

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**  
**FAKULTA PRÁVNICKÁ**

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**Rozpočty a kontrola hospodaření  
územních samosprávných celků**

Plzeň 2016

Martina Vaníčková

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

V Plzni, březen 2016

Vaníčková Martina

## Poděkování

Ráda bych poděkovala doc. JUDr. Martinu Kopeckému CSc. za jeho předmětné připomínky a vedení diplomové práce.

Dále bych ráda touto cestou poděkovala všem, kteří mi byli nápomocni při vypracování této diplomové práce, obzvlášť paní starostce Barboře Adamcové, Janě Pečové, Pavlíně Fojtíkové a panu starostovi Pavlu Nejezchlebovi, kteří mě provedli svou funkcí a zodpověděli veškeré podstatné otázky týkající se praxe.

## **Seznam použitých zkratk**

**ÚSC** - územní samosprávný celek

**FO** - fyzická osoba

**PO** - právnická osoba

**ČR** - Česká republika

**EU** - Evropská unie

**PS** - Poslanecká sněmovna

**NKÚ** - Nejvyšší kontrolní úřad

**SMS** - Sdružení místních samospráv

**zákon o rozpočtovém určení daní** - zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosů některých daní územně samosprávných celků a některých státních fondů, ve znění pozdějších předpisů

**zákon o krajích** - zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

**zákon o obcích** - zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

**zákon o hlavním městě Praze** - zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

**malá rozpočtová pravidla** - zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

**velká rozpočtová pravidla** - zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů

**zákon o místních poplatcích** - zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

**vyhláška o rozpočtové skladbě** - vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů

**zákon o NKÚ** - zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě, ve znění pozdějších předpisů

## Obsah

1.	Úvod.....	- 10 -
2.	Rozpočtové právo .....	- 12 -
2.1.	Právní úprava .....	- 12 -
3.	Rozpočtová soustava České republiky .....	- 14 -
3.1.	Veřejný rozpočet.....	- 15 -
3.1.1.	Státní rozpočet České republiky .....	- 17 -
3.1.2.	Rozpočty územních samosprávných celků .....	- 18 -
4.	Rozpočtové zásady.....	- 20 -
4.1.	Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtů .....	- 21 -
4.2.	Zásada včasnosti veřejných rozpočtů.....	- 21 -
4.3.	Zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtů.....	- 22 -
4.4.	Zásada časového ohraničení veřejných rozpočtů neboli zásada omezeného použití finančních prostředků.....	- 22 -
4.5.	Zásada účelnosti a neúčelnosti .....	- 22 -
4.6.	Zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtů .....	- 23 -
4.7.	Zásada dlouhodobé vyrovnanosti rozpočtů.....	- 23 -
4.8.	Zásada efektivnosti a hospodárnosti veřejných rozpočtů.....	- 24 -
4.9.	Zásada publicity veřejných rozpočtů .....	- 24 -
5.	Rozpočtový proces .....	- 25 -
5.1.	Rozpočtový výhled .....	- 25 -
5.2.	Sestavování rozpočtu .....	- 26 -
5.2.1.	Rozpočtová skladba .....	- 28 -
5.2.2.	Obsah rozpočtů .....	- 29 -
5.2.2.1.	Příjmy územních samosprávných celků .....	- 30 -
5.2.2.2.	Výdaje územních samosprávných celků.....	- 34 -
5.3.	Projednávání a schválení rozpočtu.....	- 37 -
5.4.	Rozpočtové provizorium.....	- 38 -
5.5.	Publikace.....	- 40 -
5.6.	Plnění rozpočtu .....	- 41 -
5.7.	Sestavení a schválení závěrečného účtu.....	- 41 -
6.	Hospodaření územních samosprávných celků .....	- 44 -
6.1.	Hospodaření podle zákona o obcích a zákona o krajích .....	- 45 -
6.2.	Právnícké osoby a organizační složky .....	- 46 -
6.2.1.	Organizační složky ÚSC .....	- 47 -
6.2.2.	Příspěvkové organizace jako právnícké osoby ÚSC .....	- 48 -
7.	Kontrola hospodaření územních samosprávných celků .....	- 50 -

7.1.	Vývoj v závislosti na zákonnou úpravu .....	- 50 -
7.2.	Kontrola obecně .....	- 51 -
8.	Typy kontrol.....	- 54 -
8.1.	Vnitřní kontrola hospodaření ÚSC .....	- 56 -
8.1.1.	Předběžná kontrola .....	- 58 -
8.1.2.	Průběžná kontrola .....	- 58 -
8.1.3.	Následná kontrola .....	- 58 -
8.2.	Vnější kontrola hospodaření ÚSC .....	- 59 -
9.	Kontrola podle zákona o finanční kontrole .....	- 62 -
9.1.	Veřejnosprávní kontrola.....	- 64 -
9.2.	Kontrola podle mezinárodních smluv .....	- 65 -
9.3.	Vnitřní kontrolní systém .....	- 65 -
9.3.1.	Řídící kontrola .....	- 66 -
9.3.2.	Interní audit.....	- 66 -
9.4.	Finanční kontroly v územních samosprávných celcích .....	- 68 -
10.	Kontrola Nejvyšším kontrolním úřadem .....	- 70 -
11.	Přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků.....	- 74 -
11.1.	Předmět přezkoumání .....	- 74 -
11.2.	Postup při přezkumu .....	- 75 -
11.3.	Závěr přezkoumání .....	- 78 -
11.3.1.	Zpráva o přezkoumání hospodaření.....	- 79 -
12.	Porušení rozpočtové kázně .....	- 81 -
13.	Obce zapojené do porovnávání tvorby rozpočtů a kontrol hospodaření .....	- 83 -
13.1.	Obec Dolní Krupá.....	- 83 -
13.2.	Obec Sukorady.....	- 83 -
13.3.	Obec Plazy .....	- 84 -
13.4.	Obec Březno .....	- 84 -
14.	Závěr.....	- 85 -
15.	Resumé .....	- 87 -
16.	Zdroje .....	- 88 -
17.	Přílohy .....	- 92 -
	Příloha 1 - Otázky položené všem dotazovaným starostům .....	- 92 -
	Příloha 2 - novela ústavního zákona .....	- 93 -
	Příloha 3 - novela zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu .....	- 94 -

## 1. Úvod

Téma své diplomové práce jsem si zvolila v návaznosti na tvorbu seminární práce, kterou jsem na katedru správního práva odevzdávala již ve 3. ročníku studia na právnické fakultě. Tématem seminární práce byla Kontrola hospodaření územních samosprávných celků. Při tvorbě seminární práce mě zaujala rozsáhlost tématu a zároveň jeho roztržitost, ať již v zákonech nebo v literatuře. Práci jsem pojala nejen z hlediska teoretického, ale i praktického. Byla jsem překvapena rozdílností názorů na určité oblasti tohoto tématu od autorů publikujících v daném oboru. Pro tyto rozdíly v názorech autorů a především zjištěnou rozpornost mezi teorií a praxí jsem se rozhodla tématu více věnovat a ještě o něco hlouběji proniknout do problematiky rozpočtů a jejich kontroly, a to především v praxi.

Diplomová práce je pojatá z hlediska teorie i praxe. Měla by objasnit problematiku rozpočtů a především problematiku a náročnost kontrol a přezkumů hospodaření, které jsem během studia tématu pozorovala. Teorie se v rámci diplomové práce vyskytuje především v části o rozpočtech. V těchto kapitolách týkajících se rozpočtů bych ráda seznámila čtenáře s důležitými pojmy, se zásadami při tvorbě rozpočtů a také s tématy diskutovanými, jakými jsou například rozpočtová soustava, veřejný rozpočet a další.

Druhou a poněkud obsáhlejší část bude tvořit kontrola hospodaření územních samosprávných celků. Tato část bude zaměřena nejen na teorii, ale především na praxi, s cílem upozornit čtenáře na nedokonalosti, které obsahuje právní úprava a na rozpornost zákona s postupy vykonávanými podle tohoto zákona. Při tvorbě této části využiji několika konzultací s odborníky, jichž se kontrola hospodaření týká a kteří mají bohaté zkušenosti s průběhy těchto kontrol a tedy i oni jsou schopni vyvodit nedokonalosti v zákoně obsažené, případně s využitím svých zkušeností navrhnout jejich odstranění. Konzultace s těmito odborníky povedu formou volného rozhovoru, jehož závěry budou obsaženy v celém textu této práce.

Přesto, že územními samosprávnými celky, jak z Ústavy vyplývá, jsou pouze obce a kraje, zákonná úprava a literatura dále uvádí regiony soudržnosti a svazky obcí, popřípadě hlavní město Prahu, která je nejen obcí, ale i krajem a proto je z důvodu jejího duálního postavení upravena v zákoně odlišně. Z

důvodů dostupnosti údajů a mého zájmu se můj průzkum tématu zaměří pouze na obce a kraje s převažujícími údaji o obcích, jež jsem pro jejich větších dostupnost mohla navštívit a zkoumat, a jejichž vedení mi bylo nápomocno při odborných konzultacích. Dalším důvodem využití především obcí je jejich základ ve státě a také rozsáhlost tématu, kdy v případě uvádění obdobně obsáhlých údajů o jednotlivých výše zmíněných územních celcích by nepostačoval doporučený rozsah práce a práce by byla vcelku zmatečná.

Cílem této práce je nejen seznámení čtenáře s teorií a objasnění pojmů, které jsou obsahem tématu, ale především poukázání na problematiku praxe tohoto právního odvětví. V rámci zjištěných nedokonalostí právní úpravy je cílem práce najít a navrhnout řešení a odstranit tak nežádoucí stav. Dále bych ráda, a to především, čtenáře - občana - povzbudila k zájmu o dění okolo něj, dění v jeho obci, respektive městě a kraji. Málokterý z občanů zná svá práva vůči územním samosprávným celkům a jejich vedení a to malé procento lidí, kteří o svých právech vědí, je spíše nevyužívají, popřípadě přes své snahy se domoci práva, jim nebývá ze strany územních samosprávných celků vyhověno.



## 2. Rozpočtové právo

*„Rozpočtové právo můžeme definovat jako souhrn právních norem, které se zabývají chováním subjektů finančněprávních vztahů k veřejným rozpočtům, nebo se nabízí i další možná definice, a to že rozpočtové právo je souhrn finančněprávních norem upravujících rozpočtovou soustavu, rozpočtový proces a každoročně státní rozpočet.“<sup>1</sup>*

### 2.1. Právní úprava

Územními samosprávnými celky (dále jen „ÚSC“), jak vyplývá ze zákona, jsou obce a kraje, jejich postavení ve státě je zakotveno v Ústavě, konkrétně pak v čl. 99 až čl. 105. Obce jsou základními samosprávnými celky a jsou součástí vyšších územních samosprávných celků, jimiž jsou kraje. Tyto ÚSC jsou v Ústavě uvedeny jako společenství občanů, které spojuje dané území, jako takové mají právo na samosprávu a jsou veřejnoprávními korporacemi. Což znamená, že mohou vlastnit majetek, vytvářet své organizační složky, hospodařit podle vlastního rozpočtu a další činnosti jim vyhrazené.

Bližší úpravu týkající se ÚSC najdeme v zákonech č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o krajích“) a v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o obcích“). Zvláštním zákonem, který upravuje postavení hlavního města Prahy je zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o hlavním městě Praze“). V § 1 tohoto zákona je zde upraveno postavení hlavního města Prahy jako hlavního města České republiky, kraje a obce a dále postavení městských částí. Ve všech třech výše zmíněných zákonech najdeme odkaz na tzv. malá rozpočtová pravidla, tedy na zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Vedle těchto malých rozpočtových pravidel stojí velká rozpočtová pravidla, která se týkají rozpočtu státního, jedná se o zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů. Oba zákony upravují rozpočty, co do tvorby, jejich obsahu a funkce, a stanovují pravidla hospodaření s finančními prostředky z rozpočtů. Velká rozpočtová pravidla jsou rozšířena o úpravu obsahu střednědobého

---

<sup>1</sup> PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 238  
MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana a RADVAN, Michal. *Základy finančního práva*. 4. vyd. Praha: Armex, 2010. Skripta pro střední a vyšší odborné školy. s.14  
MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa*. I.díl. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Edice učebnic; 354. s. 289

výhledu, obsah státního rozpočtu i závěrečného účtu, dále také o příjmy a výdaje státního rozpočtu, finanční kontrolu, řízení státní pokladny a další.

Výše zmíněné zákony jsou hlavními zákony pro rozpočty, avšak je třeba zmínit i další, které zasahují, ať již do tvorby rozpočtů tak i do kontroly plnění rozpočtů. Dalším zákonem týkajícím se rozpočtu je zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosů některých daní územně samosprávných celků a některých státních fondů, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o rozpočtovém určení daní obsahuje úpravu daní spotřebních, daní z příjmů, daní z nemovitostí, daní z přidané hodnoty. Tento zákon je důležitý pro určení, které daně ze zde uvedených budou plynout do rozpočtu nejen státního, ale i rozpočtu samosprávného celku a především v jaké výši.

Dalším právním předpisem je zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, které jsou dalším příjmem do rozpočtů obcí. Tento zákon obsahuje novou právní úpravu účinnou od 1. ledna 2016.

Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, která je důležitým dokumentem pro tvorbu rozpočtů v ČR.

Zákony týkající se kontroly rozpočtů jsou zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů. Dále je nutné zmínit vyhlášku ministerstva č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon o finanční kontrole a zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád. K těmto právním předpisům se budu podrobněji věnovat v dalších kapitolách týkajících se druhé části diplomové práce, a to kontroly hospodaření ÚSC.

Pro úplnost výčtu zákonů je vhodné zmínit i zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů podle kterého probíhá vedené účetnictví pro ÚSC. Dále by bylo možné uvést různá nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a správních úřadů, nebo také předpisy vydané samotnými ÚSC v rámci jejich samostatné působnosti.

### 3. Rozpočtová soustava České republiky

Rozpočtová soustava, jak by se mohlo z názvu zdát, není jen soustavou subjektů hospodařících s rozpočtem, tedy rozpočtových orgánů a institucí, které spravují veřejné finanční prostředky, ale patří do ní i další subjekty, které se nestarají o tvorbu a rozdělování prostředků, avšak jsou příjemci těchto finančních prostředků. Pod pojmem rozpočtová soustava, který najdeme v každé literatuře upravující rozpočtové právo, se někdy rozumí právě pouze zmíněná soustava rozpočtových orgánů a institucí. Tyto subjekty se starají o tvorbu, rozdělování a užití veřejných prostředků, a následně kontrolují plnění veřejných rozpočtů.<sup>2</sup> Rozpočtová soustava však zahrnuje rozpočty veřejné, mimorozpočtové fondy a veřejnoprávní neziskové organizace.

Mezi mimorozpočtové fondy řadíme státní fondy, fondy zdravotního pojištění a sociálního zabezpečení a peněžní fondy územní samosprávy. Státní fondy jsou samostatné právnické osoby, které jsou tvořeny souhrnem peněžních prostředků, vytvořených za účelem financování předmětu daného fondu. V České republice (dále jen „ČR“) máme šest aktivních státních fondů zřízených příslušným zákonem. Jsou jimi: Státní fond životního prostředí, Státní fond kultury, Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie, Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond rozvoje bydlení, Státní zemědělský intervenční fond.

Veřejnoprávní neziskové organizace jsou organizace, které hospodaří s vlastním rozpočtem a jsou zřízeny státem či ÚSC. Patří sem například příspěvkové organizace zřízené obcemi či kraji, jimiž jsou například nemocnice, školy, divadla, muzea a další. Dále pak do těchto organizací patří organizační složky státu.

U veřejných rozpočtů lze rozlišovat tři úrovně. První úroveň je nadnárodní rozpočet, kterým je rozpočet Evropské unie (dále jen „EU“). Úroveň druhou je centrální rozpočet, tedy rozpočet státní. Třetí a poslední úroveň jsou rozpočty územní, tedy rozpočty krajů a rozpočty obcí. Blíže se tématem veřejných rozpočtů budu zabývat v další kapitole.

---

<sup>2</sup> MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. I.díl.* Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Edice učebnic; 354. s. 296

V literatuře se setkáme i pouze s dvojitým rozdělením rozpočtové soustavy a to na soustavu veřejných rozpočtů a mimorozpočtové fondy. Zde pak pojem veřejný rozpočet zahrnuje nejen rozpočet státní s Národním fondem a rozpočty ÚSC, ale i rozpočty příspěvkových organizací, rozpočty organizačních složek a rozpočty dobrovolných svazků obcí. Mimorozpočtové fondy jsou fondy státní a fondy měst, obcí a krajů.

Vzhledem k tématu by bylo vhodné v této kapitole objasnit pojem rozpočet. V současnosti vzhledem k historickému vývoji nenajdeme jednotnou definici pojmu rozpočet. Proto si zde uvedeme příkladné definice pojmu, jak je postupem času uvádí literatura. Jednou z definicí pojmu rozpočet je: „*Rozpočtem se v nejširším pojetí rozumí přehled příjmů pro určité rozpočtové období a výdajů soukromého nebo veřejného hospodářství taktéž pro určité období.*“<sup>3</sup> Dále pak „*rozpočet jako číselný hospodářský plán pro určité, časové omezené, zpravidla jednorocní fiskální období, jehož hlavní náplní jsou příjmy a výdaje spojené s tímto obdobím.*“<sup>4</sup> Jeden z jednodušších výkladů pojmu, který se objevuje v odborných článcích ekonomického směru, je rozpočet jako základní finanční plán, který obsahuje seznam plánovaných příjmů a výdajů. Definici pojmu rozpočet bychom našli v každé odborné literatuře na toto téma a pokaždé by definice byla odlišná, i když v jádru obdobná. Hlavní kritérium, ve kterém spočívá odlišnost definice pojmu, může být i postavení autora, tedy zda se jedná o pohled hospodářský nebo státoprávní, protože rozpočet vystupuje v obou rolích.<sup>5</sup>

### 3.1. Veřejný rozpočet

V české právní úpravě se nesetkáme s pojmem veřejný rozpočet, a přesto se v literatuře často setkáme s pojmem soustava veřejných rozpočtů a s pojmy v rámci rozpočtů podobnými. Veřejné rozpočty jsou v České republice tvořeny dvěma úrovněmi, a to úrovní celostátní a úrovní místní. Avšak pokud se na veřejné rozpočty budu dívat v rámci jakési vertikální struktury, mohu říci, že úrovní veřejných rozpočtů je několik. Na vrcholu této vertikální struktury bude rozpočet Evropské unie, pod ním rozpočet státní, na nižší úrovni rozpočty krajů, na další úrovni pak rozpočty obcí a měst.

<sup>3</sup> Všeobecný slovník právní. Praha: Fr. Xaver Veselý, 1899. s. 1090

<sup>4</sup> JÁNOŠÍKOVÁ, Petra; MRKÝVKA, Petr; TOMAŽIČ, Ivan et al. *Finanční a daňové právo*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 69

<sup>5</sup> MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. I.díl.* Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Edice učebnic; 354. s. 292

V rámci celostátní úrovně hovoříme o rozpočtu státním, který je každoročně sestavován a následně publikován ve formě zákona. Sestavení státního rozpočtu se řídí zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „velká rozpočtová pravidla“). Rozpočty na úrovni místní, kterými se rozumí rozpočty obcí a krajů, jsou upraveny zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Vzhledem k dělbě zákonů upravujících rozpočet na velká a malá rozpočtová pravidla je dle mého názoru patrné, že v ČR je dostatečná dělba veřejných rozpočtů na dvě úrovně, a to tedy úroveň státní a místní.

Podle velkých rozpočtových pravidel patří do rozpočtů na celostátní úrovni rozpočet státní a střednědobý výhled státního rozpočtu. Zákon v § 1 uvádí předmět úpravy tohoto zákona, který upravuje veřejné rozpočty, kterými jsou:

- a) státní rozpočet
- b) střednědobý výhled
- c) státní finanční aktiva a pasiva,
- d) rozpočty organizačních složek státu a příspěvkových organizací zřízených organizačními složkami státu,
- e) rozpočty státních fondů,
- f) způsob řízení státní pokladny a řízení státního dluhu,
- g) hospodaření s prostředky soustředěnými v Národním fondu.<sup>6</sup>

Dalšími subjekty, které jsou zahrnuty v soustavě veřejných rozpočtů a jsou na úrovni místní, jsou podle malých rozpočtových pravidel: rozpočty krajů, rozpočty obcí, rozpočty dobrovolných svazků obcí, rozpočty příspěvkových organizací v oblasti školství zřízenými svazkem obcí, rozpočty právnických osob zřizovaných nebo zakládaných USC, rozpočty statutárních měst, rozpočet hlavního města Prahy rovněž pro jejich městské části nebo obvody.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> více v § 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>7</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

Ve státě prostřednictvím těchto rozpočtů dochází k přerozdělování zdrojů od subjektů, které rozpočet tvoří, k subjektům, které jej netvoří, avšak jsou jeho součástí.

K porovnání s výše zmíněným pohledem na pojem veřejného rozpočtu můžu uvést dělení veřejných rozpočtů dle daňového řádu České republiky, který pojem veřejný rozpočet hojně ve svém textu užívá. Jedná se konkrétně o § 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, v tomto paragrafu se jako předmět uvádí příjem veřejného rozpočtu, kterým se pro účely tohoto zákona rozumí a) státní rozpočet, státní finanční aktiva nebo rezervní fond organizační složky státu, b) rozpočet územního samosprávného celku, c) rozpočet státního fondu nebo Národní fond, d) rozpočet Evropské unie, e) rozpočet, o němž to stanoví zákon. V rámci tématu mé diplomové práce si vystačím s dělením veřejných rozpočtů na rozpočty na celostátní a místní úrovni.

### **3.1.1. Státní rozpočet České republiky**

Pokud se podrobněji zaměřím na pojem státního rozpočtu, který zde ve stručnosti zmíním, vzhledem k jeho důležitosti a jisté podobnosti s rozpočty ÚSC, můžu říci, že se jedná o jakýsi finanční plán státu, který každoročně formou zákona sestavuje Ministerstvo financí v součinnosti se správci kapitol, územními samosprávnými celky a státními fondy a následně jej projedná vláda, která jej předkládá ke schválení Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.

Státní rozpočet je tvořen ze zdrojů společnosti a je nenávratně rozdělován mezi jednotlivé sféry ve státě. Jako takový pak státní rozpočet vychází ze střednědobého výhledu, to znamená, že se jedná o dokument, výhled, obsahující záměry a cíle rozpočtové politiky na období dvou let. Střednědobý výhled obsahuje očekávané příjmy státního rozpočtu a odhadované výdaje státního rozpočtu v jednotlivých letech. Tento výhled je připravován Ministerstvem financí a vychází z analýzy hospodaření státu v minulých letech.

Státní rozpočet můžeme tedy chápat jako peněžní fond, který shromažďuje příjmy do něj plynoucí, který je centralizovaný, a který zabezpečuje prostřednictvím financí chod státu tím, že financuje jeho výdaje. Vedle financování státu pomocí státního rozpočtu stojí státní fondy a zdravotní pojišťovny, které také zajišťují konkrétní funkce státu, ale netvoří součást státního rozpočtu.

Hlavními znaky rozpočtu jsou nenávratnost, neekvivalence a nedobrovolnost. Nad pojmem nenávratnosti bychom se mohli pozastavit, protože si myslím, že tak jak jej literatura uvádí, rozpočet zcela nenávratný není. V mnoha zdrojích se dozvíme, že financování státu slouží k reprodukci, tudíž je zde očekáváno jisté hospodaření, které nebude ztrátové, pravděpodobně však ani výrazně nepřevyší investici. Do jisté míry si dovoluji tvrdit, že rozpočet není nenávratný, i když jeho návratnost není přímá a často je opravdu nulová, či dokonce ztrátová, viz schodek státního rozpočtu. Ačkoli původní funkce státního rozpočtu byla fiskální, tedy základní funkcí bylo soustředit dostatek prostředků na plnění úkolů státu, tak se postupně začaly objevovat i další funkce, jako například funkce alokační. To znamená, že na rozdělování rozpočtu mají vliv potřeby hospodářského rozvoje na daných územích. Autorka doc. Marková ve své knize zmiňuje i redistribuční funkci rozpočtu. Státní rozpočet slouží nejen k financování jednotlivých subjektů ve státě, ale také má být využit pro rozvoj nehmotných i hmotných potřeb společnosti.<sup>8</sup>

### **3.1.2. Rozpočty územních samosprávných celků**

Rozpočty ÚSC, jak bylo výše zmíněno, jsou upraveny v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „malá rozpočtová pravidla“). Tento zákon upravuje tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů ÚSC, stanovuje pravidla pro hospodaření s finančními prostředky ÚSC a upravuje zřizování či zakládání právnických osob ÚSC. Mimo úpravu již zmíněného dále upravuje hospodaření dobrovolných svazků obcí a zřizování příspěvkových organizací v oblasti školství svazkem obcí, rozpočty a finanční hospodaření obcí ve statutárních městech a v hlavním městě Praze včetně jejich městských částí či obvodů.

O sestavování rozpočtů obce či kraje se stará pověřený orgán, může jím být rada, finanční výbor či zastupitelstvo. Tento orgán vzhledem k předpokládaným příjmům a výdajům ÚSC sestaví návrh rozpočtu. Tento návrh je po dobu nejméně 15 dní zveřejněn na úřední desce a internetových stránkách daného ÚSC a občané se k němu mohou vyjádřit. V případě nedodržení povinnosti zveřejnit návrh rozpočtu se ÚSC dopouští správního deliktu podle § 22a odst. 2) písm. b) malých rozpočtových pravidel a může mu být uložena pokuta ve výši až 1 000 000 Kč. Rozpočet je po zveřejnění projednán na veřejném

---

<sup>8</sup> MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim., *Rozpočtové právo*, 1. vydání, Praha, Ch. Beck, 2007, s. 3

zasedání zastupitelstva a následně schválen nebo dle projednaných připomínek upraven a schválen. Tento stručně uvedený proces musí být proveden v zákonem určeném časovém období a předepsanou formou. Blíže k procesu rozpočtovému v kapitole 5. a následujících.



## 4. Rozpočtové zásady

Se zásadami se setkáváme v každém právním odvětví. V současné době jsou pro vznik právních vztahů neodmyslitelné. Většina zásad týkajících se rozpočtového práva jsou aplikovatelná na rozpočet státní i rozpočty ÚSC.

Rozpočty v České republice mají několik společných znaků, jak v rámci procesu sestavování, schvalování, tak při kontrolách a sankcionování za porušení rozpočtových pravidel. U rozpočtů se tak objevují jisté obdobné vlastnosti, které nazýváme rozpočtovými zásadami.<sup>9</sup> Tyto zásady určují konstrukci rozpočtů ÚSC a rozpočtu státního, stanovení zásad vychází z praxe za desítky let. V závislosti na autorovi literatury se setkáváme s více či méně známými zásadami. V knize autorky Hany Markové najdeme například tyto zásady: zásada každoročního sestavování a schvalování veřejných rozpočtů, zásada roční platnosti veřejných rozpočtů, zásada včasnosti veřejných rozpočtů, zásada časového ohraničení veřejných rozpočtů, zásada reálnosti a pravdivosti veřejných rozpočtů, zásada úplnosti veřejných rozpočtů, zásada jednotnosti a přehlednosti veřejných rozpočtů, zásada neúčelnosti příjmů a účelnosti výdajů veřejných rozpočtů, zásada dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů, zásada publicity veřejných rozpočtů, zásada sestavování veřejných rozpočtů jako brutto rozpočtů, zásada efektivnosti a hospodárnosti veřejných rozpočtů, zásada přednosti výdajů před příjmy, zásada omezení přesunů ve veřejných rozpočtech na úhrady potřeb v těchto rozpočtech nezajištěných, zásada zjišťování rozpočtových důsledků právních předpisů. Autorka odborné literatury Ivana Pařízková uvádí ve svých knihách zásady následující: zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu, zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtu, zásada účelovosti, zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtu, zásada publicity, zásada efektivnosti a hospodárnosti, zásada přednosti výdajů před příjmy, zásada stanovení pravidel v případě rozpočtového provizoria, zásada omezení přesunu v rozpočtu. Další pravidla, která uvádí, se týkají činností ohledně rozpočtu, jsou jimi včasnost sestavení rozpočtu, projednání a schválení, změna rozpočtu, realizace veřejného rozpočtu, naplnění kontrolní funkce průběžné a závěrečné.

Všechny výše uvedené zásady je možné v rozpočtovém procesu najít, avšak ne každý autor odborné literatury, jehož knihu jsem četla, uvádí takto velké

---

<sup>9</sup> MARKOVÁ, Hana. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2008. s. 106

množství zásad a někteří autoři uvádí zásady jiné, těmito autorkami neuvedené. Ze zde uvedených zásad podrobněji popíši v dalších kapitolách zásady nejdůležitější a nejčastěji se v literatuře vyskytující.

#### **4.1. Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtů**

První a jednou ze základních zásad, se kterou se setkáme v každé literatuře, je zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu. Objevuje se jak v procesu tvorby rozpočtu státního, tak i v procesu tvorby rozpočtů ÚSC. Pro účely této zásady je rokem rozpočtovým myšlen rok kalendářní, to stanovuje § 4 malých rozpočtových pravidel.

U sestavování rozpočtu se jedná a přípravu jakéhosi finančního plánu hospodaření státu či ÚSC, kterým se má daný subjekt a jeho orgány v příslušném roce řídit. Další a podrobnější informace o této zásadě jsou stanoveny v příslušných zákonech. Pro ÚSC jsou jím malá rozpočtová pravidla, kde se v § 18 tohoto zákona uvádí časová použitelnost rozpočtu, tato použitelnost se týká zahrnování příjmů, finančních operací, a to pouze těch, které byly provedeny v daném kalendářním roce. Dále pak se zabývá plněním výdajů, kterými jsou takové výdaje, které proběhly v daném kalendářním roce, v těchto dvou případech je rozhodujícím datum připsání či odepsání na bankovních účtech. Z důvodu zde uvedeného bývá tato zásada také často označována jako zásada omezeného časového použití finančních prostředků. Z tohoto označení vyplývá, že finanční prostředky mohou být použity pouze v tom roce, pro který byly určeny.<sup>10</sup>

#### **4.2. Zásada včasnosti veřejných rozpočtů**

Zásada včasnosti veřejných rozpočtů vyjadřuje nutnost sestavení, schválení a publikování rozpočtu do jisté lhůty, a to do konce kalendářního roku, který předchází roku, na který je rozpočet schvalován. V rámci této zásady je důležité uvést pojem rozpočtové provizorium, které nastupuje v případě, že není schválen rozpočet na následující kalendářní rok, konkrétně do 1. ledna daného hospodářského roku. Období, ve kterém rozpočtové provizorium trvá, je definováno ve velkých rozpočtových pravidlech jako období od prvního dne rozpočtového roku do nabytí účinnosti zákona o státním rozpočtu, blíže uvedeno v § 9 odst. 1 tohoto zákona. V malých rozpočtových pravidlech se pak jedná o období od 1. ledna do schválení místního rozpočtu.

---

<sup>10</sup> PAŘÍZKOVÁ, Ivana, *Finance územní samosprávy*, Právnická fakulta MU, Brno 2008

### **4.3. Zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtů**

Podstatou této zásady je, že rozpočet vychází z reálné analýzy hospodaření a měl by odpovídat potřebám budoucího vývoje. Proto je nutné, aby autoři rozpočtu zohlednili plánované příjmy a výdaje a sestavili dle nich rozpočet co nejpravdivěji a nejreálněji. Avšak i v případě, kdy jsou výdaje a příjmy stanoveny dle plánovaného hospodaření, může nastat okolnost, která výdaje či příjmy navýší nebo i naopak poníží. K navýšení výdajů může dojít v případě vyšších výdajů za elektřinu či mimořádných výdajů za neplánované opravy a další.

### **4.4. Zásada časového ohraničení veřejných rozpočtů neboli zásada omezeného použití finančních prostředků**

Výše zmíněná zásada je u různých autorů nazývána odlišně, ve své podstatě se jedná o totéž, jen definováno z jiného pohledu. Významem této zásady je veškeré prostředky z rozpočtů využít v daném rozpočtovém, tedy kalendářním, roce na účely, pro které byly získány či vyhrazeny.

Zásada časového použití rozpočtů je explicitně vyjádřena v § 18 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Do rozpočtu na daný rok se zahrnují jen takové příjmy či jiné finanční operace, které byly uskutečněny v kalendářním roce a jen takové výdaje, tedy čerpání prostředků, které se uskutečnily v kalendářním roce. Rozhodujícím je datum připsání nebo odepsání z bankovního účtu hospodařícího subjektu.

Prostředky, které byly poskytnuty, avšak nebyly v příslušném roce vyčerpány, musí být na konci tohoto kalendářního roku vráceny. V praxi se můžeme setkat se situací, kdy subjekty, jejichž rozpočty nebyly řádně vyčerpány, se snaží předejít vrácení peněžních prostředků a využívají tyto prostředky zcela neúčelně a neekonomicky. Existují subjekty, jejichž nevyčerpané prostředky je možné převést do dalšího kalendářního roku, jedná se především o fondy a ÚSC, ty si přebytky z předchozích let mohou převést na pokrytí výdajů roku následujícího nebo je mohou převést do fondů, pokud fondy zřizují.

### **4.5. Zásada účelnosti a neúčelnosti**

Tato zásada vyjadřuje, že rozpočtové prostředky mohou být používány jen k účelům, pro které byly při sestavování rozpočtu určeny, tedy pouze na předem stanovený účel. Může se jednat například o zajištění chodu obce a pokrytí

nezbytných výdajů obce.<sup>11</sup> Tato zásada se ze své podstaty týká spíše výdajů z rozpočtů. Po vstupu do Evropské unie se tato zásada ve velké míře projevuje na dotacích z unie. A to především tak, že je zde kontrolováno, zda finanční prostředky, tedy dotace plynoucí z Evropské unie, jsou využity přesně tak, jak bylo zamýšleno. Jinak řečeno, zda splnily účel, za kterým byly poskytnuty. Ze strany EU je tato účelnost kontrolována.

Ne vždy je však možné této zásadě plně dostát. Může zde dojít k situaci, kdy finanční prostředky, jejichž užití bylo dle rozpočtu určeno na danou věc, je nutné užít jinde, a to vzhledem ke vzniklé nečekané situaci. Nejčastěji tento stav vyvolávají situace *Vis maior*, a to například povodně, bouřky, silné větry a další, kdy při jejich působení dochází ke vzniku škod a je nutné tyto škody napravit. V této situaci může dojít k porušení zásady účelnosti, je však nutné schválit rozpočtové opatření, které dovolí tuto změnu užití finančních prostředků provést. Další skutečnost, která může mít vliv na účelnost rozpočtu, je změna právního předpisu, která ovlivní příjmy či výdaje rozpočtu, konkrétně v jejich výši.

Zásadu neúčelnosti můžeme pozorovat u většiny daní, kdy výnos z těchto daní sice plyne do rozpočtů, ale není předem určen účel jejich následného využití.

#### **4.6. Zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtů**

Zásada úplnosti vyjadřuje myšlenku, že všechny příjmy i výdaje daného rozpočtu mají být uvedeny společně ve veřejném rozpočtu.

Zásada jednotnosti veřejných rozpočtů se projevuje ve shodné úpravě rozpočtů, kdy údaje uvedené v rozpočtech se pro jednotnost a přehlednost třídí. Toto jednotné třídění příjmů a výdajů je obsaženo v rozpočtové skladbě, která platí pro všechny veřejné rozpočty a musí ji každý rozpočet odpovídat.<sup>12</sup>

#### **4.7. Zásada dlouhodobé vyrovnanosti rozpočtů**

Zásada vyjadřuje požadavek, aby každý veřejný rozpočet v rámci svého sestavení i následného plnění byl vyrovnaný. Jinými slovy, příjmy a výdaje rozpočtu by měly být vyrovnány. Stav kdy výdaje převyšují příjmy, není v žádném z rozpočtů žádoucí, a to především z dlouhodobého hlediska v hospodaření. V kratších časových obdobích může k jisté nevyrovnanosti mezi

---

<sup>11</sup> PAŘÍZKOVÁ, Ivana, *Finance územní samosprávy*, Právnická fakulta MU, Brno 2008

<sup>12</sup> MARKOVÁ, Hana a BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 65

příjmy a výdaji dojit, ale nemělo by se jednat o časové období delší, které by mohlo mít za následek rozpočet schodkový.

Nevyrovnanost rozpočtu může mít za následek nejen rozpočet schodkový, kdy výdaje převyšují příjmy, ale i rozpočet přebytkový, kdy příjmy převyšují výdaje. Dle statistik se v České republice do roku 1995 jednalo o rozpočty přebytkové, od roku následujícího je v České republice trvale stav rozpočtu schodkového a to v řádech miliard korun.

#### **4.8. Zásada efektivnosti a hospodárnosti veřejných rozpočtů**

Tato zásada vyjadřuje myšlenku, že subjekty hospodařící s rozpočty by měly tyto rozpočty užívat co nejefektivněji a nemělo by docházet k plýtvání s prostředky z veřejných rozpočtů. Každý finanční prostředek, který je výdajem rozpočtu, by měl být dostatečně zvážen a mělo by tak docházet k šetrnému zacházení s těmito veřejnými finančními prostředky.

#### **4.9. Zásada publicity veřejných rozpočtů**

Publicitu, neboli veřejnost rozpočtů, můžeme vidět ve dvou případech. Prvním je publicita v době rozpočtového procesu, kdy ÚSC projednávají návrh rozpočtu ve veřejném zasedání. Tento návrh jsou povinny zveřejnit po dobu 15 dní na úřední desce, či jiným vhodným způsobem, a dávají možnost občanům vyjádřit se k návrhu rozpočtu formou připomínek.

Druhým případem je, že schválené rozpočty jsou zveřejňovány, a to formou zákona v případě rozpočtu státního, nebo uveřejněním schváleného rozpočtu ÚSC na své úřední desce, či jiným vhodným způsobem, jímž může být například vyvěšením rozpočtu na internetových stránkách obce, resp. kraje.

Tato zásada by měla zajišťovat kontrolu hospodaření s prostředky ze strany občanů, a to především v případě jejího využití ještě před schválením rozpočtu formou připomínek k návrhu rozpočtu.

## **5. Rozpočtový proces**

Rozpočtovým procesem se rozumí činnosti, které vedou k tvorbě rozpočtu, jeho plnění a následné kontrole. Je to proces každoročně se opakující, jehož fáze lze pozorovat v průběhu celého roku, a to i několik těchto fází zároveň. Do rozpočtového procesu patří fáze sestavování rozpočtu, fáze projednávání a následného schvalování rozpočtu, fáze plnění rozpočtu a kontrola tohoto plnění, fáze sestavení a schválení závěrečného účtu. Jako nadstavbové fáze by mohla být uvedena tvorba rozpočtového výhledu a případně i publikace schváleného rozpočtu.

Vzhledem k tomu, že obsahem této diplomové práce mají být především územní samosprávné celky, zaměřím již tuto část práce pouze na tyto ÚSC.

### **5.1. Rozpočtový výhled**

Rozpočtový výhled je upraven v § 3 malých rozpočtových pravidel, dle tohoto zákona se jedná o jakýsi pomocný nástroj, který slouží pro plánování střednědobého finančního plánu. V České republice se rozpočtový výhled používá povinně v celku krátce, a to od roku 2005 při sestavování územních rozpočtů. Nezpracováním rozpočtového výhledu se ÚSC dopouští správního deliktu dle § 22a odst. 1) písm. a) zákona výše uvedeného.

Rozpočtový výhled je sestavován na dobu 2 až 5 let a obsahuje určité údaje, a to údaj o celkových příjmech, celkových výdajích, celkových závazcích a pohledávkách. Výsledkem povinného užívání rozpočtového výhledu by mělo být přinucení ÚSC přemýšlet více do budoucnosti a dosáhnout dlouhodobé vyrovnanosti rozpočtu, jak vyplývá z jedné z hlavních zásad pro tvorbu rozpočtů. Tato vyrovnanost se může vztahovat také k faktu, že starosta a zastupitelstvo a tím i další orgány na místní úrovni jsou voleni na čtyřleté období, kdy vykonávají svou funkci, proto i jim je rozpočtový výhled nápomocem. Stanoví si tak plánovaný postup hospodaření, příjmy i výdaje ÚSC a mohou tak těmito stanoveným peněžním pohybům v hospodaření přizpůsobit každý rozpočtový rok.

Vzhledem k tomu, že sestavování rozpočtového výhledu není v zákoně upraveno co se procesu týče, můžu se jen domnívat, že toto sestavování probíhá obdobně jako u sestavování rozpočtu samotného. Tento názor opírám o fakt, že tvorba rozpočtového výhledu je součástí tvorby samotného rozpočtu, který z výhledu vychází.

Při konzultacích se starosty jsem došla k závěru, že sestavení rozpočtového výhledu na dobu 5 let je vcelku nemožné i přesto, že se jedná o obce malé. V obci se co den něco děje a každá událost může mít vliv na rozpočet, tedy i na rozpočtový výhled. Jeden z dotázaných starostů konstatoval, že i období dvou let pro plánování rozpočtového výhledu je dobou dlouhou. Celkem reálný může být odhad daňových příjmů obce, kde razantní změny bývají spíše v závislosti na zákonné úpravě. Kapitálové a nedaňové příjmy jsou položky, jejichž odhad výše v dlouhodobějším stavu je spíše jakousi spekulací. Myslím si, že do rozpočtového výhledu by bylo vhodné zařadit výdaje na položky, které byly volebním slibem vítězné strany, avšak je zde problémem, že ani tato strana při svých slibech nemůže předem znát budoucí příjmy ÚSC a proto také může dojít k situaci, že z finančních důvodů svým volebním slibům nedostojí.

## **5.2. Sestavování rozpočtu**

Sestavování rozpočtu je první fází rozpočtového procesu, při této fázi se subjekt, který rozpočet sestavuje, řídí podle rozpočtového výhledu ÚSC. Zjišťují se plánované výdaje ÚSC a jeho plánované příjmy, přičemž se také vychází z předchozích let. Je také nutné vzít v potaz vztah státního rozpočtu k rozpočtům ÚSC a vztah rozpočtu kraje k rozpočtům obcí v kraji se nacházejících. Může dojít k situaci, kdy obec již svůj rozpočet sestavuje, avšak příslušný kraj svůj rozpočet ještě neschválil a tudíž obci není známa výše dotací jí náležejících. V takovémto případě obec může sestavit rozpočet z údajů, které jsou jí známy a poté pomocí rozpočtových změn rozpočet upravit.

Zákon ve svých ustanoveních neuvádí subjekt, který má návrh rozpočtu sestavit, je tedy zcela v kompetenci ÚSC, který se svými orgány jeho sestavením pověří. Na úrovni obcí je celkem důležitým aspektem její velikost, podle které se jisté orgány zřizují či nikoli. Z literatury a zákona o obcích a o krajích vyplývá, že procesem sestavování rozpočtu může být pověřeno zastupitelstvo obce, rada obce nebo finanční výbor obce.

Zastupitelstvo obce a kraje, které je nejvyšším orgánem, se skládá ze starosty, místostarosty, resp. hejtmána a náměstků a volených členů do zastupitelstva z řad občanů, a je zcela na něm, zda návrh rozpočtu sestaví samo nebo tímto úkolem pověřit orgán jiný.

Rada obce se zřizuje pouze v obci, jejíž zastupitelstvo má více jak 15 členů, což se odvíjí od velikosti obce, respektive počtu obyvatel. Je výkonným orgánem obce a dle § 102 odst. 1 zákona o obcích připravuje návrhy k projednávání zastupitelstvu, dle odst. 2 téhož paragrafu jsou jí vyhrazeny i další činnosti. Zastupitelstvo ji může pověřit činnostmi, které má samo ve své kompetenci, a to i sestavením rozpočtu. Rada kraje upravená v § 58 a následujících zákona o krajích se zřizuje vždy. Rada, stejně jako zastupitelstvo se skládá ze starosty, místostarosty, resp. hejtmana a náměstků a členů vybraných ze zastupitelstva.

Finanční výbor je orgán, který je upraven v § 117 a následujících zákona o obcích a v § 78 odst. 4 zákona o krajích. Výbor je vždy zřizován zastupitelstvem ÚSC, je zastupitelstvu odpovědný ze své činnosti a přísluší mu vykonávat činnost v oblasti finanční, která je mu stanovena zákonem, a kterou ho pověří zastupitelstvo. Tedy i z tohoto textu zákona vyplývá, konkrétně z písm. d) výše uvedeného ustanovení, že finanční výbor může být orgánem pověřeným sestavit rozpočet ÚSC.

Ačkoli zákon ve svých ustanoveních uvádí subjekty, které mohou sestavit rozpočet, v praxi dochází k odlišným postupům. Tento odlišný postup jsem shledala především na menších obcích, jejichž občané nejsou natolik vzdělání v oblasti správy a rozpočtů, tudíž ani orgány, které by rozpočet měly sestavovat, nemají dostatečný přehled, popřípadě se jedná o obce s obyvateli ve vyšší věkové skupině, kteří se angažují jen z důvodu, že zde nikdo jiný pro výkon dané funkce není. Toto však nemusí být pravidlem, avšak jsem se s tím v rámci dotazování nejednou setkala. Často tedy dochází k tomu, že na těchto malých, výše popsaných obcích, rozpočet sestavuje sám starosta, kterému je nápomocná například účetní či někdo obdobně vzdělaný. Ti se svým návrhem seznámí zastupitelstvo na neveřejné pracovní schůzi, kde tento navrhovaný rozpočet volně prodiskutují a poté jej po připomínkách vyvěsí na úřední desce a webových stránkách.

Dalším postupem, se kterým jsem se setkala u jedné z větších obcí, která zřizuje radu a je i zřizovatelem příspěvkových organizací a má i několik spolků, je postup, při kterém přípravu rozpočtu provádí starosta společně s radou a finančním výborem. Ti sestaví rozpočet nejen dle informací z minulých let, ale také na základě podkladů, které jsou jim poskytnuty od finančního výboru. Ten



zde zajišťuje veškeré finanční požadavky příspěvkových organizací, ať již na mandatorní výdaje nebo tzv. investiční výdaje. Tyto požadavky podrobně prozkoumá rada obce společně s finančním výborem za přítomnosti vedení příspěvkových organizací, které může ohledně jejich požadavků dotazovat. V tomto případě si myslím, že je zajištěna větší objektivita při sestavování rozpočtu, ale na druhou stranu by mohlo snáze dojít k průtahům v případě neshody při sestavování rozpočtu vzhledem k vyššímu počtu osob zapojených do procesu a případně i k průtahům, pokud se dotazované příspěvkové organizace včas nevyjádří ke svým finančním požadavkům.

Ať rozpočet sestavuje kterýkoli subjekt v ÚSC, ze zásad vždy vyplývá, že ÚSC by mělo svůj rozpočet sestavit jako vyrovnaný. V případě, že by došlo k sestavení schodkového rozpočtu, je přípustné jeho schválení jen v případě, že by obec měla z minulých let finanční prostředky pro uhrazení schodku.

Sestavený návrh rozpočtu pro nadcházející hospodářský rok musí být uveřejněn, a to na úřední desce, kde se může jednat o návrh zjednodušený a způsobem umožňujícím dálkový přístup, kde je návrh uveden v úplném znění. Vše po dobu nejméně 15 dní, aby se s tímto návrhem mohli občané seznámit a připomínkovat jej. V případě, kdy by ÚSC nezveřejnil návrh rozpočtu uvedeným způsobem na uvedenou dobu, dopustil by se správního deliktu ve smyslu ustanovení § 22a odst. 2 písm. b) malých rozpočtových pravidel.

### **5.2.1. Rozpočtová skladba**

Rozpočty ÚSC se dle ustanovení § 12 malých rozpočtových pravidel třídí podle rozpočtové skladby, kterou stanovilo Ministerstvo financí ve své vyhlášce č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová skladba“). Pokud by rozpočet nebyl sestaven v souladu s rozpočtovou skladbou, dopustil by se orgán ÚSC správního deliktu dle § 22a odst. 1 písm. f) malých rozpočtových pravidel. Ve výše uvedené vyhlášce je obsaženo jak třídění odpovědnostní, týkající se státního rozpočtu, tak třídění druhové a odvětvové, které jsou hlavním způsobem třídění při sestavování rozpočtů ÚSC, dále pak třídění konsolidační, zdrojové, doplňkové, programové, účelové, strukturální, transferové. U třídění druhového se jedná o třídění na tzv. položky, u třídění odvětvového se používají paragrafy. Častou praxí je, že třídění odvětvové a druhové se v rozpočtech objevuje současně.

V případě druhového třídění a odvětvového třídění uvedu bližší rozdělení, a to z důvodu, že v každém z rozpočtů ÚSC je druhové třídění obsaženo. Rozpočtová skladba se dle druhového třídění dělí na tyto třídy: daňové příjmy, nedaňové příjmy, kapitálové příjmy, přijaté transfery, běžné výdaje, kapitálové výdaje, financování (blíže kapitola 5.2.2.1. Příjmy územních samosprávných celků). Třídy se dále dělí na seskupení položek, jakým je například seskupení daní z příjmů, a tyto se dále dělí na podseskupení položek např. daně z příjmů fyzických osob, a ty se dále dělí na jednotlivé položky, těmi jsou například u daní z příjmů fyzických osob položka příjmů ze závislé činnosti, ze samostatně výdělečné činnosti ad. Jednotlivé položky mají svá čísla, která se pak uvádějí rozpočtech.

V případě odvětvového třídění se hovoří o skupinách, kterými jsou skupina zemědělství, lesní hospodářství a rybníkářství, průmyslová a ostatní odvětví hospodářství, služby pro obyvatelstvo, sociální věci a politika zaměstnanosti, bezpečnost státu a právní ochrana a všeobecná veřejná práva a služby. Skupiny se dále dělí na oddíly, pro skupinu služeb pro obyvatelstvo je to oddíl vzdělání, dalším je pododdíl, kam patří předškolní a mateřské vzdělání a pak již konkrétní paragraf, kde najdeme mateřské školy nebo základní školy ad.

Rozpočtová skladba je tedy jakýsi nástroj, který přehledně upravuje třídění jednotlivých položek v rozpočtech a umožňuje tak srovnání těchto položek, které obsahují rozpočty ÚSC a zvyšuje celkovou přehlednost a systematičnost v rámci tvorby rozpočtů. Svým obsahem také stanovuje možnosti ÚSC z čeho dosáhnout příjmů do rozpočtu a na co je možné vynaložit výdaje z rozpočtu ÚSC. Rozpočet může obsahovat jednotlivé příjmy a výdaje uvedené na položky nebo na paragrafy, nebo zde může být uvedeno obojí. Dle názoru jednoho ze starostů je rozpočet, který obsahuje jak čísla položek, tak paragrafy zbytečnou komplikací pro danou obec. Krom důvodu, že uvádění jednotlivých příjmů a výdajů pomocí položek je vcelku náročné a ne vždy zcela pochopitelné, co do které položky patří, je hlavním důvodem možnost změny rozpočtu. V případě uvedení položek musí zastupitelstvo schvalovat jakékoli změny, naopak při uvedení paragrafů lze měnit užití finančních prostředků v rámci daného paragrafu volněji.

### **5.2.2. Obsah rozpočtů**

Obsah rozpočtů dle zákona tvoří příjmy a výdaje ÚSC. Tento obsah rozpočtů je blíže určen v malých rozpočtových pravidlech a dále v zákoně č.

243/2000 Sb., o rozpočtovém výnosu některých daní územních samosprávných celků a některých státních fondů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o rozpočtovém určení daní“).

Ze zásad v kapitole 4. uvedených vyplývá, že při sestavování rozpočtu by mělo být dosaženo vyrovnanosti rozpočtu, tedy vyrovnanosti příjmů a výdajů rozpočtu. Rozpočet lze sestavit jako přebytkový, schodkový, či vyrovnaný, který je žádoucím. Jak jsem již v práci uvedla v případě rozpočtu přebytkového, lze později tyto přebytkové finanční prostředky užít pro vyrovnaní rozpočtů v letech následujících. V případě rozpočtu schodkového je naopak nutné uhradit schodek z přebytků let minulých.

#### **5.2.2.1. Příjmy územních samosprávných celků**

Příjmem v rozpočtech ÚSC jsou zejména příjmy uvedené v § 7 a § 8 malých rozpočtových pravidel.

V případě obcí jsou příjmy uvedenými v zákoně zejména:

- příjmy z vlastního majetku a majetkových práv, jako jsou například pronájmy či prodeje
- příjmy z výsledků vlastní činnosti, například příjmy z prodeje dřeva
- příjmy z hospodářské činnosti právnických osob, pokud jsou podle tohoto nebo jiného zákona příjmem obce, která organizaci zřídila nebo založila
- příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž je obec pověřena podle zvláštních zákonů, zejména ze správních poplatků z této činnosti, příjmy z vybraných pokut a odvodů uložených v pravomoci obce podle tohoto zákona nebo zvláštních zákonů, pokud není dále stanoveno jinak,
- příjmy z místních poplatků podle zvláštního zákona, kterými jsou například poplatky ze psů, ze vstupného, za užívání veřejných prostranství ad.
- výnosy daní nebo podíly na nich podle zvláštního zákona, kterou je například daň z přidané hodnoty, daň z příjmů fyzických a právnických osob atd.
- dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,

- dotace z rozpočtu kraje,
- prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, např. z jimi ukládaných pokut a jiných peněžních odvodů a sankcí, jestliže jsou podle zvláštních zákonů příjmem obce,
- přijaté peněžité dary a příspěvky,
- jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů obce.<sup>13</sup>

V případě krajů se jedná zejména o tyto příjmy:

- příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
- příjmy z výsledků vlastní činnosti,
- příjmy z hospodářské činnosti organizace, pokud jsou podle tohoto nebo jiného zákona příjmem rozpočtu kraje, který organizaci zřídil nebo založil,
- příjmy ze správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž je kraj pověřen podle zvláštních zákonů, zejména správní poplatky z této činnosti a dále příjmy z vybraných pokut uložených v pravomoci kraje podle tohoto zákona nebo zvláštních zákonů, pokud není dále stanoveno jinak,
- výnosy daní nebo podíly na nich podle zvláštního zákona,
- dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,
- přijaté peněžité dary a příspěvky,
- jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů kraje,
- prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, např. z jimi ukládaných pokut a jiných peněžních odvodů a sankcí, jestliže jsou podle zvláštních zákonů příjmem kraje.<sup>14</sup>

Vzhledem k faktu, že zákon v první větě zmíněných paragrafů obsahuje slovo „zejména“, není výčet příjmů zcela taxativní, jak se může zdát. Dalšími příjmy, které jsou obci poskytnu na základě zákonů, jsou např. příjmy z návratné finanční výpomoci. Ačkoli se jedná o prostředek s charakterem dočasným, je

<sup>13</sup> více v § 7 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>14</sup> více v § 8 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

aktuálním příjmem rozpočtu. Návrtná finanční výpomoc je společně s dotacemi upravena v § 10a a násl. malých rozpočtových pravidel. Tato společná úprava je možná z důvodů podobnosti těchto institutů, které vykazují pouze malé rozdíly. Hlavním z nich je návratnost finančních prostředků zdroji, kdy u dotací se jedná o nenávratné peněžní prostředky poskytnuté na předem stanovený účel. Návrtná finanční výpomoc spočívá v bezúročném poskytnutí peněžních prostředků z rozpočtu jiného územního celku na předem stanovený účel. Tyto prostředky se poskytují na žádost prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy a musí být vráceny ve stanovené lhůtě. Tento institut výpomoci hodnotím jako smysluplný, a to především pokud, poskytnuté prostředky zůstávají na místní úrovni a přijde mi vcelku přijatelným řešením úžit finanční výpomoci mezi subjekty územní samosprávy. Pokud návratná finanční výpomoc funguje tak, jak ji uvádí zákon, je pro ÚSC, kterému v určitém roce nestačí jeho příjmy velkou nápomocí, a kdo jiný by měl chápat situaci žadatele než subjekt na stejné úrovni, který v obdobné situaci již byl nebo býti může. Přes tento můj názor jsem z dotazovaných obcí nenašla žádnou, která by tuto návratnou finanční pomoc někdy využila. Důvod spatřuji v přednostním využití dotací pro jejich nenávratnost, ačkoli proces jejich získávání je několikanásobně delší, ale i v hospodaření daných obcí, jež měli přebytky z let předchozích, které mohli v určitých situacích využít.

Příjmy ÚSC můžeme členit dle vyhlášky o rozpočtové skladbě na příjmy daňové, nedaňové, kapitálové a transfery. Příjmy daňové, nedaňové, místní poplatky, dotace. Literatura nabízí i další možná členění, avšak by se jednalo o velice obsáhlou kapitolu, proto si pro potřeby diplomové práce vystačím s tímto druhovým členěním (viz. kapitola 5.2.1. Rozpočtová skladba), které se vyskytuje ve všech mnou zkoumaných rozpočtech.

Příjmy daňové jsou největším přínosem pro rozpočty ÚSC a především příjmem obvyklým, jejich výše je stanovena zákonem o rozpočtovém určení daní.

Daňové příjmy obcí tvoří:

- daň z nemovitých věcí - pro obec, ve které se nemovitost nachází
- daň z přidané hodnoty - podíl na 20,83% z celostátního hrubého výnosu
- daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, kterou odvádí zaměstnavatel - podíl na 23,58% z celostátního hrubého výnosu

- daň z příjmů fyzických osob vybírané srážkou - podíl na 23,58% z celostátního hrubého výnosu
- daň z příjmu fyzických osob - podíl 23,58% z 60% z celostátního hrubého výnosu
- daň z příjmu právnických osob ve výši 30% z výnosu záloh FO, které mají v obci trvalé bydliště
- daň z příjmu právnických osob - podíl na 23,58% z celostátního hrubého výnosu
- a další příjmy do rozpočtu obce z daní určené a blíže specifikované v § 4 tohoto zákona<sup>15</sup>

Daňové příjmy krajů tvoří:

- daň z příjmů právnických osob, pokud je poplatníkem kraj
- daň z přidané hodnoty - podíl na 8,92% z celostátního hrubého výnosu
- daň z příjmů fyzických osob - podíl na 8,92% z celostátního hrubého výnosu
- daň z příjmů fyzických osob vybírané srážkou - podíl na 8,92% z celostátního hrubého výnosu
- daň z příjmů fyzických osob - podíl na 8,92% z 60% celostátního hrubého výnosu
- daň z příjmu právnických osob - podíl na 8,92% z celostátního hrubého výnosu
- a další příjmy do rozpočtu kraje z daní určené a blíže specifikované v § 3 tohoto zákona<sup>16</sup>

Nedaňové příjmy tvoří příjmy z vlastní činnosti, příjmy z pronájmu majetku, výnosy z finančního majetku, příjmy z prodeje nekapitálového majetku.

<sup>15</sup> více § 4 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům

<sup>16</sup> více § 3 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům

Kapitálové příjmy tvoří příjmy z prodeje dlouhodobého majetku, tedy nemovitostí, příjmy z prodeje dlouhodobého finančního majetku, tedy akcie a dluhopisy ad.

Přijaté transfery, do této kategorie se řadí především příspěvek ze státního rozpočtu na správu obce a kraje a dotace.

Nezanedbatelným a výlučným příjmem obce jsou příjmy z místních poplatků, ty si obec může do jisté míry sama určovat. Místní poplatky se řídí zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o místních poplatcích“), který byl k 1. 1. 2016 novelizován. Poplatky, které obec může vybírat, jsou poplatky ze psů, poplatek za lázeňský a rekreační pobyt, poplatek za užívání veřejného prostranství, poplatek ze vstupného, poplatek za ubytovací kapacity, poplatek za povolení vjezdu motorových vozidel do vybraných míst a částí měst, poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.<sup>17</sup> Tyto poplatky a především pravidla pro jejich vybírání stanovuje výše uvedený zákon. Obec se může rozhodnout, zda poplatky v obci zavede, jedná se tedy o fakultativní platby a tedy i příjmy obcí. Pokud obec poplatky zavede, učiní tak obecně závaznou vyhláškou, ve které stanoví, ohlašovací poplatkovou povinnost, na koho se poplatky vztahují, sazbu poplatku, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatku. Všechny mnou zkoumané obce zavedly některý ze shora uvedených poplatků, a to především z důvodu nezanedbatelného příjmu do jejich obecního rozpočtu.

S těmito výše uvedenými příjmy se setkáváme v každém z rozpočtů.

#### **5.2.2.2. Výdaje územních samosprávných celků**

Výdaje ÚSC se u jednotlivých územních celků liší, a to v závislosti na velikosti ÚSC, vybavenosti a dalších znacích. Sám zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů uvádí tyto výdaje.

Z rozpočtu obce se hradí zejména:

- závazky vyplývající pro obec z plnění povinností uložených jí zákony,

---

<sup>17</sup> více zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

- výdaje na vlastní činnost obce v její samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj,
- výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem,
- závazky vyplývající pro obec z uzavřených smluvních vztahů v jejím hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, jestliže k nim přistoupila,
- závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými obcemi nebo s dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost,
- úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů,
- výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů z nich náležejících jejich vlastníkům,
- výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro obec,
- jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti obce, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely.<sup>18</sup>

Z rozpočtu kraje se hradí zejména:

- závazky vyplývající pro kraj z plnění povinností uložených zvláštními právními předpisy,
- výdaje na činnost orgánů kraje v jeho samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj,
- výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je kraj pověřen zvláštními právními předpisy,
- závazky vyplývající pro kraj z uzavřených smluvních vztahů v jeho hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, jestliže k nim přistoupil,
- dotace do rozpočtů obcí v kraji,
- závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými územními celky nebo s dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost,

<sup>18</sup> více v § 9 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů



- úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů,
- výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů z nich náležejících jejich vlastníkům,
- výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro kraj,
- jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti kraje, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely,
- dotace Regionální radě regionu soudržnosti.<sup>19</sup>

I v této úpravě týkající se výdajů se setkáváme s pojmem „zejména“, který značí, že výčet shora uvedených výdajů obcí a krajů není taxativní, ale pouze demonstrativní.

Stejně tak jako bylo možné rozdělit příjmy, lze i výdaje rozdělit podle vyhlášky o rozpočtové skladbě. Do výdajů patří výdaje běžné a výdaje kapitálové.

Typickými běžnými výdaji ÚSC jsou platy zaměstnanců v pracovní poměru, a dále z toho plynoucí povinnost platby pojistného ÚSC jako zaměstnavatele. Dalšími jsou neinvestiční nákupy, kam patří potraviny, ochranné pomůcky, knihy, léky, ale také poplatky dluhové služby, nákup vody, energie a paliv, nákup služeb například poštovních či komunikačních. Do této kategorie dále patří nájemné, konzultační, poradenské a právní služby, školení a vzdělávání, opravy a údržba, zaplacené sankce, dary, různé neinvestiční transfery a prostředky.

Kapitálovými výdaji jsou investiční nákupy například dlouhodobého majetku nehmotného, zde je nejčastější položkou software. Dlouhodobým hmotným majetkem jsou standardně budovy a stavby, stroje, dopravní prostředky, výpočetní technika, pozemky. Dále do kapitálových výdajů patří akcie, různé investiční transfery a prostředky.

Výdaje ÚSC nelze nikdy s přesností naplánovat na rok dopředu. Výdaje se proto spíše odhadují a to obvykle dle výdajů z předchozích let a výdajů, kterým předcházela určitý plán a s ním rozpočet, například při stavbě vodovodu, opravě budov atd., avšak ani tento předložený rozpočet plánovaných staveb nemusí být konečný.

---

<sup>19</sup> více v § 10 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Často dochází k situacím, že plánované výdaje je třeba z důvodů nadešlého stavu užít jinde. Zde se dostáváme do jakéhosi rozporu se zásadou účelnosti, která ačkoli je znakem veřejných rozpočtů může být v takovémto stavu překonána.

Nejčastější situací, která mění směr toku výdajů je živelná katastrofa - požár, povodeň, silný vítr, bouřka, ad. Zde nejen že je povoleno změnit účel využití finančních prostředků, zde se jedná o povinnost ze strany vedení obce, aby došlo k odstranění závadného stavu, který v důsledku katastrofy nastal a nemuselo dojít k půjčkám, anebo ke schodkovému hospodaření obce.

Jak jsem již zmínila ÚSC vychází z předchozích let a plánů na daný rok, při zjištění, že výdaje ÚSC značně převyšují jejich příjmy lze přistoupit k rozpočtovým změnám, více v kapitole 6. Hospodaření územních samosprávných celků.

### **5.3. Projednávání a schválení rozpočtu**

Projednání a schválení rozpočtu je další fází procesu tvorby rozpočtu. K projednání dochází obvykle ve finančním výboru a následně i v radě kraje, či obce, pokud ji zřizuje. Členové orgánů vznášejí své připomínky a provádějí se úpravy původního zveřejněného návrhu. V další fázi probíhá projednání rozpočtu přímo v zastupitelstvu, kde by mělo následně dojít k jeho schválení. Projednávání návrhu rozpočtu probíhá na veřejné schůzi zastupitelstva, na jejímž průběhu mohou být přítomni občané ÚSC a mohou podávat své připomínky k návrhu rozpočtu, které nepodali během uveřejnění návrhu. Zastupitelstvo není těmito připomínkami vázáno, respektive zastupitelstvo je projedná, ale nejsou důvodem pro neschválení rozpočtu.

Z praxe vyplývá, že účast občanů na tvorbě rozpočtu není obvyklá. Žádné vedení z mnou dotázaných obcí nezaznamenalo účast občana na schvalování rozpočtu a připomínky k rozpočtu, které občané mohou vznášet na základě § 16 odst. 2 písm. d). Myslím, že občané tak přichází o jednu z možností kontroly využití finančních prostředků ÚSC a následně v průběhu plnění rozpočtu dochází k údivu a vcelku obvyklým kritikám ze strany občanů, na co vše jsou peníze z rozpočtu užívány. Mohla bych tvrdit, že tato neúčast občanů pramení z vědomí, že jejich připomínky nejsou pro obec nijak závazné, avšak si myslím, že se spíše jedná o nezájem občanů a jejich všeobecnou neznalost svých práv.

Přes skutečnost, že sestavením rozpočtu může být pověřen v podstatě jakýkoli z orgánů ÚSC, k jeho schválení musí dojít v zastupitelstvu ÚSC. Ke schválení dojde, pokud svůj souhlas vysloví nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva. Poté, co je rozpočet schválen, a pokud tak již nebylo učiněno, musí být zastupitelstvem podrobně rozepsán podle rozpočtové skladby, nejčastěji na podrobné již zmíněné druhové a odvětvové třídění. Neprovedením rozpisu rozpočtu by se zastupitelstvo dopustilo správního deliktu podle § 22a odst. 1 písm. g) malých rozpočtových pravidel.

Následkem schválení rozpočtu je hospodaření podle rozpočtu, tedy tzv. plnění rozpočtu.

#### **5.4. Rozpočtové provizorium**

Během sestavování a schvalování rozpočtu může dojít ke stavu, kdy rozpočet není schválen ani v době, která je k tomu zákonem stanovena. Může se tak stát z důvodu připomínek k návrhu rozpočtu a neshodám při jeho projednávání, častěji pak z důvodu nesplněné usnášení schopné účasti zastupitelstva při jeho schvalování nebo z důvodu opakovaného neschválení rozpočtu zastupitelstvem. Také situace, kdy dojde k volbě nového zastupitelstva, které po svém zvolení není schopno urychleně rozpočet sestavit nebo dokonce se na něm usnést. Situace, kdy zastupitelstvo rozpočet neschválí, se objevuje spíše v případě, že zastupitelstvo není orgánem, který by rozpočet sestavoval. Z jakéhokoli důvodu výše uvedeného může dojít k situaci, že ani dne 1. ledna ÚSC nemá schválený svůj finanční plán, podle kterého by se jeho hospodaření řídilo v novém hospodářském roce. Proto zákonodárce použil tzv. rozpočtového provizoria.

Rozpočtové provizorium, jak z výše uvedeného vyplývá, je fáze hospodaření, ke které dojde v případě, že rozpočet na nový rozpočtový, tedy kalendářní rok, není do dne 1. ledna tohoto roku schválen. V této fázi vzniká ÚSC potřeba hospodařit podle jiného finančního plánu než je plánovaný rozpočet. Období hospodaření podle rozpočtového provizoria trvá ode dne 1. ledna do dne, kdy je schválen rozpočet zastupitelstvem ÚSC. Pravidla, kterými se bude řídit hospodaření v období rozpočtového provizoria, stanoví zastupitelstvo příslušného ÚSC. Pravidla pro hospodaření podle rozpočtového provizoria jsou závazná a jejich nedodržení je správním deliktem podle § 22a odst. 1 písm. d) malých rozpočtových pravidel. Pro hospodaření v době rozpočtového provizoria se

použije rozpočtu z roku předešlého, případně může být užit rozpočet plánovaný, který ještě nebyl schválen. Pokud zastupitelstvo určí jako podklad pro hospodaření rozpočet roku předešlého, pak se pro potřeby ÚSC použije 1/12 z celkové roční částky v každém měsíci období, ve kterém se dle rozpočtového provizoria hospodaří.

Pokud se budu detailněji zabývat výhodami a nevýhodami hospodaření dle rozpočtového provizoria, je nutné říci, že jeho užití ačkoli není stavem žádoucím, je stavem, který zákon povoluje. Ze zákona není patrné, do kdy tento stav může trvat, proto je namístě otázka, zda jej může být využito po celý rok a jaké by to mělo následky vzhledem k tomu, že peněžní operace, které proběhnou na účtech ÚSC po dobu hospodaření s rozpočtovým provizoriem, se stávají příjmy i výdaji rozpočtu po jeho schválení. Například náměstkyně primátorky města Prahy pro finance a rozpočet Eva Kislingerová ve svém rozhovoru ze dne 23. 12. 2014 uvedla, že rozpočtové provizorium může trvat klidně celý rok a takovýto stav není nijak výjimečným<sup>20</sup>. A tak stále zůstává otázka důsledků tohoto ročního trvání. Pro zjištění finančních důsledků jsem podrobně studovala rozpočet jedné z obcí ve středočeském kraji. Z těchto studií rozpočtů za uplynulých několik let, kdy je zde opakovaným stavem užití rozpočtového provizoria, jsem dospěla k závěru, že v roky, kdy obec provizorium použila, došlo ke schodkovému závěrečnému účtu obce. Bohužel však z dokumentů mně dostupných není možné vyvodit, které výdaje byly vynaloženy v době trvání provizoria a které za schváleného rozpočtu. Proto je mým závěrem, že čím delší je období rozpočtového provizoria, tím spíše se rozpočet může dostat do schodku. Hlavní důvod vidím ve faktech, že ne každý rok může obec dosáhnout stejných příjmů a ne každý rok je možné mít stejné výdaje, to i z důvodů neočekávaných výdajů, které nejsou žádnou výjimkou. Navíc pokud je obci umožněno použít ke svému hospodaření na každý měsíc 1/12 z rozpočtu předchozího, dochází k nevyrovnanosti mezi jednotlivými měsíci, kdy běžné výdaje, které obec vynakládá na svůj provoz v měsíci prosinci, jsou odlišné od měsíce srpna. Proto se v některých měsících obec dostává do schodku a v některých může naopak dojít k přebytku.

Závěrem k provizoriu mohu říci, že je v zájmu ÚSC, aby svůj rozpočet schválily co nejdříve a hospodařily tak s reálnými příjmy i výdaji.

---

<sup>20</sup>[http://www.praha.eu/jnp/cz/o\\_meste/magistrat/tiskovy\\_servis/rozhovory\\_a\\_clanky\\_clenu\\_rhmp/rhmp/namestkyně\\_eva\\_kislingerova/prazske\\_rozpocetove\\_provizorium.html](http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/tiskovy_servis/rozhovory_a_clanky_clenu_rhmp/rhmp/namestkyně_eva_kislingerova/prazske_rozpocetove_provizorium.html)

I k tomuto tématu jsem dotázala starostů obcí. Jedna ze starostek zastává názor, že užití provizoria je zbytečným prostředkem při tvorbě rozpočtu a užila by jej pouze v případě, pokud by čekala na výsledek schváleného státního a krajského rozpočtu nebo v období po volbách, kdy se nové zastupitelstvo ještě neseznámilo s veškerým stavem obce a tvorba rozpočtu by nemusela být zcela účelná.

Druhá ze starostek, jejíž obec zřizuje příspěvkovou organizaci základní a mateřskou školu, a která financuje spolek divadelnický, hasičský, hudební a další má na provizorium názor opačný. Tato obec provizorium užívá každoročně, argumentem je náročnost sestavování rozpočtu na konci roku, kdy každý z výše zmíněných organizací a spolků musí předkládat své finanční požadavky obci. Tyto požadavky musí sama organizace či spolek vnitřně prodiskutovat a poté předložit vedení obci. Závěr roku by byl zmatečný a tvorba obecního rozpočtu uspěchaná. Proto starostka přistupuje k postupu, kdy příspěvkové organizace a spolky musí své požadavky předložit do konce roku a v průběhu ledna pak začnou probíhat přípravy sestavování rozpočtu obce. Z pohledu této obce je provizorium velice přínosné a na možnosti jeho užití stojí celá tvorba rozpočtů v dané obci.

### **5.5. Publikace**

Publikací rozpočtu se rozumí jeho zveřejnění, tento úkon není v žádném ze zákonů obsažen. Proto pokud na proces schválení rozpočtu budu pohlížet jako na úkon, ke kterému je zastupitelstvo oprávněno dle § 84 zákona o obcích a § 35 zákona o krajích, rozpočet by byl schválen formou usnesení zastupitelstva. Formu usnesení vyvozují z toho, že se nejedná o jiný ze způsobů, kterými zastupitelstvo disponuje, tedy opatření, rozhodnutí, obecně závazná vyhláška. Formě usnesení zákon nepředepisuje povinnost zveřejnění jako je tomu u obecně závazných vyhlášek, které v souladu s ustanovením § 12 zákona o obcích musí být pro svou platnost vyhlášeny. Dle mého názoru by k publikaci schváleného rozpočtu mělo dojít, a to způsobem takovým, aby byl schválený rozpočet dostupný občanům daného ÚSC, a to jak na úřední desce, tak na webových stránkách daného ÚSC. Zde se uplatní § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, který mimo jiné říká, že občané mají právo nahlížet do rozpočtu a závěrečného účtu obce a mohou si též pořídit ze zmíněných dokumentů výpis. Z tohoto paragrafu, který v podstatě upravuje přístup k informacím občanů, je zřejmé, že občané mají právo na kontrolu vedení obce. Proto by dle mého názoru bylo snazší zavést povinnost

zveřejňování schválených rozpočtů, která by z mého pohledu byla částečným usnadněním pro orgány ÚSC a také pro občany v rámci přístupu k informacím.

Zde je velice zajímavé zmínit, že některý ze starostů by návrh rozpočtu po jeho změnách opětovně uveřejnil po dobu 15 dní a nechal občany opětovně se vyjádřit a jiný ze starostů by provedl změny okamžitě a hned by rozpočet nechal schválit zastupitelstvem. Toto je dosti rozdílný přístup a nepodařilo se mi k této otázce najít správné řešení, ať již v zákoně či v judikatuře.

Starostové obcí i přesto obvykle vyvěsí schválený rozpočet na webové stránky obce, kde je dostupný všem občanům, a také na úřední desce. Nemusí tomu tak býti vždy. Jsou obecní weby, na kterých jsem schválené rozpočty nedohledala, zde pak občanům, kteří mají zájem o informace ze schváleného rozpočtu, nezbude nic jiného než navštívit svůj úřad, kde jim schválený rozpočet bude předložen a bude možnost z něj pořídít záznam.

Ačkoli většina vedení ÚSC se snaží předcházet situacím dožadování občanů o nahlédnutí do rozpočtu, ne vždy je tomu tak a proto poté dochází ke zbytečné práci, kterou si úřady přidělávají s přijímáním občanů. Tento stav, kdy ÚSC není povinno zveřejnit svůj rozpočet se mi zdá nežádoucím a pro úřady dokonce následně náročnějším. Také je zde namístě ptát se na právní jistotu občanů, pokud je zveřejnění návrhu rozpočtu povinné, ale jeho schválená verze, která mohla při projednávání v zastupitelstvu doznat změn, nikoli. V tomto případě, se mi povinnost zveřejnit chválený rozpočet jeví žádoucí, už jen z důvodu již zmíněné právní jistoty občanů.

## **5.6. Plnění rozpočtu**

Poté co dojde ke schválení rozpočtu zastupitelstvem, podrobnému rozpisu rozpočtu a sdělení závazných ukazatelů rozpočtu subjektům, jež se jimi musí řídit, může dojít k plnění rozpočtu.

Pro přehlednost této práce je tato fáze zpracována v kapitole 6. Hospodaření územních samosprávných celků.

## **5.7. Sestavení a schválení závěrečného účtu**

Poslední fází rozpočtového procesu je jakési zhodnocení hospodaření za uplynulý rok. Výsledkem této fáze je závěrečný účet ÚSC, který musí obsahovat údaje o hospodaření ÚSC za celý hospodářský rok. Závěrečný účet vykazuje

několik shodných znaků se samotným rozpočtem, a to nejen obsahových, ale i procesních a formálních.

Obsahem závěrečného účtu jsou veškeré údaje o plnění příjmů a výdajů, údaje o hospodaření s majetkem a údaje o dalších finančních operacích. Příjmy a výdaje musí být stanoveny podrobně dle rozpočtové skladby. Součástí závěrečného účtu je vyúčtování finančních vztahů ke státnímu rozpočtu a rozpočtům krajů a obcí, případně státním fondům, Národnímu fondu ad. Aby byl závěrečný účet ÚSC kompletní, musí být jeho součástí zpráva o přezkoumání hospodaření ÚSC. K tomuto tématu se dostaneme v následujících kapitolách.

Pokud jsem hovořila o podobnosti schváleného rozpočtu a závěrečného účtu, je jí především proces, kterým ke schválení závěrečného účtu dojde. V první řadě se závěrečný účet sestavuje jako návrh, který se musí po dobu nejméně 15 dní před jeho projednáním v zastupitelstvu zveřejnit. Způsob zveřejnění zákon uvádí stejný jako u návrhu rozpočtu a tudíž i zde přichází pokuta za správní delikt ve smyslu ustanovení § 22a odst. 3 písm. c) malých rozpočtových pravidel spočívající v nezveřejnění návrhu závěrečného účtu způsobem v zákoně uvedeným. Tím je uveřejnění návrhu v užším rozsahu na úřední desce a v plném rozsahu na webových stránkách. Během zveřejnění mohou občané ÚSC podávat připomínky k návrhu závěrečného účtu.

Po uplynutí minimálně 15 dní od zveřejnění návrhu závěrečného účtu může dojít k projednání návrhu na zasedání zastupitelstva, které je veřejné a občané zde mohou nadále vznášet své připomínky ve smyslu ustanovení § 16 odst. 2 písm. d) zákona o obcích. Toto výše uvedené zasedání musí proběhnout nejpozději do 30. června každého roku.

Závěrem by mělo být vyjádření se zastupitelstva k návrhu, a to buď souhlasem se závěrečným účtem bez výhrad, nebo souhlasem s výhradami. Pokud je verdikt zastupitelstva s výhradami, musí samo zastupitelstvo přijmout opatření, která povedou k nápravě chyb a nedostatků a učinit závěr ohledně osob, jejichž jednáním došlo k zjištěnému nežádoucímu stavu.

Zde se zákon dopouští stejného nedostatku jako u rozpočtu a neupravuje povinnost zveřejnění výsledného závěrečného účtu po jeho schválení, avšak obdobně jako u rozpočtu jej starostové zveřejňují automaticky společně se závěrem o přezkoumání hospodaření a občané mají právo vyjadřovat se

k závěrečnému účtu a pořizovat kopie ve smyslu ustanovení § 16 odst. 2) písm. e) zákona o obcích a § 12 odst. 2) písm. d) zákona o krajích.



## 6. Hospodaření územních samosprávných celků

Právní úprava hospodaření obcí je druhým dílem zákona o obcích, který obsahuje několik paragrafů, které se týkají samotného hospodaření, jedná se o zásady hospodaření, zveřejňování záměru obce naložit s majetkem, právní jednání obce, přezkoumání hospodaření obce, závěrečný účet obce a hospodaření s prostředky rozpočtu obce. Stejně tak je tomu u hospodaření krajů, kde nejdůležitější je úprava pravidel hospodaření kraje, zveřejnění záměru, přezkoumání hospodaření a dotace.

Pro účely této práce a v návaznosti na předchozí kapitoly o rozpočtech by hospodařením bylo především plnění rozpočtu, tedy hospodaření podle schváleného rozpočtu, které začíná 1. ledna roku, pro který byl rozpočet schválen, a to v případě, že byl rozpočet schvalován včas. Jinak dnem, který je uveden ve schváleném rozpočtu, pokud doposud ÚSC hospodařilo podle rozpočtového provizoria. Od tohoto okamžiku ÚSC uskutečňuje své finanční hospodaření v souladu se schváleným rozpočtem. Jak jsem již několikrát v této práci zmiňovala, během hospodaření podle rozpočtu může dojít k nutnosti změnit rozpočet, tedy užít finanční prostředky na jiný než plánovaný účel. Důvody, pro které je možné provést změnu v již schváleném rozpočtu, jsou uvedeny v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Konkrétně je uvádí § 16 a jedná se o změny organizační, změny metodické a změny věcné.

Asi k nejčastějším důvodům změn patří změny věcné, tedy takové změny, které se týkají změn objektivních skutečností, jenž mají vliv na plnění příjmů a výdajů. Tyto skutečnosti nemohli být známy v době sestavování a schvalování rozpočtu, proto je nutné provést rozpočtovou změnu. Situací, která má vliv na změnu rozpočtu je přírodní katastrofa, která způsobí na území ÚSC škody, které je třeba napravit.

Dalším důvodem jsou důvody metodické, ty spočívají ve změně právních předpisů. Znatelnou změnou ovlivňující výši příjmů do rozpočtu by byla změna zákona o rozpočtovém určení daní v případě, že by byla výrazně snížena procenta, stanovující příjem do územních rozpočtů. Pokud by například obec vycházela z daňových příjmů z minulých let a výše zmíněný zákon by doznal znatelných změn, stala by se výše reálných příjmů nedostatečnými.

Posledním důvodem, který zákon připouští je organizační změna v hospodářství, které je financováno rozpočtem.

V situaci, kdy dojde k jedné z výše uvedených změn je ÚSC nucen na danou situaci reagovat, jediná možnost, kterou zákon připouští je změna rozpočtu pomocí rozpočtového opatření. Přičemž zákon uvádí tři možnosti, jak změny rozpočtu dosáhnout. První možností je pouhý přesun prostředků v rozpočtu, aniž by došlo ke změně celkových příjmů a výdajů. Druhou možností je použití nových prostředků, čímž se zvýší celkový objem rozpočtu. Třetí možností je vázat výdaje z rozpočtu, pokud je možnost, že nedojde k plnění rozpočtových příjmů, takto se objem rozpočtu celkově snižuje.

Rozpočtové opatření podléhá schválení v zastupitelstvu. Po jeho vyhotovení se musí návrh rozpočtového opatření uveřejnit, a to způsobem obdobným jako návrh rozpočtu a návrh závěrečného účtu. Minimální lhůta je zde stanovena na 5 dní před projednáním v zastupitelstvu a v případě opatření, které se týká například poskytnutí daru jiné obci, která byla postižena povodněmi, je lhůta zkrácena na 2 dny. Tyto lhůty neobsahuje zákonná úprava, která hovoří o rozpočtových změnách, informaci jsem získala od starostky jedné z dotazovaných obcí. Ke schválení rozpočtové změny dojde, pokud souhlasí nadpoloviční většina zastupitelstva ÚSC. Pokud by zastupitelstvo neprovedlo změnu v rozpočtu rozpočtovým opatřením, jednalo by se o správní delikt podle § 22a odst. 1 písm. e) malých rozpočtových pravidel.

Veškeré schválené rozpočtové změny se musí evidovat a musí být přiloženy k rozpočtu, tak aby závěrečný účet ÚSC odpovídal všem reálným příjmům a výdajům za předchozí rok.

Hospodaření ÚSC, jimi zřízených příspěvkových organizací a organizačních složek podléhá kontrolám, a to jak kontrolám vnějším a vnitřním, tak kontrolám předběžným, průběžným a následným. Kontrola hospodaření je poslední fází v procesu týkajícího se rozpočtu, ale i fází průběžnou.

### **6.1. Hospodaření podle zákona o obcích a zákona o krajích**

Jak z § 2 zákona o obcích vyplývá, obec je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek. Již v Ústavě v čl. 101 odst. 3) je uvedena základní charakteristika obcí, kterou kopíruje věta předchozí. Samotné hospodaření obcí se pak netýká pouze rozpočtu, tedy finančních prostředků obce, ale i majetku obce.

Bližší úprava je stanovena v § 38 zákona o obcích. Zde je hlavním kritériem pro hospodaření s majetkem účelnost a hospodárnost, jejichž naplnění je posléze kontrolováno. Stejné kritérium pro hospodaření stanovuje zákon u majetku kraje, jehož úprava je v podstatě totožná, avšak je vyjádřena v § 17 zákona o krajích. Hospodaření s majetkem ÚSC spadá do samostatné působnosti obcí a krajů. Stejně tak, jak obec hospodaří s financemi a veškeré operace musí evidovat v souladu se zákonem o účetnictví, musí i operace s majetkem být evidovány. ÚSC musí chránit svůj majetek před jeho zničením, poškozením, odcizením, zneužitím a neoprávněnými zásahy.

Ačkoli má obec právo nakládat se svým majetkem, je její povinností každý záměr majetek prodat, směnit, darovat, pronajmout nebo vypůjčit zveřejnit. Toto zveřejnění probíhá obdobně jako u návrhu rozpočtu či návrhu závěrečného účtu. Záměr, který upravuje § 39 zákona o obcích a § 18 zákona o krajích je třeba vyvěsit minimálně 15 dní před projednáním v příslušném orgánu ÚSC. Vyvěšením se rozumí uveřejnění na úřední desce ÚSC či jiný způsob obvyklý. V průběhu vyvěšení se mohou zájemci vyjádřit k záměru a podávat své nabídky, stejně tak je tomu ještě na jednání o záměru v příslušném orgánu obce. Tímto orgánem je nejčastěji zastupitelstvo nebo rada. V případě, kdy by nedošlo ke zveřejnění záměru, na jednání ÚSC se pohlíží jako na jednání absolutně neplatné. Vyvěšený záměr musí obsahovat údaje, o které nemovitosti jde a bližší podrobnosti jako je například cena, ta musí odpovídat ceně obvyklé pro danou oblast a daný čas. Pokud by došlo k tomu, že cena neodpovídá obvyklé ceně, je třeba to zdůvodnit. Jak uvádí nálezn Nejvyššího soudu 28 Cdo 3950/2010, situace kdy cena za převod majetku obce je podstatně nižší než cena obvyklá a není to dostatečně zdůvodněno, zakládá neplatnost smlouvy, která je pro koupi obecního majetku podepsána. Zákon také uvádí majetek obce, pro jehož dispozici není třeba zveřejňovat záměr, zde se jedná o pronájem bytů a hrobů, a výpůjčky a pronájmy na dobu kratší než 30 dní a takové, které jsou poskytnuty PO zřízeným ÚSC.

## **6.2. Právnícké osoby a organizační složky**

Zřizování organizačních složek a příspěvkových organizací neboli právníckých osob, mají ÚSC ve své kompetenci v rámci samostatné působnosti. Kraji je tato možnost dána § 14 odst. 3) zákona o krajích a obci § 35a zákona o obcích. Dle názoru autora tohoto komentovaného ustanovení je taková možnost explicitně v zákoně uvedená zbytečná, a to z důvodu, že obce, které jsou samy

právníckými osobami, mohou činit vše, co jim zákon výslovně nezakazuje. Proto zřizování PO a organizačních složek by bylo možné i bez výše zmíněných paragrafů.<sup>21</sup> Bližší právní úprava týkající se PO a organizačních složek je obsažena v malých rozpočtových pravidlech v části čtvrté. V těchto pravidlech není upraveno pouze, jaké osoby může zřizovat a jaké zakládat, ale i jakým způsobem a jak je změnit, či zrušit a jejich hospodaření. Účelem zřizování a zakládání PO a organizačních složek je plnění úkolů ÚSC, které zahrnují především hospodářské využití majetku ÚSC a zabezpečení veřejně prospěšných činností. Pro tyto činnosti ÚSC mohou zřizovat organizační složky, které nemají právní subjektivitu nebo příspěvkové organizace, které jsou právníckými osobami, ale obvykle nevykazují zisk. Dále zřizují školské právnícké osoby podle zákona 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělání a veřejné výzkumné instituce podle zákona 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích. Pokud mluvíme o zakládání, jedná se o zakládání akciových společností a společností s ručením omezeným, kdy se obec řídí zákonem č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích a zakládání ústavů, které se řídí zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

### **6.2.1. Organizační složky ÚSC**

Zřizování organizačních složek ÚSC má podle § 24 malých rozpočtových pravidel ve své kompetenci zastupitelstvo ÚSC. U organizačních složek je důležité, že nejsou účetními jednotkami a jejich hospodaření probíhá jménem zřizovatele, tedy obce nebo kraje. Zaměstnanci v těchto složkách jsou zaměstnanci samotného zřizovatele, který také jmenuje vedoucího složky a stanoví mu práva a povinnosti.

Vzhledem k faktu, že organizační složky hospodaří jménem zřizovatele a tedy i s majetkem a financemi poskytnutými zřizovatelem, jejich příjmy a výdaje obsahuje samotný rozpočet daného ÚSC jako zřizovatele. ÚSC tak dává oprávnění svým organizačním složkám pro dispozici s rozpočtem, za to odpovídá vedoucí organizační složky. I příspěvkové organizace musí evidovat veškeré peněžní pohyby do deníku, který se následně předává ÚSC a jehož údaje o příjmech a výdajích uvedených dle rozpočtové skladby se stanou součástí příjmů

---

<sup>21</sup> KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan, *Zákon o obcích: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015. s. 86 - 87

a výdajů zřizovatele. Zřizovatel je povinen provádět kontrolu jeho organizačních složek, a to na základě zákona o obcích § 119. Organizační složky ÚSC vznikají zřizovací listinou, tato listina musí obsahovat podstatné náležitosti, které stanovuje § 26 malých rozpočtových pravidel. Jedná se o název zřizovatele, název a sídlo organizační složky, její účel, osoby, které budou oprávněné za složku jednat, vymezení majetku zřizovatele, který se předává organizační složce do správy ad.<sup>22</sup>

### **6.2.2. Příspěvkové organizace jako právnické osoby ÚSC**

Ačkoli zákon o obcích ve svém § 35a hovoří o právnických osobách a příspěvkových organizacích, malá rozpočtová pravidla podrobně upravují organizační složky a příspěvkové organizace, tato rozdílnost v pojmosloví působí na první pohled poněkud zmatečně. Důvodem výše uvedených názvů je to, že ÚSC zakládají více druhů PO, ale pouze příspěvkové organizace jsou upraveny přímo malými rozpočtovými pravidly a ostatní PO jsou upraveny zvláštními zákony uvedenými v kapitole 6.2. Rozsáhlost právní úpravy příspěvkových organizací je větší než organizačních složek.

Účelem zřízení příspěvkových organizací je výkon zpravidla neziskové činnosti v samostatné působnosti obce. Stejně tak jako při zřizování organizačních složek i zde je nutné mít zřizovací listinu, ta obsahuje údaje obdobné, kterými jsou mimo jiné název zřizovatele, název a sídlo příspěvkové organizace a její identifikační číslo, které jako právnická osoba s povinností zápisu do obchodního rejstříku získá, vymezení hlavního účelu a označení jejich statutárních orgánů a další údaje týkající se majetku zřizovatele, posledním údajem je doba, po kterou se příspěvková organizace zřizuje.<sup>23</sup> V rámci hospodaření příspěvkových organizací je nutné zmínit, že veškerý majetek jimi nabytý je majetkem zřizovatele, pokud se nejedná o majetek, který na příspěvkovou organizaci převedl sám zřizovatel nebo jej přijala jako dar se souhlasem zřizovatele či jako dědictví, popřípadě jiným rozhodnutím zřizovatele. Obdobně jako u organizačních složek, i zde zřizovatel, ÚSC, provádí kontrolu příspěvkových organizací a to nejen podle zákona o obcích, ale i podle zákona o finanční kontrole ve smyslu ustanovení § 9, jedná-li se o veřejné finanční prostředky, se kterými může příspěvková organizace hospodařit.

<sup>22</sup> více v § 26 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků

<sup>23</sup> více v § 27 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků

Asi nejčastěji zřízenými příspěvkovými organizacemi jsou školy a dále nemocnice či jiná zdravotnická zařízení.

Příspěvkové organizace hospodaří s penězi, které získávají ze své činnosti a především s penězi zřizovatele, které zřizovatel vyčleňuje pro organizace ze svého rozpočtu. Pokud příspěvkové organizace zřizují fondy, kterými je fond rezervní, fond investic, fond odměn, fond kulturních a sociálních potřeb, hospodaří i s peněžními prostředky z těchto fondů, popřípadě hospodaří s obdržnými dary. Dalším způsobem pokrytí výdajů jsou dotace, ať již od ČR nebo EU. Vzhledem k tomu, že příspěvková organizace je právnickou osobou a hospodaří s majetkem a financemi, může se v rámci svého hospodaření dopustit porušení své rozpočtové kázně, a to tím, že finanční prostředky užije v rozporu s účelem, na který byly poskytnuty nebo způsobem uvedeným v § 28 odst. 7) malých rozpočtových pravidel. Porušení rozpočtové kázně upravené § 28 se sankcionuje odvodem uloženým zřizovatelem, který plyne do jeho rozpočtu.

Pro příklad, obec Březno, která zřizuje základní a mateřskou školu financuje potřeby těchto příspěvkových organizací, co se týče oprav budov, nákupu zařízení a potřebných materiálů apod. Avšak platy zaměstnanců jsou financovány ze státního rozpočtu, tyto finanční prostředky od státu určené na platy vůbec neprojdou přes samotné ÚSC jako zřizovatele, ale jsou přímo zasílány na účet příspěvkové organizace.

## **7. Kontrola hospodaření územních samosprávných celků**

Kontrola hospodaření je pojmem poněkud komplikovaným, ať již na zpracování do kompletního a přehledného textu, který bude čtenáři přínosný, tak i na zachycení veškerých potřebných informací a pochopení vzájemný vztahů mezi právní úpravou. Ani literatura, která se kontrolou hospodaření zabývá, není ve svém názoru jednotná a nedává tak kompletní výklad pojmu a procesu kontroly.

Povinnost kontroly hospodaření ÚSC vyplývá pro územní celky ze zákona o obcích, ze zákona o krajích, ze zákona o hlavním městě Praze, ale také ze zákona o finanční kontrole a zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků. Všechny tyto zákony uvádějí ve svém textu informace o kontrolách, které se týkají majetku a financí ÚSC, některé zákony na sebe odkazují, anebo ze sebe vycházejí.

Kontrola hospodaření neodmyslitelně patří do fází rozpočtového procesu, k této fázi dochází již v průběhu roku a především následně po skončení rozpočtového roku. V této době již ÚSC hospodaří podle nově schváleného rozpočtu případně podle rozpočtového provizoria a tím dochází k souběhu rozpočtových fází, jejichž možný souběh jsem uváděla v kapitole o rozpočtech.

### **7.1. Vývoj v závislosti na zákonnou úpravu**

Z dostupných zdrojů vyplývá, že kontroly hospodaření nejsou postupem novým, již za minulého režimu docházelo ke kontrolám hospodaření. Jednalo se o provádění tzv. komplexních revizí hospodaření. Tyto revize byly prováděny především jako kontroly plnění rozpočtu obcí. Komplexní revize hospodaření nebyly od počátku své existence závaznými, k tomu došlo až v roce 1965, kdy se zkoumala pouze účetní uzávěrka a stav ochrany vlastnictví. Později se kontrola hospodaření zaměřila na rozpočet a na kontrolu zda peněžní prostředky byly použity v souladu se schváleným rozpočtem. Tento důvod kontroly hospodaření přetrvává až do současnosti jako jeden z hlavních.

Prvním zákonem, který měl vliv na kontroly hospodaření na území ČR, byl zákon číslo 367/1990 Sb. o obcích, ten ve svém § 20 uváděl povinnost kontroly hospodaření obcí a ponechával jim možnost volit mezi kontrolou tehdy ještě existujícím okresním úřadem a auditorem. Z počátku byl audit ÚSC regulován vyhláškou a metodickým pokynem, později je nahradil zákon č. 254/2000 Sb., o auditorech a Komoře auditorů. Zároveň byl v tomto roce přijat

zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Dalším důležitým zákonem byl zákon č.321/2001 Sb., o finanční kontrole, ten upravoval kontroly nejen ÚSC. Zákon o finanční kontrole vznikl na popud Evropské unie, která vytýkala ČR nedostatečnou právní úpravu kontrolních systémů v ČR. Později došlo k vyčlenění přezkoumávání hospodaření a ke změně pouhé vyhlášky v samostatný zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků. V závislosti na takto se měnící právní úpravu probíhaly změny zákona o auditorech a byly vydávány auditorské směrnice.

Ke značné změně právní úpravy došlo v roce 2003, kdy od 1. ledna 2003 došlo ke zrušení okresních úřadů a vzniku krajů. Pro změnu uspořádání územních celků v ČR došlo také k novelizaci zákona o obcích a zákona o krajích, byla odebrána možnost ÚSC o volbě zadání přezkoumání a rozdělena dle počtu obyvatel v obci, na obce do 5000 obyvatel, kdy obec volí mezi krajským úřadem a auditorem a obce nad 5000 obyvatel, kdy obec zadává přezkoumání nezávislému auditorovi vždy.

Pozdější zákon č. 420/2004 o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, dává znovu možnost volby obci o zadání přezkoumání, a to mezi krajským úřadem a auditorem, tento zákon je platný a účinný až do současnosti. Na vznik zákona o přezkoumávání hospodaření opětovně musela reagovat novelizací směrnice číslo 52, která upravila postup při přezkoumávání auditory, kterým je přezkoumání zadáno ÚSC.

## **7.2. Kontrola obecně**

Pojem kontrola stojí v právu vedle pojmu dozor, literatura uvádí, že dozor je specifickou formou kontroly, jejich rozlišení je poměrně obtížné a záleží na autorovi literatury. Tyto pojmy se často používají shodně, tedy jako synonyma, dále pak se shodným významem ve slovníku můžeme najít pojem vedení, ochrana, řízení, dohled, kontrola, ne vždy je jejich použití zcela správné. Zákon sám ve svých ustanoveních používá pojmy oba.

Úplný původ slova kontrola najdeme již ve starověku, kdy toto slovo bylo pojato významově celkem úzce. Ve středověké Anglii byl význam slova rozšířen a pro kontrolu byly užívány slova jako *to dominate, command, to exercise power of authority over*. Později se slovo kontrola objevilo také v českém jazyce, jeho



definici podává Ottův naučný slovník z roku 1989 jako „*Dohled ku správnosti vedení hospodářství*“. Nejtypičtější vymezení slova kontrola pochází z angličtiny a anglického *control* ve významu kontrolovat, řídit, vykonávat, usměrňovat. Odtud i současný český význam slova kontrolovat.<sup>24</sup>

Kontrola má i řadu funkcí, které jsou zároveň fází kontroly, jsou to fáze poznávací, zjišťovací, hodnotící a nápravná. Poznávací funkce, neboli fáze, se uplatňuje na počátku, kdy je nutné zjistit všechny důležité skutečnosti, se kterými se dále pracuje. Ve zjišťovací fázi musí kontrolní orgán zjistit veškeré odchylky a mělo by dojít k jejich odstranění. Fáze či funkce hodnotící posuzuje, zda došlo k porušení právních norem. V poslední fázi nápravné by mělo dojít k přijetí nápravných opatření a tím i odstranění nežádoucího stavu.<sup>25</sup>

Pojem „*dozor*“ je definován jako činnost, kterou orgán vykonávající dozor pozoruje nepodřízené subjekty a porovnává jejich chování s žádoucím a s požadavky právních norem. Pokud by dozorčí orgán došel ke zjištění rozporu s žádoucím chováním nebo rozporu s právní normou může uložit dozorovanému subjektu sankci nebo povinnost nápravy.<sup>26</sup> Činnost dozoru se uplatní v praxi díky decentralizaci ČR, v rámci které stát deleguje svou pravomoc a působnost na subjekt jiný. V tomto případě je logicky vyžadovaná zpětná kontrola výkonu delegované pravomoci či působnosti. Tato kontrola vykonávaná nad nepodřízenými subjekty se nazývá „*dozor*“. Například v zákoně o obcích setkáme s názvy ustanovení - Dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek, usnesení, opatření, rozhodnutí a oproti tomu zde najdeme - Kontrolu samostatné a přenesené působnosti.

Domnívám se tedy, že činnost, která je v samostatné působnosti by neměla být dozorována, ale kontrolována z hlediska zákonnosti, ať již vnitřní kontrolou nebo kontrolou vnější, nebo kontrolou předběžnou, průběžnou nebo následnou. Je pravdou, že význam slov dozor a kontrola je dle slovníků shodný, jejich užití však různé, já zde v pojmosloví vidím nepatrný rozdíl, avšak v aplikaci rozdíl značný. Tento názor bych mohla vysvětlit situací, kdy orgány, které jednájí v samostatné působnosti a vykonávají činnost, která nepodléhá schválení jiných státních

---

<sup>24</sup> MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. II.díl.* Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Edice učebnic; s. 337 - 338

<sup>25</sup> MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. II.díl.* Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Edice učebnic; s. 339

<sup>26</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část.* 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Právnícké učebnice, s. 284

orgánů, by měly být i přesto ve své činnosti kontrolovány. A protože se zde nejedná o dozor stálý, je nutné provádět kontroly takové, které zjistí celkový stav kontrolovaných subjektů a vyhodnotí jeho zákonnost. Tyto kontroly mohou probíhat průběžně, případně předběžně a následně. Dalším způsobem je provedení kontroly vnější a kontroly vnitřní.

## 8. Typy kontrol

Na základě literatury můžeme v teorii rozlišovat několik druhů kontrol. Toto členění můžeme provést dle subjektu kontroly, kdy může jít o kontrolu **individuální**, kterou vykonává jeden subjekt kontroly nebo o kontrolu **koordinovanou**, kterou vykonává více subjektů kontroly. Dále dle vztahu subjektů kontroly ke kontrolovaným existuje kontrola **vnější** a **vnitřní**. Vnitřní kontrola je realizována subjektem, který je součástí kontrolovaného celku. Pro vnější kontrolu je charakteristická neexistence závislosti mezi kontrolujícím a kontrolovaným. Další členění vychází z profesionality výkonu kontroly, jedná se o kontrolu **laickou** nebo **odbornou**. Laická kontrola je zde vyhrazena občanům. Podle organizačního vztahu se člení kontrola na **vertikální** a **horizontální** kontrolu. Vertikální kontrola je obsažena v základních povinnostech každého vedoucího orgánu. Horizontální kontrola se realizuje mezi pracovníky a pracovními kolektivy na stejné úrovni řízení. Podle časového vztahu kontroly a kontrolované činnosti existují kontroly **předběžné**, **průběžné**, **následné**, **soustavné** a **občasné**.<sup>27</sup> Podle rozsahu kontroly ji lze dělit na **dílčí**, která je vykonávána za určité období, které je kratší než rozpočtový rok a kontrolu **komplexní**, která je prováděna za celý rozpočtový rok. Dle místa, ve kterém je kontrola vykonána na kontrolu na **dálku** či na **místě**.<sup>28</sup> Kontrola vykonávána na místě je způsobem obvyklejším. Tedy častěji se setkáme s postupem, kdy se kontrolní orgány dostaví do místa obvyklého pro výkon kontroly v daném ÚSC, kterým je obecní respektive krajský úřad.

Jednoznačně nejčastějším dělením, které v rámci teorie probíhá je dělení na kontrolu vnější a vnitřní. Podle dostupných literárních zdrojů, které jsem zkoumala, je na kontrolu několik názorů ohledně subjektů, které tuto kontrolu provádí. Nejčastěji se v literatuře setkáme s odkazem na autorku Ivanu Pařízkovou a autorku Hanu Markovou, první z žen praktikuje na Právnické fakultě Masarykovi univerzity v Brně a druhá na Právnické fakultě Karlovy univerzity v Praze. Rozdílnost v názorech právnických fakult, není ničím neobvyklým, proto i v této práci uvedu tento dvojí pohled na kontrolu hospodaření ÚSC. Obě autorky vydaly množství knih zaměřující se na rozpočty a

---

<sup>27</sup> PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy*. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 162 - 163

<sup>28</sup> MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. II.díl*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Edice učebnic; s. 351 - 352

kontrolu hospodaření státu i ÚSC, pro jejich vzdělání a praxi v tomto oboru jsou často citovány v literatuře jiných autorů.

První, mnou uvedený názor, je převzat z knihy Ivany Pařízkové. Vnitřní kontrola je taková, kterou si ÚSC provádějí samy svými vlastními orgány.<sup>29</sup> Tato kontrola vychází ze zákona o obcích, zákona o krajích, zákona o hlavním městě Praze. Pojmem vlastní orgán ve vztahu ke kontrole hospodaření je zde nejčastěji myšlen finanční výbor, dalšími kontrolními orgány, které plní funkci kontroly uvnitř obce je kontrolní výbor, ale i rada a zastupitelstvo. Dalším způsobem vnitřní kontroly je kontrola na základě zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, při této kontrole je předmětem hospodaření ÚSC následně za uplynulý rok, ale i v jeho průběhu.<sup>30</sup> Ivana Pařízková uvádí ještě jeden typ vnitřní kontroly, a to kontrola ÚSC podle zákona o finanční kontrole. V tomto případě se může jednat pouze o kontrolu příspěvkových organizací zřízených ÚSC, protože ostatní subjekty kontroly, kterými je sám ÚSC a jeho právnické osoby je z tohoto zákona vyňat.

Oproti tomu autorka učebnic Hana Marková a další tvrdí, že kontrola vnitřní je pouze taková kontrola, kterou si provádí územní samosprávné celky svými vlastními orgány jako je například finanční a kontrolní výbor a dále kontrolu provádějí orgány obce, kterými jsou zastupitelstvo a rada.<sup>31</sup> Dále uvádí kontrolu dle zákona o přezkoumávání hospodaření ÚSC v kapitole o vnitřní kontrole ÚSC, tudíž ji také považuje za kontrolu vnitřní. Dle doc. Markové nelze v jiném případě hovořit o kontrole vnitřní jako je tomu u autorky Pařízkové. V knize Rozpočtové právo v kapitole o kontrole vnitřní není uveden zákon o finanční kontrole, jako je tomu u Ivany Pařízkové, respektive žádná kniha doc. Markové neuvádí zákon o finanční kontrole jako systém vnitřní kontroly. Zde uvedený názor doc. Markové uvádějí ve své literatuře také Milan Bakeš nebo Radim Boháč.

Můj názor na dané téma je dosti odlišný. Ačkoli zde existuje kontrola vnější a kontrola vnitřní, její provádění subjekty, tak jak je uvedeno v literatuře, je dle mého názoru zavádějící až nesprávné. Pokud se zamyslím nad propojením

---

<sup>29</sup> MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. I.díl.* Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Edice učebnic; s. 380

<sup>30</sup> MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. I.díl.* Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Edice učebnic. s. 380

<sup>31</sup> MARKOVÁ, Hana. *Rozpočtové právo.* Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2001. Beckova skripta. s. 129

územních samospráv navzájem a jednotlivých samospráv se státem, nemyslím si, že jakákoli kontrola, která je prováděna orgánem, který je ve vztahu k samosprávnému celku by mohla být považována za kontrolu vnější. Ať už se jedná o kraje a jejich orgány a zaměstnance, či obce a jejich orgány a zaměstnance, vždy zde mezi těmito subjekty existuje nějaký vztah. Většinou se jedná o vztahy podřízenosti a nadřízenosti. Jediným kontrolním subjektem, který by dle mého názoru neměl být ve vztahu k výše zmíněným a mohl tak při kontrolách jednat objektivně je auditor, který je členem Komory auditorů a který je nezávislý a občan ÚSC. Nad spojením mezi samosprávou a státní správou by se dalo dlouze uvažovat a diskutovat. Je tedy otázkou, zda Ministerstvo financí a jemu podřízené finanční úřady, které jsou součástí struktury státní správy, jsou natolik odděleny od samosprávy, aby se kontrole prováděné těmito subjekty dalo říkat vnější a byla tak zaručena jejich objektivita.

Z důvodu zde uvedených názorů autorů a z důvodu mého názoru o kontrole bych se přiklonila spíše k JUDr. Ivaně Pařízkové, protože se domnívám, že kontrola dle zákona o finanční kontrole je kontrolou vnitřní z důvodu subjektů, které kontrolu vykonávají.

Z výše uvedeného textu, který vyjadřuje myšlenky autorek, vyplývá, že dělba na kontrolu vnější a vnitřní, jsou základem fungujícího kontrolního systému pro všechny ÚSC. S přihlédnutím k názoru autorky Pařízkové si kontrolu vnitřní vykonávají ÚSC svými vlastními orgány. Dále vykonávají kontrolu vnitřní dle zákona o finanční kontrole, objektem kontroly je zde hospodaření příspěvkových organizací zřízených ÚSC. Posledním způsobem kontroly vnitřní je přezkoumání hospodaření ÚSC na základě zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků.

Veškeré kontroly se v rámci ÚSC provádějí pravidelně, systematicky, úplně a vždy se řídí výše uvedenými zákony.

### **8.1. Vnitřní kontrola hospodaření ÚSC**

Vnitřní kontrolu hospodaření provádí ÚSC svými vlastními orgány. Kontrolními orgány, jejichž existence vyplývá ze zákona, je kontrolní a finanční výbor. Tyto dva hlavní výbory, zřizované zastupitelstvem ÚSC, mají důležité postavení v systému vnitřní kontroly.

Povinnost zřídit finanční a kontrolní výbor dává zastupitelstvu obce zákon o obcích v § 117. Finanční výbor je tedy ze své činnosti odpovědný zastupitelstvu ÚSC jako svému zřizovateli. Počet členů výboru je vždy lichý a musí být minimálně tříčlenný. Výbor plní funkce uložené mu zákonem, jako je dle § 117 zákona o obcích kontrola hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce a úkoly, kterými je pověřen zastupitelstvem.<sup>32</sup> Kontrolní výbor je taktéž odpovědný zastupitelstvu obce jako svému zřizovateli a jeho úkoly jsou kontrola plnění usnesení zastupitelstva a rady obce, kontrola dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti a plní další úkoly, kterými jej pověří zastupitelstvo. Každý výbor má svého předsedu, tuto funkci zastává některý ze členů zastupitelstva.<sup>33</sup>

Pro kraje povinnost zřízení finančního a kontrolního výboru vyplývá ze zákona o krajích, kde v § 78 je uvedena povinnost zřízení výborů zastupitelstvem kraje. Výbory kraje musí být minimálně pětičlenné. Členem výboru nesmí být hejtman kraje a jeho zástupce, ředitel krajského úřadu a další osoby, které zabezpečují rozpočtové a účetní práce na krajském úřadě. Předsedou je stejně jako u obcí člen zastupitelstva. Finanční výbor kraje dle § 78 zákona o krajích plní funkcí více, a to kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky kraje, kontrolu hospodaření právnických osob a zařízení založených nebo zřízených krajem, kontrolu využití dotací a návratných finančních výpomocí poskytnutých krajem z jeho prostředků obcím a další úkoly, kterými jej pověří zastupitelstvo kraje.<sup>34</sup>

Funkce finančního výboru hlavního města Prahy jsou dle § 78 zákona o hlavním městě Praze shodné s funkcemi finančního výboru obcí.<sup>35</sup>

Členové finančního a kontrolního výboru jsou nejčastěji vybíráni ze zastupitelstev. Toto je častým jevem na menších obcích, kde není dostatek aktivních občanů, kteří by jednotlivé funkce v obci zastávali. Na větších obcích, kde žije více občanů, kteří jsou v obci aktivní, je pravděpodobnost souběhu funkcí menší. V krajích je pak naopak na základě zákona uvedeného výše zakázáno členství některých osob ve výborech.

---

<sup>32</sup> více v § 117 - 119 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>33</sup> MARKOVÁ, H. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2008. s. 114

<sup>34</sup> více v § 78 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>35</sup> více v § 78 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Vnitřní kontrolu můžeme rozdělit na kontrolu předběžnou, průběžnou a následnou.

### **8.1.1. Předběžná kontrola**

Předběžná kontrola se vždy provádí ještě před plánovaným úkonem, například před schválením rozpočtu, konkrétně při jeho sestavování. Díky této kontrole se může předcházet problémům. Předběžnou kontrolu provádí orgán ÚSC, který je pověřen sestavením rozpočtu, nejčastěji jím je finanční výbor, za jehož sestavení nese odpovědnost, popřípadě samo zastupitelstvo nebo rada. Samotné schvalování rozpočtu má na starost zastupitelstvo obce či kraje, které také provádí předběžnou kontrolu, a to tím, že projednává návrh rozpočtu a může případné nesrovnalosti odstranit.

Další kontrola, kterou můžeme nazvat předběžnou je kontrola při tvorbě a schvalování rozpočtového opatření. Zde se jedná o chválení změny původně odsouhlaseného a tedy i kontrolovaného rozpočtu, tudíž je zde kontrola také velice důležitým krokem. Ačkoli se jedná o kontrolu již v průběhu nového hospodářského roku, nazvala bych ji i přesto kontrolu předběžnou. Důvodem je, že se jedná o něco nového, co vstupuje do již schváleného hospodaření a tudíž mění původně schválený rozpočet a tím nakládání s penězi.

### **8.1.2. Průběžná kontrola**

Vnitřní průběžná kontrola hospodaření ÚSC se provádí pravidelně během celého rozpočtového roku. Tato kontrola hospodaření je vykonávána finančním výborem ÚSC. Jak již bylo zmíněno výše, finanční výbor kontroluje plnění rozpočtu a hospodaření s rozpočtovými prostředky ÚSC. Řádný výkon jeho činnosti je kontrolován kontrolním výborem ÚSC, který mimo jiné kontroluje dodržování právních předpisů jinými výbory.<sup>36</sup> V rámci vnitřní průběžné kontroly se nekontroluje pouze samotný ÚSC, ale také hospodaření ÚSC zřízených příspěvkových organizací. O tomto systému kontroly více v kapitole 9. Kontrola podle zákona o finanční kontrole.

### **8.1.3. Následná kontrola**

Následná kontrola, jak z názvu vyplývá, se provádí po ukončení rozpočtového roku. Pomocí následné kontroly se zjišťují nedostatky v

---

<sup>36</sup> MARKOVÁ, Hana a BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C.H. Beck, 2007., Beckovy mezioborové učebnice. s. 226

hospodaření za uplynulý rok a je možné předcházet obdobným chybám v letech následujících. Kontrolu následnou mohou provádět například orgány, které sestavovaly rozpočet, jako je finanční výbor. Avšak kontrola z jejich strany spočívá spíše ve spolupráci s orgány, které jsou pověřeny kontrolou hospodaření ÚSC vykonávat.<sup>37</sup> Tato kontrola pak probíhá podle zákona o přezkoumávání hospodaření a provádí ji příslušný krajský úřad nebo nezávislý územními celky volený auditor v obcích a Ministerstvo financí v krajích. Více k postupu dle zákona o přezkoumávání hospodaření v samostatné kapitole 11. Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků.

## 8.2. Vnější kontrola hospodaření ÚSC

Vzhledem k myšlence o vnitřní kontrole je možné vyvodit, co lze považovat za kontrolu vnější. Podle autorky Pařízkové je vnější kontrolou ta, která je vykonávána místně příslušnými finančními orgány, tyto orgány, kterými se rozumí finanční úřady, kontrolují platby, které jsou příjmem státního rozpočtu. Dalším orgánem, který může provádět kontrolu vnější je Ministerstvo financí, a to buď dle zákona o rozpočtových pravidlech republiky, nebo může Ministerstvo financí samo vykonat kontrolu, která přísluší místním finančním orgánům.<sup>38</sup>

Podle mého názoru, který jsem již v práci uvedla je otázkou, zda oddělení státní správy a samosprávy je natolik zajištěno, že mezi orgány jednotlivých správ neexistují vztahy a jde v případě kontrol konaných Ministerstvem financí a finančními úřady hovořit o kontrole vnější. Pod pojmem vnější kontroly si představuji kontrolu subjektem, který není v žádném vztahu k subjektu kontrolovanému, a to ani ve vztahu podřízenosti a především není ve vztahu nadřízenosti. Pro tuto myšlenku se domnívám, že kontrola vnější by měla být vykonávána takovými subjekty, které stojí zcela mimo organizační systémy zde uvedené. Jednalo by se tedy o kontroly vykonávané občany a nezávislými auditory, jak jsem již také uvedla v předchozí kapitole.

Po konzultacích se starosty jsem však dospěla k dalšímu závěru, a to závěru, kdy dělba kontroly na vnější a vnitřní nezávisí tak zcela na tom, kdo ji vykonává, jako na tom, kdo tuto kontrolu pro ÚSC objedná, respektive, kdo ke kontrole dá podnět. Z tohoto hlediska přichází v úvahu kontrola, kterou si

---

<sup>37</sup> MARKOVÁ, Hana a BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C.H. Beck, 2007., Beckovy mezioborové učebnice. s. 225 - 226

<sup>38</sup> MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. I.díl*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Edice učebnic; 354. s. 380



objednává, popřípadě zajišťuje sám ÚSC a nebo se jedná o kontrolu, která je vykonána na udání občanů nebo z vůle poskytovatele dotace.

Jedna z kontrol vnějších, která by dle mého názoru měla být tou hlavní a měla by být více užívána je kontrola občany daného ÚSC. Jednalo by se o kontrolu laickou, avšak by její výkon byl prováděn subjekty, zcela objektivními a nezávislými na kontrolovaných. Občané mohou vykonávat kontrolu předběžnou a následnou, ale svým způsobem i kontrolu průběžnou. O předběžnou kontrolu ze strany občanů se jedná po zveřejnění návrhu rozpočtu, k jehož obsahu se mohou občané vyjadřovat a podávat připomínky a námítky. Tuto možnost mají po dobu zveřejnění návrhu a v době projednávání návrhu rozpočtu na veřejné schůzce zastupitelstva ÚSC. Průběžná kontrola ze strany občanů probíhá spíše formou dotazování občanů u orgánů ÚSC, které zodpovídají dotazy ohledně hospodaření s finančními prostředky a případně jsou ochotni ukázat doklady a podobné dokumenty. Vzhledem k teorii o vnější kontrole, jejíž název by vycházel z toho, že ji neobjednal samotný ÚSC, ale byla by provedena na popud občana ÚSC, se i tímto způsobem může docílit kontroly občany. Následná kontrola vykonávaná občany spočívá ve vyjádření se k závěrečnému účtu ÚSC, jehož návrh musí být zveřejněn a občané se k němu mohou vyjádřit svými připomínkami, a to po celou dobu jeho uveřejnění a také na veřejném zasedání zastupitelstva, kde je závěrečný účet projednáván a schvalován.

Dalším způsobem vnější kontroly je kontrola vykonávaná Ministerstvem financí nebo jím pověřenými finančními orgány. Ty vykonávají kontrolu průběžnou. Předmětem jejich kontroly jsou především dotace, které byly ÚSC dány, a to z hlediska jejich využití na předem stanovený účel. Kontrolu dotací nejčastěji z pověření Ministerstva financí vykonávají místní finanční orgány, kterými jsou finanční úřady a jejich detašovaná pracoviště. Další činnost, kterou finanční úřady vykonávají, je kontrola plateb daní, které jsou příjmem do státního rozpočtu.

Posledním způsobem vnější kontroly, je podle mého názoru kontrola dle zákona o přezkoumávání hospodaření v případě, že by ji provedl nezávislý auditor, který je členem Komory auditorů České republiky. K přezkoumávání hospodaření auditorem je blíže uvedeno v kapitole 11. Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků.

Způsobem kontroly, který bych já osobně zařadila mezi vnější a který je v současné době značně projednávaným a diskutovaným je kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem, který doposud nemá kompetence ke kontrolám hospodaření ÚSC, pokud se nejedná o kontrolu majetku státu, který je v dispozici ÚSC. Podrobněji k tomuto téma v kapitole 10. Kontrola Nejvyšším kontrolním úřadem.

## 9. Kontrola podle zákona o finanční kontrole

Zákon upravující finanční kontrolu je účinný od roku 2002 a upravuje vcelku rozsáhlou oblast kontrol. Jeho vzniku předcházela existence zákona o státní kontrole a později i zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu, avšak právní úprava byla v těchto zákonech nedostatečná a nebylo ani možné pomocí jednoho orgánu zajistit veškeré kontroly ve veřejné správě. Později při přípravách na vstup do Evropské unie docházelo k výtkám ze strany EU, která právní úpravu kontrol v ČR považovala za nedostatečnou. Na popud EU se Parlament České republiky usnesl na zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, tedy na zákoně o finanční kontrole (dále jen „o finanční kontrole“). Ministerstvo financí vydalo v roce 2004 vyhlášku č. 416/2004 S., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb. a která upravuje bližší podrobnosti o kontrolních metodách a kontrolních postupech a upravuje strukturu, rozsah, postup a termíny předkládání zpráv o výsledcích finančních kontrol. V roce 2012 byl přijat zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole, tzv. kontrolní řád (dále jen „kontrolní řád“), tento zákon upravuje a sjednocuje postup orgán veřejné správy při kontrolách vykonávaných podle zákona o finanční kontrole ve veřejné správě.

Jak z úplného názvu zákona vyplývá, jeho přijetím došlo ke změně dalších zákonů. Pro tuto práci je podstatná změna, která se týká zákona o rozpočtových pravidlech, zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, změna zákona o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze. Ve všech těchto zákonech bylo přidáno ustanovení o povinnosti zajistit výkon finanční kontroly podle zvláštního právního předpisu, tedy zákona o finanční kontrole.

Zákon o finanční kontrole obsahuje uspořádání a rozsah finančních kontrol konaných mezi orgány veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy. Zároveň vylučuje ze své působnosti kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu, které se řídí vlastním zákonem, dále vylučuje přezkoumávání hospodaření ÚSC, které je také obsaženo v samostatném zákoně a dále vylučuje kontrolu PO, jejichž zakladatelem je stát nebo ÚSC.<sup>39</sup> Orgánem veřejné správy uvedeným výše v textu je myšlen i ÚSC, městská část hlavního města Prahy a příspěvková organizace ÚSC. Kontrolovanou osobou i kontrolním orgánem je orgán veřejné správy. Veřejnou

---

<sup>39</sup> více v § 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

finanční podporou, jíž se kontrola týká, jsou dotace, příspěvky, návratné finanční výpomoci a další prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu a rozpočtů ÚSC.<sup>40</sup> Finanční kontrola je zaměřena na kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky a je tvořena několika systémy, těmi jsou kontrola veřejnosprávní, kontrola vykonávaná podle mezinárodních smluv a vnitřní kontrolní systém, který dále zahrnuje interní audit a kontrolu řídicí.

Cílem všech shora uvedených typů kontrol je prověřit dodržování právních předpisů a opatření orgánů veřejné správy, zajištění ochrany veřejných prostředků proti nedostatkům, nesrovnalostem a rizikům, včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů veřejné správy a především hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.<sup>41</sup> Odpovědnost za organizační zajištění finanční kontroly nesou vedoucí orgánů veřejné správy.

Při kontrolách podle zákona o finanční kontrole se uplatní zákonem stanovené kontrolní metody a postupy, ty jsou zároveň blíže specifikovány v prováděcí vyhlášce ministerstva k tomuto zákonu. Jedná se o metodu **porovnávání**, která zjišťuje skutečný stav hospodaření s veřejnými prostředky a porovnává je s jejich dokumentací. Druhou metodou je **sledování**, zda jsou vytvořeny podmínky a postupy pro hospodárný, efektivní a účelný výkon prověřované činnosti a zda orgán veřejné správy, jeho vedoucí a ostatní zaměstnanci tyto podmínky a stanovené postupy dodržují. Třetí metodou je **šetření a ověřování**, jejichž cílem je zjištění, zda jsou dodržovány stanovené postupy a zda jsou prověřované operace v souladu se stanovenými úkoly, cíli a záměry. Čtvrtou metodou jsou **kontrolní výpočty**, kterými se přezkoumávají matematické úkony a ověřují se tak informace uvedené v záznamech účetních a finančních evidencí. Pátou metodou je **analýza**, při níž se zjišťují a vyhodnocují odchylky v hodnotách.

Vedle kontrolních metod stojí již zmíněné kontrolní postupy, které se dělí na schvalovací, operační, revizní a hodnotící postupy. **Schvalovacím postupem** se prověřují podklady plánovaných operací, typickým příkladem je schválení příkazcem operace, správcem rozpočtu a hlavní účetní. **Operační postupy** mají zajistit úplný a přesný průběh operací až do jejich vyúčtování. **Hodnotící postupy**

---

<sup>40</sup> více v § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>41</sup> více v § 4 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

zajišťují posouzení údajů o provedených operacích. **Revizní postupy** se uplatní především v následných kontrolách, kde prověřuje správnost vybraných operací. Veškeré metody a postupy jsou dosti obsáhle upraveny v prováděcí vyhlášce.<sup>42</sup>

Povinnost vykonávat kontroly podle zákona o finanční kontrole dává ÚSC zákon o rozpočtových pravidlech územních celků v § 15 a jeho nedodržení považuje za správní delikt ve smyslu ustanovení § 22 odst. 1) písm. h), za nějž může být uložena pokuta ve výši až 1 000 000 Kč.

### 9.1. Veřejnosprávní kontrola

Veřejnosprávní kontrolu podle zákona o kontrole v souladu s kontrolním řádem vykonává Ministerstvo financí, správci kapitol státního rozpočtu, ÚSC - kraje a obce.

ÚSC jsou povinny vytvořit systém finanční kontroly a zajistit kontroly svého hospodaření a hospodaření jimi zřízených příspěvkových organizací a organizačních složek. Provádí se kontrola hospodaření s veřejnými prostředky nejen u příspěvkových organizací, ale také u žadatelů o finanční podporu a u příjemců této podpory. ÚSC jsou dále povinny zajistit dodržování pravidelného prověřování z hlediska přiměřenosti a účinnosti kontrolního systému a jeho hodnocení.<sup>43</sup>

Povinností krajů je zpracovávání zpráv o výsledcích finančních kontrol provedených v obcích na jejich území. Hlavní město Praha zpracovává shodné zprávy s kraji o výsledcích kontrol provedených ve svých městských částech. Krajské úřady kontrolují obce z důvodu poskytnutí peněžních prostředků od státu či státního fondu nebo fondu národního. Hlavním předmětem kontroly je dodržování právních předpisů a principu hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti.

Veřejnosprávní kontrolu můžeme rozdělit na předběžnou, průběžnou a následnou. **Předběžná kontrola** je jakýmsi prověřováním kontrolovaných osob, které žádají o poskytnutí veřejných prostředků. Prověřují se podklady k připravovaným operacím ještě před rozhodnutím či uzavřením smlouvy o poskytnutí prostředků, které se tak stanou výdajem z rozpočtu či fondu. Kontrola je prováděna z hlediska souladu s právními předpisy, rozpočty, programy,

<sup>42</sup> Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.

<sup>43</sup> MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. II.díl.* Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Edice učebnic; 355. s. 371

projekty, smlouvami apod. **Kontrolami průběžnými** se prověřuje již samotné hospodaření s poskytnutými veřejnými prostředky, a to například z hlediska souladu s podmínkami a postupy operací. Kontroluje se také, zda jsou prováděny včas a přesně zápisy o proběhlých operacích a zda je zajištěna včasná příprava výkazů účetních a finančních, hlášení a zpráv. **Následná kontrola** přichází až po vyúčtování veškerých operací. Prověřuje se, zkoumá se a vyhodnocuje se vzorek provedených operací. Důležité je, aby údaje o hospodaření věrně zobrazovaly stav a pohyb veřejných prostředků a aby operace byly v souladu s právními předpisy, schválenými rozpočty, programy, projekty, smlouvami a samozřejmě, aby byly splněny principy hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti.

O výsledcích veřejnosprávních kontrol se zpracovává protokol spolu s přijatými opatřeními k nápravě zjištěných nedostatků. Pokud kontrolovaná osoba neodstraní zjištěné nedostatky ve lhůtě, kterou stanovil orgán kontrolní, dopouští se přestupku a může jí být uložena pokuta až do výše 1 000 000Kč. Obce předkládají zprávy o výsledcích finančních kontrol krajům a městské části hlavnímu městu Praze. Kraje a hlavní město Praha předkládají tyto roční zprávy Ministerstvu financí.

## **9.2. Kontrola podle mezinárodních smluv**

Tato kontrola se uskutečňuje na základě ratifikovaných mezinárodních smluv, kterými je ČR vázána. Mezinárodní smlouva obsahuje úpravu, která umožňuje mezinárodní organizaci nebo jí zmocněné osobě provádět finanční kontroly. Na základě mezinárodní smlouvy mohou mezinárodní organizace vyžadovat spolupráci od orgánů veřejné správy ČR, které jsou povinny jí vyhovět. Popřípadě může dojít i k situaci, že si mezinárodní organizace vyžádá zajištění finanční kontroly od orgánu veřejné správy ČR. Kontrolované orgány jsou povinny umožnit provedení kontroly na základě mezinárodní smlouvy. Po provedení kontroly ze strany mezinárodní organizace musí orgány veřejné správy poskytnout Ministerstvu financí informace o provedené finanční kontrole a jejím výsledku, které poskytnou mezinárodní organizaci.

## **9.3. Vnitřní kontrolní systém**

Účelem vnitřního kontrolního systému je vytváření podmínek pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy, vyhodnocování a následné minimalizování provozních, finančních a právních rizik, které vznikají při

činnostech orgánů veřejné správy. Dále také je důležité včasné informování vedoucích zaměstnanců o výskytu nedostatků a přijímání opatření k nápravě. Za zavedení a udržení vnitřního kontrolního systému, který splňuje výše uvedený účel je odpovědný vedoucí orgánu. Vnitřní kontrolní systém je tvořen řídicí kontrolou a interním auditem.

### 9.3.1. Řídicí kontrola

Řídicí kontrola probíhá jako předběžná, průběžná a následná. Můžeme říci, že řídicí kontrolu vykonávají denně vedoucí zaměstnanci, kteří kontrolují své podřízené v rámci pracovních výkonů.<sup>44</sup> **Předběžná řídicí kontrola** se zabývá kontrolou plánovaných a připravovaných operací a zajišťují ji vedoucí orgánu či zaměstnanci, zaměstnanci pověření, tzv. příkazci operací a dále vedoucí zaměstnanec odpovědný za správu rozpočtu nebo jiný zaměstnanec jako tzv. správce rozpočtu. Předběžnou kontrolu zajišťuje také hlavní účetní, kterým je vedoucí zaměstnanec odpovědný za vedení účetnictví. Pro lepší představu je vhodné uvést, že příkazcem operace je osoba, která může hospodařit s financemi ÚSC, v obcích je touto osobou starosta případně místostarosta. Hlavní účetní je osoba, která zpracovává účetnictví obci a správcem rozpočtu může být například hospodář obce nebo osoba, která je hlavním účetním pokud to připouští zákon. Osoby výše uvedené musí schválit každou z operací, toto schválení se dokládá opisem účetního dokladu, který starostové nazývají košílkou k dokladu, a na kterém musejí být podpisy všech osob shora uvedených. Pokud by některá z osob zjistila, že operace byla provedena bez předběžné kontroly je povinna to oznámit vedoucímu orgánu, který musí přijmout opatření k nápravě. **Průběžná a následná řídicí kontrola** je zajišťována opětovně vedoucím prostřednictvím vedoucích zaměstnanců nebo zaměstnanců pověřených, kteří zajišťují operace při hospodaření s veřejnými prostředky. Pokud tyto osoby zjistí, že jsou prostředky využívány neekonomicky, neefektivně, neúčelně nebo v rozporu s právními předpisy musí to oznámit vedoucímu orgánu, který je povinen přijmout opatření k nápravě.

### 9.3.2. Interní audit

V orgánech veřejné správy je interní audit zajištěn funkčně nezávislými útvary nebo pověřeným zaměstnancem a je přímo podřízen vedoucímu orgánu

---

<sup>44</sup> MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. II.díl.* Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Edice učebnic; 355. s. 375

veřejné správy. Interní audit má provádět nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování vnitřního kontrolního systému. Při interním auditu se mimo jiné zjišťuje, zda jsou dodržovány právní předpisy a stanovené postupy, zda jsou přijímána opatření k vyloučení hrozících rizik, zda se při řídicí kontrole poskytují včasné provozní, finanční a jiné informace, zda zavedený vnitřní kontrolní systém je dostatečně účinný ad. Interní audit na základě svých zjištění předkládá vedoucímu orgánu svá doporučení ke zdokonalení vnitřního kontrolního systému, k předcházení či zmírnění rizik a k přijetí nápravných opatření. V rámci interního auditu existuje audit finanční, audit výkonu a audit systémů.

Vedoucí interního auditu je do své funkce jmenován a může být i odvolán, a to radou kraje na návrh ředitele krajského úřadu, radou obce na návrh starosty obce, radou hlavního města Prahy na návrh ředitele Magistrátu hlavního města Prahy, rada městské části Prahy na návrh starosty městské části Prahy, statutární orgán příspěvkové organizace ÚSC po projednání s ředitelem krajského úřadu, resp. se starostou obce, resp. s ředitelem Magistrátu hlavního města Prahy. Ke zřízení interního auditu nemusí dojít, pokud je malá pravděpodobnost výskytu nepřiměřených rizik při hospodaření s veřejnými prostředky, v tomto případě je dostačující výkon interního auditu nahradit veřejnosprávní kontrolou. Další možnost nahrazení interního auditu jiným opatřením je dána obcím a městským částem hlavního města Prahy, které mají méně jak 15 000 obyvatel. V tomto případě je zajištěno pouze průběžné sledování účinnosti zavedených opatření a hodnoceno, zda je vhodné zavést útvar interního auditu. Ke zřízení interního auditu by musela obec či městská část přistoupit v případě, že by se zavedená opatření prokázala jako nedostačující.

Zákon ve svých ustanoveních upravuje nejen samotnou existenci interního auditu, ale i vcelku podrobné plánování auditů a podávání výsledných zpráv z auditů, a to v § 30 a § 31 zákona o finanční kontrole. Výsledkem interního auditu je zpráva, která je doručena vedoucímu orgánu a která obsahuje doporučení k přijetí opatření. V roční zprávě, která souhrnně obsahuje výsledky interních auditů je hodnocena kvalita vnitřního kontrolního systému, analýza zjištěných závažných nedostatků, uvádí se zde zjištění, které by mohly způsobit neúplnost či neprůkaznost účetnictví a dále obsahuje doporučení ke zkvalitnění činnosti orgánu a jeho vnitřního kontrolního systému.



#### **9.4. Finanční kontroly v územních samosprávných celcích**

ÚSC mají svoje směrnice, které upravují jejich kontrolu dle zákona o finanční kontrole. Na základě těchto směrnic ÚSC vykonávají kontrolu nejen svého hospodaření, ale i hospodaření jimi zřízených příspěvkových organizací. Tyto příspěvkové organizace jako jsou například školy, hospodaří s rozpočtem, který jim poskytne obec jako její zřizovatel a pouze platy zaměstnanců jsou financovány přímo ministerstvem. Pokud příspěvková organizace dostane sankci za nežádoucí hospodaření, jako její zřizovatel ji platí obec a proto je i v jejím zájmu, aby veškeré její hospodaření bylo v souladu s právními předpisy, rozpočtem a dalšími, a proto musí vykonávat pravidelné finanční kontroly hospodaření svých příspěvkových organizací. Mnou zkoumané a porovnávané obce mají kromě směrnic upraveny postupy, které dodržují při kontrolách.

Jedna z porovnávaných obcí provádí kontrolu mateřské a základní školy dvakrát do roka, k tomu kontrolují obecní doklady a namátkou doklady školám. Tuto finanční kontrolu provádí příkazce operace s hlavní účetní za přítomnosti ředitelky školy. Pokud se při kontrole objeví chyba, kterou je možné ihned napravit, účetní ji napraví a chyba se společně s opravou uvedou do protokolu, který se o kontrole sepisuje.

V další z obcí se finanční kontrola nechává provést účetní za účasti starosty. Kontrolují tak například inventuru majetku.

Většina obcí, které jsem porovnávala, má hasiče, které sama financuje. Kontrolu hospodaření hasičů provádí v pověření finanční úřad. Stejně tak je do těchto obcí vyslán finanční úřad, aby provedl kontrolu použití dotací na volby. Finanční úřad, který provádí finanční kontrolu dotací poskytnutých obcím, chce při svých kontrolách vidět daňová přiznání obce a veškerou vedenou dokumentaci k dotacím, jako je dokument o tom, kdy obec dotaci dostala, v jaké výši, kdy byla dotace použita, na jaký účel a jakým způsobem. Z praxe starostů uvedených obcí vyplývá, že finanční úřad uděluje pokuty, pouze jedná-li se o neodvedené daně, jinak postačí vrácení dotací, pokud se zjistí chyba v jejich užití. Obce vyplňují jednou za rok tabulky o Vypořádání dotací, které jsou povinny zasílat na krajské úřady, a ty je pak za celý kraj odešlou na Ministerstvo financí. Vzhledem k zjištěným systémům kontrol dle zákona o finanční kontrole v praxi, vyplývá, že tento systém kontroly se na malých obcích spíše neuplatní. A pokud ano je do

systemu zapojen starosta, místostarosta, účetní, hospodář a případně i finanční výbor.

## 10. Kontrola Nejvyšším kontrolním úřadem

Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“) je nezávislým orgánem zřízeným zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu (dále jen „zákon o NKÚ“). Tento zákon upravuje jeho postavení, činnost, strukturu, působnost ad. Avšak samotná existence NKÚ vychází z Ústavy, zde je NKÚ upraven v čl. 97, který o NKÚ mluví jako o nezávislém orgánu, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. V čele stojí prezident a viceprezident NKÚ, kteří jsou jmenováni prezidentem ČR na návrh Poslanecké sněmovny (dále jen „PS“). Nezávislost úřadu spočívá především na nezávislosti moci výkonné. Předmět kontroly, který spadá do kontrolní činnosti NKÚ, upravuje § 3 zákona o NKÚ, uvádí kontrolu:

- hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob s výjimkou prostředků vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti,
- státního závěrečného účtu,
- plnění státního rozpočtu,
- hospodaření s prostředky, poskytnutými České republice ze zahraničí, a s prostředky, za něž převzal stát záruky,
- vydávání a umořování státních cenných papírů,
- zadávání státních zakázek,
- organizačních složek státu, nestanoví-li zvláštní zákon jinak,
- právnických a fyzických osob, nestanoví-li zvláštní zákon jinak,
- hospodaření České národní banky v oblasti příjmů na pořízení majetku a výdajů na její provoz.<sup>45</sup>

V původním znění zákona o NKÚ z roku 1993 nebyla působnost NKÚ stanovena shodně, například Česká národní banka se do působnosti kontrol NKÚ dostala až v roce 2002 změnou zákona. V posledních 3 letech probíhají mezi poslanci diskuze o rozšíření pravomoci NKÚ na kontroly státních podniků a kontroly veřejnoprávních subjektů, které mají veřejnoprávní význam, jakými jsou Česká televize nebo Česká tisková kancelář. Dalším subjektem by měly být ÚSC.

---

<sup>45</sup> více v § 3 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

Zavedení kontrol v této oblasti ze strany NKÚ je poněkud komplikovanějším, a to především z důvodu jejich ústavního základu, proto není možné pouze změnit zákon o NKÚ, ale je třeba upravit Ústavu, tak aby již v jejich člancích byla kontrola umožněna<sup>46</sup>. Sdružení místních samospráv<sup>47</sup> (dále jen „SMS“) se vyjádřilo k tomuto návrhu a tvrdí, že kontroly ze strany NKÚ jsou zásahem do pravomoci zastupitelstev územních samospráv hospodařit se svým majetkem a financemi, proto si stojí za nutností úpravy Ústavy.

Již v roce 2011 se na jednání PS dostal návrh o změně zákona o NKÚ ve smyslu rozšíření jeho pravomocí, tento zákon nebyl schválen. Na podzim roku 2013 podal JUDr. Stanislav Polčák, tehdejší poslanec ČR a současný předseda SMS, návrh novely Ústavy, která nejen že rozšiřovala pravomoc NKÚ, ale stanovovala především systém, který zaručoval obcím řadu pojistek pro samosprávu a stanovoval NKÚ hranice, tato novela však nebyla přijata. Od té doby probíhají v PS pravidelné diskuze na toto téma. Důležité je říci, že iniciace rozšíření pravomocí NKÚ nepochází od samotného NKÚ, ale od PS, která na svých jednáních dala prostor k vyjádření se tehdejšímu předsedovi NKÚ.

V září 2015 se do PS dostal vládní návrh změny zákona o NKÚ, který obsahoval dávno zamýšlené rozšíření pravomocí NKÚ, a tím tedy úpravu § 3 a § 4. Navrhovaná novela zákona upravuje § 3 a říká, že NKÚ kontroluje hospodaření s veřejnými prostředky a s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů a majetkem právnických osob s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku. Důležitou změnou je zavedení § 3a, který říká, že veřejnými prostředky se pro účely tohoto zákona rozumí majetek státu nebo územního samosprávného celku, jakož i majetek jiné právnické osoby, jde-li o státní podnik, státní fond, státní příspěvkovou organizaci nebo jinou státní organizaci, zdravotní pojišťovnu, veřejnou výzkumnou instituci, dobrovolný svazek obcí, příspěvkovou organizaci zřízenou územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obcí, regionální radu regionu soudržnosti, Českou televizi, Český rozhlas, veřejnou vysokou školu, školskou právnickou osobu zřízenou státem, územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem

<sup>46</sup> Dostupné z: <http://www.smscr.cz/cz/62-aktuality/1002-kontrolni-cinnost-nku-musi-upravit-ustava-apeluji-obce>

<sup>47</sup> Sdružení místních samospráv je nevládní organizací s celostátní působností, která sdružuje a hájí zájmy obcí a měst v ČR. Jejich aktivita je například prosazování spravedlivého dělení daňových výnosů mezi obce a města v ČR, připomínkování nejrůznějších legislativních návrhů, prezentace a prosazování potřeb menších obcí a měst, hájení zájmů venkova a jeho obyvatel a spolupráce v boji proti korupci ve veřejné správě. zdroj: [www.smscr.cz](http://www.smscr.cz)

obcí, Českou národní banku, a dále se veřejnými prostředky myslí prostředky Evropské unie nebo jiné prostředky ze zahraničí poskytnuté státu na základě mezinárodní smlouvy.<sup>48</sup> Jednání o tomto návrhu bylo přerušeno ve druhém čtení. V současné době má senát ČR hlasovat o novele Ústavy, která se týká právě NKÚ. Článek 97 Ústavy by měl být novelizován a jeho znění je navrhováno takto: NKÚ je nezávislý orgán, který kontroluje

- hospodaření s majetkem státu a s prostředky poskytnutými státu ze zahraničí,
- příjmy a výdaje státního rozpočtu, státní závěrečný účet a příjmy a výdaje státních fondů,
- hospodaření s majetkem územních samosprávných celků a příjmy a výdaje jejich rozpočtů, a to z hlediska souladu se zákony,
- hospodaření s majetkem veřejných institucí, o nichž tak stanoví zákon, a to v zákonem stanoveném rozsahu,
- hospodaření s majetkem právnických osob, v nichž má Česká republika nebo územní samosprávný celek majetkovou účast, o nichž tak stanoví zákon.<sup>49</sup>

Z důvodové zprávy vyplývá, že podnětem pro rozšíření působnosti NKÚ je Limská deklarace z roku 1977, která pojednává o finančních kontrolách a je velice uznávaným mezinárodním dokumentem v celé EU. Tato deklarace říká, že celá správa veřejných prostředků má podléhat kontrolám příslušných nejvyšších kontrolních úřadů. Vláda v důvodové zprávě uvádí srovnání několika zemí, které mají podobnou ústavní úpravu jako je shora uvedený návrh, jedná se o Polsko, Rakousko, Portugalsko, Španělsko a Slovinsko.<sup>50</sup> Cílem rozšíření působnosti není provádění náprav ze strany NKÚ vzhledem k tomu, že nemá exekutivní pravomoc, cílem je vyhledat a upozornit na problémy a provádět tak zpětnou vazbu, zda jsou při hospodaření s veřejnými financemi dodržovány zákony.<sup>51</sup> Novela Ústavy má probíhat současně s novelou zákona o NKÚ, který má provést

---

<sup>48</sup> viz příloha č. 3 Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

<sup>49</sup> viz příloha č. 2 Návrh poslanců Stanislava Polčáka, Andreje Babiše, Pavla Bělobrádka a dalších na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

<sup>50</sup> blíže v důvodové zprávě o návrhu změny čl. 97 Ústavy

<sup>51</sup> blíže v důvodové zprávě o návrhu změny čl. 97 Ústavy

bližší úpravu rozšířených působností. Zákonodárce se v důvodové zprávě vypořádal s obavami obcí o zasahování do jejich práva na samosprávu v případě rozšíření kontrol NKÚ. Uvádí, že vzhledem k tomu, že NKÚ nemůže provést žádný bezprostřední zásah do hospodaření ÚSC, ale pouze sepisuje závěr o těchto kontrolách, nejedná se o narušení práva na samosprávu, které je ÚSC ústavně garantováno v čl. 100. Z pohledu veškerých mezinárodních smluv, kterými je ČR vázána, zejména Evropskou chartou místní samosprávy, je zde soulad mezi navrhovanými změnami Ústavy a těmito smlouvami.

V současné době se čeká na schválení novely Ústavy a samotného zákona o NKÚ, obojí ve znění výše uvedeném, které dokládám i v přílohách této práce.

Podle mého názoru je zavedení kontrol v oblasti hospodaření obcí ze strany NKÚ další ze způsobů tolik diskutovaných vnějších kontrol. NKÚ je nezávislý orgán, jehož postavení je upraveno zákonem a stejně tak nezávislost stanovená v čl. 97 odst. 1) Ústavy a § 2 odst. 1) zákona o NKÚ. Tento způsob kontrol hospodaření ÚSC by mohl zajistit objektivní zjištění a výsledky, na které by následně reagovalo samo ÚSC se snahou odstranit nedostatky. Případně by výsledky byly pravidelně předávány PS, Senátu a vládě, aby zajistily potřebná opatření vedoucí k nápravě.

## **11. Přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků**

Přezkoumávání hospodaření je právem i povinností každé obce a každého kraje. Je považováno za kontrolu vnitřní, kterou vykonávají orgány nadřízené a to skrze pověřené osoby. Přezkoumávání hospodaření probíhá podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přezkoumávání hospodaření“). Zákon je to relativně nový, navazuje na dřívější úpravu přezkoumávání, která byla upravena v roce 2002 vyhláškou a ruší metodický pokyn z roku 1998, upravuje veškerou původní právní úpravu do žádoucí podoby. Přes jeho nedlouhou účinnost prošel i tento nový zákon několika změnami, které měly vylepšit smysl zákona a jeho použití.

### **11.1. Předmět přezkoumání**

Předmět přezkoumání je upraven v § 2 zákona o přezkoumávání hospodaření, který říká, že předmětem přezkoumávání jsou údaje o ročním hospodaření ÚSC:

- plnění příjmů a výdajů rozpočtu,
- finanční operace, týkající se tvorby a použití peněžních fondů,
- náklady a výnosy podnikatelské činnosti územního celku,
- peněžní operace, týkající se sdružených prostředků vynakládaných na základě smlouvy mezi dvěma nebo více územními celky, anebo na základě smlouvy s jinými právníckými nebo fyzickými osobami,
- finanční operace z cizích zdrojů,
- hospodaření a nakládání s prostředky poskytnutými z Národního fondu a s dalšími prostředky ze zahraničí poskytnutými na základě mezinárodních smluv,
- vyúčtování a vypořádání finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, k rozpočtům krajů, k rozpočtům obcí, k jiným rozpočtům, ke státním fondům a k dalším osobám,
- nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku,
- nakládání a hospodaření s majetkem státu,

- zadávání a uskutečňování veřejných zakázek,
- stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi,
- ručení za závazky fyzických a právnických osob,
- zastavování movitých a nemovitých věcí ve prospěch třetích osob,
- zřizování věcných břemen k majetku územního celku,
- účetnictví vedené územním celkem.<sup>52</sup>

Předmět přezkoumání se ověřuje z hlediska, které je upraveno v § 3 téhož zákona, je jím dodržování povinností, vyplývajících pro ÚSC ze zákona o rozpočtových pravidlech územních celků, zákona o obcích, o krajích, o hlavním městě Praze, ze zákona o účetnictví a z nařízení vlád, která stanovují platy a odměny zaměstnanců ÚSC. Dále se přezkoumává soulad hospodaření s finančními prostředky s rozpočtem, dodržování účelu poskytnuté dotace nebo návratné finanční výpomoci a dodržení všech podmínek pro jejich použití, věcné a formální správnosti dokladů o přezkoumávaných operacích.

## **11.2. Postup při přezkumu**

Dne 1. 8. 2004 nabyl účinnosti výše uvedený zákon č. 420/2004 Sb. Zákon mimo předmět přezkoumávání uvádí a vymezuje také postup a pravidla výkonu přezkoumávání. Je zaměřen na přezkoumávání hospodaření pouze ÚSC, což ve smyslu zákona znamená obce, kraje, dobrovolné svazky obcí, hlavní město Praha jako město i jako kraj.

Obec je povinna si zajistit přezkoumání hospodaření, tato povinnost pro ni vyplývá z ustanovení § 42 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. V zákoně č. 129/2000Sb., o krajích najdeme povinnost zadání přezkoumání hospodaření kraje v § 20 a § 61odst. 3 písm. e), ty uvádí, že k přezkoumání hospodaření musí dojít a za jeho zajištění je odpovědný hejtman kraje. Blíže se k přezkoumání hospodaření krajů vyjadřuje příslušný zákon. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praha obsahuje vcelku obsáhlý § 38 zabývající se přezkoumáním hospodaření.

Zákon dává obcím a hlavnímu městu Praze možnost rozhodnout se, kdo provede přezkoumání jejich hospodaření, na výběr je dán krajský úřad nebo auditor, pro Prahu je to Ministerstvo financí nebo auditor a pro městské části

---

<sup>52</sup> více § 2 zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů



Prahy je to Magistrát hlavního města Prahy nebo auditor. Za krajský úřad provádí přezkoumání hospodaření kontrolor, který je v zaměstnaneckém poměru ke kraji. Stejně tak je tomu v případě magistrátu a Ministerstva financí, kdy kontrolor je zaměstnancem přímo ministerstva nebo úřadu. Nezávislý auditor, který může provést přezkoumání hospodaření je auditor s členstvím v Komoře auditorů České republiky. Vzhledem k možnosti volby mezi úřadem, resp. ministerstvem, resp. magistrátem a auditorem stojí za úvahu, proč zákonodárce tuto možnost ÚSC dává. Jeden z důvodů by mohla být náročnost přezkoumávání. V ČR se nachází kolem 6 300 obcí, pokud by jejich kontrolu měly provést kraje, docházelo by k zdoluhavým procesům a závěrečný účet společně se zprávou o přezkoumání hospodaření by nemusel být schválen včas. Dalším možným důvodem by mohl být pocit dosažení nezávislého a objektivního výsledku, který je tímto obcím dáván. Každopádně z pohledu starostů má každý ze zvolených způsobů své výhody i nevýhody. Jednou z nesporných výhod pro každou obec je bezplatnost přezkoumání provedeného krajským úřadem. Auditor, kterého si obec zvolí, si za provedení přezkoumání vyinkasuje finanční odměnu. Na jednu stranu od osoby nezávislé na krajském úřadě je možné čekat větší objektivitu, na druhou stranu tak může vzniknout obava o úplatnosti těchto osob. U nezávislých auditorů může být také problémem konkurenční prostředí, kdy každý z nich chce získat práci. Mezi dotázanými starosty tedy panuje myšlenka, že obce, které nemají své hospodaření v pořádku, raději využijí služeb auditora, kde si platbou zajistí kladný výsledek přezkoumání. Z důvodu znalostního je zde namísto názor, že kontroloři kraje jsou osoby fundovanější pro výkon přezkoumání hospodaření obcí, protože je tato činnost jejich výhradní. Oproti tomu nezávislí auditoři mají širší okruh činností, ve kterých audit provádějí, a proto je pravděpodobné, že jejich znalosti z oblasti přezkoumávání hospodaření nemusejí být tak hluboké jako u krajských kontrolorů. Ale i přes výše zmíněné skutečnosti je pouze na obci, koho přezkoumáním hospodaření pověří. Své rozhodnutí musí obec ohlásit příslušnému krajskému úřadu do 30. června každého roku, s informací, zda o přezkum žádá dotýčný krajský úřad nebo s informací, že přezkoumání hospodaření zadává auditorovi.

Přezkoumání hospodaření krajských úřadů a Prahy provádí vždy Ministerstvo financí skrze pověřené osoby. Každý krajský úřad je povinen předat

Ministerstvu financí seznam obcí, které se rozhodly přezkoumání zadat auditorovi. Tento seznam jsou povinni zaslat do 21. července každého roku.

Krajský úřad, Ministerstvo financí a magistrát, které budou vykonávat přezkoumání, musí sestavit tzv. plán přezkoumání, a to až do 30. června následujícího roku. Podle vyhotoveného plánu jsou prováděny dílčí přezkoumání a přezkoumání jednorázové za uplynulý kalendářní neboli rozpočtový rok. Je zde výjimka z dílčích přezkoumání u obcí do 800 obyvatel, které nevykonávají hospodářskou činnost, tento stav musí trvat ke dni 1. ledna roku, který bude přezkoumáván. V těchto obcích stačí přezkoumání hospodaření pouze jednorázové za celý předchozí kalendářní rok.

Pokud se obec rozhodla pro přezkoumání hospodaření auditorem, musí s ním uzavřít smlouvu, jejíž obsahem je předmět a hlediska přezkoumání, obsah zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření a lhůta pro předání této zprávy. O uzavření smlouvy musí obec bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 31. ledna následujícího roku, informovat příslušný krajský úřad.

Ačkoli dále uvedená situace není v praxi jevem častým, zákon pomýšlel i na tuto. Situaci, kdy ÚSC opomenou požádat o přezkoumání nebo jej nezadají auditorovi do stanovené lhůty. V tom případě se ÚSC dopouští správního deliktu podle § 22a odst. 1) písm. i) malých rozpočtových pravidel a může mu být uložena pokuta až do výše 1 milion korun. Zároveň je o tomto informováno do 28. února příslušné zastupitelstvo a přezkoumání je zde vykonáno na náklady příslušného orgánu.

Jak jsem již v textu práce zmínila, přezkoumání krajů je pověřen zaměstnanec Ministerstva financí, Generálního finančního ředitelství nebo finančního úřadu a přezkoumáním obcí je pověřen zaměstnanec kraje. Tito pověření zaměstnanci musí mít úplné střední vzdělání, musí mít praxi v oboru nejméně 3 roky a musejí být bezúhonní. Své přezkoumání zahajují písemným oznámením ÚSC, jehož hospodaření má být přezkoumáno, nejpozději 5 dnů před dnem výkonu.

Oznámení, které se obcím z krajských úřadů doručuje, obsahuje nejen termín přezkoumání, ale také osobu pověřenou přezkoumáním a podrobný seznam dokumentů, které mají být připraveny a jejichž přezkoumání bude provedeno. V tomto seznamu najdeme rozpočtový výhled platný pro daný rok, pravidla

rozpočtového provizoria, návrh rozpočtu s doložkou o zveřejnění, schválený rozpočet, rozpis schváleného rozpočtu, veškerá rozpočtová opatření, dokument o sdělení závazných ukazatelů zřízeným příspěvkovým organizacím, závěrečný účet za předešlý rok s doložkou o zveřejnění, nápravná opatření předchozích nedostatků, účtový rozvrh, podpisový řád a vzory, rozvaha a počáteční a konečný účet rozvážný za předchozí rok, účetní a finanční sestavy, hlavní kniha analytických účtů, účetní deník, pokladní knihy a finanční hotovost ke dni přezkoumání, knihy všech faktur, účetní a pokladní doklady, živnostenská oprávnění, zřizovací listiny organizačních složek a příspěvkových organizací, zakládací listiny, výkaz zisku a ztráty, rozvaha zřízených příspěvkových organizací, veškeré smlouvy zejména kupní, darovací, směnné, pachtovní, včetně zveřejněných záměrů a doložek, smlouvy o půjčkách, úvěrech, břemenech, dokumentace k dotacím, výsledky provedení interních kontrol, vnitřní předpisy a směrnice obce, obecně závazné vyhlášky obcí, evidence majetku, evidence pohledávek a závazků, spis inventarizace majetku, personální a mzdová agenda, dokumentace k veřejným zakázkám, zápisy ze zasedání rady obce a zastupitelstva a další dokumenty, které se kontrolující vyžádá.

Veškeré výše zmíněné dokumenty by obec měla mít připravené k předložení kontrolorům. V den, kdy probíhá přezkoumání, musí být na úřadě k dispozici osoba, která poskytne součinnost kontrolorům a předloží jim další dokumenty, které si kontroloři vyžádají v průběhu přezkoumávání.

Z praxe mohu říci, že kontroloři se obvykle zaměří na konkrétní věc, ke které vyžadují vše a dopodrobna a snaží se u této věci nalézt chybu. Jedná se například o pokladnu, kde detailně kontrolují, zda navazuje číselná řada pokladních dokladů. Také se zaměřují na existenci opisu účetních dokladů pro veškeré peněžní transakce, tento opis musí být podepsán správcem rozpočtu, příkazcem a hlavní účetní. U zápisů z jednání se jedná o kontrolu podpůrnou, zde kontroloři nekontrolují zákonnost, ale samotnou existenci zápisu z každého jednání.

### **11.3. Závěr přezkoumání**

Kontrolor sepíše zápis z provedeného přezkoumání a zprávu o výsledku přezkoumání, s jejíž obsahem seznámí vedení ÚSC a předá ji územnímu celku. Poté je dán čas, kdy ÚSC může tuto zprávu projednat v zastupitelstvu, radě, finančním výboru a do 15 dní od obdržení může zaslat kontrolorovi stanovisko,

kteře může obsahovat námitky k proběhlému přezkoumání a k zjištěným výsledkům. Kontrolor je na závěr povinen předat a projednat s ÚSC konečné znění zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření ÚSC.

V § 6 a § 7 zákona o přezkoumávání hospodaření jsou stanoveny práva a povinnosti kontrolorů a ÚSC. Práva a povinnosti zde uvedené vyplývají z textu o průběhu přezkoumání.

### **11.3.1. Zpráva o přezkoumání hospodaření**

Zpráva od kontrolorů je předána starostovi obce, v případě přezkoumání hospodaření kraje, hejtmanovi kraje a v případě Prahy a statutárních měst primátorovi. Ten společně s kontrolorem zprávu projedná a obdrží stejnopis. Tato zpráva je dokument, který se uveřejňuje na webové stránky a na úřední desky.

Údaje, které musí být obsahem zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření obce, uvádí ve svém ustanovení § 10 zákon o přezkoumávání hospodaření. Těmito údaji jsou místo, ve kterém se uskutečnilo přezkoumání, datum, kdy přezkoumání probíhalo a rok, za který bylo přezkoumání provedeno. Dále zde musí být uveden popis zjištěných chyb a nedostatků, označení všech dokladů, které byly při přezkoumávání použity a závěr přezkoumání. Ve skutečnosti tato zpráva obsahuje i další údaje. Na úvodní straně najdeme spisovou značku a číslo jednací. Je zde datum, kdy se uskutečnilo dílčí přezkoumání, pokud bylo provedeno a datum závěrečného přezkoumání. Najdeme zde uvedené období, za které se přezkoumání činí a místo, ve kterém proběhlo, tímto místem je obecní úřad. Dále zde jsou uvedeny osoby, které přezkoumání prováděli, tedy kontrolori a zástupci obce, kteří byli přítomni přezkoumání a předkládali kontrolorům požadované dokumenty a vysvětlení ad., těmito osoba nejčastěji bývá starosta s účetní. Na další stránce jsou uvedeny jednotlivá zákonná ustanovení, na která odkazuje text zprávy, např. pověření přezkoumání, předmět přezkoumání. A poté následuje část samotného přezkoumání. Zde na několika stránkách najdeme seznam všech dokumentů, které byly kontrolory prověřeny, včetně jejich identifikace, popřípadě stručného popisu o co se v dokumentu jedná, to najdeme například u smluv.

Závěr zprávy musí obsahovat informaci, zda byly či nebyly zjištěny nedostatky a chyby. Pokud ano může se jednat o chyby méně závažné, které jsou řešeny pouze výtkou a poučením o nutnosti odstranění či změny. Většinou se

bude jednat o chybu nesprávně uvedeného paragrafu nebo položky v návrhu rozpočtu. Zákon upravuje nedostatky, které spočívají v porušení rozpočtové kázně, ve vzniku správního deliktu, neúplnosti, nesprávnosti, neprůkaznosti vedení účetnictví, v pozměňování záznamů a dokladů, porušení povinnosti ÚSC nebo překročení jeho působnosti, dále v neodstranění nedostatků z předchozích přezkoumání a v nevytvoření podmínek pro přezkoumání. Tyto nedostatky, zde vyjmenované jsou závažnější, proto je zákon takto taxativně uvádí.

Další údaje, jenž musejí být v závěru zprávy, jsou upozornění na rizika ze zjištěných chyb, uvedení podílu pohledávek a závazků na rozpočtu ÚSC a podílu zastaveného majetku ÚSC. K závěru zprávy musí být přiloženo případné stanovisko, které zaslal ÚSC kontrolorovi k návrhu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření ÚSC.

Takto vypracovaná zpráva obsahující všechny shora uvedené údaje musí být projednána s osobou zastupující kontrolovaný ÚSC. Touto kompetentní osobou je dle zákona starosta obce, primátor města a hejtman kraje. Vedení ÚSC je předán stejnopis zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření. V případě, že by se nejednalo o kontrolora krajského úřadu, ale o auditora způsobilého ke kontrole na základě smlouvy, postup by byl zcela shodný a navíc by ÚSC musel zaslat zprávu od auditora orgánu, který je způsobilý k přezkoumání hospodaření ÚSC, do 15 dnů od projednání ÚSC. Auditor však postupuje dle zákona o auditorské činnosti.

Stejně tak podle tohoto zákona postupuje Komora auditorů, které jsou v rámci dozoru nad auditory při výkonu přezkoumávání hospodaření doručovány zprávy od Ministerstva financí. Jedná se zde o vcelku zvláštní postup, kdy činnost auditora kontroluje stát prostřednictvím Ministerstva financí, tento postup sice zajistí vyšší míru objektivitu při přezkoumání, ale devalvuje myšlenku usnadnění přezkoumání, při kterém nemusí být využit krajský úřad. Stát tak část působnosti v oblasti přezkoumání přenáší na sebe, v tomto případě je otázkou, zda tento postup má žádoucí výsledky a nebyla dříve užívaná legislativa přínosnější.

## 12. Porušení rozpočtové kázně

Zjištění o porušení rozpočtové kázně může být výsledkem kontroly provedené v ÚSC a vyplývá ze zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Porušením rozpočtové kázně je situace, kdy dojde k neoprávněnému použití nebo zadržetí peněžních prostředků, které byly poskytnuty ve formě dotace či finanční návratné pomoci z rozpočtu ÚSC, městské části hlavního města Prahy, svazku obcí či Regionální rady regionu soudržnosti. Neoprávněné užití peněžních prostředků zákon vysvětluje jako jejich použití způsobem, kterým je porušena povinnost. Ať již povinnost stanovená právním předpisem ČR, přímo použitelným předpisem EU, či veřejnoprávní smlouvou. Dále také porušení povinnosti týkající se účelu poskytnutí peněžních prostředků ještě před jejich připsáním na účet příjemce nebo po jejich připsání. Za neoprávněné použití peněžních prostředků považuje zákon situaci, kdy příjemce prostředků není schopný prokázat, jak byly použity. Porušení rozpočtové kázně zadržetím peněžních prostředků je situací, kdy subjekt, který peněžní prostředky obdržel, poruší povinnost vrátit je v předem stanoveném termínu. Za porušení rozpočtové kázně je ten, kdo ji porušil povinen provést tzv. odvod do rozpočtu, ze kterého byly peněžní prostředky poskytnuty. Výši částky, která je odvodem stanovuje podrobně § 22 odst. 5) zákona o rozpočtových pravidlech územních celků.

Možným krokem k nápravě je výzva příjemci poskytnutých peněžních prostředků, aby provedl vhodná opatření porušení rozpočtové kázně ve lhůtě, kterou poskytovatel prostředků stanoví. Tento způsob je možné využít, pokud byly prostředky poskytnuty na základě veřejnoprávní smlouvy a pokud došlo k porušení méně závažné podmínky ve smlouvě uvedené. O této výzvě musí poskytovatel informovat orgán, který je příslušný pro uložení odvodu a penále. Penále je částka, která se ukládá za prodlení při odvodu, a to ve výši 1 promile z částky odvodu za každý den ode dne porušení rozpočtové kázně. Penále však nesmí přesáhnout samotnou výši odvodu. Orgány příslušné k rozhodování o uložení odvodu a penále jsou u obce obecní úřad, u městské části hlavního města Prahy úřad městské části, u hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy a u kraje krajský úřad. Tyto orgány rozhodují v samostatné působnosti, avšak jejich rozhodnutí podléhají v řízení o odvolání proti odvodu a penále přezkoumání, které v přenesené působnosti vykonává pro obce krajský úřad, pro městské části hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy a pro hlavní

město Prahu a kraje Ministerstvo financí. Přezkoumání se zabývá souladem s právními předpisy a orgány při něm mohou dospět k závěru o zrušení rozhodnutí a zastavení řízení, nebo ke zrušení rozhodnutí a vrácení k novému projednání úřadu, jehož rozhodnutí je rušeno, nebo odvolání zamítnou a rozhodnutí potvrdí. Uložení odvodu a penále je časově limitováno. Lze je uložit do 10 let počítaných od 1. ledna po roce, kdy k porušení došlo. Proto je vcelku častým jevem, že k porušení rozpočtové kázně došlo za funkčního období starosty bývalého, avšak odvod a penále je stanoveno až nyní, kdy je ve funkci starosta nový. Zde je pak pro nové vedení obtížnější se se stanoveným odvodem vypořádat, protože částka zahrnující odvod a penále nebyla započítána do výdajů rozpočtu a proto může být pro ÚSC zatěžující. Tuto situaci pak ÚSC řeší písemnou žádostí zaslanou poskytovateli peněžních prostředků. Možnost prominutí odvodu a penále nebo alespoň částečného prominutí je upravena taktéž v zákoně a přichází v úvahu z důvodů zvláštního zřetele hodných, kterými může být i nedostatek finančních prostředků na účtu ÚSC. Žádost o prominutí musí být podána do 1 roku od nabytí právní moci výměru odvodu a penále. Během běhu lhůtu může dojít k jejímu stavení, a to v případech kdy ÚSC podá návrh na obnovu řízení dle daňového řádu do skončení tohoto řízení, při zahájení přezkumného řízení do jeho skončení a při zahájení řízení podle soudního řádu do skončení řízení. Při ukládání odvodů a penále a přezkoumání těchto výměrů se postupuje podle daňového řádu.

## **13. Obce zapojené do porovnávání tvorby rozpočtů a kontrol hospodaření**

Pro tvorbu diplomové práce jsem se snažila vybrat obce, které by byly velikostně odlišné a jejichž vnitřní organizace by byla taktéž odlišná. Snažila jsem se zajistit i osoby z městských úřadů a úřadů krajských, avšak se mi nepodařilo obdržet odpovědi o možnosti konzultace. Při výběru jsem tedy musela své požadavky omezit a použít pro práci pouze obce, jejichž vedení mi bylo ochotné poskytnout konzultaci, avšak jsem vybrala obce, o jejichž vedení se domnívám, že je v dané oblasti opravdu znalé, ať již vzděláním nebo dlouholetou praxí. Konzultace proběhly se starosty níže uvedených obcí, kteří odpověděli na několik otázek týkajících se rozpočtů a kontrol hospodaření. Závěry z těchto rozhovorů jsou uvedeny průběžně v textu práce.

### **13.1. Obec Dolní Krupá**

Status: Obec

Počet obyvatel: 232

Kraj: Středočeský/Liberecký

Obec s rozšířenou působností: Mnichovo Hradiště

Zastupitelstvo: 5 členné

Zřízeno: Finanční výbor, Kontrolní výbor

Příspěvkové organizace: Mateřská škola

Spolky: x

### **13.2. Obec Sukorady**

Status: Obec

Počet obyvatel: 356

Kraj: Středočeský

Obec s rozšířenou působností: Mladá Boleslav

Zastupitelstvo: 7 členné

Zřízeno: Finanční výbor, Kontrolní výbor



Příspěvkové organizace: x

Spolky: Hasiči

### **13.3. Obec Plazy**

Status: Obec

Počet obyvatel: 514

Kraj: Středočeský

Obec s rozšířenou působností: Mladá Boleslav

Zastupitelstvo: 7 členné

Zřízeno: Finanční výbor, Kontrolní výbor

Příspěvkové organizace: x

Spolky: Hasiči

### **13.4. Obec Březno**

Status: Městys

Počet obyvatel: 918

Kraj: Středočeský

Obec s rozšířenou působností: Mladá Boleslav

Zastupitelstvo: 15 členné

Zřízeno: Rada obce, Finanční výbor, Kontrolní výbor

Příspěvkové organizace: Mateřská škola, základní škola

Spolky: Hasiči, divadelníci, hudebníci

## 14. Závěr

Při zpracovávání diplomové práce jsem vycházela z platné a účinné právní úpravy, judikatury, odborných článků a literatury. Důležitým zdrojem byla také praxe a zkušenosti v daném oboru. Při zkoumání tématu jsem se potýkala s problémy ohledně již zmíněné roztržitosti tématu v zákonech a s problémem pochopení některých kontrolních systémů. Zákonná úprava kontrol je obsažena ve velkém množství zákonů a jejich obsah není vždy snadno srozumitelným. Například samotný zákon o finanční kontrole, který zahrnuje několik systémů kontrol a týká se velkého množství subjektů, mi přijde dosti obecný a proto i obtížně aplikovatelný, protože se pod jednotlivé pojmy hůře podřazují subjekty a postupy z praxe. Samotná dotazovaná vedení se občasně potýkají s problémy s výkladem a pochopením zákonů pro jejich složitost. Ve shodě s názory mými a názory starostů by bylo vhodné zákony o finančních kontrolách pro ÚSC zjednodušit a případně je ucelit. Problémem v praxi je samozřejmě i rozdílnost ve výkladu zákona od jednotlivých kontrolorů a nezávislých auditorů, se kterými se při kontrolách potýkají ÚSC.

Práce je členěna do několika kapitol, které objasňují řešenou problematiku, a jejich řazení odpovídá postupnému pronikání do této problematiky.

V souladu s cíli kladenými si v úvodu textu si myslím, že veškeré podstatné pojmy pro tuto práci byly v průběhu celé práce dostatečně objasněny a stejně tak i celá práce obsahuje dostatek názorů na dané téma, které poukazují na problematiku procesu tvorby rozpočtu a především problematiku finančních kontrol. Dále i stanovený cíl srovnávání teorie a praxe je v průběhu práce u jednotlivých kapitol dle vhodnosti obsažen.

Z pohledu dělby kontrol na vnější a vnitřní, která je nejčastěji literaturou uváděna a zároveň i podrobněji rozebírána a také je nejvíce rozporuplná, stále trvám na názoru, že jediná kontrola, která by mohla být za vnější považována je kontrola zcela nezávislými subjekty, které nemají ke kontrolovanému subjektu vztah podřízenosti ani nadřízenosti. Může se tedy jednat pouze o kontrolu provedenou občany kontrolovaného ÚSC, nezávislými auditory a případně i kontrolu NKÚ pokud bude návrh novely zákona a Ústavy schválen. U auditorů by však muselo být omezeno soutěžní prostředí a možnost tzv. zaplacení si úspěšného výsledku kontroly, ze kterých jsou auditoři podezříváni. Toto zajištění

by mohlo spočívat ve stanovení shodné výše plateb za provedené kontroly, které by se odvíjely například od velikosti přezkoumávaného ÚSC a dále by mohly být zavedeny příspěvky od státu na zaplacení kontrol auditory. Další možnost spočívá v přísnějších dozorech vykonávaných nad auditory ze strany státu.

Myšlenka, kterou obsahuje úvod práce, ohledně všeobecně malého povědomí občanů o jejich právech je dle průzkumů vcelku pravdivá, avšak je třeba poukázat na skutečnost, že práva občanů nejsou upravena pouze zákonem o obcích a zákonem o krajích, který jde pravděpodobně mimo občany a jejich vědomí, ale je nutné říci, že většina těchto ustanovení se překrývá se samotným právem na informace, které vychází ze zákona o svobodném přístupu k informacím a se kterými by občané celé ČR měli být seznámeni.

Diplomovou prací jsem také dospěla k závěru, že samotná účast občanů ÚSC na vedení a kontrolách ÚSC je spíše mizivá a snaha o řádný chod je vykonávána pouze volenými orgány. Z mého pohledu by bylo vhodné seznámení občanů s jejich právy na informace a s právy o účasti na vedení ÚSC, a to především ze strany samotného ÚSC. Dalším způsobem by byla větší motivace pro občany k aktivitě v ÚSC.

Přezkoumávání hospodaření i malých obcí je poměrně na dobré úrovni ze strany vykonavatelů. Avšak kontroly dle zákona o finanční kontrole se na malých obcích spíše neuplatní, ani pokud obec zřizuje příspěvkové organizace. Jedná se spíše o postup, jehož cílem je pouze splnění zákonné povinnosti provést tuto kontrolu, nikoliv však objevit při ní a odstranit zjištěné nedostatky.

## **15. Resumé**

The thesis deals with municipal budgets and management controls territory governments. The main aim of the thesis is to analyze in detail the ways of checks executed on the territory of autonomous regions and detail the procedure for the formation of local budgets, including all principles. The work also explains many of the concepts that are relevant to the topic.

When creating this thesis, I relied on legislation de lege lata, literature, jurisprudence, scholarly articles, and especially from the experience of people working in the management of autonomous regions. This publication highlighted the imperfections in the controls and mainly fragmented legislation controls operating confusion in practise. An important conclusion is at finding that economy management controls of small municipalities do not fully comply with the legislation and they are not emphasized as the same controls in the larger territories. The main laws on which I based the processing work are the Municipalities Act, the Act on Regions, Act on the review of the management of local governments and the law on financial control in public administration.

This thesis points to the lack of interest of the citizens about what is happening in municipalities and regions and suggests possible solutions by territorial authorities and legislators. Another problem which is extensively discussed in the literature and in this thesis also, is the problem of types of controls, which are mainly divided into external and internal. At the conclusion of the thesis we can say that the system of controls called external, is not according to my observations and conclusions called corectly because of to the existence of interrelation between the entities.

These controls executed by region in municipalities and by the Ministry of Finance in the regions and control of locally relevant financial authorities. In my opinion. External control is just control which is performed entirely independent entities - the auditors, the citizens of the respective territorial units and possibly the Supreme Audit Office.

## 16. Zdroje

### LITERATURA

- 1) BAKEŠ, Milan et al. *Finanční právo*. 6., upravené vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012., Právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7.
- 2) ČERVENKA, Miroslav. *Soustava veřejných rozpočtů*. 1. Vydání. Praha: Nakladatelství Leges, 2009. ISBN: 978-80-87212-11-0.
- 3) HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012., Právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.
- 4) JÁNOŠÍKOVÁ, Petra. *Daňové právo: de lege lata / Petra Jánošíková a kolektiv*. Plzeň.: Aleš Čeněk, 2014. Pro praxi. ISBN 978-80-7380-503-6.
- 5) KADAŇOVÁ, Eliška, KALIVODA, Jiří a KRAMÁŘ, Květoslav. *Kontrola ve veřejné správě. Díl V*. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2006.
- 6) KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003., Právní instituty. ISBN 80-7179-794-4.
- 7) KLÍMA, Karel a kol. *Odpovědnost územní samosprávy*. První vydání. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2014. 337 stran. ISBN 978-80-87956-09-0.
- 8) Kolektiv autorů, *Obce: 2008-2009*. Praha: ASPI, ©2008. Meritum - výkladová řada. ISBN 978-80-7357-331-7.
- 9) KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan, *Zákon o obcích: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015. xxi, 319 stran. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-758-4.
- 10) KRAMÁŘ, Květoslav. *Kontrola ve veřejné správě. Díl I*. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2005. 67 s., 3 s. příl.
- 11) MARKOVÁ, Hana a BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C.H. Beck, 2007., Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8.
- 12) MARKOVÁ, Hana. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008. ISBN 978-80-87146-08-8.
- 13) MARKOVÁ, Hana. *Rozpočtové právo*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2001. Beckova skripta. ISBN 80-7179-633-6.

- 14) MATES, Pavel. *Kontrola ve veřejné správě a kontrola veřejné správy*. In: *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, ISBN 978-80-7380-304-9.
- 15) MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. I.díl*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Edice učebnic; 354. ISBN 80-210-3578-1.
- 16) MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. II.díl*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Edice učebnic; 355. ISBN 80-210-3579-X.
- 17) MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana a RADVAN, Michal. *Základy finančního práva*. 4. vyd. Praha: Armex, 2010. Skripta pro střední a vyšší odborné školy. ISBN 978-80-86795-91-1.
- 18) NEMEC, Juraj et al. *Kontrola ve veřejné správě*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-558-8.
- 19) PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy*. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008. Edice učebnic č. 414. ISBN 978-80-210-4511-8.
- 20) PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územních samosprávných celků*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně = Acta Universitatis Brunensis. Iuridica; 219. Řada teoretická. ISBN 80-210-1997-2.
- 21) PAZDERSKÁ, Ivana. *Finanční právo*. Kunovice: Evropský polytechnický institut, 2005. ISBN 80-7314-057-8.
- 22) PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-614-1.
- 23) PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2004. ISBN 80-7261-086-4.
- 24) PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav a JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-351-5.
- 25) PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualizované vyd. (v nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.

- 26) SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.
- 27) TOMÁŠKOVÁ, Eva a PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Veřejné finance - ekonomické souvislosti*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2015. Učebnice Právnické fakulty MU; sv. č. 518. ISBN 978-80-210-7749-2.
- 28) ZATLOUKAL, Tomáš a KRUPIČKOVÁ, Lenka. *Daňová kontrola v širších souvislostech*. 2., přepracované vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011., Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-366-0.

### Internetové zdroje

- 1) POSPÍŠIL, Petr a kol. Proces provádění veřejnosprávních kontrol v podmínkách ÚSC1 - II. část. *Účetní kavárna* [online]. Publikováno 5.4.2011 [cit. 2014-6-18]. Dostupné z: <http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d33606v43055-proces-provadeni-verejnospravnich-kontrol-v-podminkach-usc1-ii/>
- 2) POSPÍŠIL, Petr a kol. Proces provádění veřejnosprávních kontrol v podmínkách ÚSC1 - I. část. *Účetní kavárna* [online]. Publikováno 5.4.2011 [cit. 2014-6-18]. Dostupné z: <http://www.ucetnikavarna.cz/archiv/dokument/doc-d33218v42659-proces-provadeni-verejnospravnich-kontrol-v-podminkach-usc1-i/>
- 3) PROKŮPKOVÁ, Danuše. Finanční kontrola ve veřejné správě. *Deník veřejné správy* [online]. Publikováno 18.4.2003 [cit. 2014-6-20]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=5423785>
- 4) [http://www.praha.eu/jnp/cz/o\\_meste/magistrat/tiskovy\\_servis/rozhovory\\_a\\_c\\_lanky\\_clenu\\_rhmp/rhmp/namestkyne\\_eva\\_kislingerova/prazske\\_rozpocetove\\_provizorium.html](http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/tiskovy_servis/rozhovory_a_c_lanky_clenu_rhmp/rhmp/namestkyne_eva_kislingerova/prazske_rozpocetove_provizorium.html)
- 5) <http://www.rozpocetobce.cz/seznam-obci>
- 6) <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=5423785>
- 7) [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz)
- 8) [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)
- 9) [www.psp.cz](http://www.psp.cz)

10) [www.beck-online.cz](http://www.beck-online.cz)

11) [www.smscr.cz](http://www.smscr.cz)

### **Právní předpisy**

- 1) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- 2) Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- 3) Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- 4) Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- 5) Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
- 6) Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů
- 7) Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)
- 8) Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů
- 9) Vyhláška č. 416/2004 Sb., prováděcí vyhláška k zákonu o finanční kontrole
- 10) Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů
- 11) Zákon č. 234/2000 Sb., o rozpočtovém výnosu některých daní územních samosprávných celků a některých státních fondů, ve znění pozdějších předpisů
- 12) vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů Ministerstva financí
- 13) Zákon 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

### **Judikatura**

- 1) Nejvyšší soud 28 Cdo 3950/2010



## 17. Přílohy

### Příloha 1 - Otázky položené všem dotazovaným starostům

- 1) Sestavujete svůj rozpočet včas nebo užíváte provizoria?
- 2) Co si o provizoriu myslíte? Jaké spatřujete v provizoriu výhody a nevýhody?
- 3) Myslíte si, že se častěji setkáme se schodkovým rozpočtem v případě použití provizoria?
- 4) Faktický průběh sestavování rozpočtu - projednávání - schvalování - publikace?
- 5) Koho pověřujete kontrolou hospodaření?
- 6) Znáte dělbu na kontrolu vnější a vnitřní?
- 7) Umožňujete občanům nahlížet do účetnictví? Mají občané zájem o dění v obci?
- 8) Při závěru o kontrole hospodaření řešíte vzniklé nedostatky?
- 9) Zadáváte přezku hospodaření auditorovi, nebo jej necháte dělat krajským úřadem?
- 10) Jaké spatřujete výhody vámi zvoleného postupu?
- 11) Byla vám někdy udělena sankce?
- 12) Oznamujete odstranění zjištěných nedostatků orgánu, který kontrolu provedl, či dokonce vyžaduje orgán prokázání napravení stavu?
- 13) Jaký je postup při tomto přezkumu vás jako kontrolovaného a kontrolujícího?
- 14) Co vše v obci kontrolujete dle zákona o finanční kontrole?
- 15) Kdo tuto kontrolu provádí? Jak probíhá?
- 16) Jaké jsou výsledky těchto kontrol? Nápravná opatření? Jak probíhá zasílání zpráv o kontrole kraji či ministerstvu?

## **Příloha 2 - novela ústavního zákona**

### **ÚSTAVNÍ ZÁKON**

ze dne ..... 2013,

kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,  
ve znění pozdějších ústavních zákonů

Parlament se usnesl na tomto ústavním zákoně České republiky:

#### **Čl. I**

V čl. 97 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, odstavec 1 zní:

- „(1) Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán, který kontroluje
- a) hospodaření s majetkem státu a s prostředky poskytnutými státu ze zahraničí,
  - b) příjmy a výdaje státního rozpočtu, státní závěrečný účet a příjmy a výdaje státních fondů,
  - c) hospodaření s majetkem územních samosprávných celků a příjmy a výdaje jejich rozpočtů, a to z hlediska souladu se zákony,
  - d) hospodaření s majetkem veřejných institucí, o nichž tak stanoví zákon, a to v zákonem stanoveném rozsahu,
  - e) hospodaření s majetkem právnických osob, v nichž má Česká republika nebo územní samosprávný celek majetkovou účast, o nichž tak stanoví zákon.“

#### **Čl. II**

##### **Účinnost**

Tento ústavní zákon nabývá účinnosti prvním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Dostupné z [www.psp.cz](http://www.psp.cz) - Sněmovní tisk

## **Příloha 3 - novela zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu**

Vládní návrh

### **ZÁKON**

ze dne ..... 2015,

kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu,  
ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

### **ČÁST PRVNÍ**

#### **Změna zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu**

#### **Čl. I**

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění zákona č. 331/1993 Sb., zákona č. 117/1994 Sb., zákona č. 224/1994 Sb., zákona č. 58/1995 Sb., zákona č. 236/1995 Sb., nálezů Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 296/1995 Sb., zákona č. 148/1998 Sb., zákona č. 132/2000 Sb., zákona č. 220/2000 Sb., zákona č. 442/2000 Sb., zákona č. 239/2001 Sb., zákona č. 127/2002 Sb., zákona č. 282/2002 Sb., zákona č. 179/2005 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 23/2006 Sb., zákona č. 342/2006 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 465/2011 Sb., zákona č. 239/2012 Sb., zákona č. 255/2012 Sb. a zákona č. 78/2015 Sb., se mění takto:

1. V § 3 odstavec 1 zní:

„(1) Úřad kontroluje hospodaření s

- a) veřejnými prostředky a s prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů a
- b) majetkem právnických osob s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku.“

2. Za § 3 se vkládá nový § 3a, který zní:

„§ 3a

(1) Veřejnými prostředky se pro účely tohoto zákona rozumí

- a) majetek státu nebo územního samosprávného celku, jakož i majetek jiné právnické osoby, jde-li o
  - 1. státní podnik, státní fond, státní příspěvkovou organizaci nebo jinou státní organizaci,
  - 2. zdravotní pojišťovnu,
  - 3. veřejnou výzkumnou instituci,

4. dobrovolný svazek obcí,
  5. příspěvkovou organizaci zřízenou územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obcí,
  6. regionální radu regionu soudržnosti,
  7. Českou televizi,
  8. Český rozhlas,
  9. veřejnou vysokou školu,
  10. školskou právnickou osobu zřízenou státem, územním samosprávným celkem nebo dobrovolným svazkem obcí,
  11. Českou národní banku,
- b) prostředky Evropské unie nebo jiné prostředky ze zahraničí poskytnuté státu na základě mezinárodní smlouvy.

(2) Prostředky poskytnutými z veřejných rozpočtů se pro účely tohoto zákona rozumí prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu, ze státních finančních aktiv, ze státního fondu, z rozpočtu územního samosprávného celku nebo regionální rady regionu soudržnosti.

(3) Právnickou osobou s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku se pro účely tohoto zákona rozumí právnická osoba, ve které má stát, popřípadě osoba uvedená v § 3a odst. 1 písm. a), nebo územní samosprávný celek více než 50% majetkovou účast; má-li v právnické osobě majetkovou účast zároveň stát, osoba uvedená v § 3a odst. 1 písm. a) nebo územní samosprávný celek, jejich podíly se pro účely určení uvedené hranice sčítají.“.

3. V § 4 se na konci textu odstavce 1 doplňují slova,,; při kontrole územního samosprávného celku, jde-li o výkon jeho samostatné působnosti, a dobrovolného svazku obce prověřuje Úřad kontrolované činnosti v rozsahu povinností uložených územnímu samosprávnému celku zákony upravujícími způsob nakládání s jejich majetkem<sup>10)</sup> a způsob hospodaření s jejich finančními prostředky<sup>11)</sup>“.

Poznámky pod čarou č. 10 a 11 znějí:

„<sup>10)</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>11)</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.“.

4. V § 4 se na konci odstavce 1 doplňuje věta „Při kontrole hospodaření právnických osob uvedených v § 3a odst. 1 písm. a) bodech 2, 3, 5 až 10 a

kontrole právnických osob s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku Úřad prověřuje soulad jejich hospodaření s právními předpisy.“.

5. V § 27 odst. 1 se slova „pěti pracovních“ nahrazují slovem „patnácti“.
6. V § 30 se na konci odstavce 1 doplňuje věta „Schválený kontrolní závěr zasílá prezident Úřadu také územnímu samosprávnému celku, je-li kontrolovanou osobou; územnímu samosprávnému celku zasílá rovněž schválený kontrolní závěr, je-li kontrolovanou osobou územním samosprávným celkem zřízená nebo založená právnická osoba nebo právnická osoba s majetkovou účastí tohoto územního samosprávného celku.“.

## Čl. II

### Přechodná ustanovení

1. Kontrolní akce zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 166/1993 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.
2. Kontrolní akce týkající se územního samosprávného celku nebo právnické osoby s jeho majetkovou účastí v rozsahu podle zákona č. 166/1993 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, lze zahrnout do plánu kontrolní činnosti nejdříve na kalendářní rok
  - a) 2017, jde-li o kraje, města, v nichž je sídlo kraje, o městské části hlavního města Prahy, městské obvody nebo městské části statutárních měst anebo o obce s počtem obyvatel převyšujícím 75 000,
  - b) 2018, jde-li o obce s počtem obyvatel převyšujícím 50 000,
  - c) 2019, jde-li o obce s počtem obyvatel převyšujícím 25 000,
  - d) 2020, jde-li o obce s počtem obyvatel převyšujícím 10 000,
  - e) 2021, jde-li o ostatní obce.
3. Při určení počtu obyvatel obce se vychází z údajů uvedených v bilanci obyvatel České republiky zpracované Českým statistickým úřadem, a to ze stavu  
k 1. lednu kalendářního roku, který bezprostředně předchází kalendářnímu roku, v němž se příslušný plán kontrolní činnosti schvaluje.
4. Do doby uvedené v bodě 2 se kontrolní akce týkající se kontroly územního samosprávného celku nebo právnické osoby s jeho majetkovou účastí provádí v rozsahu podle zákona č. 166/1993 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

## ČÁST DRUHÁ

### Změna obecního zřízení

#### Čl. III

V § 43 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňuje se odstavcem 2, který zní:

„(2) Schválený kontrolní závěr z kontroly provedené Nejvyšším kontrolním úřadem u obce, jí zřízené nebo založené právnické osoby nebo u právnické osoby, ve které má majetkovou účast, projedná zastupitelstvo obce bez zbytečného odkladu a zaujme k němu stanovisko.“.

### ČÁST TŘETÍ Změna krajského zřízení Čl. IV

V § 20 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), se doplňuje odstavec 4, který zní:

„(4) Schválený kontrolní závěr z kontroly provedené Nejvyšším kontrolním úřadem u kraje, jím zřízené nebo založené právnické osoby nebo u právnické osoby, ve které má majetkovou účast, projedná zastupitelstvo kraje bez zbytečného odkladu a zaujme k němu stanovisko.“.

### ČÁST ČTVRTÁ Změna zákona o hlavním městě Praze Čl. V

V § 39 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňuje se odstavec 2, který zní:

„(2) Schválený kontrolní závěr z kontroly provedené Nejvyšším kontrolním úřadem u hlavního města Prahy nebo u městské části nebo u hlavním městem Praha nebo městskou částí zřízené nebo založené právnické osoby nebo u právnické osoby, ve které má hlavní město Praha nebo městská část majetkovou účast, projedná zastupitelstvo hlavního města Prahy nebo městské části bez zbytečného odkladu a zaujme k němu stanovisko.“.

### ČÁST PÁTÁ ÚČINNOST Čl. VI

Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Dostupné z [www.psp.cz](http://www.psp.cz) sněmovní tisk