



## Problematika zadlužené územní samosprávy v ČR a vybraných zemích EU



Srovnávací studie č. 5.377  
únor 2018  
autor: Daša Smetanková

### SROVNÁVACÍ STUDIE

#### Obsah:

ÚVOD A ZÁKLADNÍ ZJIŠTĚNÍ.....	4
ESTONSKO.....	6
REFORMA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY .....	6
ŘEŠENÍ ZADLUŽENOSTI OBCÍ .....	6
FINSKO .....	6
ŘEŠENÍ ZADLUŽENOSTI OBCÍ .....	7
FRANCIE .....	8
ŘEŠENÍ ZADLUŽENOSTI OBCÍ .....	8
LOTYŠSKO.....	8
ŘEŠENÍ FINANČNÍCH PROBLÉMŮ OBCÍ – PROCES FINANČNÍ STABILIZACE MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY .....	9
MAĎARSKO .....	9
ZÁKON O ÚPADKU OBCÍ .....	9
<i>Insolvenční řízení vůči obci:..</i>	10
DLUHOVÁ KRIZE ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY V MAĎARSKU A JEJÍ AD HOC ŘEŠENÍ .....	10
NĚMECKO .....	11
POLSKO .....	12
PŘÍPAD PŘEDLUŽENÉ OBCE OSTROWICE.....	13
PREVENCE ZADLUŽENÍ OBCÍ .....	13
RAKOUSKO .....	13
PŘÍPAD KORUTAN.....	14
SLOVENSKO.....	15
OZDRAVNÝ REŽIM A NUCENÁ SPRÁVA	15
ŠVÉDSKO .....	16
ŘEŠENÍ FINANČNÍCH PROBLÉMŮ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY .....	17

<b>AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:</b>	<b>EDICE: STUDIE</b>
Název: Problematika zadlužené územní samosprávy v ČR a vybraných zemích EU	Typ edice: online, ISSN 2533-4131
Autoři: Smetanková, D.	URL: <a href="http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1">http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1</a>
Číslo: Srovnávací studie č. 5.377	První vydání edice: červenec 1991
Datum: únor 2018	Frekvence vydání edice: nepravidelná
Klíčová slova:	Zaměření: srovnávací a analytické studie zpracované pro členy Parlamentu České republiky
Obec; územní samospráva; dluhy; insolvence; exekuce; předlužené obce; konkurz; bankrot; úpadek; finanční pomoc; restrukturalizace; slučování obcí	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

**PARLAMENTNÍ INSTITUT** plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	<b>STUDIE</b> Srovnávací studie Analytické studie	<b>ODPOVĚDI NA DOTAZ</b> Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	<b>VYBRANÁ TÉMATA</b> Studie zpracované k aktuálním problematikám	<b>MONITORING</b> Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	<b>MIGRACE</b> Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	<b>PŘEHLED SZBP</b> Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	<b>EUROZÓNA+</b> Přehled ekonomických událostí v EU	<b>PODKLADY</b> pro zahraničně politická jednání	<b>PŘEDNÁŠKY</b> pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	<b>STANOVISKA</b> kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	<b>KONZULTACE</b> k předkládaným vládním návrhům zákonů	<b>DOKUMENTY EU</b> Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	<b>ZPRÁVY</b> Aktuální agenda v Bruselu	<b>PODKLADY</b> pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	<b>INFORMAČNÍ STŘEDISKO</b> Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	<b>ECPRD</b> Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	<b>PŘEDNÁŠKY</b> pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	<b>INFORMAČNÍ MATERIÁLY</b> o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	<b>ZÁPISY</b> ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

## Shrnutí

Studie se zabývá problematikou zadluženosti obcí a zejména se zaměřuje na řešení otázky obcí předlužených, které již nejsou schopny své dluhy splácet. Text srovnává a analyzuje možnosti a způsoby řešení této situace ve vybraných zemích EU (ad hoc nebo automatické vestavěné nástroje), včetně možnosti bankrotu nebo oddlužení obcí, a jejich předcházení.

*The study deals with the issue of the indebtedness of municipalities in the selected EU countries. It focuses mainly on over-indebted municipalities, which are no longer able to repay their debts. The text compares and analyses measures and tools (ad hoc, automatic, preventive etc.) that government can use to address the problem.*

## Obsah

<b>ÚVOD A ZÁKLADNÍ ZJIŠTĚNÍ .....</b>	<b>4</b>
<b>ESTONSKO .....</b>	<b>6</b>
REFORMA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY .....	6
ŘEŠENÍ ZADLUŽENOSTI OBCÍ .....	6
<b>FINSKO .....</b>	<b>6</b>
ŘEŠENÍ ZADLUŽENOSTI OBCÍ .....	7
<b>FRANCIE .....</b>	<b>8</b>
ŘEŠENÍ ZADLUŽENOSTI OBCÍ .....	8
<b>LOTYŠSKO .....</b>	<b>8</b>
ŘEŠENÍ FINANČNÍCH PROBLÉMŮ OBCÍ – PROCES FINANČNÍ STABILIZACE MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY .....	9
<b>MAĎARSKO .....</b>	<b>9</b>
ZÁKON O ÚPADKU OBCÍ .....	9
<i>Insolvenční řízení vůči obci:</i> .....	10
DLUHOVÁ KRIZE ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY V MAĎARSKU A JEJÍ AD HOC ŘEŠENÍ .....	10
<b>NĚMECKO .....</b>	<b>11</b>
<b>POLSKO .....</b>	<b>12</b>
PŘÍPAD PŘEDLUŽENÉ OBCE OSTROWICE .....	13
PREVENCE ZADLUŽENÍ OBCÍ .....	13
<b>RAKOUSKO .....</b>	<b>13</b>
PŘÍPAD KORUTAN .....	14
<b>SLOVENSKO .....</b>	<b>15</b>
OZDRAVNÝ REŽIM A NUCENÁ SPRÁVA .....	15
<b>ŠVÉDSKO .....</b>	<b>16</b>
ŘEŠENÍ FINANČNÍCH PROBLÉMŮ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY .....	17

## Úvod a základní zjištění

Evropská charta místní samosprávy<sup>1</sup> již v preambuli uvádí, že „*místní společenství jsou jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického zřízení.*“<sup>2</sup> Existence odpovědné místní samosprávy, která bude vybavena demokraticky vytvořenými rozhodovacími sbory a vysokou mírou autonomie, podle Charty vede k účinné, demokratické správě, blízké občanovi.<sup>3</sup> Finanční nezávislost je jedním z charakteristických znaků místní samosprávy. Podle Evropské charty místní samosprávy, mají místní samosprávy právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat. Místní samosprávy však nemusí mít absolutní nezávislost v nakládání se svými finančními prostředky a vlády mohou (a i tak činí) omezovat např. zadlužování obcí a vykonávají také funkci dohledu. Za svůj případný dluh odpovídají samy místní samosprávy. Vláda neručí za jejich dluhy.

Problematika zadlužování samosprávy souvisí také s územněsprávním členěním, organizací systému a kompetencemi samosprávy. ČR patří k zemím s největším počtem obcí, ty se jednodušeji dostávají do finančních problémů, jelikož jejich investice častokrát převyšují několikanásobně rozpočet obce. To bylo i důvodem pro reformu územní samosprávy v Estonsku, kde snížili počet jednotek místní samosprávy proto, že malé jednotky jsou častěji vystaveny finančním tlakům.

Při srovnávání situace v jednotlivých zemích EU je potřeba vzít také v úvahu, že nejen struktura, ale rovněž kompetence a míra autonomie územní samosprávy se liší. Tedy fakt, že je v některé zemi EU systém samosprávy dvoustupňový stejně jako v České republice, ještě neznamená, že jednotlivé stupně disponují stejnou mírou autonomie a obdobnými pravomocemi.

Země může mít také odlišný systém samosprávy. Např. Spojené království má odlišný systém samosprávy než Česká republika a podle jejich odpovědi<sup>4</sup>, je jen těžko představitelné, že v tomto systému dojde k podobné situaci, jako došlo např. v případě obce Prameny v České republice.

Ve většině zemí EU nemohou územní samosprávy využít možnosti vyhlášení úpadku a projít tak procesem oddlužení, který by vedl automaticky ke snížení objemu jejich dluhů. Možnost vyhlásit úpadek mají obce např. v Maďarsku. V některých zemích (např. v Nizozemsku, Litvě nebo Rakousku) tato možnost pro obce sice existuje (obce nejsou vyloučeny z insolvenčního řízení), v realitě však není využívána. V Nizozemsku v případě, že některá obec (nebo také provincie) vykazuje deficity po delší období, může zažádat o dodatečný finanční příspěvek z obecního (nebo provinčního) fondu<sup>5</sup>. Následně ministři vnitra a financí prošetří finanční situaci obce (nebo provincie) a stanoví podmínky, které musí splnit, aby mohla příspěvek získat (musí mít např. dostatečně vysoké vlastní příjmy a musí zajistit, že se její finanční situace zlepší) a také výši případného příspěvku. Přijetím příspěvku z obecního fondu se obec vzdá částí své suverenity (je postavena pod přísný finanční dohled) a získává tzv. statut podle čl. 12 zákona o finančních vztazích. Nedojde však k její insolvenční a oddlužení a musí dostát svým závazkům.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> European Charter of Local Self-Government. ETS No. 122. [cit. 10. 10. 2017] Dostupné z <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>

<sup>2</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí. Evropská charta místní samosprávy. [cit. 7. 12. 2017] Dostupné z <http://myop.wz.cz/pdf/evropska.pdf>

<sup>3</sup> Tamtéž

<sup>4</sup> Text byl vypracován s využitím informací poskytnutých parlamenty jednotlivých evropských zemí prostřednictvím Evropského centra pro parlamentní výzkum a dokumentaci (*European Centre for Parliamentary research and Documentation, ECPRD*), dotaz č. 3575

<sup>5</sup> Finanční prostředky vlády pro obce jsou poskytovány prostřednictvím obecního a provinčního fondu.

<sup>6</sup> Text byl vypracován s využitím informací nizozemského parlamentu poskytnutých prostřednictvím Evropského centra pro parlamentní výzkum a dokumentaci (*European Centre for Parliamentary research and Documentation, ECPRD*), dotaz č. 3575, The Dutch House of Representatives

Podobně formální možnost vyhlášení úpadku obce<sup>7</sup> existuje také v Litvě (podle ustanovení občanského zákoníku platného pro všechny právnické osoby včetně municipalit), v praxi však toto není možné, protože zákon o insolvenčním řízení upravuje insolvenční řízení pouze pro právnické osoby. Dosud se všechny případy obcí v dočasných finančních problémech řešily podporou ze strany státu, včetně finanční pomoci, s cílem zajištění alespoň základních veřejných služeb pro obyvatele.<sup>8</sup>

Místo řešení případných finančních problémů obcí je v zemích EU kladen důraz především na prevenci (zahrnující např. finanční dohled (např. regionální kontrolní orgány v Polsku nebo ve Francii), nebo pravidla rozpočtové odpovědnosti jako je vyrovnaný rozpočet, nebo dluhová brzda ad.), která je v některých zemích v případě vzniku finančních problémů spojena s následným spuštěním různých ozdravných procesů (např. nucená správa na Slovensku a ve Francii, příprava restrukuralizačního programu v Slovinsku apod.), aktivizaci pomoci ze strany státu (např. v Estonsku může obec získat i finanční pomoc od státu avšak za přísných podmínek), nebo se případné konkrétní případy předlužení obcí většinou řeší ad hoc. Např. v Portugalsku, kde se vyskytlo pár případů předlužené územní samosprávy<sup>9</sup>, byla tato situace vyřešena podpisem tzv. memoranda o porozumění dané samosprávy s vládou, která individuální situaci řešila. Řešením problému předlužených obcí je v některých zemích jejich dobrovolné nebo i nucené slučování (např. v Polsku nebo ve Finsku, kde se změnou územněsprávního členění obec nemusí souhlasit).

Země	Možnost úpadku obcí <sup>10</sup>	Řešení zadlužení obcí
Estonsko	Ne	Plán na ozdravení Vládní finanční podpora nebo půjčka Změna územněsprávní organizace
Francie	Ne	Mechanismus včasného varování Ad hoc řešení
Finsko	Ne	Postup posuzování pro obce ve velmi tíživé finanční situaci Diskreční navýšení vládních transferů Sloučení obcí
Lotyšsko	Ne	Proces stabilizace financí místní samosprávy
Maďarsko	Ano	Zákon o úpadku obcí – dozorovaný bankrot a reorganizace obce Ad hoc oddlužení (dluhová krize)
Německo	Ne	Kompetence spolkových zemí (ad hoc řešení, programy podpory ad.)
Nizozemsko	Formální ano	Dodatečný příspěvek z obecního fondu
Polsko	Ne	Možnost zrušení obce
Portugalsko	Ne	Memorandum o porozumění mezi vládou a danou jednotkou územní samosprávy
Rakousko	Formální ano	Ad hoc řešení
Slovensko	Ne	Ozdravný režim a nucená správa
Švédsko	Ne	Ad hoc řešení

<sup>7</sup> V Litvě je územní samospráva rozdělena mezi 10 krajů a 60 obcí.

<sup>8</sup> Text byl vypracován s využitím informací litevského parlamentu poskytnutých prostřednictvím Evropského centra pro parlamentní výzkum a dokumentaci (*European Centre for Parliamentary research and Documentation, ECPRD*), dotaz č. 3575, Alkaitytė, G., Research Unit, Information and Communication department, Office of the Seimas of the Republic of Lithuania

<sup>9</sup> V Portugalsku je dvoustupňová struktura územní samosprávy (dva vyšší autonomní regiony; 308 obcí a 3092 okrsků).

<sup>10</sup> A dalších územněsprávních jednotek

## Estonsko<sup>11</sup>

### **Reforma územní samosprávy**

Systém územní samosprávy je v Estonsku jednostupňový. Volené orgány místní samosprávy jsou obecní zastupitelstva a výkonným orgánem jsou obecní rady. V roce 2016 byl schválen a v roce 2017 implementován zákon o správní reformě měnící model samosprávy. Dříve představoval poměrně vysoký počet jednotek místní samosprávy značný finanční stres pro mnohé (především menší) obce. Zavedeno tak bylo kritérium minimální velikosti jednotky místní samosprávy, a to na 5 000 obyvatel. V případě, že obec nesplňuje kritérium minimální velikosti, ponechala si vláda právo na umožnění výjimky, ale pouze v případě splnění jasně stanovených podmínek (např. v případě, že se jedná o obec na ostrově, nebo v případě, že navzdory fúzi více obcí není splněna podmínka minimálního počtu obyvatel, ale již zabírá značné území apod.). Před reformou existovalo v Estonsku 210 obcí (včetně 15 měst), po reformě jich je 79.

Obce disponují vlastním rozpočtem, přičemž jejich podíl na celkových výdajích sektoru vládních institucí je asi 25 %. Pravidla vypracování, přijetí, plnění rozpočtu a podávání pravidelných zpráv o plnění rozpočtu obcí, opatření k zajištění finanční disciplíny obcí apod. upravuje zákon o finančním řízení místní samosprávy. Ten také stanovuje dluhový limit pro obce, čímž je zabráněno vzniku předluženosti obce.

### **Řešení zadluženosti obcí**

V Estonsku není možné, aby obec vyhlásila úpadek. V případě finančních potíží, musí obec předložit návrh plánu na ozdravení (jehož součástí je také uspokojení nároků věřitelů a opatření k zajištění finanční disciplíny) a návrh finančního plánu předkládaného ministru financí. V případě neplnění dohodnutého plánu na ozdravení, může vláda na žádost ministra financí a na návrh odpovědného ministra za tuto oblast 1) rozhodnout o poskytnutí finanční podpory nebo půjčky ze státního rozpočtu podle zákona o státním rozpočtu, anebo 2) zahájit změnu územněsprávní organizace podle zákona o územněsprávním rozdělení.

V případě poskytnutí finanční podpory ze státního rozpočtu, uzavře odpovědný ministr s místní samosprávou smlouvu, která stanoví požadavky na smluvní pokuty anebo vrácení podpory v případě porušení smlouvy. Ministerstvo financí nakonec rozhodne o ukončení postupu pro vyloučení rizika ztížené finanční situace. V případě odmítnutí žádosti ministrem financí, může tento rozhodnout o pokračování plnění plánu na ozdravení obce, nebo uložit obci povinnost předložit plán obnovy a finanční plán na čtyři následující roky, anebo předložit návrh na zahájení změny územněsprávní organizace.

V roce 2016 (před reformou) porušilo limity pro výši čistého dluhu pouze 6 obcí z celkových 2013. Dřívější roky se jednalo v průměru o 11 obcí ročně. V období let 2009 až 2011 získaly 3 místní samosprávy podporu ze státního rozpočtu, přičemž od té doby se podobný případ již nevyskytl.

## Finsko<sup>12</sup>

Finsko má podobně jako Estonsko pouze jednostupňový systém územní samosprávy, tvořen 311 obcemi (od roku 2017)<sup>13</sup>, které disponují vlastním rozpočtem a mají právo vybírat obecní daň.

---

<sup>11</sup> Text byl vypracován s využitím informací estonského parlamentu poskytnutých prostřednictvím Evropského centra pro parlamentní výzkum a dokumentaci (*European Centre for Parliamentary research and Documentation, ECPRD*), dotaz č. 3575, Legal and Research Department, Chancellery of Riigikogu

<sup>12</sup> Text byl vypracován s využitím informací finského parlamentu poskytnutých prostřednictvím Evropského centra pro parlamentní výzkum a dokumentaci (*European Centre for Parliamentary research and Documentation, ECPRD*), dotaz č. 3575, Anne Kalliomäki, Research Service, Eduskunta – Parliament of Finland

<sup>13</sup> Číslo bylo sníženo z důvodu slučování obcí.

Základním orgánem obce je volené obecní zastupitelstvo. Finsko patří mezi tu většinu zemí EU, kde neexistuje systémová možnost oddlužení obcí, ale zaměřuje se na prevenci, případně včasné řešení problému. Poslední možností řešení předluženosti obcí je pak sloučení obcí.

### Řešení zadluženosti obcí

Zákon č. 410/2015 o místní samosprávě stanovuje tzv. postup posuzování pro obce ve velmi tíživé finanční situaci (§ 108 *Assessment procedure for municipalities in a very difficult financial position*). V případě splnění podmínek<sup>14</sup> pro spuštění postupu musí obec společně s vládou prozkoumat, zda je schopna plnit své základní funkce, případně musí přijmout opatření, aby tyto funkce byly zajištěny. Posuzování provede posuzovací skupina, jejíž členové jsou jmenováni ministerstvem financí a obcí. Ministerstvo financí následně jmenuje předsedu posuzovací skupiny, jež je nezávislou osobou. Úkolem skupiny je formulovat návrhy na opatření k zajištění základních funkcí obce pro její obyvatele.

Obecní zastupitelstvo se návrhy posuzovací skupiny musí zabývat a informovat ministerstvo financí o svém rozhodnutí a dalších krocích. Ministerstvo v návaznosti na návrh skupiny a rozhodnutí obecního zastupitelstva rozhodne o případné potřebě vypracování zvláštní zprávy za účelem změny hranic samosprávy podle zákona č. 1698/2009 o hranicích místní samosprávy (§ 16a *Act on Local Authority Boundaries*). V této zvláštní zprávě je zainteresovaným obcím předložen návrh zpravodaje pro hranice samosprávy (*municipal boundary rapporteur*) na sloučení obcí a smlouvu o sloučení obcí. Návrh zpravodaje se může týkat sloučení obce v tíživé finanční situaci s již existujícími obcemi, rozdělení území obce s finančními problémy mezi dvě nebo více obcemi, sloučení více než dvou obcí, nebo začlenění části obce do jiné obce. V případě, že je návrh zpravodaje schválen všemi dotčenými obecními zastupitelstvy, předloží obce společný návrh na změnu hranic ministerstvu v souladu s návrhem zpravodaje. V opačném případě, je návrh zpravodaje na změnu hranic předložen ministerstvu.

Kromě této možnosti může obec v případě finančních problémů požádat o diskreční navýšení vládních transferů podle zákona č. 1704/2009 o vládních transferech samospráv určených na základní veřejné služby (§ 30 *Act on Central Government Transfers to Local Governments for Basic Public Services*). Může k tomu dojít na základě žádosti obce v případě, že čelí výjimečným a dočasným finančním problémům, nebo také v případě specifických místních okolností majících vliv na potřebu dodatečných finančních prostředků. Aby mohla obec dodatečnou finanční pomoc od vlády získat, musí mít schválený plán opatření vedoucích k vyrovnanému rozpočtu. Tento plán je součástí žádosti. Poskytnutí finančních prostředků vládou může být podmíněno dalšími požadavky na obecní finance. Pokud obec nedodrží předložený plán nebo neplní dodatečné požadavky, může být navýšení finančních prostředků zrušeno nebo sníženo v následujících letech. Finanční prostředky na toto navýšení vládních transferů pro danou obec jsou odečteny od celkové výše vládních transferů obcím, a tento odpočet je rovnoměrně rozdělen mezi ostatní obce na základě počtu obyvatel.

V letech 2006 až 2014 se ve Finsku ocitlo v tíživé finanční situaci nebo v krizi celkem 47 obcí. Některé z nich se ve finančních problémech nacházely opakovaně. Z těchto 47 případů se 26 skončilo sloučením obcí. Ve 2 případech bylo toto sloučení vynuceno, tedy o něm rozhodla vláda navzdory námitkám obecních zastupitelstev. Příkladem obce v tíživé finanční situaci může být obec *Jalasjärvi*, jež se do finančních problémů dostala v důsledku protiprávně získané podpory pro vzdělávací středisko pro dospělé ve výši 47,6 mil. eur, z kterých musela 34,8 mil. eur vrátit. Finanční problémy obce byly vyřešeny jejím sloučením se sousední obcí.

---

<sup>14</sup> Mezi podmínky patří např. nepokrytý deficit ve lhůtě, nebo pokud deficit na obyvatele podle poslední účetní závěrky je více než 1000 eur a předchozí více než 500 eur a obdobné podmínky.

## Francie<sup>15</sup>

Ve Francii jsou územními samosprávnými jednotkami: obce (komuny), kterých je cca 35 500, departementy, kterých je 100, a 13 regionů. Nejnižší úrovní jsou obce (komuny), kterých více než 80 % má méně než 1 000 obyvatel. To vede vládu k podpoře jejich slučování a utváření sdružení obcí. V letech 2015 až 2016 vzniklo 517 nových obcí sloučením 1760 obcí. Mezi speciální jednotky patří zámořská teritoria. Všechny jednotky vykonávají samosprávu prostřednictvím volených zastupitelstev a mají pravomoc vydávat předpisy týkající se záležitostí, jež spadají do jejich pravomocí. Disponují vlastními příjmy za podmínek stanovených zákonem. Zákon o decentralizaci z roku 1982 poskytl územní samosprávě mnohem větší autonomii sdílením administrativních a rozpočtových úkolů.

### **Řešení zadluženosti obcí**

Podobně jako v jiných zemích nemůže jednotka územní samosprávy vyhlásit insolvenční. Územní samosprávy musí mít vyrovnané rozpočty. Případné půjčky mohou financovat pouze kapitálové výdaje a jsou proto omezené. V rámci prevence, ale také řešení finančních problémů územní samosprávy, existují ve Francii tzv. účetní regionální komory (*les chambres régionales des comptes*).<sup>16</sup> Jedná se o nezávislé finanční kontrolní orgány odpovědné za finanční kontrolu místních a regionálních samospráv a za posouzení jakýchkoliv konfliktů v této oblasti.

Pro případ, že se dostane územní samospráva (včetně obcí) do finančních problémů, existuje mechanismus včasného varování, který je zaveden ministerstvem vnitra a ministerstvem hospodářství a financí. V případě obtížné finanční situace obce, může regionální účetní komora pověřit odpovědného prefekta<sup>17</sup> správou dané územní samosprávné jednotky. Fiskální rozhodnutí samosprávných orgánů podléhají navíc kontrole zákonnosti.

Koncem roku 2000 se řada obcí dostala do finančních problémů v důsledku tzv. toxických půjček, které jednotlivé samosprávy čerpaly, a kterých struktura vedla k výraznému zvýšení úrokových sazeb. Např. dluhy města *Agenteuill* (nachází se poblíž Paříže) dosáhly výše 200 mil. eur, přičemž roční rozpočet města byl 50 mil. eur. Ve finančních problémech se podobně ocitlo asi 200 až 300 obcí. Pro tyto dotčené obce byl vytvořen zvláštní fond, do kterého přispěl jak stát tak banky.

Na základě této zkušenosti byla v roce 2009 z vládní iniciativy podepsána smlouva mezi sdružením místních volených zástupců (*les associations d'élus locaux*) a hlavními úvěrovými institucemi pro samosprávu, která zakazuje poskytování nejrizikovějších a nebezpečných finančních produktů samosprávě.

## Lotyšsko<sup>18</sup>

V roce 2009 byla v Lotyšsku provedena reforma územní samosprávy a z dvoustupňové byla změněna na jednostupňovou. V současnosti je tak územní samospráva rozdělena do 119 obcí (z toho 9 měst). Obce jsou řízeny volenými orgány obce, které mají k plnění svých funkcí k dispozici svůj rozpočet. Také obdobně jako v dalších zemích není v Lotyšsku umožněno obci vyhlásit úpadek.

---

<sup>15</sup> Text byl vypracován s využitím informací francouzského parlamentu poskytnutých prostřednictvím Evropského centra pro parlamentní výzkum a dokumentaci (*European Centre for Parliamentary research and Documentation, ECPRD*), dotaz č. 3575, Service des Affaires Européennes, Division des Études Européennes et du Droit Comparé, Assemblée Nationale, République Française

<sup>16</sup> Regional and territorial chambers of accounts [cit. 5. 12. 2017] Dostupné z <https://www.ccomptes.fr/en/who-we-are-and-what-we-do/regional-and-territorial-chambers-accounts>

<sup>17</sup> Prefekt je zástupce centrální vlády v každém regionu nebo departementu, který zabezpečuje výkon státní správy.

<sup>18</sup> Text byl vypracován s využitím informací lotyšského parlamentu poskytnutých prostřednictvím Evropského centra pro parlamentní výzkum a dokumentaci (*European Centre for Parliamentary research and Documentation, ECPRD*), dotaz č. 3575, Saeima of the Republic of Latvia



### Řešení finančních problémů obcí – proces finanční stabilizace místní samosprávy

Zákon o stabilizaci místních samospráv a sledování finančních aktivit místních samospráv (dále jen „zákon o stabilizaci“) reguluje postupy pro stabilizaci financí místních samospráv v případě jejich extrémních finančních potíží, tak, aby bylo zajištěno nepřetržité plnění funkcí místní samosprávy. Proces stabilizace financí místní samosprávy se nastartuje v případě (§2 zákona o stabilizaci), že a) dluhové závazky splatné předchozí rok společně s dluhovými závazky po splatnosti z předchozích let přesahují 20 % celkové částky rozpočtu místní samosprávy, b) místní samospráva není schopna, nebo z důvodu prokázaných okolností nebude schopna vypořádat své dlužné závazky a c) dluhy místní samosprávy přesahují hodnotu majetku ve vlastnictví této samosprávy podle její tržní hodnoty. Pokud je přijato rozhodnutí o spuštění procesu stabilizace financí místní samosprávy, ministr financí jmenuje tzv. supervizora procesu stabilizace. Zastupitelstvo obce následně, nejpozději do jednoho měsíce od jmenování supervizora, připraví (společně se supervizorem), schválí a odešlou ministru financí projekt stabilizace financí. Na činnost supervizora dohlíží ministr financí. Doba, po kterou bude supervizor vykonávat svoji činnost je určena ministrem financí, a to v rámci každého procesu stabilizace samostatně na základě hodnocení situace příslušné obce. Od reformy územní samosprávy v roce 2009, byl proces finanční stabilizace zahájen pouze pro jedinou obec *Ádaži* v roce 2010. Proces byl úspěšně ukončen v roce 2016.

### Maďarsko<sup>19</sup>

Územní samospráva v Maďarsku je dvouступňová, skládá se z 19 žup a 3178 obcí. Podle maďarské ústavy (čl. 32) mají jednotky územní samosprávy nárok na dotace ze státního rozpočtu a právo samostatně spravovat své záležitosti, stanovovat svůj rozpočet a samostatně řídit své finanční záležitosti, mohou také podnikat nebo rozhodovat o typech a sazbách místních daní. Podle čl. 35 ústavy má územní samospráva nárok na přiměřené rozpočtové a jiné finanční prostředky. S cílem zachování vyrovnaného rozpočtu však může parlament omezit půjčky (nebo jiné závazky) územní samosprávě nad určitou hranici, nebo pro ně stanovit plnění podmínek nebo je podmínit souhlasem vlády. I tady je důraz kladen na prevenci finančních potíží a vlastní odpovědnost orgánů územní samosprávy za své hospodaření.

### **Zákon o úpadku obcí**

V Maďarsku jako v jedné z mála zemí je insolvence obcí možná a vede k soudem dozorovanému bankrotu a reorganizaci, jež je prováděna nezávislým správcem, a to na základě tzv. zákona o úpadku obcí (*Act on Municipal Bankruptcy*) z roku 1996.<sup>20</sup> Zákon byl přijat v reakci na situaci z počátku 90. let, kdy obce kromě zabezpečování základních funkcí, začaly rovněž investovat a vypůjčovat si finanční prostředky za účelem zisku. To vyústilo ve finanční problémy několika obcí. Vzhledem k tomu, že obce v té době měly neomezené právo disponovat svým majetkem a rozpočtem, a také neomezenou možnost zadlužování, hrozilo, že počet nesolventních obcí naroste a tyto nebudou schopny plnit své základní funkce. Vláda dokonce několika obcím poskytla jednorázovou nevratnou finanční pomoc (tzv. *bailout*) a vytvořila tím precedens, že i do budoucna

---

<sup>19</sup> Text byl vypracován s využitím informací maďarského parlamentu poskytnutých prostřednictvím Evropského centra pro parlamentní výzkum a dokumentaci (*European Centre for Parliamentary research and Documentation, ECPRD*), dotaz č. 3575, Office of the Hungarian National Assembly

<sup>20</sup> Act XXV of 1996 on the Debt Settlement of Local Governments, Text je dostupný pouze v maďarštině [cit. 28. 11. 2017] z [https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=99600025.TV](https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99600025.TV)

budou obce chtít využívat možnosti finanční pomoci státu. Zákon o úpadku obcí byl tak reakcí na tuto situaci.<sup>21</sup>

Zákon byl přijat především jako klíčový nástroj pro soudem vedené vypořádání problémových dluhů obcí, ale také zaváděl preventivní opatření, jež by zabránily úpadku obce (jako např. regulace nadměrného dluhu, nebo situace, kdy obec již nemůže plnit své funkce). Definoval také povinné úkoly, které musí obce plnit i v průběhu procesu vypořádání dluhů a zajištění kontinuity obecních služeb. Zákon rovněž vytvořil podmínky pro mimosoudní dohodu mezi obcemi a jejich věřiteli. V letech 1996 až 2000 vyhlásilo úpadek pouze 11 obcí, tento institut je tak využíván opravdu až v nejzazším případě. I když některým obcím úpadek hrozil, většinou se to vyřešilo mimosoudní dohodou. Z 11 obcí v úpadku navíc naprostá většina skončila přijetím reorganizačního plánu a dohodou s věřiteli. Do roku 1998 pouze ve 2 případech došlo až k likvidaci majetku a závazků (obce *Bakonszeg* a *Páty*).<sup>22</sup>

### **Insolvenční řízení vůči obci:**

Pokud obec neuhradí uznaný závazek věřiteli do 60 dnů od data splatnosti, je starosta obce povinen informovat městskou radu a podat insolvenční návrh ve lhůtě 8 dnů. Pokud soud dospěje k závěru, že obec je skutečně insolventní, vyhlásí zahájení insolvenčního řízení a jmenuje správce. Následně je v obchodním věstníku (*Enterprise Gazette*) zveřejněno právní oznámení a veřejné oznámení je uveřejněno v několika novinách. Soud současně jmenuje správce a obec má 8 dní na vytvoření krizového výboru. Obec zastaví všechny platby dluhů a financuje pouze zákonem stanovené funkce. Správce zkoumá legalitu a legitimitu všech rozhodnutí vedoucích k finanční krizi obce a v případě potřeby dá podnět soudu pro zahájení trestního stíhání nebo občanskoprávního řízení. Během tohoto období musí být všechny platby obce schváleny správcem. V případě, že obec neschválí nouzový rozpočet, reorganizační plán a plán řešení krizové situace do 60 dnů od zahájení insolvenčního řízení, doporučí správce soudu přistoupení k likvidaci majetku obce. Ve většině případů, zahájení insolvenčního řízení také znamená, že současně probíhají jednání o řešení mezi výborem věřitelů a obcí vedenou starostem a podporovanou správcem. (Obě strany jsou motivovány k dohodě, protože soudní likvidace majetku a dluhů sebou nese rizika.) V případě, že dohoda není dosažena, může soud požádat parlament, aby rozpustil orgány samosprávy a vyhlásil nové volby. Současně může také probíhat trestní stíhání a občanskoprávní řízení.

### **Dluhová krize územní samosprávy v Maďarsku a její ad hoc řešení**

V návaznosti na finanční krizi z roku 2008 se značné množství obcí dostalo do finančních potíží. S cílem zabránit bankrotu vláda vypracovala program na konsolidaci jejich dluhů a jejich záchranu. V letech 2011 až 2014 vláda převzala veškeré dluhy místních samospráv. K tomuto kroku bylo přistoupeno z důvodu rozšířenosti zadluženosti obcí, jinak by došlo k hromadnému bankrotu jednotek místní samosprávy, které by tak přestaly plnit své úkoly.<sup>23</sup> *Bailout* byl uskutečněn ve 3 fázích. Nejdříve byly oddluženy obce s méně než 5000 obyvateli, následně ve dvou fázích také obce s více než 5000 obyvateli včetně Budapešti.

V návaznosti na problémy spojené s předlužeností obcí v důsledku finanční krize, byla přijata další opatření částečně omezující autonomii obcí ve finančních záležitostech, např. co se týče možnosti provádět transakce vytvářející dluh apod. Zákon CXCV z roku 2011 o ekonomické stabilitě

---

<sup>21</sup> Jókay, Ch., Szepesi, G., Szmecana, G.: Municipal Bankruptcy Framework and Debt Management Experiences 1996-2000. In: Kopanyi, Wetzel, El Daher: Intergovernmental Finances – a Decade of Experience. [cit. 29. 11. 2017] Dostupné z [http://siteresources.worldbank.org/INTMF/Resources/Hungary\\_Framework\\_Paper.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTMF/Resources/Hungary_Framework_Paper.pdf)

<sup>22</sup> Tamtéž

<sup>23</sup> Lentner, C., The Debt Consolidation of Hungarian Local Governments. Public Finance Quarterly. 2014/3. [cit. 27. 11. 2017] Dostupné z [https://www.asz.hu/storage/files/files/public-finance-quarterly-articles/2014/a\\_lentnercs\\_2014\\_3.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/public-finance-quarterly-articles/2014/a_lentnercs_2014_3.pdf)

Maďarska stanovil, že platební povinnosti místních samospráv vyplývající se závazků v běžném roce nesmí přesáhnout 50 % jejich vlastních výnosů v žádném roce až do uplynutí jejich splatnosti.<sup>24</sup> Následovala také reforma místní samosprávy.

## Německo

V Německu nemohou obce (stejně tak svazky obcí a kraje) vyhlásit insolvenční. Jsou vyňaty z působnosti insolvenčního zákona za podmínky (§12 *Insolvenzordnung, InsO*)<sup>25</sup>, že jednotlivé spolkové země přijmou příslušnou právní úpravu. Takovouto úpravu mají v současné době všechny spolkové země. Neexistuje speciální institut insolvence, úpadku nebo bankrotu předlužených obcí.<sup>26</sup> Dohled spolkových zemí nad obcemi má zajistit jejich spravování v souladu se zákony a je vykonáván prostřednictvím tzv. dozorcích úřadů (*Aufsichtsbehörde*).

Právní úprava exekučního řízení je na spolkové úrovni obsažena v německém občanském řádu (*Zivilprozessordnung - ZPO*)<sup>27</sup>, který obsahuje pravidla upravující exekuční řízení (*Zwangsvollstreckung*).<sup>28</sup> Exekuční řízení vůči obci je dále upraveno v předpisech jednotlivých spolkových zemí, a to ve vztahu k jejich dohledové funkci, jež vykonávají nad obcemi. Tak např. v Sasku podléhá (*podle § 122 SächsGemO*)<sup>29</sup> přípuštění exekuce vůči obci schválení úřadu pro dohled v právních otázkách (*Rechtsaufsichtsbehörde*). Cílem tohoto postupu je, aby exekuce vůči obci nebyla vedena vůči majetku, který je nezbytný pro plnění úkolů obce a prosperující soužití obyvatel obce.<sup>30</sup>

Rovněž potenciální řešení problematiky předlužených obcí spadá do kompetence spolkových zemí (a může se lišit mezi jednotlivými spolkovými zeměmi). Nástroje, které mohou spolkové země v boji proti zadlužování obcí využít, jsou vesměs spíše preventivního charakteru.

Jednotlivé obce spadají v oblasti rozpočtu pod obecní finanční dohled jednotlivých spolkových zemí (*Kommunale Finanzaufsicht*). Obce mají povinnost vyrovnaného rozpočtu<sup>31</sup> a úkolem obecního finančního dohledu zemí je dodržování tohoto pravidla. Obecní finanční dohled však nejen dohlíží, ale také radí. Je však také předmětem kritiky např. že je překážkou investicím nebo je také označován jako bezzubý.<sup>32</sup> Dostatečný finanční dohled však může včas poukázat na vznikající finanční problémy a zabránit případnému dalšímu zadlužování obce, může sloužit i jako systém včasného varování.

---

<sup>24</sup> Tamtéž

<sup>25</sup> *Insolvenzordnung (InsO)*. [cit. 21. 9. 2017] Dostupné z <https://www.gesetze-im-internet.de/insolvenzordnung/BjNR286600994.html>

<sup>26</sup> Duve, T., Drechsler, W., Insolvent Local Government: Lessons from Germany. NISPAcee. The Network of Institutes and Schools of Public Administration and Central and Eastern Europe. [cit. 21. 9. 2017] Dostupné z [http://www.nispa.org/files/conferences/2010/papers/201004121221300.Duve\\_Drechsler.pdf](http://www.nispa.org/files/conferences/2010/papers/201004121221300.Duve_Drechsler.pdf)

<sup>27</sup> *Zivilprozessordnung (ZPO)*. [cit. 21. 9. 2017] Dostupné z <http://www.gesetze-im-internet.de/zpo/>

<sup>28</sup> Šamová, M., Kavěna, M., Benčatová, K., Exekutoři ve vybraných zemích. Postavení, dohled, kárná odpovědnost exekutorů, odvolání exekutorů. Srovnávací studie č. 5.375. Parlamentní institut. Srpen 2017 [cit. 21. 9. 2017] Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=138277>

<sup>29</sup> *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO)*. [cit. 3. 10. 2017]

<sup>30</sup> *Kommunales Wirtschaftsrecht – Zwangsvollstreckung. Kommunal21 – Landesdirektion Sachsen. Sachsen.de* [online] 27. 02. 2013 [cit. 21. 9. 2017] Dostupné z [https://www.lidsachsen.de/kommunal21/index.asp?art\\_param=30](https://www.lidsachsen.de/kommunal21/index.asp?art_param=30)

<sup>31</sup> Pravidla rozpočtové disciplíny se přijetím zákona o implementaci Fiskálního paktu v roce 2013 rozšířila na všechny úrovně správy a tedy také na rozpočty obcí. Viz. Smetanková, D., Zahořáková, R., Bucifalová, K. Evropský rozpočtový rámec, rozpočtové instituce a rozpočtové rámce v ČR a ve vybraných zemích EU. Aktualizace studie č. 2.098. Parlamentní institut. Srpen 2017 [cit. 21. 9. 2017] Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=103747>

<sup>32</sup> *Die kommunale Finanzaufsicht. Strukturen, Rationalitäten und Umsetzung im Ländervergleich. BertelsmannStiftung. LebensWerte Kommune. Ausgabe 1/2017* [cit. 20. 9. 2017] Dostupné z [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/79\\_Nachhaltige\\_Finzen/AK\\_Finanzaufsicht\\_1\\_2017.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/79_Nachhaltige_Finzen/AK_Finanzaufsicht_1_2017.pdf)

Jednotlivé spolkové země také mohou upravit podmínky pro půjčky obcím. Tak např. v Hesensku si obec může vzít úvěr pouze, pokud jiné financování není možné nebo pokud je ekonomicky nevýhodné (§ 93 HGO)<sup>33</sup>. Půjčka tak může být určena pouze na investiční výdaje nebo na restrukturalizaci duhu (§ 103 HGO). Celková výše úvěru na investice podléhá schválení dozorcího úřadu (*Aufsichtsbehörde*). Např. v Hesensku<sup>34</sup> nebo také v Dolním Sasku<sup>35</sup> musí obec v deficitu předložit rozpočtový plán (*Haushaltssicherungskonzept*), který bude obsahovat dobu a také opatření, která povedou k rozpočtové rovnováze. Jinak ke schválení rozpočtu nedojde.

Finanční situace obcí v Německu se značně liší. Vzhledem k rostoucímu počtu obcí v obtížné finanční situaci, byly některé spolkové země nuceny přijmout různé programy pomoci pro zadlužené obce doplňující již zavedené opatření finančního dohledu. Cílem těchto programů je pomoc obcím při dosažení vyrovnaných rozpočtů. Programy zahrnují finanční podporu, přísnější dohled, lepší poradenství a konzultace nebo také konkrétní dohody mezi kontrolním orgánem a obcí.<sup>36</sup>

## Polsko

Územní samospráva v Polsku je trojstupňová. Obec je podle polské ústavy základní jednotkou místní samosprávy a jako taková má právní subjektivitu (č. 164 ústavy Polské republiky)<sup>37</sup>, právo mít majetek a další majetková práva (č. 165 ústavy Polské republiky). Celkově v Polsku existuje 2478 obcí. Činnost místní samosprávy podléhá dohledu z hlediska zákonnosti. V oblasti finančních záležitostí jsou orgány dohledu regionální kontrolní úřady (*regionalne izby obrachunkowe, RIO*). V případě, že orgán místní samosprávy hrubě poruší ústavu nebo zákon, může jej Sejm na návrh předsedy vlády (Rady ministrů) rozpustit (čl. 171 ústavy Polské republiky).

Obec vykonává dle zákona o obecní samosprávě (*Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*)<sup>38</sup> veřejné úlohy vlastním jménem a na vlastní odpovědnost (čl. 2 zákona o obecní samosprávě),<sup>39</sup> a to po konzultaci ministra odpovědného za veřejnou správu s dotčenými obecními radami, které předchází konzultace s obyvateli (čl. 4a zákona o obecní samosprávě). Obec tedy může být zrušena, ale nemůže vyhlásit insolvenční řízení. Insolvenční řízení je v Polsku upraveno zákonem o konkurzu a reorganizaci (*Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze*)<sup>40</sup>. Podle čl. 6 zákona však obec (i jakákoliv územní samosprávná jednotka) vyhlásit úpadek nemůže a je vyňata z působnosti zákona.<sup>41</sup>

<sup>33</sup> Hessische Gemeindeordnung (HGO). [cit. 3. 10. 2017]

<sup>34</sup> Schválení dozorcího úřadu podléhá také záruky a obdobné úvěrové obchody. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Kommunale Finanzaufsicht. 2017 [cit. 21. 9. 2017] Dostupné z [https://verwaltung.hessen.de/irj/HMdl\\_Internet?cid=8b405e843b55447f5f4ea6df22ab75ce](https://verwaltung.hessen.de/irj/HMdl_Internet?cid=8b405e843b55447f5f4ea6df22ab75ce)

<sup>35</sup> Podobně jako v Hesensku i tady podléhá schválení také záruky a obdobné úvěrové obchody. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport: Aufsicht über kommunale Finanzen. [cit. 21. 9. 2017] Dostupné z [https://www.mi.niedersachsen.de/themen/kommunen/aufsicht\\_ueber\\_kommunale\\_finanzen/62616.html](https://www.mi.niedersachsen.de/themen/kommunen/aufsicht_ueber_kommunale_finanzen/62616.html)

<sup>36</sup> Text byl vypracován s využitím informací Německé spolkové rady poskytnutých prostřednictvím Evropského centra pro parlamentní výzkum a dokumentaci (*European Centre for Parliamentary research and Documentation, ECPRD*), dotaz č. 3575, German Bundesrat

<sup>37</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. [cit. 26. 9. 2017] Dostupné z <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. [cit. 26. 9. 2017] Dostupné z <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>

<sup>39</sup> „Čl. 4. Rada ministrů formou nařízení: 1) vytváří, spojuje, rozděluje a zrušuje obec a nastavuje její hranice;...”

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze. [cit. 26. 9. 2017] Dostupné z <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030600535>

<sup>41</sup> „Art. 6. Nie można ogłosić upadłości: 1) Skarbu Państwa; 2) jednostek samorządu terytorialnego; 3) publicznych samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej; 4) instytucji i osób prawnych utworzonych w drodze ustawy, chyba że ustawa ta stanowi inaczej, oraz utworzonych w wykonaniu obowiązku nałożonego ustawą; 5) osób fizycznych

### Případ předlužené obce Ostrowice<sup>42</sup>

Podobně jako v ostatních zkoumaných zemích také v Polsku je problém předlužení obcí minimální. Skutečně předlužené obce téměř neexistují. Jedním ze současných případů je obec Ostrowice, jež se do dluhů dostala z důvodu špatných investic a špatného plánování. V roce 2015 orgány obce předložily restrukturalizační plán, který však nakonec nebyl schválen regionálním kontrolním úřadem. V roce 2016 byly rozpuštěny orgány obce a byla zřízena nucená správa. Obec již není schopna nejen dostát svým závazkům, ale také zabezpečovat své základní funkce. V současné době probíhají jednání o možném řešení mezi zúčastněnými stranami a ministerstvem vnitra a veřejné správy.<sup>43</sup> Jelikož zde neexistuje speciální úprava pro řešení insolvence obcí<sup>44</sup>, bude se muset použít ad hoc řešení. Obec tak bude pravděpodobně zrušena nebo sloučena s jinou obcí. Ministerstvo navrhuje zrušení obce na základě zákona o místní samosprávě a její spojení s druhou obcí společně se závazky, návrh však odmítá svaz měst a obcí i samotná sousední obec, která samozřejmě nemá zájem převzít závazky předlužené obce.<sup>45</sup> Případ zatím stále není dořešen.

### Prevence zadlužení obcí

Aby se zabránilo podobným případům, existují předpisy, které mají zamezit zadlužování obcí. Zákon o veřejných financích (*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*)<sup>46</sup> stanovil limity zadlužení také pro místní samosprávy. Za kontrolu finančního hospodaření místních samospráv jsou odpovědné tzv. regionální kontrolní úřady.<sup>47</sup>

### Rakousko<sup>48</sup>

Obce v Rakousku jsou podle spolkové ústavy založeny jako tzv. korporace veřejného práva na daném území s právem na vlastní samosprávu (Art. 116, B-VG)<sup>49</sup>. Obce mají svůj vlastní rozpočet. V současnosti je v Rakousku 2100 obcí a 760 svazků obcí. Spolková vláda a vlády jednotlivých spolkových zemí mají povinnost kontroly nad obcemi a obce zároveň vykonávají kompetence delegované spolkovou vládou nebo vládami spolkových zemí.

---

*prowadzących gospodarstwo rolne, które nie prowadzą innej działalności gospodarczej lub zawodowej; 6) uczelni; 7) funduszy inwestycyjnych.*“ Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze. [cit. 26. 9. 2017]. Dostupné z <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030600535>

<sup>42</sup> Text byl vypracován s využitím informací polského parlamentu poskytnutých prostřednictvím Evropského centra pro parlamentní výzkum a dokumentaci (*European Centre for Parliamentary research and Documentation, ECPRD*), dotaz č. 3575, Bureau of Research, Chancellery of the Sejm

<sup>43</sup> V současnosti probíhají dle ministerstva vnitra a veřejné správy rozhovory týkající se řešení problému této zadlužené obce. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji: Trwają rozmowy na temat rozwiązania problemu zadłużenia gminy Ostrowice. 20września 2017 [cit. 26. 9. 2017] Dostupné z <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/16549,Trwaja-rozmowy-na-temat-rozwiazania-problemu-zadluzenia-gminy-Ostrowice.html>

<sup>44</sup> Především v reakci na případ obce Ostrowice se rovněž v Polsku začaly vést debaty týkající se potřebnosti či nepotřebnosti speciální úpravy insolvence obcí.

<sup>45</sup> Podział długu. ZMP przeciwko przeniesieniu zadłużenia Ostrowic na sąsiednią gminę. Servis Samorządowy PAP [online]. 2017-09-20 [cit. 26. 9. 2017] Dostupné z [http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci\\_pap/177446/](http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_pap/177446/)

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [cit. 26. 9. 2017] Dostupné z <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20091571240>

<sup>47</sup> Gmina nie upadnie. Prawo nie przewiduje bankructwa jednostki samorządu. Servis Samorządowy PAP [online]. 2013-07-26 [cit. 26. 9. 2017] Dostupné z [http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci\\_centralne/126837/](http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/126837/)

<sup>48</sup> Text byl vypracován s využitím informací švédského parlamentu poskytnutých prostřednictvím Evropského centra pro parlamentní výzkum a dokumentaci (*European Centre for Parliamentary research and Documentation, ECPRD*), dotaz č. 3575, Republic of Austria, Parliament. The answer was prepared by the Federal Ministry of Finance

<sup>49</sup> Bundes-Verfassungsgesetz. [cit. 22. 9. 2017] Dostupné z <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

Způsobilost pro insolvenční řízení (*Insolvenzfähigkeit*) obce, tedy možnost vedení insolvenčního řízení vůči obci, vyplývá z jejich právní způsobilosti.<sup>50</sup> Speciální úprava insolvenčního řízení pro obce neexistuje. Na rozdíl od Německa nebo České republiky je tak možné vůči obci vést insolvenční řízení. To však nesmí narušit funkce obce, které jí vyplývají z ústavy.

Podle exekučního řádu (§ 15, EO)<sup>51</sup> je možné vést exekuci vůči obci pouze do té míry a na takový majetek, aby tím nedošlo k narušení veřejného zájmu. Lze proto předpokládat, že obecní majetek, který slouží k výkonu obecních funkcí, není způsobilý k insolvenčnímu řízení.<sup>52</sup> Platební neschopnost však ve skutečnosti zablokuje investice a tudíž rozvoj obce, zachovány jsou pouze její základní funkce. V insolvenčním řízení, které se řídí insolvenčním zákonem (*Insolvenzordnung, IO*),<sup>53</sup> by sice bylo možno využít některého z druhů insolvenčního řízení, který umožňuje právníkům snížení dluhů pomocí restrukturalizace (*Sanierungsverfahren*), pro obce je toto pouze teoretická možnost. Restrukturalizace umožňuje právníkům odepsání částí dluhů a tudíž snížení celkové dlužné sumy. Dlužník však musí v průběhu 2 let splatit alespoň 20 % dlužné částky a na tomto řešení se musí shodnout většina věřitelů. Tyto podmínky mohou být pro obce těžko splnitelné. Proto i v Rakousku probíhají diskuse, jestli nemá existovat speciální úprava insolvenčního řízení pro obce.<sup>54</sup> Proti názoru speciální insolvenční úpravy pro obce stojí pouze minimální počet případů insolvence obcí.

K insolvenčnímu řízení obcí nedochází i díky funkci dohledu jednotlivých spolkových zemí nad obcemi (*Gemeindeaufsicht*), přičemž finanční dohled zahrnuje také kontrolu hospodárnosti. Ve srovnání např. s Německem jsou obce vůči spolkovým zemím více závislé. Dohled spolkových zemí je v Rakousku více centralizován a především v oblasti finančního dohledu je ve většině spolkových zemí tato oblast přímo v kompetenci vlád spolkových zemí.<sup>55</sup> Konkrétní úprava jak finančního dohledu, tak vztahu zemí a obcí se může v jednotlivých spolkových zemích samozřejmě lišit.

### Případ Korutan

Jediným případem v posledních letech, který se však netýkal obce, byl případ spolkové země Korutany. Ta se do tíživé finanční situace dostala kvůli tomu, že v 90. letech poskytla dnes již zkrachovalé bance *Hypo Alpe Adria* záruky.<sup>56</sup> Tyto vzrostly až na 24 mld. eur tedy 12 násobek ročního rozpočtu spolkové země. Na počátku finanční krize požádala *Hypo Alpe Adria* o státní pomoc a byla v roce 2009 zestátněna. V roce 2014 se banka transformovala na nástroj správy aktiv *HETA Asset Resolution* a stala se součástí veřejného sektoru. Musela tak provést revizi aktiv, která vyústila do obrovské ztráty. Vzhledem k tomu, že evropská směrnice pro ozdravné postupy a řešení

---

<sup>50</sup> Nunner-Krautgasser, B., *Insolvenzverfahren für Staaten und Gemeinden – die Grundsatzfragen*. Österreichische Juristen Zeitung. 2013/19. Februar 2013 [cit. 22. 9. 2017] Dostupné z [https://static.uni-graz.at/fileadmin/rewi-institute/Zivilverfahrensrecht/Institut/OEJZ\\_2013-04\\_155\\_Bettina\\_Nunner-Krautgasser.pdf](https://static.uni-graz.at/fileadmin/rewi-institute/Zivilverfahrensrecht/Institut/OEJZ_2013-04_155_Bettina_Nunner-Krautgasser.pdf)

<sup>51</sup> Exekutionsordnung, EO. [cit. 22. 9. 2017] Dostupné z <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001700>

<sup>52</sup> Kodek, G., Wenn Gemeinden in die Pleite schlittern. Wiener Zeitung 20.09.2017 [cit. 22. 9. 2017] Dostupné z [http://www.wienerzeitung.at/themen\\_channel/stadt\\_und\\_land/917925\\_Wenn-Gemeinden-in-die-Pleite-schlittern.html](http://www.wienerzeitung.at/themen_channel/stadt_und_land/917925_Wenn-Gemeinden-in-die-Pleite-schlittern.html)

<sup>53</sup> Insolvenzordnung (IO). [cit. 25. 9. 2017] Dostupné z <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001736>

<sup>54</sup> Kodek, G., Wenn Gemeinden in die Pleite schlittern. Wiener Zeitung 20.09.2017 [cit. 22. 9. 2017] Dostupné z [http://www.wienerzeitung.at/themen\\_channel/stadt\\_und\\_land/917925\\_Wenn-Gemeinden-in-die-Pleite-schlittern.html](http://www.wienerzeitung.at/themen_channel/stadt_und_land/917925_Wenn-Gemeinden-in-die-Pleite-schlittern.html)

<sup>55</sup> Die kommunale Finanzaufsicht. Strukturen, Rationalitäten und Umsetzung im Ländervergleich. BertelsmannStiftung. LebensWerte Kommune. Ausgabe 1/2017 [cit. 20. 9. 2017] Dostupné z [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/79\\_Nachhaltige\\_Finzen/AK\\_Finanzaufsicht\\_1\\_2017.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/79_Nachhaltige_Finzen/AK_Finanzaufsicht_1_2017.pdf)

<sup>56</sup> Němeček, J., Rakousko vymýšlí, jak zachránit Korutany před bankrotem. Roklen24 [online]. 30. dubna 2015 [cit. 25. 9. 2017] Dostupné z <http://roklen24.cz/a/iX9ud/rakousko-vymysli-jak-zachranit-korutany-pred-bankrotem>

krizí úvěrových institucí a investičních podniků<sup>57</sup> již byla transponována v rakouském právu, národní orgán pro řešení krizí (*national resolution authority*) mohl nařídít záchranu společnosti z jejích vlastních zdrojů (tzv. *bail-in*). V důsledku toho mohlo dojít na záruky ze strany Korutany (v té době ve výši 11 mld. eur). Korutany se nakonec dohodly s věřiteli a s pomocí Spolkové vlády tak nedošlo až k insolvenční spolkové země.<sup>58</sup> Spolková vláda nabídla věřitelům odkup části dluhových nástrojů ve výši 11 mld. eur. (podle §2a rakouského zákona o stabilitě finančních trhů) Tato nabídka byla nakonec v září 2016 přijatá většinou věřitelů. K této částce přispěly Korutany ve výši 1,2 mld. eur.

## Slovensko

Na Slovensku má obec (obec i město) tzv. konkurzní imunitu, tedy podobně jako v ČR je vyloučena z možnosti vyhlášení konkurzu na svůj majetek.<sup>59</sup> Z působnosti zákona o konkurzu a restrukturalizaci (*zákon č. 7/2005 Z.z. o konkurze a reštrukturalizácii*) jsou obce vyloučeny, podobně jako státní rozpočtové organizace, státní příspěvkové organizace, vyšší územněsprávní celky, státní fond a další osoby, za jejichž závazky odpovídá stát (§2 zákona o konkurzu a restrukturalizaci).

### **Ozdravný režim a nucená správa**

Předluženost obcí je však možné řešit speciálním způsobem, a to jejich ozdravným režimem a nucenou správou. Ozdravný režim a nucená správa jsou upraveny v § 19 zákona o rozpočtových pravidlech územní samosprávy (*zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlech územnej samosprávy*, dále jen zákon o RPÚS). Ozdravný režim předchází nucené správě. Obec je povinna zavést ozdravný režim, pokud celková výše jejích závazků po splatnosti přesáhne 15 % skutečných běžných příjmů předchozího rozpočtového roku a v případě pokud neuhradila některý uznaný závazek do 60 dnů po jeho splatnosti.<sup>60</sup> V případě, že obec splňuje podmínky pro ozdravný režim, oznámí starosta obce tuto skutečnost ministerstvu financí a vypracuje návrh na zavedení ozdravného režimu. Návrh obsahuje návrh ozdravného rozpočtu a návrh opatření na stabilizaci rozpočtového hospodaření včetně harmonogramu splátek.

Tento návrh pak do 15 dní předloží obecnímu zastupitelství, jež o něm následně jedná. V průběhu ozdravného režimu může obec používat finanční prostředky pouze v souladu se schváleným ozdravným rozpočtem a každý výdaj obce musí být schválen hlavním kontrolorem obce. Poslancům obecního zastupitelstva, hlavnímu kontrolorovi, či jiným zaměstnancům obce nesmí být vyplacena odměna. Obec nesmí v průběhu ozdravného režimu přijímat návratné zdroje financování, pokud tyto nebudou schváleny Ministerstvem financí SR. Starosta musí měsíčně

---

<sup>57</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 82/891/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU a 2013/36/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 648/2012

<sup>58</sup> Land Kärnten ist Pleitegefahr los. Nachrichten.at [online]. 10. Oktober 2016 [cit. 25. 9. 2017] Dostupné z <http://www.nachrichten.at/nachrichten/wirtschaft/Land-Kaernten-ist-Pleitegefahr-los;art15,2369349>

<sup>59</sup> Ďurica, M., Husár, J.: Sprievodca konkurzným právom. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Bratislava 2008 [cit. 27. 9. 2017] s. 8. Dostupné z <http://wwwold.justice.sk/dwn/r0/sprievodca/SprievodcaKonkurznymPravom.pdf>

<sup>60</sup> „...Pre potreby zavedenia ozdravného režimu sa do celkovej výšky závazkov obce po lehote splatnosti 60 dní nezapočítavajú závazky z realizácie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, operačných programov spadajúcich do cieľa Európska územná spolupráca a programov financovaných na základe medzinárodných zmlúv o poskytnutí grantu uzatvorených medzi Slovenskou republikou a inými štátmi najviac v sume zmluvne dohodnutého nenávratného finančného príspevku.“ (§ 19 odst. 1 zákona o RPÚS) [cit. 27. 9. 2017]

předkládat zastupitelstvu správu o plnění ozdravného režimu a rozpočtu. Zákon předpokládá, že ozdravný režim by mohl trvat 90 dnů, v případě, že obec pomocí ozdravného programu dosáhla dobrých výsledků, může jej Ministerstvo financí SR na základě žádosti obce prodloužit o dalších 90 dnů.

V případě, že obec měla povinnost zavést, ale nezavedla ozdravný režim, nebo byl ozdravný režim ukončen a důvody pro jeho zavedení stále trvají, může Ministerstvo financí SR rozhodnout o zavedení nucené správy a jmenování nuceného správce. Po zavedení nucené správy je obec povinna připravit a schválit krizový rozpočet a program konsolidace hospodaření včetně harmonogramu splácení závazků. Po zavedení nucené správy nesmí být poslancům obecního zastupitelství, hlavnímu kontrolorovi, či jiným zaměstnancům obce vyplacena odměna.

Nucená správa poskytuje ochranu před věřiteli. V průběhu nucené správy má obec povinnost vedení samostatného účtu, jež nemůže exekutor zablokovat a z něj tak obec může platit běžný základní provoz, přičemž všechny výdaje podléhají písemnému souhlasu nuceného správce. Krizový rozpočet může obsahovat kapitálové výdaje pouze, pokud jsou placeny ze státního rozpočtu nebo rozpočtu EU, nebo se jedná o výdaje vyplývající ze závazků uzavřených ještě před zavedením nucené správy. Samozřejmě obec tímto přijde o možnost rozvoje a investování. Nemůže také žádat o evropské prostředky, jelikož většina projektů vyžaduje spolufinancování a také nemůže poskytovat dotace. Nemůže rovněž přijímat návratné zdroje financování, pokud tyto nebudou schváleny Ministerstvem financí SR.<sup>61</sup> Při ozdravném režimu nebo nucené správě nedojde k bankrotu ani oddlužení obce, její závazky se nesníží a obec jim musí dostát.

## Švédsko<sup>62</sup>

Ve Švédsku existuje obdobně jako v ČR dvoustupňový systém územní samosprávy: obce (*kommuner*) a kraje (*länen*). Obcí je 290 a krajů 21, přičemž každý kraj zahrnuje několik obcí. Každý kraj kromě Gotlandu má své krajské zastupitelstvo (*landsting*), zastupitelstva mají také obce. V případě Gotlandu vykonávají krajské funkce obecní zastupitelstva. Krajská zastupitelstva jsou odpovědná za oblast zdravotnictví, veřejnou dopravu a územní plánování. Mezi zásadní součásti pravomocí samosprávy patří ve Švédsku také rozhodování o úrovni zdanění. Podobně jako v jiných zemích také ve Švédsku nemohou jednotky územní samosprávy vyhlásit úpadek. Rovněž se ve Švédsku zaměřují především na prevenci.

Již v průběhu 70. a 80. let měla švédská územní samospráva problém získat kapitál na svůj rozvoj za příznivých podmínek. Proto několik jednotek územní správy založilo společnost *Kommuninvest* operující na úvěrovém trhu.<sup>63</sup> To jim následně umožnilo získávat půjčky za příznivějších podmínek. Dnes je členem *Kommuninvest* 284 z 290 obcí. Všichni členové *Kommuninvest* jsou shodně a nerozdílně odpovědní za její závazky, a to i v případě pokud by některá obec nebyla schopná dostát svým závazkům vůči společnosti.

Dalším opatření proti zadlužování obcí je povinnost všech jednotek územní samosprávy hospodařit s vyrovnaným rozpočtem. V případě, že výsledek hospodaření jednotky územní samosprávy je negativní, musí zastupitelstvo přijmout plán, který povede opět k vyrovnanému rozpočtu v průběhu 3 let. V roce 2016 mělo negativní výsledek hospodaření pouze 9 z 290 obcí. Naopak co se týče

---

<sup>61</sup> Ministerstvo financí Slovenskej republiky: Metodická príručka Ministerstva financií Slovenskej republiky o ozdravnom režime a nútenej správe obce. MF/018846/2005-422. 14. 10. 2008 [cit. 27. 9. 2017] Dostupné z <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=4617>

<sup>62</sup> Text byl vypracován s využitím informací švédského parlamentu poskytnutých prostřednictvím Evropského centra pro parlamentní výzkum a dokumentaci (*European Centre for Parliamentary research and Documentation, ECPRD*), dotaz č. 3575, Sveriges Riksdag

<sup>63</sup> Kommuninvest: How we became the largest lender to the Swedish local government sector. [cit. 1. 12. 2017] Dostupné z <http://kommuninvest.se/en/about-us-3/our-history/>



krajských samospráv, 7 z 20 vykázalo negativní výsledek hospodaření ve třech letech v průběhu posledních 5 let. Jako příčina se uvádí nárůst výdajů na léčivé přípravky, což představuje přibližně 8 % celkových nákladů na zdravotní péči.

Ve Švédsku také existuje národní systém pro vyrovnávání příjmů a nákladů mezi obcemi s vysokými a nízkými příjmy. Cílem systému je vyrovnání rozdílů v příjmech obcí a je také financován z centrálního rozpočtu. Obce, jež mají vyšší daňovou základnu, platí poplatek a obce s nižšími příjmy získávají z tohoto systému příspěvek.

### **Řešení finančních problémů územní samosprávy**

Pokud jde o zmíněné krajské samosprávy, jež se v současnosti potýkají s negativními výsledky hospodaření, obsahuje státní rozpočet na rok 2018 příspěvky ve výši 1,5 mld. SEK a pro rok 2019 ve výši 3 mld. SEK, které jim společně s úsporami mají pomoci vyřešit akutní problémy s rozpočty. V průběhu 90. let prošlo Švédsko hospodářskou krizí, které dopady se dotkly také obcí, především prostřednictvím jejich realitních společností. Opravdu kritická situace týkající se obce *Haninge* byla řešena částečně intervencí centrální vlády, a také odkoupením tyto realitní společnosti obce vládou. Po deseti letech a zlepšení hospodářské situace byla realitní společnost opět prodána obci. V současnosti je stanoven požadavek vyrovnaného rozpočtu územní samosprávy. V případě výjimečné situace a zadlužení některé jednotky územní samosprávy, by se situace nemohla řešit úpadkem a oddlužením obce. Pravděpodobně by opět došlo k intervenci vlády, přičemž by však dotčené samosprávy musely přijmout opatření jako např. zvýšení daní nebo prodej majetku. Řešením by mohlo být také odepsání závazků vůči *Kommuninvest*, což by ale poškodilo ostatní obce. Tíživá finanční situace by tak určitě negativně ovlivnila rozvoj obce.