

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLMOUCI

PEDAGOGICKÁ FAKULTA

Ústav pedagogiky a sociálních studií

Bakalářská práce

Ivana Oubrechtová

Rozpočtový proces a hospodaření vybraných obcí s ohledem na vzdělávání zastupitelů

Olomouc 2013

Vedoucí práce: PhDr. Helena Skarupská, Ph.D.

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracovala samostatně a že jsem použila jen uvedených zdrojů a literatury.

V Olomouci dne 9. dubna 2013

Ivana Oubrechtová

Děkuji PhDr. Heleně Skarupské, Ph.D. za její ochotu, trpělivost, podněty a rady, které mi jako vedoucí mé bakalářské práce poskytla při jejím zpracování.

Obsah

ÚVOD.....	7
TEORETICKÁ ČÁST.....	9
1 ZÁKLADNÍ POJMY.....	10
1.1 Veřejná správa – státní správa a samospráva.....	10
1.2 Reforma veřejné správy.....	11
1.3 Obecní úřad.....	12
1.4 Obec (územní samosprávný celek).....	12
1.4.1 Územní základ obce, osobní základ obce, právo na samosprávu.....	13
1.4.2 Členění obcí.....	15
1.5 Působnost a její členění.....	17
1.6 Orgány obce.....	18
1.6.1 Zastupitelstvo obce.....	18
1.6.2 Rada obce.....	19
1.6.3 Starosta.....	20
1.6.4 Obecní úřad.....	21
1.6.5 Tajemník úřadu.....	21
1.6.6 Zvláštní orgány obce.....	21
1.6.7 Orgány zastupitelstva a rady obce.....	21
1.7 Rozpočet.....	22
1.7.1 Obsah a struktura rozpočtu.....	22
1.7.2 Sestavování rozpočtu a rozpis rozpočtu.....	23
1.7.3 Rozpočtový proces.....	24
1.8 Hospodaření obce.....	25
1.9 Závěrečný účet.....	25
2 CHARAKTERISTIKA VYBRANÝCH OBCÍ.....	26
2.1 Demografické údaje.....	26
2.1.1 Týniště nad Orlicí.....	26
2.1.2 Čierny Balog.....	27
2.2 Orgány obcí.....	29

2.2.1	Město Týniště nad Orlicí	29
2.2.2	Obec Čierny Balog	30
2.3	Organizační struktura.....	31
2.3.1	Týniště nad Orlicí	31
2.3.2	Čierny Balog.....	32
2.4	Vymezení činností a záležitostí spravovaných městem.....	33
2.4.1	Týniště nad Orlicí	33
2.4.2	Čierny Balog.....	34
3	ÚŘEDNÍCI, ZASTUPITELÉ A JEJICH VZDĚLÁVÁNÍ.....	35
3.1	Česká republika	35
3.1.1	Úředníci	35
3.1.2	Zastupitelé.....	37
3.2	Slovenská republika.....	38
3.2.1	Úředníci	38
3.2.2	Poslanci.....	38
	PRAKTICKÁ ČÁST	39
4	ROZPOČTOVÝ PROCES	40
4.1	Rozpočtové provizorium	40
4.2	Rozpočet – proces sestavování, schvalování	41
4.2.1	Schválený rozpočet.....	43
4.2.2	Rozpis rozpočtu	44
4.3	Rozpočtový výhled	44
5	HOSPODAŘENÍ VYBRANÝCH OBCÍ	46
5.1	Rozpočtové změny.....	46
5.3	Kontrola hospodaření.....	47
5.4	Závěrečný účet.....	48
5.4.1	Obsah závěrečného účtu města Týniště nad Orlicí.....	48
5.4.2	Obsah závěrečného účtu obce Čierny Balog	49
6	VZDĚLÁVÁNÍ ZASTUPITELŮ.....	50
6.1	Česká republika	50

6.1.1	Vzdělávací semináře Svazu měst a obcí.....	51
6.1.2	E-learningový kurz Svazu města a obcí.....	51
6.1.3	Právní poradna Svazu měst a obcí.....	52
6.2	Aktivity zastupitelů v Týništi nad Orlicí	53
6.3	Slovenská republika.....	53
6.4	Aktivity zastupitelů v Čiernom Balogu	54
ZÁVĚR.....		56
SEZNAM ZDROJŮ.....		58
ANOTACE		64

ÚVOD

„Vývoj územní samosprávy je velmi úzce spjat s vývojem a úlohou státu. V rámci státu vznikaly geograficky menší útvary, ... které získávaly postupně ... určitý stupeň nezávislosti na státu.“ (Provazníková, 2009, s. 14)

Ústava České republiky, která nabyla účinnosti dnem 1. ledna 1993, říká, že naše republika se člení na obce a kraje. Každá obec v naší zemi je tak definována jako územní samosprávné společenství občanů, tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Má tedy právo a povinnost samostatně hospodařit a starat se o své občany a majetek na svém území. Z toho vyplývá, že disponuje vlastním majetkem, vlastními příjmy a hospodaří podle vlastního rozpočtu za podmínek stanovených zákonem. Obec je spravována zastupitelstvem, které je voleno tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, jeho funkční období je čtyřleté (srov. Hlava 7 zákona č. 1/1993 Sb.).

Rozpočet je základním a vlastně jediným řídicím nástrojem finančního hospodaření obcí. Samostatná životaschopnost těchto subjektů je stále diskutovanou záležitostí. Jsme svědky neustálých zvratů, které mění a upravují povinnosti všech územních samosprávných celků. Na obce přecházejí stále nové závazky, vláda České republiky ustavičně – v rámci úsporných opatření – hledá cesty, kde ušetřit. Obce jsou jedním z terčů této strategie.

Tuto látku jsem si zvolila ke zpracování proto, že rozpočtový proces je zajímavou a zdaleka ne jednorázovou záležitostí plánovaného období, je to nástroj, který v průběhu celého roku prochází vývojem. Zastupitelstva jsou nejvyššími orgány územní samosprávy a jejich rozhodování ovlivňuje život v obci. Oni jsou těmi, kdo určují, k jakému účelu budou použity finanční prostředky, které má obec k dispozici.

Teoretickou část své práce věnuji k vymezení a objasnění pojmů, které s problematikou územních samosprávných celků a sledovanou oblastí souvisí. Představím obě obce, Týniště nad Orlicí a Čierny Balog, z obecného, ale i profesního úhlu. Posledním tématem jsou zastupitelé a úředníci – zde popisují podmínky, za jakých je možné zastávat zmíněné pozice.

V praktické části byla mým hlavním záměrem co nejsrozumitelnější analýza celého rozpočtového procesu a hospodaření obcí tak, jak v průběhu kalendářního roku skutečně postupuje. V návaznosti na pravomoci a postavení dané zastupitelům ze zákona, by právě oni měli být těmi, kteří od počátečních přípravných etap tohoto dění vyvíjejí aktivitu. Plánování vizí o tom, co, kde, proč, pro koho a za kolik se v následujícím období udělá, je pro život v jejich městě (obci) zásadní. Šťastná volba, nebo naopak chybné rozhodnutí následně ukáže, zda budou obyvatelé s prací svých „reprezentantů“ spokojeni, či je naopak zatratí. Není snadné vybrat ten správný účel určení zvláště v době, kdy finančních prostředků není nazbyt. Proto ruku v ruce s rozbořením této procedury bylo mým cílem prozkoumat míru jejich účasti při tomto plánování a stav jejich vzdělanosti. Je-li vůbec dána právními normami povinnost ke vzdělávání zastupitelů, jaké mají možnosti a jaký je skutečný stav.

V závěru práce jsem tuto sféru zmapovala, zjistila varianty, které se pro vzdělávání úředních osob nabízí, a v rámci možností jsem se zaměřila na oblast finančního hospodaření. Osobními setkáními a rozhovory na toto téma mi pak byl objasněn skutečný stav prozkoumávané oblasti.

TEORETICKÁ ČÁST

1 ZÁKLADNÍ POJMY

Ve své práci se budu zabývat jedním z nejdůležitějších procesů, které probíhají na úrovni obcí. Pro lepší orientaci je nutné seznámit se s významem jednotlivých pojmů, které se dotýkají samotných obcí, v souhrnu odhalí jejich úlohu a pomohou pochopit oblast, kterou analyzuji. Soustředím se na vymezení pojmů z pohledů české legislativy – slovenské ekvivalenty se zásadně neliší.

1.1 Veřejná správa – státní správa a samospráva

Veřejnou správu lze chápat jako systém, který je tvořen dvěma hlavními složkami – státní správou a samosprávou.

Státní správu vykonává stát prostřednictvím institucí buď přímo, nebo zprostředkovaně (srov. Provazníková, 2009, s. 11). Orgány zajišťující veřejnou správu jsou spolu propojeny a správné fungování v této oblasti vyžaduje jejich vzájemnou spolupráci. Druhá možná varianta rozlišuje instituce na ty, které

- a) veřejnou správu vykonávají přímo - ministerstva, ústřední správní úřady, územní správní úřady, veřejné ozbrojené a neozbrojené sbory, orgány obcí, krajů;
- b) svou činností veřejnou správu z části ovlivňují - parlament, vláda, ústavní soud (srov. http://verejna-sprava.blogspot.cz/2011/05/11-institucionalni-organizacni_04.html).

„Na úrovni územní veřejné správy existuje v České republice tzv. smíšený model. Jak na úrovni obcí, tak na úrovni krajů, je státní správa i územní samospráva vykonávána v rámci jedné územně administrativní jednotky. V případě, že státní správu vykonávají orgány samosprávy, hovoříme o přenesené státní správě, či státní správě vykonávané v přenesené působnosti“ (Provazníková, 2009, s. 24).

V naší zemi v současné době existuje dvoustupňový systém územní státní správy i územní samosprávy. Obdobný model je používán i Slovenskou republikou. První stupeň územní státní správy je tvořen obecními úřady, které jsou podle rozsahu pověření ještě odstupňovány na obecní úřady, pověřené obecní úřady a úřady s rozšířenou působností, které vykonávají řadu úkolů státní správy v rámci přenesené

působnosti. Druhým stupněm jsou pak krajské úřady (srov. Provazníková, 2009, s. 24 – 25).

Z hlediska územní samosprávy je základní jednotkou obec - první stupeň a vyšším územním samosprávným celkem kraj - druhý stupeň (srov. Provazníková, 2009, s. 27). Krajů je na našem území 14 a obcí 6 249. „*Obcí s pověřeným obecním úřadem existuje 388 a obcí s rozšířenou působností je 205*“ (Provazníková, 2009, s. 29). Slovenská republika je rozdělena na 8 krajů s 2 891 obcemi. „*Samospráva je tedy výrazem decentralizace a demokracie. Samospráva má oprávnění vykonávat svoje záležitosti samostatně, vlastním jménem a prostředky, v rámci zákonem stanovenými předpisy*“ (Provazníková, 2009, s. 11).

1.2 Reforma veřejné správy

Úloha územní samosprávy se zvyšovala od druhé poloviny 20. století. Na jedné straně docházelo k decentralizaci a přesunu pravomocí zejména na města a obce, na druhé straně se však těmto subjektům nedostávalo finančních prostředků a města a obce se dostávala do finančních problémů. Prohlubování tohoto stavu mělo za následek zvyšování deficitu celých veřejných financí. Pokračující tendence v přesunu odpovědnosti na nižší úrovni kladla stoupající nároky na rozpočty územních samospráv a ty následně vedly k reformám územní veřejné správy. Hlavní pozornost je věnována těmto oblastem (srov. Provazníková, 2009, s. 15):

- „*strukturu územní samosprávy a optimální velikosti obcí a měst;*
- *funkcím, které územní samosprávy vykonávají a jejich zdokonalování;*
- *zvýšení odbornosti v rozhodovacích procesech a zlepšení účinnosti řízení;*
- *hledání optimálního modelu územní veřejné správy;*
- *zvýšení efektivnosti lokálního a regionálního veřejného sektoru;*
- *zkoumání moci a vlivu státu na rozhodování územních samospráv a způsob a intenzitu jejich kontroly;*
- *financování územních samospráv*“ (Procházková, 2009, s. 15).

1.3 Obecní úřad

Obecní úřad je orgánem obce. V povědomí veřejnosti pojmy obecní úřad a obec splývají. V praxi se však toto označení používá při řešení záležitostí, které obec vykonává v drtivé většině v přenesené působnosti, tedy při výkonu státní správy a v případech, kdy jsou vydávána správní rozhodnutí s oporou daňového řádu, správního řádu, zákona o přestupcích, zákona o loteriích a jiných podobných hrách atp. Ve městech pak mají tuto funkci městské úřady a u statutárních měst magistráty.

Písemnosti vyhotovené orgánem obce v přenesené působnosti s výjimkou nařízení obce, se v záhlaví označují slovy „Obecní úřad“ („Městský úřad“) s uvedením názvu obce nebo města (srov. § 111 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích).

1.4 Obec (územní samosprávný celek)

„Nositeli územní samosprávy jsou územní samosprávné celky (územní jednotky), jimiž jsou v České republice obce jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územní samosprávné celky. Podle čl. 100 odst. 1 věty první Ústavy jsou územní samosprávné celky územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Obec a kraj jsou podle čl. 101 odst. 3 Ústavy veřejnoprávními korporacemi odlišnými od státu, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Jsou právními osobami vzniklými na základě veřejnoprávních norem, které disponují v zákonem vymezeném rozsahu veřejnou mocí“ (Kopecký, 2010, s. 61).

„S problematikou pojetí obcí a krajů jako veřejnoprávních korporací souvisí bezprostředně otázka jejich právní subjektivity. ... Právní subjektivitou ve veřejnoprávním smyslu se u veřejnoprávních korporací chápe možnost vykonávat vlastním jménem mocenskou pravomoc v oblasti veřejné správy ... , právní subjektivitou v soukromoprávním smyslu naproti tomu v možnosti nabývat práv a zavazovat se v soukromoprávních vztazích a nést odpovědnost za své jednání“ (Kopecký, 2010, s. 104).

Všechny písemnosti vyhotovené orgánem obce v samostatné působnosti obce se v záhlaví označují uvedením slova „obec“ („město“) a názvem obce (města)

s uvedením orgánu, který písemnost vyhotovil (srov. § 111 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích).

Ne vždy měly obce takový status. Do roku 1990 „*existovaly obce jen jako nejnižší jednotky územního (administrativního) členění státu. Jiný význam obce v té době neměly. Obce proto např. neměly své orgány, ale působily v nich národní výbory jakožto „orgány státní moci“ a „orgány státní správy“, tedy orgány státní. ... Zákonem o obcích z roku 1990 vznikly ex lege (pozn. ze zákona, podle práva) obce jakožto samosprávná společenství občanů v hranicích územních celků dosavadních obcí. Týž zákon stanovil pravidla pro vznik nových obcí a pro případný zánik dosavadních obcí, a to v souvislosti s územními změnami existujících obcí. Vlastní definici obce tento zákon neobsahoval* (Kopecký, 2010, s. 64).

Podle platného zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, „*pojmem obec vyjadřuje v podmínkách našeho právního řádu jednak základní samosprávné (někdy označované jako autonomní) společenství občanů, v té či oné míře historicky přirozeně spjaté s částí území, jednak i základní jednotku územního členění státu. Obec je veřejnoprávní korporace, která je charakterizována třemi prvky (základními znaky), jejichž spojení tvoří podstatu obce. Jedná se o územní základ obce, osobní základ obce a právo na samosprávu*“ (Kopecký, 2010, s. 65).

1.4.1 Územní základ obce, osobní základ obce, právo na samosprávu

Územní základ obce je logicky dán územím, které je ve vlastnictví obce. Toto území je nazýváno katastrálním územím. Každá jednotlivá obec – město, může obhospodařovat více katastrálních území podle toho, jaké územní jednotky – menší obce – jsou součástí územně samosprávného celku. Konkrétně městu Týniště nad Orlicí tvoří územní základ obce katastrální území Týniště nad Orlicí, Petrovice nad Orlicí, Rašovice, Křivice a Štěpánovsko.

Osoby územních samosprávných celků jsou definovány zákonem. „*Z širšího pohledu lze mezi osoby tvořící základ obcí a krajů řadit osoby, které mají právně kvalifikovaný vztah k jejich území. Jedná se zejména o:*

- a) *občany obcí a krajů ...;*
- b) *cizince s trvalým pobytem na území obce (kraje). Tyto osoby, které dosáhly věku 18 let, mají oprávnění náležící občanům obce (kraje), ...*

- c) *osoby, které jsou vlastníky nemovitosti na území obce (kraje). Tyto osoby, které dosáhly věku 18 let a nepatří-li do výše uvedených skupin a) a b), mají v zásadě práva občanů obce (kraje), s výjimkou volebního práva do zastupitelstva a práva účasti v místním či krajském referendu;*
- d) *právnícké osoby a další podnikatele se sídlem (místem podnikání) na území obce;*
- e) *právnícké osoby a další podnikatele s provozovnou na území obce. Skupinám d) a e) zákony o územních samosprávných celcích žádná zvláštní oprávnění vůči obcím (krajům) nestanoví“ (Kopecký, 2010, s. 89).*

„Za důležitá práva občanů vůči územním samosprávným celkům lze považovat zejména následující:

- 1) právo volit a být volen do orgánů územní samosprávy (v České republice do zastupitelstev), a to za podmínek stanovených příslušným volebním zákonem;*
- 2) právo účastnit se hlasování v místním a krajském referendu;*
- 3) právo vyjadřovat se na zasedáních zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem, vyjadřovat se k návrhu rozpočtu a k závěrečnému účtu, nahlížet do rozpočtu a do závěrečného účtu, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva, rady, výborů zastupitelstva a komisí rady a pořizovat z nich výpisy. S uvedenými právy koresponduje povinnost orgánů místní samosprávy „přiměřeným způsobem poskytovat informace“ (čl. 17 odst. 5 Listiny), resp. tato práva jsou též vyjádřením ústavního práva na informace podle čl. 17 odst. 1 Listiny. Právo na svobodný přístup k informacím též vůči územním samosprávným celkům a jejich orgánům přitom náleží každému, není omezeno jen na občany obce či kraje. Z práva vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva vyplývá právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva svá stanoviska ke všem projednávaným věcem, tedy včetně programu zasedání zastupitelstva, a to ještě před jeho schválením. Občan může v rámci rozpravy před hlasováním o programu zasedání zastupitelstva přednést svůj návrh, popř. vystoupit v té části zasedání zastupitelstva,*

kteřá je vyhřazena pro iniciativy občanů a navrhnout zařazení tohoto bodu. Pokud by si jeho návrh osvojil někdo z přítomných osob s právem předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání zastupitelstva, resp. příslušný orgán samosprávného celku, pak by se zastupitelstvo tímto návrhem muselo zabývat, tj. rozhodnout, zda jej zařadí na pořad jednání, či nikoliv. Jinak však není povinností zastupitelstva o návrhu občana na zařazení bodu pořadu jednání zastupitelstva hlasovat;

- 4) právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem; i je-li žádost podepsána kvalifikovaným počtem občanů, musí být v orgánech obce (kraje) v zákonem určené lhůtě projednána;*
- 5) právo podávat orgánům obce (kraje) návrhy, připomínky a podněty, které jsou příslušné orgány povinny v zákonem stanovené lhůtě vyřídit. Ústavní právo obracet se se svými peticemi a jinými návrhy a stížnostmi na orgány územní samosprávy (srov. čl. 18 odst. 1 Listiny), realizované zejména právem podávat petice a stížnosti, náleží každému“ (Kopecký, 2010, s. 91 – 92).*

Vyčleníme-li pojem samospráva, pak tu „... lze charakterizovat jako ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci (pozn. v tomto případě obci) odlišné od státu. Nositel samosprávy není při jejím výkonu podřízen orgánům státu, státu přísluší pouze právní dozor nad jednáním samosprávných korporací“ (Kopecký, 2010, s. 97).

1.4.2 Členění obcí

Není možné, aby všechny obce měly stejné parametry – rozlohu a polohu svého území, počet obyvatel, ekonomické i ekologické bohatství, infrastrukturu atd. Jsou mezi nimi značné rozdíly, které je rozdělují podle určitého kritéria na několik druhů. Prvním z nich je členění podle velikosti, resp. počtu obyvatel:

- a) obce základní, v minulosti označované jako vesnické,
- b) městyse,
- c) města (srov. Kopecký, 2010, s. 109).

„*Městyssem je obec, kterou tak na návrh obce, po vyjádření vlády, stanoví předseda*“ (Kopecký, 2010, s. 109).

Obecně lze říci, že většina měst si své pojmenování přinesla z historie. Tento titul jim byl udělen povětšinou společně s městským erbem a zmínky o této události má každé takové město dochované v historických materiálech, které potvrzují platnost tohoto označení. „*Nově může být za město určena obec, která má alespoň 3 000 obyvatel, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny*“ (Kopecký, 2010, s. 110).

Další třídění obcí je následující:

- a) rozdílnost vnitřní organizace je diferencuje na obce, kde jedním z funkčních orgánů je rada obce a na obce, kde tento článek chybí. Obvykle nebývá rada města volena v obcích, kde má zastupitelstvo méně než 15 členů (viz § 99 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích),
- b) velikost obce úměrně souvisí s rozsahem vykonávané státní správy, tzv. přenesené působnosti, která je obcí vykonávaná. Zde nastávají tyto případy:
 - obce s oporou zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, mohou v rámci spolupráce mezi obcemi uzavírat veřejnoprávní smlouvy, na základě kterých orgány jedné obce vykonávají přenesenou působnost pro orgány druhé obce (např. projednávání přestupků),
 - neplní-li orgány obce povinnost vykonávat zákonem svěřenou státní správu a nejsou-li schopny s jinou obcí uzavřít veřejnoprávní smlouvu, rozhodne krajský úřad, že pro tuto obec bude vykonávat působnost pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu obec patří. Tato situace nastává obvykle v případech, kdy orgány zpravidla menší obce nemohou vykonávat státní správu v případech, kdy o úředních osobách vykonávajících tuto správu lze důvodně předpokládat, že mají s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti. Často tomuto stavu nelze předejít proto, že „každý na takové obci zná každého“,

- dvě vyšší kategorie obcí znamenají, že v obcích působí pověřené obecní úřady a obecní úřady s rozšířenou působností. Toto třídění je podle stanoveného rozsahu státní správy,
- c) rozlišujeme obce, resp. města, která se ještě člení na městské části a města, která toto vnitřní členění nemají (vzhledem k jejich velikosti je zbytečné).

Poslední třídění se dotýká pouze měst, která lze dělit z hlediska obecního zřízení:

- a) města základní,
- b) města statutární,
- c) hlavní město Praha (srov. Kopecký, 2010, s. 111 – 112).

1.5 Působnost a její členění

„Nejobecněji lze působnost charakterizovat jakožto souhrn práv a povinností, které jsou územnímu samosprávnému celku stanoveny k plnění jeho úkolů“ (Kopecký, 2010, s. 163). Rozlišujeme označení na územní a věcnou působnost.

- a) Územní působnost je určena především hranicí obce. Na tomto území jsou obce a jejich orgány oprávněny uskutečňovat své úkoly ve veřejné správě. Rozšíření územní působnosti za hranici obce musí mít zákonný základ. Tato možnost se týká obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností, kdy tyto obce vykonávají vymezené úkoly státní správy pro správní obvod zahrnující území více obcí.
- b) Věcná působnost zahrnuje záležitosti různého charakteru. Obce např. zabezpečují místní záležitosti veřejného pořádku, plní funkci zřizovatele školských i neškolských zařízení, jsou nositeli veřejné správy s pravomocí směrem k fyzickým i právnickým osobám, vydávají vyhlášky, na základě kterých mohou vybírat místní poplatky, rozhodují ve správních řízeních, zajišťují poskytování sociálních služeb a sociální péče, ale mohou např. ukládat i pokuty (srov. Kopecký, 2010, s. 164).

I v tomto případě objasnění působnosti nekončí jedním dělením, ale jsou tu ještě dva pojmy, které rozlišují působnost z jiného hlediska – na působnost

samostatnou (vlastní) a působnost přenesenou (cizí). Zjednodušeně vysvětleno, toto rozdělení nám vlastně říká, kdo v dané záležitosti rozhoduje, zda stát nebo samotná obec.

- a) Působnost samostatná (vlastní, přirozená, samosprávná) řeší okruh úkolů, jejichž vykonávání přísluší obci, je vykonáváno vlastním jménem obce a samotná obec nese v těchto věcech odpovědnost. Do této působnosti přísluší takové záležitosti, které se dotýkají přímo života obyvatel územního celku a významem tento rámec nepřesahují. Právní řád v těchto oblastech ponechává obcím poměrně samostatné rozhodování.
- b) Přenesenou působností jsou řešeny záležitosti veřejné správy (zejména státu), které jsou na orgány obce „přeneseny“. Obce se tímto pověřením stávají vykonavateli státní správy. Agendy vykonávané v přenesené působnosti oproti působnosti samostatné svým významem přesahují zájmy obce. V tomto režimu jsou řešeny takové záležitosti, u nichž má stát zájem jednak na zajištění jednotného výkonu státní moci a takové, kterými mohou být dotčeny základní práva a svobody jednotlivých obyvatel (srov. Kopecký, 2010, s. 165).

1.6 Orgány obce

Základním orgánem každého územně samosprávného celku je zastupitelstvo, dalšími orgány pak rada obce, starosta, obecní úřad, tajemník, zvláštní orgány obce a orgány zastupitelstva a rady obce (srov. hlava IV zák. č. 128/2000 Sb.).

1.6.1 Zastupitelstvo obce

Členové zastupitelstva jsou do svých funkcí voleni tajným hlasováním jednou za čtyři roky. Zvolení jsou občany města a jejich počet – vždy lichý – je dán ustanovením § 68 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. *„Zastupitelstvo je nejvyšším orgánem obce, kterému náleží rozhodující oprávnění v oblasti samostatné působnosti. Zastupitelstvo rozhoduje v těch věcech, které jsou mu vyhrazeny zákonem, a dále si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti obce, mimo pravomoci vyhrazené radě obce“* (Kopecký, 2010, s. 226).

Taxativní výčet pravomocí zastupitelstva je vymezen § 84 a § 85 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Pro představu uvádím některé z nich:

- schvalovat program rozvoje obce,
- schvalovat rozpočet obce, závěrečný účet obce a účetní závěrku obce sestavenou k rozvahovému dni,
- zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvalovat jejich zřizovací listiny,
- vydávat obecně závazné vyhlášky obce,
- navrhopvat změny v katastrálním území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí,
- zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce,
- volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolávat je z funkce, ...
- zřizovat a zrušovat obecní policii,
- rozhodovat o nabytí a převodu nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převod bytů a nebytových prostorů z majetku města,
- rozhodovat o poskytování věcných darů a dotací.

Zastupitelé všechny záležitosti projednávají na veřejných zasedáních, ke kterým se scházejí podle potřeby, nejméně však jednou za tři měsíce. Schopnost usnášet se má zastupitelstvo města za předpokladu, že je přítomna nadpoloviční většina všech členů.

1.6.2 Rada obce

„Rada obce je v obecním zřízení charakterizována jako výkonný orgán obce v oblasti samostatné působnosti obce; z této své činnosti se odpovídá zastupitelstvu. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě rozhodovat výjimečně, jen stanoví-li to zákon – příkladem je vydávání nařízení obce“ (Kopecký, 2010, s. 232).

Radě obce jsou vymezeny §§ 99 – 102, právě v posledním z nich jsou uvedeny úkoly, které tomuto orgánu přísluší. Radě obce je např. vyhrazeno:

- připravovat návrhy pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečovat plnění jím přijatých usnesení,
- zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce,
- vydávat nařízení obce,
- stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu,
- na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů,
- zřizovat a zrušovat podle potřeby komise rady obce, jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy,
- stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce.

Rada obce se schází ke svým jednáním pravidelně, obvykle jednou za dva týdny.

1.6.3 Starosta

Starosta je volen z řad zastupitelů na prvním ustavujícím zasedání zastupitelstva. „*Starosta je ve vztahu k ostatním členům zastupitelstva „prvním mezi sobě rovnými“*“, *ale přísluší mu i některé samostatné funkce a oprávnění*“ (Kopecký, 2010, s. 235).

Funkci starosty jsou určeny §§ 103 – 108 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, kde je mj. řečeno, že:

- starosta zastupuje obec navenek,
- starosta jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem a stanoví jeho plat podle zvláštních předpisů,
- odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok,
- rozhoduje o záležitostech v samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce,

- starosta svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva obce a rady obce,
- starosta má právo užívat při významných příležitostech a občanských obřadech závěsný odznak.

1.6.4 Obecní úřad

Obecní úřad tvoří starosta, místostarostové, tajemník obecního úřadu a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. Obecní úřad v samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo nebo rada obce, vykonává přenesenou působnost (srov. § 109 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích).

1.6.5 Tajemník úřadu

Je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné i přenesené působnosti starostovi, stanoví podle zvláštních předpisů platy všem zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu, plní úkoly statutárního orgánů zaměstnavatele vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu, vydává spisový řád, skartační plán a pracovní řád a další směrnice obecního úřadu, účastní se zasedání zastupitelstva obce a schůzí rady obce s hlasem poradním a nesmí vykonávat funkce v politických stranách a politických hnutích (srov. § 110 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích).

1.6.6 Zvláštní orgány obce

Zvláštní orgány obce zřizuje starosta výhradně pro výkon přenesené působnosti. Současně jmenuje a odvolává jejich členy. Příkladem zvláštního orgánu je komise pro projednávání přestupků – opora v ustanovení § 58 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

1.6.7 Orgány zastupitelstva a rady obce

Zastupitelstvo obce *„povinně zřizuje finanční a kontrolní výbor. V obci, v jejímž územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 % občanů hlásících se k jiné národnosti než české, se zřizuje povinně též výbor pro národnostní menšiny. Zákon stanoví možnost zřízení osadních výborů v částech obce“* (Kopecký,

2010, s. 245 – 246). Vhodné je zřízení těchto výborů v obcích, které jsou přiřčeny k jádrovému městu. Prostřednictvím komunikace a spolupráce členů výborů a zaměstnanců města je tím dána příležitost, aby obyvatelé v těchto „menších částech“ obce fungovali a aby se zde rozvíjely např. volnočasové aktivity za přispění města, resp. aby se tito občané neocitli na okraji života daného města.

1.7 Rozpočet

Základním legislativním rámcem pro rozpočet na úrovni obcí je zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Ustanovení tohoto zákona definuje rozpočet jako finanční plán, kterým se řídí financování činnosti územního samosprávného celku (obce) vždy v průběhu jednoho kalendářního roku. Základem pro vypracování rozpočtu by měl být rozpočtový výhled, který se zpracovává pro období tří až pěti let.

Rozpočet by měl být v ideálním případě sestavován jako vyrovnaný. Vyrovnanost rozpočtu není však povinná – rozpočet může být sestaven a schválen jako přebytkový, případně schodkový. Přebytkový rozpočet může znamenat snahu obce o našetření určitého objemu finančních prostředků pro využití v následujících letech. Varianta schodkového rozpočtu ukládá mít schodek pokrytý:

- a) zůstatkem finančních prostředků z minulých let nebo
- b) smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo očekávaným příjmem.

Bezvýhradně souhlasím se stanoviskem, že rozpočet jako finanční plán by měl zajistit solventnost obce tak, že připustí pouze ty výdaje, které jsou kryty očekávanými příjmy, existujícími rezervami, případně půjčkami. Velkým rizikem je obvykle snaha některých obcí při sestavování rozpočtu vytvořit dostatečný objem zdrojů na příjmové straně rozpočtu, což je často v konfliktu s financováním plánovaných záměrů a cílů na výdajové straně (srov. Procházková, 2009, s. 58).

1.7.1 Obsah a struktura rozpočtu

„Obsahem rozpočtu jsou jeho příjmy a výdaje a ostatní peněžní operace, včetně tvorby a použití peněžních fondů, pokud není dále uvedeno, že probíhají mimo

rozpočet. Mimo rozpočet se uskutečňují peněžní operace týkající se cizích prostředků“ (§ 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů).

Příjmy obce dělíme do čtyř základních skupin, konkrétně na daňové příjmy, nedaňové příjmy, přijaté transfery (dotace) a kapitálové příjmy. Výdaje jsou v sumáři rozdělené na běžné a kapitálové výdaje. Součástí rozpočtu je financování, které vstupuje do rozpočtu právě v případě, že je rozpočet uspořádán jako schodkový či přebytkový.

1.7.2 Sestavování rozpočtu a rozpis rozpočtu

Publikace *Financování měst, obcí a regionů* představuje využívání různých metod sestavování územních rozpočtů. Jmenovitě:

- a) přírůstkový způsob – základem je odhad meziročních změn,
- b) fixně limitovaný rozpočet – stále stejná neměnná výše, využíváno u příspěvků a dotací jiným organizacím,
- c) přístup nulové základny – zjednodušeně řečeno, každá plánovaná položka rozpočtu je podrobena komplexnímu zkoumání její potřebnosti,
- d) performance budgeting – podle výsledků předchozího období (efektivity a hospodárnosti) jsou navrhovány podmínky pro další periodu,
- e) metoda programového rozpočtování – sleduje dlouhodobější cíle z hlediska účelnosti,
- f) komunitní či genderové rozpočtování – usiluje o zahrnutí genderového hlediska (srov. Procházková, 2009, s. 59 – 65).

Dalšími prezentovanými metodami jsou: metoda nabídkového přístupu, přístup poptávkový, programové rozpočtování, výkonové rozpočtování, rozpočtování s nulovouází či rozpočtování na základě výsledků (srov. Hamerníková, Maaytová, 2010, s. 181 – 182). Jiné názvy, podobné metody, vědecký přístup.

Ze své praxe usuzuji, že sestavování rozpočtu na úrovni obcí neprobíhá podle daných jednotlivých typologií, ale jeho tvorba je zpravidla ovlivněna větší či menší mírou zkušeností odpovědného pracovníka a metody výše uvedené se v této proceduře prolínají.

Obce na rozdíl od jiných právnických a fyzických osob jsou postiženy mnoha specifickými pravidly, která se týkají celého účetnictví i rozpočtu. Jednou z těchto zvláštností je skutečnost, že příjmy – výnosy a výdaje – náklady musí být rozepsány nejenom podle jednotlivých účtů jako u jiných subjektů, ale i podle pravidel rozpočtové skladby v členění na odvětvové třídění (paragrafy) a druhové třídění (položky). Okamžikem, kdy je navrhovaný rozpočet schválen zastupitelstvem, musí být neprodleně proveden podrobný rozpis tohoto rozpočtu dle výše uvedených pravidel.

1.7.3 Rozpočtový proces

Rozpočtový proces – to je termín, který označuje veškeré činnosti, které jsou součástí přípravy rozpočtu, jeho tvorby, schvalování, čerpání, potřebné kroky a účasti orgánů obce při realizaci tohoto postupu. Hlavní oporou je zde zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen zákon č. 250/2000 Sb.).

V rekapitulaci nyní zkráceně popíši, co minimálně musí obec splnit k zajištění správného rozpočtového procesu:

1. Sestavit a schválit rozpočtový výhled – pravomoc zastupitelstva (§ 3 zákona č. 250/2000 Sb.).
2. Sestavit rozpočtové provizorium v případě, že rozpočet není schválen do 1. ledna běžného roku. Souběžně s tímto krokem je nutné schválit pravidla rozpočtového provizoria – pravomoc zastupitelstva (§ 13 zákona č. 250/2000 Sb.).
3. Rozpočet:
 - a) sestavit a projednat s třetími osobami – subjekty, kterých se rozpočtové položky dotýkají (nepřímo zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole),
 - b) projednat s finančním výborem (§ 117 až 119 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích),
 - c) zveřejnit návrh rozpočtu na úřední desce po dobu 15 dnů (§ 11 zákona č. 250/2000 Sb.),
 - d) schválit rozpočet zastupitelstvem (§ 11 zákona č. 250/2000 Sb.),

- e) udělat podrobný rozpis rozpočtu (§ 14 zákona č. 250/2000 Sb.),
- f) provádět kontrolu plnění rozpočtu v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole (§ 15 zákona č. 250/2000 Sb.),
- g) přijímat rozpočtová opatření (§ 16 zákona č. 250/2000 Sb.).

Odpovědnost za dodržování všech legislativních kroků tohoto procesu přísluší finančnímu odboru, konkrétně pracovníkovi, který má na starosti rozpočet (srov. Schneiderová, 2010, s. 196).

1.8 Hospodaření obce

Hospodaření obce – termín, který je používán v průběhu celého kalendářního roku v období po schválení a následném rozepsání rozpočtu. Prakticky se jedná o průběžnou kontrolu čerpání rozpočtu. Zjištěné skutečnosti jsou pravidelně předkládány radě obce a v případě nutnosti je přistupováno k úpravám rozpočtu, tzv. rozpočtovým opatřením. Ta jsou připravována zpravidla správcem rozpočtu, musí projít schvalovacím procesem a při pořizování těchto změn do systému musí být dodržena zásada jejich postupného číslování.

1.9 Závěrečný účet

Závěrečný účet je zastřešujícím dokumentem ukončeného období – předcházejícího kalendářního roku. Je to podrobná rekapitulace hospodaření účetní jednotky (obce). Stejně jako rozpočtový proces, tak i závěrečný účet musí splňovat zákonná kritéria, která udává opět stěžejní zákon této oblasti a tím je zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (srov. Schneiderová, 2012, s. 232).

Obce jsou povinny „*dát si přezkoumat své hospodaření za uplynulý kalendářní rok. Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření je součástí závěrečného účtu při jeho projednávání v orgánech územního samosprávného celku. V případě, že územní samosprávný celek ... tuto zákonem stanovenou povinnost nesplní, jedná se o porušení rozpočtové kázně podle § 22 odst. 3 zák. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, za které lze uložit pokutu až do výše 1 mil. Kč*“ (Peterová, 2008, s. 63).

2 CHARAKTERISTIKA VYBRANÝCH OBCÍ

V této kapitole představím obce, které se staly předmětem mého zájmu.

2.1 Demografické údaje

Mezi základní informace, které charakterizují danou obec, jistě patří demografické údaje.

2.1.1 Týniště nad Orlicí

„První písemná zmínka o městě je doložena z roku 1361. Pro borové lesy, které město obklopují, bývá Týniště nad Orlicí označováno jako „město v lesích“ (http://www.tyniste.cz/files/1190297776-analyza_tyniste_12.9.pdf, s. 5).

Město Týniště nad Orlicí se nachází na východě Čech, v podhůří Orlických hor, na soutoku Divoké a Tiché Orlice v nadmořské výšce 253 metrů. Krajské město Hradec Králové je vzdáleno asi 20 kilometrů. Vytváří nesourodý celek v čele s jádrovým městem a jednotlivými částmi – obcemi situovanými v maximální vzdálenosti 4 kilometry. Jsou to obce Petrovice, Rašovice, Křivice a Štěpánovsko (srov. <http://www.tyniste.cz/?page=historie-a-soucasnost-mesta-tyniste-nad-orlici>).

Rozkládá se na katastrální výměře 5 247 hektarů, přičemž samotné lesy se rozkládají na ploše 3 276 hektarů, což je 62,44 % z celkové výměry. Žije zde 6 266 obyvatel, což představuje hustotu osídlení 120 obyvatel/km². Podle všech demografických zjištění zůstává s minimálními výkyvy na stejné úrovni již od roku 1991 (srov. http://www.czso.cz/obce_d/index.htm). Ke změně dochází ve věkové struktuře obyvatel. V roce 2002 žilo v našem městě 985 dětí ve věku 0 – 14 let, zatímco v roce 2011 se tento počet snížil na 892 dětí, což je 14,23 % ze všech obyvatel. Naproti tomu počet obyvatel ve věku 65+ se z 960 v roce 2002 zvýšil na 1 139 v roce 2011 (18,18 %). Z uvedeného vyplývá, že počet seniorů aktuálně převyšuje počet dětí. Tento jev obecně ukazuje na prodlužování délky života, což je pozitivní, ale zároveň i negativní skutečnost, záleží na úhlu pohledu (srov. [http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/4800438E49/\\$File/403711210.pdf](http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/4800438E49/$File/403711210.pdf)).

Do 90. let bylo město označováno jako průmyslové. Největším strojírenským podnikem byla továrna na výrobu tkalcovských stavů, která zaměstnávala více jak 1 200 lidí. Stavby zde vyrobené byly exportovány do celého světa. Známa byla i výroba pianinových skříní, které se vyráběly pod hlavičkou Československých hudebních nástrojů. Mezi další podniky, které zde vyráběly, patřila např. TESLA, TOFA, koželužna Rukavičkářských závodů a jiné. Po roce 1990 tato etapa průmyslového Týniště rychle končila. Areály bývalých firem jsou v lepším případě obsazeny novými podniky, případně zůstaly prázdné anebo byla jejich existence ukončena demolicí. Zaměstnání v nových firmách našel nesrovnatelně menší počet obyvatel. Drtivá většina z nich je tak nucena za prací dojíždět. A protože poloha našeho města je k možnostem dojíždění za prací příznivá – železniční nádraží je zde křižovatkou čtyř směrů – předpokládá se, že i do budoucna bude tento dopravní uzel k tomuto účelu sloužit za předpokladu, že se dočkáme rekonstrukce nádraží. Naše město je jedním z posledních, kde musí být obyvatelé v dokonalé fyzické kondici, anebo se musí do vlaku prostě vzájemně „vytlačit“. Nutnost dojíždění se týká i studentů, ve městě chybí střední škola (srov. http://www.tyniste.cz/files/1190297776-analyza_tyniste_12.9.pdf, s. 29).

Na tuto situaci je třeba se podívat i pozitivně. V posledních letech tak začíná být naše město vyhledáváno novými zájemci o bydlení. Za jeden z hlavních důvodů je paradoxně v tuto chvíli považována úplná absence průmyslových firem. To souvisí s relativně čistým životním prostředím, které tak můžeme nabídnout. Nemalou výhodou je i naše poloha – město je prakticky ze všech stran obklopeno krásnými lesy, nechybí ani obora s bílými daňky a přírodní koupaliště.

2.1.2 Čierny Balog

„Údolie Čierneho Hrona bolo pokryté obrovskými pralesmi až do XV. storočia a ľudoprázdne. Tvorilo doménu uhorských kráľov, ktorí tam so svojimi družinami pri poľovačkách občas zavítali zo Zvolenského hradu“ (<http://www.ciernybalog.sk/historia.phtml?id3=35064>).

První zmínka o existenci osad se objevuje v roce 1607. Pověst hovoří o tom, že se zde začali usazovat němečtí dřevorubci se svými rodinami. Pro těžbu dřeva si pak začali najímat dělníky ze všech možných oblastí Slovenska. Jistota živobytí

lákala a tak se postupně přistěhovali i se svými rodinami (srov. Obec Čierny Balog. *Vydrovská dolina*). Komplex takto vzniklých osad dosud pojmenovaný Čiernohronskej handle dostal v 19. století název Čierny Balog (srov. Od prameňa Hrona, s. 39).

Leží ve středním Slovensku v srdci Slovenského rudohoří v údolí Čierneho Hrona ve vzdálenosti asi 9 km od okresního města Brezna. Součástí obce jsou osady Krám, Jergov, Balog, Závodie, Vydrovo, Medved'ov, Dolina, Fajtov, Komov, Látky, Jánošovka, Pustů a Dobroč. Obec má přibližně 5 140 obyvatel a je jednou z největších obcí Slovenské republiky. Svým územím zabírá plochu 14 718 hektarů, hustota osídlení je 36 obyvatel/km² (srov. http://www.ciernybalog.sk/historia.phtml?id_menu=42386).

Celá obec je zasazena do krásné čisté přírody. Dominantním odvětvím je zde lesnictví a s tím související dřevařská výroba. Dalším významným odvětvím je zemědělský soukromý sektor, velice rozšířený je chov ovcí (salaše), na který navazuje zpracování veškerých produktů s chovem souvisejících, většina prací probíhá tradičními postupy s minimální mechanizací (srov. http://www.ciernybalog.sk/historia.phtml?id_menu=42386).

Kulturní život obyvatel je bohatý. Z kulturních akcí, na kterých má obec významný podíl je Fašiangový festival a Den stromu. Součástí společenského života jsou i dvě římsko-katolické farnosti. Neoddělitelným prvkem jsou tradice, v obci jsou stále aktivní řemeslníci, kteří při výrobě využívají tradiční techniky – tkají koberce a plátna, zhotovují výrobky z kůže, pletou košíky, vyřezávají kuchyňské náčiní. Čierny Balog je i cílem mnoha turistů, kromě přírody může nabídnout i neopomenutelné atrakce. Jednou z nich je Čiernohorská železnička, která je velkým lákadlem pro návštěvníky. Její trasa vede podél celého toku Čierneho Hrona až do nádherného lesnického skanzenu. Obec disponuje lyžařským střediskem (srov. http://www.ciernybalog.sk/historia.phtml?id_menu=42386).

Největší předností tohoto místa však jsou samotní obyvatelé, kteří drží při sobě, jsou houževnatí, pracovití a neuvěřitelně pohostinní.

2.2 Orgány obcí

V minulosti jeden stát, stejné právní předpisy, volební systém, pravidla a ve výčtu bych mohla pokračovat. To vše se změnilo 1. ledna 1993. Česká republika a Slovenská republika se tímto dnem staly samostatnými svrchovanými státy. Přestože nás pojí společná minulost, v současné době se v mnohých postupech týkajících se záležitostí zajišťujících fungování toho kterého státu lišíme. V oblasti fungování obcí, která mě v mé práci zajímá, je jiná situace už v základní věci, kterou je volba starosty. V České republice si občané každé obce zvolí zastupitele, ti pak ze svého středu – při výběru hraje svoji úlohu rozložení politických stran – zvolí tajným hlasováním starostu. Ve Slovenské republice je situace diametrálně odlišná, starosta obce je vybrán přímou volbou svých obyvatel.

2.2.1 Město Týniště nad Orlicí

Město Týniště nad Orlicí patří mezi obce s pověřeným obecním úřadem. Orgánem, který samostatně spravuje obec, je zastupitelstvo, které má 17 členů a schází se ke svým zasedáním jednou za čtvrt roku. Starosta je statutárním zástupcem, zastupuje obec navenek a je odpovědný za výkon své funkce zastupitelům. V případě nepřítomnosti zastupuje starostu místostarosta (konkrétně Týniště nad Orlicí má na tomto postu dva zastupitele). Výkonným orgánem města Týniště nad Orlicí je pětičlenná rada obce tvořená starostou, místostarosty a dalšími dvěma členy zvolenými z řad zastupitelů, jejich jednání probíhá ve čtrnáctidenních intervalech.

Povinně zřizovanými orgány jsou finanční a kontrolní výbor, dobrovolnými pak komise. „*Výbory ani komise nejsou orgány obce, ale „pouze“ orgány zastupitelstva a rady*“ (Kočí, 2012, s. 129). Rada města Týniště nad Orlicí tak zřídila jako své poradní orgány komisi zdravotní a sociální, komisi stavební, komisi školskou a kulturní, komisi bytovou, komisi životního prostředí, komisi sportovní a tělovýchovy a sbor pro občanské záležitosti. V režimu přenesené působnosti pracuje komise pro projednávání přestupků (srov. Usnesení RM č. 1/2010).

2.2.2 Obec Čierny Balog

Obec Čierny Balog se soustavou svých orgánů zásadně odlišuje skutečností, že zastupitelstvo je 13 členné a starosta není členem zastupitelstva, jako je to v České republice. Naopak – funkce starosty je podle ustanovení § 13 odst. 3 písm. a) zákona SNR č. 369/1990 Z. z., o obecním zriadení, v platném znění, s funkcí poslance (tzn. člena zastupitelstva) neslučitelná. Toto pravidlo je logickým vyústěním již prezentované skutečnosti, že starosta ve Slovenské republice je přímo volen občany. Zasedání obecního zastupitelstva probíhá jednou za měsíc.

Další rozdílností je pozice hlavního kontrolora, která se v obcích České republiky nevyskytuje. Ten je do funkce volen obecním zastupitelstvem na období šesti let a stává se zaměstnancem obce (smlouva je uzavírána v souladu s tímto faktem na toto vymezené období na dobu určitou). Má postavení „ostatního“ vedoucího zaměstnance, za svou činnost je odpovědný pouze zastupitelstvu a jeho povinností je alespoň jednou za rok podat zástupcům obce zprávu o svých aktivitách a zjištěních. Při jednáních zastupitelů disponuje hlavní kontrolor hlasem poradním. Vůči zaměstnancům obecního úřadu nemá v podstatě žádný vztah nadřazenosti. V pracovněprávních záležitostech je výlučně podřízen starostovi obce (srov. <http://www.ciernybalog.sk/hlavny-kontrolor-obce.phtml?id3=35074>).

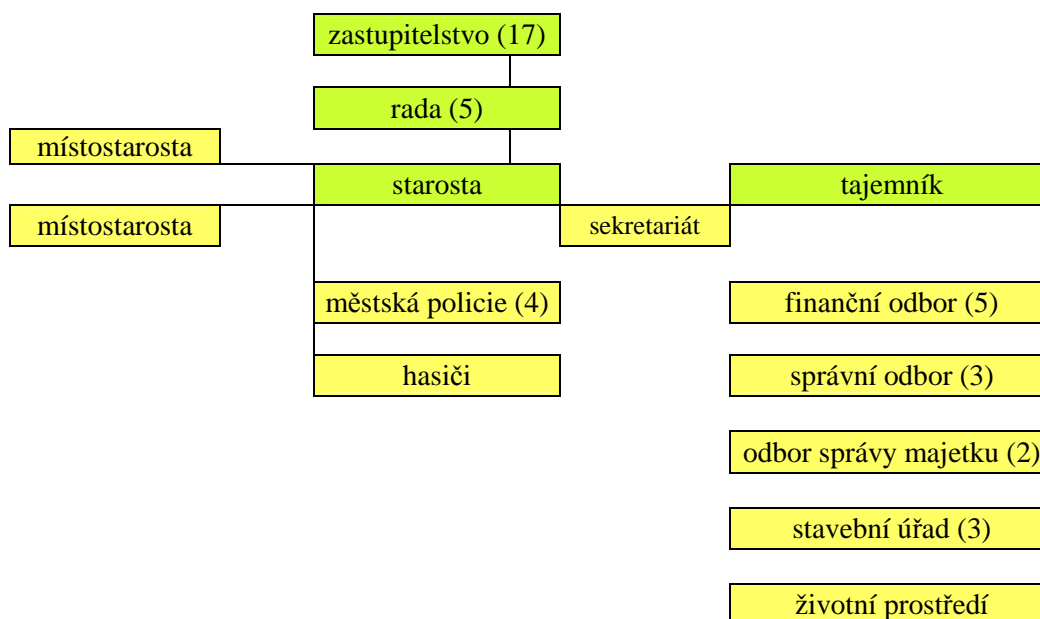
Obecní zastupitelstvo Čierneho Balogu disponuje poměrně velkým počtem komisí. Jsou jimi komise ekonomická a správy majetku obce; komise výstavby, územního plánování a životního prostředí; komise sociální, zdravotní a bytová; komise cestovního ruchu, regionálního rozvoje, kultury a podnikatelských aktivit; komise rozvoje školství a vzdělávání; komise pro mládež a sport; komise ochrany veřejného pořádku; vyřazovací, likvidační a škodní komise; komise na ochranu veřejného zájmu při výkonu funkcí veřejných funkcionářů a komise pro přешetřování stížností (srov. <http://www.ciernybalog.sk/komisie-pri-oz.phtml?id3=35076>).

2.3 Organizační struktura

V této části poukážu na rozdílnosti, které provázejí organizační strukturu pozorovaných obecních úřadů v České republice a na Slovensku.

2.3.1 Týniště nad Orlicí

Starosta – statutární orgán města – je uvolněným zastupitelem, tzn., že tuto práci vykonává na plný úvazek. Stejným způsobem jsou obsazeny funkce místostarostů. Ti jsou však zastupiteli neuvolněnými, tzn., že jejich hlavní profesí je jiné zaměstnání. Ostatní pozice v organizační struktuře městského úřadu jsou obsazovány na základě výběrových řízení. Po získání úřednického místa pak musí pracovník pro platný výkon svého povolání splnit i další podmínky, např. absolvovat vysoce odborná školení přímo na specifikované místo a své znalosti je povinen obhájit složením zkoušky obecné a odborné způsobilosti před komisí ministerstva.



Obrázek č. 1 Základní organizační struktura Městského úřadu Týniště nad Orlicí

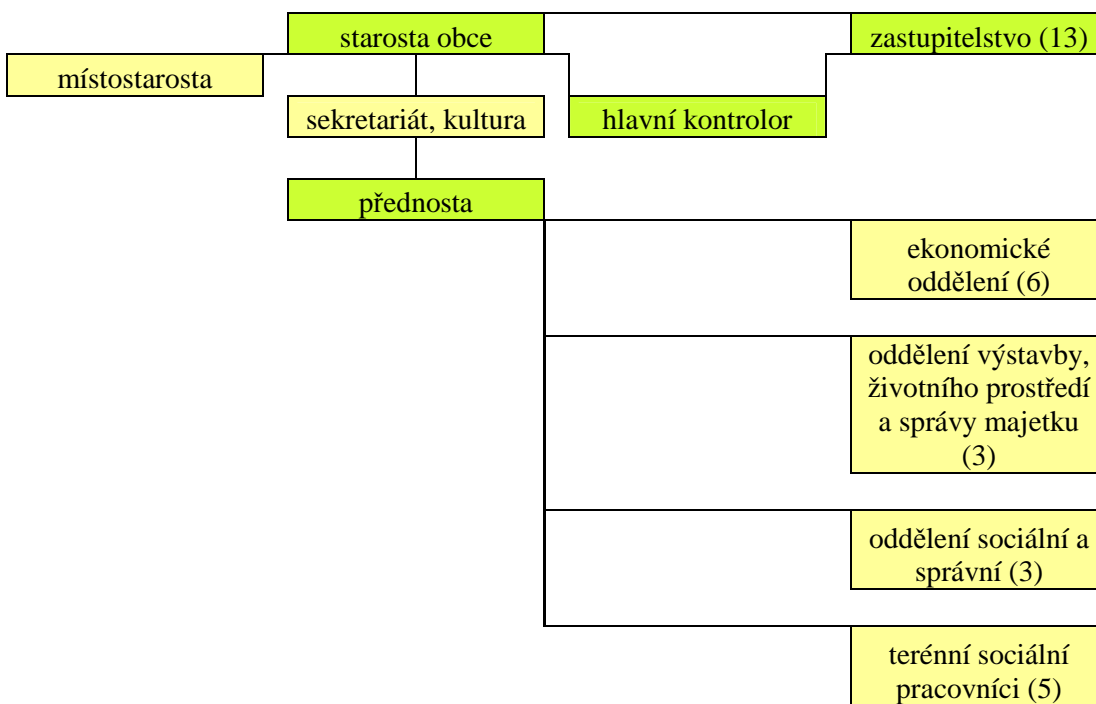
(srov. <http://www.tyniste.cz/?page=organizacni-struktura-mu>)

Celkový chod města Týniště nad Orlicí tak zajišťuje dohromady starosta a 19 zaměstnanců – tajemník, 14 úředníků a 4 strážníci městské policie.

2.3.2 Čierny Balog

Starosta je predstaviteľom obce a zároveň jejím najvyšším výkonným a štatutárnym orgánom (srov. § 13 zákona č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení). Obec Čierny Balog má jedného zástupcu starosty z rad poslanců, ktorý je pro výkon své funkce poslancem neuvolněným. Prednosta (tajemník), kterého jmenuje a odvolává starosta, řídí a organizuje práci obecního úřadu. Samostatnou pozicí je hlavní kontrolor. Ostatní úředníci jsou obsazováni na svá místa prostřednictvím výběrových řízení (srov. <http://www.ciernybalog.sk/obecny-urad.phtml?id3=35078>). Chod úřadu tak zajišťuje starosta, prednosta, hlavní kontrolor a 18 úředníků.

Nepřehlédnutelná jsou zde místa vymezená pro terénní sociální pracovníce – v obci žije poměrně vysoký počet obyvatel bez zaměstnání, rodin sociálně slabých a nemalé procento patří romské komunitě.



Obrázek č. 2 Základní organizační struktura Obecního úřadu Čierny Balog (srov. <http://www.ciernybalog.sk/obecny-urad.phtml?id3=35075>)

2.4 Vymezení činností a záležitostí spravovaných městem

Obě obce, ať už rozsáhlostí svého území, hustotou osídlení, nabízenými geografickými možnostmi nebo jenom složením obyvatel, mají své priority, ze kterých vychází i rozsah jednotlivých činností a aktivit.

2.4.1 Týniště nad Orlicí

Město Týniště nad Orlicí je zřizovatelem deseti příspěvkových organizací, kterým přispívá na činnost a provozní výdaje. Pět organizací je školského typu a patří mezi ně Základní škola, Mateřská škola – Město, Mateřská škola – U Dubu, Základní umělecká škola a Dům dětí a mládeže „Sluníčko“. Zbývajících organizací zřizovaných pro určité služby jsou Městská knihovna, Kulturní centrum (hlavní náplní je organizace kulturních akcí a zajišťování chodu divadla), Geriatrické centrum (zde je 42 lůžek pro klienty domova důchodců a 28 samostatných malých bytů v režimu „domu s pečovatelskou službou“), Služby města (údržba a opravy majetku města, komunikací, veřejného osvětlení, provoz sběrného dvora, ošetřování veřejné zeleně atp.) a Městský bytový podnik. Tyto příspěvkové organizace v souladu s platnými právními předpisy disponují právní subjektivitou. Jsou však svým hospodařením podřízeny zřizovateli – městu. To znamená, že všechny důležité plány a rozhodnutí musí být projednány se zřizovatelem, stejně tak jako hospodaření s majetkem. Zjednodušeně řečeno veškerý majetek příspěvkových organizací je majetkem města.

Organizačními složkami města Týniště nad Orlicí jsou městská policie, hasiči, klub důchodců „Město“ a klub důchodců „Dub“. Tyto subjekty jsou řízeny přímo městem.

Specifickou záležitostí jsou tzv. osadní výbory. V každé vesnici, která správním územím přísluší Týništi nad Orlicí, se život obyvatel odvíjí trochu odlišným způsobem, než je tomu ve městě. Dostupností služeb a možností mimoškolních aktivit pro děti jsou tato území znevýhodněna. Proto je snahou města přispět k rozvoji těchto oblastí vybudováním dětských hřišť, zmodernizováním objektů pro různé činnosti tamních občanů a finanční podporou přispět ke spokojenější existenci.

2.4.2 Čierny Balog

Obec vlastní společnost s ručením omezeným s názvem Záhorka. Ta byla založena ze stejného účelu jako Služby města, avšak svou právní formou se v průběhu let stala pro obec ekonomicky neúnosnou. V roce 2008 byla její činnost převedena na nově zřizovanou – a jedinou – příspěvkovou organizaci obce, která nese totožné jméno. Společnost s ručením omezeným tak zůstává „jen na papíře“, v současnosti bez jakékoliv aktivity (srov. <http://www.ciernybalog.sk/zahorka-prispevkova-organizacia.phtml?id3=35108>).

Obec má jednu rozpočtovou organizaci, Základní školu Čierny Balog – Jánošovku. Při škole působí školské sportovní středisko zaměřené na biatlon (srov. <http://www.ciernybalog.sk/zakladna-skola.phtml?id3=35103>).

Dalšími organizacemi – bez právní subjektivity – jsou mateřské školy. Ty jsou z důvodu plošné velikosti obce v Balogu tři. V čele těchto organizací stojí ředitelé, kteří však řeší pouze školní záležitosti. Statutárním zástupcem je starosta (srov. <http://www.ciernybalog.sk/materske-skoly.phtml?id3=35104>).

3 ÚŘEDNÍCI, ZASTUPITELÉ A JEJICH VZDĚLÁVÁNÍ

V následujících řádcích se budu věnovat úředníkům a zastupitelům – dvěma důležitým skupinám z pohledu předpokládané znalosti problematiky obecních záležitostí.

3.1 Česká republika

Chod každé obce přímo zajišťují svou prací, na svou odpovědnost a s respektováním pracovních pozic v rámci hierarchie úřadu, jednotliví úředníci, kteří jsou jejími zaměstnanci. Oni však nejsou těmi, kteří řídí život obyvatel na svém území ani těmi, kteří cokoli rozhodují. Svou činností „pouze“ zabezpečují, aby rozhodnutí oprávněných – zastupitelů – bylo realizováno vždy v souladu se zákonem. Jsou garanty všech administrativních kroků, které doprovází jakékoliv dění v obci.

3.1.1 Úředníci

Pracovní poměr úředníků obcí a jejich vzdělávání je upraveno zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků, v platném znění (dále jen zákon č. 312/2002 Sb.). Pracovněprávní vztahy pak upravuje zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění.

Ustanovení § 7 zákona č. 312/2002 Sb. taxativně vymezuje podmínky pro vznik pracovního poměru úředníka na dobu neurčitou. Pozici v pověřeném obecním úřadě a u úřadů vyšších kategorií je možné získat výhradně na základě výběrového řízení.

Základní povinnosti úředníka vymezuje § 16 zákona č. 312/2002 Sb. Zaměřím se na povinnost vymezenou v odst. 1 písm. e), která zní: „*prohlubovat si kvalifikaci v rozsahu stanoveném tímto zákonem*“, což znamená absolvování:

- vstupního vzdělávání, které musí ukončit do 3 měsíců od vzniku pracovního poměru, a ve kterém získá mimo jiné základní znalosti o fungování veřejné správy, správních činnostech, právech

- a povinnostech, etice úředníka a znalosti základů užívání informačních technologií (srov. § 19 zákona č. 312/2002 Sb.),
- průběžného vzdělávání, do kterého patří zvláště aktualizace znalostí ve správních činnostech s ohledem na novely právních předpisů,
 - přípravy a ověření zvláštní odborné způsobilosti. *„Zvláštní odborná způsobilost se ověřuje zkouškou a prokazuje osvědčením. Úředník je povinen prokázat zvláštní odbornou způsobilost k výkonu správních činností stanovených prováděcím právním předpisem do 18 měsíců od vzniku pracovního poměru k územnímu samosprávnému celku nebo ode dne, kdy začal vykonávat činnost, pro jejíž výkon je prokázání zvláštní odborné způsobilosti předpokladem. Zvláštní odborná způsobilost zahrnuje souhrn znalostí a dovedností nezbytných pro výkon činností stanovených prováděcím právním předpisem. Zvláštní odborná způsobilost má obecnou a zvláštní část. Obecná část zahrnuje znalost základů veřejné správy, zvláště obecných principů organizace a činnosti veřejné správy, znalost zákona o obcích, zákona o krajích, zákona o hlavním městě Praze a zákona o správním řízení, a schopnost aplikace těchto znalostí. Zvláštní část zahrnuje znalosti nezbytné k výkonu správních činností stanovených prováděcím právním předpisem, zvláště znalost působnosti orgánů územní samosprávy a územních správních úřadů vztahující se k těmto činnostem a schopnostem jejich aplikace“* (§ 21 odst. 2 a 3 zákona č. 312/2002 Sb.). Úředníci jsou zkoušeni tříčlennou komisí jmenovanou Ministerstvem vnitra. *„Zkouška se člení na 2 samostatně vykonávané a hodnocené části, písemnou a ústní zkoušku. Při písemné zkoušce i při ústní zkoušce se ověřují znalosti z obecné části a ze zvláštní části samostatně. Úředník koná nejdříve písemnou zkoušku. Úspěšné složení písemné zkoušky je předpokladem pro konání ústní zkoušky“* (§ 24 odst. 1 a 2 zákona č. 312/2002 Sb.),
 - vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů – viz § 27 předmětného zákona.

Největším „strašákem“ pro každého úředníka zůstávají zkoušky zvláštní odborné způsobilosti, selhat může pouze dvakrát, přičemž náklady na opakování zkoušek jdou za úředníkem.

Naproti tomu je třeba „zákonu o úřednících“ přiznat i jiný význam – je koncipován jako určitá ochrana úředníků. Jsou v něm např. vymezeny podmínky, za kterých může být ze své funkce odvolán vedoucí úřadu (tajemník) nebo vedoucí úředníci.

3.1.2 Zastupitelé

Za člena zastupitele může být zvolen každý, kdo má právo být volen (srov. Kočí, 2012, s. 84). „*Zákon o volbách do zastupitelstev obcí dále stanoví podmínky, za nichž je funkce člena zastupitelstva obce neslučitelná s výkonem jiné funkce (pracovní pozice) ve veřejné správě. Platí, že funkce člena zastupitelstva obce je neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem této obce zařazeným do obecního úřadu této obce*“ (Kočí, 2012, s. 84 – 85).

Na prvním ustavujícím zasedání zastupitelé zvolí starostu a skládají slib, kterým slibují, že budou svou funkci vykonávat svědomitě, v zájmu obce a občanů a budou se řídit Ústavou a zákony České republiky (srov. Kočí, 2012, s. 85). Tímto aktem se pro budoucí čtyři roky stávají úředními osobami. Jsou to právě oni, kteří budou rozhodovat o právech a povinnostech občanů, majetkových či finančních operacích, při nichž přebírají vysoké riziko, že mohou svým rozhodnutím, byť neúmyslně, způsobit škodu obci. Co je zásadní, za svá rozhodnutí ponесou plnou odpovědnost. Mnozí z nich si však návaznost pravomoci rozhodovat na přímou odpovědnost nepřipouští.

Přesto, že není pochyb o tom, že zastupitel při výkonu své funkce nutně potřebuje odborné znalosti, v současnosti neexistuje žádný právní předpis, který by povinnost se jakýmkoliv způsobem vzdělávat, i kdyby jenom v základních otázkách týkajících se chodu obcí, ukládal.

3.2 Slovenská republika

Stejně jako ve Slovenské republice probíhá volba starosty podle jiných pravidel než v České republice, můžeme nalézt odlišnosti i v oblasti, která se týká opory v zákonech pro činnost úředníků.

3.2.1 Úředníci

Ucelený právní předpis, který by řešil podmínky, za kterých mohou být obsazovány posty úředníků, na Slovensku chybí. Ze strany slovenských kolegů je tato mezera v zákonech považována za nedostatek.

Dle informací, které mi telefonicky poskytl prednosta obce Čierny Balog, vzdělávání úředníků probíhá na základě odlišných principů než je tomu na české straně. Povinnost vzdělávání – odborná způsobilost – je vázána vždy na určité specifické místo. Mezi odbornosti, kde je požadováno složení zkoušek, patří matrika, oblast životního prostředí, pozemní komunikace a stavební úřad. Novou oblastí, pro kterou je požadováno specifické osvědčení, je sféra civilní ochrany. V některých oborech si může úřad vybrat externího odborníka nebo nechat proškolit vlastního úředníka – tyto varianty jsou možné v oblasti veřejných zakázek a veřejných hřbitovů.

3.2.2 Poslanci

Poslanci, kteří jsou v obci zvoleni do zastupitelstva, nemají ze zákona vůbec žádné povinnosti seznámit se se zákonnými normami, které přísluší do oblasti, o které budou čtyři roky rozhodovat.

V teoretické části své práce jsem se věnovala vysvětlení pojmů, které souvisí s pozorovanou problematikou, představila jsem obce, jejichž činnost byla centrem mého zájmu a seznámila s institutem zastupitele a úředníka z pohledu odborného vzdělání.

PRAKTICKÁ ČÁST

4 ROZPOČTOVÝ PROCES

V teoretické části jsem objasnila v obecné rovině problematiku rozpočtu, podmínky, které musí každý územní samosprávný celek dodržet při jeho sestavování a jaké zákonné normy a termíny musí dodržovat v průběhu celého rozpočtového roku. V praktické části ukáži, jak tuto každoroční proceduru zvládají dvě vybrané obce. Prvním krokem rozpočtového procesu je rozpočtové provizorium.

4.1 Rozpočtové provizorium

Město Týniště nad Orlicí doposud nikdy neschvalovalo rozpočet před 1. lednem běžného roku. V prvních měsících kalendářního roku proto využívá v souladu s ustanovením § 13 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v platném znění, možnosti řídit se v době do schválení rozpočtu pravidly rozpočtového provizoria. Toto řešení je upřednostňováno z těchto důvodů:

- při tvorbě rozpočtu a jeho schvalování v březnu běžného roku je ukončeno hospodaření a jsou známá přesná čísla roku předchozího, vychází-li se ze spolehlivých údajů skončeného roku a odhady pro následující období jsou obvykle přesnější,
- ne vždy je Ministerstvem financí před 1. lednem oznámena výše prostředků, které budou obcím do rozpočtu ze státní pokladny přiděleny,
- preciznější přípravou a přesnějšími informacemi je sestaven kvalitnější rozpočet, který nemusí být hned v prvních měsících roku korigován potřebnými změnami, jak k tomu dochází u rozpočtů schvalovaných před 1. lednem.

Pravidla rozpočtového provizoria schvaluje na veřejném zasedání zastupitelstvo města na návrh rozpočtářky – vedoucí finančního odboru. Obvykle jsou v tomto období čerpány pouze nejnutnější provozní výdaje včetně měsíčních záloh neinvestičních příspěvků zřízeným příspěvkovým organizacím do výše 1/12 schváleného příspěvku roku předchozího a investiční a neinvestiční plnění vyplývající ze závazků města smluvně uzavřených a schválených zastupitelstvem

do 31. prosince roku předchozího (srov. Rozpočtové provizorium na rok 2013). Tento dokument nemusí být vyvěšován na úřední desce.

Přesto, že i Slovenská republika ustanovením § 11 zákona č. 583/2004 Zb., o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v platném znění, umožňuje využít institut rozpočtového provizoria, Čierny Balog tento režim hospodaření v prvních měsících roku nevyužívá. Rozpočet tato obec schvaluje před 1. lednem rozpočtovaného roku.

4.2 Rozpočet – proces sestavování, schvalování

Obě sledované obce mají proces utváření rozpočtu zpracován ve vnitřní směrnici „Rozpočet“, resp. „Zásady rozpočtového procesu“. Všechny kroky obou obcí vysvětlím v následujícím přehledu.

Týniště nad Orlicí	Čierny Balog
PŘEDKLÁDÁNÍ POŽADAVKŮ PRO ROZPOČTOVANÝ ROK	
Základní přehledy o předpokládaných příjmech a výdajích připravuje na základě podkladů a zkušeností vedoucí finančního odboru (správce rozpočtu).	Povinným podkladem pro předkládání požadavků je rozpočet obce za předcházející dva roky. S ohledem na tyto údaje předkládají nároky na rozpočtovaný rok všichni odpovědní pracovníci: zaměstnanci, poslanci, starosta, komise, dotované organizace i občanská sdružení, sportovní kluby, školy, příspěvkové organizace.
Ředitelé příspěvkových organizací, vedoucí odborů a organizačních složek předloží správci rozpočtu své nároky na příspěvky i výši očekávaných příjmů.	Předpoklady příjmů dávají úředníci na základě daňových prognóz a příjmů předcházejícího roku.
Žádosti neziskových a podobných organizací, které město v jejich činnosti podporuje, podléhají projednání a doporučení rady města – usnesením jsou jejich požadavky předávány správci rozpočtu.	
Příspěvkové organizace předkládají návrhy na opravy a údržbu budov vedoucímu odboru správy majetku, který posoudí oprávněnost požadavků a po úpravě předá tyto informace správci rozpočtu.	Všechny tyto požadavky a předpoklady se soustředí u vedoucí finančního odboru (správce rozpočtu).
Správce rozpočtu připraví první pracovní verzi návrhu rozpočtu na předmětný rok.	
V této fázi jsou všechny návrhy zpracovány do tabulky, nejsou však zohledněny možnosti jednotlivých obcí a tak dochází ke stavu, kdy výdaje obvykle převyšují schopnosti obcí navrhované výdaje finančně vykryt.	

Týniště nad Orlicí	Čierny Balog
PŘÍPRAVA ROZPOČTU	
Správce rozpočtu spolu se starostou a vedoucím odboru správy majetku zredukuje požadavky na rozpočet (podle priorit a naléhavosti) tak, aby výsledný návrh rozpočtu splňoval podmínku rozpočtu vyrovnaného, případně schodkového, který je pokryt zůstatkem finančních prostředků z předchozích let, případně nasmlouvaným úvěrem.	Finanční komise je hlavním orgánem, který má rozhodující slovo. Ta všechny požadavky v předloženém dokumentu posoudí a v návrhu rozpočtu ponechá nebo vyřadí s ohledem na potřeby obce a organizací.
Takto připravený rozpočet projednává finanční výbor, který je seznámen s celkovým vývojem tvorby rozpočtu, jeho připomínky jsou zohledněny.	V případě, že finanční komise nedokáže rozpočet upravit do uznatelné formy respektující právní předpisy, přechází odpovědnost na zastupitelstvo obce.
Posledním krokem v přípravě rozpočtu je konečné projednání návrhu rozpočtu radou města.	
Vyvěšení návrhu rozpočtu na úřední desce (i v elektronické podobě) po dobu minimálně 15 dnů před projednáváním v zastupitelstvu obce.	
VEŘEJNÉ ZASEDÁNÍ ZASTUPITELSTVA	
Navrhovaný rozpočet prezentuje vedoucí finančního odboru, následuje diskuze, projednávají se připomínky.	Hlavní kontrolor obce předkládá zastupitelům k navrhované podobě rozpočtu své stanovisko (povinně). Diskuze poslanců, případné úpravy.
Hlasování zastupitelů, resp. poslanců. Rozpočet je schválen tehdy, odsouhlasí-li jej nadpoloviční většina všech zastupitelů (poslanců).	

Proces přípravy rozpočtu je doménou zastupitelů, kteří jsou zároveň radními. Právě oni jsou těmi, kteří filtrují různé požadavky na podporu z rozpočtu města a na základě jejich doporučení jsou pak tyto nároky zapojeny do návrhu rozpočtu. Druhá skupina zastupitelů v počtu pěti pracuje ve finančním výboru, který posuzuje naléhavost a nutnost připravovaných výdajů.

Jediným orgánem, který je oprávněn finálně návrh rozpočtu projednat, případně zapojit nové požadavky, jiné výdaje z navrženého plánu naopak vyřadit, a tak konečné znění navrhovaného dokumentu upravit, je v obou státech zastupitelstvo. Po odsouhlasení konečné verze návrhu rozpočtu na veřejném zasedání zastupitelstva se tak rozpočet stává závazným dokumentem pro sledované období a znění této písemnosti se mění na „Schválený rozpočet“.

4.2.1 Schválený rozpočet

Od okamžiku, kdy zastupitelé schválí navržený rozpočet, stávají se jednotlivé příjmy a výdaje závaznými.

Závaznými ukazateli se tak na české straně stávají jednotlivé řádky tohoto finančního plánu. Zastupitelé jsou navíc podrobně seznamováni s plánovanými výdaji, v případě dotazů jsou pak poskytnuty informace o podrobnějším účelu použití, např. částka Kč 675 500,00 (viz ukázka dole) je rozkryta tak, že jsou zastupitelé seznámeni s jejím rozdělením na dopravní značení, posypový materiál, opravu určitého místa silnice atp. Text usnesení ze zasedání zastupitelstva musí být ošetřen takovým způsobem, aby nebylo možné o závazcích a pohledávkách města v rozpočtu jakkoli pochybovat. Znění jednotlivých bodů v této listině je tomuto úkolu přizpůsobeno. Usnesení má pak následující text:

- zastupitelstvo obce schvaluje rozpočet v členění – a následuje číselné vyjádření v rozlišení minimálně na příjmy, výdaje a financování,
- zastupitelstvo obce schvaluje závazné ukazatele rozpočtu dle přílohy – tou je schválený rozpočet v tabulkovém provedení, ze kterého je možné vyčíst adresnost jednotlivých plánovaných příjmů a výdajů,

Běžné výdaje		Rozpočet (Kč)
2212	Silnice: údržba, nákup materiálu	675 500,00
2221	Provoz veřejné silniční dopravy: městská hromadná doprava	486 000,00
2310	Kašna	3 000,00
3399	Sbor pro občanské záležitosti	100 000,00
3412	Sportovní hala Dub	54 500,00

Obr. č. 3 Ukázka transparentnosti závazných ukazatelů

(srov. Schválený rozpočet, 2013, s. 5)

- zastupitelstvo obce schvaluje dle svých kompetencí vyhrazených zákonem o obcích poskytnutí dotací, příspěvků, peněžitých a věcných darů dle návrhu rozpočtu na příslušný rok v té výši a těm fyzickým a právnickým osobám, které jsou uvedeny v materiálu „Návrh rozpočtu“ (srov. Usnesení ZM č. 9/2012).

Slovenskému ekvivalentu tohoto dokumentu nejsou předepisovány při jeho schvalování tak přísné formulace – rozpočet se schvaluje jako celek s uvedením příjmů, výdajů a financování, podrobnější definování závazných vztahů není nutné.

4.2.2 Rozpis rozpočtu

Tuto proceduru už je možné nazvat technickou záležitostí, je za ni odpovědný správce rozpočtu. „Po schválení rozpočtu v zastupitelstvu ... se jeho rozpis provádí neprodleně. ... Při rozpisu rozpočtu se rozpočet člení podle podrobné rozpočtové skladby“ (§ 14 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů). Probíhá prakticky stejným způsobem v České republice i ve Slovenské republice. Tímto rozepsáním se veškeré údaje schváleného rozpočtu stanou součástí účetních výkazů.

4.3 Rozpočtový výhled

Výčet všech povinných dokumentů završí rozpočtový výhled. V jeho případě můžeme hovořit o závazném dokumentu, který však nemá tak strohá pravidla pro jeho uznatelnost v mezích zákona jako ostatní dokumenty rozpočtového procesu.

Týniště nad Orlicí	Čierny Balog
OPORA V ZÁKONECH A POVINNOSTI Z NICH VYPLÝVAJÍCÍ	
Ustanovení § 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů	Ustanovení § 9 zákona č. 583/2004 Zb., o rozpočtových pravidlech územnej samosprávy
„Rozpočtový výhled je pomocným nástrojem ... pro střednědobé finanční plánování... Sestavuje se na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet. ... obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobých závazcích a pohledávkách.“	„Viacročný rozpočet je strednodobý ekonomický nástroj finančnej politiky obce, ... v ktorom sú vyjadrené zámery rozvoja územia ... na tri rozpočtové roky... Viacročný rozpočet sa zostavuje v rovnakom členení, v akom sa zostavuje rozpočet obce ... Príjmy a výdavky rozpočtov uvedených v odseku 1 (na roky následující po příslušném rozpočtovém roce) nie sú závazné.“

Z uvedených citací můžeme odvodit, že sestavení rozpočtového výhledu je sice povinností, ale není pro dotčené veřejnoprávní subjekty závazné, vyjma údajů týkajících se nasmlouvaných úvěrů a z nich plynoucími závazky k jejich splacení. Tento dokument podléhá schválení v zastupitelstvu, ale již nemusí být vyvěšován na úřední desce.

5 HOSPODAŘENÍ VYBRANÝCH OBCÍ

V textu této kapitoly se opět pokusím porovnat postupy obou obcí v průběhu probíhajícího rozpočtového roku.

5.1 Rozpočtové změny

Schválený rozpočet je nutné považovat za základní a závazný dokument, který určuje, jak s plánovanými příjmy obec naloží. Mohou nastat situace, při kterých se schválené záměry stanou nerealizovatelnými, příjmy nejsou v takové výši, jak se předpokládalo, skutečná cena např. na opravu silnice je odlišná od odhadované – té, která byla zapracována do rozpočtu – a výčtem možných alternativ bych mohla pokračovat. Rozpočet je „živým“ nástrojem obce, a proto je možné jej v průběhu roku upravovat. Tyto úpravy jsou označovány termínem rozpočtové změny a realizují se formou rozpočtových opatření. Ta mají opět, stejně jako proces schvalování rozpočtu, své dané zákonitosti a postupy. V následujícím souhrnu seznámím s postupy obou obcí.

Týniště nad Orlicí	Čierny Balog
ROZPOČTOVÁ OPATŘENÍ	
Ustanovení § 16 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů	Ustanovení § 14 zákona č. 583/2004 Zb., o rozpočtových pravidlech územnej samosprávy
Rozpočtová opatření schvaluje rada města v rozsahu, ve kterém jí zmocnilo zastupitelstvo; v ostatních případech změny v rozpočtu schvaluje výhradně zastupitelstvo.	Úpravy rozpočtu provádí starosta obce, rozsah oprávnění určuje zastupitelstvo, ostatní změny jsou v pravomoci výlučně zastupitelstva.
Rozpočtová opatření pro jednání orgánů města připravuje správce rozpočtu na návrh správců rozpočtových prostředků (tj. starosty, tajemníka, resp. prednosta, vedoucích odborů, organizačních složek)	
Rozpočtová opatření podléhají přísné evidenci, která je vedena podle časové posloupnosti.	<i>„Obec ... vede operatívnu evidenciu o všetkých rozpočtových opatreniach vykonaných v priebehu rozpočtového roka.“</i>

5.3 Kontrola hospodaření

Účelem kontroly hospodaření je zjistit skutečnou situaci v plnění příjmů a čerpání výdajů v průběhu roku. K tomuto účelu správce rozpočtu zpracuje pro členy rady, finančního výboru a zastupitele dokument – „hospodaření obce“, který je v tabulkovém provedení, a v souhrnu kopíruje účetní výkaz. Tato písemnost obsahuje shodné informace jako výkaz, ale je vyhotovena v členění a jazyce reflektujícím potřeby těchto orgánů města (obce).

(údaje v Kč)

Běžné výdaje		Rozpočet	Upravený rozpočet	Skutečnost k 31.12.	% UR
2212	Silnice: údržba, nákup materiálu	950 000,00	950 000,00	920 103,00	96,85
2219	Ostatní záležitosti pozemních komunikací	993 000,00	981 000,00	839 763,40	85,60
2219	projektové dokumentace a přípravné práce na opravy Tyršova náměstí	0,00	112 000,00	107 000,00	95,54
2219	oprava chodníků + plochy okolo ZŠ	0,00	2 000 000,00	1 804 232,90	90,21
2219	oprava chodníků na Mírovém náměstí	0,00	1 000 000,00	934 154,47	93,42
2221	Provoz veřejné silniční dopravy: městská hromadná doprava	586 000,00	586 000,00	442 547,00	75,52
2221	Rašovice - oprava autobusové zastávky	0,00	50 000,00	49 980,00	99,96
2310	Kašna (údržba)	3 000,00	3 000,00	2 398,00	79,93
2321	Čištění a oprava dešťových kanalizací	50 000,00	50 000,00	15 864,00	31,73
3399	Sbor pro občanské záležitosti	120 000,00	120 000,00	91 776,00	76,48
3412	Sportovní hala Dub: opravy a údržba objektu	130 000,00	230 000,00	203 083,60	88,30
3419	Tělovýchovná činnost: Juráška	25 000,00	35 000,00	29 851,00	85,29

Obr. č. 4 Ukázka části dokumentu „hospodaření obce“

(srov. Hospodaření města k 31.12.2012, 2013, s. 5)

V Týništi nad Orlicí i v Čiernom Balogu je tato kontrola prováděna minimálně ve čtvrtletních intervalech, pro finanční výbor a zastupitele, resp. poslance má funkci informativní, neschvaluje se.

Jinou důležitostí těmto údajům musí přiznávat odpovědní úředníci – správce rozpočtu a jednotliví správci rozpočtových prostředků. Kontrolou hospodaření k určitému datu získávají přehled, v jaké vývojové fázi se plánovaný objem prostředků nachází, mohou tak korigovat případné rozdíly a požadovat včasnou úpravu rozpočtu.

5.4 Závěrečný účet

Finálním dokumentem, který rekapituluje celý rozpočtový rok a ve kterém jsou údaje o ročním hospodaření souhrnně zpracovány, je závěrečný účet. Stejně jako kontrola hospodaření, tak i závěrečný účet musí v obou zemích projít obdobným procesem, ať už se jedná o povinnost předkládání, projednávání v orgánech města, resp. obce, zveřejňování na úřední desce či dodržení termínu pro jeho schválení.

Závěrečný účet musí být v obou případech schválen do 30. června následujícího roku. Schválením tohoto dokumentu na veřejném zasedání zastupitelstva je tak hospodaření projednávaného roku v obou obcích definitivně uzavřeno. Na české straně však došlo opět k nárůstu administrativy – Ministerstvo financí nově nařídilo obcím schvalovat ještě účetní závěrku.

V čem se závěrečný účet liší? Je to jeho obsah, viz další podkapitola.

5.4.1 Obsah závěrečného účtu města Týniště nad Orlicí

Závěrečný účet musí povinně obsahovat:

- údaje o plnění příjmů a výdajů v plném členění dle rozpočtové skladby,
- přehled o běžných účtech, účelových fondech, cizích zdrojích,
- přehled o majetku města, podkladem je inventarizace,
- přehled o hospodaření všech příspěvkových organizací zřizovaných městem,
- vyúčtování finančních vztahů ke státnímu rozpočtu a ostatním rozpočtům veřejné úrovně,
- přehled o poskytnutých příspěvcích z rozpočtu města,
- závěr zprávy o přezkoumání hospodaření města (srov. § 17 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů),
- přílohami jsou kompletní sada účetních výkazů a plné znění „Zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření města Týniště nad Orlicí Krajským úřadem Královéhradeckého kraje“ (pozn. zákon umožňuje přezkoumání hospodaření auditorskou firmou – Týniště nad Orlicí tuto možnost nevyužívá z pragmatického důvodu, přezkoumání Krajským úřadem Královéhradeckého kraje je „zdarma“).

5.4.2 Obsah závěrečného účtu obce Čierny Balog

Ustanovení § 16 odst. 5 zákona č. 583/2004 Zb., o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, v platném znění vymezuje pouze povinnost zveřejnit v závěrečném účtu údaje o plnění rozpočtu v členění na běžné příjmy a výdaje, kapitálové příjmy a výdaje a finanční operace, bilanci aktiv a pasiv, přehled o vývoji dluhu, údaje o hospodaření příspěvkových organizací, případné údaje o poskytnutých zárukách a údaje o nákladech a výnosech v podnikatelské činnosti. Veškeré tyto informace mohou být předloženy v souhrnu, bez podrobného členění a komentáře.

6 VZDĚLÁVÁNÍ ZASTUPITELŮ

V teoretické části mé práce jsem prezentovala skutečnost, že zastupitelé v obou zemích nemají ze zákona žádnou povinnost se vzdělávat, přestože oblast, o které rozhodují, je z pohledu právních norem značně komplikovaná a dalšími novelami a reformami se stává nepřehlednou. Jak je tomu ve skutečnosti v obou zemích, resp. v Týništi nad Orlicí a v Čiernom Balogu, to je předmětem následujících řádků.

6.1 Česká republika

V říjnu 2010 se konaly zatím poslední volby do zastupitelstev obcí na celém území České republiky. Vznikla nová zastupitelstva, která jsou tvořena celkem 62 178 zastupiteli (srov. <http://www.volby.cz/pls/kv2010/kv63?xjazyk=CZ&xid=1>).

„Svaz měst a obcí České republiky je celostátní, dobrovolnou, nepolitickou a nevládní organizací, založenou jako zájmové sdružení právnických osob. Členy Svazu jsou obce a města“ (<http://www.smocr.cz/cz/svaz-mest-a-obci-cr/kdo-jsme/kdo-jsme.aspx>). V současné době sdružuje 2 494 obcí se 7,9 mil. obyvatel, což představuje 75 % z celkového počtu obyvatelstva, je partnerem politické i vládní reprezentace a vyvíjí snahy směřující k řešení obecných problémů samosprávy (srov. [http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/D00034E6FE/\\$File/130212003.pdf](http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/D00034E6FE/$File/130212003.pdf)).

Mezi neopomenutelné aktivity patří i snaha o vzdělávání zastupitelů. Na webovém portálu, v sekci „naše projekty“, je záložka „vzdělaný zastupitel“, kde jsou nabízeny různé služby od vzdělávacích seminářů, e-learningových kurzů, poskytnutí plochy pro sdílení zkušeností a příkladů z praxe až po právní poradnu (srov. <http://www.smocr.cz/cz/nase-projekty/vzdelany-zastupitel/default.aspx>). Akce nabízené pro zastupitele jsou v nejvyšší možné míře přizpůsobovány jejich specifickému postavení, tzn., že problematika fungování obcí není koncipována odborně a do hloubky, ale s cílem seznámit je s jejich pravomocemi, kompetencemi, ale i povinnostmi. Variabilita je možná i ve výběru nabízených témat (srov. <http://www.vzdelanyzastupitel.cz/vzdelavaci-seminare/vzdelavaci-seminare.aspx>).

6.1.1 Vzdělávací semináře Svazu měst a obcí

Vzdělávací kurzy, které Svaz měst a obcí organizuje přímo v domovských obcích objednatelů s cílem proškolit celé zastupitelstvo, jsou organizovány od března roku 2011. Za dva roky existence těchto seminářů se k jejich absolvování přihlásilo pouhých 2 450 zastupitelů, přičemž zastupitelů je v České republice celkem 62 178.



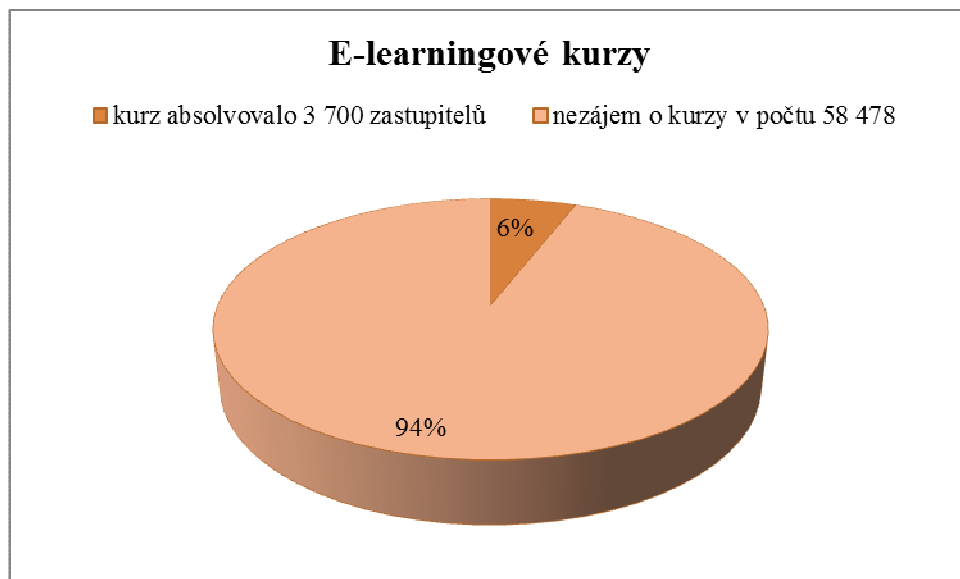
Graf č. 1 Zastupitelé a vzdělávací semináře

6.1.2 E-learningový kurz Svazu města a obcí

Tato forma vzdělávání respektuje potřeby neuvolněných zastupitelů s ohledem na jejich hlavní pracovní vytížení. Tento kurz je dvojúrovňový – je možné jej studovat v základním nebo pokročilém modulu a po jeho absolvování získá každý účastník certifikát o jeho úspěšném ukončení. Přesto je zájem zastupitelů, s ohledem na jejich celkový počet, minimální. Kurzy v obou stupních jsou provozovány od května 2011 a zapojilo se do nich zhruba 3 700 zastupitelů, certifikátů v základním nebo pokročilém modulu bylo vydáno 4 600.

Svaz měst a obcí k problematice vzdělanosti zastupitelů přistupuje s velkou zodpovědností a z nabízených témat je patrné, že postihují všechny oblasti, se kterými se zastupitelé při své práci setkávají. Rozpočtu a financím je věnována patřičná pozornost, zpracování tohoto tématu je provedeno přijatelnou

a srozumitelnou formou (srov. <http://www.vzdelanyzastupitel.cz/elearning/uvod/uvod.aspx>).



Graf č. 2 Zastupitelé a e-learningové kurzy

Svaz měst a obcí (i za polovinou volebního období) ve svých aktivitách nepolevuje. Informačně poradenské centrum e-mailem s datem 10. prosince 2012 prostřednictvím starostů opakovaně oslovilo zastupitele s nabídkou služeb projektu Vzdelaný zastupitel. Ale jak říká místostarosta Strakonice „někdy je jednodušší rozpohybovat sochy než lidi“.

6.1.3 Právní poradna Svazu měst a obcí

Další z možností, která je pro zastupitele připravena, je právní poradna, kterou je možné po zaregistrování zastupitelem bezplatně využívat. Telefonicky i písemně mohou zastupitelé využívat služeb právníků v oblastech souvisejících s chodem obce. Tato služba byla spuštěna v květnu 2011 a bylo zodpovězeno na 22 754 dotazů (srov. <http://www.vzdelanyzastupitel.cz/pravni-poradna/.aspx>).

Veškeré statistické údaje o zapojení zastupitelů do daných projektů byly získány díky vstřícnosti projektové koordinátorky Svazu měst a obcí.

6.2 Aktivity zastupitelů v Týništi nad Orlicí

Nestává se, aby při volbách pro jednotlivá volební období docházelo k absolutní výměně všech zastupitelů a nové zastupitelstvo bylo sestaveno z naprosto nezkušených osobností. Zkušenější kolegové tak své profesně mladší kolegy s problematikou obvykle postupně seznamují bez ohledu na míru spolehlivosti takto předávaných informací.

V roce 2010 vydal Svaz měst a obcí pro zvolené zastupitele „Příručku pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010“, která komplexně mapuje oblast, se kterou se budou v následujícím období potýkat. Toto dílo by opravdu mohlo být zastupitelům v jejich práci vodítkem, lze v něm např. nalézt i návod pro orientaci v různých právních předpisech, problematiku sestavování rozpočtu, jakými možnostmi obec disponuje např. v oblasti, která se týká zajištění veřejného pořádku a mnoho dalších. Ano mohla by, ale po rozhovorech, které jsem s našimi zastupiteli na toto téma vedla, mohu spíše konstatovat, že většina z nich zaznamenala, že „nějakou“ knížku obdrželi. Na mou prosbu, zda by bylo možné mi ji zapůjčit, část z nich ani netušila, zda ji ještě vůbec někde má.

Bohužel, ani jeden ze zástupců našeho města nevyužil žádnou z možností nabízených Svazem měst a obcí prezentovaných na webovém portálu.

6.3 Slovenská republika

Stejně jako u nás, tak i ve Slovenské republice můžeme naleznout Združenie miest a obcí Slovenska. Název shodný, ale v činnostech slovenské varianty této organizace chybí nabídka na průběžné vzdělávání zastupitelů. Nelze však konstatovat, že zde není snaha o pomoc zastupitelům, ale je vymezena jednorázovou aktivitou. Tou je vydání příručky pro volené představitele měst a obcí a pro zaměstnance jejich úřadů, která nese název „Dobrý deň, samospráva!“. Provedení této knížky je srozumitelné, pomáhající a účel, ke kterému byla vydána, naprosto splňující.

6.4 Aktivity zastupitelů v Čiernom Balogu

Měla jsem možnost osobně se setkat s několika poslanci naší spřátelené obce a musím konstatovat, že určitý přehled bylo možné v našich diskuzích vysledovat. Ale větší mírou byly tyto znalosti dány potřebou orientovat se v určité vymezené oblasti, která se jednotlivých poslanců s ohledem na jejich další funkce v komisích těsněji dotýkala.

Výstupem praktické části je porovnání rozpočtového procesu a hospodaření, úloha zastupitelů a úroveň jejich vzdělanosti ve sledovaných oblastech a obcích.

Rozpočtové provizorium, úvodní krok zahajovaného roku, je využíváno městem Týniště nad Orlicí. Čierny Balog tento mezičlánek mezi starým a novým rokem nepreferuje. Naopak postupy dodržované ve fázi přípravy, sestavování a schvalování rozpočtu jsou až na jednu výjimku porovnatelné. Na české straně figuruje rada města, na slovenské naopak hlavní kontrolor. Rozhodujícím pojítkem je výlučná pravomoc zastupitelstev při schvalování rozpočtu a to cestou veřejného zasedání zastupitelstva a schválením nadpoloviční většinou všech zastupitelů, resp. poslanců.

Vývoj hospodaření obou subjektů v průběhu roku nezaznamenává dramatických rozdílů. Zde můžeme spatřovat „přísnější parametry“ na české straně. Při změnách rozpočtu nelze tyto provádět zpětně (tzn. nejdříve vydat peníze a následně výdaj schválit) bez rizika značných sankcí ze strany kontrolních orgánů, kdežto u slovenských kolegů je tato možnost při logickém zdůvodnění tolerována. Diskriminace na české straně pokračuje i při sestavování závěrečného účtu - povinnosti jsou regulovány do posledního detailu. Je až s podivem, jaké nesmysly musí územní samosprávné celky dodržovat. Už nestačí schvalovat závěrečný účet, jehož součástí jsou mj. podrobné výkazy, zpráva o přezkoumání hospodaření atd., ale od roku 2012 nařídilo Ministerstvo financí ještě další schvalovací proces – tentokrát je to účetní závěrka – jinak řečeno zmíněné podrobné výkazy, které jsou povinnou součástí závěrečného účtu.

Úloha zastupitelů a jejich důležitost je nepopiratelná, zodpovědnost obrovská. Vzdělání v oblastech souvisejících s výkonem jejich funkce dobrovolné. Znat možné následky v důsledku svých rozhodnutí, to by mělo být základem odborného vědění

každého zastupitele. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v platném znění, řeší v § 329 zneužití pravomoci úřední osoby, kde se sazby odnětí svobody pohybují v rozmezí 3 – 10 let, resp. 5 – 12 let. Dalším použitelným ustanovením v případě neznalostí problematiky, ve které zastupitel rozhoduje, může být § 330 maření úkolu úřední osoby z nedbalosti a mohla bych pokračovat. Při debatách s našimi zastupiteli, kdy jsem zjišťovala míru uvědomování si možných důsledků za možná chybná rozhodnutí, zastupitele napadla jenom varianta následků, a to pro město, podobná vzorci „chybné rozhodnutí = město má smůlu a zbytečně utratí velký balík peněz“. Pouze dva zastupitelé náznakem připustili, že asi určité riziko i pro ně samotné by mohlo hrozit. Ale tuto možnost nepovažovali za reálnou. Vždyť kdo by se o jejich chyby zajímal a koneckonců, nejsou v tom sami, je jich 17. Na moji připomínku, že ačkoliv variantu rizika popírají, přesto zde stále platí pravidlo „Neznalost zákona neomlouvá“, bylo reagováno způsobem: „Od toho máme úředníky a Ti nám musí být zárukou legálnosti našeho rozhodnutí.“

Co dodat, je to znepokojující stav. Patrně kdyby neexistovaly možnosti, které nabízí Svaz měst a obcí, snažila bych se jejich postoj chápat, ale nejde to. Pro mě samotnou je alarmujícím zjištěním, že do vzdělávání je zapojeno tak mizivé procento lidí, kteří dobrovolně do politiky vstoupili, ale bez snahy se v daném „oboru“ vzdělávat. A to, že v našem městě není zodpovědný jediný z nich, to mě s ohledem na celorepublikový průměr nepřekvapuje.

ZÁVĚR

Územním samosprávným celkům byla přiznána samospráva. Už jenom slovo samospráva ve mně vyvolává představu, že si jednotlivé obce, zjednodušeně řečeno, mohou na svém území hospodařit a se svým majetkem nakládat podle svých svobodných rozhodnutí a způsobem, který si samy zvolí.

Cílem mé práce byla snaha srozumitelným způsobem analyzovat oblast, která je pro tyto subjekty určující – přípravu a průběh rozpočtového procesu a hospodaření. Mým úmyslem bylo zmapovat omezení, která jsou direktivně zákonodárnymi orgány na obce přenášena a doprovázejí proces finančního plánování a jeho realizaci. V tomto ohledu mám na mysli všechny termínově dané povinnosti, taxativně vymezené postupy, kontroly nadřízených orgánů a při sebemenším porušení extrémního množství všech zákonů, nařízení, vyhlášek a pokynů hrozící sankce za porušení rozpočtové kázně.

Dobře si pamatuji ještě období, kdy Česká republika a Slovenská republika nebyly samostatnými státy, ale vše, včetně legislativy, jim bylo společné. Proto se předmětem mého zájmu staly i rozdílnosti, ke kterým od roku 1993 došlo v těchto nově vytvořených státech, s omezením na sledovanou oblast. Můj výběr se redukoval na město, se kterým jsem profesně spjata a obec na Slovensku, ke které mě poutá přátelství s tamními obyvateli - kolegy.

Součástí průzkumu bylo i studium úlohy zastupitelů, resp. poslanců. Zajímaly mě jejich možnosti vzdělávání se v oboru, který jim byl „přidělen“ zvolením do vrcholného orgánu obce a na druhé straně vůle a chuť tento potenciál využít.

Shrnu-li své poznatky, nemohu se zbavit dojmu, že „právo na samosprávu“ vymezené obcím samotnou Ústavou, se postupem let a zejména nepochopitelným produkováním mnohdy chaotických právních předpisů, v leckterých ohledech potírá. Raketový nástup omezujících předpisů zaznamenávám od roku 2008. Kromě spousty nových, zatěžujících a mnohdy nesmyslných povinností, které jsou na obce kladeny, se jedná o riziko v oblasti právě finančního hospodaření. Nebezpečnými se z mého pohledu stávají takové zákonné normy, které obcím nařizují určité povinnosti, jejichž vyústěním je další finanční zatížení „samosprávných subjektů“. To by následně mohlo vyústit v takový nedostatek finančních prostředků pro obec, že by nebyla

schopna se o své území z vlastních zdrojů postarat. Jedním z příkladů může být povinná registrace a následné plátcovství daně z přidané hodnoty, která postihla všechna města střední velikosti a větší. V případě, že by byl zákon postaven na stejných pravidlech, která platí pro podnikatelské subjekty na našem území, mohla by tato procedura přinést do rozpočtu i nějaké finanční prostředky. „Vtip“ je však v tom, že města mají pro placení této daně specifická pravidla, která neumožňují, aby si na státu nárokovala odpočty na daních, protože v činnostech, které obec koná ve „veřejném zájmu“, tato norma neplatí. A jak už to tak bývá, obce většinu svých aktivit soustředí do oblastí takto začarovaných – oprava komunikací, oprava budovy školy, údržba zeleně atp. – to jsou právě akce veřejného zájmu. Reformou a novinek podobného druhu bych mohla jmenovat několik. Za všechny zmíním poslední – všechny obce, bez ohledu na velikost, si musely na příkaz Ministerstva financí zřídit účet u České národní banky. Účet, který nemá režim běžného účtu, ale účtu, který je zřízen pouze pro potřeby příjmu státních dotací. Jiné dispoziční právo obce s tímto svým novým účtem nemají. Pobočky České národní banky se navíc nachází pouze v sedmi městech na území republiky a komplikace spojené se zabezpečením transferů finančních prostředků z těchto účtů celou záležitost pro obce jenom prodražují.

S popisovanými změnami souvisí i hodnocení poslední části práce věnované vzdělanosti zastupitelů. Nehodlám na tomto místě zastupitele obhajovat, ale něco je špatně v celém právním systému České republiky. Ano, přála bych si, aby územní samosprávy byly těmi kompetentními a vzdělanými. Ale jak by to vypadalo, kdyby oni, pěšáci na nižším stupni, byli perfektně orientováni v právních předpisech, které na ně chrlí zákonodárci, kteří vzdělání být nemusí a zřejmě ani nikdy nebudou. Vždyť stále platí *„Politika je jedinou profesí na světě, pro kterou nepotřebujete žádnou kvalifikaci“* (<http://azcitaty.cz/citaty-o-politice/2/#ixzz2P0rz3Xn0>).

Kdybych měla tu moc, informace, které jsem získala při zpracování své práce, bych využila jako argument pro nastartování nové reformy územní samosprávy, ale obráceným směrem. Směrem, který by zjednodušil, zefektivnil a vrátil do normálních kolejí život samospráv. Nereálné. Druhá varianta – povinné vzdělání pro zákonodárce a základní povinné proškolení volených zastupitelů.

SEZNAM ZDROJŮ

Literatura

HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ et al. *Veřejné finance*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.

KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice*. Praha: Leges, s. r. o., 2012. 240 s. ISBN 978-80-87576-28-1.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 392 s. ISBN 978-80-7357-561-8.

OBEC ČIERNY BALOG. *Vydrovská dolina*. Obec Čierny Balog, 4 s.

PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků a jeho přezkum*. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2008. 97 s. ISBN 978-80-86976-13-6.

PROCHÁZKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů – teorie a praxe*. 2. vyd. Praha: Grada, 2009. 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.

SCHNEIDEROVÁ, Ivana. *Rozpočtová skladba v roce 2010. Rozpočet a účetnictví státu*. Nakladatelství Acha obec účtuje, 2010. 238 s. ISBN 978-80-254-5608-8.

SCHNEIDEROVÁ, Ivana. *Rozpočtová skladba v roce 2012*. Nakladatelství Acha obec účtuje, 2012. 253 s. ISBN 978-80-260-1010-4.

SVAZ MĚST A OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY (kolektiv autorů). *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*. Praha: Svaz měst a obcí, 2010. 184 s. ISBN 978-80-254-8660-3.

TURISTICKO-INFORMAČNÁ KANCELÁRIA V BREZNE. *Od prameňa Hrona*. Brezno: Mesto Brezno, 68 s. ISBN 978-80-969883-4-1.

ZDRUŽENIE MIEST A OBCÍ SLOVENSKA (kolektiv autorů). *Dobrý deň, samospráva! 2010 – 2014*. Bratislava: Zdrúženie miest a obcí Slovenska, 2011. 128 s. ISBN 978-80-970623-7-8.

Právní předpisy dostupné ze systému ASPI

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků

Zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zákon č. 583/2004 Zb., o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Internetové zdroje

CENTRUM EVROPSKÉHO PROJEKTOVÁNÍ, Hradec Králové. *Strategický plán rozvoje města Týniště nad Orlicí, Profil města*. [online] © 2007, oficiální internetové stránky MÚ Týniště nad Orlicí [cit. 2012-11-06]. Dostupné z: <http://www.tyniste.cz/files/1190297776-analyza_tyniste_12.9.pdf>.

CITÁTY. *Citáty o politice. Osho*. [online] © 2009 - 2011 [cit. 2013-04-04]. Dostupné z: <<http://azcitaty.cz/citaty-o-politice/2/#ixzz2P0rz3Xn0>>.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. Databáze demografických údajů za obce ČR: Územní změny, počty obyvatel, narození, zemřelí, stěhování (1971 – 2011). [online] © Český statistický úřad, 2012 [cit. 2012-11-04]. Dostupné z: <http://www.czso.cz/cz/obce_d/index.htm>.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. Demografická ročenka správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem (2001 – 2010): Tab. 7.18. Týniště nad Orlicí – 52082. [online] © Český statistický úřad, 2012 [cit. 2012-11-04]. Dostupné z: <[http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/4800438E49/\\$File/403711210.pdf](http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/t/4800438E49/$File/403711210.pdf)>.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. Volby do zastupitelstev obcí 15.10. – 16.10.2010: *Výsledky voleb za území – výběr územních celků*. [online] © 2010 [cit. 2013-03-29]. Dostupné z: <<http://www.volby.cz/pls/kv2010/kv63?xjazyk=CZ&xid=1>>.

ČIERNY BALOG. Oficiálne stránky obce Čierny Balog Obecny úrad: *Organizačná štruktúra Obecného úradu v Čiernom Balogu*. [online] [cit. 2012-12-28]. Dostupné z: <<http://www.ciernybalog.sk/obecny-urad.phtml?id3=35075>>.

ČIERNY BALOG. Oficiálne stránky obce Čierny Balog: *Hlavný kontrolór obce*. [online] [cit. 2013-03-23]. Dostupné z: <<http://www.ciernybalog.sk/hlavny-kontrolor-obce.phtml?id3=35074>>.

ČIERNY BALOG. Oficiálne stránky obce Čierny Balog: *Komise pri OZ*. [online] [cit. 2013-03-23]. Dostupné z: <<http://www.ciernybalog.sk/komisie-pri-oz.phtml?id3=35076>>.

ČIERNY BALOG. Oficiálne stránky obce Čierny Balog: *Materské školy*. [online] [cit. 2013-03-23]. Dostupné z: <<http://www.ciernybalog.sk/materske-skoly.phtml?id3=35104>>.

ČIERNY BALOG. Oficiálne stránky obce Čierny Balog: *Obecný úrad*. [online] [cit. 2013-03-23]. Dostupné z: <<http://www.ciernybalog.sk/obecny-urad.phtml?id3=35078>>.

ČIERNY BALOG. Oficiálne stránky obce Čierny Balog: *Zahorka – príspevková organizácia*. [online] [cit. 2013-03-23]. Dostupné z: <<http://www.ciernybalog.sk/zahorka-prispevkova-organizacia.phtml?id3=35108>>.

ČIERNY BALOG. Oficiálne stránky obce Čierny Balog: *Základná škola*. [online] [cit. 2013-03-23]. Dostupné z: <<http://www.ciernybalog.sk/zakladna-skola.phtml?id3=3510>>.

ČIERNY BALOG. Oficiálne stránky obce Čierny Balog: *Sprievodny text k videu o obci a titulky*. [online] [cit. 2012-11-06]. Dostupné z: <http://www.ciernybalog.sk/historia.phtml?id_menu=42386>.

KOVÁČIK, Milan. *História obce Čierny Balog*. [online] © 2007 [cit. 2012-11-06], oficiálne internetové stránky Čierny Balog [cit. 2012-11-06]. Dostupné z: <<http://www.ciernybalog.sk/historia.phtml?id3=35064>>.

MĚSTSKÝ ÚŘAD TÝNIŠTĚ NAD ORLICÍ. Oficiální internetové stránky MÚ Týniště nad Orlicí: *Organizační struktura*. [online] © 2007 Týniště nad Orlicí [cit. 2013-03-24]. Dostupné z: <<http://www.tyniste.cz/?page=organizacni-struktura-mu>>.

SVAZ MĚST A OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Členská základna*. [online] © 2013 [cit. 2012-10-03]. Dostupné z: <[http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/D00034E6FE/\\$File/130212003.pdf](http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/t/D00034E6FE/$File/130212003.pdf)>.

SVAZ MĚST A OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Kdo jsme*. [online] © 2013 [cit. 2012-05-21]. Dostupné z: <<http://www.smocr.cz/cz/svaz-mest-a-obci-cr/kdo-jsme/kdo-jsme.aspx>>.

SVAZ MĚST A OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Vzdělaný zastupitel*. [online] © 2013 [cit. 2013-03-29]. Dostupné z: <<http://www.smocr.cz/cz/nase-projekty/vzdelany-zastupitel/default.aspx>>.

SVAZ MĚST A OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Vzdělaný zastupitel*. [online] © 2013 [cit. 2013-03-29]. Dostupné z: <<http://www.vzdelanyzastupitel.cz/elearning/uvod/uvod.aspx>>.

SVAZ MĚST A OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Vzdělaný zastupitel*. [online] © 2013 [cit. 2013-03-29]. Dostupné z: <<http://www.vzdelanyzastupitel.cz/pravni-poradna.aspx>>.

SVAZ MĚST A OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Vzdělávací semináře*. [online] © 2013 [cit. 2013-03-29]. Dostupné z: <<http://www.vzdelanyzastupitel.cz/vzdelavaci-seminare/vzdelavaci-seminare.aspx>>.

TÝNIŠTĚ NAD ORLICÍ. Oficiální internetová prezentace města Týniště nad Orlicí: *Historie a současnost města Týniště nad Orlicí*. [online] © 2007 Týniště nad Orlicí [cit. 2012-11-04]. Dostupné z: <<http://www.tyniste.cz/?page=historie-a-soucasnost-mesta-tyniste-nad-orlici>>.

TÝNIŠTĚ NAD ORLICÍ. Oficiální internetové stránky MÚ Týniště nad Orlicí: *Organizační struktura MÚ*. [online] © 2007 Týniště nad Orlicí [cit. 2012-12-28]. Dostupné z: <<http://www.tyniste.cz/?page=organizacni-struktura-mu>>.

VEŘEJNÁ SPRÁVA. Blogspot: *Institucionální a organizační struktury veřejné správy. Pojem veřejné služby*. [online] [cit. 2012-12-27]. Dostupné z: <http://verejna-sprava.blogspot.cz/2011/05/11-institucionalni-organizacni_04.html>.

Interní dokumenty

Hospodaření města k 31.12.2012

Rozpočtové provizorium na rok 2013

Schválený rozpočet na rok 2013

Směrnice Města Týniště nad Orlicí: Rozpočet

Směrnice Obce Čierny Balog: Zásady rozpočtového procesu

Usnesení RM č. 1/2010

Usnesení ZM č. 9/2012

ANOTACE

Jméno a příjmení:	Ivana Oubrechtová
Katedra:	Ústav pedagogiky a sociálních studií
Vedoucí práce:	PhDr. Helena Skarupská, Ph.D.
Rok obhajoby:	2013

Název práce:	Rozpočtový proces a hospodaření vybraných obcí s ohledem na vzdělávání zastupitelů.
Název v angličtině:	The budgeting process and economy of selected municipalities with regard to the education of elected representatives.
Anotace práce:	Bakalářská práce popisuje problematiku zabývající se rozpočtovým procesem a hospodařením dvou obcí, české a slovenské, ve vztahu k povinnostem daným legislativou a informuje o tom, jak tato procedura probíhá ve skutečnosti. Zaměřuje se také na oblast vzdělávání zastupitelů, jaké mají možnosti a v jakém rozsahu jich využívají.
Klíčová slova:	Obec, zastupitelé, rada, starosta, úředníci, rozpočet, rozpočtové provizorium, rozpočtový výhled, rozpočtové změny, hospodaření, závěrečný účet, vzdělávání.
Anotace v angličtině:	The thesis describes the area of budgeting process and the economy of two municipalities, one in the Czech Republic and one in Slovakia, in relation to the obligations prescribed by the valid legislation, while it also informs about the process in reality. The thesis focuses on the education of elected representatives as well, exploring their possibilities and the extend, to which these possibilities are exploited.
Klíčová slova v angličtině:	Municipality, representatives, council, mayor, officials, budget, interim budget, budgetary outlook, budgetary changes, economy, closing account, education.
Přílohy vázané v práci:	Nejsou součástí práce.
Rozsah práce:	63 stran
Jazyk práce:	český jazyk