uvádím, jak probíhá evidence majetku – movitého a nemovitého – v Plzeňském kraji.

3.2.1 Evidence majetku Plzeňského kraje

Evidence majetku Plzeňského kraje je v dnešní době spíše softwarovou záležitostí. Majetek je evidován ve třech různých programech, které zachycují majetek ve členění na movitý a nemovitý.

První z programů je aplikace „Registr nemovitostí“ (dále jen REN). Autorem aplikace je MARBES CONSULTING, s. r. o., Plzeň. REN eviduje nemovitosti (pozemky - parcely, budovy) a jejich vlastníky. Obsahuje popisná data parcel, včetně informací o budovách, které na parcelách stojí. Čtyřikrát ročně jsou do aplikace REN importovány údaje z katastrálního úřadu (kompletní data za celý Plzeňský kraj včetně toho majetku, který vlastní kraj), která jsou poskytována krajům bezplatně. Hlavní funkce aplikace REN spočívá ve zprostředkování datového fondu katastrálního úřadu uživatelům - úředníkům krajského úřadu a ostatním aplikacím v rámci Komplexní datové báze (dále jen KDB), která řeší ucelenost datového modelu veškerých evidencí (subjektů, objektů) organizace. V rámci informačního systému organizace představuje REN jediný ověřený datový zdroj nemovitostí a jako takový poskytuje propojení s centrálním Grafickým informačním systémem (pomocí tohoto systému lze např. podle adresy najít nemovitost na mapě). Aplikace REN slouží pouze jako prohlížeč dat, proto nelze provádět jakékoliv změny a úpravy.

Funkce aplikace REN jsou následující:

- nabízí kompletní historii záznamů,
- zahrnuje předdefinované číselníky hodnot,
- sdružuje detailní informace vztahující se k parcele,
- disponuje několika nástroji pro vyhledání záznamů z databáze,
- obsahuje nabídku tiskových sestav.

Aplikace REN má však i své nevýhody. Jedná se například o to, že data jsou aktualizována pouze čtyřikrát ročně, tzn. že při velkém pohybu nemovitostí nemusí být v této aplikaci k dispozici zcela aktuální údaje a je nutné je v některých případech ještě následně ověřovat originálními výpisy z katastru nemovitostí.

Druhou aplikací, která se také zabývá evidencí nemovitostí, je aplikace „Evidence nemovitých objektů“ (dále jen ENO). ENO centrálně eviduje veškeré nemovité objekty organizace (parcely, pronajaté plochy, budovy, byty a nebytové prostory) včetně těch, které nemají ani adresu ani parcelní číslo, ale lze je zaznamenávat určitým uličním úsekem. Aplikace byla vyvinuta v rámci projektu KDB. V rámci informačního systému organizace je aplikace schopna navázat na data registru nemovitostí, registru budov, registru bytů a nebytových prostor a registru pronajatých ploch a vést stav, v němž se objekt v evidenci nachází, oproti jeho vzoru v příslušném registru. Dále je umožněno porovnávat data s registrem nemovitostí a popř. tato data v evidenci nemovitého majetku aktualizovat.

Základní funkce aplikace ENO jsou:

- rozlišuje pět typů objektu: parcela, pronajatá plocha, budova, byt, nebytový prostor,
- umožní založit nové záznamy do databáze,
- založené záznamy lze opravovat nebo označit jako neplatné,
- udržuje kompletní historii záznamů,
- eviduje všechny typy objektů organizace,
- zobrazuje detailní informace objektu,
- disponuje několika nástroji pro vyhledání záznamů s určitou vlastností,
- ukládá vybrané záznamy do souborů typu html, xls, txt a xml.

Evidovaný objekt v aplikaci ENO se může vyskytovat v jednom z následujících stavů:

- vlastněn,
- najímán/pronajímán,
- vyřazen,
- prodán.

V ENO jsou k údajům o jednotlivých nemovitostech pořizovány údaje sloužící pro podrobnější přehled o spravovaných nemovitostech, včetně fotodokumentace. Autorem aplikace je MARBES CONSULTING, s. r. o., Plzeň.

Poslední aplikací používanou Plzeňským krajem při evidenci majetku je aplikace zaměřená na movitý majetek – jedná se o systém AZ–PRO. Systém AZ–PRO využívá krajský úřad pro evidenci movitého majetku (např. nábytku, počítačů, softwaru, ...), zpracování inventarizačních soupisů apod. Jde o evidenci dlouhodobého majetku a operativní evidenci. Systém umožňuje uživateli i vlastní definování tiskových výstupů. Tuto aplikaci vyvinula firma PROSPEKS–IT, a.s., Brno.

Podle mého názoru Plzeňský kraj velmi pečlivě eviduje svůj majetek. Programy, které k tomu používá, jsou rozsáhlé a praktické. Domnívám se však, že je možná trochu zbytečné evidovat nemovitosti dvojím způsobem. Každý z těchto programů ale má své přednosti, které druhému chybí.

3.3 Ocenění majetku

Pro efektivní hospodaření s majetkem je důležitá nejenom správná evidence majetku, kterou jsem již nastínila v předchozím textu, ale i správné ocenění majetku.

V České republice se majetek oceňuje obvyklou cenou, tzn. cenou, za kterou by se obvykle majetek (nebo jemu podobný) prodal. U některých druhů majetku se postupuje podle zákona o oceňování majetku – jedná se o tzv. úředně stanovenou cenu – podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), a vyhlášky MF ČR č. 297/1997 Sb. a vyhlášky MF ČR č. 127/2000 Sb.

Používají se tyto způsoby ocenění:

- nákladový způsob – podle nákladů, které by musely být vynaloženy na pořízení majetku;
- výnosový způsob – jakého výnosu lze z majetku dosáhnout;
- porovnávací způsob – tzn. cenou obdobného majetku;
- oceňování podle jmenovité hodnoty (např. u peněžních prostředků);
- oceňování podle účetní hodnoty stanovené podle zákona o účetnictví;

- oceňování sjednanou cenou – např. při prodeji majetku.¹⁹

Jednotlivé položky majetku podléhají určitým vlivům, které je nutné vzít v úvahu při oceňování tohoto majetku. Ocenění staveb je podmíněno jejich technickým stavem, druhem konstrukce, vybaveností, stářím budov, polohou a samozřejmě nabídkou a poptávkou. Ocenění pozemků ovlivňuje v tržních podmínkách omezená nabídka půdy, polohová renta, účel, kterému slouží nebo bude sloužit, a další faktory. K ocenění pozemků, zejména stavebních pozemků, se často využívají tzv. cenové mapy. V ČR se nemovitosti oceňují podle zákona o oceňování majetku, pro oceňování stavebních pozemků se využívají cenové mapy.

Cenová mapa je grafickým znázorněním geografického rozložení cen nemovitostí v určitém územním celku. Cena pozemku odráží polohovou rentu a zisk. Nezávisí však pouze na poloze, ale i na dalších faktorech, např. spekulaci na trhu nemovitostí, na vztahu nabídky a poptávky, na velikosti obce a jejím významu. Ve větších městech jsou ceny nemovitostí vysoké, v malých obcích jsou ceny nízké. Ovlivňuje je i kvalita lokálního veřejného sektoru, v některých zemích i daňové zatížení u majetkových daní a místních daní. Cenové mapy zpracovávají obce. Návrh map a jejich změny podléhají vyjádření MF ČR (pokud se MF ČR k návrhu nevyjádří do 30 dnů od doručení návrhu, považuje se návrh mapy za schválený). Obec poté vydá a zveřejní cenovou mapu obecně závaznou vyhláškou a zašle ji MF ČR k uveřejnění v Cenovém věstníku. Cenová mapa nepochybně poskytuje lepší obraz úvahám, zda případně prodávat a nakupovat pozemky a jak ocenit danou část majetku.²⁰

Úplně jiný pohled na oceňování majetku je z hlediska účetnictví²¹. „Účetnictví lze chápat jako soustavu chronologického, systematického a úplného zobrazení činnosti organizace v hodnotovém vyjádření tak, aby se vyjádřilo jmění příslušného subjektu a jeho změna a hospodářský výsledek pro potřeby řízení, zejména kontroly.“²² Účetnictví zobrazuje všechny aktivity ovlivňující finanční situaci, zajišťuje podklady pro řízení a hodnocení činnosti a umožňuje kontrolu hospodaření. Účetnictví zároveň plní řadu funkcí, které se vzájemně prolínají a doplňují. Jsou to zejména funkce evidenční (vedení soustavných zápisů

¹⁹ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management press. 2004. ISBN 80-7261-086-4

²⁰ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management press. 2004. ISBN 80-7261-086-4

²¹ vychází ze zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

²² REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVKÝ, J. A KOL. *Jak řídit kraj, město a obec*. 2. díl, Finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola. 1. vyd. Masarykova univerzita v Brně. 2002. kap. 6, str. 78. ISBN 80-210-2955-5

o ekonomických jevech), analytická (poskytuje podklady pro rozborů hospodaření), kontrolní (z účetních podkladů je možno kontrolovat správnost, účelnost a hospodárnost) a informační (poskytuje údaje pro externí i interní uživatele). Nelze také opomenout, že účetnictví věrně zobrazuje skutečnosti, které jsou jeho předmětem, je-li vedeno úplně, správně a průkazným způsobem.²³

Jelikož účetnictví sleduje stav a pohyb majetku, je potřebná jeho detailnější znalost. Ve stručnosti zde nastíním základní členění majetku v účetnictví, při kterém je klíčem k zařazení do příslušné kategorie doba použitelnosti aktiva.

TABULKA Č. 3: ČLENĚNÍ MAJETKU PODLE ÚČETNICTVÍ

Majetek	
Stálá aktiva (dlouhodobý majetek)	Oběžná aktiva (oběžný majetek)
- dl. nehmotný majetek	- zásoby
- dl. hmotný majetek	- pohledávky
- dl. finanční majetek	- kr. finanční majetek
	- peníze

Majetek (ale i závazky) je potřeba v účetnictví řádně ocenit. Pro ocenění se využívá těchto možností:

- 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.²⁴

²³ REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVKÝ, J. A KOL. *Jak řídit kraj, město a obec*. 2. díl, Finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola. 1. vyd. Masarykova univerzita v Brně. 2002. ISBN 80-210-2955-5

²⁴ REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVKÝ, J. A KOL. *Jak řídit kraj, město a obec*. 2. díl, Finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola. 1. vyd. Masarykova univerzita v Brně. 2002. ISBN 80-210-2955-5

TABULKA Č. 4: **OCENĚNÍ MAJETKU A ZÁVAZKŮ**

Způsob ocenění	Použití
Pořizovací cena	<ul style="list-style-type: none"> - hmotný majetek kromě zásob s výjimkou hmotného majetku vytvořeného vlastní činností - zásoby s výjimkou zásob vytvořených vlastní činností - podíly, cenné papíry a deriváty - pohledávky při nabytí za úplatu nebo vkladem - nehmotný majetek kromě pohledávek s výjimkou nehmotného majetku vytvořeného vlastní činností
Vlastní náklady	<ul style="list-style-type: none"> - hmotný majetek kromě zásob vytvořený vlastní činností - zásoby vytvořené vlastní činností - nehmotný majetek kromě pohledávek vytvořený vlastní činností
Jmenovitá hodnota	<ul style="list-style-type: none"> - peněžní prostředky a ceniny - pohledávky při vzniku - závazky
Reprodukční pořizovací cena	<ul style="list-style-type: none"> - majetek v případech bezúplatného nabytí - u majetku v případech, kdy vlastní náklady na jeho vytvoření vlastní činností nelze zjistit nebo jsou tyto náklady vyšší než reprodukční pořizovací cena tohoto majetku

Zdroj: Účetnictví nevýdělečných organizací a obcí č. 3/2005

Závěrem je nutné upozornit, že u organizačních složek, územních samosprávných celků a příspěvkových organizací se majetek nepřeceňuje, ale majetek zůstává v ocenění, jak byl oceněn v okamžiku uskutečnění účetního případu v účetnictví, až do doby vyřazení.

V následujícím textu ve stručnosti nastíním inventarizaci majetku a závazků, kterou považuji za stejně důležitou jako je správná evidence majetku a jeho ocenění.

Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, v § 1 stanovuje rozsah a způsob vedení účetnictví a požadavky na jeho průkaznost. V § 6 odst. 3 zákona o účetnictví vymezuje povinnost nejen územním samosprávným celkům, ale všem účetním jednotkám inventarizovat majetek a závazky podle § 29 a 30. Znamená to tedy, že účetní jednotky mají stanovenou povinnost zjistit skutečný stav veškerého majetku a závazků a tento zjištěný (skutečný) stav porovnat se stavem příslušného majetku a závazků, který je zachycen na příslušných syntetických, analytických a podrozvahových účtech v účetnictví. U účetních jednotek, které jsou územními samosprávnými celky, je nutné zdůraznit, že inventarizace majetku musí být provedena i u majetku, který není zachycen v účetnictví, ale ve zvláštní

evidenci účetní jednotky (tzn. mimo účetnictví). Tuto evidenci si účetní jednotka, v návaznosti na stanovené účetní metody, stanoví a vymezí svým vnitřním předpisem (např. u drobného dlouhodobého nehmotného a hmotného majetku pod stanovenou hranici).

Z § 29 zákona o účetnictví vyplývá, že inventarizace majetku a závazků se rozlišuje podle okamžiku, ke kterému se inventarizace provádí. Periodickou inventarizaci rozlišujeme podle okamžiku provedení inventarizace majetku a závazků. V první řadě se jedná o inventarizaci, kterou účetní jednotky provádějí v souvislosti s řádnou účetní závěrkou, to znamená ke konci účetního období. V druhé řadě se jedná o inventarizaci, kterou jsou účetní jednotky povinny provést v souvislosti s mimořádnou účetní závěrkou. Průběžnou inventarizaci mohou účetní jednotky provádět i v průběhu účetního období, ovšem pouze u zásob, u nichž účtují podle druhů, dále u dlouhodobého hmotného movitého majetku, jenž vzhledem k funkci, kterou plní v účetní jednotce, nemá stálé umístění. U průběžné inventarizace si její termín stanoví účetní jednotka sama, s ohledem na majetek, kterého se průběžná inventarizace týká, a vzhledem ke svým specifickým potřebám. Účetním jednotkám je stanovena povinnost prokázat provedení inventarizace u veškerého majetku a závazků po dobu pěti let po jejím provedení. Povinnost prokázání provedení inventarizace je důležitá z hlediska následných kontrol v oblasti majetku a nakládání s ním.

Paragraf 30 zákona o účetnictví vymezuje způsoby provedení inventarizace. Stanovuje povinnost účetním jednotkám skutečné stavy majetku a závazků při inventarizaci zjišťovat:

- fyzickou inventurou u hmotného majetku, popřípadě u nehmotného majetku;
- dokladovou inventurou u závazků a pohledávek, popřípadě u ostatních složek majetku, u nichž nelze provést fyzickou inventuru.

Inventarizaci majetku a závazků lze tedy chápat jako jeden z důležitých nástrojů průkaznosti účetnictví.

4 Způsoby nabytí majetku, péče o majetek

Jak už jsem zmínila v předchozí kapitole, ustanovení krajů jako vyšších územních samosprávných celků předpokládá také vybavení krajů majetkem. Z tohoto důvodu došlo na základě zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, k převodu majetku do vlastnictví krajů.

4.1 Nabytí majetku

Kraj má vlastní majetek a hospodaří s ním samostatně za podmínek stanovených zákonem. Tím, že kraje nově vznikly, musel být vyčleněn určitý majetek z majetku státu a byl dán do vlastnictví krajů. Otázku přechodu majetku a závazků s ním spojených řeší samostatný zákon, a sice již zmíněný zákon č. 157/2000 Sb., který vstoupil do účinnosti k 1. 1. 2001. Dnem nabytí účinnosti rozhodnutí příslušného ústředního správního úřadu přechází do vlastnictví krajů věci, se kterými k tomuto dni byly oprávněny hospodařit státní příspěvkové organizace a organizační složky státu, a na jednotlivé kraje zároveň přecházejí veškerá práva a závazky, s kterými byly k tomuto dni oprávněny hospodařit organizační složky státu, včetně práv a povinností z pracovněprávních vztahů, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Jde o nemovitý majetek škol, zdravotních, sociálních a kulturních zařízení, některé silnice apod.

Mezi organizace, které byly převedeny na kraje z majetku státu Ministerstvem dopravy a spojů ČR, patří zejména organizace Správy a údržby silnic, a to prakticky ze všech okresů. Ministerstvem kultury ČR byly krajům převedeny jednotlivé Státní vědecké knihovny a řada muzeí. Ministerstvem zemědělství ČR byly převedeny střední odborná učiliště, potravinářské, zemědělské, lesnické, rybářské a integrované školy apod. Ministerstvo zdravotnictví ČR převedlo do majetku krajů některé nemocnice či ústavy. Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR byly do kompetence krajů převedeny různé ústavy sociální péče pro tělesně postižené dospělé, diagnostické ústavy sociální péče apod. Převod probíhal společně i s převodem veškerého majetku, který k dané organizaci náležel.²⁵

Rozhodnutí o přechodu musí být písemné a musí obsahovat zejména název a sídlo státní příspěvkové organizace či organizační složky státu a vymezení věci, práv a závazků, s nimiž byly oprávněny hospodařit; rozsah věci bude určen jejich celkovou hodnotou zjištěnou na základě mimořádné inventarizace; nemovité věci musí být dále označeny údaji nezbytnými pro

²⁵ MARKOVÁ, H. *Finance obcí, měst a krajů*. 1.vyd. ORAC, s. r. o. 2000. ISBN 80-86199-23-1

zápis do katastru nemovitostí. U věci chráněných dle zvláštních právních předpisů se hodnota neuvádí. Rozhodnutí musí obsahovat datum vydání, datum účinnosti rozhodnutí a razítko příslušného ústředního správního úřadu a musí být vydáno ve lhůtě jednoho roku ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Na toto rozhodnutí se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

Rozhodnutí o převodu nemovitého majetku zaslal kraj do tří měsíců ode dne nabytí jeho účinnosti s ohlášením přechodu vlastnického práva z ČR na kraj k provedení záznamu do katastru nemovitostí. Dnem nabytí účinnosti vydaného rozhodnutí se stávají státní příspěvkové organizace příspěvkovými organizacemi kraje a přecházejí na ně tímto dnem veškerá práva a závazky státních příspěvkových organizací. Do tří měsíců ode dne účinnosti rozhodnutí je kraj povinen vydat zřizovací listinu příspěvkové organizace kraje, která má stejné náležitosti jako zřizovací listina vydávaná podle zvláštního právního předpisu. Stejně se postupuje i u organizačních složek státu, které se stávají organizačními složkami kraje.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy vydalo rozhodnutí o rozsahu škol, předškolních a školských zařízení, zřízených tímto ministerstvem nebo školským úřadem a zařazených v síti škol, předškolních a školských zařízení ke dni 1. září 2000 s výjimkou škol, předškolních a školských zařízení uvedených v příloze zákona (podle této přílohy ministerstvo nepřevádí např. taková zařízení, jako je Škola Jaroslava Ježka, zařízení pro zrakově postižené nebo diagnostické ústavy pro děti či mládež apod.), které na kraje byly převedeny.²⁶

Dalším důležitým zákonem, kterým se převáděl na kraje majetek státu spolu s organizačními složkami a příspěvkovými organizacemi z okresních úřadů, je zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb.

4.2 Péče o majetek

Kraj má vymezen základní vlastní majetek a hospodaří s ním samostatně za podmínek stanovených zákonem. Může však získávat majetek další a také může k plnění svých úkolů v samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky jako zařízení bez právní subjektivity. Je stanoveno jako závazné pravidlo, že majetek kraje musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené

²⁶ MARKOVÁ, H. *Finance obcí, měst a krajů*. 1.vyd. ORAC, s. r. o. 2000. ISBN 80-86199-23-1

působnosti. Vlastnictví majetku s sebou tedy nese nejen právo disponovat s ním, ale také povinnosti o něj dobře pečovat. Jedná se o jeden ze základních ekonomických vztahů, v němž vlastník nejen vhodně využívá majetek, ale také jej udržuje a rozšiřuje.

Kraj je povinen pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Proto musí být majetek chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím, ale také před neoprávněnými zásahy. Kraj je povinen včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení. Je povinen trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku práv z těchto závazků vyplývajících. Kraj také zajišťuje opravy a údržbu majetku.

Kraje mohou svůj majetek pojistit a tím částečně chránit a uchovávat svou majetkovou základnu. Problémem je ovšem značný rozsah a hodnota nemovitého majetku, zejména u velkých krajů (např. silniční infrastruktura), proto je často nutné volit selektivní variantu odpovídajících pojistných produktů.²⁷ Nicméně důležitost pojištění majetku územní samosprávy ukázaly povodně na Moravě v roce 1997 a v Čechách v roce 2002, které se nedotkly pouze majetku obyčejných lidí, ale i majetku státu a územních samosprávných celků.

Kraj by měl majetek nejen udržovat, ale zároveň jasně propracovanou investiční strategií i svůj majetek navyšovat. Je proto důležité vytvářet podmínky pro to, aby hospodaření s majetkem nebylo jen nahodilou reakcí na okamžité potřeby. Těmito podmínkami jsou především jasně koncipované střednědobé a dlouhodobé strategické priority kraje (vyjádřené např. v programu rozvoje kraje, ve střednědobém rozpočtovém výhledu,...). Domnívám se, že je dobré mít investiční priority podložené znalostí preferencí obyvatel daného kraje. A proto i pořadí uskutečňování jednotlivých investic by mělo být alespoň rámcově obsahem přijaté strategie rozvoje. Je důležité si uvědomit, že za normálních okolností, pokud nedojde k nepředvídatelným událostem (např. povodně, apod.) nelze priority měnit ze dne na den a zastavovat rozestavěné objekty bez negativních dopadů do rozpočtu i života kraje.

Při rozhodování o investicích je nutno dodržet určité kroky. Prvním krokem rozhodování o příští nové investici by mělo být provedení kontroly stávajících zařízení a posoudit, zda nejde rozšířit jejich využívání, např. prodloužením pracovní doby, rozšířením vozovky apod. Je také

²⁷ REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVKÝ, J. A KOL. *Jak řídit kraj, město a obec*. 2. díl, Finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola. 1. vyd. Masarykova univerzita v Brně. 2002. ISBN 80-210-2955-5

třeba rozhodnou, kolik projektů a v jakých termínech bude zahajováno a dokončováno. Kumulace více projektů v krátkém časovém období, např. v důsledku opoždění výstavby, může být finančně náročná a přesáhnout finanční možnosti kraje. Důležitou roli mohou sehrát i technologické aspekty (např. aby se kraj v rámci úspor neorientoval na levná, ale již zastaralá řešení) a ekologické požadavky (je podstatná znalost standardů platných v rámci EU, aby se kraj nedostal do situace, že bude muset ze svého rozpočtu hradit náklady na okamžité rekonstrukce nově postaveného objektu). Při zařazování projektu do realizační fáze a jeho finančním ocenění je žádoucí zřetelně vymezit cílové skupiny – zda užitek vyplývající z dané investice nebude omezen jen na úzké vrstvy obyvatelstva. Prospěch z velké investiční akce by měl zvýšit kvalitu spotřeby veřejných statků pro co největší část populace v kraji. Jelikož se může jednat o investice, které lze využívat i několik let, je nutné prognózovat budoucí potřeby. To znamená vývoj obyvatelstva v daném místě, jeho věkovou strukturu, ekonomicko-sociální situaci apod. (např. zda bude přibývat dětí nebo naopak, počet osob v penzijním věku).²⁸

Při plánování investice je potřeba zajímat se o investiční náročnost, o výši kapitálových výdajů v následujících rozpočtových letech. Je však potřebné si uvědomit, že pokud se na financování investic použijí návratné finanční prostředky, budou úvěry spláceny ještě řadu let po uvedení objektu do provozu. Vedle posouzení dlouhodobého zatížení rozpočtu dluhovou službou nelze také zapomenout na rozsah provozních nákladů po uvedení objektu do provozu. Např. jestliže kraj vybuduje novou komunikaci, vzniknou mu nové náklady na její čištění a údržbu. Dokončená investice tak může rozšířit rozsah běžných výdajů.

Perspektivně je třeba počítat s tím, že nové silnice, nemocnice a podobně se postupem času opotřebovávají a bude nutné je rekonstruovat. Kromě toho vývoj se nezastaví a možná bude nutné objekt za určitý čas i modernizovat, mají-li služby, které poskytuje, korespondovat s dobou. A také na rekonstrukci a modernizaci se musí najít prostředky. Objem rozpočtu je však vždy omezen a na to nesmíme zapomenou. Nejedná se tedy pouze o to, že dnes sice kraj má dostatečné prostředky na investici, ale bude je mít i na rekonstrukci, obnovu a modernizaci?²⁹

²⁸ REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVKÝ, J. A KOL. *Jak řídit kraj, město a obec*. 2. díl, Finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola. 1. vyd. Masarykova univerzita v Brně. 2002. ISBN 80-210-2955-5

²⁹ REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVKÝ, J. A KOL. *Jak řídit kraj, město a obec*. 2. díl, Finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola. 1. vyd. Masarykova univerzita v Brně. 2002. ISBN 80-210-2955-5

Kapitola 4.2.1 uvádí přehled největších investic Plzeňského kraje. Analýza vývoje kapitálových výdajů Plzeňského kraje je uvedena v kapitole č. 5.4.

4.2.1 Významné investice Plzeňského kraje

Stav silnic II. a III. třídy v Plzeňském kraji není na odpovídající úrovni. Vzhledem ke zvyšování intenzity dopravy na celostátní i regionální silniční síti rostou nároky na údržbu, opravy a rekonstrukce pozemních komunikací, což představuje vyšší zátěž pro rozpočty kraje. Statisticky lze vyjádřit, že v Plzeňském kraji je z téměř 1 500 kilometrů silnic II. třídy 39 % v nevyhovujícím či havarijním stavu a u silnic III. třídy je to dokonce 45 % z celkem 3 090 kilometrů. U mostů, které jsou součástí těchto silnic, je to velmi podobné. Přibližně 300 mostů z 1 000 je ve velmi špatném stavu a přibližně dalších 100 mostů v havarijním stavu.

Prostředky na opravy a rekonstrukce jsou složeny ze dvou zdrojů – prvním je Státní fond dopravní infrastruktury a druhým je rozpočet Plzeňského kraje. Po vstupu ČR do Evropské unie v r. 2004 došlo k rozšíření možností čerpání finančních prostředků z Evropského fondu regionálního rozvoje, který je mimo jiné zaměřen na podporu rozvoje dopravy na regionální úrovni.

Podle předpokladů, pokud Plzeňský kraj každý rok vloží do obnovy silniční sítě zhruba 300 – 350 milionů korun, nikdy se nedocílí příznivého stavu bez nevyhovujících či havarijních úseků silnic a jejich součástí. Je to způsobeno tím, že dnes zrekonstruovaná silnice bude díky intenzitě provozu za deset let potřebovat novou opravu. Podle propočtu kraje tak optimálního stavu silnic lze dosáhnout, pokud se do obnovy silniční sítě investuje ročně kolem 1,2 miliard korun, což je pro krajský rozpočet nepředstavitelná suma peněz.

Zastupitelstvo Plzeňského kraje schválilo v r. 2003 uvolnění 150,6 milionu korun z rozpočtu kraje na opravy a rekonstrukce silnic II. a III. třídy včetně jejich součástí. Jednotlivé stavby byly vybrány ve spolupráci se správci komunikací a na základě kritérií odsouhlasených radou Plzeňského kraje. Mezi posuzovaná hlediska patřily zejména stav silnic na základě posudku specializované firmy, hustota provozu, počet spojů autobusové dopravy, připravenost projektové dokumentace a stavebního povolení. U rekonstrukcí průtahů obcemi kraj hodnotil i jejich připravenost ke spolufinancování chodníků a inženýrských sítí. Velká část staveb byla financována dotacemi ze Státního fondu dopravní infrastruktury – vyčerpáno bylo 270,3 milionů

korun. V dalších letech se pak investice do silniční sítě zvyšovaly – pro r. 2004 to bylo něco přes 300 milionů a v r. 2005 bylo uvolněno z rozpočtu kraje 347 milionů korun.

V oblasti kultury Plzeňský kraj v r. 2005 investoval téměř 30 milionu korun – většinou se jednalo o jednotlivé rekonstrukce a opravy budov, ve kterých sídlí muzea Plzeňského kraje. Pro r. 2006 Plzeňský kraj ve svém rozpočtu vyčlenil 30 milionů korun na rekonstrukci jednoho z objektů spadající pod příspěvkovou organizaci Studijní a vědeckou knihovnu Plzeňského kraje – konkrétně se jedná o areál v městské části Bory. Společně s drobnějšími opravami jiných objektů tak bude v letošním roce v oblasti kultury proinvestováno přibližně 51 milionů korun.

5 Způsoby využívání majetku a dopad do rozpočtu kraje

Územní samospráva jako nestátní subjekt má plnou právní subjektivitu. Může proto vstupovat do smluvních vztahů bez omezení. Může například nakupovat, prodávat a pronajímat vlastní movitý i nemovitý majetek. Samotné využívání majetku je spojeno s rozpočtem.

Používáním majetku – ať už se jedná o jeho nákup, prodej či jiný způsob; vznikají kraji určité náklady, ale i příjmy, které se promítají do rozpočtu kraje. Rozpočet je druhým z pilířů, vedle majetku, na kterém stojí hospodaření územního celku. Kraje, stejně tak jako obce, si sestavují svůj samostatný rozpočet. Jedná se o plán stanovující předpokládané příjmy a výdaje kraje, obce či státu většinou na jednoroční období. Rozpočty územních celků mají řadu rysů společných se státním rozpočtem. K tomuto tématu podrobněji v kapitole č. 5.3.

5.1 *Nakládání s majetkem*

Jak už bylo zmíněno, kraje mají dosti rozsáhlé pravomoci v nakládání se svým majetkem, a to jak pro zabezpečování veřejných statků, tak pro případné doplňkové podnikání či jiné účely. Majetek kraje musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly. Kraj může majetek pronajímat, a to i dlouhodobě, i prodávat. Může také zastavovat majetek (jako jištění přijatého úvěru), získávat majetek další a také může k plnění svých úkolů v samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky jako zařízení bez právní subjektivity.

Kraj má však také odpovědnost. Je povinen pečovat o zachování a rozvoj svého majetku, proto musí být majetek chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím, ale také před neoprávněnými zásahy (viz. kapitola č. 4.2).

U majetku převedeného na kraje z vlastnictví ČR bezplatně si stát vyhrazuje právo stanovit podmínky pro hospodaření s takovým majetkem. Za porušení povinností kraje v péči o majetek může Ministerstvo financí ČR nebo jím pověřený místně příslušný finanční úřad kraji uložit pokutu až do výše 1 mil. Kč, která je příjmem státního rozpočtu.

Územní samospráva jako samostatný subjekt může provádět tyto aktivity v majetkové oblasti:

- nakupovat majetek nebo ho vytvářet vlastní činností (výstavbou) – územní samosprávný celek reprodukuje a rozšiřuje svou majetkovou základnu a její strukturu k optimálnějšímu naplňování svých funkcí. Investuje do nemovitostí a pořizuje nový movitý majetek, např. pro organizace, které zřizuje k zabezpečení veřejných statků;
- pronajímat a prodávat majetek – hospodaří-li uvážlivě se svým majetkem, získává významné doplňkové příjmy do svého rozpočtu, a to bez zasahování a omezování ze strany státu a ostatních článků veřejné správy. Tyto příjmy z podnikání mohou být z dlouhodobého hlediska poměrně stabilní, zejména z dlouhodobého pronájmu majetku. Prodejem nemovitostí může kraj získat značný, nicméně jednorázový a neopakovatelný příjem, proto je na místě uvážlivé rozhodnutí o výhodách a nevýhodách prodeje;
- vkládat do podniků a organizací, zakládaných i s jinými subjekty, např. s jinými obcemi nebo se soukromými subjekty. Motivy kraje v tomto směru jsou různé. Vyplývají např. z úsilí zabezpečit určité veřejné statky, které nejsou dostatečně pokryty trhem, napomoci rozvoji územní ekonomiky, zvýšení zaměstnanosti atd. Spojení sil a prostředků se soukromým sektorem umožňuje také překonat nedostatek vlastních zdrojů, případně získat dodatečné příjmy do rozpočtu kraje. To je spojeno s určitým rizikem podnikání. Proto by se měly příslušné orgány kraje vždy rozhodovat obezřetně o vkladech majetku, aby se míra rizika zmenšila na minimum, aby tyto aktivity územní samosprávy nebyly ztrátové a nemusela na ně doplácet ze svého rozpočtu, a v neposlední řadě aby zabránily nebezpečí případné ztráty majetku;
- ručit majetkem, zejména nemovitým (např. za úvěr);
- svěřovat majetek svým zřizovaným příspěvkovým organizacím – majetková práva dispozice se svěřeným majetkem by měla být vymezena ve zřizovací listině;
- pojišťovat majetek – kraje mohou svůj majetek pojistit a tím částečně chránit a uchovávat svou majetkovou základnu;
- získat majetek darováním nebo zděděním – u územních samosprávných celků jde však spíše o výjimku.³⁰

³⁰ REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVKÝ, J. A KOL. *Jak řídit kraj, město a obec*. 2. díl, Finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola. 1. vyd. Masarykova univerzita v Brně. 2002. ISBN 80-210-2955-5

Znakem „zdravého“ hospodaření je udržování a případné zvětšování majetku. Z toho vyplývá, že základním kritériem dobrého hospodaření územního samosprávného celku není jen vyrovnaný rozpočet, ale také rozšířená majetková základna.

Hlavní způsoby, jak rozšiřovat majetek kraje, můžeme rozdělit do tří oblastí. Kraj může nakupovat nemovitý a movitý majetek, a to i majetek, který využívají při své činnosti například organizační složky kraje anebo finančně investuje, ať už formou nákupu a obchodování s cennými papíry, nebo formou termínovaných vkladů na účtu u peněžního ústavu. Obchodování s cennými papíry vyžaduje odbornost, má-li být finančně přínosné. Posledním způsobem, jak zvětšovat majetek kraje, jsou investice do hmotného majetku.³¹

Záměr kraje prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej anebo poskytnout jako výpůjčku se musí zveřejnit po dobu nejméně 30 dnů před projednáním v orgánech kraje vyvěšením na úřední desce krajského úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Pokud kraj záměr nezveřejní, je právní úkon od počátku neplatný. (Toto ustanovení se nepoužije, jde-li o pronájem bytů, pronájem anebo výpůjčku majetku kraje na dobu kratší než 30 dnů). Učiní-li kraj právní úkon s majetkem v rozporu se stanovenými podmínkami a majetek nelze vrátit původnímu účelu, je kraj povinen odvést do státního rozpočtu peněžní částku odpovídající obvyklé ceně dotčeného majetku. 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.³²

V následující kapitole uvádím specifická „pravidla“, která platí pro Plzeňský kraj v případě nakládání s nemovitým majetkem.

5.2 Nakládání s nemovitým majetkem Plzeňského kraje

Pro nakládání s nemovitým majetkem Plzeňského kraje byla schválena Radou Plzeňského kraje „Pravidla pro nakládání s nemovitým majetkem“, a to usnesením č. 1619/03 ze dne 20. 5. 2003. Pravidla stanovují postup při prodeji nemovitého majetku a doslovně je uvádím

³¹ PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 1.vyd. Praha: Aspi Publishing. 2002. ISBN 80-86395-21-9

³² REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVKÝ, J. A KOL. *Jak řídit kraj, město a obec*. 2. díl, Finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola. 1. vyd. Masarykova univerzita v Brně. 2002. ISBN 80-210-2955-5

v příloze č. 1. Dodržování a plnění usnesení zastupitelstva a rady kraje spadá do kompetence kontrolního výboru.

Po prostudování těchto „Pravidel“ jsem nabyla dojmu, že Plzeňský kraj má jasně dané podmínky, které je nutné dodržet při prodeji nemovitého majetku. Je zde přímo stanoven postup, který zahrnuje celý proces prodeje od učinění nabídky až po samotný prodej – od výzvy prodeje až po stanovení ceny a zápisu do katastru nemovitostí. Důležité také je předcházet případné korupci. Je tedy v zájmu kraje, aby prodej byl transparentní a nedocházelo ke spekulacím, zda případný prodej proběhl tak, jak má. Právě díky předem vymezeným pravidlům lze těmto situacím předejít.

Důležitým nástrojem pro plnění úkolů územní samosprávy je územní rozpočet. Rozpočty územní samosprávy jsou také důležitým článkem v soustavě veřejných rozpočtů. Problematice rozpočtu a jeho struktury je věnována další podkapitola č. 5.3.

5.3 Rozpočet a jeho struktura

Veřejný rozpočet lze chápat různým způsobem. Může se jednat o:

- 1) fondové pojetí veřejného rozpočtu – v tomto pojetí se jedná o peněžní fond, který je vytvářen, rozdělován a používán na základě nedobrovolnosti, nenávratnosti a neekvivalence;
- 2) bilanční pojetí veřejného rozpočtu – toto pojetí bilancuje příjmy a výdaje. V rámci veřejného rozpočtu lze hovořit o běžném rozpočtu (soustřeďuje běžné příjmy a výdaje, většinou se opakující za rozpočtové období; obvykle je snaha sestavit běžný rozpočet vyrovnaný – případné saldo se vyrovnává kapitálovým rozpočtem) a kapitálovém rozpočtu (plynou do něj jednorázové, nedaňové a mimořádné příjmy např. prodej investičního majetku);
- 3) veřejný rozpočet jako finanční plán – plán, podle kterého se v rozpočtovém období hospodáří. Během celého rozpočtového období postupně přicházejí jednotlivé druhy příjmů na příjmový účet rozpočtu a z výdajového účtu se postupně uhrazují potřeby;
- 4) veřejný rozpočet jako nástroj veřejné politiky.³³

³³ Podrobněji v PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management press. 2004. ISBN 80-7261-086-4

Rozpočet představuje z ekonomického hlediska nástroj pro rozdělování větší nebo menší části národního důchodu v peněžním vyjádření. V ekonomice existují veřejné statky, které se účinněji zabezpečují koncentrací prostředků ve státním rozpočtu (jedná se například o obranu), a jiné, kdy se jeví efektivnější jejich zajištění územními rozpočty. Zajištění určité standardní úrovně nejdůležitějších veřejných statků pro celé území státu je nezbytné.³⁴ Stejně tak je nezbytné zajistit určitou stabilizaci ekonomického vývoje, a to je možné pouze přes centrální rozpočet. Územní rozpočty mají naopak respektovat rozdílné preference obyvatelstva. Avšak zájem obyvatel o věci veřejné často není příliš velký, a tak i preference většiny se může lišit od skutečnosti.

Obsahem rozpočtu jsou příjmy, výdaje a ostatní peněžní operace, včetně tvorby a použití peněžních fondů, pokud neprobíhají mimo rozpočet. Rozpočet kraje je se státním rozpočtem republiky spojen finančním vztahem, jímž je dotace a případně i návratná finanční výpomoc. Při stanovení dotace se zabezpečí také náhrada nákladů, které kraji vznikají plněním úkolů v přenesené působnosti ve výkonu státní správy.

Mimo rozpočet se uskutečňují peněžní operace týkající se cizích prostředků a sdružených prostředků. Pokud územní celek má vlastní podnikatelskou činnost, sledují se její výsledky účetně mimo rozpočtové příjmy a výdaje. Jejich hospodářské výsledky se promítají do rozpočtu nejpozději ke konci kalendářního roku tak, aby byly součástí závěrečného účtu.

5.3.1 Příjmy rozpočtu kraje

Příjmy územního samosprávného celku lze členit podle jejich povahy, která vyplývá z jejich ekonomických nebo právních vlastností. V podstatě můžeme příjmy členit zhruba na šest skupin:

- a) do první skupiny lze zařadit příjmy, které vyplývají pro územní samosprávný celek z jeho vlastnických práv, příjmy z vlastní hospodářské činnosti a příjmy vznikající územnímu samosprávnému celku jako zřizovateli nebo zakladateli právnické osoby;
- b) druhou skupinu tvoří příjmy z vlastní správní činnosti územního samosprávného celku, především ze správních poplatků vybíraných při výkonu státní správy v přenesené

³⁴ MARKOVÁ, H. *Finance obcí, měst a krajů*. 1.vyd. ORAC, s. r. o. 2000. ISBN 80-86199-23-1

- působnosti, příjmy z vybraných pokut a odvodů uložených orgány územního samosprávného celku podle zákona č. 250/2000 Sb. nebo jiných zákonů (např. o krajích);
- c) do třetí skupiny lze zařadit výnosy na daních a podíly na daních podle zvl. zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní);
 - d) čtvrtou skupinu tvoří dotace ze státního rozpočtu nebo státního fondu;
 - e) pátou skupinu příjmů tvoří podíly na příjmech z poplatků, odvodů, pokut nebo jiných sankcí vznikajících v působnosti orgánů státní správy podle vzl. zákonů – zejména v oblasti ekologie;
 - f) šestou skupinu tvoří přijaté dary a příspěvky;
 - g) jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů kraje.³⁵

Z obecného rozdělení příjmů, které plynou do rozpočtu kraje, lze usuzovat, že nejvíce může kraj ovlivnit především příjmy z vlastního majetku a majetkových práv a příjmy z výsledků vlastní hospodářské činnosti. Kraje od svého vzniku usilovaly o zvýšení výnosů na daních, resp. podílů na daních podle zákona o rozpočtovém určení daní. Ke konci roku 2004 byl přijat zákon č. 1/2005 Sb., který novelizuje zákon o rozpočtovém určení daní a podstatně zvyšuje daňové příjmy krajům. Uvedeným zákonem se zásadně změnil podíl krajů na sdílených daních z 3,1 % na 8,92 %, což podstatně navyšuje jejich příjmy.

Kraj také může v souvislosti s realizací společného programu ČR a Evropského společenství použít prostředky poskytnuté prostřednictvím Národního fondu³⁶, může k úhradě svých potřeb použít návratných zdrojů a ke krytí dočasného časového nesouladu mezi čerpáním rozpočtovaných výdajů a plněním rozpočtových příjmů určených k jejich úhradě návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu či z rozpočtu jiného kraje. Návratná finanční výpomoc je bezúročná a platí, že její opožděné splácení se považuje za zadržování peněžních prostředků.³⁷

³⁵ REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVKÝ, J. A KOL. *Jak řídit kraj, město a obec*. 2. díl, Finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola. 1. vyd. Masarykova univerzita v Brně. 2002. ISBN 80-210-2955-5

³⁶ § 37 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů

³⁷ MELION, M. *Finance územích samospráv*. 1.vyd. Hradec Králové: E.I.A. 2000. ISBN 80-85490-79-X

5.3.2 Výdaje rozpočtu kraje

Stejně jako příjmy rozpočtu územního samosprávného celku lze členit i výdaje kraje do několika skupin:

- a) závazky vyplývající pro kraj z plnění povinností uložených zvláštními právními předpisy,
- b) výdaje na činnost orgánů kraje v jeho samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj,
- c) výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je kraj pověřen zvláštními předpisy,
- d) dotace do rozpočtů obcí v kraji,
- e) závazky vyplývající pro kraj z uzavřených smluvních vztahů v jeho hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, jestliže k nim přistoupil,
- f) závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými územními celky, anebo s dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost,
- g) úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů,
- h) výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů z nich náležejících jejich vlastníkům,
- i) výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro kraj,
- j) jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti kraje, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely.³⁸

Kraj hradí dále ze svého rozpočtu i splátky přijatých půjček, úvěrů a návratných finančních výpomocí a splátky jistiny vlastních dluhopisů jejich vlastníkům.

Domnívám se, že kraj do určité míry může ovlivňovat výši některých výdajů. Především se to může týkat výdajů na činnost orgánů kraje v jeho samostatné působnosti, zejména výdajů spojených s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj. Kraj by se měl snažit především o to, aby souhrn všech výdajů nebyl větší než suma všech příjmů. Cílem by mělo být zajistit rozpočet vyrovnaný, v lepším případě přebytkový.

³⁸ MELION, M. *Finance územích samospráv*. 1.vyd. Hradec Králové: E.I.A. 2000.ISBN 80-85490-79-X

Ekonomové vedou diskuse o tom, za jakých podmínek je možno připustit deficitní rozpočet. Určité shody se dosáhlo v tom, že by rozhodně nemělo jít o deficit běžného rozpočtu. Názory se však různí na deficit kapitálového rozpočtu, z něhož se financují investice. Otázku lze zjednodušit: Zda je lepší, nejdříve našetřit a potom investovat, nebo vzít si úvěr, ihned investovat a až poté splácet úvěr? Podle mého názoru nelze obecně odpovědět. Určitě je nutné přihlídnout nejenom k místním specifickým, ale i podmínkám případného úvěru, schopnosti daného kraje splácet úroky plynoucí z úvěru, atd.

V následující kapitole analyzuji hospodaření s majetkem Plzeňského kraje.

5.4 Analýza hospodaření s majetkem Plzeňského kraje

Rozsah hospodaření každého kraje je determinován velikostí a strukturou majetku a způsobem, jak s ním kraj nakládá. Na jedné straně je výhodné, když územní celek sám podniká, neboť se o zisk s nikým nedělí, na druhé straně nese všechna rizika, která z podnikání plynou.

V následujících tabulkách č. 5 – 9 uvádím přehled příjmů rozpočtu Plzeňského kraje za roky 2002 – 2005. Vzhledem k tomu, že kraje vznikly v roce 2001, příjmy od roku 2003 jsou oproti roku 2002 bohatší o některé druhy dotací. V letech 2001 – 2002 na tyto dotace kraje neměly nárok, jelikož docházelo k postupnému přechodu úkolů či funkcí na kraje z tehdejších okresních úřadů, které v roce 2002 zanikly. Rok 2001 neuvádím, jelikož příjmy kraje nebyly významné – jednalo se jen o některé druhy dotací, žádné jiné ostatní příjmy kraj neměl, protože veškerou činnost provádí až od roku 2002 (až na některé výjimky).

Příjmy v tabulkách jsou členěny podle druhové třídění, které je základním systémem třídění v rozpočtové skladbě. Příjmy se dělí na dvě základní podskupiny, a to vlastní příjmy, jak běžné, tak kapitálové, a přijaté dotace. Jde o jejich začlenění do čtyř tříd:

Třída	Příjmy
1.	Daňové
2.	Nedaňové
3.	Kapitálové
4.	Přijaté dotace

Plzeňský kraj jako územní samosprávný celek neprovádí žádnou podnikatelskou činnost. Mezi jeho hlavní příjmy patří příjmy daňové, které jsou vymezeny zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. Jedná se o sdílené daňové příjmy krajů, jimiž jsou podíly z různých daní, a výlučné daňové příjmy kraje.

TABULKA Č. 5: **PŘÍJMY ROZPOČTU PLZEŇSKÉHO KRAJE ZA ROK 2002**

Třída	Text	Předpoklad (v tis. Kč)	Skutečnost (v tis. Kč)
1	Daňové příjmy	750 000	776 651,35
1	Příjmy ze správních poplatků	200	98,41
2	Příjmy z úroků	8 000	7 096,32
3	Příjmy z prodeje majetku	10 000	5 641,06
4	Příspěvek na výkon státní správy	22 803	22 803,00
Příjmy celkem		791 003	812 290,14

Zdroj: Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor ekonomický

V roce 2002 bylo kraji převedeno celkem 776 651,35 tis. Kč ze sdílených daňových výnosů z celkem rozpočtovaných 750 mil. Kč, tj. 103,55 %. Příjmy z úroků dosáhly výše 7 096,32 tis. Kč, což představuje 88,7 % z předpokladu 8 000 tis. Kč. Příjmy ze správních poplatků činily 98,41 tis. Kč a jsou plněny ze 49,21 %. Příjmy z prodeje majetku dosáhly výše 5 641,06 tis. Kč, tj. 56,41 %. V rámci srpnových povodní byly Plzeňským krajem přijaty na speciálně zřízený účet Fondu likvidace povodňových škod Plzeňského kraje prostředky ve výši 11 662,22 tis. Kč jako neinvestiční dary. Ostatní příjmy, které nebyly zahrnuty ve schváleném rozpočtu (např. pojistné plnění, sankční platby, apod.) dosáhly 207,62 tis. Kč.

Kapitálové výdaje zaznamenaly oproti roku 2001 podstatný nárůst. Poměr kapitálových výdajů na celkových výdajích se v roce 2002 zvýšil ze 4,3 % na 11,31 % (přesný číselný přehled poskytuje tabulka č. 8). V roce 2002 byly podstatnou částí celkových kapitálových výdajů (50,19 %) financovány investiční potřeby organizací „správa a údržba silnic“ působících na území Plzeňského kraje. Taktéž na školská zařízení byla vynaložena významná část kapitálových výdajů (30,63 %).

TABULKA Č. 6: **PŘÍJMY ROZPOČTU PLZEŇSKÉHO KRAJE ZA ROK 2003**

Třída	Text	Předpoklad (v tis. Kč)	Skutečnost (v tis. Kč)
1	Daňové příjmy	775 000	870 547,82
1	Příjmy ze správních poplatků	250	856,38
2	Příjmy z úroků	6 000	10 151,15
3	Příjmy z prodeje majetku	10 000	5 759,02
4	Příspěvek na výkon státní správy	31 139	31 139,00
4	Příspěvek na dopravní obslužnost	363 300	363 300,00
4	Dotace na výkon zřizovatelských funkcí a převod funkčních míst z OkÚ a MŠMT na kraje	418 395	418 395,00
4	Dotace na financování reprodukce majetku ÚSC	111 996	111 996,00
Příjmy celkem		1 716 080	1 812 144,37

Zdroj: Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor ekonomický

V roce 2003 bylo kraji převedeno celkem 870 547,82 tis. Kč ze sdílených daňových výnosů z celkem rozpočtovaných 775 mil. Kč, tj. 112,3 %, což představuje meziroční nárůst oproti roku 2002 o 12%. Příjmy z úroků dosáhly výše 10 151,15 tis. Kč (169,2 %). Příjmy z prodeje a pronájmu majetku dosáhly výše 5 759,02 tis. Kč, tj. 57,59 %. Ostatní příjmy, které nebyly zahrnuty ve schváleném rozpočtu (např. poplatek za znečišťování ovzduší, sankční platby, příjmy za poskytnutí služeb a výrobků, apod.) dosáhly 1 272,01 tis. Kč.

V tomto roce (r. 2003) bylo nejvyšší procento (36,81 %) celkových kapitálových výdajů využito na investiční akce organizací „správa a údržba silnic“. Téměř stejný objem prostředků (32,82 %) byl poskytnut na řešení investičních požadavků organizací působících na úseku zdravotnictví a sociálních služeb. Na kapitálové výdaje v ostatních oblastech bylo užito 30,37 % investičních výdajů.

TABULKA Č. 7: **PŘÍJMY ROZPOČTU PLZEŇSKÉHO KRAJE ZA ROK 2004**

Třída	Text	Předpoklad (v tis. Kč)	Skutečnost (v tis. Kč)
1	Daňové příjmy	850 000	944 200,68
1	Příjmy ze správních poplatků	500	785,8
2	Příjmy z úroků	9 000	10 042,65
2	Příjmy ze sankčních plateb	400	1 089,84
3	Příjmy z prodeje majetku	10 000	14 427,62
4	Príspevek na výkon státní správy	23 943	23 943,00
4	Príspevek na dopravní obslužnost	363 300	373 542,00
4	Dotace na výkon zřizovatelských funkcí a převod funkčních míst z OkÚ a MŠMT na kraje	439 960	438 666,00
4	Dotace na financování reprodukce majetku ÚSC	111 996	111 996,00
Příjmy celkem		1 809 099	1 918 693,59

Zdroj: Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor ekonomický

V roce 2004 nedaňové příjmy Plzeňského kraje činily 85 925,74 tis. Kč. Nově se tento rok objevuje příjem z plateb za odebrané množství podzemní vody ve výši 18 378,22 tis. Kč. Tento příjem vznikl na základě zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů³⁹. Příjmy z úroků dosáhly výše 10 042,65 tis. Kč, což představuje 111,59 % z předpokládaných 9 000 tis. Kč. Běžné příjmy z prodeje a pronájmu majetku dosáhly výše 9 716,67 tis. Kč. Částka 6 003,27 tis. Kč byla na účet Plzeňského kraje odvedena příspěvkovými organizacemi zřízenými Plzeňským krajem, především Nemocnicí následné péče Planá – Svatá Anna, kdy tento odvod byl použit jako vklad do nově založené společnosti NNP Svatá Anna, s. r. o., organizací SÚS Rokycany jako odvod výnosů za prodej nepotřebného materiálu, organizací SOU, OU a U Horažďovice a dále pak jako odvod zůstatků zrušených zdravotnických příspěvkových organizací. Na položce „příjmy z poskytování služeb a výrobků“ byla vykázána

³⁹ Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, § 88: „Část poplatků za odběr podzemní vody ve výši 50 % je příjmem rozpočtu kraje, na jehož území se odběr podzemní vody uskutečňuje, zbytek je příjmem Státního fondu životního prostředí. Poplatky, které jsou příjmem rozpočtu kraje, mohou být použity jen na podporu výstavby a obnovy vodohospodářské infrastruktury a na zřízení a doplňování zvláštního účtu podle § 42 odst. 4.“

částka 1 296,42 tis. Kč, která představuje příjmy ze služeb v souvislosti s pronájmem prostor v areálu Nemocnice Planá. Za porušení obecně či místně závazného předpisu inkasoval Plzeňský kraj finanční prostředky ve výši 1 089,84 tis. Kč (přijaté sankční platby), což představovalo nárůst o více než 170% oproti roku 2003. Ostatní nedaňové příjmy dosáhly 1 119,41 tis. Kč.

Kapitálové příjmy se vyšplhaly za rok 2004 na výši 14 427,62 tis. Kč. Převážnou část této sumy tvořily příjmy z prodeje ostatních nemovitostí a jejich částí (13 688,83 tis. Kč, tj. 94,88 % všech kapitálových příjmů), jednalo se hlavně o prodej dílen v Plzni – Božkově, patřících do správy příspěvkové organizace SOŠ a SOU dopravní. Příjmy z prodeje pozemků činily 660,98 tis. Kč a nejmenší část, 77,8 tis. Kč, obdržel Plzeňský kraj jako příjem z prodeje ostatního hmotného dlouhodobého majetku.

Jak už bylo zmíněno, poměr kapitálových výdajů na celkových výdajích se v jednotlivých letech lišil. Zatímco v roce 2001 představovaly kapitálové výdaje pouze 4,3 % z celkového objemu výdajů, v roce 2002 vzrostly na 11,31 %, což představuje nárůst o 163 %. Kapitálové výdaje roku 2003 činily 9,35 % celkových výdajů kraje. V roce 2004 se kapitálové výdaje opět zvýšily, a to na 15,47 %, což představuje největší podíl kapitálových výdajů za celou historii Plzeňského kraje.

TABULKA Č. 8: **PŘEHLED KAPITÁLOVÝCH VÝDAJŮ PLZEŇSKÉHO KRAJE**
(v tis. Kč)

	r. 2001	r. 2002	r. 2003	r. 2004
Kapitálové výdaje	52 806,21	298 929,64	533 491,07	957 285,40
Výdaje celkem	1 227 996,40	2 643 806,65	5 703 115,06	6 188 759,69
<i>Poměr kapitálových výdajů na výdajích celkových (v %)</i>	4,3	11,31	9,35	15,47

Zdroj: Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor ekonomický

TABULKA Č. 9: **PŘÍJMY ROZPOČTU PLZEŇSKÉHO KRAJE ZA ROK 2005**

Třída	Text	Předpoklad (v tis. Kč)	Skutečnost (v tis. Kč)
1	Daňové příjmy	2 780 000	2 952 290,14
1	Příjmy ze správních poplatků	800	1 198,44
2	Příjmy z úroků	9 000	9 788,50
2	Příjmy ze sankčních plateb	900	2 169,17
2	Platby za odebrané množství podzemní vody	20 000	14 118,28
2	Příjmy z pronájmu a z prodeje krátkodobého majetku	8 000	9 892,21
3	Příjmy z prodeje majetku	9 000	8 754,71
4	Příspěvek na výkon státní správy	61 894	61 894,00
4	Dotace na sociální služby	243 741	243 741,00
Příjmy celkem		3 125 335	3 322 846,45

Zdroj: Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor ekonomický

V r. 2005 bylo kraji převedeno celkem 2 952 290, 14 tis. Kč ze sdílených daňových výnosů z celkem rozpočtovaných 2 780 mil. Kč, což představuje meziroční nárůst oproti roku 2004 o 312 %. Příjmy z úroků dosáhly výše 9 788,5 tis. Kč (108,76 %). Příjmy z prodeje majetku dosáhly výše 9 892,21 tis. Kč, tj. 123,65 %.

Srovnáním let 2002 – 2004 si lze všimnout, že první položka tabulek – již zmíněné daňové příjmy – zůstává řádově stejná. V těchto letech na kraje připadalo 3,1 % ze sdílených daní. Od roku 2005 došlo k nárůstu tohoto podílu na 8,92 % ze sdílených daní. Tento nárůst je znatelný právě v roce 2005 (tabulka č. 9).

Plzeňský kraj vlastní několik bankovních účtů. U České národní banky se jedná o účet určený na dotace ze Státního fondu dopravní infrastruktury, další účty má kraj vedené u společnosti Raiffeisenbank, a. s., na které přerozděluje své peněžní prostředky podle účelu, k jakému jsou určeny. Patří sem:

- výdajový účet – používaný k úhradě faktur a ostatních investičních a neinvestičních výdajů;
- příjmový účet - slouží pro veškeré příjmy Plzeňského kraje (daňové příjmy, správní poplatky, pokuty, výnosy z prodeje majetku);
- běžný účet – jedná se o základní běžný účet, na který jsou poukazovány veškeré dotace ze státního rozpočtu a státních fondů,
- účet, který slouží pro příjmy, jejichž plátcí nejsou zcela jednoznačně určitelní.

Z údajů tabulek č. 5 - 9 je zřejmé, že Plzeňský kraj má nemalé příjmy z úroků. Tyto úroky se týkají právě zmíněných účtů. Podle získaných informací z Krajského úřadu Plzeňského kraje zmíněný Plzeňský kraj nevlastní žádný jiný finanční majetek – nemá žádné termínované vklady u bank, kromě podílů v kraje založených obchodních společnostech – nemocnicích, kraj nevlastní žádné další cenné papíry. Lze z toho vyvodit, že zůstatky na bankovních účtech nejspíše dosahují několika desítek až stovek milionů korun.

Jelikož přes tyto účty „proteče“ měsíčně až několik stovek milionů korun, banka, u které jsou účty vedeny, poskytla Krajskému úřadu Plzeňského kraje výhodnější podmínky než poskytuje běžným klientům. Plzeňský kraj je brán jako V. I. P. klient a vzhledem k tomu, jakých výší dosahují zůstatky, jsou mu po dohodě s bankou vklady na těchto účtech úročeny vyššími úroky, než-li je tomu tak právě u běžných klientů. Je otázka, zda-li by nebylo lepší a výhodnější pro kraj investovat do jiných forem finančního majetku. Vzhledem k tomu, že mi však nejsou podrobněji známy podmínky bankovních účtů – především procento úročení (bohužel mi tyto informace nebyly poskytnuty – tyto údaje jsou předmětem smluv mezi bankou a klientem – kraje), nelze spekulovat o lepším řešení.

Další položkou vlastních příjmů, které se výrazně podílí na celkových příjmech kraje, jsou příjmy z prodeje majetku. Kraj kromě majetku, který využívá nebo svěřuje do využívání některé ze svých zřízených organizací či organizačních složek (podrobněji v další kapitole č. 6), vlastní i majetek, pro který žádné využití nemá. I z tohoto majetku však kraji vznikají určité náklady na opravy, údržby a jiné. Mohou vznikat ale i příjmy rozpočtu kraje – například pokud by byl majetek pronajímán. Plzeňský kraj však rozhodl, že je pro něj výhodnější takový majetek prodat.

Za sledované roky 2002 - 2005 si lze povšimnout, že Plzeňský kraj takový nepotřebný majetek vlastní a postupně se snaží ho odprodávat. Vzhledem k tomu, že však kraje vznikly takřka nedávno, domnívám se, že trend odprodávání může ještě několik dalších let pokračovat. Po postupném vytvoření optimálních podmínek pro plnění samostatné a přenesené působnosti bude kraj vlastnit jen takový majetek, který k těmto účelům potřebuje. Tento trend se potvrzuje i v navrhovaném rozpočtu Plzeňské kraje pro rok 2006 (tabulka č. 10), kde kraj opět předpokládá, že i v tomto roce dojde k dalšímu odprodeji majetku.

Ostatní příjmy, které jsou v tabulkách uvedeny, podrobněji neanalyzuji, jelikož se domnívám, že nemají větší souvislost s majetkem kraje. Jedná se většinou o dotace poskytované státem na konkrétní účely.

Jako poslední tabulku této kapitoly přikládám předpokládané příjmy rozpočtu Plzeňského kraje pro rok 2006.

TABULKA Č. 10: PŘÍJMY ROZPOČTU PLZEŇSKÉHO KRAJE PRO ROK 2006

Třída	Text	Předpoklad (v tis. Kč)
1	Daňové příjmy	2 900 000
1	Příjmy ze správních poplatků	1 684
2	Příjmy z úroků	9 000
2	Příjmy ze sankčních plateb	1 005
2	Platby za odebrané množství podzemní vody	15 000
2	Platby z pronájmu a z prodeje krátkodobého majetku	7 000
2	Ostatní nedaňové příjmy	40
3	Příjmy z prodeje majetku	6 000
4	Příspěvek na výkon státní správy	67 313
4	Dotace na sociální služby	243 741
Příjmy celkem		3 250 783

Zdroj: Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor ekonomický

5.5 Přezkoumání hospodaření kraje

Přezkoumání hospodaření je specifický proces, který probíhá před projednáním a schválením závěrečného účtu územního samosprávného celku v orgánech tohoto celku. Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí podrobně upravuje předmět přezkoumání a hlediska, ze kterých je tento předmět přezkoumán. Předmětem přezkoumání jsou dle zákona údaje o hospodaření územního celku, které v podstatě vyjadřují stav a pohyb veškerého majetku kraje, jeho příjmů a výdajů, které probíhají v rámci rozpočtu, ale i náklady a výnosy podnikatelské činnosti, finanční operace s cizími zdroji, prostředky poskytnutými z Národního fondu i prostředky a jejich vypořádání ke státnímu rozpočtu, k rozpočtům krajů i dalším osobám.

V rámci přezkoumání je posuzováno dodržování předpisů, které upravují hospodaření územních celků, ale i vynakládání prostředků v souladu s rozpočtem, dodržování účelů poskytnutých dotací a v neposlední řadě dodržování předpisů, které upravují vedení účetnictví těchto subjektů. Z uvedeného výčtu je zřetelné, že přezkoumání hospodaření vyžaduje rozsáhlé odborné znalosti.

Výsledky přezkoumání se zapracovávají do zprávy, jež je součástí závěrečného účtu územního samosprávného celku. Nesplnění povinnosti přezkoumání je podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů postihováno pokutou za porušení rozpočtové kázně.

Dle mého názoru je problematika přezkoumání hospodaření poměrně stejně rozsáhlá a srovnatelná s problémy, se kterými se lze setkat při auditu největších společností. Již běžnou záležitostí v případě územních samosprávných celků je jejich podnikání. Realizují rozsáhlé a dlouhodobé projekty s využitím prostředků z fondů EU, ale i z prostředků poskytnutých bankami. Samy zakládají nebo vstupují jako podílníci do společností a investují dočasně volné finanční prostředky. Domnívám se, že důkladné přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků může teoreticky vytvořit předpoklady pro nalezení úspor v hospodaření.

6 Vklady majetku do různých typů organizací

Příslušné orgány (zastupitelstva) územního samosprávného celku rozhodují, zda kraj bude sám využívat svůj majetek, anebo ho realizuje prostřednictvím svých organizací a podniků. Kraj se tedy samostatně rozhoduje o tom, komu a za jakých podmínek svěří výkon správy svého majetku. Majetek, který není ziskový, je většinou obhospodařován příspěvkovou organizací nebo organizační složkou celku. Kraj také může podle obchodního zákoníku založit společnost s ručením omezeným nebo akciovou společnost. Zisk této nové společnosti se však zdaní ve prospěch převážně státního rozpočtu – kraji zůstává pouze určené procento z tohoto výnosu.

Územní samosprávný celek může zřizovat a zakládat následující organizace:

TABULKA Č. 11: **ORGANIZACE ZŘIZOVANÉ A ZAKLÁDANÉ KRAJEM**

Obchodní společnosti (a. s., s. r. o.)
Obecně prospěšné společnosti
Příspěvkové organizace
Organizační složky

6.1 *Obchodní společnosti a obecně prospěšná společnost*

Územní celky mohou vkládat svoje prostředky do již existujících společností nebo společnosti samy zakládat. Jak už bylo zmíněno, založit podle zákona o krajích je možné jen akciovou společnost a společnost s ručením omezeným. Zastupitelstvo schvaluje zakladatelskou smlouvu, společenskou smlouvu a stanovы obchodních společností, které kraj hodlá založit, a rozhoduje o účasti kraje v již existujících právnických osobách, deleguje zástupce kraje na valnou hromadu společností, v nichž má majetkovou účast, apod. Zastupitelstvo rozhoduje o účasti kraje v obchodních společnostech, stejně jako o jejich založení nebo o případném zrušení, a rovněž tak o peněžitých a nepeněžitých vkladech kraje do obchodních společností.⁴⁰

Když přihlídneme k minimálnímu vkladu, který je u těchto uvedených společností nutný při založení – u akciových společností jsou minimálním vkladem dva miliony korun, u společností s ručením omezeným dvě stě tisíc korun – lze usuzovat, že kraj založí akciovou

⁴⁰ MARKOVÁ, H. *Finance obcí, měst a krajů*. 1.vyd. ORAC, s. r. o. 2000. ISBN 80-86199-23-1

společnost u takových oborů, které mají tzv. vysoké nároky na kapitálové vybavení (např. nemocnice). Naopak společnost, která všeobecně pro svůj obor činnosti potřebuje méně prostředků, je vhodnější založit společnost s ručením omezeným. Podnikání v těchto společnostech je tedy výhodnější z důvodu nižšího vkladu, menších administrativních nákladů a nižšího rizika podnikání. Kraj v takovém případě ručí za závazky společnosti pouze do výše svého vkladu; nemůže tedy přijít o další majetek v případě, že se společnosti dostane do úpadku.

Rada kraje vůči právnickým osobám založeným zastupitelstvem plní úkoly zakladatele, neplní-li je zastupitelstvo přímo. Ve společnosti, kde je kraj jediným akcionářem či jediným společníkem, plní rada funkci valné hromady. Rada tedy bude rozhodovat, zda kraj jako jediný společník obchodní společnosti odvolá stávající členy jejích orgánů, zda a koho zvolí na jejich místo, zda kraj schválí či neschválí roční účetní závěrku obchodní společnosti, atd.

Zakládání či spoluzakládání společností je pro územní celek výhodné, a to například tehdy, vzniká-li společnost, jež je schopna zabezpečit pro obec určité veřejné služby, či celek svojí účastí může ovlivnit zaměstnanost v místě např. tak, že svým podílem při rozhodování orgánů společnosti může ovlivnit nové investice v místě. V konečném efektu může podnikatelskými aktivitami vylepšit rozpočtové příjmy, neboť může získat podíl na hospodářském výsledku (např. formou dividend u akciových společnostech). Je důležité si uvědomit, že výdaje na založení společnosti jsou jednorázovým výdajem a zisk z podnikání je ziskem nové společnosti, nikoli zakladatele – ten se může podílet na zisku, který společnost dosáhne.

Vedle obchodních společností je možné založit obecně prospěšnou společnost. Na základě zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a změně a doplnění některých zákonů, může založit kraj obecně prospěšnou společnost pro zajištění obecně prospěšných služeb. Prostředky, jež bude společnost získávat, nejdou územnímu celku, ale společnosti – jejich použití je však účelově vymezeno. Obecně prospěšná společnost může být vhodným typem společnosti pro naplňování potřeb kraje, neboť poskytuje obecně prospěšné služby za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek. Její hospodářský výsledek však nesmí být použit ve prospěch zakladatelů, členů jejích orgánů nebo zaměstnanců; musí být použit na poskytování těch služeb, pro něž byla společnost zřízena. Společnost musí mít v názvu označení obecně prospěšná společnost. Pro zřízení společnosti je třeba zakládací listiny či smlouvy, jež obsahuje nejen druh obecně prospěšných služeb, které má zajišťovat, ale

také způsoby jednání jejích orgánů, hodnotu majetkových vkladů apod. Obecně prospěšná společnost vzniká dnem zápisu do rejstříku obecně prospěšných společností, který je veden soudem určeným k vedení obchodního rejstříku. Orgány společnosti jsou správní rada (statutární orgán), ředitel (výkonný orgán) a dozorčí rada (kontrolní orgán). Hospodářský výsledek podléhá zdanění a poté je celý převáděn do rezervního fondu. Hospodaření obecně prospěšné společnosti je samostatné.⁴¹

Pro kraj má uvedený typ společnosti význam zejména pro zajištění určitých úkolů, které má tato společnost plnit, není proto rozhodující ziskový prvek. Zakladatel nezískává z fungování obecně prospěšné společnosti žádný zisk, ale v tomto případě je rozhodující zajištění veřejně prospěšných služeb pro obyvatele kraje.

Největším rozdílem mezi obchodní společností a obecně prospěšnou společností je bezesporu případný podíl kraje na hospodářském výsledku. Zatímco u obch. společností lze předpokládat určitý procentuální podíl kraje na zisku obch. společnosti, u obecně prospěšné společnosti je po zdanění hospodářský výsledek pouze součástí rezervního fondu. Druhým podstatným rozdílem je, že obecně prospěšná společnost může být založena pouze za účelem zajištění obecně prospěšných služeb, kdežto u obchodních společností není dán zákonem specifický účel, pro který může být společnost založena.

Kraj nemusí všechny potřebné veřejné statky zajišťovat samostatně, může si k tomu zřídit organizační složky a příspěvkové organizace.

6.2 Organizační složky

Organizační složka územního samosprávného celku vzniká rozhodnutím zastupitelstva kraje. Organizační složka hospodáří jménem svého zřizovatele a není ani samostatnou právnickou osobou ani účetní jednotkou. Zřizovatel jmenuje vedoucího organizace, stanoví mu jeho práva a povinnosti v rámci řízení této organizace.

Tato forma hospodaření se doporučuje pro takové činnosti, které nevyžadují velký počet zaměstnanců, nepotřebují složité a rozsáhlé strojní nebo jiné technické vybavení, nejsou vnitřně

⁴¹ MARKOVÁ, H. *Finance obcí, měst a krajů*. 1.vyd. ORAC, s. r. o. 2000. ISBN 80-86199-23-1

odvětvově či jinak organizačně členěné a nevstupují do složitých ekonomických a právních vztahů. Organizační složky zabezpečují především čisté veřejné statky.

Kraj má ve svém rozpočtu obsaženy veškeré příjmy a výdaje svých organizačních složek. Rozpočet organizační složky je tedy součástí rozpočtu jejího zřizovatele. Zřizovatel přenáší na organizační složku oprávnění disponovat s takovými peněžními prostředky, které souvisejí s její běžnou, opakující se činností. Všechny peněžní operace vede organizační složka v peněžním deníku ve členění podle platné rozpočtové skladby. Z peněžního deníku se údaje převádějí do rozpočtu příjmů a výdajů zřizovatele ve stanovených termínech (nejméně jedenkrát měsíčně a nejpozději před koncem roku). Ve stejných termínech musí organizační složka vrátit nevyčerpanou zálohu do rozpočtu svého zřizovatele. Hospodaření organizace podléhá finanční kontrole ze strany zřizovatele.⁴²

6.3 Příspěvkové organizace

Příspěvková organizace patří mezi neziskové organizace. Příspěvková organizace je zřizována ve většině případů za určitým účelem – zejména pro zabezpečování neziskových činností, především smíšených veřejných statků. Tyto organizace mají samostatnou právní subjektivitu, a proto se zapisují do obchodní rejstříku – návrh na zápis podává zřizovatel. Souhrnně lze říci, že příspěvková organizace je zřízena, a práva a povinnosti jsou jí dány na základě veřejnoprávní normy, zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Tak tomu je i v případě příspěvkových organizací zřizovaných Plzeňským krajem. Je nutné, aby byl vzniklý majetkový vztah mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací upraven tzv. zřizovací listinou, tedy rozhodnutím zřizovatele. V souvislosti se vznikem příspěvkové organizace je jí poskytnut i majetek potřebný pro realizaci účelu, pro který byla organizace založena. Vedle tohoto majetku, který má sloužit organizaci k plnění jejího poslání, spravuje příspěvková organizace často další majetek kraje. Jedná se např. o bytový fond, místní komunikace, veřejné osvětlení, veřejnou zeleň a podobně může organizace spravovat jako objekt své péče, aniž by jí byl svěřen zřizovací listinou. Tyto vztahy je vhodnější upravovat smluvně, nejlépe smlouvou příkazní či mandátní, neboť ta může reagovat na změny pružněji než zřizovací listina.

⁴² PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management press. 2004. ISBN 80-7261-086-4

Ve zřizovací listině musí zřizovatel vymezit své příspěvkové organizaci taková práva, jež jí umožní, aby svěřený majetek, včetně majetku získaného činností příspěvkové organizace, spravovala pro hlavní účel, k němuž byla zřízena. Jelikož nemá příspěvková organizace dostatečnou právní subjektivitu (nemůže proto vstupovat do některých smluvních vztahů bez omezení), některé úkony může učinit pouze se souhlasem svého zřizovatele. Jedná se:

- o využití investičních úvěrů a půjček pro financování svých investičních potřeb,
- k překlenutí časového nesouladu mezi zdroji a potřebami může jí její zřizovatel poskytnout návratnou finanční výpomoc, je-li předpoklad, že bude splacena z vlastních rozpočtovaných výnosů příspěvkové organizace,
- ručení za závazky svého zřizovatele nebo jiných subjektů, které zřizovatel také zřídil nebo založil,
- pořízování věcí na splátky nebo smlouvou o nájmu s právem koupě,
- přijímat jako protihodnotu za své pohledávky vůči jiným subjektům cenné papíry.⁴³

Příspěvková organizace nemůže:

- nakupovat akcie či jiné cenné papíry,
- poskytovat dary jiným subjektům s výjimkou peněžitých a věcných darů poskytovaných v souladu s předpisy o použití fondu kulturních a sociálních potřeb.

Příspěvková organizace hospodaří podle svého rozpočtu. Příjmy, které dosahuje ze své činnosti, si nechává pro financování svých výdajů. Jelikož organizace zabezpečují veřejné statky na neziskovém principu a uživatelské poplatky často nepokrývají ekonomicky nutnou výši nákladů, nejsou finančně soběstačné. Z tohoto důvodu dostávají z rozpočtu zřizovatele finanční prostředky. Tyto organizace dále hospodaří s prostředky svých peněžních fondů, mohou také získávat peněžní dary od různých subjektů. Příspěvková organizace vytváří tyto peněžní fondy:

- ✓ rezervní fond – je nástrojem motivace příspěvkové organizace na dosahování lepšího výsledku hospodaření proti plánovanému, jsou-li skutečné výnosy větší než provozní náklady;
- ✓ investiční fond – slouží k financování investičních potřeb;

⁴³ PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 1.vyd. Praha: Aspi Publishing. 2002. ISBN 80-86395-21-9

- ✓ fond odměn – je motivačním fondem a je tvořen ze zlepšeného výsledku hospodaření příspěvkové organizace po jeho schválení zřizovatelem po skončení rozpočtového období;
- ✓ fond kulturních sociálních potřeb – typ sociálního fondu, který se používá k financování kulturních, sociálních a dalších potřeb zaměstnanců příspěvkové organizace.⁴⁴

Jak už bylo zmíněno výše, podle ustanovení § 27 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., předává územní samosprávný celek své příspěvkové organizaci svůj majetek do správy k jejímu vlastnímu hospodářskému využití. Současně ve zřizovací listině vymezí majetková práva, která organizaci umožní, aby svěřený majetek, včetně majetku získaného její vlastní činností, spravovala pro hlavní účel, k němuž byla zřízena.

Uplatnění uvedených ustanovení zákona č. 250/2000 Sb. vyvolal v praxi značné nejasnosti v problematice možnosti vlastnit a nabývat majetek příspěvkovými organizacemi zřízenými územními samosprávnými celky. Tuto problematiku totiž zákon neřeší úplně a zcela jednoznačně.

Ministerstvo financí ČR proto provedlo důkladný rozbor současného právního stavu, ze kterého vyplynulo, že příspěvkové organizace zřízené krajem mohou být a jsou vlastníky majetku. A to majetku získaného:

1. darem,
2. děděním,
3. na základě zákona (např. § 2 zákona č. 157/2000 Sb.),
4. na základě smluvních vztahů (např. z tržeb od zdravotních pojišťoven),
5. vlastní činností z vlastních zdrojů (např. z doplňkové činnosti).

Příspěvkové organizace zřízené krajem tedy používají majetek zřizovatele svěřený do správy, majetek získaný na základě výpůjčky či jiného bezúplatného užívání, získaný na základě nájemní nebo podnájemní smlouvy využívaný k doplňkové činnosti a vlastní majetek. Ve vlastnictví zřizovatele zůstává majetek, který vlastnil a předal jej příspěvkové organizaci do

⁴⁴ podrobněji k peněžním fondům v PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management press. 2004. str. 136-137. ISBN 80-7261-086-4

správy a k užívání na jím povolené aktivity. Jeho majetkem je rovněž ten, který pořídila sice příspěvková organizace, ale z účelových prostředků zřizovatele. U tohoto majetku zřizovatel vymezení ve zřizovací listině majetková práva.⁴⁵

Jak už jsem zmínila, i Plzeňský kraj zřizuje své příspěvkové organizace (podrobný seznam všech příspěvkových organizací Plzeňského kraje uvádím ve členění podle oborů v příloze č. 2) na základě zřizovacích listin. Listina musí obsahovat určité předepsané náležitosti:

- úplný název zřizovatele, např. název příslušného kraje (obce),
- název, sídlo a identifikační číslo příspěvkové organizace,
- vymezení hlavního účelu, pro který je organizace zřízena – náplň její činnosti,
- označení statutárních orgánů a způsob, jakým vystupují jménem organizace,
- druhy zřizovatelem povolené doplňkové činnosti navazující na hlavní účel činnosti příspěvkové organizace,
- vymezení práv a povinností spojených s případným pronajímáním svěřeného majetku jiným subjektem,
- vymezení pravidel pro výrobu a prodej zboží, pokud jsou předmětem činnosti příspěvkové organizace,
- vymezení doby, na kterou je příspěvková organizace zřízena.

Nedílnou součástí zřizovací listiny je také vymezení majetku zřizovatele svěřeného organizací do správy a vymezení majetkových práv organizace.

Vzhledem k mému zaměření práce se domnívám, že je celkem zajímavé nahlédnout do zřizovacích listin příspěvkových organizací Plzeňského kraje. Zřizovatelské listiny jednotlivých příspěvkových organizací Plzeňského kraje se liší především podle oboru, ve kterém mají plnit svoji hlavní činnost. Jedná se o obory: školství, kultura (muzea a galerie), správa a údržba silnic a ústavy sociální péče. Zvláštní postavení mají nemocnice, které se nově staly obchodními společnostmi (podrobněji v kapitole č. 7).

V každé zřizovací listině lze nalézt přesné vymezení majetkových práv a povinností příspěvkových organizací při správě majetku Plzeňského kraje. Jedná se například o povinnosti týkající se hospodaření s majetkem – konkrétně o povinnosti majetek evidovat, správně ho

⁴⁵ Obec a finance č. 1/2003

oceňovat, vést účetnictví, pečovat o majetek a provádět jeho opravy, rekonstrukce, chránit majetek před zcizením, poškozením, atd. V jednotlivých zřizovacích listinách si lze všimnout určitých odlišností, které jsou znatelné jen mezi jednotlivými obory působnosti organizací – jako příklad lze uvést podmínky hospodaření a nakládání s nemovitým a movitým majetkem, která je třeba dodržovat na základě rozhodnutí jednotlivých ministerstev. Do přílohy přikládám pro srovnání dvě zřizovací listiny – z oborů školství a kultury (příloha č. 3 a č. 4).

Srovnáním těchto několika zřizovacích listin jsem dospěla k závěru, že je správné mít majetek, který je svěřován k užívání příspěvkovým organizacím kraje, takto „ošetřen“ po právní stránce. Určitě je zde na místě rozlišení příspěvkových organizací podle oborů, ve kterých daná organizace působí. Lze potom jednodušeji ochránit majetek před nepříznivými faktory, které by mohly vzniknout v případě, že by existovala pouze jedna univerzální „verze“ zřizovací listiny. Tato listina by nepokryla všechny rizika, které mohou být specifická právě pro konkrétní obor působení příspěvkové organizace.

7 Transformace nemocnic

Nelze si v posledních měsících nevšimnout problémů, které se týkají zdravotnictví v České republice. Potřebnou reformu zdravotnictví za patnáct let nedokázal prosadit žádný z ministrů zdravotnictví. Kraje začaly samy řešit neúnosné zadlužení nemocnic – a to především postupným oddlužováním a přeměnou právní formy z příspěvkových organizací na obchodní společnosti s vidinou následného lepšího hospodaření nemocnic. Změny nastartovaly především pravici ovládané krajské úřady i přes odpor Poslanecké sněmovny a ministerstva zdravotnictví. A jak to všechno začalo?

Vytvoření krajů jako vyšších územních samosprávných celků bylo doprovázeno převodem majetku. Tedy i nemocnice okresního typu se staly příspěvkovými organizacemi krajů. Stát je zákonem převedl na kraje. Kraj však tak nezískal jen aktiva včetně majetku, ale stát mu přenechal i dluhy spjaté s danými nemocnicemi. Na krajích tak zůstalo rozhodnutí, jak se postarat o svůj majetek s péčí řádného hospodáře na straně jedné a jak zabezpečit péči o zdraví lidí na straně druhé. Kraje měly dvě možnosti. Buď ponechat věci jak jsou a dál nemocnice provozovat jako příspěvkové organizace, nebo uskutečnit jedinou možnou změnu, kterou zákon dává – založit obchodní společnosti (společnosti s ručením omezeným nebo akciové společnosti) a poskytovat zdravotní péči v těchto společnostech.

Transformace nemocnic má své zastánce, kteří neustále vyzdvihují výhody, ale i odpůrce oponující nevýhodami. Rozsáhlá právní úprava obchodních společností, operativnost řízení, auditu podléhající kontrola hospodaření, transparentní hospodaření, plná odpovědnost statutárního orgánu, odměňování zaměstnanců bez intervence státu – to všechno jsou výhody, které má akciová společnost proti příspěvkové organizaci. Na druhé straně zde existuje riziko, že nemocnice se jako firmy budou starat hlavně o zisk a v návaznosti s tím začnou rušit nerentabilní obory zdravotnictví. Nemocnice v podobě firem zároveň nebudou vázány předpisy ministerstva zdravotnictví a nemusí se držet stanovených mzdových tabulek – mohou zavést vlastní mzdovou politiku, která může vést k poklesu platů lékařů a sester.

Kraje v roce 2003 převzaly od státu 81 ze 198 fungujících nemocnic. Pětinu z nich už převedly na obchodní společnosti, u dalších převod plánují. Kraje si od transformace slibují hlavně kvalitnější řízení nemocnic. I když s kroky krajů ministerstvo zdravotnictví nesouhlasí, nedaří se mu to nijak ovlivnit. Problém transformace nemocnic se tak postupně stal hlavním

tématem politiků. Zatímco pravice podporuje rozhodnutí krajů, levice se snaží už od května 2005 transformacím zabránit prosazením zákona o převodu nemocnic (tento zákon měl přeměnu nemocnic zakázat). Tento sporný zákon byl nakonec loni v září schválen.

Ke konci loňského roku zároveň přišel současný ministr zdravotnictví D. Rath s radikálním plánem, jak získat rozhodující vliv prakticky nad všemi nemocnicemi v zemi. Bez ohledu na to, zda nemocnice patří státu, krajům, obcím nebo soukromým podnikatelům. I tímto zákonem se ministr snaží především zabránit, aby se i z dalších nemocnic staly obchodní společnosti a nemocnice pak nebyly zprivatizovány. Poslední verze připravovaného zákona (o veřejných neziskových lůžkových zdravotnických zařízeních) počítá se vznikem sítě takzvaných neziskových nemocnic, nad nimiž bude mít plnou kontrolu stát.

Smyslem zákona je vytvořit páteční síť neziskových nemocnic, které budou poskytovat komplexní zdravotní péči lidem, kteří si nebudou muset připlácet. V každém okrese by měla být jedna taková nemocnice. Zatím není zcela jasné, kolik a jaké nemocnice se dostanou mezi tyto neziskové instituce. Ministerstvo zdravotnictví vytvořilo seznam zhruba osmdesáti zařízení, která by měla automaticky zajištěny smlouvy s pojišťovnami. Jednoduše lze tedy říct, že se jedná o převzetí vlivu nad nemocnicemi výměnou za garantované peníze ze zdravotního pojištění. Státu totiž má zákon zaručit právo rozhodovat v neziskových nemocnicích o mzdových otázkách, bude moci určovat rozsah poskytované zdravotní péče, ovlivňovat personální vedení. Musím však velmi zdůraznit, že by za své kroky stát nenesl žádnou odpovědnost.

Naopak pokud nemocnice nebude zařazena na zmiňovaný seznam a nepožádá o zařazení mezi neziskové nemocnice, hrozí jí, že od zdravotních pojišťoven dostane zaplacenou jen akutní léčbu a vše ostatní si budou muset pacienti zaplatit sami. Což v českých podmínkách znamená, že přežije jen několik málo procent takových nemocnic. Domnívám se, že nemocnice, které budou patřit do sítě neziskových nemocnic, budou mít „jisté“ platby od zdravotních pojišťoven a následkem toho nebudou mít žádnou motivaci dobře hospodařit a šetřit. Obávám se, že takové nemocnice se pak propadnou do ještě větších dluhů.

Majitelé (soukromí podnikatelé, kraje, obce) nemocnic označují takovou přeměnu nemocnic v neziskové instituce za vyvlastnění. Pokud se tedy dostane na seznam neziskových nemocnic nemocnice patřící kraji, ztratí kraj vliv na chod a hospodaření takové nemocnice. Majetek nemocnice kraji zůstane, ale zároveň kraj ponese odpovědnost za případnou ztrátu

a dluhy nemocnice. V případě Plzeňského kraje se s největší pravděpodobností stanou součástí základní zdravotní sítě neziskových zařízení tyto nemocnice: fakultní nemocnice Plzeň, Domažlická nemocnice, Rokycanská nemocnice, Stodská nemocnice, Nemocnice Sušice, Psychiatrická léčebna Dobřany a léčebna tuberkulózy v Janově. Z těchto zdravotnických zařízení jsou 4 ve vlastnictví kraje. Znamenalo by to, že kraj „přijde“ o tyto nemocnice, které se mu v posledních letech podařilo finančně stabilizovat? (analýza hospodaření nemocnic Plzeňského kraje je provedena v následující kapitole).

Podle mého názoru je tento připravovaný zákon určitým krokem zpátky. Domnívám se, že tento návrh zákona (o veřejných neziskových lůžkových zdravotnických zařízeních) nepřijatelným způsobem zasahuje do vlastnických práv nejenom krajů, ale i obcí a soukromých vlastníků a neřeší skutečné problémy zdravotnictví naší země. Zároveň může dojít ke znejistění jak pacientů tak zaměstnanců nemocnic, které se neobjevily na seznamu – v příloze zmiňovaného zákona. Dle mého názoru, kdyby se bývalo toto vše vyřešilo před převodem nemocnic na kraje, byla by dnes atmosféra ve zdravotnictví mnohem klidnější.

7.1 Nemocnice Plzeňského kraje

Jak už bylo zmíněno, v posledních několika měsících jsme se mohli setkat s tím, že bývalé okresní nemocnice, které byly svěřeny do správy krajů, přecházejí z příspěvkových organizací na obchodní společnosti – konkrétně se stávají akciovými společnostmi nebo společnostmi s ručením omezeným. K podobné proměně došlo i v Plzeňském kraji.

Plzeňský kraj jako první v České republice převedl na obchodní společnosti šest svých nemocnic už před dvěma lety. O transformaci bývalých okresních nemocnic na obchodní společnosti rozhodli plzeňští krajští zastupitelé. Je nutno podotknout, že nemocnice převzal Krajský úřad Plzeňského kraje od státu se čtvrtmiliardovým dluhem. Že se z nemocnic stanou obchodní společnosti, by mělo mít několik výhod. Přeměna nemocnic má však i své stinné stránky, které však nejsou na veřejnosti ve velké míře zmiňované.

Plzeňský kraj jako vlastník majetku vložil do obchodních společností nikoliv peníze, ale majetek – movitý i nemovitý. U akciových společností jsou minimálním vkladem dva miliony korun (nejedná se o veřejné upisování akcií, kdy je nutné emitovat akcie v hodnotě minimálně dvacet milionů), u společností s ručením omezeným dvě stě tisíc korun. Z tohoto důvodu z velkých nemocnic vznikají akciové společnosti, které budou ručit především nemovitostmi za

své závazky, zatímco nemocnice následné péče se kvůli menšímu množství majetku staly společnostmi s ručením omezeným. Každá nemocnice má dozorčí radu složenou z odborníků a zaměstnanců krajského úřadu. Nakládání s nemovitým i movitým majetkem je a bude v kompetenci krajských zastupitelů.

„Vedle těchto kroků je třeba paralelně řešit pracovně-právní vztahy se zaměstnanci a smluvní vztahy se zdravotními pojišťovny. Podle legislativně-právního odboru Ministerstva zdravotnictví ČR je jednou z možností tzv. „cese“, to znamená převedení stávajících rámcových smluv v původní podobě pod nově zřizovaný subjekt, tedy obchodní společnosti. S ohledem na to, že dojde k převodu úkolů a činnosti původního zaměstnavatele – příspěvkové organizace – na nového zaměstnavatele – obchodní společnost, přejdou práva a povinnosti z pracovně-právních vztahů zaměstnanců v plném rozsahu na přijímajícího zaměstnavatele ve smyslu ustanovení § 249, odst. 2 Zákoníku práce. Za přijímajícího zaměstnavatele se považuje obchodní společnost, která je způsobilá jako zaměstnavatel pokračovat v plnění úkolů a činností dosavadního zaměstnavatele.“⁴⁶

Nemocnice jako obchodní společnosti začaly v Plzeňském kraji fungovat od 1. července 2003. Obchodní společnosti zřízené z nemocnic navázaly na zdravotní péči poskytovanou v původních příspěvkových organizacích, nicméně z hlediska ekonomického a právního se jedná o zcela nové subjekty, které nejsou nástupnickými subjekty původních příspěvkových organizací. Zároveň je nutné podotknout, že současně s obchodními společnostmi pořád ještě existují příspěvkové organizace, resp. příspěvková organizace Nemocnice s poliklinikou Klatovy, pod kterou byly sloučeny ostatní nemocnice (příspěvkové organizace) Plzeňského kraje. Ještě před sloučením však byl příspěvkovým organizacím vyjmut veškerý majetek kromě závazků a dluhů, a to k 31. 12. 2003. Tento majetek pak byl převeden a vložen jako základní kapitál do vznikajících obchodních společností.

Souhrnně lze říci, že z několika příspěvkových organizací tak vznikla pouze jedna. Potom logicky vyplývá, že na jednu příspěvkovou organizaci byl převeden dluh, který je s nemocnicemi spjatý, a nově vzniklé obchodní společnosti začaly hospodařit takřka „s čistým štítem“ (do přílohy přikládám dva dokumenty – Usnesení Plzeňského kraje – které dokládají zrušení

⁴⁶ měsíčník Plzeňský kraj č. 1/2003

příspěvkových organizací, vyjmutí majetku a vznik jedné nové příspěvkové organizace – příloha č. 5). Tato příspěvková organizace má za úkol dořešit dluhy spojené s nemocnicemi.

Od realizace založení obchodních společností si plzeňští radní slibovali zprůhlednění fungování takové společnosti, ale především zvýraznění kontrolních mechanismů nad činností, hospodařením a nakládáním s majetkem. Podle mého názoru tyto skutečnosti (podle plzeňských radních pozitiv) může stejně dobře zajistit i příspěvková organizace.

K určitému pozitivu, které přivítají především zaměstnanci, dochází v oblasti odměňování zaměstnanců. V obchodních společnostech platí zákon o mzdě a nikoliv o platu, což umožní zaměstnance odměňovat podle skutečně odvedené práce. Jsou zde však i záporné stránky této přeměny. Jednou je určitě případný „bankrot“ obchodní společnosti. Dříve, když existovaly nemocnice jako příspěvkové organizace, nehrozilo z důvodu určité státní záruky, že by věřitelé podali návrh na konkurz organizace. Je to dáno tím, že kraje (dříve okresní úřady) jsou ze zákona povinni ze svého rozpočtu pokrýt případné ztráty příspěvkové organizace. Vedení obchodní společnosti musí samo vyhlásit konkurz v případě, že nemocnice není schopna splácet své závazky.

Za další významný zápor této transformace lze považovat, že se nemocnice budou snažit udržet ekonomickou stabilitu a v závislosti na tom budou usilovat o zisk na úkor zajištění zdravotní péče pro pacienty. V souvislosti se ziskem si nelze nepoložit otázku, jakým způsobem bude obchodní společnost rozhodovat o ztrátových oborech zdravotnictví. Bude je poskytovat i nadále, nebo je raději zruší, aby bylo dosaženo vyrovnaného hospodaření. Podle mého názoru se forma příspěvkové organizace v zajištění zdravotní péče jeví lépe, jelikož se jedná o neziskovou organizaci – jejím hlavním cílem tedy nebude dosahovat zisku jako u obchodních společností, ale více se zaměří na poskytování veškeré zdravotní péče, kvůli které byla zřízena. Transformace nemocnic na obchodní společnost může vést ke vzniku konkurenčního prostředí mezi jednotlivými nemocnicemi. Domnívám se však, že by bylo lepší, kdyby nemocnice navzájem spolupracovaly, ne si konkurovaly.

Jednou z otázek na závěr zůstává, kdo splatí celkový dluh příspěvkové organizace (vzniklé sloučením dalších příspěvkových organizací), která nevlastní žádný majetek a prakticky nijak nehospodaří. Koncem roku 2003 získal Plzeňský kraj od státu část finančních prostředků na oddlužení nemocnic. Jednalo se o 128 milionů korun. Převod prostředků na kraj byl

podmíněn několika podmínkami. Například jednou z nich bylo, že kraj musí ze státní dotace přednostně zaplatit ty závazky, u kterých se předpokládá, že je věřitelé budou vymáhat po státu soudní cestou.

A co je tedy lepší pro nemocnice – obchodní společnosti nebo příspěvkové organizace? Podle mého názoru mohou nemocnice fungovat stejně dobře jako obchodní společnosti, tak i jako příspěvkové organizace. Domnívám se, že největší roli sehrává management společnosti – pokud je ředitel dobrý manažer, který správně odhaduje rizika a provádí správná rozhodnutí ohledně hospodaření společnosti, není rozhodující, jestli je nemocnice příspěvková organizace nebo akciová společnost. Každá z těchto forem podnikání má samozřejmě své klady, ale i zápory.

7.2 Hospodaření nemocnic Plzeňského kraje

Jak už bylo zmíněno v předchozím textu, od ledna 2004 funguje šest krajských nemocnic jako obchodní společnosti. Bývalé okresní nemocnice převedl stát na Plzeňský kraj v roce 2003, a to včetně všech závazků. Kumulovaná neuhrazená ztráta státních nemocnic převedených na kraj činila k datu převodu (tj. k 1. 1. 2003) více než 264 milionů korun.

Hlavním důvodem transformace nemocnic bylo to, že pokračováním činnosti nemocnic ve stávající podobě a formě zřízení, tedy jako příspěvkové organizace kraje, by mohlo být v důsledku narůstajících ztrát ohroženo kontinuální poskytování zdravotní péče, a tím i jedno z hlavních poslání a úkolů kraje v jeho zákonem vymezené působnosti. A jak se tedy s odstupem dvou let vyvíjí hospodaření obchodních společností? Opravdu přišlo zlepšení?

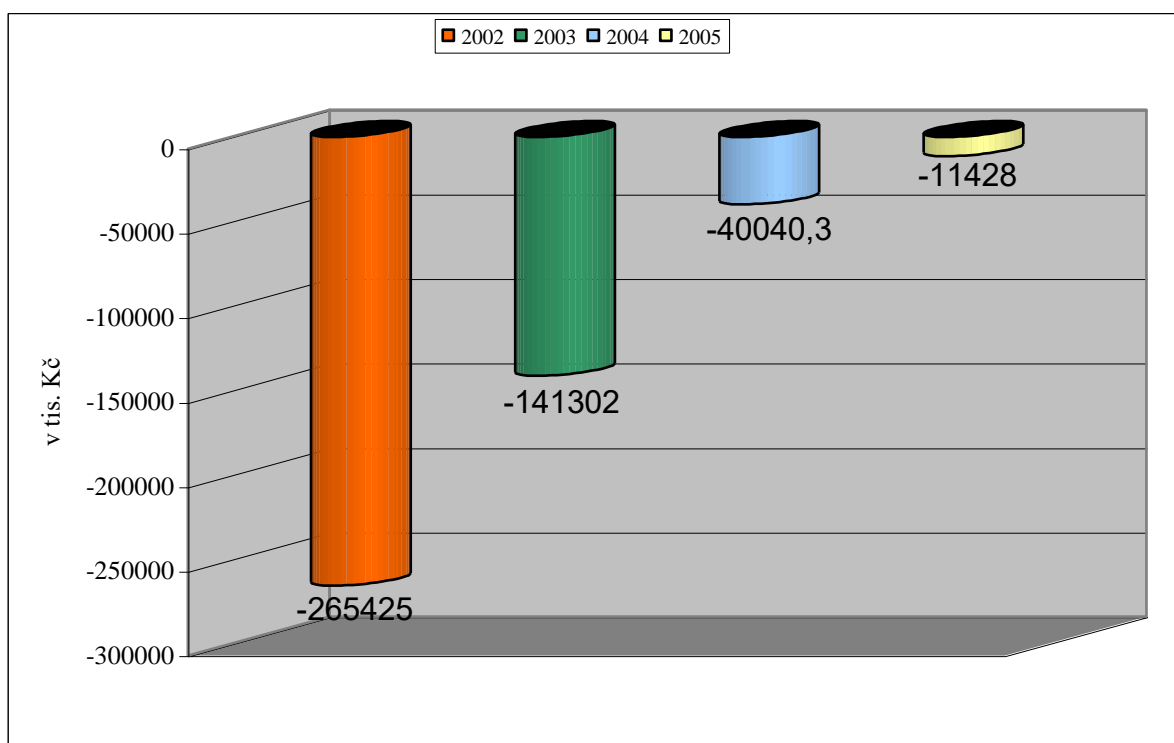
TABULKA č. 12: **HOSPODÁŘSKÉ VÝSLEDKY NEMOCNIC**
(v tis. Kč)

Nemocnice	r. 2002 (k 31. 12. 02)	r. 2003 (k 31. 12. 03)	r. 2004 (k 31. 12. 04)	r. 2005 (k 30. 6. 05)
Nemocnice Domažlice	- 37 343	- 11 389	- 2 884,7	- 812
Nemocnice s poliklinikou Klatovy	- 51 447	- 50 229	- 23 270,1	- 4 926
Nemocnice s poliklinikou Rokycany	- 25 476	- 30 866	- 14 328,5	- 8 665
Nemocnice s poliklinikou Stod	- 27 500	- 10 225	310,3	- 739
Nemocnice následné péče Svatá Anna	0	43	- 121,5	855
Nemocnice následné péče LDN Horažďovice	0	22	254,2	1 235
Nemocnice Planá*	- 123 659	- 38 658	/	/
Celkem	- 265 425	- 141 302	- 40 040,3	- 11 428

Pozn.: * nemocnice Planá je v současné době v konkurzu
Zdroj: Ekonomický odbor Krajského úřadu Plzeňského kraje

Z tabulky č. 12 je zřejmé, že většina nemocnic Plzeňského kraje dosahuje každým rokem lepších hospodářských výsledků. Výrazné snížení dluhů nemocnic nastalo mezi lety 2002 až 2004. Následující graf č. 1 zobrazuje kumulované hospodářské výsledky krajských nemocnic za roky 2002 – 2005. Grafické znázornění hospodářských výsledků přehledně dokazuje, že hospodaření krajských nemocnic se daří postupně stabilizovat.

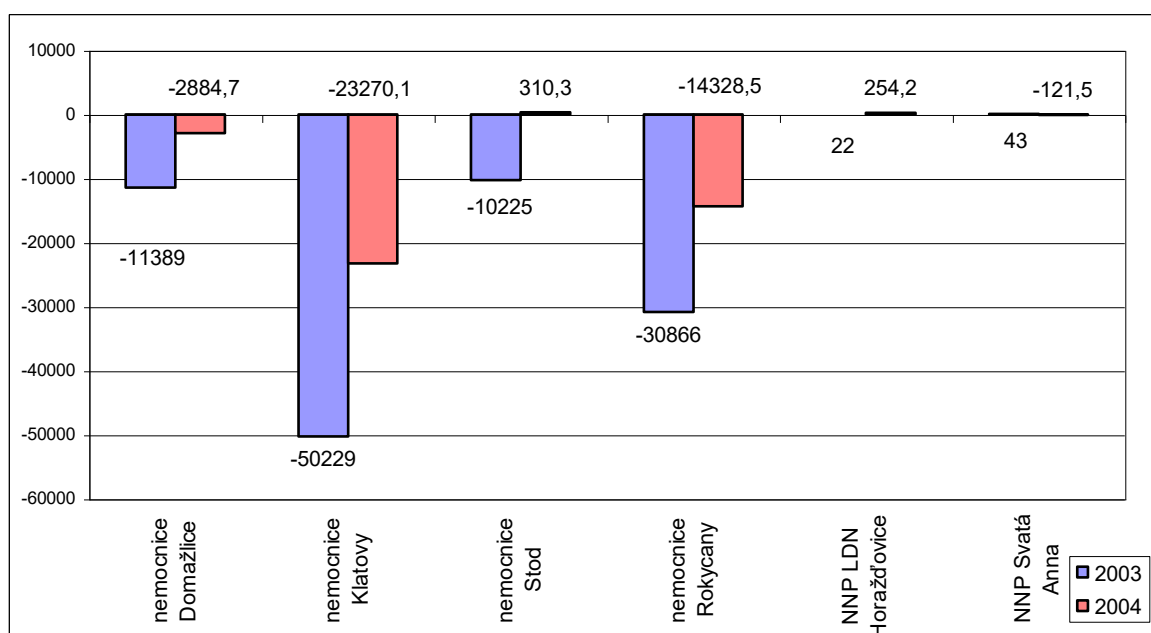
GRAF Č. 1: **KUMULOVANÉ VÝSLEDKY HOSPODAŘENÍ NEMOCNIC**
za roky 2002 - 2005



Pozn.: údaje za roky 2002 – 2004 jsou k 31. 12.
údaje roku 2005 jsou k 30. 6.

Graf č. 2 zobrazuje porovnání hospodářských výsledků za roky 2003 a 2004. Kompletní údaje za rok 2005 bohužel ještě nejsou k dispozici, a proto jsou uváděny pouze k 30.6. U většiny nemocnic dochází k výraznému zlepšení – téměř všechny obchodní společnosti mají hospodářský výsledek, resp. ztrátu z hospodaření za r. 2004 poloviční oproti r. 2003.

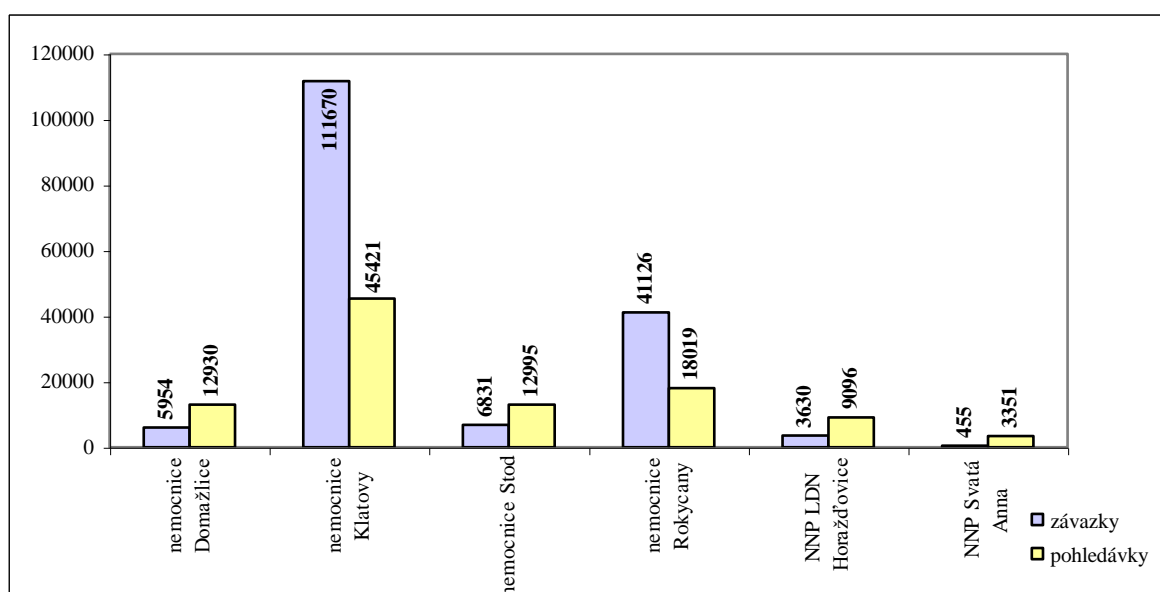
GRAF Č. 2: **HOSPODÁŘSKÉ VÝSLEDKY NEMOCNIC – POROVNÁNÍ R. 2003 A R. 2004**



pozn.: údaje jsou v tis. Kč

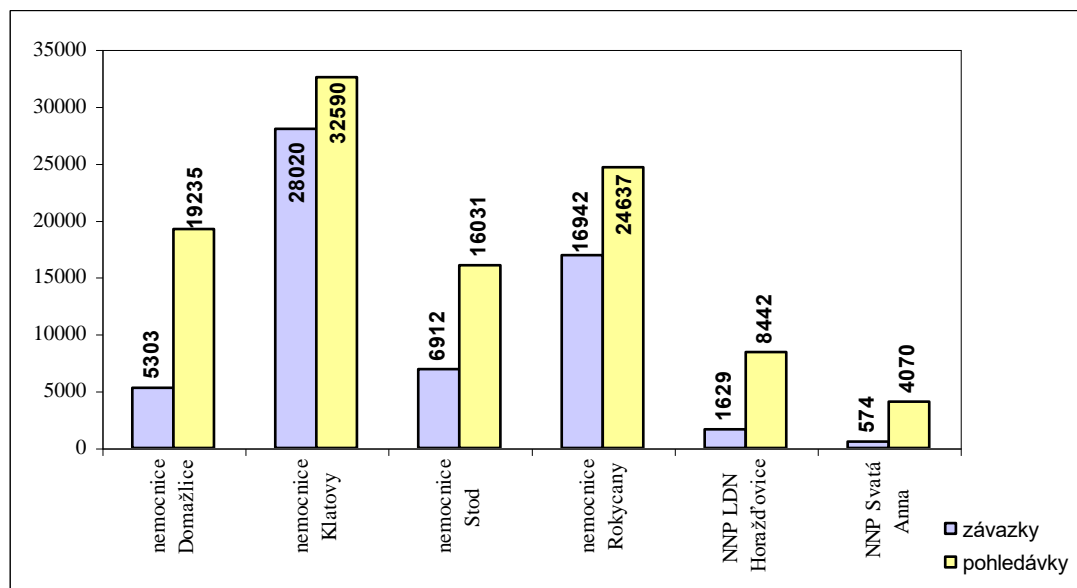
Realizací založení obchodních společností se zvýšila odpovědnost ředitelů i jejich motivace, zvýraznily se kontrolní mechanismy nad činností, hospodařením. Je to mimochodem dáno zákonem – povinnost auditu a zveřejňování výročních zpráv a hospodářského výsledku v obchodním rejstříku. Grafy č. 3 a 4 porovnávají pohledávky a závazky jednotlivých nemocnic Plzeňského kraje v letech 2003 a 2004.

GRAF Č. 3: **POHLEDÁVKY A ZÁVAZKY NEMOCNIC V R. 2003 (v tis. Kč)**



Zdroj: Ekonomický odbor Krajského úřadu Plzeňského kraje

GRAF Č. 4: **POHLEDÁVKY A ZÁVAZKY NEMOCNIC V R. 2004**
(v tis. Kč)



Zdroj: Ekonomický odbor Krajského úřadu Plzeňského kraje

Po transformaci nemocnic na obchodní společnosti a částečném oddlužení se ekonomická situace všech krajských nemocnic Plzeňského kraje začala zlepšovat. Z posledních údajů, které jsou zatím k dispozici (tj. k 31. 6. 2005) vyplývá, že současná kumulovaná ztráta nemocnic dosáhla zhruba 12 milionů korun. Přitom žádná nemocnice nezanikla a lékařská péče zůstala zachována v původním rozsahu. Transformace nemocnic se tak jeví jako správný krok Plzeňského kraje.

7.3 Problémy Plzeňského kraje vzniklé nabytím majetku

Jako jednu z posledních kapitol jsem se rozhodla zařadit problémy Plzeňského kraje s majetkem, který kraj nabyl bezúplatným převodem od státu – především na základě zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, k převodu majetku do vlastnictví krajů. Problémů s takovým majetkem by se jistě našla celá řada, ráda bych se ale zaměřila na dva stěžejní, a to na nemocnici v Plané u Mariánských Lázní a na problematiku majetkoprávních vztahů týkajících se pozemků pod silnicemi II. a III. tříd.

7.3.1 Nemocnice v Plané

Plzeňský kraj „zdedil“ ve špatném stavu nemocniční a zdravotnická zařízení. Kraj sice získal zdravotnická zařízení do svého užívání, ale peníze na jejich dluhy (činily v době převzetí nemocnic čtvrt miliardy korun) si musí obstarat sám.

Ráda bych přiblížila jednu z nemocnic, která se takřka stala republikovou raritou. Jedná se o nemocnici v Plané u Mariánských Lázní. Plánská nemocnice je první příspěvkovou organizací, která se dostala do konkurzu. V době, kdy ji kraj přebíral (musím podotknout, že podle zákona 290/2002 Sb.⁴⁷ ji nemohl odmítnout), už nemocnice vlastně neexistovala. Všechna oddělení byla zavřená, většině zaměstnanců běžela výpovědní lhůta, nemluvě o naprostém personálním rozvratu – nemocnici ještě před jejím krachem opustili všichni schopní lékaři.

Zadluženost nemocnice přesahuje částku jednoho sta milionů korun a je na ni podán už druhý návrh na konkurz. První návrh podali v r. 2002 samotní zaměstnanci nemocnice, kteří na jeho základě dostali vyplacené mzdy. Soud však konkurz zamítl. V pořadí druhý návrh podal sám ředitel nemocnice v r. 2003, tedy v době, kdy plánský areál už patřil Plzeňskému kraji. Mnohaletý nezájem státu o toto zdravotnické zařízení ale musí řešit Krajský úřad Plzeňského kraje, který se dostal do nezáviděníhodné situace – nemovitý i movitý majetek kraji sice patří, ale soud na návrh věřitelů obstavil exekučními výměry veškerý majetek, obstaveny jsou všechny bankovní účty, dokonce existuje exekuční výměr i na případné budoucí příjmy. Z důvodu exekučního výměru kraj podal vylučovací žaloby na vyjmutí majetku kraje z exekuce.

Šance na znovuoobnovení klasického nemocničního provozu jsou v nejbližší době takřka nulové. Jednou z mála možností, jak vrátit do plánského zdravotnického areálu život, je majetkové vypořádání stamilionových pohledávek, na které ale kraj nemá peníze.

7.3.2 Silnice II. a III. tříd

Dalším břemenem, který kraje v rámci reformy státní správy získaly od státu, jsou silnice II. a III. tříd a mosty nacházející se na území kraje, které mají rovněž na starosti. Právě do této oblasti uvolňuje Krajský úřad Plzeňského kraje největší částky ze svého rozpočtu. K 1. 10. 2001 se Plzeňský kraj stal majitelem silniční sítě čítající 4 500 km silnic II. a III. tříd (zhruba 1 510 km

⁴⁷ o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků ČR na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku ČR, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči a o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů

silnic je II. třídy a 3 090 km silnic III. třídy) a 1 000 mostů. O údržbu těchto silnic se stará šest organizací správ a údržeb silnic (jsou uvedeny v příloze č. 2)

V roce 2002 zastupitelé Plzeňského kraje uvolnili na investice do silniční sítě 200 milionů korun z krajského rozpočtu, v roce 2003 to byla částka o 50 milionů nižší a pro rok 2005 kraj vyčlenil na investice do silnic II. a III. tříd 347 milionů, což je o 41 milionů více než v roce 2004. Na běžnou údržbu silnic přispívá kraji i stát a to ze Státního fondu dopravní infrastruktury (pro rok 2003 to bylo zhruba 450 milionů korun). Navíc v tomtéž roce stát uvolnil pro Plzeňský kraj dalších 308 milionů korun na likvidaci škod, které na silnicích a mostech způsobily povodně. Jelikož se ale škody způsobené povodní vyšplhaly do neuvěřitelné částky větší než 1,5 miliardy korun, pořád to nedostačuje na to, aby všechny silnice byly v dobrém stavu. Bohužel se v této problematice neorientují natolik, abych Plzeňskému kraji dala nějaká doporučení na zlepšení dané situace. Myslím, že to je otázka spíše pro odborníky.

Druhým vážným problémem silnic patřících kraji je, že stát převedl na kraj silnice, které vedou přes soukromé pozemky. Před rokem 1989 stát stavěl silnice bez ohledu na to, komu patřily pozemky pod nimi. Tyto pozemky se ale po roce 1989 vrátily zpět původním majitelům a stát do převedení silnic II. a III. tříd na kraje tyto vlastnické vztahy neurovnal. Je proto nutné řešit problém majetkových vztahů.

Odhadované náklady na vyrovnání majetkových vztahů se všemi majiteli těchto pozemků je odhadnuto na 700 milionů korun. Tento odhad samozřejmě nelze příliš zpřesnit, jelikož přesto, že se kraj snaží vykupovat tyto pozemky za ceny podle platných oceňovacích předpisů, každý vlastník na takovou cenu není ochoten přistoupit. Dalším faktorem, který ceny ovlivňuje, jsou každoroční změny oceňovacích předpisů, kde i cena pozemků zastavěných komunikacemi je upravována. Uvedená částka je pouze odhad finančních nákladů za náhrady za vykupované pozemky. S majetkoprávním vypořádáním pozemků pod komunikacemi však souvisí i další náklady. Řada pozemků pod komunikacemi není geometricky zaměřena a není provedeno vynětí ze zemědělského půdního fondu. Někteří vlastníci požadují také nájemné do doby provedení majetkoprávního vypořádání. Zde však platí ustanovení § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, které říká, že v případě, kdy je zřízena stavba silnice na cizím pozemku a vlastníku stavby silnice se nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání s vlastníkem pozemku, je příslušný speciální stavební úřad oprávněn na návrh vlastníka stavby zřídit věcné břemeno pro výkon vlastnického práva ke stavbě, a to za jednorázovou náhradu.

Pokud se tedy kraj s nějakým vlastníkem nedohodne na výkupu pozemku, tedy hlavně na jeho ceně, majitel nemůže "hrozit" vymáhání nájemného, neboť za této situace se má vlastník stavby obrátit na speciální stavební úřad se žádostí o zřízení věcného břemene, čímž je věc po právní stránce vyřešena.

Plzeňský kraj se to snaží řešit přímo v souvislosti s rekonstrukcemi silnic – pokud se někde opravuje silnice, je snaha napravit společně s ní i majetkoprávní vztahy, a to především prostřednictvím vykupování pozemků nebo případně směnou za jiné pozemky. Dále kraj řeší majetkoprávní vypořádání s těmi vlastníky, kteří se na kraj obrátí. Je však možné, že těchto žadatelů o majetkoprávní vypořádání bude čím dál více, neboť jsou povinni podávat daňové přiznání k dani z nemovitosti, přestože jsou od této daně osvobozeni. Tam kde je majitelem pozemků obec, je situace o něco jednodušší. Obecní pozemky pod silnicemi II. a III. tříd kraj většinou mění za své pozemky. Problémy však mohou nastat zejména s ohledem na možný nedostatek finančních prostředků v rozpočtu Plzeňského kraje určených na výkupy pozemků. Pro rok 2004 byly vyčleněny v rozpočtu 2 miliony, v roce 2005 to bylo 6 milionů. Dalším problémem může být při zvýšeném počtu žádostí o výkupy skutečnost, že s ohledem na počet zaměstnanců Odboru majetku nebude možno všechny požadavky řešit operativně. S majetkoprávním vypořádáním pozemků je spojeno s velkou administrativou, která kraj zatěžuje nejenom finančně ale i personálně.

Do 1.5.2005 převedl Plzeňský kraj do svého vlastnictví celkem 223 pozemků pod stavbami silnic II. a III.třídy. Od fyzických osob převedl 115 pozemků, od právnických osob 10 pozemků a od obcí 98 pozemků. S obcemi kraj uzavírá smlouvy darovací, tudíž ve většině případů získává pozemky zadarmo. Na výkupy pozemků od fyzických a právnických osob vynaložil kraj k 1.5.2005 celkem 2.752.668,-- Kč. (podrobněji v příloze č. 6)

Domnívám se, že stát sám nedokázal majetkoprávní vztahy vyřešit před převedením silnic na kraje a při převedu silnic opět převedl problémy na vznikající kraje. Ideálním řešením by nejspíš bylo, kdyby pozemky zastavěné silnicemi II. a III. třídy vykoupil stát a kraji je předal bezúplatně. Racionálnější řešení podle mého názoru je, že peníze na vyplacení soukromých pozemků pod silnicemi poskytne krajům stát ze státního rozpočtu – možným řešením by bylo použít prostředky ze státního fondu dopravy. Příjmy kraje jsou natolik „malé“, že není možné, aby tento problém vyřešil bez toho, že by se ve svém hospodaření nedostal do deficitu.

Na závěr této diplomové práce zařazuji téma týkající se historických a památkových objektů státu.

7.4 Památkové objekty

Před koncem loňského roku vyzval současný ministr kultury všechny hejtmany krajů, aby si podali žádost o ty památkové objekty v místě jejich působnosti, o které by měli zájem pečovat a využívat je.

Plzeňský kraj považuje tuto nabídku za seriózní, proto vytypoval několik památek, o které by případně byl ochoten pečovat. Zároveň věří, že tyto památky dokáže využít lépe pro kulturní a společenské akce než-li památkáři.

Radní Plzeňského kraje vybrali celkem tři památkové objekty. Konkrétně se jedná o zámky Kozel, Manětín a hrad a zámek Horšovský Týn. Klasicistní lovecký zámek Kozel byl vystavěn na konci 18. století a je obklopen rozsáhlým přírodně krajinářským parkem. Gotický hrad a renesanční zámek v Horšovském Týně je jednou z nejkrásnějších památek na Domažlicku. Manětínský zámek je jedna z tzv. barokních perel architektury na severu Plzeňska. Zámek s rozsáhlou zahradou a parkem býval sídlem šlechtického rodu Lažanských.

Všechny tři objekty patří k nejnavštěvovanějším a také jsou v nejlepším technickém stavu – objekty v minulosti prošly rozsáhlými stavebními investicemi. Dobrý technický stav zároveň zaručuje, že pokud by kraj objekty převzal, neohrozí to finančně například chod škol spravovaných krajem, sociální nebo zdravotnická zařízení. Kraj zároveň počítá s tím, že památky i po převodu pod správu kraje zůstanou otevřené pro širokou veřejnost.

Jednoznačně by chtěl Plzeňský kraj získat zámek Manětín. Zámek totiž býval přirozenou součástí Muzea severního Plzeňska v Mariánské Týnici. Tato instituce (i se zámekem) měla přejít s veškerým majetkem do vlastnictví kraje už v r. 2003. Zámek však byl krátce před převodem muzea na kraj předán do správy Národního památkového ústavu a tím do vlastnictví státu. Pod správu kraje tedy v r. 2003 přešlo pouze Muzeum severního Plzeňska. Kvůli dobré využitelnosti poté žádá kraj o zámek v Horšovském Týně a Kozel, pro který zároveň hovoří také velmi atraktivní poloha v blízkosti Plzně.

Plzeňský kraj vlastní převod podmiňuje také adekvátním navýšením rozpočtu z peněz státu nebo ministerstva kultury, aby mohl ufinancovat kromě provozu i další potřebné výdaje spojené s provozováním těchto památek. Kraj chce památky převzít včetně movitého majetku, tedy i inventáře a zároveň zachovat napojení památek na peníze, které plynou ze státního rozpočtu. Zároveň Plzeňský kraj předpokládá, že o tyto památkové objekty se dokáže postarat stejně tak dobře jako stát.

Zatím není jasné, kdy a jak se převod památek uskuteční. Podle ministerstva kultury zároveň nemusí být seznam památek nárokovaných krajem nutně dodržen. Ministerstvo kultury hejtmany upozornilo, že by to neměly požadovat „nejlepší“ objekty v kraji. To znamená, že jedna věc je zájem krajů a druhou věcí konečné rozhodnutí ministerstva.

Dle mého názoru by si měl kraj hlavně velice dobře uvědomit, že většina památek není sama o sobě výdělečná. Většinou ani vstupné od návštěvníků nestačí k pokrytí provozních potřeb. Nelze tedy očekávat nějaké obohacování rozpočtu kraje. Spíše se musí počítat s tím, že památky jsou „černé díry“, do kterých se musí neustále investovat. Každou památku lze tedy především brát jako závazek do budoucnosti.

8 Závěr

V diplomové práci „Majetek krajů v ČR a jeho využívání na příkladu Plzeňského kraje“ jsem se pokusila popsat a analyzovat současnou situaci nedávno vzniklých územních samosprávných celků – krajů – v oblasti vrácení majetku do vlastnictví krajů, vyhodnotit jednotlivé způsoby jeho využívání a vyzdvihnout výhody a nevýhody, které kraji přináší.

Kraj je charakterizován svým územím, na kterém se nacházejí obce a města, obyvatelstvem, soustavou orgánů, jimiž jedná, právní subjektivitou a vlastním hospodařením. Ustanovení krajů jako vyšších územních samosprávných celků mělo za požadavek nejenom vytvoření legislativních podmínek pro jejich fungování (stalo se například přijetím zákona o krajích a mnoha dalšími právními normami), ale také vybavení krajů majetkem. To proběhlo na základě zákona č. 157/2000 Sb. Společně s majetkem však přešly z okresních úřadů na vznikající kraje také veškeré dluhy či závazky, které byly spjaté s přecházejícím majetkem. Domnívám se, že tento krok ze strany státu nebyl příliš šťastný. Kraje, aniž by začaly plnit své úkoly vůči svým občanům - voličům, musely vyrovnávat tyto dluhy z jiných získaných prostředků. Získaný majetek by měl kraj využívat efektivně a účelně s ním nakládat tak, aby mu přinášel výnosy. Územní samospráva má plnou právní subjektivitu. Může proto vstupovat do smluvních vztahů bez jakéhokoliv omezení. Kraj například může nakupovat, prodávat a pronajímat vlastní movitý i nemovitý majetek.

Na základě analýzy Plzeňského kraje jsem nastínila strukturu majetku, který je ve správě příspěvkových organizací. Překvapilo mě, jakých částek dosahuje tento majetek (jedná se řádově o miliardy korun), který lze také označit za celkový majetek Plzeňského kraje. Domnívám se, že tvoří dobrou základnu pro hospodaření kraje. Je poté pouze na kraji samotném, jaký způsob hospodaření zvolí, aby dosáhl správného využití a popřípadě zvětšení jeho objemu. V případě Plzeňského kraje jsem nabyla dojmu, že kraj se v současné době především snaží „zbavit“ nepotřebného a neúčelného majetku, který získal od státu – jedná se převážně o nemovitosti. Problematiku výběru kupce, stanovení ceny atd. má dobře ošetřenou specifickými „pravidly“. Z hlediska analýzy finančního majetku, kdy kraj vlastní pouze několik běžných účtů, lze srovnáním čtyř let (kdy kraje působí) dojít k závěru, že i v této oblasti kraj získává poměrně velké výnosy, které obohacují rozpočet Plzeňského kraje. Je však otázkou, jestli by nebylo efektivnější investovat určitou částku peněz, která zůstává na účtech stabilně, do jiných forem finančního majetku. Vzhledem k tomu, že mi však není známa výše úrokových sazeb a další

podstatné věci pro srovnání (bohužel mi tyto informace nebyly poskytnuty – údaje jsou předmětem smluv mezi bankou a klientem – krajem), nelze konkrétně doporučit jinou vhodnější oblast investování.

Samostatnou kapitolu jsem věnovala zdravotnictví, resp. problému se zadluženými nemocnicemi kraje a jejich přeměně na obchodní společnosti. Založení obchodních společností (akciových a s ručením omezeným) mělo přinést několik výhod – zprůhlednění hospodaření, lepší kontrolu nad činností, hospodařením a nakládáním s majetkem, zvýšení odpovědnost ředitelů i jejich motivace, atd. Přeměna má však i své zápory, které nejsou na veřejnosti příliš zveřejňovaná. Je to např. určitě případný konkurz a zánik obchodních společností, který by měl za následek ztrátu majetku kraje, který byl do společnosti vložen. V rámci Plzeňského kraje se ekonomická situace všech krajských nemocnic po jejich transformaci na obchodní společnosti a jejich částečném oddlužení začala zlepšovat. Z posledních údajů, které jsou zatím k dispozici (tj. k 30. 6. 2005) vyplývá, že současná kumulovaná ztráta nemocnic Plzeňského kraje dosáhla zhruba 12 milionů korun a neustále dochází k jejímu snižování. Přitom žádná nemocnice nezanikla a lékařská péče zůstala zachována v původním rozsahu. Transformace nemocnic se tak jeví jako správný krok Plzeňského kraje.

V závěru své práce jsem přiblížila největší problémy, které má Plzeňský kraj s nabytým majetkem. Vážným problémem jsou silnice II. a III. tříd, které jsou ve vlastnictví kraje. Některé vedou přes soukromé pozemky, a proto je nutné nějakým způsobem vypořádat majetkoprávní vztahy se soukromými majiteli. Odhadované náklady na vyrovnání majetkových vztahů se všemi majiteli těchto pozemků je odhadnuto na 700 milionů korun. Plzeňský kraj se to snaží řešit přímo v souvislosti s rekonstrukcemi silnic – pokud se někde opravuje silnice, je snaha napravit společně s ní i majetkoprávní vztahy, a to především prostřednictvím vykupování pozemků nebo případně směnou za jiné pozemky. Dále kraj řeší majetkoprávní vypořádání s těmi vlastníky, kteří se na kraj obrátí. Řešením podle mého názoru je, že peníze na vyplacení soukromých pozemků pod silnicemi poskytne krajům stát ze státního rozpočtu.

Shrnu-li to, nabyla jsem dojmu, že Plzeňský kraj se snaží efektivně a účelně využívat svůj majetek. Vzhledem k tomu, že však kraj začal fungovat v posledních letech, snaží se nejdříve vyrovnat s problémy, které mu získání majetku přineslo, a vyřešit je.

Věřím, že tato práce je obsahově dostatečně bohatá k tomu, aby i nezkušenému občanovi podala základní i podrobné informace o majetku, který je ve vlastnictví kraje, a umožňuje mu zorientovat se v dané problematice.

Domnívám se, že svou prací jsem zároveň připravila prostor i pro další studenty, kteří mohou v následujících obdobích mé závěry porovnat s novou budoucí situací a opět nastínit další vývoj.

Literatura

Odborná literatura

- [1] KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: Podle reformy veřejné správy v roce 2000*. 1.vyd. Praha: Linde a. s. 2000. ISBN 80-7201-250-9
- [2] MARKOVÁ, H. *Finance obcí, měst a krajů*. 1.vyd. ORAC, s. r. o. 2000. ISBN 80-86199-23-1
- [3] MELION, M. *Finance územích samospráv*. 1.vyd. Hradec Králové: E.I.A. 2000. ISBN 80-85490-79-X
- [4] PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management press. 2004. ISBN 80-7261-086-4
- [5] PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 1.vyd. Praha: Aspi Publishing. 2002. ISBN 80-86395-21-9
- [6] REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVKÝ, J. A KOL. *Jak řídit kraj, město a obec*. 2. díl, Finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola. 1. vyd. Masarykova univerzita v Brně. 2002. ISBN 80-210-2955-5

Zákony

- [7] zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
- [8] zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajském zřízení)
- [9] zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích
- [10] zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku)
- [11] zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, k převodu majetku do vlastnictví krajů.
- [12] zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů
- [13] zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní
- [14] zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů
- [15] zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- [16] zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon

- [17] zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků ČR na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku ČR, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči a o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů
- [18] zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí
- [19] zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví
- [20] zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství

Časopisy a odborné texty

Ekonom č. 35/2001

Ekonom č. 36/2001

Obec a finance č. 3/2001

Obec a finance č. 1/2003

Obec a finance č. 1/2005

Účetnictví nevýdělečných organizací a obcí č. 4/2004

Účetnictví nevýdělečných organizací a obcí č. 3/2005

měsíčník Plzeňský kraj

závěrečné účty Plzeňského kraje (roky 2002 – 2004)

Internetové zdroje

- a) www.idnes.cz
- b) www.triada.cz/oaf/
- c) www.kr-plzensky.cz

Seznam tabulek a grafů

TABULKA Č. 1: KRAJE V ČR	9
TABULKA Č. 2: ÚČETNÍ HODNOTA MAJETKU PLZEŇSKÉHO KRAJE	27
TABULKA Č. 3: ČLENĚNÍ MAJETKU PODLE ÚČETNICTVÍ	33
TABULKA Č. 4: OCENĚNÍ MAJETKU A ZÁVAZKŮ	34
TABULKA Č. 5: PŘÍJMY ROZPOČTU PLZEŇSKÉHO KRAJE ZA ROK 2002	50
TABULKA Č. 6: PŘÍJMY ROZPOČTU PLZEŇSKÉHO KRAJE ZA ROK 2003	51
TABULKA Č. 7: PŘÍJMY ROZPOČTU PLZEŇSKÉHO KRAJE ZA ROK 2004	52
TABULKA Č. 8: PŘEHLED KAPITÁLOVÝCH VÝDAJŮ PLZEŇSKÉHO KRAJE	53
TABULKA Č. 9: PŘÍJMY ROZPOČTU PLZEŇSKÉHO KRAJE ZA ROK 2005	54
TABULKA Č. 10: PŘÍJMY ROZPOČTU PLZEŇSKÉHO KRAJE PRO ROK 2006	56
TABULKA Č. 11: ORGANIZACE ZŘIZOVANÉ A ZAKLÁDANÉ KRAJEM	58
TABULKA Č. 12: HOSPODÁŘSKÉ VÝSLEDKY NEMOCNIC	72
GRAF Č. 1: KUMULOVANÉ VÝSLEDKY HOSPODAŘENÍ NEMOCNIC	73
GRAF Č. 2: HOSPODÁŘSKÉ VÝSLEDKY NEMOCNIC – POROVNÁNÍ R. 2003 A R. 2004	74
GRAF Č. 3: POHLEDÁVKY A ZÁVAZKY NEMOCNIC V R. 2003 (V TIS. KČ)	74
GRAF Č. 4: POHLEDÁVKY A ZÁVAZKY NEMOCNIC V R. 2004	75

Přílohy

Příloha č. 1 – Pravidla pro nakládání s nemovitým majetkem Plzeňského kraje

Příloha č. 2 – Seznam příspěvkových organizací a obchodních společností Plzeňského kraje

Příloha č. 3 – Zřizovací listina – školství

Příloha č. 4 – Zřizovací listina – kultura

Příloha č. 5 – Usnesení zastupitelstva Plzeňského kraje

Příloha č. 6 – Výkupy pozemků pod stavbami silnic II. a III. tříd