

Jak řešit možné úpadky obcí?

Diskuse o tom teprve začíná

Už na přelomu let 2010/2011 Ministerstvo financí ve spolupráci s Ministerstvem vnitra chystalo varianty řešení platební neschopnosti obcí (viz např. Insolvenční řízení se vztáhne též na obce. Leč lépe se mu vyhnout, MO č. 1/2011). Nyní se toto téma – už i za účasti Ministerstva spravedlnosti, opět oživuje.

Mluvčí Ministerstva financí **Ondřej Jakob** k tomu poznamenává, že insolvenční zákon, který stanoví způsoby řešení úpadku, spadá do gesce resortu spravedlnosti. »Postup nastíněný ve věcném záměru z konce roku 2010 naše ministerstvo dále rozpracovalo a v polovině roku 2012 zaslalo resortům vnitra a spravedlnosti, ale i Svazu měst a obcí, Asocia-

ci krajů a Sdružení místních samospráv se žádostí o stanovisko, zda principiálně souhlasí s tím, aby byl umožněn úpadek územního samosprávného celku. Ministerstvo spravedlnosti slíbilo, že svolá pracovní skupinu, která se bude řešením úpadku ÚSC výhledově zabývat,« napsal mluvčí.

Člen předsednictva SMO ČR, strakonický starosta **Pavel Vondrys** už proto počítá

kem října jednal s náměstkem ministra spravedlnosti Františkem Korbelem, aby se otevřela věcná debata o potřebnosti legislativního řešení situace, kdy u některých obcí dojde k jejich předlužení. »Nešlo o první jednání na dané téma, kterého se zástupci SMO zúčastnili,« uvedl Pavel Vondrys. »Svaz i nyní opětovně nabídl svoji aktivní spolupráci při tvorbě příslušné legislativní úpravy. Náměstek Korbel nám slíbil, že ministerstvo se bude touto problematikou zabývat, a proto jsme s výsledkem jednání spokojeni.«

Náměstek ministra spravedlnosti **František Korbel** ovšem gesci svého úřadu za řešení nasdměrného zadlužování územních samospráv přijímá však svýhradou. »Možností, jak situaci řešit, je více a Ministerstvo spravedlnosti je gestorem pouze úzce vymezené oblasti insolvence v jejím procesním a justičním smyslu,« odpověděl František Korbel na náš dotaz (viz rozhovor s ním na str. 8). »Hlavní gesci ve věcech veřejných rozpočtů vykonává resort financí, ve věcech obcí resort vnitra. Jako resort spravedlnosti jsme připraveni pomoci jim při formulaci řešení na úrovni insolvenčního zákona, ale způsob věcného řešení musí navrhnout ony,« tvrdí František Korbel.

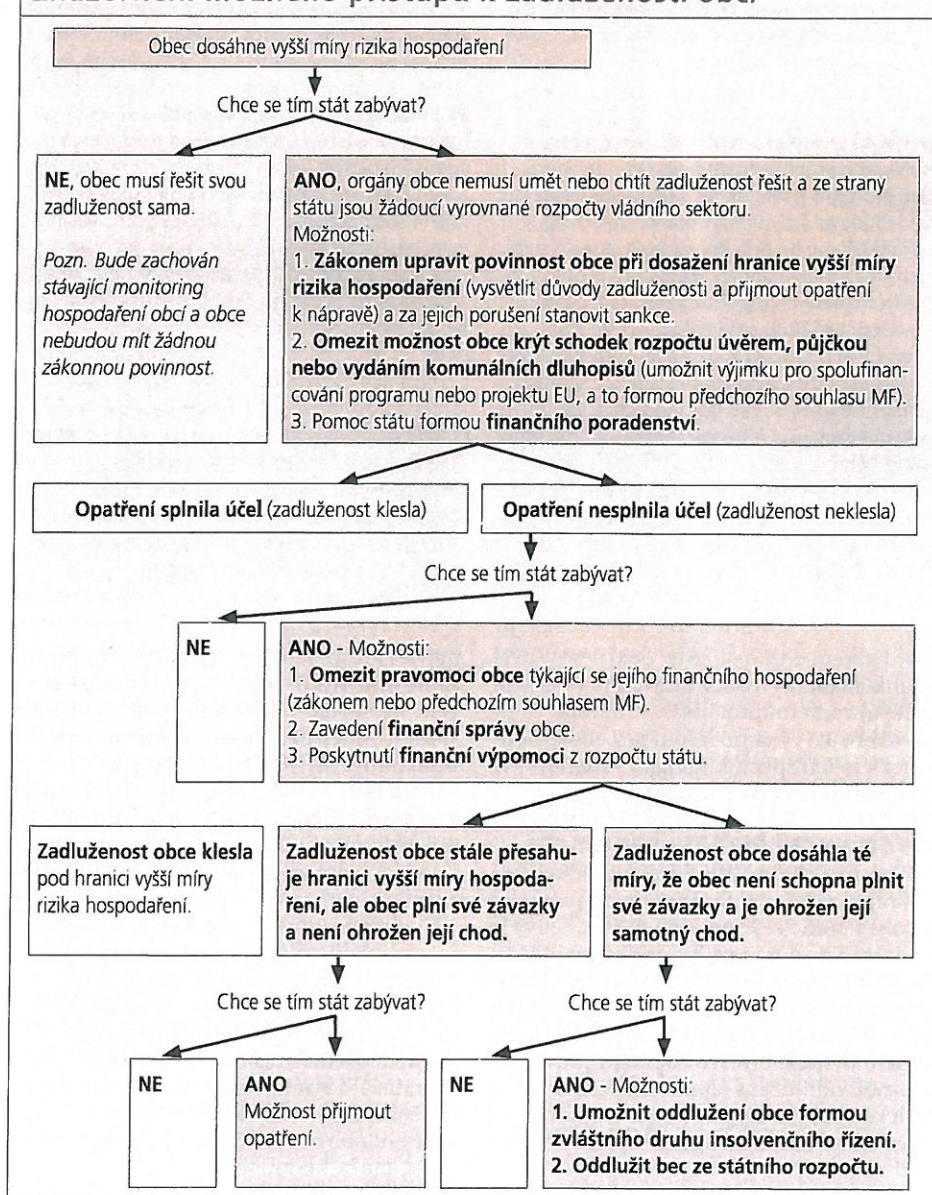
Tímto vyjádřením představitele Ministerstva spravedlnosti se vracíme však nazpátek do přelomu let 2010/2011, kdy se rovněž, zejména na Ministerstvu financí, zvažovaly různé možnosti řešení případného úpadku obce. Byl tento resort už tehdy – stejně jako nyní, dával přednost spíše prevenci. Totiž tomu, aby byly nastaveny takové mechanismy, jež by obci, která dosáhne vyšší míry rizika hospodaření, nedovolily dostat se až do úpadku. (Viz schéma vlevo, jež je jednou z variant možného řešení, jaká byla na stole už počátkem roku 2011.)

ÚSTAVNÍ ZÁKON O ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI ÚPADKY NEVYŘEŠÍ

Do jisté míry by omezit výši dluhu některých obcí mohl ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti, jehož návrh vláda už projednala (viz toho vydání MO, str. 10). »Ale ani tento zákon nemůže zabránit úpadku. I proto se navrhuje řešit úpadek obcí a krajů prostřednictvím insolvenčního zákona. Tato úprava je s návrhem ústavního zákona komplementární,« vysvětluje mluvčí MFF

Podle jeho slov se stát zkrátka musí možnostmi úpadku obcí zabývat a upozorňuje na čl. 100 Ústavy ČR, který územním společenstvím občanů právo na samosprávu. »Toto právo je v případě platební neschopnosti značně omezeno, a to i po desítky let. Proto stát musí hledat řešení, jak obnovit omezenou nebo nefunkční samosprávu. Dalším důvodem jsou i možné dopady na výši vládního dluhu a zohlednění nařízení Rady (ES) č. 1346/2000, o úpadkovém

Znárodnění možného přístupu k zadluženosti obcí



ZDROJ: MINISTERSTVO FINANCÍ ČR

Náměstek ministra spravedlnosti František Korbel: Věcná diskuse o způsobech řešení úpadku obcí dosud neproběhla, předjímat konkrétní právní úpravu by proto nebylo odpovědné

Podle náměstka ministra spravedlnosti pro legislativu **Mgr. Františka Korbela, Ph.D.**, problematika úpadku územních samosprávných celků a její zakončení v právním řádu představuje specifické téma, které zasahuje do mnoha oblastí práva včetně práva ústavního.

■ Proto se příprava právní úpravy řešení úpadku obcí tak vleče, třebaže už na přelomu let 2010/2011 ministerstva vnitra a financí připravila první návrhy, jak by insolvenční řízení pro obce mohlo vypadat?

Jde bezesporu o značně komplikovanou nejen právní, ale i politickou a filozofickou otázku, která podle mého názoru vyžaduje co nejširší diskusi. Řešení úpadku územních samosprávných celků aplikací úpadkového práva není standardním řešením v celé řadě zemí Evropské unie, přičemž bývá poukazováno na problémy v souvislosti se specifickým postavením územního samosprávného celku a výkonem jeho samostatných a přenesených funkcí, včetně rizika politického využití oddlužení k záměrně neodpovědné rozpočtové politice obce. Zkušenosti ze zahraničí ukazují, že nalézt optimální řešení není jednoduché a že častěji jsou tam zaváděna spíše opatření zabráňující, aby se územní samosprávný celek do platební neschopnosti dostal. Ministerstvo spravedlnosti přesto velmi vnímá potřebu diskuse na toto téma a považuje ji za velmi přínosnou. V současné době, kdy podle názoru Ministerstva spravedlnosti dosud neproběhla relevantní diskuse na toto téma, nelze předjímat, jakou formou bude řešen úpadek územních samosprávných celků, ani to, kdy taková úprava nabude účinnosti. Ministerstvo spravedlnosti nabídlo k řešení tohoto problému své odborné kapacity Ministerstvu financí, které je gestorem otázek spojených s financemi, a v této chvíli je, takřka, mluví na jejich straně hřiště ohledně rozpracování věcného zadání.

■ Počítá Ministerstvo spravedlnosti s tím, že by k přípravě této právní úpravy přizvalo také zástupce Svazu měst a obcí ČR a Sdružení místních samospráv ČR?

Na problematiku nadměrného zadlužování územních samosprávných celků již dlouhodobě upozorňují především ministerstva financí a vnitra. Možností,

jak situaci řešit, je více a Ministerstvo spravedlnosti je gestorem pouze úzce vymezené oblasti insolvence v jejím procesním a justičním smyslu. Pokud by bylo zvoleno řešení spočívající v oblasti insolvenčního práva, pak lze potvrdit, že na ministerstvu uvítáme zkušenosti a názory všech dotčených subjektů. Tedy i Svazu měst a obcí ČR a Sdružení místních samospráv ČR, které by měly být zúčastněny jak při obecnějších diskusích nad principy právní úpravy, tak v rámci prací na konkrétních paragrafech jako další připomínková místa.

■ Na jakém principu by podle vašeho názoru mělo být postaveno řešení úpadku obcí?

Jak jsem již uvedl v odpovědi na váš předchozí dotaz, předjímat legislativní řešení ve fázi, kdy ještě neproběhla věcná debata k tomuto tématu, by nebylo odpovědné. Hlavní gesci ve věcech veřejných rozpočtů vykonává Ministerstvo financí, ve věcech obcí Ministerstvo vnitra. Jsme připraveni pomoci jim při formulaci řešení na úrovni insolvenčního zákona, ale způsob věcného řešení musí navrhnout tato ministerstva.

■ Přesto se zeptám, zda se kloníte k tomu, aby mohlo jít o právní úpravu podobnou té, která platí pro firmy? Totiž že by o rozprodeji majetku nerozhodoval její nucený správce, nýbrž její věřitelé? Nebo by se pro územní samosprávné celky vycházelo z právní úpravy platné pro osobní bankroty jednotlivců? Totiž že by v momentě vyhlášení bankrotu objem dluhu se už dále nezvyšoval o sankční platby a dlužník by musel v pětileté lhůtě uhradit minimálně 30 % dlužné částky? Nebo by se pro územní samosprávné celky nabízela jiná možnost, odpovídající jejich specifickým?

I toto specifické řešení je jednou z relevantních variant. Specifické řešení může být přijato jak v zákonech o územních samosprávách, tak formou samostatného zákona. V současné době však nemohu



s určitostí říct, jakou podobu by řešení nadměrného zadlužení územních samosprávných celků mělo mít. Vše bude výsledkem odborných diskusí, kterých se chceme účastnit. Vyplývá-li z těchto diskusí, že nejlepším způsobem, jak tuto situaci řešit, je doplnění insolvenčního zákona, Ministerstvo spravedlnosti se tohoto legislativního úkolu rádo a zodpovědně ujme.

■ Existuje dnes nějaký legislativní nástroj, na jehož základě by bylo možné řešit úpadek či hrozící úpadek obce?

Legislativní nástroj pro řešení úpadku obcí, případně krajů, který by odpovídal řešení úpadku fyzických nebo právnických osob po vzoru insolvenčního zákona, stávající právo nezná. Domnívám se však, že již dnes mají příslušné resorty financí a vnitra dostatek preventivních nástrojů jak zamezit tomu, aby se obec do nepříznivé finanční situace dostala. Nejsou-li tato opatření dostatečná, pak v první řadě vyvstává otázka, zda existuje způsob, jak tato opatření zefektivnit anebo jak nalézt taková, která by zamýšlených cílů efektivně dosahovala. Shodneme-li se v rámci odborných diskusí, že tato opatření nejsou dostatečná a nelze je ani žádným způsobem zefektivnit, potom se dostaneme do fáze hledání optimálního způsobu řešení nadměrného zadlužení územních samosprávných celků.

■ Může být zadlužování obcí přibrzděno i chystaným ústavním zákonem o rozpočtové odpovědnosti? V jakém smyslu by na tento zákon případně navazovala či s ním souvisela právní řešení úpadku obcí, připravovaná vašim ministerstvem?

Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti předložilo vládě Ministerstvo financí. Poté byl třikrát projednáván Legislativní radou vlády a v říjnu jej schválila vláda, takže již směřuje do Poslanecké sněmovny. Určitě máte pravdu, že i tento návrh by mohl být jedním z preventivních nástrojů, jak zabránit nadměrnému zadlužování obcí. Návrh zákona totiž obsahuje pravidla i pro hospodaření územních samosprávných celků, přičemž při jejich neplnění lze ze strany státu uplatňovat sankce, například ve formě zadržení určitého procenta výnosu daní, což může být pro obce velmi citlivé – a tudíž i velmi motivační.

řízení, které předpokládá možnost projít úpadkovým řízením pro všechny osoby bez výjimky,« připomíná Ondřej Jakob.

KTEROU MOŽNOST ZE SOUČASNÉ LEGISLATIVY VYBRAT?

Námi oslovení experti i zástupci ministerstev zatím mají na řešení úpadku obcí poměrně hodně rozdílné názory. Zdá se, že se tak potvrzují slova náměstka ministra spravedlnosti Františka Korbela, že věcná debata k tomuto tématu dosud neproběhla.

Buď jak buď, rysují se tři základní možnosti řešení úpadku obcí. Totiž, že:

- může nastoupit právní úprava podobná té, která platí pro firmy, totiž že by o rozprodeji majetku obce nerozhodoval její nucený správce, nýbrž její věřitelé;
- se může přistoupit k právní úpravě vycházející spíše z osobních bankrotů jednotlivců, kdy by se ve chvíli vyhlášení ban-

krotu objem dluhu obce už dále nezvyšoval o sankční platby a obec by musela v pětileté lhůtě uhradit minimálně 30 % dluhu.

■ ve hře je i výlučné řešení pro obcepráhlížeji k jejich specifickým jako veřejnoprávních korporací územní samosprávy.

INSOLVENČNÍ ŘÍZENÍ I PRO OBCE?

MFby nyní preferovalo řešení úpadku obcí (a krajů) založené na principech platného insolvenčního zákona. «V této souvislosti je třeba zvlášť zdůraznit, že insolvenční zákon spadá do gesce Ministerstva spravedlnosti. Ministerstvo financí navrhuje umožnit jako způsob řešení úpadku obce nebo kraje konkurs (způsob řešení úpadku právnické osoby) i oddlužení (způsob řešení úpadku fyzické osoby) s tím, že by zákon motivoval obec nebo kraj i věřitele k upřednostnění oddlužení. Oba způsoby řešení úpadku by měly být mírně modifikovány tak, aby co

nejvíce respektovaly specifika územních samosprávných celků. Celé úpadkové řízení by se tak odehrávalo pod dohledem soudní moci bez zásahu moci výkonné,« míní mluvčí MF ČR Ondřej Jakob.

Podobně se vyjadřuje Břetislav Oliva z odboru tisku a public relations Ministerstva vnitra. «Ze strany našeho resortu i nadále platí, že prosazuje možnost řešení úpadku obcí cestou insolvenčního řízení. Ministerstvo vnitra současně doporučuje, aby obec v úpadku, pokud nebude mít zvoleny orgány (zastupitelstvo, starosta) spravoval specializovaný finanční správce jmenovaný Ministerstvem financí, jenž by úpadek měl řešit,« říká Břetislav Oliva a dodává: «V této souvislosti prosazujeme možnost zániku obce v případě, že se v obci dlouhodobě nepodaří ustavit zastupitelstvo a občané nebudou mít trvale zájem o podíl na správě obce.»



FOTO: ARCHIV

Věra Kameníčková: Možnost bankrotu obce by mohla přispět k zodpovědnějšímu rozhodování zastupitelů o projektech a jejich financování, případně i k větší veřejné kontrole vedení obce ze strany jejích obyvatel.



FOTO: ARCHIV

Jana Zwyrtke Hamplová: Stát se nikdy nemůže zbavit odpovědnosti za finanční zdraví obcí. Je to on, který dává legislativní rámec toho, co si obce mohou dovolit, jak mohou jejich orgány rozhodovat, jak probíhají audity atd.



FOTO: ARCHIV

Pavel Vondrys: Dostane-li se obec, ať už kvůli lehkomyšlnosti či nezodpovědnosti svého vedení či kvůli objektivním vnějším vlivům do dluhové pasti, je třeba, aby měla šanci na nový »restart«, a mohla tak obnovit své normální fungování.

MOHLA BY POMOCI ÚPRAVA OBDOBŇA OSOBNÍM BANKROTŮM?

Vedoucí analytického oddělení společnosti CCB – Czech Credit Bureau **Věra Kameníčková**, která se dlouhodobě věnuje zadlužování obcí, by se osobně líbila obdobná úprava, jaká existuje u osobních bankrotů. »Jedinec – dlužník, stejně jako obec – dlužník, nemůže »zmizet«. Pokud se dluh nějakou dobu nesplácí řádně, narůstají sankční poplatky, které se časem mohou stát podstatnou částí dluhu,« připomíná Věra Kameníčková. »A tudíž na tom, že dlužník, na něhož je vyhlášen bankrot, splatí minimálně 30 % z celkové dlužné částky, věřitel až tak moc netratí.«

»Důvod zákonné úpravy bankrotu obcí je trochu odlišný. Dostane-li se obec do dluhů, které nezvládá, nejde v naprosté většině o bankovní úvěr, nýbrž o závazky k dodavatelům. Banky si totiž dlužníka řádně prověřují. Obec se od jedinců a firem liší mj. v tom, že má zaručený určitý příjem každý rok, a to z podílových daní, resp. v rámci rozpočtového určení daní. »Chytrému« věřiteli pak stačí nastavit splátky tak, aby je obec byla schopna hradit z podílových daní prakticky donekonečna, a má tak zaručený příjem z veřejných peněz. Nemá proto žádný důvod s dlužníkem vyjednávat. Kdyby obec mohla vyhlásit bankrot, pak by byl věřitel v odlišné pozici, a dohoda s dlužníkem byla pro něj výhodnější. Existence bankrotu obce by mohla přispět i k zodpovědnějšímu rozhodování zastupitelů o projektech a jejich financování, případně i k větší kontrole ze strany obyvatel obce,« soudí Věra Kameníčková z CCB – Czech Credit Bureau.

»TŘETÍ CESTA« BY SPÍŠE ZOHLEDNILA SPECIFIKA OBCÍ

Advokátka **Jana Zwyrtke Hamplová** patří k nejznámějším odborníkům, kteří u nás poskytují právní poradenství obcím a městům. Volila by »třetí« cestu. »Pro obce se musí najít jiná cesta, a to kvůli jejich specifickým jako veřejnoprávního subjektu,

který má území, občany a povinnost výkonu veřejné správy – to nemá žádná firma ani jednotlivec,« tvrdí Jana Zwyrtke Hamplová. »Ať bude mít tato metoda oddlužení blíž k právníkům osobám nebo fyzickým osobám: Musí být stanoven majetek, který bude vždy vyloučen z jakékoli exekuce – něco jako obdoba osobních věcí jednotlivce, tak obdoba základního majetku obce jako veřejnoprávního subjektu, na který nedosáhne žádný věřitel (komunikace, chodníky, veřejná prostranství, budovy úřadu, školská zařízení, vodovody apod.).«

»Pro obce musí vzniknout třetí model tzv. oddlužení, pravděpodobně kompilací obou dosavadních způsobů oddlužení a se specifiky obce, a to za finančního přispění státu jako spoluvníka vzniklé situace,« pokračuje mohelnická advokátka. »Orgány obce si dovolily jen to, co jim stát nastavil. Třetí způsob by měl dát dohromady zastavení zvyšování dluhu, finanční plán úhrady dluhu či jeho části, ale tak, aby byl v obci zajištěn důstojný výkon veřejné správy a byl jí zachován za tím účelem nezbytný majetek. Stát by měl mít roli ručitele – garanta, a v některých specifických případech se na úhradě dluhu dokonce podílet. Ale hlavně, zajistit legislativně, aby se některá chování na obci prostě vůbec nemohla dít,« podtrhuje Jana Zwyrtke Hamplová.

Spíše pro třetí variantu by byl také člen předsednictva SMO ČR **Pavel Vondrys**. »Při našem jednání na Ministerstvu spravedlnosti nebyly diskutovány konkrétní způsoby řešení. Ve stávajících právních normách, které řeší jiné právní subjekty, lze zcela jistě hledat náměty a vzory pro řešení obdobné situace u obcí. Přesto si myslím, že pro obce bude nutné zvolit do jisté míry odlišné řešení. To je samozřejmě dáno jejich postavením a rolí, které obce a jejich orgány ve společnosti plní,« říká Pavel Vondrys.

CO MŮŽE OBCE POTĚŠIT

Neexistuje-li dosud ani politická, ani odborná shoda o způsobu řešení úpadku

obcí, jedno je jisté už teď. Ministerstvo vnitra ústy Břetislava Olivy na náš dotaz potvrdilo, že nadále nepovažuje nucené sloučení předlužené a »finančně zdravé« obce za vhodné řešení problémů předlužených obcí. »Dáváme přednost spíše oddlužení obce. Další možnou variantou je výše zmíněný zánik obce, pokud se v ní dvakrát po sobě neuskuteční volby pro nedostatek kandidátů. Zde by opakované nepodání kandidátních listin (lhostejno, bude-li odůvodněno zadlužeností obce či jinak) signalizovalo nezáměr občanů o správu své vlastní obce, a tedy předpoklad k jejímu zániku,« upozorňuje Břetislav Oliva.

Ondřej Jakob z Ministerstva financí doplňuje: »Podle našeho názoru ani nelze po obci spravedlivě požadovat, aby převzala závazky jiné obce (resp. uložil jí převzít cizí závazky). Zákon o obcích však nebrání dobrovolnému sloučení obcí a převzetí závazků.«

Advokátka Jana Zwyrtke Hamplová uzavírá: »Dluhy obcí má velký význam se zabývat. Dokonce si myslím, že někde už je i pozdě. Zadlužení státu s fungováním obcí až tak nesouvisí, resp. nemělo by souviset. Právě naopak – obce by měly být určitou oázou jistoty, že veřejné služby fungují. Přispívá k tomu i důvěra občanů v obce, která je nejvyšší ze všech veřejných subjektů. Jsem i zastáncem toho, aby do obcí šla větší část příjmů státního rozpočtu a obcím se zvýšily pravomoci. Zároveň však by se měla velmi zkvalitnit legislativa a provádění auditů v obcích formou forenzních auditů. Tedy zkoumat i hospodárnost, nejen formální správnost) Za určitého jasného dozoru a preventivní právní úpravy směrem k hospodárnosti zastávám názor, že obce a města by byly v této zemi nejlepšími hospodáři. Nenechme se od tohoto názoru odradit letitými vlečkami se negativními případy některých obcí a měst. Ty totiž nejsou až tak četné, jak by se mohlo zdát.« ■

IVAN RYŠAVÝ

Monitoring hospodaření obcí za rok 2011 už je k dispozici

Ministerstvo financí ČR na svých webových stránkách zveřejnilo výsledky monitoringu hospodaření obcí v uplynulém roce. »Každý občan se tak může seznámit s tím, jak jeho obec hospodařila a zda je hodnocena jako riziková,« uvedl ministr financí **Miroslav Kalousek**. »Informovanost občanů považuji za důležitou prevencí před platební neschopností obcí.« Výsledky monitoringu se nacházejí na adrese: <http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufismon/index.pl>.

Do monitoringu hospodaření obcí, který není primárně určen pro hodnocení míry zadlužení jednotlivých obcí, nýbrž pro hodnocení jejich hospodářské situace, bylo za rok 2011 zahrnuto 6243 samosprávných obcí. Monitoring je založen na sledování soustavy osmnácti ukazatelů u jednotlivých obcí a jimi zřízených příspěvkových organizací, přičemž za zásadní ukazatele jsou považovány **ukazatel celkové likvidity** a **ukazatel podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům**.

Do kategorie obcí s vyšší mírou rizika hospodaření spadalo **84 obcí**. Tato hodnota znamená meziroční nárůst o 22 obcí, přičemž opakovaný výskyt je zaznamenán u 27 obcí. Nově se tak do skupiny obcí s vyšší mírou rizika hospodaření zařadilo 57 obcí. **Výsledné hodnoty ukazatelů pouze upozorňují na možné riziko hospodářských problémů**, ale nutně neznamenají, že obec se nachází v tíživé finanční situaci. To totiž lze vyhodnotit až na základě důkladnější analýzy finančních a účetních výkazů a zejména dodatečných podkladů poskytnutých samotnými obcemi. Tiskový mluvčí Ministerstva financí **Ondřej Jakob** navíc připomněl, že vzhledem k účetní reformě a zejména účetním odpisům dlouhodobého majetku **data za rok 2011 nejsou zcela srovnatelná s roky předcházejícími**.

Významná rizika pro hospodářskou situaci obcí je možné spatřovat v nedodržení dotačních podmínek projektů podpořených z fondů Evropské unie, ale i z národních programů. Tato rizika vyplývají jednak z pochybení v přípravné a realizační fázi, ale v případě »evropských« projektů rovněž z udržitelnosti projektu po stanovenou dobu, což vyžaduje každoroční vynakládání nemalých provozních výdajů z vlastních prostředků obce. Už samotné předfinancování působí mnoha obcím nemalé finanční potíže, které se mohou takto dále prohloubit.

Vysoké riziko platební neschopnosti bylo zatím identifikováno pouze u obcí **Bublava, Prameny a Turovice**. I tyto obce se však snaží riziko platební neschopnosti odvrátit.

/st/