

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická
Katedra veřejné správy

Bakalářská práce
Hospodaření územně samosprávných celků

Předkládá: Lukáš Jaroš

Vedoucí práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
Fakulta právnická
Akademický rok: 2016/2017

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Lukáš JAROŠ**
Osobní číslo: **R14B0037P**
Studijní program: **B6804 Právní specializace**
Studijní obor: **Veřejná správa**
Název tématu: **Hospodaření územně samosprávných celků**
Zadávající katedra: **Katedra veřejné správy**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod
2. Objasnění postavení územně samosprávných celků ve veřejné správě
3. Tvorba rozpočtů územně samosprávných celků
4. Příjmy a výdaje územně samosprávných celků
5. Kontrola hospodaření územně samosprávných celků

Rozsah grafických prací:

Rozsah kvalifikační práce: **cca 40 stran**

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:

viz zvláštní seznam

Vedoucí bakalářské práce:

JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Katedra veřejné správy

Datum zadání bakalářské práce:

8. ledna 2016

Termín odevzdání bakalářské práce:

31. března 2017



Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



JUDr. T.
vedoucí

V Plzni dne 8. října 2016

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma "Hospodaření územně samosprávných celků" zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

Plzeň, březen 2017

Poděkování

Rád bych touto cestou vyjádřil poděkování JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za čas při vedení mé bakalářské práce a rady jím poskytnuté.

Plzeň, březen 2017

Obsah

1 ÚVOD	8
2 OBJASNĚNÍ POSTAVENÍ ÚZEMNÍCH CELKŮ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	10
2.1 VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY DO ROKU 1990	10
2.2 PRÁVNÍ POSTAVENÍ ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ PO ROCE 1990	13
2.2.1 <i>Přechod věcí z majetku státu do vlastnictví obcí (krajů)</i>	15
2.3 ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÉ CELKY	17
2.3.1 <i>Obce</i>	18
2.3.2 <i>Kraje</i>	18
3 ROZPOČTY ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	20
3.1 FINANČNÍ SYSTÉM ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	20
3.2 ÚZEMNÍ ROZPOČET	22
3.2.1 <i>Rozpočtové funkce</i>	24
3.2.2 <i>Rozpočtové zásady</i>	24
3.2.3 <i>Rozpočtový proces</i>	27
3.2.4 <i>Rozpočtové provizorium</i>	28
3.2.5 <i>Změny rozpočtu</i>	28
3.2.6 <i>Závěrečný účet</i>	29
3.3 MIMOROZPOČTOVÉ FONDY	30
4 PŘÍJMY A VÝDAJE OBCÍ A KRAJŮ	31
4.1 PŘÍJMY OBCÍ A KRAJŮ	31
4.1.1 <i>Vlastní nenávratné daňové příjmy územních rozpočtů - daně svěřené a sdílené</i>	32
4.1.2 <i>Vlastní nenávratné daňové příjmy územních rozpočtů – místní poplatky</i>	34
4.1.3 <i>Vlastní nenávratné daňové příjmy územních rozpočtů – správní poplatky</i>	36
4.1.4 <i>Vlastní nenávratné nedaňové příjmy územních rozpočtů – příjmy z vlastního podnikání</i>	36
4.1.5 <i>Vlastní nenávratné nedaňové příjmy územních rozpočtů – uživatelské poplatky</i>	37
4.1.6 <i>Vlastní nenávratné nedaňové příjmy územních rozpočtů – příjmy z mimorozpočtových fondů</i>	38
4.1.7 <i>Vlastní nenávratné nedaňové příjmy územních rozpočtů – pokuty</i>	38
4.1.8 <i>Vlastní nenávratné nedaňové příjmy územních rozpočtů – dary</i>	38
4.1.9 <i>Nenávratné příjmy – dotace</i>	39
4.1.10 <i>Návratné příjmy územních rozpočtů</i>	39
4.2 VÝDAJE OBCÍ A KRAJŮ	40
4.3 VÝVOJ FINANCOVÁNÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	41
4.3.1 <i>Příjmy a výdaje obcí k 30. 11. 2016</i>	41
4.3.2 <i>Příjmy a výdaje krajů k 30. 11. 2016</i>	42

4.3.3	Vývoj celkového dluhu obcí k 31. 12. 2015	42
4.3.4	Vývoj celkového dluhu krajů k 31. 12. 2015.....	43
5	KONTROLA, PŘEZKUM A AUDIT HOSPODAŘENÍ ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	44
5.1	KONTROLA HOSPODAŘENÍ OBCÍ (KRAJŮ)	44
5.2	OBEČNĚ O PŘEZKUMU HOSPODAŘENÍ OBCÍ (KRAJŮ)	45
5.2.1	<i>Předmět přezkoumání hospodaření obcí (krajů) a jeho hlediska.....</i>	<i>46</i>
5.2.2	<i>Zabezpečení přezkoumání</i>	<i>46</i>
5.2.3	<i>Práva a povinnosti kontrolorů.....</i>	<i>47</i>
5.2.4	<i>Práva a povinnosti obcí (krajů)</i>	<i>47</i>
5.2.5	<i>Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření.....</i>	<i>48</i>
5.2.6	<i>Správní delikty.....</i>	<i>49</i>
5.3	AUDIT HOSPODAŘENÍ OBCÍ KRAJŮ.....	49
6	ZÁVĚR.....	50
7	SUMMARY	52
8	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ	53
8.1	ODBORNÉ PUBLIKACE	53
8.2	PRÁVNÍ PŘEDPISY	54
8.2.1	<i>Ústavní zákony</i>	<i>54</i>
8.2.2	<i>Zákony</i>	<i>54</i>
8.2.3	<i>Ostatní předpisy</i>	<i>56</i>
8.3	INTERNETOVÉ ZDROJE.....	56
9	PŘÍLOHY	57

1 ÚVOD

Každý z nás má bydliště v nějakém územním samosprávném celku. Předně v základním a následně vyšším. Většina z nás je svéprávná osoba, a po dosažení věku 18 let se nám otevírá možnost aktivně se podílet na správě věcí veřejných na daném území. V rámci opětovného demokratického uspořádání právního státu můžeme pomáhat utvářet prostředí územního celku na základě místních tradic, hodnot a potřeb bez většího zásahu vládní úrovně. Pro zabezpečování veřejných statků je důležitá efektivní hospodárnost s finančními prostředky územních celků opíraná o dostačující právní normy.

S pracovním vytížením, osobními zájmy nebo snad s nízkou důvěrou v politickou scénu bývá zájem občanů o spravování vlastních záležitostí malý k poměru možností, který jim náš právní řád nabízí. V souvislosti bych zmínil právo zúčastňovat se veřejného zasedání zastupitelstva územního samosprávného celku a podávat podněty k projednání, vyjadřovat se k návrhu územního rozpočtu, hlasovat v územním referendu, aj. Z vlastního pozorování účasti občanů na tvorbě územní samosprávy, se méně podílejí občané ve věku kolem 20 let, kteří mají svoje osobní zájmy a politická scéna netvoří téma jejich zájmu a občané pokročilého věku, kteří na politické scéně zažili dva rozdílné režimy a po politickém vývoji v posledních letech nemají chuť se angažovat. Naopak aktivně se podílejí občané středního věku, pro které není politika cizí slovo, a mají zkušenosti, které mohou předat ostatním.

Ve výše uvedených odstavcích zmiňuji poslání územních samosprávných celků a zároveň kontraproduktivitu ze strany občanů. Téma, které jsem si pro svou bakalářskou práci vybral je hospodaření oněch celků. Autonomie hospodaření je jeden ze základních kamenů reálného fungování územní samosprávy, a aby bylo vykonáváno efektivně, je zapotřebí zapojení všech článků (orgány územní samosprávy, dostačující právní předpisy, ale i podněty občanů). Téma této práce jsem si vybral z důvodu mého osobního zájmu o finanční hospodaření územních samosprávných celků a jejich co možná nejefektivnějšího hospodaření aby oslovily co největší okruh občanů.

Zmínil jsem opětovný přechod k demokratickému zřízení. Mnozí z těch co se nijak zvlášť nepodílejí na samosprávě, si pravděpodobně neuvědomují nebo

nemají ekonomické znalosti o tom, jak fungovalo centralistické řízení státu před listopadem 1989, kdy občané neměli možnost ovlivňovat tok finančních prostředků pro zabezpečení veřejných statků.

Z historického hlediska bych chtěl, popsat vývoj výše zmíněného ekonomického předpokladu pro reálné fungování územní samosprávy až do dnešní podoby právního postavení územně samosprávných celků a příslušných právních předpisů a následně dokázat kvalitní právní úpravu zakotvující hospodaření územně samosprávných celků. Předpokládám, že s ohledem na listopad 1989 bude nejvíce právních předpisů ohledně této problematiky využito z 90. let, kdy se znovu utvářela územní samospráva. Za cíl této práce si tedy pokládám dokázat nebo vyvrátit, že po více jak 25 letech od událostí které proběhly v listopadu 1989, mají územně samosprávné celky kvalitní právní rámec pro ekonomickou samostatnost a finanční transparentnost.

Vývoj ekonomického předpokladu pro fungování územní samosprávy popíši v následující kapitole, kterou rozdělím na subkapitoly zaměřující se na vývoj do roku 1989 a po roce 1989. V kapitole třetí se zaměřím na finanční systém územně samosprávných celků a to zejména na územní rozpočet, který je hlavním nástrojem finančního hospodaření. Hlavní pozornost ale zaměřím na kapitolu příjmů a výdajů územně samosprávných celků kde popíši jejich jednotlivé složky utvářející rámec územního rozpočtu a jejich aktuální vývoj finančního hospodaření za pomoci dat získaných z internetového portálu Ministerstva Financí České Republiky. Předposlední výkladovou kapitolu věnuji kontrole hospodaření územně samosprávných celků a hospodářské transparentnosti vůči občanovi.

Literární publikace potřebné k sepsání této práce jsem si vypůjčil ze Studijní a vědecké knihovny Plzeňského kraje. Právní normy jsem získal prostřednictvím internetové sbírky zákonů beck-online. Mnohé odborné publikace vycházely v aktualizovaném vydání, proto jsem se rozhodl, byl-li titul a autor stejný, považovat je za jeden a ten samý titul.

Konečné vyhodnocení poznatků získaných studiem materiálů při psaní této bakalářské práce provedu v závěrečné kapitole a dokážu nebo vyvrátím cíl, který jsem si při psaní vytyčil.

2 OBJASNĚNÍ POSTAVENÍ ÚZEMNÍCH CELKŮ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Účelem této kapitoly bude, podívat se na právní postavení územně samosprávných celků v naší veřejné správě. I přesto, že je práce orientovaná na jejich hospodaření, nebude od věci, abychom si na úvod řekli, jak si tyto územní celky stojí v platném českém právním řádu a jaká byla jejich cesta k tomuto postavení. Materiály jsem si vypůjčil ve Studijní a vědecké knihovně Plzeňského kraje.

V učebnicích, přednáškových výkladech i v různých příručkách se veřejná správa často pro pochopení její organizace (horizontální i vertikální) zobrazuje jako organizační diagram¹ (příloha č. 1), kde je vyobrazena dvojkolejnost veřejné správy (státní správa a samospráva). Cesta k tomuto uspořádání nebyla krátká a veřejná správa si s ohledem na vývoj a formování našeho státu prošla řadou reforem a transformací. Krátký exkurz do vývoje právní úpravy samosprávy popíši v následující subkapitole. Jsem si vědom, že se tato práce nezabývá vývojem územní samosprávy a tak se zaměřím na vývoj *ekonomického základu samosprávy*² do roku 1990. Opětovnému utváření samosprávy a ekonomickému základu obcí (krajů) od roku 1990 se bude věnovat druhá část této kapitoly, a celkově vytvořím podklad pro další kapitoly zaměřené na samotné pojednání o hospodaření obcí (krajů). Třetí subkapitolu věnuji shrnutí a doplnění charakteristických znaků obcí a krajů.

2.1 Vývoj právní úpravy územní samosprávy do roku 1990

Prvním zárodkem územní samosprávy byly katastrální obce, které vznikaly za Josefa II. na základě patentu ze dne 20. 4. 1785. Jednalo se o soupisy domů a pozemků, kde si občané volili své rychtáře, konšelé a obecní výbory. Tyto orgány měly na starost rozpis daní, spravovat obecní záležitosti a to např.

¹ HORZINKOVÁ, Eva; Vladimír NOVOTNÝ. Základy organizace veřejné správy v ČR. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 248 s. ISBN 978-80-7380-459-6.

² PRŮCHA, Petr. Místní správa. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5590-2. Str. 58.

udržovat nemovitosti obce a cesty, vydržovat faráře, obecního pastevce. Jejich existence zanikla po smrti Josefa II.³

Vydáním obecního občanského zákoníku roku 1811, byly konstituovány kategorie „*obecní statek*“ a „*obecní jmění*“ v § 288, *věci, které podle zemského zřízení slouží k potřebě každého člena obce, tvoří obecní statek; ty však, ze kterých jsou příjmy určeny ku hrazení obecních výdajů, obecní jmění.*⁴ Uvedeným právním předpisem byla obec pojata jako subjekt práva (srov. např. §27 a §337). Vlastního právního zakotvení se ale dočkala až s vydáním prozatímního obecního zřízení dne 17. 3. 1849 č. 170 ř. z.⁵ Tento zákon byl prvním obecním zřízením. „*V čele jeho uvozovacího patentu se objevila pověstná zásada „Základem svobodného státu je svobodná obec“.* Členění působnosti místních obcí na tzv. přirozenou a přenesenou položilo základ dělení působnosti i pro následující právní úpravy.“⁶ Přirozená působnost obsahovala „*vše, co se vztahuje bezprostředně k prospěchu obce samé a co se v mezích jejích provést dá. Omezení zákonem jest jen s ohledem na obecní blaho.*“ Přenesené působnosti náleželo „*obstarávání takových záležitostí, které byly svěřeny obci delegací.*“⁷ „*V daném kontextu sluší připomenout zejména ustanovení §28 zákona č. 17/1864 sb., z. č., §27 zákona č. 4/1864 sb. z. m. §27 zákona č. 17/1863 sb. z. s., kterážto ustanovení mimo jiné obsahovala text, že obci v samostatné působnosti přísluší „spravovati dle vůle jmění své a záležitosti své ke svazku obecnímu vtahující“.*“⁸

Hospodaření územně samosprávných celků po vzniku samostatného Československa popisuje ve své knize Petr Havlan *Majetek obcí a krajů*, která se mi stala hlavním zdrojem pro toto období.

Roku 1919 Národní shromáždění přijalo zákon č. 421 Sb., kterým prohlašoval v § 1 *nemovitosti, které byly obecním statkem podle ustanovení obecních zřízení za kmenové obecní jmění.* Právní úprava obecního majetku za první republiky v českých zemích rozuměla pod pojmem „*obecní jmění*“ veškerý

³ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. Základy organizace veřejné správy v ČR. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 248 s. ISBN 978-80-7380-459-6. Str. 111.

⁴ Císařský patent č. 946/1811 Sb. z. s. Obecný zákoník občanský.

⁵ HAVLAN, Petr a kol. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-708-9. Str. 13.

⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 599. Str. 86.

⁷ Císařský patent č. 170/1849 ř. z., Prozatímní zákon obecní. § 3.

⁸ HAVLAN, Petr a kol. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-708-9. Str. 13.

movitý, nemovitý majetek ve vlastnictví obce i veškerá majetková práva obce. Dle § 67 obecního zřízení se jednalo o tzv. „spravedlnosti“ kam patřily např. mýta, tržní výsady apod. Za kmenové jmění dle § 1 zmíněného zákona se považoval ten majetek dané obce, který byl považován za základ obecních příjmů stálých. Petr Havlan zde popisuje tehdy tradiční rozdělení jmění ve třech skupinách. Prvním je *správní jmění*, které sloužilo ke správním účelům (úřední budovy), druhým je *finanční jmění* které se vyjadřovalo jako výnos sloužící veřejným účelům (např. cenné papíry), a v poslední řadě se jedná o *veřejný statek*, který lze rozdělit na užší věci, které slouží k veřejnému užívání ve vlastnictví obce (silnice, veřejné prostranství) a širší, kdy byl veřejný statek ve vlastnictví veřejné územní korporace nebo soukromé osoby (srov. např. Vážný 8687). V průběhu období první republiky si hospodářství územní samosprávy prošlo čtyřmi novelami (a to první učiněná zákonem č. 329/1921 Sb., druhou zákonem č. 77/1927 Sb., třetí zákon č. 169/1930 Sb. a poslední čtvrtou zákon č. 69/1935 Sb.), které zejména zrušily a nahradily kapitolu „o hospodářství obecním a o rozvrhování platů a dávek na obec“.⁹

„Ostatně, co je zde řečeno o obecním jmění, platí v zásadě také o jmění dalších stupňů tehdejší územní samosprávy“¹⁰

Po převzetí moci Komunistické strany v Československu v únoru roku 1948 bylo jasné, že se organizace veřejné správy bude odvíjet od sovětské ideje socialistického státního zřízení. Ústava ze dne 9. května 1948, ještě definovala v §149 odst. 2 „části národního majetku, které slouží veskrze nebo převážně obyvatelstvu některého správního celku mohou být v rukou svazků lidové správy“ a jasně je označovala za „komunální vlastnictví“. Tato ústavní úprava však zanikla k 1. lednu 1950, nabytím účinnosti zákon č. 279/1949 Sb. o finančním hospodaření národních výborů, kdy došlo k zestátnění majetku samosprávy, napojením rozpočtů národních výborů na státní rozpočet¹¹ (např. § 1, 2 a 7, kdy poslední zmiňovaný § nese příhodný název „Včleňování rozpočtů národních výborů do rozpočtu státního“). A např. § 30 téhož zákona, který zrušil fondy a kmenové jmění, odst. 1 zrušil fondy, jimiž národní výbory spravovali národní majetek. Prostředky z těchto fondů se staly rozpočtním příjmem národního

⁹ Ibidem. Str. 13-14.

¹⁰ Ibidem. Str. 14.

¹¹ HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 599. Str. 88

výboru, odst. 2 „*Dosavadní kmenové jmění obecní pozbývá této povahy*“ a stal se taktéž příjmem rozpočtu národního výboru. S ohledem na výše zmíněné napojení rozpočtů národních výborů na státní rozpočet, můžeme definovat 1. leden 1950 za zánik samosprávy v Československé republice na příštích 40 let.

2.2 Právní postavení územně samosprávných celků po roce 1990

Ve druhé části této kapitoly, jak jsem uvedl na začátku, se zaměřím na vývoj právního postavení územně samosprávných celků po roce 1990 opět s ohledem na jejich ekonomickou samostatnost jakožto předpoklad reálnosti fungování samosprávy. V předchozí podkapitole jsem zmiňoval 1. leden 1950 za zánik samosprávy, jakožto demokratického nástroje spravování záležitostí v jednotlivých obvodech svými občany a na vlastní „účet“. Listopad 1989 byl pro nás milníkem pro přechod od totalitního státu podřízenému sovětské moci k demokratickému státu, který tu byl před druhou světovou válkou jak v rámci civilním tak i správním.

Zásadní počínání k znovu utvoření územní samosprávy charakteristické pro demokratické státy západní Evropy po listopadu 1989 bylo vytvoření právního prostoru pro postupné utváření rámce územní samosprávy. Toto umožnily dva ústavní zákony přijaté v průběhu roku 1990, které měnily dosavadní ústavu z roku 1960. Prvním byl ústavní zákon č. 100/1990 Sb., který článkem 7. odst. 1 a 2 zakotvil „*rovnocennou ústavní ochranu vlastnického i jiného majetkového práva občanů, právnických osob a státu.*“ Druhým, dalo by se říci, že základním kamenem byl ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kdy článkem 86 odst. 1 znovu zakotvil územní samosprávu a odst. 2 definoval že „*obec je samosprávným společenstvím občanů. Je právnickou osobou; má vlastní majetek, s nímž samostatně hospodaří.*“ Tyto dva ústavní zákony umožnily výše zmiňovaný právní prostor pro další legislativní snažení na obecní úrovni, protože jiné územní celky zatím nebyly ustanoveny ale „*Z nového znění čl. 86 odst. 1 Úst 1960 („základem místní samosprávy je obec“)* nepřímou vyplývalo perspektivní vytvoření jiných (ne základních) forem místní samosprávy.“¹² Prvním, takovým to zákonem pro obecní úroveň byl zákon č. 367/1990 Sb., o obcích. Zákonem znění § 4 odst. 1 odkazovalo na znění článku 86 Ústavy, že obec je právnickou osobou a znění odst. 2 zabezpečovalo obci „*vlastní majetek a finanční zdroje; hospodaření*

¹² HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 599. Str. 89

s nimi samostatně za podmínek stanovených zvláštním zákonem“. Majetkem obce byly věci a majetková práva stanovená zvláštním zákonem (§ 18 odst. 1 věta první), tento zákon také umožnil obcím podnikat. Tehdejší občanský zákoník po novele č. 509/1991 Sb., taktéž definoval v § 18 odst. 2 písm. c *jednotky územní samosprávy jako právnické osoby*.¹³ Zákonem č. 576/1990 Sb., byly vytvořeny pravidla pro tvorbu postavení a funkce státního rozpočtu České republiky, rozpočtů obcí a okresních úřadů. Završením legislativního snažení o vytvoření kvalitní územní samosprávy na municipální úrovni byl zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, který se stal tím zvláštním zákonem ve smyslu § 18 odst. 1 zákona o obcích.

Na regionální úrovni proběhly změny přijetím ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a zákonů č. 129/2000 Sb., o krajích, dále zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů a neméně důležitého zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

K posledním zásadním změnám došlo zákonem č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a zákonem č. 320/2002 Sb. souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Jak již napovídá znění druhého jmenovaného zákona, k těmto změnám došlo v důsledku ukončení činnosti okresních úřadů.

V rámci právního pojednání o hospodaření místní samosprávy je záhodno připomenout i Evropskou chartu místní samosprávy¹⁴, která 1. září 1999 vstoupila v platnost pro Českou republiku. Tato mezinárodní smlouva představuje základní teze demokratických principů státu na úrovni místní samosprávy, představeny v preambuli: *místní společenství jsou jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického zřízení a právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných je jednou z demokratických zásad*. Ustanovení Charty představuje samotné pojetí a rozsah místní samosprávy, ochrana hranic místních správních jednotek, vnitřní organizace, podmínky výkonu odpovědnosti, správní dozor nad činností místních společenství, finanční zdroje, jejich právo se sdružovat a právní ochranu místní

¹³ HAVLAN, Petr a kol. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-708-9. Str. 15.

¹⁴ Sdělení č. 181/1990 Sb., o přijetí Evropské chrtý místní samosprávy.

samosprávy. Každý stát, který chce ratifikovat tuto mezinárodní smlouvu, se musí zavázat alespoň dvaceti odstavci, z toho alespoň deset musí být z taxativního výčtu článku 12. Charta považuje „*místní samosprávu za právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných*“ (čl. 3 odst. 1). Finanční zdroje místních společenství (čl. 9) jsou základním nástrojem pro plnění jejich základních úkolů¹⁵ „*Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem*“ (§ 2 odst. 2, OZř) a „*Kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů*“ (§ 1 odst. 4). Charta v tomto směru ustanovuje 8 článků, a Česká republika se cítí býti vázána 6 z nich. „*Výhrada souvisí zejména s odlišnou právní úpravou v oblasti finančního práva a s odlišnou koncepcí daňové soustavy a systému přerozdělování vybraných finančních prostředků. V našem právním řádu je systém přerozdělení finančních prostředků předem daný zákonem a místní samospráva nemá možnost ovlivňovat výši daňové sazby. Jiná situace je u tzv. místních poplatků, které vybírají přímo obce. Náš právní řád také nezná institut tzv. místních daní tak, jak je uveden v čl. 9 odst. 3 Charty. Česká republika učinila též výhradu k té části Charty, která se týká ochrany finančně slabších místních společenství.*“¹⁶

2.2.1 Přejed věcí z majetku státu do vlastnictví obcí (krajů)

V předchozí kapitole jsem zmínil zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí jako legislativním završením utváření územní samosprávy. Tento zákon naplňoval ústavní právo hospodaření obcí. Této problematice jsem se rozhodl věnovat vlastní subkapitolu, poněvadž znovu uzákonění ekonomického základu územní samosprávy po 40 letech centralizovaného hospodářství nebylo lehké, jak popíšu níže. Bohužel, ale tato problematika je natolik rozsáhlá že by vydala na celou publikaci, a proto níže uvádím jen zákony o přechodu věcí z majetku státu do majetku obcí (krajů) bez jejich následných novelizací, tzv. pouze *základní* okruh věcí, které přešly do vlastnictví obcí (krajů).

¹⁵ MIKULE, Vladimír, Vladimír SLÁDEČEK, Vladimír VOPÁLKA a Milan BAKEŠ. Veřejná správa a právo: pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám. Praha: C.H. Beck, 1997. Právo a společnost. ISBN 80-7179-191-1. Str. 79-81.

¹⁶ Zdroj: EPRAVO.CZ – Váš průvodce právem – Sběrka zákonů, judikatura, práva web. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>. Datum náhledu 27. 2. 2017.

V rámci majetkovým práv šlo o taková majetková práva, která ke dni voleb do obecních zastupitelstev (23. listopadu 1990) příslušela místním, městským a obvodním národním výborům. Daný zákon kategorizoval okruhy věcí majetku státu, který byl určený k přechodu do vlastnictví obce, a stanovil způsob jejich přechodu. Zákon počítal se dvěma způsoby přechodu, prvně šlo o přechod ze zákona a podruhé o přechod na základě rozhodnutí správního orgánu. Na základě prvního způsobu se majetek, který přecházel na obce, rozdělil na tři podskupiny. První podskupinu tvořily věci, k nimž ke dni voleb do obecních zastupitelstev příslušelo právo hospodaření národním výborům za podmínky, že obce s těmito věcmi ke dni účinnosti zákona o majetku obcí hospodařily. Druhou podskupinu tvořila kategorie historického majetku obcí. Byly to věci, ke kterým obcím náleželo vlastnické právo k datu 31. 12. 1949. Šlo o nezastavěné pozemky, pozemky zastavěné stavbami ve vlastnictví fyzických osob a stavby včetně pozemků tvořící jeden funkční celek. Podmínkou pro přechod věcí jako historického majetku bylo, že věci musely být ve vlastnictví státu a že nepřešli do vlastnictví obcí na základě prvního způsobu. Třetí a poslední podskupinou byly obytné domy, a to včetně pozemků tvořících s nimi jeden funkční celek. Přechod byl uskutečněn na základě územního principu. Zákon o majetku obcí stanovil podmínku, že se jednalo o majetek státu, a právo hospodaření k nim náleželo organizacím, u kterých na okresní úřady a obce přešla funkce zakladatele. Výčet věcí, které přecházely do majetku obcí, doplnil i výčet věcí které byly vyňaty. Tyto věci se řadily do pěti kategorií. První kategorii tvořily pozemky, ke kterým bylo zřízeno právo osobního užívání a pozemky které byly ke stejnému účelu přiděleny. Druhou kategorií tvořily nemovité věci s příslušenstvím, které trvale užívala Komunistická strana a k 1. 6. 1990 jí byly odňaty. Do třetí kategorie patřily věci, které byly v trvalém užívání jiné organizace než státní, pokud se nejednalo o věci historického charakteru. Čtvrtá kategorie tvořila pozemky lesního půdního fondu v národních parcích. A do poslední kategorie spadaly ty věci, ke kterým připadal nárok oprávněnou osobou podle restitučních předpisů.¹⁷

Druhý způsob jaký jsem zmínil, byl přechod věcí na základě rozhodnutí správního orgánu. Tento způsob přicházel v úvahu u těch věcí, které nepřešly do vlastnictví obce na základě některé výše zmiňované skupiny. V první řadě se

¹⁷ PRŮCHA, Petr. Místní správa. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5590-2. Str. 112-115.

jednalo o věci, které mohly být předmětem privatizace a s nimiž obce ke dni nabytí zákona o majetku obcí hospodařily, a věci, ke kterým právo hospodařit náleželo organizacím, pokud na obce a okresní úřady přešla funkce zakladatele. V druhé řadě šlo o věci, které na základě rozhodnutí byly kulturní památky, muzea, galerie a sbírkové fondy.¹⁸

V rámci krajů, byl přechod věcí uskutečněn na základě zákona č. 157/2000 Sb. Věci se týkaly tří okruhů uvedených v § 1 tohoto zákona. První okruh tvořily věci, se kterými ke dni nabytí účinnosti rozhodnutí správního úřadu byly oprávněny hospodařit státní příspěvkové organizace a organizační složky státu taxativně uvedeny v příloze 1 zákona. Druhý okruh tvořily práva a závazky, s kterými byly ke dni nabytí účinnosti rozhodnutí správního úřadu oprávněny hospodařit organizační složky státu. A poslední okruh tvořily školy, předškolní a školské zařízení na základě rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy zřízených ke dni 1. 9. 2000.¹⁹

2.3 Územně samosprávné celky

Základním právním předpisem se stala Ústava²⁰, kdy jednak zakotvila samosprávu čl. 8 „*Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků*“ a následně jí věnuje celou hlavu sedmou. Jak již bylo zmíněno výše, Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje které jsou vyššími územními samosprávnými celky (čl. 99). „*Územní samosprávou rozumíme prostorově ohraničený funkční celek, který má právo samostatně hospodařit, nakládat se svým majetkem a samostatně rozhodovat o svých záležitostech.*“²¹ Zasahování státu do činnosti územních samosprávných celků chrání Ústava čl. 101 odst. 4, kdy povoluje takovéto zasahování jen, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen zákonem stanoveným způsobem. Naproti tomu můžou orgány obcí (krajů) podat stížnost k Ústavnímu soudu proti nezákonnému zásahu státu do jejich činnosti (čl. 87 odst. 1, písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1, písm. b)).

¹⁸ Ibidem. Str. 117-118.

¹⁹ Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů. § 1.

²⁰ Ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ PONIKELSKÝ, P. a kol., Organizace regionálního rozvoje, Vysoká škola regionálního rozvoje, Praha 2011, ISBN: 978-80-87174-10-4. Str. 20.

2.3.1 Obce

Obec je základním územním samosprávným celkem, jehož fungování je upraveno zákonem č. 128/2000 Sb., Obecní zřízení. Mezi charakteristické znaky obcí patří: *Vlastní území* (územní základ, čl. 100 odst. 1), kdy území obce tvoří jedno nebo více katastrálních území. Zákon o obcích umožňuje sloučení nebo rozdělení obcí. *Vlastní obyvatelstvo* (personální základ, čl. 100 odst. 1), je tvořen osobami, které mají na území obce trvalé bydliště, nebo jim bylo uděleno čestné občanství obce. *Vlastní majetek* a hospodaří dle rozpočtu (ekonomický základ, čl. 101 odst. 3), obcím byl předán majetek podle výše zmíněného zákona č. 172/1991 Sb. a dále si obce sestavují vlastní rozpočet a hospodaří podle něho. *Právní subjektivita a právo tvorba* (právní základ, čl. 79 odst. 3, čl. 101 odst. 3 a čl. 104 odst. 3), obce jsou veřejnoprávními korporacemi, jsou právníckými osobami, které vystupují v právních vztazích, ze kterých nesou odpovědnost na vlastní jméno a v rámci své samostatné působnosti vydávají obecně závazné vyhlášky a v rámci přenesené působnosti nařízení. *Právo na samosprávu* (čl. 100 odst. 1), které obcím zaručuje Ústava, jde o právo spravovat si své záležitosti samostatně prostřednictvím svých volených orgánů. *Soustava orgánů* zajišťuje chod obce, Ústava zná jenom zastupitelstvo obce (kraje) další orgány upravuje OZř (případně KZř). Zastupitelstvo je nejvyšší rozhodovací orgán.²² Zastupitelstvo obce má povinnost ze zákona vždy zřízovat finanční a kontrolní výbor. Finanční výbor „provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce; plní úkoly, jimiž je pověřilo zastupitelstvo obce.“ Kontrolní výbor „kontroluje plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena; kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory obecním úřadem na úseku samostatné působnosti.“²³

2.3.2 Kraje

Kraje jsou vyššími územními samosprávnými celky, jejichž působnost upravuje zákon č. 129/2000 Sb. Charakteristické znaky mají podobné jako obce. Ovšem oproti obcím mohou zastupitelstva krajů předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně (čl. 41 odst. 2 Úst.). Obce v přenesené působnosti jsou odpovědné podle agend nadřízenému správnímu orgánu. Kraj plní 4 základní

²² Ibidem. Str. 20-21.

²³ Zákon č.128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 119.

funkce: *Integrační a koordinační*, ve vztahu k subjektům na svém území. *Dozorová a poradní* zprostředkovaná pomocí administrativního aparátu, personálního a technického zázemí. *Redistribučně přerozděluje* veřejné finance ve svém správním obvodu. *Reprezentační a zprostředkovatelská* funkce vůči ústředním orgánům státní správy, u kterých hájí zájmy svého území.²⁴ I zastupitelstvo kraje má povinnost vždy zřídit finanční výbor, kontrolní výbor a oproti obcím i výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost. V rámci čerpání datací obcemi z rozpočtů krajů finanční výbor krajů „*provádí kontrolu využití dotací a návratových finančních výpomocí poskytnutých krajem z jeho prostředků obcím.*“

Praha má zvláštní postavení mezi kraji. „*Je to obec se statusem statutárního města, zároveň hlavního města, také kraje a současně i regionu soudružnosti.*“²⁵ Řídí se vlastním zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. A jejichž městské části jako jediné z měst, mají vlastní právní subjektivitu.²⁶

²⁴ PONIKELSKÝ, P. a kol., Organizace regionálního rozvoje, Vysoká škola regionálního rozvoje, Praha 2011, ISBN: 978-80-87174-10-4. Str. 25.

²⁵ Ibidem. Str. 28.

²⁶ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. § 3 odst. 2.

3 ROZPOČTY ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

V této kapitole se budu věnovat finančnímu hospodaření územních samosprávných celků, jehož předmět je upraven zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Zákon upravuje tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů územních samosprávných celků. Dále také příjmy a výdeje rozpočtů, dotace, správní delikty obcí (krajů) aj.

Základ druhé kapitoly bude tvořit rozpočet územních samosprávných celků a jeho tvorba. Systematicky popsán, dle ustanovení zákona. V první části kapitoly představím finanční systém územních samosprávných celků v ČR a jejich principy. Část druhá se bude zabývat rozpočtem (jeho charakteristickými pojetími, funkcemi, zásadami a výše zmíněnou tvorbou). V poslední části kapitoly představím mimorozpočtové fondy. Tématem příjmů a výdajů rozpočtů obcí (krajů) se budu zabývat v kapitole následující.

3.1 Finanční systém územně samosprávných celků

Finanční systém územní samosprávy tvoří rozpočty a mimorozpočtové fondy obcí (krajů). Rozpočty a mimorozpočtové fondy obcí (krajů) jsou součástí rozpočtové soustavy České republiky (příloha č. 2). Sestavování rozpočtů obcí (krajů) je povinné ze zákona, zatímco vytvoření mimorozpočtových fondů náleží do pravomoci orgánů obcí (krajů).²⁷

Pro efektivní hospodaření a dosahování co možná nejlepších výsledků za účelem zabezpečování všestranného rozvoje území a potřeb svých občanů je žádoucí, aby finanční systém obcí (krajů) fungoval na určitých principech.

Prvním a základním principem je *hospodaření obcí (krajů) podle ročního rozpočtu*,²⁸ který soustřeďuje finanční prostředky tvůrců. Při vytváření mimorozpočtových fondů je potřeba dbát na to, aby byly *vytvářeny v omezené míře*, aby nedocházelo k rozdrobení omezených finančních prostředků. *Soudružnost finančního systému územní samosprávy s veřejnými financemi*, jako nástroj jednotné politiky rozvoje území obcí (krajů) a státu. *Autonomie rozhodování orgánů obcí (krajů) při hospodaření podle svého rozpočtu*, ale i

²⁷ PEKOVÁ, Jitka. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vydání, Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4. Str. 196-197.

²⁸ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. § 2 odst. 1.

následná *odpovědnost za důsledky* při neplnění rozpočtu a zároveň určitá *finanční nezávislost* na státu prostřednictvím výlučných daní. Přerozdělování finančních prostředků na *principu solidarity* mezi bohatšími a chudšími obcemi. *Transparentnost finančního systému*, aby byla možná občanská kontrola hospodaření. *Stabilita finančního systému* by měla být zajištěna rozpočtovým výhledem příjmů a výdajů a zároveň i *stabilita právního rámce hospodaření* obcí (krajů), ke kterému by mělo docházet pomocí pevné daňové struktury, kdy změny budou přicházet postupně. *Účinnost finančního systému* efektivním sestavením rozpočtů a rozvázného vytváření mimorozpočtových fondů. *Nízké administrativní náklady finančního systému*, minimalizované náklady výběru a správy příjmů. *Kontrola hospodaření ze strany státu* v rámci zajištění efektivnosti hospodaření a zamezit porušování zákonů.²⁹

Mezi principy byl zmíněn rozpočtový výhled³⁰ jako nástroj pro zajištění stability finančního systému. Střednědobý výhled rozpočtu sloužící pro střednědobé finanční plánování rozvoje hospodářství. Sestavuje se na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet. Pomocí tohoto nástroje obce (kraje) zvažují své možnosti a způsoby jejich financování. Rozpočtový výhled by měl obsahovat souhrnné údaje o příjmech a výdajích, zejména z dlouhodobého hlediska, o finančních zdrojích a potřebách budoucích záměrů.³¹ V případě že obec (kraj) nezpracuje svůj rozpočtový výhled, dopustí se správního deliktu³² ve výši až 1 mil. Kč.

„Hlavními problémy, se kterými se rozpočtový výhled musí vypořádat, jsou schopnosti odhadnout zejména budoucí příjmy a vyjasnit si vztahy k ostatním článkům rozpočtové soustavy. K těmto problémům přistupuje ještě otázka stability a neměnnosti právních vztahů v delším časovém období, což je v našich podmínkách v současné době asi jedním z hlavních problémů.“³³

²⁹ PEKOVÁ, Jitka. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vydání, Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4. Str. 197-198.

³⁰ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. § 3.

³¹ PETEROVÁ, Helena. Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Vydání: 5. aktualizované a rozšířené. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2016. ISBN 978-80-86976-35-8. Str. 10-11.

³² Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. § 22 odst. 1, písm. a).

³³ MARKOVÁ, HANA. Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Praha: IFEC, 2008. 152 s. ISBN 978-80-87146-08-8. Str. 104.

3.2 Územní rozpočet

Nejdůležitější součástí finančního plánu obcí (krajů) je jejich rozpočet, který je součástí rozpočtové soustavy ČR. Územní rozpočet je nejdůležitějším nástrojem pro realizaci jejich činností. Je důležité rozhodnout, které příjmy budou použity k financování kterých potřeb a co nejefektivněji rozhodovat o výši místních poplatků aby jejich nadměrná výše nepůsobila kontraproduktivně a naopak aby prostřednictvím příliš nízkých poplatků neunikali finanční prostředky z rozpočtů. Územní rozpočet je možné charakterizovat čtyřmi způsoby. A to:

Územní rozpočet jako decentralizovaný peněžní fond, s využitím nenávratného, neekvivalentního a nedobrovolného způsobu financování. Jde o statický pohled na rozpočet, který ukazuje, jaký objem finančních prostředků má plynout do rozpočtů v daném období. Pokud je schválen rozpočet v určité výši, nikdy není na příslušném příjmovém a výdajovém účtu tento stav, poněvadž v průběhu rozpočtového období se z přijatých příjmů hradí průběžné výdaje. Ani na konci rozpočtového období není stav účtu takový, jaký byl schválen, neboť finanční prostředky již byly použity k hrazení potřeb. Tok daňových příjmů může během rozpočtového roku kolísat, neboť ho ovlivňuje způsob placení daní (zálohový způsob placení daně, splátkový režim placení daně nebo na základě podání daňového přiznání). Tok výdajů provozních potřeb bývá většinou plynulý (výplaty mezd, uhrazování faktur za energie). Vyrovnávání nesouladu mezi tokem příjmů a výdajů souvisí s pojetím územního rozpočtu jako bilance;

Územní rozpočet jako bilance. Cílem hospodaření obcí (krajů) je mít vyrovnaný rozpočet, kdy se příjmy rovnají výdajům, nebo přebytkový rozpočet, kdy příjmy jsou vyšší než výdaje. Požadavek na dlouhodobý vyrovnaný rozpočet, zamezuje vytváření finančních rezerv, což způsobuje v závěru rozpočtového roku, že obce (kraje) nemají vlastní finanční prostředky na financování svých potřeb na začátku nového rozpočtového období, protože daňové příjmy a dotace z rozpočtové soustavy přicházejí až na začátku rozpočtového období (v průběhu ledna). Pokud obce (kraje) nemají vlastní finanční rezervy z minulých let hospodaření, musí si do té doby půjčit návratné zdroje na krytí finančních potřeb, zpravidla to bývají krátkodobé úvěry (za cenu placeného úroku). Ovšem pokud obce (kraje) mají přebytek hospodaření z minulých let, mohou bilančně vyrovnat rozpočet. Tyto prostředky pak mohou využít, aniž by musely využít krátkodobé

návratné příjmy. Příjmy a výdaje se třídí dle rozpočtové skladby, umožňující třídít rozpočet na rozpočet běžný a kapitálový. *Běžný rozpočet* (příloha č. 3) je bilance běžných příjmů a běžných výdajů, které se většinou pravidelně každoročně opakují. Sestavován by měl být jako vyrovnaný nebo přebytkový. Vyrovnaný je, pokud příjmy jsou rovny výdajům, a přebytkový, jsou-li příjmy větší než výdaje. *Kapitálový rozpočet* (příloha č. 4) bilancuje příjmy, které jsou zpravidla jednorázové, neopakovatelné a které slouží na krytí výdajů na investice, jež se týkají období delšího, než je jeden rozpočtový rok. Jestliže obce (kraje) hospodaří odděleně s běžným a kapitálovým rozpočtem, mohou přebytky z běžného rozpočtu posloužit jako krytí salda schodku kapitálového rozpočtu a naopak schodek běžného rozpočtu může být kryt přebytkem z kapitálového rozpočtu;

*Územní rozpočet je finančním plánem, podle kterého obce (kraje) hospodaří v daném rozpočtovém roce. Základem je schválený roční rozpočet. Během rozpočtového roku, může docházet k odchýlení od plánovaných příjmů a výdajů od skutečných příjmů a výdajů. Proto mohou zastupitelstva obce (kraje), kterým náleží kompetence schvalování rozpočtů, provést úpravy rozpočtu během rozpočtového období. Na základě zkušeností s tokem příjmů a výdajů z minulých let a v aktuálním rozpočtovém období se provede odhad očekávaného plnění rozpočtu do konce rozpočtového roku. Bere se v úvahu i vliv inflace, případné změny daňového určení a vliv uvažovaných změn financování potřeb. Kvalita rozpočtu a jeho splnění závisí na kvalitě odhadu *příjmů rozpočtu* (daňových výnosů, dotací, místních poplatků, správních poplatků aj.), *výdajů rozpočtu* související především se zajišťováním veřejných statků, *výdajů na financování nových potřeb* s ohledem na plánovaný ekonomický a sociální rozvoj území, *vývoj inflace a jejího vlivu na příjmy a výdaje* a *odhad nejistot* rozpočtu během roku ovlivněných mimořádnými situacemi;*

Územní rozpočet jako nástroj prosazování cílů municipální a regionální politiky, je nástrojem sloužící k realizaci ekonomického a sociálního rozvoje území obce (kraje), nástrojem financování volebních programů, nástrojem prosazování zájmů obyvatelstva žijící na daném území. Územní rozpočty a jejich

kvalita plnění ovlivňují ekonomický potenciál daného území a kvalitu výkonu samostatné působnosti, tak i přenesené působnosti.³⁴

3.2.1 Rozpočtové funkce

Každý rozpočet obcí a krajů plní tři zásadní funkce:

„Alokační, která je na úrovni územní samosprávy rozhodující. Prostřednictvím finančních prostředků soustředěných v územním rozpočtu se financují různé potřeby v lokálním nebo v regionálním veřejném sektoru, resp. zabezpečování veřejných statků;“

„Redistribuční, jejichž využití na úrovni územní samosprávy je však omezené, zejména ve vztahu k sociálně slabším občanům, kdy na úrovni územní samosprávy se využívají zpravidla pouze sociální výpomoci. Relativně více se využívá na úrovni vyššího stupně územní samosprávy – prostřednictvím přerozdělování části finančních prostředků z rozpočtu regionu do rozpočtů obcí je možné ovlivňovat rovnoměrný ekonomický a sociální rozvoj v obcích na území regionu;“

„Stabilizační, jejichž využití na úrovni územní samosprávy je rovněž omezené, nicméně ve vyspělých zemích územní samospráva svými aktivitami ovlivňuje růst ekonomického potenciálu daného území, např. budováním technické infrastruktury.“³⁵

3.2.2 Rozpočtové zásady

Rozpočty v platném právním řádu ČR mají v rámci rozpočtového procesu následného plnění rozpočtů mnoho společných znaků. To se týká i kontroly plnění schváleného rozpočtu a případného ukládání sankcí za porušení rozpočtové kázně. Rozpočtové zásady mají představovat souhrn poznatků z minulých let vývoje rozpočtové soustavy. Mezi hlavní zásady se řadí:

³⁴ PEKOVÁ, Jitka. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vydání, Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4. Str. 200-211

³⁵ Ibidem. Str. 201.

Zásada roční platnosti veřejných rozpočtů, kdy se sestavují a přijímají rozpočty vždy na jeden příslušný kalendářní rok. Zákonem o rozpočtových pravidlech je stanoveno, že rozpočtový rok³⁶ je shodný s rokem kalendářním;

Zásada včasnosti veřejných rozpočtů, podle které je potřeba dbát na to, aby rozpočet byl schválen, a stanoveným způsobem publikován před začátkem nového rozpočtového roku. S touto zásadou souvisí i opatření pro případy, kdy by rozpočet nebyl včas schválen, a hospodařilo by se podle rozpočtového provizoria. Dle § 13 odst. 1 nastává rozpočtové provizorium, pokud není rozpočet na následující rozpočtové období schválen před 1. lednem. Rozpočtové příjmy a rozpočtové výdaje v rámci rozpočtového provizoria se stávají příjmy a výdaji rozpočtu až po schválení příslušného místního rozpočtu;

Zásada časového ohraničení veřejných rozpočtů. Tato zásada úzce souvisí se zásadou první. Podstatou této zásady je povinnost orgánů obcí (krajů) přijmout a vynaložit finanční prostředky v daném rozpočtovém roce. Tato zásada je vyjádřena v § 18 zákona. Do rozpočtů obcí (krajů) se započítávají jen takové příjmy, které byly skutečně přijaty v kalendářním roce resp. takové finanční operace, které byly v daném kalendářním roce uskutečněny;

Zásada reálnosti a pravdivosti veřejných rozpočtů. Rozpočet by měl vycházet z aktuálních ekonomických prognóz a obsahovat reálně předpokládané příjmy a výdaje. Orgány obcí (krajů) by měli stanovit minimální výši nutných příjmů a maximální výši výdajů, tak aby uspokojení potřeb v daném rozpočtovém roce bylo proveditelné bez větších finančních ztrát. Takto sestavený rozpočet zamezuje ve velké míře rozpočtovým posunům;

Zásada jednotnosti a přehlednosti veřejných rozpočtů se projevuje ve shodné právní klasifikaci a třídění příjmů a výdajů veřejných rozpočtů. Rozpočtová skladba³⁷ nám určuje jednotné třídění veřejných příjmů a výdajů, a platí shodně pro všechny veřejné rozpočty;

Zásada neúčelovosti příjmů a účelovosti veřejných rozpočtů stanovuje, že příjmy by neměly být předem určeny na stanovené účely a naopak výdaje by měly

³⁶ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. § 4 odst. 2.

³⁷ Vyhláška Ministerstva Financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě

být použity na předem stanové potřeby obyvatel. Neúčelové příjmy bývají zejména daně, a jejich výnos lze použít na zabezpečení jakékoli potřeby;

Zásada dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů vyjadřuje požadavek na rovnost příjmů a výdajů. Rozpočty by měly být z dlouhodobého hlediska vyrovnané, z krátkodobého hlediska se schodek připouští jen v určitých případech stanovených v § 4 odst. 5. Dlouhodobá nevyrovnanost rozpočtů vede k ekonomické destabilizaci daného území;

Zásada publicity veřejných rozpočtů, vyjadřuje právo občanů zúčastňovat se projednávání návrhů rozpočtů na následující rozpočtové období, a výsledek je zveřejňován. V případě rozpočtů obcí (krajů) mají orgány daného celku povinnost 15 dnů před projednáním návrhu rozpočtu zveřejnit pozvánku na zasedání na úřední desce toho celku. U místních rozpočtů mají občané možnost uplatnit své připomínky k návrhu rozpočtu. Tato zásada zajišťuje transparentnost a kontrolu hospodaření s prostředky obce (kraje);

Zásada efektivnosti a hospodárnosti veřejných rozpočtů. Finanční prostředky by měly být využívány co nejefektivněji, aby nedocházelo k nehospodárnosti s finančními prostředky obcí (krajů). Efektivnost by měla být posuzována z časového hlediska (využití prostředků ve správném okamžiku), a věcného hlediska (které prostředky budou využity na konkrétní účel);

Zásada přednosti výdajů před příjmy, vyjadřuje skutečnost, že výdaje se mají využívat k ekonomickému a sociálnímu růstu daného území, a pro ně je potřeba zajistit potřebné příjmy. Rozpočty by měly mít stanovené cíle a účely a k těmto výdajům zajistit v příslušné výši příjmy;

Zásada omezení přesunů ve veřejných rozpočtech. Tato zásada vyjadřuje zákonem stanovené podmínky, za kterých jsou možné přesuny finančních prostředků ve veřejných rozpočtech, neboť prostředky v rozpočtech jsou určeny k uspokojení konkrétních potřeb v rozpočtovém roce. Povolené změny jsou obsaženy v § 16 zákona.³⁸

³⁸ MARKOVÁ, HANA. Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Praha: IFEC, 2008. 152 s. ISBN 978-80-87146-08-8. Str. 105-108.

3.2.3 Rozpočtový proces

Průběh rozpočtového procesu územních samosprávných celků je obsažen v hlavě třetího zákona.³⁹ Pravomoc schvalovat rozpočet náleží zastupitelstvu obce⁴⁰ (kraje).⁴¹ Územní samosprávné celky, sestavují svůj rozpočet v návaznosti na svůj střednědobý výhled, na základě rozpisu státního rozpočtu, rozpočtového provizoria a v případě obcí též údajů z rozpočtů kraje. V rámci finanční autonomie, nemusí nižší územní celky vázat své návrhy rozpočtů až na schválené rozpočty vyššího stupně. Obce mohou schválit své rozpočty ještě před schválením rozpočtu příslušného kraje, ale po schválení rozpočtu vyššího stupně musí obce odstranit rozdíly rozpočtovým opatřením.⁴² Rozpočtové období, jak jsem zmínil výše je shodné s kalendářním rokem. Všechny etapy rozpočtového procesu, však z pravidla trvají 1,5 – 2 roky. Rozpočtový proces představuje činnosti volených i výkonných orgánů v etapách sestavování návrhu, jeho schválení, plnění, průběžné kontroly, sestavení a schválení závěrečného účtu skutečné bilance hospodaření.⁴³ Při realizaci projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, musí příslušné rozpočty obsahovat přijatý obsah finančních prostředků účelově určených na daný projekt. Pokud schválený rozpočet neobsahuje takto přijaté finanční prostředky, dopouští se správní orgán správního deliktu⁴⁴ ve výši až 1 mil. Kč. Územní samosprávný celek má ze zákona povinnost dbát na uplatnění *Zásady publicity veřejných rozpočtů*.⁴⁵ Rozpočet územních samosprávných celků se zpracovává v třídění podle rozpočtové skladby, stanovené vyhláškou Ministerstva Financí.

V příloze č. 5 uvádím schéma rozpočtového procesu územních samosprávných celků.

³⁹ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

⁴⁰ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 84 odst. 2 písm. b).

⁴¹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). §35 odst. 2 písm. i).

⁴² PETEROVÁ, Helena. Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Vydání: 5. aktualizované a rozšířené. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2016. ISBN 978-80-86976-35-8. Str. 21.

⁴³ PEKOVÁ, Jitka. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vydání, Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4. Str. 211.

⁴⁴ PETEROVÁ, Helena. Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Vydání: 5. aktualizované a rozšířené. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2016. ISBN 978-80-86976-35-8. Str. 21.

⁴⁵ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. § 11 odst. 3.

3.2.4 Rozpočtové provizorium

Vzhledem k financování projektů a potřeb územních samosprávných celků ze státního rozpočtu jsou si přes autonomní hospodaření obce (kraje) vázány na státní rozpočet. Pokud poslanecká sněmovna neschválila zákon o státním rozpočtu před prvním dnem nového rozpočtového období, hospodaří organizační složka státu podle ukazatelů rozpočtového provizoria. Celostátní rozpočtové provizorium má dopad i na nižší úrovně veřejných rozpočtů.⁴⁶ Nebude-li rozpočet obce (kraje) schválen před 1. lednem nového rozpočtového období, řídí se hospodaření daného území pravidly rozpočtového provizoria. Pravidla rozpočtového provizoria potřebná k zajištění plynulosti hospodaření stanoví zastupitelstvo kraje pro hospodaření kraje, zastupitelstvo obce pro hospodaření obce. Rozpočtové příjmy a výdaje uskutečněné v době rozpočtového provizoria se stávají příjmy a výdaji rozpočtu po jeho schválení. Výdaje v období rozpočtového provizoria nesmí překročit jednu dvanáctinu výdajů rozpočtu schváleného pro předchozí rozpočtový rok.⁴⁷

3.2.5 Změny rozpočtu

Rozpočet územních samosprávných celků jako základní dokument jejich finančního hospodaření by měl být stabilní a závazný. Může ovšem dojít ke změně podmínek a předpokladů pro hospodaření, se kterými se při sestavování rozpočtu nepředpokládalo. Zákon o rozpočtových pravidlech v § 18 uvádí taxativní výčet příčin, v rámci kterých může dojít ke změnám rozpočtu:

„Organizační změny jsou natolik závazné, že se mění počet příjmů rozpočtových prostředků (přijaté dotace aj.), popř. počet subjektů, kterým jsou určeny závazné ukazatele (vznik nebo zánik příspěvkových organizací);“

„Metodické změny jsou vyvolány změnou právních předpisů, kterou dochází k ovlivnění finančního hospodaření územního samosprávného celku a jeho organizací. Mohou to být např. změny vyvolané cenovou regulací;“

⁴⁶ PETEROVÁ, Helena. Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Vydání: 5. aktualizované a rozšířené. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2016. ISBN 978-80-86976-35-8. Str. 22.

⁴⁷ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. § 13.

„Věcné změny jsou vyvolány různými vlivy objektivně působícími na skutečnosti, ze kterých byly propočteny rozpočtové ukazatele (např. snížení příjmu z daní, s nimiž územní samosprávný celek počítal).“⁴⁸

Změna rozpočtu se provádí rozpočtovým opatřením podle časové posloupnosti. Rozpočtové opatření se provádí před provedením rozpočtově nezajištěného výdaje. Po provedení rozpočtově nezajištěného výdaje lze rozpočtové opatření provést pouze při živelní pohromě nebo havárii ohrožující životy a majetek, při plnění peněžní povinnosti uložené pravomocným rozhodnutím, při obdržení dotace před koncem kalendářního roku, nebo pokud se jedná o finanční prostředky podle § 28 odst. 12. Rozpočtovým opatřením je přesun rozpočtových prostředků, použití nových, rozpočtem nepředvídaných příjmů k úhradě nových, rozpočtem nezajištěných výdajů a vázání rozpočtových výdajů.⁴⁹

3.2.6 Závěrečný účet

Každé hospodaření územních samosprávných celků musí být na konci každého rozpočtového období hodnoceno a analyzováno. Takové analýze a hodnocení se u veřejných rozpočtů označuje pojmem *závěrečný účet*.⁵⁰ V závěrečném účtu jsou obsaženy údaje o plnění rozpočtu příjmů a výdajů v plném členění podle rozpočtové skladby, údaje o hospodaření s majetkem a o dalších finančních operacích, aby bylo možné zhodnotit finanční hospodaření územního samosprávného celku. Součástí závěrečného účtu je vyúčtování finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, rozpočtům krajů, obcí, státním fondům, Národnímu fondu a jiným rozpočtům a k hospodaření dalších osob. Územní samosprávný celek zveřejní návrh závěrečného účtu včetně zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření na svých internetových stránkách a na úřední desce nejméně 15 dnů přede dnem zahájení jeho projednávání na zasedání zastupitelstva územního samosprávného celku.⁵¹

⁴⁸ PETEROVÁ, Helena. Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Vydání: 5. aktualizované a rozšířené. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2016. ISBN 978-80-86976-35-8. Str. 23-24.

⁴⁹ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. § 16.

⁵⁰ PETEROVÁ, Helena. Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Vydání: 5. aktualizované a rozšířené. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2016. ISBN 978-80-86976-35-8. Str. 24.

⁵¹ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. § 17.

Územní samosprávný celek má povinnosti dát si přezkoumat své hospodaření za uplynulý kalendářní rok.⁵² Této problematice se budu věnovat v kapitole č. 5.

3.3 Mimorozpočtové fondy

Vedle rozpočtu jsou součástí finančního systému územních samosprávných celků i mimorozpočtové finanční fondy, které si mohou obce (kraje) zřídit dle svého uvážení. Fondy mohou být účelové nebo neúčelového určení.

Peněžní fondy mohou být naplňovány z různých zdrojů. Nejčastějším finančním zdrojem jsou přebytky hospodaření z minulých let, příjmy z běžného roku, převody prostředků z rozpočtu běžného roku. Mimorozpočtové fondy na úrovni obcí má pravomoc zřizovat zastupitelstvo dané obce, na úrovni krajů nespadá jejich tvorba do vyhrazené pravomoci zastupitelstva kraje, ale může si tuto pravomoc vyhradit. Pokud si tuto pravomoc nevyhradí, peněžní fondy kraje zřizuje rada kraje.⁵³

U mimorozpočtových fondů se častěji uplatňuje účelové určení, kdy finanční prostředky mohou být použity pouze na předem stanovené potřeby. To ale může vést k situacím, že v některém účelovém fondu přebývají finanční prostředky a v jiném jich je zase nedostatek. Pravidla hospodaření většinou nedovolují přesuny finančních prostředků mezi jednotlivými fondy. Takovéto opatření lze provést až při schvalování rozpočtového návrhu na další rozpočtové období. U mimorozpočtových fondů nepropadávají nevyužité prostředky a mohou být použity na danou potřebu v následujícím rozpočtovém období. Vzhledem k omezeným finančním prostředkům územní samosprávy je soustava mimorozpočtových fondů také často omezená.⁵⁴

⁵² Ibidem. § 17 odst. 4.

⁵³ PETEROVÁ, Helena. Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Vydání: 5. aktualizované a rozšířené. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2016. ISBN 978-80-86976-35-8. Str. 13.

⁵⁴ PEKOVÁ, Jitka. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vydání, Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4. Str. 214.

4 PŘÍJMY A VÝDAJE OBCÍ A KRAJŮ

„Každá obec i kraj může utratit pouze tolik peněz, kolik jich má. Celková úroveň příjmů municipalit se musí v obecné rovině přizpůsobovat celkovým výdajům.“⁵⁵ Existence příjmů a výdajů obcí a krajů tvoří *gros* jejich hospodaření za účelem naplnění poslání vyplývající ze zákona o obcích (krajích). Poté co jsem v předchozích dvou kapitolách popsal vývoj ekonomického základu obcí (krajů), jeho současnou právní úpravu a rozpočet jako základní nástroj finančního hospodaření obcí (krajů), je na čase upřít pozornost na obsah rozpočtů obcí a krajů na našem území.

Kapitolu opět rozdělím do subkapitol. První subkapitola se bude věnovat příjmům obcí a krajů. Jejich klasifikací, objemem a charakteristikou. Druhou subkapitolu naopak zaměřím na výdaje obcí a krajů. A ve třetí subkapitole zhodnotím vývoj finančního hospodaření obcí a krajů.

4.1 Příjmy obcí a krajů

Členění rozpočtů obcí (krajů) na běžné a kapitálové má svůj význam v návaznosti na třídění příjmů. Ty jsou tříděny na základě stejného principu. Běžné příjmy obcí (krajů) se každoročně opakují, nemusí však ve stejném objemu jako v přechozích letech. Slouží k zabezpečení financování běžných opakujících se potřeb. Mohou se dělit podle charakteru (daňové a nedaňové) nebo podle původu (vlastní a příjmy z přerozdělovacích procesů). Kapitálové příjmy obcí (krajů) jsou jednorázové a bývají většinou účelové. Mohou se dělit na příjmy vlastní a příjmy z přerozdělovacích procesů.⁵⁶ „Nejvýznamnější součástí příjmů, tvoří příjmy daňového charakteru.“⁵⁷

Takto obecně rozdělené příjmy budu dále blíže popisovat. Základními právními prameny mi při zpracování tématu byly zákon o rozpočtových pravidlech,⁵⁸ zákon o rozpočtovém určení daní,⁵⁹ a zákon o místních poplatcích.⁶⁰

⁵⁵ MARKOVÁ, HANA. Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Praha: IFEC, 2008. 152 s. ISBN 978-80-87146-08-8. Str. 49.

⁵⁶ PEKOVÁ, Jitka. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vydání, Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4. Str. 251-252.

⁵⁷ MARKOVÁ, HANA. Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Praha: IFEC, 2008. 152 s. ISBN 978-80-87146-08-8. Str. 49.

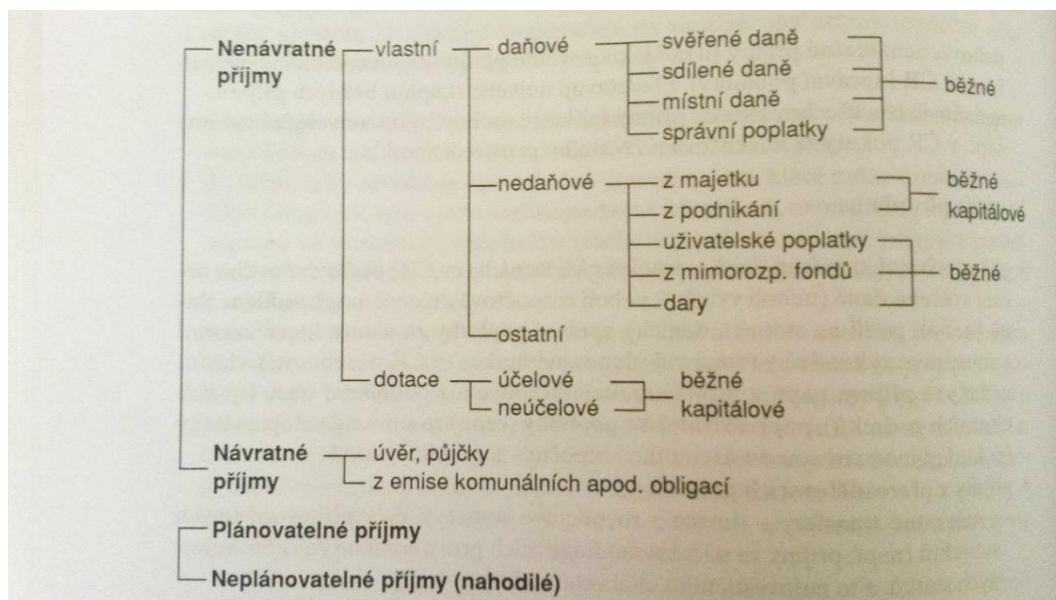
⁵⁸ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

⁵⁹ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

⁶⁰ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

Zákon o rozpočtových pravidlech uvádí v § 7 (pro obce) a v § 8 (pro kraje) příjmy rozpočtů územních celků. Tyto výčty však nejsou taxativní a příjmy územních rozpočtů mohou být i příjmy podle jiných zvláštních zákonů.

Účelově zde (místo do kapitoly příloh) vkládám obrázek struktury rozpočtu obce pro lepší orientaci v členění příjmů. Kromě *místních daní*⁶¹ platí schéma obdobně i u krajů.



Obr. 4.1 Příjmy územního rozpočtu (obecné schéma)⁶²

4.1.1 Vlastní nenávratné daňové příjmy územních rozpočtů - daně svěřené a sdílené

Jak bylo řečeno výše, nejvýznamnější skupinou příjmů územních rozpočtů jsou příjmy daňového charakteru. Rozpočtová pravidla vymezují *daňové určení*, které určují druhy daní, jejichž výnos plyne celý (*daně svěřené*), nebo pouze podíl (*daně sdílené*) do rozpočtů obcí (krajů).⁶³ Schéma rozpočtového určení daní platné k 1. 1. 2017 je k dispozici v příloze č. 6.

Daně svěřené plynoucí výlučně do územních rozpočtů jsou podle platné právní úpravy dvě. První z nich je daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušný kraj (obec), s výjimkou daně vybírané srážkou podle

⁶¹ Ibidem. §1.

⁶² PEKOVÁ, Jitka. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vydání, Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4. Str. 252.

⁶³ Ibidem. Str. 253.

zvláštní sazby.⁶⁴ Druhou svěřenou daní je *daň z nemovitých věcí*, jejíž celý výnos plyne do rozpočtu obce, na jejímž území se nemovitost nachází.⁶⁵ Blíže *daň z nemovitých věcí* upravuje zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí. Tento zákon upravuje daň z pozemků a daň ze staveb a jednotek. A dále stanovuje sazby daně u pozemků, staveb a jednotek vynásobenou koeficientem určeným podle počtu obyvatel s trvalým bydlištěm v dané obci. „*Nicméně je tato daň málo výnosní a představuje v celkových příjmech rozpočtů obcí malý podíl.*“⁶⁶

Podstatnější část příjmů územních rozpočtů oproti daním svěřeným tvoří daně sdílené. Níže uvádím procentuální podíl daní sdílených plynoucí do územních rozpočtů, v závorce vždy procentuální podíl plynoucí do krajských rozpočtů.

- a) podíl na 21,4 % (8,92 %) z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,
- b) podíl na 23,58 % (8,92 %) z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně podle zákona o daních z příjmů,
- c) podíl na 23,58 % (8,92 %) z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby, s výjimkou výnosů uvedených pod písmenem b),
- d) podíl na 23,58 % (8,92 %) z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedené v písmenech b) a c).
- e) podíl na 23,58 % (8,92 %) z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob, s výjimkou výnosů uvedených v písmenu f) a v § 3 odst. 1 písm. a),
- f) podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmů, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby.⁶⁷

⁶⁴ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. § 3 odst. 1 písm. a); § 4 odst. 1 písm. g).

⁶⁵ Ibidem. § 4 odst. 1 písm. a).

⁶⁶ PEKOVÁ, Jitka. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vydání, Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4. Str. 268

⁶⁷ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. § 3 odst. 1 a § 4 odst. 1

K 1. 1. 2017 byla zvýšena sazba DPH, plynoucí do rozpočtů obcí z 20,83% na současných 21,4 %.⁶⁸

4.1.2 Vlastní nenávratné daňové příjmy územních rozpočtů – místní poplatky

Místní poplatky upraveny zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích jsou příjmem rozpočtů obcí a jejich taxativní výčet je uveden v § 1. „*Všechny zákonem stanovené místní poplatky mají fakultativní charakter, dokud obec nerozhodne o jejich zavedení obecně závaznou vyhláškou, která upravuje podrobnosti vybírání jednotlivých druhů poplatků, u poplatku za užívání veřejného prostranství i místa, která jsou v obci veřejným prostranstvím.*“⁶⁹
„*Stanovení místních poplatků náleží do samostatné působnosti obce, jejich následná správa pak do působnosti přenesené.*“⁷⁰

Poplatek ze psů je placen držitelem nejméně tříměsíčního psa, buď fyzické nebo právnické osoby, s trvalým bydlištěm nebo sídlem na území České republiky. Výše poplatku za jednoho psa za kalendářní rok činí až 1500 Kč. U druhého a každého dalšího psa může obec zvýšit hranici poplatku až o 50 %. Zákon umožňuje výjimky od placení poplatku ze psa např. u nevidomých osob aj.;

Poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt platí fyzická osoba, která přechodně a za úplatu pobývá v lázeňských místech a v místech soustředěného turistického ruchu za účelem léčení nebo rekreace. Výše poplatku za lázeňský nebo rekreační pobyt činí až 15,- Kč za osobu a za každý i započatý den pobytu. Plátcem poplatku je FO nebo PO která přechodně ubytování poskytl;

Poplatek za užívání veřejného prostranství, platí fyzická nebo právnická osoba využívající veřejné prostranství dle § 34 zákona o obcích pro provádění výkopových prací, umístění dočasných staveb aj. Výše poplatku za užívání veřejného prostranství činí až 10,- Kč za každý i započatý m² užívaného veřejného prostranství za každý i započatý den. Obec může ve zvláštních

⁶⁸ Zdroj: Ministerstvo financí – veřejný sektor web. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/prijmy-kraju-a-obci/zakladni-informace/2016/schema-rozdeleni-rozpocetoveho-urceni-dan-23647>. Datum náhledu 10. 3. 2017

⁶⁹ PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. Veřejné finance a daně v České republice. 2. Přepřacované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. 182 s. ISBN 978-80-7211-395-8. Str. 113.

⁷⁰ TĚŽKÝ, V., JANTOŠ, M., SIUDA, K. Zákon o místních poplatcích. Komentář. 1 vydání: Wolter Kluwer ČR, 2016. 232 s. ISBN 978-80-7552-453-9. Str. 10.

případech zvýšit sazbu až na její desetinásobek. Od poplatku jsou osvobozeny akce, jejichž výtěžek je určen na charitativní a veřejně prospěšné účely;

Poplatek ze vstupného platí FO nebo PO které akci pořádají. Poplatek se vybírá za možnost zúčastnit se kulturní, sportovní, prodejní nebo reklamní akce. Výše poplatku činí až 20 % z úhrnné částky vybraného vstupného;

Poplatek z ubytovací kapacity platí ubytovatel, kterým je fyzická nebo právnická osoba, která přechodně ubytování poskytla. Výše poplatku činí až 6 Kč za každé využití lůžko a den. Neplatí se za ubytovací kapacitu studentských ubytování, zdravotnických zařízení a zařízení sociálního a charitativního charakteru;

Poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst platí fyzická nebo právnická osoba, které bylo takovéto povolení vydáno. Výše poplatku činí až 20 Kč za den. Od poplatku jsou osvobozeny fyzické osoby mající trvalý pobyt nebo vlastníci nemovitosti ve vybraném místě, jejich manželé s dětmi a osoby jim blízké (podle § 116 NOZ);

Poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, platí fyzická osob obci, na jejímž území je fyzická osoba hlášena k pobytu nebo se v dané obci nachází byt či dům. Výše poplatku může být až 250 Kč za osobu za kalendářní rok nebo až 750 za osobu za kalendářní rok podle skutečných nákladů obce za předchozí kalendářní rok;

Poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace platí vlastník zhodnoceného stavebního pozemku. Výše poplatku se počítá za každý m² zhodnoceného stavebního pozemku, ale nesmí přesáhnout rozdíl ceny stavebního pozemku bez možnosti připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace a ceny stavebního pozemku s touto možností.⁷¹

⁷¹ TĚŽKÝ, V., JANTOŠ, M., SIUDA, K. Zákon o místních poplatcích. Komentář. 1 vydání: Wolter Kluwer ČR, 2016. 232 s. ISBN 978-80-7552-453-9. Str. 10.

4.1.3 Vlastní nenávratné daňové příjmy územních rozpočtů – správní poplatky

Správní poplatky jsou upraveny zákonem č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích. Zákon upravuje správní poplatky a výkon jejich správy zejména jejich vyměřování a vybírání, prováděné orgány moci výkonné a dále orgány územních samosprávných celků a orgány právnických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti státní správy. Předmětem poplatků je správní řízení upraveno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Výše poplatků je stanovena pevnou částkou v Kč nestanoví-li zákon jinak, nebo procentem ze základu poplatku. Úkony podléhající správnímu poplatku jsou obsaženy v sazebníku v příloze zákona o správních poplatcích. Jeden správní úkon je předmětem jen jednoho správního poplatku a platí ho ten, kdo vyvolal činnosti státní správy nebo v jehož zájmu byla státní správa činná.⁷²

4.1.4 Vlastní nenávratné nedaňové příjmy územních rozpočtů – příjmy z vlastního podnikání

„Charakteristické pro nedaňové příjmy je skutečnost, že se jedná o příjmy, které neplynou z nějaké povinnosti uložené zákonem, ale z určité aktivity obce či kraje v jejich prospěch.“⁷³

Zisk územních podniků, je závislý na počtu a velikosti podniků a výši poplatků vybíraných za poskytované služby. Je-li účelem místních podniků zabezpečovat veřejné statky, pak výše poplatku je stanovena na krytí nákladů vzniklých s činnostmi a jejich podíl v územním rozpočtu bývá často zanedbatelný;

Příjmy územních rozpočtů z podílu na zisku jsou příjmy vznikající podnikům, u kterých má obec (kraj) majetkový vklad. Tyto příjmy se mohou stát významným podílem příjmů územních rozpočtů dané obce (kraje). Jsou tu ale také rizika, když se za nepříznivé ekonomické situace vklad obce (kraje) znehodnocuje. Proto by si obec (kraj) měla své obchodní partnery vybírat po získání ekonomické analýzy;

⁷² PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. Veřejné finance a daně v České republice. 2. Přepřacované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. 182 s. ISBN 978-80- 7211-395-8. Str. 111.

⁷³ MARKOVÁ, HANA. Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Praha: IFEC, 2008. 152 s. ISBN 978-80-87146-08-8. Str. 74.

Příjmy z pronájmu a prodeje majetku jsou odvozeny od velikosti majetku vlastněné obcí (krajem). Efektivní hospodaření s majetkem ovlivňuje dlouhodobou stabilitu hospodaření obcí (krajů). Příjmy z prodeje majetku jsou jednorázovým kapitálovým příjmem, při pronájmu majetku se příjmy třídí do běžného rozpočtu. Pronájem majetku zaručuje obcím (krajům) dlouhodobý příjmem finančních prostředků, a proto je důležité důkladně posoudit, zda je výhodnější prodej majetku před jeho pronájmem;

Příjmy z finančního investování jsou finanční prostředky, které obec (kraj) zhodnotila formou *termínovaných vkladů* za vyšší úrok u peněžního ústavu nebo *investicemi do obchodovatelných cenných papírů*.⁷⁴ „V ČR není zatím tato forma finančního investování příliš rozšířena. Obce nakupují a prodávají cenné papíry zatím velmi sporadicky. Je to způsobeno především nedostatkem volných finančních prostředků, které by mohly věnovat na nákup cenných papírů.“⁷⁵

4.1.5 Vlastní nenávratné nedaňové příjmy územních rozpočtů – uživatelské poplatky

Využívající se u smíšených veřejných statků, kde spotřeba záleží na úvaze občana, zda je využije. Uživatelskými poplatky nejčastěji bývá platba za odvoz odpadu, stočné, vodné, hřbitovní služby, parkování aj.⁷⁶ Plynou-li uživatelské poplatky do územních rozpočtů, pak se jedná o vlastní příjem územního rozpočtu. Nechává ale obec (kraj) zajišťovat veřejné statky prostřednictvím provozovatele, občané platí uživatelský poplatek zprostředkovateli veřejných statků a zisková přírážka je hrazena z výdajů daného územního rozpočtu. Zajišťuje-li obec (kraj) veřejný statek prostřednictvím příspěvkové organizace, poplatek plyne do rozpočtu dané příspěvkové organizace.⁷⁷

⁷⁴ PEKOVÁ, Jitka. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vydání, Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4. Str. 281-284.

⁷⁵ Ibidem. Str. 284.

⁷⁶ MARKOVÁ, HANA. Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Praha: IFEC, 2008. 152 s. ISBN 978-80-87146-08-8. Str. 77-78.

⁷⁷ PEKOVÁ, Jitka. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vydání, Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4. Str. 286.

4.1.6 Vlastní nenávratné nedaňové příjmy územních rozpočtů – příjmy z mimorozpočtových fondů

Obce (kraje) mohou převést příjmy z mimorozpočtových fondů, které tvoří mimo vlastní rozpočet (zejména fond rezerv) do svých rozpočtů. Toto opatření se nejvíce využívá k odvrácení hrozícího schodku územního rozpočtu nebo pro zabezpečení neplánovaných potřeb.⁷⁸

4.1.7 Vlastní nenávratné nedaňové příjmy územních rozpočtů – pokuty

Územně samosprávné celky mohou na svém území dle zákona o obcích (krajích) vybírat pokuty za porušení právních předpisů. Podle těchto zákonů a zákona o rozpočtových pravidlech jsou příjmy z výnosu pokut příjmem obce (kraje). Obce mohou uložit pokutu do výše až 10 000 Kč právnické či fyzické osobě, která odmítne strpět bezúplatné připevnění tabulky s označením ulice nebo jiného veřejného prostranství na své nemovitosti, úmyslně poškodí, odstraní nebo zakryje tabulku s označením ulice nebo jiného veřejného prostranství, nebo neoznačí budovu čísly stanovenými obecním úřadem. Dále mohou obce uložit pokutu do výše až 100 000 Kč osobě, která neudržuje čistotu a pořádek na pozemku, který užívá tak, že naruší vzhled obce. Do výše 200 000 Kč osobě, která znečistí veřejné prostranství, naruší životní prostředí v obci, nebo osobě, která porušila povinnost stanovenou právním předpisem obce.⁷⁹ Kraje mohou uložit pokutu právnické či fyzické osobě, která je podnikatelem až do výše 200 000 Kč za porušení povinnosti stanovené právní předpisem Kraje.⁸⁰

4.1.8 Vlastní nenávratné nedaňové příjmy územních rozpočtů – dary

Dary získávají obce (kraje) od fyzických i právnických osob, většinou účelově poskytnuty na financování dané potřeby. Výše daru často závisí, zda je v rámci zdanění příjmů fyzických nebo právnických osob odčitatelnou položkou. Přijaté dary jsou od daně osvobozeny. Příjmem mohou být také výnosy z veřejných sbírek⁸¹ pro předem stanovený veřejně prospěšný účel.⁸²

⁷⁸ Ibidem. Str. 288.

⁷⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 58.

⁸⁰ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). § 11.

⁸¹ Zákon č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách.

⁸² PEKOVÁ, Jitka. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vydání, Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4. Str. 289.

4.1.9 Nenávratné příjmy – dotace

„Dotace z rozpočtové soustavy do územních rozpočtů jsou projevem existence přerozdělovacích procesů uvnitř soustavy veřejných rozpočtů, projevem solidarity.“⁸³ Nenávratné dotace se poskytují jako účelové nebo neúčelové. Účelové dotace jsou poskytovány obcím (krajům) na financování přesně vymezených úkolů v rámci samostatné i přenesené působnosti, při zabezpečování veřejných statků. Poskytování neúčelových dotací není vázáno na předem stanovený úkol. Tyto dotace mohou obce (kraje) použít dle své vlastní potřeby. V rámci členství v Evropské Unii mohou obce (kraje) čerpat dotace z rozpočtu této organizace.⁸⁴

4.1.10 Návrtné příjmy územních rozpočtů

„Hospodaření obce (kraje) se může dostat do situace, kdy nemá ve svém rozpočtu dostatečné množství nenávratných finančních prostředků na krytí potřeb, nemá ani vhodné finanční prostředky ve svých účelových mimorozpočtových fondech, pokud je tvoří. Chybějící nenávratné finanční prostředky lze za určitých podmínek nahradit návratnými zdroji, které však dříve nebo později bude muset obec (kraj) vrátit svým věřitelům a se splacenými úroky.“⁸⁵

Úvěry jsou územními celky nejvíce využívané návratné příjmy. Obce (kraje) nejčastěji ručí svými budoucími rozpočtovými příjmy. Pokud obec vlastní majetek, může ručit i tímto majetkem. Úvěr může být krátkodobý (se splatností do 1 roku), střednědobý (se splatností do 10 let) nebo dlouhodobý (se splatností delší než 10 let). Peněžní ústav, u kterého si obec (kraj) bere úvěr, zpravidla prověřuje účel, na který mají být finanční prostředky použity.⁸⁶

Příjmy z emise komunální obligací mohou být dalším zdrojem finančních prostředků. Komunální obligace upravuje zvláštní zákon.⁸⁷ Územní samosprávný celek podává žádost o souhlas s vydáním komunálních dluhopisů Ministerstvu Financí České Republiky. Žádost musí obsahovat odůvodnění záměru vydat komunální dluhopisy, údaje o budoucích emisních podmínkách, aj. Ministerstvo

⁸³ Ibidem. Str. 291.

⁸⁴ Ibidem. 294-296.

⁸⁵ Ibidem. Str. 306.

⁸⁶ Ibidem. 307- 309

⁸⁷ Zákon č. 190/2004 Sb. o dluhopisech.

Financí České Republiky neudělí souhlas k vydání komunálních dluhopisů, dospěje-li k názoru že ekonomická situace územního samosprávného celku neumožňuje splnit závazky vyplývající z komunálních dluhopisů.⁸⁸

Návratné půjčky a finanční výpomoci od jiných subjektů v rámci rozpočtové soustavy bývají zpravidla bezúročné. Poskytování půjček záleží na rozhodnutí vlády. Bývají poskytovány ze státního rozpočtu nebo státních fondů.⁸⁹

4.2 Výdaje obcí a krajů

Obdobným způsobem třídění příjmů územních celků se třídí i výdaje, tedy na výdaje běžné a výdaje kapitálové. Z výdajů běžných jsou financovány pravidelně se opakující potřeby, někdy se o nich hovoří jako o neinvestičních či provozních výdajích. Kapitálové výdaje slouží k financování pravidelně se neopakujících potřeb, a to hlavně investičních.⁹⁰

Demonstrativní výčet je v ustanovení § 9 (výdaje obcí) a § 10 (výdaje krajů) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Společné jsou např. závazky vyplývající pro obec (kraj) z plnění povinností uložených jí zákony, závazky vyplývající pro obec (kraj) z uzavřených smluvních vztahů v jejím hospodaření, úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů, aj. Na kraje připadají výdaje jako poskytnuté dotace do rozpočtů obcí v kraji a dotace Regionální radě regionu soudržnosti.

Výdaje územních rozpočtů se mohou pro potřebu finanční analýzy členit podle funkce na výdaje *alokační*, *redistribuční* a *stabilizační* nebo podle charakteru na *výdaje na ekonomickou infrastrukturu* a *výdaje na sociální infrastrukturu*.⁹¹

Alokační výdaje slouží k nákupu služeb a zboží k zabezpečování lokálních a regionálních veřejných statků nebo k uhrazení ztráty vlastních podniků, jejímž zakladatelem je daná obec (kraj);

⁸⁸ MARKOVÁ, HANA. Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Praha: IFEC, 2008. 152 s. ISBN 978-80-87146-08-8. Str. 92-93.

⁸⁹ PEKOVÁ, Jitka. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vydání, Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4. Str. 306, 321.

⁹⁰ Ibidem. Str. 333.

⁹¹ Ibidem. Str. 335-336.

Redistribuční výdaje souvisejí s poskytováním dotací z krajských rozpočtů do rozpočtů obcí na svém území. Tyto dotace jsou nástrojem finančního přerozdělování prostředků do chudších obcí s cílem zajistit jejich ekonomický rozvoj;

Stabilizačními výdaji působí obce (kraje) na nabídku na svém území, což má za následek podporu pracovních příležitostí a stabilizaci zaměstnanosti v obci (kraji);

Výdaje na ekonomickou infrastrukturu jsou výdaje obcí (krajů) na financování potřeb v zajištění veřejných statků a poplatkových služeb. Zahrnují se zde výdaje na výstavbu a údržbu veřejných komunikací, parků aj;

Výdaje na sociální infrastrukturu zahrnují výdaje na vzdělání, péči o zdraví, výdaje na výstavbu sociálních zařízení aj.⁹²

4.3 Vývoj financování územních samosprávných celků

S rostoucími nároky na kvalitu bydlení a nároky na zabezpečování veřejných statků roste taky úloha efektivního hospodaření s finančními prostředky územní celků. V následujících subkapitolách popíšu pomocí dat získaných z portálu Ministerstva Financí České republiky vývoj příjmů a výdajů územních samosprávných celků za rok 2016 a vývoj jejich dluhů.

4.3.1 Příjmy a výdaje obcí k 30. 11. 2016

K 30. 11. 2016 dosáhly celkové příjmy obcí 247,3 mld. Kč. Celkové příjmy tvořily výhradně vlastní příjmy. Objem daňových příjmů byl v součtu 168,3 mld. Kč. Nedaňové příjmy činily 27,3 mld. Kč a kapitálové příjmy 7,0 mld. Kč. Celkové výdaje činily 207,6 mld. Kč, běžné výdaje činily 167,6 mld. Kč a kapitálové výdaje 39,9 mld. Kč. Přebytek hospodaření byl v součtu 39,8 mld. Kč. Přebytek hospodaření se zvýšil oproti stejnému období roku 2015 o 20,2 mld. Kč. Objem transferů přijatých do rozpočtů obcí dosáhl 44,8 mld. Kč. Z toho bylo 33,2 mld. Kč neinvestičních transferů a pouze 11,5 mld. investičních transferů. Stav na bankovních účtech obcí byl vykázán ve výši 131,3 mld. Kč.⁹³

⁹² Ibidem. Str. 335-337.

⁹³ Zdroj: Ministerstvo Financí – veřejný sektor web. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/mesicni-zpravy-o-hospodareni-uzemnich-ro/2016/zprava-o-vyvoji-rozpocetoveho-hospodareni-27135> Datum náhledu 13. 3. 2017.

4.3.2 Příjmy a výdaje krajů k 30. 11. 2016

K 30. 11. 2016 vykázali kraje celkové příjmy ve výši 159,8 mld. Kč. Největší podíl příjmů činily přijaté transfery a to ve výši 103,2 mld. Kč. Z toho neinvestiční transfery byly ve výši 92,2 mld. Kč a investiční transfery měly objem pouze 7,4 mld. Kč. Došlo k nárůstu neinvestičních transferů o 5,3 mld. Kč oproti srovnatelnému období loňského roku především kvůli převodům z rozpočtu Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy přímým nákladům škol zřizovaných kraji a obcemi. Vlastní příjmy činily 56,5 mld. Kč. Daňové příjmy dosáhli výše 52,1 mld. Kč a nedaňové příjmy činily 3,8 mld. Kč. Kapitálové příjmy dosáhly hodnoty 0,6 mld. Kč. Novelou zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, účinnou od 1. 1. 2016 došlo ke zvýšení daňových příjmů 4,0 mld. Kč a na konci listopadu 2016 byl příjem z DPH 26,9 mld. Kč, což bylo zapříčiněno zvýšením určení podílu daně z přidané do rozpočtů krajů z původních 7,86 % na 8,92 %. Celkové výdaje dosáhly výše 146,0 mld. Kč. Z toho běžné výdaje dosáhly 134,1 mld. Kč a kapitálové 11,9 mld. Kč. Přebytek hospodaření činil 13,8 mld. Kč. Stav na bankovních účtech krajů byl vykázán ve výši 25,5 mld. Kč.⁹⁴

4.3.3 Vývoj celkového dluhu obcí k 31. 12. 2015

V příloze č. 7 přikládám tabulku s vývojem dluhu obcí od roku 2004. Jsou zde uvedeny bankovní úvěry, komunální dluhopisy a přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy.

Obce vykázali ke konci roku 2015 dluh v celkové výši 86,9 mld. Kč. Oproti předchozímu rozpočtovému roku dluh klesnul 2,0 mld. Kč. Na podílu dluhu mají dlouhodobě podíl úvěry. Dluh z komunálních dluhopisů vykazovaly pouze hl. město Praha ve výši 10,4 mld. Kč a statutární město Liberec s podílem 0,3 mld. Kč. Z celkového počtu 6 248 obcí vykázalo zadluženost 3 255 obcí.

Největší podíl na zadluženosti obcí mají čtyři největší města hl. m. Praha, Brno, Ostrava a Plzeň. Jejich dluh čítá 43,8 mld. Kč. Pokud by se tyto města nebraly v úvahu, dluh obcí by činil pouze 43,1 mld. Kč. V příloze č. 8 přikládám

⁹⁴ Ibidem.

tabulku s dluhem obcí bez těchto měst a pro srovnání se nachází v příloze č. 9 srovnání vývoje dluhu těchto měst na vývoji celkového dluhu obcí.⁹⁵

4.3.4 Vývoj celkového dluhu krajů k 31. 12. 2015

Kraje dosáhly ke konci roku dluhu ve výši 26,4 mld. Kč. Z 92,0 % tvoří dluh úvěry. Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy byly ve výši 2,1 mld. Kč. Kraje neměli emitované žádné dluhopisy. Vývoj dluhu krajů je přiložen v příloze č. 10.⁹⁶

Celkově vykázali územně samosprávné celky dluh ve výši 113,3 mld. Kč.

⁹⁵ Zdroj: Ministerstvo Financí – veřejný sektor web. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu/2015/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu-v-roce-26255> Datum náhledu 13. 3. 2017.

⁹⁶ Ibidem.

5 KONTROLA, PŘEZKUM A AUDIT HOSPODAŘENÍ ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Na konci třetí kapitoly jsem poznamenal, že se problematikou přezkumu hospodaření, kterou mají obce, a kraje ze zákona povinnost pravidelně zajišťovat budu věnovat v kapitole 5. V poslední výkladové kapitole se tedy budu zabývat touto tematikou, ale nejdříve popíšu kontrolu hospodaření územních samosprávných celků prostřednictvím vlastních orgánů a nakonec kontrolu prostřednictvím auditora.

U problematiky přezkumu hospodaření budu postupně popisovat co je předmětem přezkumu hospodaření, z jakých hledisek se hospodaření přezkoumává, subjekty provádějící přezkum hospodaření, pravidla přezkoumání hospodaření aj. dle platné právní úpravy.

Podklady pro vypracování této kapitoly jsem převzal především ze *zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí* a učebních skript *Finanční hospodaření územních samosprávných celků* od Mgr. Heleny Peterové. Další publikace jsem použil jako vyplnění mezer ve výkladu.

5.1 Kontrola hospodaření obcí (krajů)

Kontrolovat hospodaření obcí (krajů) náleží v pravomoci jejich orgánů. Kontrolu můžeme rozdělit na kontrolu vnitřní a kontrolu vnější. V případě, kdy si obec (kraj) kontroluje svými orgány hospodaření, které souvisí s vlastním majetkem, mluvíme o kontrole vnitřní kontrol. Každý orgán, má na základě zákona určeny pravomoci kontroly. Rada obce (kraje) jakožto výkonný orgán má vyhrazeno zabezpečovat hospodaření podle schváleného rozpočtu. Zastupitelstvo obce (kraje) je povinno zřídit jako své kontrolní a iniciativní orgány finanční výbor a kontrolní výbor.⁹⁷

Kontrolní výbor obce⁹⁸ (kraje)⁹⁹ kontroluje plnění usnesení zastupitelstva a rady, dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním (krajským)

⁹⁷ MARKOVÁ, HANA. Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Praha: IFEC, 2008. 152 s. ISBN 978-80-87146-08-8. Str. 114.

⁹⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 119 odst. 3.

⁹⁹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). § 78 odst. 5.

úřadem na úseku samostatné působnosti a plní úkoly, kterými ho pověřilo zastupitelstvo obce (kraje).

Finanční výbor obce kontroluje hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce a plní úkoly, kterými jej pověřilo zastupitelstvo obce.¹⁰⁰

U finančního výboru kraje je okruh činností širší než u finančního výboru obce. K úkolům, které má totožné jako finanční výbor obce se přidává ještě kontrola hospodaření právnických osob a zařízení založené nebo zřízené krajem, nebo které byly na kraj převedeny a provádí kontrolu využití dotací a návratných finančních výpomocí poskytnutých krajem z jeho prostředků obcím.¹⁰¹

„Vnější kontrol je například kontrola místně příslušnými finančními orgány, které provádějí kontrolu plateb, které jsou příjmem státního rozpočtu a státních fondů.“¹⁰²

5.2 Obecně o přezkumu hospodaření obcí (krajů)

Ustanovením § 17 zákona o rozpočtových pravidlech obcí a krajů, jsou obce a kraje povinny dát si přezkoumat své hospodaření za uplynulý kalendářní rok. Zpráva o výsledku hospodaření je součástí závěrečného účtu při jeho projednávání v orgánech územního samosprávného celku. Územně samosprávné celky mají také povinnost zveřejnit zprávu o výsledku hospodaření společně s návrhem závěrečného účtu nejméně 15 dnů přede dnem zahájení jeho projednávání. Pokud obec (kraj) nesplní povinnost zajistit přezkum svého hospodaření, dopustí se správního deliktu,¹⁰³ pokud nesplní povinnost zveřejnit zprávu o výsledku hospodaření, dopustí se taktéž správního deliktu¹⁰⁴ ve výši až 1 mil. Kč. O uložení pokuty za spáchání správního deliktu rozhoduje u krajů Ministerstvo Financí, a u obcí příslušný krajský úřad v přenesené působnosti. Příjem z pokut je příjem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který pokutu uložil.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 119 odst. 2.

¹⁰¹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). § 78 odst. 4.

¹⁰² MARKOVÁ, HANA. Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Praha: IFEC, 2008. 152 s. ISBN 978-80-87146-08-8. Str. 114.

¹⁰³ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. §22a odst. 1 písm. g).

¹⁰⁴ Ibidem. §22a odst. 2 písm. c).

¹⁰⁵ Ibidem. § 22b odst. 6.

5.2.1 Předmět přezkoumání hospodaření obcí (krajů) a jeho hlediska

Předmětem přezkoumávání jsou taxativně vymezeny údaje¹⁰⁶ o ročním hospodaření územního celku, tvořící součást závěrečného účtu podle zákona o rozpočtových pravidlech obcí (krajů). Pro představu uvádím demonstrativně pár příkladů. Plnění příjmů a výdajů rozpočtu včetně peněžních operací, týkajících se rozpočtových prostředků; finanční operace, týkající se tvorby a použití peněžních fondů; náklady a výnosy podnikatelské činnosti územního celku; nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku; nakládání a hospodaření s majetkem státu, s nímž hospodaří územní celek; účetnictví vedené územním celkem.

Předmět přezkoumání se ověřuje z hlediska¹⁰⁷ dodržování povinností stanovených zvláštními právními předpisy, zejména předpisy o finančním hospodaření územních celků, o hospodaření s jejich majetkem, o účetnictví a o odměňování. Souladu hospodaření s finančními prostředky ve srovnání s rozpočtem. Dodržení účelu poskytnuté dotace nebo návratné finanční výpomoci a podmínek jejich použití. Věcné a formální správnosti dokladů o přezkoumávaných operacích.

5.2.2 Zabezpečení přezkoumání

Přezkum hospodaření u krajů je prováděn ze zákona Ministerstvem financí.¹⁰⁸ Obce mohou požádat o přezkum hospodaření příslušný krajský úřad do 30. června každého kalendářního roku, anebo zadá přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti.¹⁰⁹

Na základě požádání o přezkum hospodaření krajské úřady vypracují časové plány přezkoumání na období od sestavení plánu do 30. června následujícího roku. Dále vypracují přehled o obcích, které se rozhodly zadat přezkoumání auditorovi. Časové plány a přehled předají krajské úřady Ministerstvu financí do 21. července každého kalendářního roku. Na základě plánu se vykonávají do konce kalendářního roku dílčí přezkoumání za předchozí

¹⁰⁶ Zákon č. 420/2004 Sb., přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. § 2.

¹⁰⁷ Ibidem. § 3.

¹⁰⁸ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). § 20 odst. 1.

¹⁰⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 42 odst. 1.

část kalendářního roku a po skončení kalendářního roku se vykonávají dílčí přezkoumání za zbývající část předchozího kalendářního roku a jednorázová přezkoumání za celý předchozí kalendářní rok. Jednorázová přezkoumání může uskutečnit krajský úřad u obcí, které nevykonávají podnikatelskou činnost a mají k 1. lednu počet obyvatel menší než 800 osob. V ostatních územních celcích se uskutečňují dílčí přezkoumání.¹¹⁰

Rozhodne-li se obec, zadat přezkoumání auditorovi, uzavře s ním písemnou smlouvu o poskytnutí auditorské činnosti. O uzavření smlouvy s auditorem informuje obec příslušný krajský úřad. Tato informace se podává bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 31. ledna následujícího roku.¹¹¹

Nesplnění povinnosti požádat o přezkoumání krajský úřad, anebo zadat přezkoumání auditorovi, oznámí příslušný přezkoumávající orgán zastupitelstvu příslušného územního celku, nebo orgánu svazku obcí do 28. února následujícího roku a přezkoumání vykoná.¹¹²

5.2.3 Práva a povinnosti kontrolorů

Práva a povinnosti kontrolorů při přezkumu hospodaření obcí (krajů) jsou obsažena v § 6 zákon o přezkoumávání hospodaření. Kontroloři jsou povinni poříditi zápisy z jednotlivých dílčích přezkoumání a zprávu o výsledku přezkoumání hospodaření; předat územnímu celku návrh zprávy o výsledku přezkoumání, podepsaný kontrolorem pověřeným řízením přezkoumání; předat a s územním celkem projednat konečné znění zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření aj.

Jestliže kontrolor při přezkoumání zjistí skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, postupuje podle § 8 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním a neprodleně o nich písemně informuje příslušné zastupitelstvo.

5.2.4 Práva a povinnosti obcí (krajů)

Práva a povinnosti obcí (krajů) při přezkumu hospodaření jsou obsažena v § 7 o přezkoumávání hospodaření. Územní celek má právo být seznámen s

¹¹⁰ Zákon č. 420/2004 Sb., přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. § 4 odst. 1-6.

¹¹¹ Ibidem § 4 odst. 7-8.

¹¹² Ibidem. § 4 odst. 9.

obsahem zápisů z dílčích přezkoumání; být seznámen se zprávou o výsledku přezkoumání hospodaření a obdržet její stejnopis aj.

„Osobou povinnou poskytnou potřebnou součinnost při přezkoumání je právnická nebo fyzická osoba, která pro územní samosprávný celek dodává nebo dodávala zboží, koná nebo konala práce, poskytuje nebo poskytovala služby, případně se na této činnosti podílí nebo podílela“¹¹³

5.2.5 Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření

„Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření se zpracovává na základě výsledků jednorázového přezkoumání, anebo na základě zápisů z dílčích přezkoumání“¹¹⁴

Zpráva musí obsahovat místo, kde se přezkoumání uskutečňovalo; popis zjištěných chyb a nedostatků; závěr z přezkoumání aj.¹¹⁵ Závěr zprávy musí obsahovat vyjádření, zda nebyly zjištěny chyby a nedostatky, nebo byly zjištěny chyby a nedostatky, které nemají závažnost nedostatků spočívající v porušení rozpočtové kázně nebo ve vzniku správního deliktu; v neúplnosti, nesprávnosti nebo neprůkaznosti vedení účetnictví; v pozměňování záznamů nebo dokladů v rozporu se zvláštními právními předpisy aj.¹¹⁶ Povinnou náležitostí zprávy dále je upozornění na případná rizika, která mohou mít negativní dopad na hospodaření územního celku v budoucnosti; uvedení podílu pohledávek a závazků na rozpočtu územního celku a podílu zastaveného majetku na celkovém majetku územního celku aj.¹¹⁷

Povinnou přílohou zprávy je i stanovisko územního samosprávného celku k návrhu zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření, pokud bylo příslušnému kontrolorovi doručeno.¹¹⁸

¹¹³ PETEROVÁ, Helena. Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Vydání: 5. aktualizované a rozšířené. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2016. ISBN 978-80-86976-35-8. Str. 88.

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ Zákon č. 420/2004 Sb., přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. § 10 odst. 2.

¹¹⁶ Ibidem. § 10 odst. 3.

¹¹⁷ Ibidem. § 10 odst. 4.

¹¹⁸ Ibidem. § 10 odst. 5.

5.2.6 Správní delikty

Za správní delikt se uloží pokuta do 50000 Kč.¹¹⁹ Územní samosprávné celky se mohou dopustit správního deliktu tím, že do 15 dnů ode dne projednání zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření auditorem v orgánech územního celku nepředá její stejnopis příslušnému přezkoumávajícímu orgánu; neposkytne auditorovi na jeho žádost veškeré jím vyžadované doklady, jiné písemnosti, informace nebo vysvětlení podle kontrolního řádu aj.¹²⁰

5.3 Audit hospodaření obcí krajů

Pokud si územní samosprávný celek nechá přezkoumat své hospodaření auditorem nebo auditorskou společností, řídí se auditor nebo auditorská společnost při přezkumu hospodaření ustanoveními § 2, 3 a 10 a § 17 odst. 2. zákona č. 420/2004 Sb., přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.¹²¹ Audit provádí nezávislý auditor s odbornou způsobilostí v rámci zajištění objektivnosti a nestrannosti. Výkon auditu se řídí zákonem č. 93/20009 Sb., o auditorech. Audit kontroluje správnost účetních operací. Cílem auditu je prozkoumat a ověřit konsolidované účetní výkazy¹²²

¹¹⁹ Ibidem § 14 odst. 2

¹²⁰ Ibidem. § 14 odst. 1.

¹²¹ Ibidem. § 12 odst. 1.

¹²² PEKOVÁ, Jitka. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vydání, Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4. Str. 216.

6 ZÁVĚR

Za cíl této práce jsem si vytyčil dokázat dostačující právní úpravu pro autonomní hospodaření územně samosprávných celků pro zajišťování potřeb svých občanů. Základními podklady se mi staly zákony napříč spektrem právní síly (ústavní zákony, zákony, vyhlášky aj.) a odborné literární publikace vypůjčené z fondů Studijní a vědecké knihovny Plzeňského kraje. Informace z odborných publikací jsem konfrontoval paralelně s příslušnými právními normami a získané poznatky jsem rozdělil do čtyř tematických okruhů, které tvoří celek informací potřebných pro efektivní výkon hospodaření územních samosprávných celků.

V první části jsem se věnoval historickému vývoji ekonomického základu územní samosprávy od prvních zmínek až po současnou právní úpravu. Z odborné publikace *Základy organizace veřejné správy v ČR* od Horzinkové a Novotného jsem našel zmínku o předchůdcích samosprávných obcí v podobě katastrálních obcí za Josefa II. Roku 1849 byly poprvé uzákoněny přenesené a přirozené pravomoci, které daly základ pro další vývoj. Zvrat ve vývoji územní samosprávy podle očekávání nastal v zákonech přijatých ústředním výborem Komunistické strany Československa, kdy na naši zem dolehl stín znárodnování majetku. Po listopadu 1989 mělo naše zákonodárství nelehkou úlohu při obnovení územní samosprávy, která tu byla v období první republiky. Jak jsem předpokládal, základními právními předpisy pro tuto kapitolu mi byly zákony vydané v 90. letech a na počátku nového tisíciletí. Za zmínku stojí nová demokratická Ústava, zákon o obcích (krajích), o přechodu majetku státu do vlastnictví obcí (krajů) a Evropská charta o místní samosprávě.

V dalších částech jsem věnoval pozornost aspektům přímo tvořící okruh finančního hospodaření územních celků. Tento okruh jsem rozdělil do tří jednotlivých kapitol. První kapitola se věnovala zkoumání finančního systému územních celků, kde jsem se předně zaměřil na územní rozpočet jakožto základní nástroj finančního hospodaření. Územní rozpočet musí být tvořen zásadami zajišťující efektivní hospodárnost územního celku zabraňující případnému nedostání svých závazků ze stran územních samosprávných celků. Zákon upravující územní rozpočet dává jeho tvůrcům autonomii při jeho sestavování, a naopak od nich vyžaduje jistou úroveň odpovědnosti a odbornosti, při využívání

finančních prostředků na zabezpečování potřeb daného území. Zároveň se ale také poskytuje občanům možnost kontrolovat tok finančních prostředků. Obsahu územních rozpočtů jsem věnoval kapitolu následující. Po studiu jejich složek v zákoně o rozpočtových pravidlech a příslušných právních norem vytyčující výše výnosu z daní plynoucí do územních rozpočtů a dalších příjmů, jsem dospěl k potvrzení mé úvodní úvahy o dostačující právní úpravě hospodaření územních celků. V rámci celého spektra příjmů zajišťující potřeby občanů územních celků mají tyto celky velké množství možností jak financovat své potřeby a proto podle mého názoru je potřeba hledat řešení při otázce efektivního hospodaření v rámci finanční gramotnosti výkonných orgánů územních celků. Tento fakt poukazuje i na nepříliš využívané možnosti podnikání územních rozpočtů nebo podílení se na zisku již existujících obchodních společností. V poslední kapitole jsem zmínil kontrolu hospodaření územních celků, která má zajišťovat transparentnost využívaných finančních prostředků. Tato kontrola může být vykonávána vlastními orgány v rámci interní kontroly, povinným každoročním přezkumem hospodaření ze strany veřejné správy nebo auditem. Obec má tedy opět mnoho možností jak zajistit efektivitu vynakládaných prostředků tam kde je to účelné. A povinností zveřejňovat výsledky kontrol hospodaření se také otevírá možnost pro občany podávat podněty pro účelné zabezpečování veřejných statků a ve volbách volit zastupitele, kteří hospodaření územních celků rozumí.

Praktickou část jsem chtěl věnovat vývoji příjmů a výdajů územních celků za posledních 5 let a jejich celkového dluhu. K mému bohužel ne pozitivnímu zjištění, že ke dni 13. 3. 2017 portál Ministerstva Financí ČR měl údaje o příjmech a výdajích územní samosprávy pouze za rok 2015 a za rok 2016 pouze k 30. listopadu, jsem musel práci upravit na postavení příjmů a výdajů k datu 30. listopadu 2016. Ale i z tak omezených informací jsem mohl dojít k zjištění, že celková zadluženost územních celků klesá.

Závěrem bych tedy chtěl říci, že můj cíl dokázat dostačující právní úpravu hospodaření územních celků byl naplněn, a územní celky mají možnost zajišťovat potřeby svých občanů a stačí pouze dostatečné znalosti finanční gramotnosti pro tento výkon.

7 SUMMARY

This thesis deals with the Economy of autonomous regions. It is primarily focused on the legal basis allowing the efficient performance of management. The thesis is divided in response to acquired knowledge into two parts, which are further subdivided.

The first part focuses on the historical development of the economic assumption for the functioning of autonomous regions in our country until 1990. Then I underwent examination of legal norms related to the re-formation of democratic autonomous regions that existed during the First Republic. At the conclusion of this section, I describe the current status of autonomous regions in the current Czech law and created prerequisites for the actual management of autonomous regions.

The second part is divided into three chapters giving a comprehensive and each other connecting information forming unit dealing with the management of autonomous regions. The first chapter is devoted to the financial system of autonomous regions. Here I primarily focused on territorial budgets, which are an essential financial tool allowing to manage the resources of autonomous regions. In the next chapter I described the contents of these budgets, which accounted for the largest area of revenue of a fiscal nature. This chapter is supplemented by state of revenue of local budgets to 31. 11. 2016 and the development of their debts by the end of 2016. The second part concludes with a chapter dealing with the issue of management control of autonomous regions.

8 SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ

8.1 Odborné publikace

- BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 5. upravené vydání, Praha: C.H. Beck, 2009. Str. 132. ISBN 978-80-7400-440-7.
- HAVLAN, Petr. *Veřejný majetek*. 3. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. ISBN 978-80-210-8333-2.
- HAVLAN, Petr a kol. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2., aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-708-9.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 599. ISBN 978-80-7400-624-1.
- HORIZINKOVÁ, Eva; Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 248 s. ISBN 978-80-7380-459-6.
- MARKOVÁ, HANA. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: IFEC, 2008. 152 s. ISBN 978-80-87146-08-8.
- MIKULE, Vladimír, Vladimír SLÁDEČEK, Vladimír VOPÁLKA a Milan BAKEŠ. *Veřejná správa a právo: pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha: C.H. Beck, 1997. Právo a společnost (C.H. Beck). ISBN 80-7179-191-1
- MRKÝVKA, Petr, Ivana PAŘÍZKOVÁ a Michal RADVAN. *Základy finančního práva*. 4. vyd. Praha: Armex, 2010. Skripta pro střední a vyšší odborné školy. ISBN 978-80-86795-91-1.
- NOVÁKOVÁ, Š. *Účetnictví státní správy a samosprávy*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2006. s. 21. ISBN 80-245-1068-5.
- PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance a daně v České republice*. 2. Přepřacované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. 182 s. ISBN 978-80-7211-395-8.
- PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-614-1.
- PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vydání, Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4.
- PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Vydání: 5. aktualizované a rozšířené. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2016. Skripta (Institut pro veřejnou správu). ISBN 978-80-86976-35-8.

PONIKELSKÝ, P. a kol., *Organizace regionálního rozvoje*, Vysoká škola regionálního rozvoje, Praha 2011, ISBN: 978-80-87174-10-4

PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů*. 2. Aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Grada, 2009. 304 s. ISBN 98-80-247-2789-9

PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5590-2.

SVOBODA, Ivo, SCHELLE, Karel. *Základy organizace veřejné správy*. 2. vydání, Ostrava: Key Publishing, 2007. 206 s. ISBN 978-80-87071-22-9.

TĚŽKÝ, V., JANTOŠ, M., SIUDA, K. *Zákon o místních poplatcích. Komentář*. 1. vydání: Wolter Kluwer ČR, 2016. 232 s. ISBN 978-80-7552-453-9.

8.2 Právní předpisy

8.2.1 Ústavní zákony

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

ústavní zákon č. 100/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé federativní republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů.

ústavní zákon č. 150/1948 Sb. Ústava Československé republiky

8.2.2 Zákony

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 420/2004 Sb., přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

Zákon č. 190/2004 Sb. o dluhopisech.

Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky.

Zákon č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách.

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

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

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

Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí

Zákon č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník

Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí.

Zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky).

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Zákon č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů.

Zákon č. 69/1935 Sb., o finančních opatřeních v oboru územní samosprávy.

Zákon č. 169/1930 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon ze dne 15. června, č. 77 Sb. z. a n., o nové úpravě finančního hospodářství svazů územní samosprávy.

Zákon č. 77/1927 Sb., o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy.

Zákon č. 329/1921 Sb., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním.

Zákon č. 421/1919 Sb., kterým se mění obecní statek v kmenové obecní jmění.

8.2.3 Ostatní předpisy

Vyhláška Ministerstva Financí č. 272/2016 Sb., o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů.

Vyhláška Ministerstva Financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

Sdělení č. 181/1990 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

Císařský patent č. 170/1849 ř. z., Prozatímní zákon obecní.

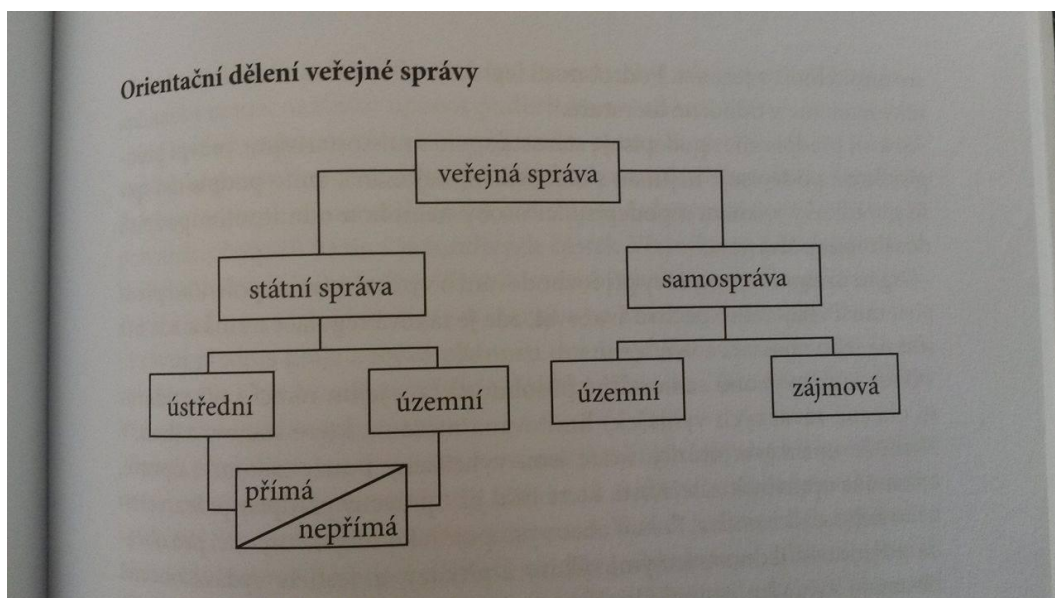
Císařský patent č. 946/1811 Sb. z. s. Obecný zákoník občanský.

8.3 Internetové zdroje

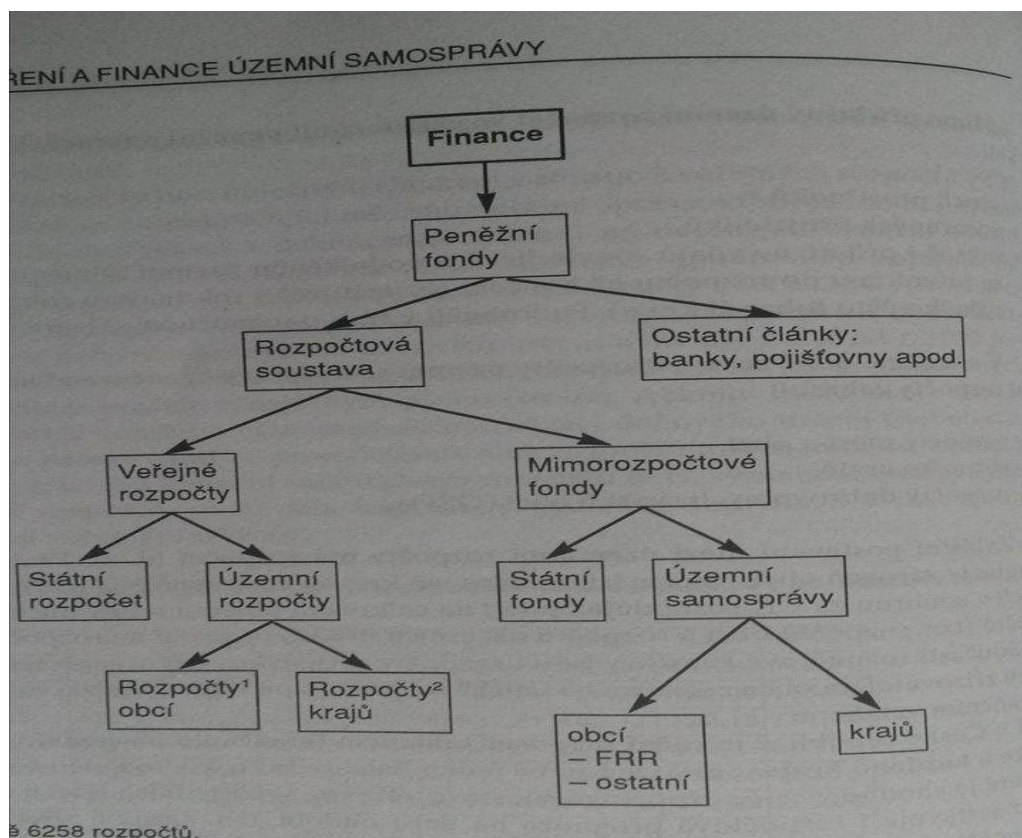
<http://www.mfcr.cz/>

<https://www.epravo.cz/>

9 PŘÍLOHY



Příloha č. 1 (HORZINKOVÁ, Eva; Vladimír NOVOTNÝ. Základy organizace veřejné správy v ČR. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 248 s. ISBN 978-80-7380-459-6.) *Organizace veřejné správy.*



Příloha č. 2 (PEKOVÁ, Jitka. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vydání, Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4. Str. 220) *Schéma rozpočtové soustavy v ČR.*

umožňuje analyzovat úlohou r...

Příjmy	Výdaje
• daňové:	– všeobecné veřejné služby (veřejná správa apod.)
– svěřené daně	– veřejný pořádek (policie, hasiči apod.)
– sdílené daně	– vzdělání
– místní (a regionální) daně	– péče o zdraví (veřejné zdravotnictví atd.)
– správní poplatky ¹ (daně)	– bydlení
• nedaňové:	– komunální služby
– uživatelské poplatky za služby ²	– na podnikání
– příjmy z pronájmu majetku	– ostatní běžné výdaje (nahodilé, placené pokuty apod.)
– příjmy od vlastních neziskových organizací ³	– placené úroky
– zisk z podnikání	– běžné dotace jiným rozpočtům ⁴
– ostatní	
• přijaté transfery:	
– běžné dotace ze státního rozpočtu	
– běžné dotace ze státních fondů	
– od územních rozpočtů ⁴	
– ostatní běžné příjmy (nahodilé, přijaté dary, za sankce apod.)	
(Saldo – přebytek)	(Saldo – schodek)

¹ Například investici.

Jestliž ho rozpočtu a ho rozpočtu v kapitálovém rozpočtu nutné pi nebo k střednic kapitálové plnění p

Příloha č. 3 (PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vydání, Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4. Str. 204) *Obecné schéma běžného rozpočtu.*

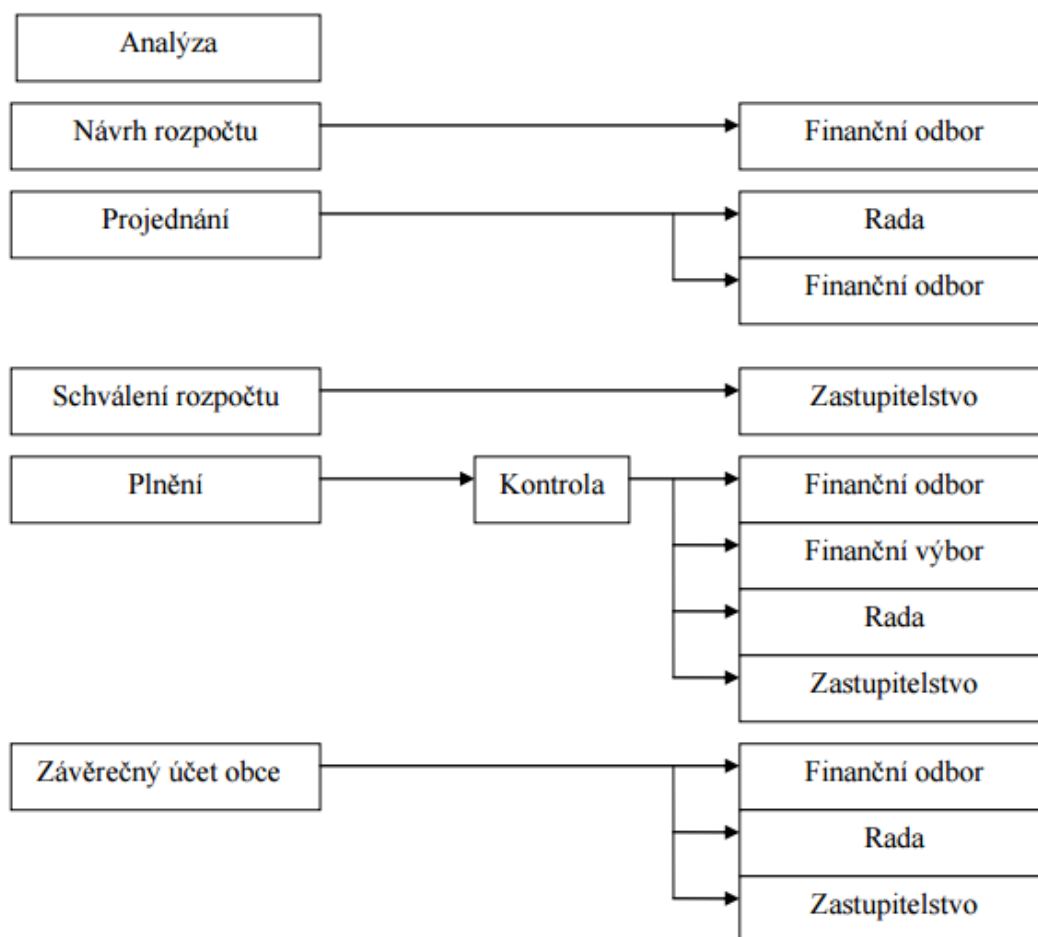
přebytkový, většinou však chybějí nenávratné příjmy na financování investic v lo- kálním, resp. regionálním veřejném sektoru. Příjmy kapitálového rozpočtu se tu- díž doplňují návratnými příjmy (které vyrovnají bilanci kapitálového rozpočtu).

Příjmy	Výdaje
– z prodeje majetku	– na investice
– kapitálové přijaté dotace z rozpočtové soustavy	– kapitálové dotace jiným rozpočtům ¹
– příjmy z půjček apod.	– na nákup obligací, akcií
– příjmy z emise vlastních obligací	– poskytované střednědobé a dlouhodobé půjčky
– přebytek běžného rozpočtu	– splátky dříve přijatých půjček
– dary na investice apod.	– krytí deficitu běžného rozpočtu

¹ Například při sdružování prostředků na společné zabezpečování veřejných statků, které vyžaduje investici.

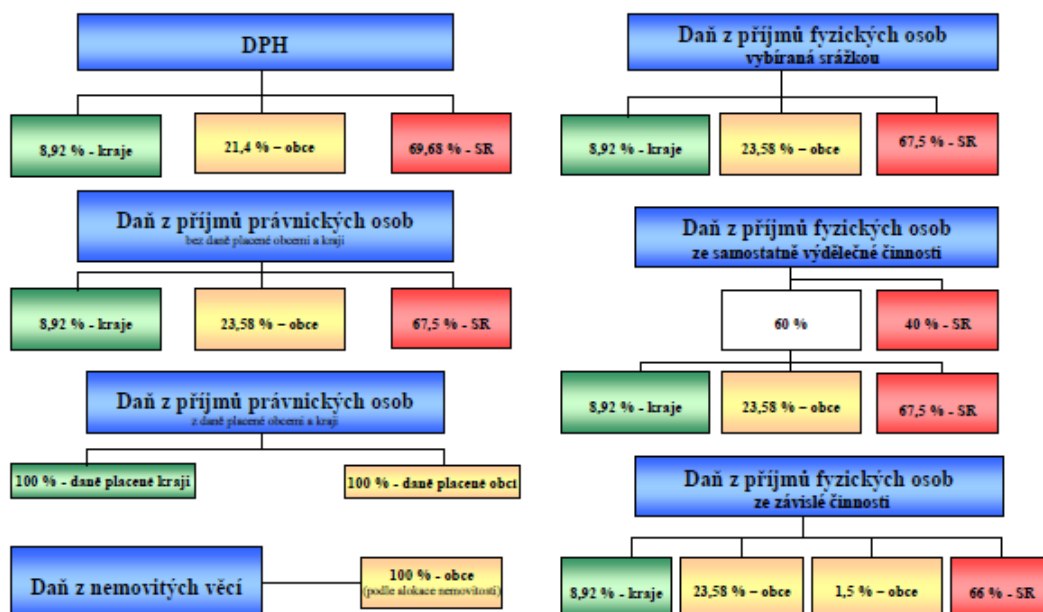
... kapitálového rozpočtu

Příloha č. 4 (PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vydání, Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4. Str. 205) *Obecné schéma kapitálového rozpočtu.*



Příloha č. 5 (PROVAZNÍKOVÁ, Romana. Financování měst, obcí a regionů. 2. Aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Grada, 2009.304 s ISBN 98-80-247-2789-9 Str. 64) *Schéma rozpočtového procesu.*

Schéma rozpočtového určení daní od 1. 1. 2017



Příloha č. 6 (Web Ministerstvo Financí ČR) *Rozpočtové určení daní.*

TABULKA Č. 1: SOUHRNNÉ ÚDAJE O ZADLUŽENOSTI OBCÍ ČR V LETECH 2004–2015 (V MLD. Kč)												
Ukazatel	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Úvěry	38,5	43,7	47,1	46,7	47,4	55,8	59,9	60,9	68,3	68,8	67,7	66,1
Komunální dluhopisy	23,9	23,5	22,9	22,6	22,7	14,7	15,8	14	13,8	15	11,8	10,7
Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy	12,4	11,8	10,9	9,9	10	10,1	7,6	7,5	7,9	8,4	9,4	10,1
Celkem	74,8	79	80,9	79,2	80,1	80,6	83,3	82,4	90	92,2	88,9	86,9

Příloha č. 7 (Web Ministerstvo Financí ČR) *Tabulka vývoje dluhu obcí v letech 2004-2015.*

TABULKA Č. 2: ÚDAJE O ZADLUŽENOSTI OBCÍ ČR BEZ HL. M. PRAHY, BRNA, OSTRAVY A PLZNĚ V LETECH 2004-2015 (V MLD. Kč)												
Ukazatel	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Úvěry	19,8	22	25,7	25,9	26,9	34,8	35,5	36,3	36,4	34,9	35	34,8
Komunální dluhopisy	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	1,3	0,3
Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy	9,1	8,6	7,8	7	7,4	6,5	5,7	5,7	6,1	6,1	7,3	8,0
Celkem	28,9	30,6	33,5	32,9	34,3	41,3	43,2	44	44,5	43	43,6	43,1

Příloha č. 7 (Web Ministerstvo Financí ČR) *Tabulka vývoje dluhu obcí bez 4 největších měst v ČR, v letech 2004-2015.*

TABULKA Č. 3: VÝVOJ PODÍLU ZADLUŽENOSTI HL. M. PRAHY, BRNA, OSTRAVY A PLZNĚ NA CELKOVÉ ZADLUŽENOSTI OBCÍ V LETECH 2004–2015 (V MLD. Kč)												
Ukazatel	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Celková zadluženost obcí v ČR	74,8	79	80,9	79,2	80,1	80,6	83,3	82,4	90	92,2	88,9	86,9
Zadluženost 4 největších měst	45,9	48,4	47,4	46,3	45,8	39,3	40,1	38,4	45,5	49,2	45,3	43,8
% podíl 4 největších měst na celkové zadluženosti	61,4	61,3	58,6	58,5	57,2	48,8	48,1	46,6	50,6	53,4	51	50,4

Příloha č. 7 (Web Ministerstvo Financí ČR) *Tabulka podílu zadluženosti čtyř největších měst v ČR na celkovém podílu dluhu obcí v letech 2004-2015.*

TABULKA Č. 4: SOUHRNNÉ ÚDAJE O ZADLUŽENOSTI KRAJŮ ČR V LETECH 2004–2015 (V MLD. Kč)												
Ukazatel	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Úvěry	0,4	1,8	6,5	9,4	11,9	17,4	16,6	19,6	22,2	23,5	24,4	24,3
Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy	1,1	1,1	1,2	1	2,7	3,5	2,5	2,7	2,3	3,3	3,2	2,1
Celkem	1,5	2,9	7,7	10,4	14,6	20,9	19,1	22,3	24,5	26,8	27,6	26,4

Příloha č. 7 (Web Ministerstvo Financí ČR) *Tabulka zadluženosti krajů v letech 2004-2015.*