

**PRÁVNICKÁ FAKULTA
MASARYKOVY UNIVERZITY**

Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva

RIGORÓZNÍ PRÁCE

**VAZBY MEZI STÁTNÍM ROZPOČTEM A ÚZEMNÍMI
ROZPOČTY**

Mgr. Martin Netolický

2007

„Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma: Vazby mezi státním rozpočtem a územními rozpočty zpracoval sám a uvedl jsem všechny použité prameny“

OBSAH

1. ÚVOD	3
2. <u>SPOLEČNÁ VÝCHODISKA PROBLEMATIKY</u>	6
2.1 <u>POJMY VEŘEJNOSPŘÁVNÍHO ZÁKLADU</u>	6
2.1.1 <u>Veřejná správa, veřejná moc</u>	6
2.1.2 <u>Státní správa a její charakteristika</u>	8
2.1.3 <u>Samospráva a její charakteristika</u>	9
2.1.4 <u>Spojený model územní veřejné správy</u>	10
2.2 <u>FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY</u>	11
2.2.1 <u>Rozpočet</u>	12
2.2.2 <u>Rozpočtová soustava</u>	13
2.2.3 <u>Státní rozpočet</u>	18
2.2.4 <u>Rozpočty územních samosprávných celků</u>	21
2.3 <u>KDE EXISTUJÍ VAZBY MEZI STÁTNÍM ROZPOČTEM A ÚZEMNÍMI ROZPOČTY ?</u>	32
3. <u>ROZPOČTOVÝ PROCES ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ</u>	34
3.1 <u>OBEČNÁ CHARAKTERISTIKA ROZPOČTOVÉHO PROCESU ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ</u>	34
3.2 <u>ZÁSADY ROZPOČTOVÉHO PROCESU A JEJICH ODRAZ V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ</u>	36
3.2.1 <u>Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu</u>	36
3.2.2 <u>Zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtu</u>	37
3.2.3 <u>Zásada účelovosti</u>	38
3.2.4 <u>Zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtu</u>	40
3.2.5 <u>Zásada dlouhodobé vyrovnanosti</u>	40
3.2.6 <u>Zásada publicity</u>	41
3.3 <u>FÁZE ROZPOČTOVÉHO PROCESU ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ</u>	43
3.3.1 <u>Sestavování</u>	43
3.3.2 <u>Schvalování</u>	47
3.3.3 <u>Publikace</u>	49
3.3.4 <u>Hospodaření s rozpočtovými prostředky</u>	50
3.3.5 <u>Kontrola</u>	52
3.3.6 <u>Hodnocení</u>	54

<u>4. DOTACE JAKO VZÁJEMNÉ PROPOJENÍ STÁTNÍHO ROZPOČTU</u>	
<u>S ÚZEMNÍMI ROZPOČTY</u>	56
4.1 <u>OBEČNÉ VYSVĚTLENÍ POJMU</u>	56
4.1.1 <u>Dotace územním samosprávám a Evropská charta místní samosprávy</u>	58
4.1.2 <u>Druhy poskytovaných dotací</u>	59
4.2 <u>PRÁVNÍ ÚPRAVA POSKYTOVÁNÍ DOTACÍ ZE STÁTNÍHO ROZPOČTU</u>	
<u>ÚZEMNÍM SAMOSPRÁVNÝM CELKŮM</u>	62
4.2.1 <u>Programové financování</u>	62
4.2.2 <u>Příklad konkrétního dotačního titulu v režimu programového financování</u>	67
4.2.3 <u>Zvláštní typ programového financování z fondů EU</u>	69
4.2.4 <u>Další dotace ze státního rozpočtu do územních rozpočtů</u>	73
<u>5. ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ A VLIV JEHO ZMĚN NA ÚZEMNÍ</u>	
<u>ROZPOČTY</u>	78
5.1 <u>PRÁVNÍ ÚPRAVA ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ A JEJÍ VÝVOJ</u>	78
5.1.1 <u>Obecná charakteristika</u>	78
5.1.2 <u>Rozpočtové určení daní a Evropská charta místní samosprávy</u>	80
5.1.3 <u>Právní úprava rozpočtového určení daní územním samosprávným celkům do</u>	
<u>roku 2001</u>	81
5.1.4 <u>Právní úprava rozpočtového určení daní územním samosprávným celkům po</u>	
<u>roce 2001</u>	84
5.2 <u>MOŽNOSTI ZMĚN ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ</u>	94
5.2.1 <u>Pozitiva současného rozpočtového určení daní</u>	94
5.2.2 <u>Negativa současného rozpočtového určení daní</u>	94
5.2.3 <u>Posílení motivačního prvku</u>	102
5.2.4 <u>Otázka zahrnutí spotřebních daní do systému sdílených daní</u>	103
5.3 <u>ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ VE SLOVENSKÉ REPUBLICE</u>	104
<u>6. ZÁVĚR</u>	106
<u>7. RESUMÉ</u>	110
<u>8. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY</u>	113
<u>9. PRÁVNÍ PŘEDPISY A JUDIKATURA</u>	117

1. ÚVOD

Financování obou složek veřejné správy, a to státní správy a samosprávy, je záležitost, se kterou se setkáváme v každodenní praxi. Po roce 1989, kdy došlo k obnovení územní samosprávy jak na obecní, tak později na krajské úrovni, byl pro výkon činností jejich činností zvolen tzv. spojený model územní veřejné správy. Základním principem, na němž je model založen, je vedle výkonu samosprávy (samostatné působnosti) také výkon státní správy (přenesené působnosti). Se zřízením územních samosprávných celků musela být řešena otázka financování jejich činnosti. Vždy musely být řešeny dva problémy. Jednak jakým způsobem bude zabezpečeno financování těch činností, které spadají do samostatné působnosti, tzn. v oblastech, kde se uplatňuje autonomie rozhodování samosprávného celku, a na druhé straně přenesené působnosti, v jejímž rámci územní samosprávný celek vykonává státní správu na objednávku státu. Vyřešení těchto otázek se stalo jedním z klíčových témat při vymezení vzájemných vztahů mezi státem a územními samosprávami.

Součástí zákonů, jež tvořily základ reformy veřejné správy, byla také legislativa, která se týkala financování veřejné správy. Nová právní úprava postihla celou soustavu rozpočtů vč. státního rozpočtu a rozpočtů územních samosprávných celků, jakožto peněžních fondů, které jsou základními instituty pro financování veřejné správy. Při postupném převodu pravomocí a činností na územní samosprávné celky měly být zajištěny dostatečné zdroje, které měly pokrýt zvýšené finanční nároky na územní samosprávné celky způsobené novými požadavky, jež byly na ně kladeny.

Analyzujeme-li současnou právní úpravu, zjistíme, že stát a státní rozpočet ani po uskutečněné reformě veřejné správy nepůsobí izolovaně od územních samosprávných celků a jejich rozpočtů. Naopak je možné najít celou řadu vazeb, jimiž se zmíněné druhy rozpočtů vzájemně ovlivňují a doplňují. Hlavním motivem sepsání této práce je pojmenovat tyto vazby a analyzovat jejich fungování v praxi, případně poukázat na nedostatky a skutečnosti, které vyvolávají diskuse odborné veřejnosti.

Vzájemné vazby mezi státním rozpočtem a územními rozpočty je možné najít v jednotlivých fázích rozpočtovém procesu, přičemž tato práce se zaměřuje zejména na ty, které jsou vyjádřeny v rozpočtovém procesu územních rozpočtů. Dalším nepopiratelným styčným prvkem jsou vazby při poskytování dotací jedním rozpočtem druhému. Poslední vztah, který jsem se rozhodl přiblížit, je problematika rozpočtového určení daní, prostřednictvím něhož stát zákonem stanoví výnosy z daní, které budou určeny jako příjmy rozpočtů územních samosprávných celků.

Pro přehlednost a úplnost celé problematiky nejprve v práci připomínám nejdůležitější pojmy veřejnosprávního základu a jejich charakteristiku, na což navazují vysvětlením principů financování veřejné správy. Poté následuje podrobná analýza rozpočtového procesu územních rozpočtů, dotací jako vzájemného propojení státního rozpočtu s územními rozpočty a nakonec rozpočtového určení daní.

Aktuálnost zvoleného tématu není snad třeba ani zdůrazňovat. Každý měsíc se v odborných časopisech objevuje názorový článek, který se dotkne alespoň jednoho z uvedených témat. Zejména pak na dotační politiku a rozpočtové určení daní jsou různé názory, které často stojí proti sobě. Považuji proto za účelné zpracování tohoto tématu i proto, že po celou dobu jsem se potýkal s nedostatkem literatury, která se problematikou zabývá, a ani judikatura českých soudů není v této oblasti bohatá. Považujte prosím práci za pokus, kterým se autor snaží o analýzu a pojmenování sporných situací v současné právní úpravě rozpočtového práva se zaměřením na vzájemné vazby mezi dvěma nejvýraznějšími stupni rozpočtů.

V České Třebové dne 27. 1. 2007

2. SPOLEČNÁ VÝCHODISKA PROBLEMATIKY

2.1 POJMY VEŘEJNOSPRÁVNÍHO ZÁKLADU

2.1.1 Veřejná správa, veřejná moc

Při analýze a vyhledávání finančněprávních vztahů a vazeb státním rozpočtem a rozpočty územních samosprávných celků budeme používat pojmy celou řadu pojmů, které sice mají blíže ke správnímu právu a jeho obecnému základu, ale pro tuto práci jsou velmi podstatné. Proto jsem se rozhodl v této obecné části zmínit i některé pojmy, aby podaná informace byla co možná nejúplnější. Jejich rozbořem lze také poukázat na velmi blízký vztah mezi správním právem a finančním právem, pokud hovoříme o rozpočtech a rozpočtovém právu jako součásti fiskální části finančního práva.

Mezi pojmy, které stojí za to připomenout, patří termín veřejná správa, využívaný ve správním i finančním právu v každodenní praxi. Předně je nutné říci, že neexistuje žádná ucelená zákonná definice, která by přesně vyjadřovala podstatu tohoto termínu. Veřejná správa je tak právně vymezena ve větším množství předpisů, mezi nimiž je nutno najít společné vazby, a které upravují jak organizaci veřejné správy, tak i činnost, která je s veřejnou správou spojená. Těmito nejrůznějšími vazbami v rámci organizace veřejné správy a její činností se zabývá správní věda.

Pojem veřejné správy bývá obecně odvozen od správy jako záměrné činnosti sledující dosažení určitého cíle nebo účelu. Podle toho, jestli jsou tyto cíle soukromé nebo veřejné rozlišujeme správu veřejnou a správu soukromou. Charakteristickým znakem je její výkon ve veřejném zájmu a také větší vázanost právem.¹ Vzhledem k uvedeným skutečnostem autoři odborných publikací definují veřejnou správu jako správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu.² Od soukromé správy se tedy veřejná správa odlišuje jednak subjekty, jednak vztahem k právu.³ Tato definice veřejné správy obsahuje další významné, ale pro vysvětlení poměrně složité termíny, a to veřejná záležitost a veřejný zájem. Za veřejnou záležitost považujeme všechny úkoly, jejichž řešení je zákonem svěřeno orgánům veřejné správy. Veřejný zájem bývá někdy nazýván obecně prospěšným zájmem (tedy nikoliv soukromým), jehož nositelem je blíže neurčený počet společenství osob. Tyto zájmy nesmějí být v rozporu s platnými právními předpisy.⁴

¹ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 3. vydání. Praha, C. H. Beck, 1998, s. 2

² Kadečka, St. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 4

³ In Reforma veřejné správy v České republice. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2003, s. 17

⁴ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 5. doplněné a opravené vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2003, s. 31 - 32

Pro veřejnou správu je charakteristické také to, že disponuje tzv. veřejnou mocí, kterou je nadán především stát a dále příslušné další nestátní subjekty, kterým stát část této veřejné moci z vlastní vůle svěřuje. Stát tedy podle tzv. státoprávní teorie samosprávy považujeme za primární subjekt a zmíněné další subjekty (např. veřejnoprávní korporace) za subjekty odvozené.⁵ Toto dělení se nabízí především vzhledem k jakési „dobrovolné“ delegaci (na základě normativních právních aktů) některých činností státem na subjekty odlišné od státu. Jako moc označujeme určitý soubor procesů a prostředků, prostřednictvím nichž jedinec nebo skupina jsou schopni vnutit svou vůli jinému jedinci nebo skupině.⁶ Významnou vlastností moci je také její schopnost vynutit si uskutečnění této vůle, pod hrozbou určité sankce za její nesplnění. Veřejnou mocí disponují subjekty veřejné moci, které ji uskutečňují ve veřejném zájmu nebo k jeho dosažení.⁷ Můžeme též zdůraznit jeden z podstatných rozdílů mezi veřejnou správou a soukromou správou, a to v tom, že veřejné správě je dáno jako povinnost právo veřejnomocenským způsobem (tedy autoritativně) zasahovat prostřednictvím rozhodnutí do práv a povinností subjektů.⁸ Tento subjekt, o němž veřejná správa rozhoduje není v rovnocenném postavení k příslušnému orgánu veřejné moci a samotné rozhodnutí není nijak závislé na vůli adresáta.⁹ Zde se projevuje rozhodování veřejné správy ve veřejném (nikoliv soukromém) zájmu a také princip subordinace tedy jakési nadřazenosti orgánu veřejné správy nad adresátem rozhodnutí, který se musí tomuto rozhodnutí podřídit. V této souvislosti je nezbytné dodat, že orgány veřejné správy ve vztazích, v nichž rozhodují o právech a povinnostech jiných subjektů rozhodují podle ústavně garantované zásady „panství práva nad státem a státní mocí“.¹⁰

Veřejnou moc je možné dále rozdělit na státní moc a zbývající veřejnou moc, přičemž státní mocí rozumíme moc, kterou disponuje samotný stát a zabezpečuje ji prostřednictvím příslušného aparátu a zbývající veřejnou mocí označujeme takovou moc, která je státem

⁵ Kadečka, St. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 7

⁶ Harvánek, J. a kol. Teorie práva. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 1998, s. 35

⁷ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 5. doplněné a opravené vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2003, s. 28

⁸ Kadečka, St. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 4

⁹ Usnesení Ústavního soudu ČSFR ze dne 9. 6. 1992, sp. zn. I. ÚS 191/92 a usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 25.11.1993, sp. zn. II. ÚS 75/93

¹⁰ zásada „panství práva nad státem a státní mocí“ je obsažena v ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle níž „*státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*“. Dle těchto ustanovení jsou postupy a procesy, které bychom mohli považovat za státně-mocenské, za které můžeme v podstatě považovat i veřejnomocenské jako pojem velmi blízký, jsou striktně omezeny ustanoveními zákona.

svěřena subjektům nestátního charakteru a projevuje se jako decentralizovaná státní moc.¹¹

Pojem veřejná správa se užívá ve dvojitým smyslu:

- v materiálním pojetí bývá veřejná správa považována za určitý druh činnosti státních nebo jiných veřejných orgánů, která se liší od činnosti zákonodárné nebo soudní,
- ve formálním pojetí označujeme pojmem veřejná správa instituci, která tuto správu vykonává, která má pravomoc a působnost řešit příslušné veřejné úkoly.¹²

Veřejná správa bývá obvykle vymezována jako projev realizace výkonné moci ve státě existující vedle zákonodárné a soudní moci. Při respektování této trojí dělby moci je třeba odlišit veřejnou správu a její činnost od ostatních. Od zákonodárné moci, která představuje hlavně tvorbu a schvalování zákonů, se veřejná správa liší tím, že zákony nevytváří, ale tyto zákony vykonává, tedy provádí. I orgány veřejné správy se částečně podílejí na normotvorbě. Zde se ale jedná pouze o odvozenou normotvorbu, která má podzákonný charakter. Od soudní moci se liší tím, že se v případě veřejné správy nejedná o nalézání práva jak ve sféře veřejných, tak soukromých zájmů, ale o takový výkon zákonů, který je výhradně ve veřejném zájmu, v mezích práva. Veřejná správa je činností nepřetržitou, která směřuje k naplnění nějakých budoucích cílů, zatímco soudnictví je a výroky jeho orgánů jsou spojeny se současným stavem. Za zmínku stojí též soudcovská nezávislost na straně moci soudní a vztahy koordinace mezi soudními orgány a hierarchická nadřízenost a podřízenost tj. vztahy subordinace v případě orgánů veřejné správy.¹³

Z výše uvedeného vyplývá, že veřejnou správu nepředstavuje pouze stát, ale i jiné subjekty, které jsou do jisté míry od státu odvozeny, a to zejména veřejnoprávní subjekty jako další nositelé veřejné moci. Těmito subjekty jsou tzv. veřejnoprávní korporace, které vykonávají veřejnou správu vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Proto je možné tyto subjekty považovat za samosprávné. Základním členěním veřejné správy bude rozdělení na státní správu, vykonávanou státními orgány a samosprávu, vykonávanou orgány samosprávy.

2.1.2 Státní správa a její charakteristika

Jako státní správu lze označit tu část veřejné správy, která je uskutečňována státem, který je právnickou osobou veřejného práva (veřejnoprávní korporací). Můžeme ji považovat za formu společenského řízení, jejíž úkolem je realizace výkonné moci ve státě.

¹¹ Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J. Základy státovědy. 2. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2000, s. 22

¹² Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 3. vydání. Praha, C. H. Beck, 1998, s. 4

¹³ Kadečka, St. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 5

Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 5. doplněné a opravené vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2003, s. 32 - 33

Prostřednictvím státní správy je sledována autoritativní realizace obsahu zákonů a to obvykle na základě příslušného zákonného zmocnění s možností vystupovat nařizovacím způsobem. Z organizačního hlediska je státní správa tvořena soustavou státních orgánů, které jsou uspořádány odpovídajícím způsobem dle jejich pravomoci a příslušnosti s existencí vzájemných vazeb a vztahů. V současné době můžeme rozlišit dvě hlavní skupiny státních orgánů, a to ústřední orgány státní správy a územně dekoncentrované (specializované) orgány státní správy.

Velmi důležitým rysem státní správy je jednotná úprava výkonu pro celé území státu, která je vymezena zákonem. Nositelem správy v tomto případě je stát a jejím vykonavatelem jsou orgány státu. Zvláštním typem státní správy je tzv. přenesená státní správa, kdy státní správu vykonávají orgány samosprávy. Stát tedy vykonává veřejnou správu jako státní správu, a to buď přímo prostřednictvím svých orgánů, nebo nepřímo prostřednictvím jiných subjektů veřejné správy, na něž výkon státní správy přenechá.¹⁴ Mezi charakteristické znaky státní správy můžeme zařadit především zákonem omezenou autonomii v rozhodování, existenci hierarchické struktury se subordinačními vztahy, monokratický způsob rozhodování a v neposlední řadě také jmenovací princip při ustavování orgánů státní správy.¹⁵

2.1.3 Samospráva a její charakteristika

Druhou část veřejné správy tvoří samospráva. Jedná se o takovou část veřejné správy, která je uskutečňována jinými veřejnoprávními korporacemi než státem. Veřejnoprávní korporace je člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly. Z uvedené definice je možné vyčíst základní znaky veřejnoprávní korporace:

- uplatnění členského principu v organizaci korporace s možností spolupůsobení jejích členů,
- je právnickou osobou, tedy subjektem práv a povinností,
- je založena zákonem nebo na základě zákona, resp. jiným mocenským aktem,
- musí být vybavena mocenskou pravomocí k výkonu svěřených úkolů,
- její činnost je na státu nezávislá, není státní správě podřízena a je vykonávána subjekty odlišnými od státu.¹⁶

¹⁴ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 3. vydání. Praha, C. H. Beck, 1998, s. 235

¹⁵ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 5. doplněné a opravené vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2003, s. 35 - 39

In Reforma veřejné správy v České republice. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2003, s. 17

¹⁶ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 3. vydání. Praha, C. H. Beck, 1998, s. 236

Samospráva je vykonávána vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky veřejnoprávních korporací. Nutno podotknout, že výkon samosprávy je podroben státnímu dohledu. Rozdíl od státní správy lze spatřit v ovlivňování společenského života prostředky nestátního charakteru. Tyto prostředky nemají státně mocenskou povahu.

V rámci vymezení pojmu samospráva bývají rozlišovány jednak rovina politická a jednak rovina právní. Politická rovina představuje realizaci veřejné správy občany respektive jejich volenými zástupci a právní rovina vyjadřuje výkon samosprávy právně aprobovanými subjekty, které disponují určitým rozsahem veřejné moci. Veřejnoprávní korporace jako tento aprobovaný subjekt při výkonu samosprávy spravuje sama sebe prostřednictvím svých samosprávných orgánů.

V samosprávě se setkáme s odlišnými základními principy jejího fungování. Mezi tyto principy zahrnujeme autonomii v rozhodování, která je omezena pouze zákony, stát zasahuje do činnosti samosprávy jen na základě zákona a za účelem jeho respektování, neplatí tu vertikální hierarchie, orgány samosprávy nejsou podřízeny ani orgánům státu a ani orgánům vyšší samosprávy, při rozhodování převažuje kolegiální princip. Základní orgány samosprávy bývají obvykle ustavovány na základě volby a ostatní orgány jsou od něj odvozeny. Samosprávu lze rozdělit na zájmovou a územní. Zájmová samospráva je determinována resortně (resp. odborně a věcně) se speciálním zaměřením. Naopak územní samospráva je vymezena svým územím a má všeobecné zaměření. Předmětem našeho zájmu je samospráva územní, která vyjadřuje právo občanů žijících na určitém území spravovat své záležitosti samostatně v rozsahu, který stanoví ústava a zákony. V České republice existují dva stupně územní samosprávy, samospráva obecní a samospráva krajská.¹⁷

2.1.4 Spojený model územní veřejné správy

Aby čtenáři nevznikl dojem, že samospráva a státní správa fungují zcela odděleně, je pro přesnost nezbytné uvést, že organizačně je v České republice systém územní veřejné správy založen na tak zvaném spojeném modelu veřejné správy, kdy orgány územních samosprávních celků vykonávají samosprávu i státní správu. Podle toho rozlišujeme výkon samostatné působnosti orgány územní samosprávy v prvním případě a výkon přenesené působnosti orgány územní samosprávy v případě druhém, kdy stát na ně přenáší výkon určitých činností z důvodu větší efektivity a přiblížení výkonu státní správy blíže občanovi.

¹⁷ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 5. doplněné a opravené vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2003, s. 39-43

In Reforma veřejné správy v České republice. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2003, s. 17
Kadečka, St. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 7 - 8

Základem pro vymezení samostatné působnosti územní samosprávy je čl. 100 Ústavy ČR, který zakotvuje ústavní právo územních samosprávných celků na samosprávu a také čl. 101 Ústavy ČR, který hovoří o tom, že obec je spravována zastupitelstvem, stejně jako vyšší územní samosprávný celek – kraj. Tyto články je nezbytné vidět v souvislosti s čl. 104 odst. 1 Ústavy ČR, který uvádí, že působnost zastupitelstev může být vymezena pouze zákonem. Ve druhém odstavci stejného článku je vymezen vztah mezi pravomocí obce a vyššího územního samosprávného celku, dle něhož zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou tyto věci svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Jde o vertikální vymezení samostatné působnosti v rámci víceúrovňové územní samosprávy. Blíže je samostatná působnost vymezena v zákoně o obcích pro obce a v zákoně o krajích pro kraje.

Svůj ústavní základ má i přenesená působnost územních samosprávných celků v čl. 105 Ústavy ČR, když je připuštěna možnost svěřit výkon státní správy orgánům územní samosprávy, stanoví-li tak zákon.

Tento model není v našem právním řádu novinkou. Při exkurzu do historie zjistíme, že spojený model veřejné správy byl uplatňován již od samého zřízení obecní samosprávy na našem území v předminulém století. Dnešní právní úprava tedy kontinuálně navazuje na historický vývoj, přerušeny pouze v období socialistického zřízení. Spojený model veřejné správy byl u nás znovu zaveden po renesanci místní správy v roce 1990 zákonem číslo 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) pouze na úrovni obcí. Po ustavení krajského zřízení od 1.1.2001 a hlavně po zániku okresních úřadů a přenosu jejich kompetencí na orgány krajů a orgány obcí s rozšířenou působností došlo k uplatnění spojeného modelu na všech úrovních samosprávy v České republice.¹⁸ V rámci tohoto modelu fungování veřejné správy můžeme sledovat nejrůznější vzájemné vazby mezi oběma složkami veřejné správy.

2.2 FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

K zabezpečení veškerých úkolů veřejné správy je zapotřebí zajistit dostatečné množství finančních prostředků. Jak již bylo uvedeno, veřejná správa je definována jako správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu, proto bude její financování probíhat zejména z veřejných zdrojů. Pro charakteristiku financování celé veřejné správy i jejích jednotlivých složek je nutné nejprve charakterizovat termín rozpočet, rozpočtovou soustavu a její strukturu.

¹⁸ Vedral, J. Nový správní řád a územní samospráva. Správní právo, 2005, č. 1, s. 5

2.2.1 Rozpočet

Obecná pojetí rozpočtu

Stejně jako pro veřejnou správu není v literatuře ucelená definice pojmu rozpočet tak, jak bychom mohli předpokládat. Mnozí autoři se snaží definovat rozpočet na základě jeho znaků, vlastností a funkcí, které plní nejen z hlediska ekonomického, ale též právního. Je třeba také připomenout politický aspekt rozpočtu, který je nezanedbatelný. Za nejobecnější účel rozpočtu by mohla být považována snaha společnosti zajistit svou existenci a další rozvoj z části rezervovaných nově vyprodukovaných hodnot.¹⁹ Je proto možné hovořit o rozpočtu jako o:

- peněžním fondu,
- bilanci,
- finančním plánu,
- nástroji finanční politiky a nástroji řízení.²⁰

Pojetí rozpočtu jako peněžního fondu předpokládá jeho vytváření, rozdělování a používání na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti. Nenávratností rozumíme skutečnost, kdy zaplacením určitých zdrojů do rozpočtu je již nelze získat zpátky, neekvivalence se projevuje v přerozdělování prostředků uvnitř rozpočtu, podle níž není ekvivalence mezi tím, co je do rozpočtu zaplaceno, a co je z rozpočtu získáno ve formě veřejných statků. Veřejný rozpočet se rozpadá na dvě základní části, a to běžný rozpočet, který bilancuje každoročně se opakující příjmy a výdaje (někdy nazývané též zákonné, případně mandatorní), jež tvoří rozhodující část rozpočtu. Druhou částí je kapitálový rozpočet bilancující neopakující se, jednorázové výdaje.

Budeme-li považovat rozpočet za bilanci, potom na něj pohlížíme z účetního hlediska. Dlouhodobým cílem rozpočtu by měla být jeho vyrovnanost, tj. situace, kdy jsou příjmy vyrovnány výdajům. Jsou-li příjmy vyšší než výdaje, pak je rozpočet přebytkový, je-li tomu naopak, je schodkový.²¹ V pojetí účetní bilance však musí být rozpočet vždy vyrovnaný. Pokud jsou příjmy menší než výdaje, rozpočet jako bilance se vyrovnává použitím rezerv vytvořených v minulosti, nejsou-li k dispozici, pak užitím návratných finančních prostředků (úvěrem, v případě státního rozpočtu emisí státních dluhopisů, apod.).

Rozpočet je důležitým finančním plánem, který je schvalován dle zákonem stanovené procedury, na tzv. rozpočtové období, které bývá shodné pro celou rozpočtovou soustavu a ve

¹⁹ Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 86

²⁰ Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha : ASPI, a. s., 2005, s. 181

²¹ Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha : Management Press, 2004, s. 203

většině zemí bývá totožné s kalendářním rokem. Základem takového hospodaření je tedy roční rozpočet. Literatura uvádí, že rozpočet je toková veličina,²² do které během celého rozpočtového období postupně přicházejí jednotlivé druhy plánovaných příjmů na příjmový účet rozpočtu a z výdajového účtu se postupně uhrazují potřeby. Kvalita sestaveného rozpočtu závisí na kvalitě odhadů příjmů a výdajů rozpočtu.²³

Podstatným rysem rozpočtu, který nelze opomenout, je jeho politická rovina. Bývá považován za důležitý nástroj veřejné politiky pro realizaci jejích záměrů a také významný nástroj řízení. Na všech úrovních bývá rozpočtem financován politický program příslušné vládní úrovně (státní, regionální, místní), který bývá nasměrován zcela cíleně za účelem realizace politických záměrů.

Funkce rozpočtu

Pro naše další úvahy je dobré uvést i funkce rozpočtu, které plní:

- funkce alokační, kterou rozumíme financování různých potřeb a veřejných statků,
- funkce redistribuční, jejíž smysl je spojován s nenávratným přerozdělováním určité části hrubého domácího produktu přes veřejné rozpočty znovurozdělováním důchodů a bohatství,
- funkce stabilizační, jejímž prostřednictvím příslušná úroveň vlády zasahuje do fungování hospodářského mechanismu zejména prostřednictvím nákupů od soukromého sektoru, investicemi, apod. Tato funkce rozpočtu se projevuje především u státního rozpočtu.

2.2.2 Rozpočtová soustava

Fiskální federalismus a vícestupňovost veřejné vlády

Chceme-li se zabývat otázkou fiskálního federalismu, musíme nejprve zmínit úzké vazby mezi rozpočty a strukturou veřejné vlády. Pro naplnění veškerých svých úkolů potřebuje každá veřejná vláda na všech stupních dostatečné nástroje k jejich uskutečnění. Snad nejvýznamnějším z nich bude rozpočet jako nástroj finanční politiky a řízení. Vnitřní organizace státu a územní samosprávy by měla být vždy funkční, přičemž politickému uspořádání musí odpovídat také uspořádání rozpočtové.²⁴ Za fiskální federalismus tedy

²² Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha : ASPI, a. s., 2005, s. 184

²³ Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha : Management Press, 2004, s. 208

²⁴ Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha : Management Press, 2004, s. 155

považujeme vícestupňové uspořádání rozpočtové soustavy. Sice se teorie fiskálního federalismu zabývá především finančními vazbami, ale musí brát vždy v potaz proces decentralizace a dekoncentrace ve veřejné správě směrem od státu k územním samosprávám. Základním účelem této teorie je zvýšit efektivnost alokace finančních prostředků částečným přesunutím rozhodování o finančních tocích v rozpočtové soustavě na nižší stupeň veřejné správy. Předpokládaným výsledkem je zvýšení efektivnosti při financování potřeb veřejného sektoru, které obyvatelstvo na příslušném stupni vyžaduje.

Základní členění veřejné vlády je čtyřstupňové, které nemusí být stejné ve všech zemích. Vždy záleží na vnitřním státoprávním uspořádání a rozdělení pravomocí mezi jednotlivé stupně řízení.²⁵ Rozlišujeme následující čtyři úrovně :

- ústřední vláda v unitárních a federální vláda ve federacích, která zahrnuje parlament a ústřední orgány státní správy (ministerstva, ostatní ústřední orgány a instituce),
- státní vláda (někdy též republiková, zemská vláda) v jednotlivých státech federace, v unitárních zemích nemá opodstatnění a splývá s ústřední vládou,
- místní vláda (územní, municipální vláda), která bývá základním stupněm územní samosprávy. Někdy bývá tato územní samospráva vícestupňová. Uvedeme-li jako příklad Českou republiku, pak je územní samospráva dle Ústavy ČR dvoustupňová, přičemž základními územními samosprávnými celky jsou obce a vyššími územními samosprávnými celky jsou kraje.²⁶ Obě úrovně územních samosprávných celků jsou ze zákona vybaveny dostatečným rozsahem působnosti, pravomocí, a s tím související odpovědnosti při zajišťování svěřených úkolů. Jak bylo uvedeno výše, v ČR je aplikován tzv. spojený model územní správy, díky němuž územní samosprávné celky vykonávají vedle samosprávy (tzv. samostatné působnosti) také státní správu (tzv. přenesenou působnost),
- zvláštním typem je nadnárodní vláda s funkcí spíše koordinačního charakteru v oblasti ekonomické integrace (např. Evropská unie) založená na členském principu přistoupičích zemí k mezinárodním dohodám.²⁷

Každá z úrovní veřejné vlády disponuje právem na hospodaření podle vlastního rozpočtu a financuje své vlastní potřeby ze svých zdrojů. Fiskální federalismus v praxi řeší množství problémů souvisejících s vertikální i horizontální strukturou veřejných rozpočtů,

²⁵ Mrkývka, P. a kol. Finanční právo a finanční správa. Brno : Masarykova univerzita, 2004, s. 293

²⁶ Čl. 99 úst. zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů

²⁷ Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha : Management Press, 2004, s. 158 - 161

vymezuje limity fiskální decentralizace, určuje též daňovou strukturu, funkce veřejných financí jednotlivými úrovněmi řízení a určuje transfery mezi stupni veřejných rozpočtů.²⁸

Dle rozdělení příjmů a výdajů mezi jednotlivé rozpočty a podle vazeb mezi nimi rozlišujeme vertikální model fiskálního federalismu se zaměřením na vztahy v rámci vertikální struktury veřejných rozpočtů znamenají vazby mezi hlavní (centrální) úrovní řízení a místní resp. regionální, případně místní a regionální navzájem.²⁹ V České republice půjde o vztahy mezi rozpočtem státním a rozpočtem obce, rozpočtem kraje a také mezi rozpočty územních samosprávných celků navzájem tj. rozpočty obcí a rozpočty krajů. Tyto vertikální vazby budou hlavním předmětem zájmu této práce.

Pro úplnost je ještě nutné uvést i podoby vertikálního modelu fiskálního federalismu. Odborná literatura rozlišuje centrální model fiskálního federalismu, v němž existuje nízká míra soběstačnosti nižších vládních úrovní, protože nejvýznamnější příjmy plynou do státního rozpočtu, který je v tomto modelu jako jediný soběstačný. Od něho se potom odvíjejí i vztahy vůči nižším stupňům rozpočtů prostřednictvím nejrůznějších dotací s možností státu ovlivňovat hospodaření a činnost nižších úrovní veřejné vlády. Druhým je decentralizovaný model fiskálního federalismu, který je naopak založen na úplné finanční samostatnosti nižších úrovní veřejné vlády tj. i jednotlivých stupňů územní samosprávy bez existence jakéhokoliv přerozdělování. K tomuto rozdělení je třeba dodat, že decentralizovaný model se v praxi v jeho čisté podobě nepoužívá a v demokratických zemích (stejně jako v ČR), je využíván tzv. kombinovaný model fiskálního federalismu s prvky obou výše uvedených modelů. Záleží pouze na tom, které prvky převažují, ale pokaždé půjde o model kombinovaný.³⁰

Naopak horizontální model fiskálního federalismu je založen na vzájemných finančních vztazích v rámci horizontální struktury tj. mezi rozpočty na stejném stupni (příkladně mezi rozpočty jednotlivých obcí nebo rozpočty jednotlivých krajů). Mnohdy může docházet k uplatnění principu solidarity mezi stejnými úrovněmi ve formě poskytnutých dotací chudým zemím bohatšími zeměmi, obdobná solidarita může existovat vzájemně mezi obcemi. Takovou možnost vidím za běžné situace spíše jako teoretickou, protože v praxi pravděpodobně nebude uvedená solidarita existovat automaticky bez jakýchkoliv důvodů. Výjimkou potvrzující pravidlo však byly například mimořádné výdaje některých regionů na odstranění povodňových škod, kdy míra solidarity mezi regiony byla spontánně vyvolaná přírodní katastrofou a byla tedy opodstatněnou. Finanční dary jednotlivých obcí z oblastí

²⁸ Mrkývka, P. a kol. Finanční právo a finanční správa. Brno : Masarykova univerzita, 2004, s. 293 – 294

²⁹ Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha : Management Press, 2004, s. 168

³⁰ Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha : ASPI, a. s., 2005, s. 173

nezasažených povodní obcím postiženým byly poskytovány v poměrně velkém rozsahu. Horizontální federalismus je založen na společném zákonodárství, kterým jsou všechny subjekty vázány a projevuje se příkladně stejnou daňovou legislativou, která je centralizovaná a jednotná. Tím je zabráněno daňové konkurenci mezi regiony nebo obcemi. Horizontální model se poté projevuje v dělení společných příjmů mezi jednotlivé úrovně veřejné vlády.³¹

Existence fiskálního federalismu umožňuje diferenciaci mezi centralizovaným rozhodnutím, kdy je takové rozhodnutí ekonomicky efektivnější a výhodnější a rozhodováním na nižší úrovni decentralizované vlády podle preferencí potřeb daného území a jeho obyvatel. V tomto se projevuje princip subsidiarity jednotlivých úrovní, podle kterého nemůže-li nebo nepřísluší-li rozhodnutí jedné úrovně, rozhodne v příslušné věci jiná.

Rozpočtová soustava

Abychom mohli dostatečně vymezit rozpočtovou soustavu, bylo nutné se zabývat teorií fiskálního federalismu, z níž vychází. Z hlediska teorie je lepší hovořit o soustavě veřejných rozpočtů, aby nedošlo k mylnému chápání smyslu a významu této soustavy, která se vztahuje nejen na rozpočet státní. Dále je tím též zdůrazněna veřejnost, která je důležitá z hlediska jiného režimu a jiných pravidel, kterými se na rozdíl od soukromých rozpočtů řídí. Jedním z podstatných znaků veřejných rozpočtů je stanovená procedura jejich schvalování a také závaznost pro finanční hospodaření příslušného stupně veřejné správy.

Jak již bylo uvedeno struktura veřejných rozpočtů vychází z dělby kompetencí při zajišťování veřejných statků mezi jednotlivými správními stupni – od ústředních až po místní.³² Prostřednictvím rozpočtů dochází k přerozdělování zdrojů od subjektů, které zdroje tvoří k subjektům, které tyto zdroje tvoří nebo je tvoří pouze částečně. Tyto subjekty, jež zdroje z rozpočtů spotřebovávají jsou nezbytnou součástí společnosti, bez nichž by jen stěží mohla zabezpečovat všechny své potřeby. O míře přerozdělování rozhoduje velké množství faktorů, mezi které řadíme působení principu solidarity, který by měl přispět příkladně k narovnání rozdílů mezi bohatšími a chudšími regiony v rámci stanoveného území, obdobně též k zajištění minimální životní úrovně ohrožených skupin obyvatelstva, apod. Druhým principem je princip samostatnosti jednotlivých rozpočtů, který stojí do jisté míry v protipólu a znamená financování některých statků z vnitřních zdrojů příslušného rozpočtu.

Přestože zákon nijak rozpočtovou soustavu v České republice nedefinuje, můžeme ji členit podle různých kritérií. V literatuře se pod tímto termínem rozumí v nejobecnějším

³¹ Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha : Management Press, 2004, s. 169

³² Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 114

smyslu státní rozpočet, rozpočty územních samosprávných celků a rozpočty státních fondů.³³ Dále se setkáme i s členěním rozpočtové soustavy v ČR na dvě základní části, které jsou dále rozčleněny :

- a) soustava veřejných rozpočtů
 - státní rozpočet,
 - rozpočty měst a obcí,
 - rozpočty krajů,
 - rozpočty příspěvkových organizací,
- b) mimorozpočtové fondy, které bývají účelovými fondy
 - státní fondy,
 - mimorozpočtové fondy základních územních samosprávných celků, tj. obcí a krajů,
 - mimorozpočtové fondy vyšších územních samosprávných celků, tj. krajů.³⁴

Snad nejpodrobnější členění nabízí pohled, který vychází z platné právní úpravy, a který rozlišuje i některé instituty uvnitř rozpočtového práva jako samostatné součásti rozpočtové soustavy.³⁵ Předně je třeba uvést, že toto členění vychází především ze zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Dle rozpočtových pravidel je možné do rozpočtové soustavy zahrnout :

- státní rozpočet,
 - střednědobý výhled státního rozpočtu,
 - státní finanční aktiva a pasiva,
 - rozpočty organizačních složek státu,
 - rozpočty příspěvkových organizací zřízených organizačními složkami státu,
- rozpočty státních fondů,
- řízení státní pokladny a státního dluhu,
- hospodaření s prostředky v Národním fondu,
- rozpočet Fondu národního majetku,
- rozpočet Pozemkového fondu,

³³ Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 115

³⁴ Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha : ASPI, a. s., 2005, s. 173

³⁵ Mrkývka, P. a kol. Finanční právo a finanční správa. Brno : Masarykova univerzita, 2004, s. 297

- rozpočty zdravotních pojišťoven.

Dle rozpočtových pravidel územních rozpočtů lze hovořit o :

- rozpočtech krajů,
- rozpočtech měst a obcí,
- rozpočtech dobrovolných svazků obcí,
- rozpočtech statutárních měst,
- rozpočtu hlavního města Prahy a jeho městských částí,
- rozpočtech Regionálních rad regionů soudržnosti.

Vzhledem k tomu, že práce je zaměřena na vazby mezi státním rozpočtem a rozpočty územních samosprávných celků, budeme nadále charakterizovat jen tyto typy veřejných rozpočtů.

2.2.3 Státní rozpočet

Nejvýznamnějším rozpočtem v soustavě veřejných rozpočtů je bezesporu státní rozpočet. Chce-li společnost reprezentovaná státem zajistit existenci svoji i svých základních potřeb a také svůj další rozvoj, musí k tomu užít část nově vyprodukovaných hodnot. Základním institutem sloužícím k tomuto účelu je státní rozpočet jako základní ekonomický nástroj vládní politiky pro rozdělování určité části hrubého domácího produktu, která je určena pro celospolečenské potřeby. Z tohoto důvodu plní státní rozpočet vedle svých ekonomických funkcí též funkce politické. Smyslem státního rozpočtu je finanční krytí státních funkcí (fiskální účel)³⁶ a ovlivňování národního hospodářství (mimofiskální účel). Význam státního rozpočtu je podtržen skutečností, že se podílí na příjmech a výdajích celé rozpočtové soustavy přibližně z 80 %, přesto je ovlivňován i vývojem ostatních článků rozpočtové soustavy kvůli vzájemným vazbám, které mezi nimi existují.³⁷

Státní rozpočet je možné charakterizovat jako dokument schválený nejvyšším orgánem státu, zákonodárným sborem, který stanoví předpokládané příjmy a výdaje státu na jednoroční období.³⁸ Z této učebnicové definice je možné vygenerovat několik znaků, které jsou pro státní rozpočet typické :

- dokument schvalovaný zákonodárným sborem ve formě speciálního zákona,

³⁶ § 2 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů

³⁷ Například deficity rozpočtů obcí mohou posilovat tlak na zvyšování dotací a jiných transferů ze státního rozpočtu do rozpočtů obcí.

³⁸ Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 115

- jelikož stanoví předpokládané příjmy a výdaje státu, půjde o finanční plán,
- schvalování na určité časové období dokazuje jeho časovou omezenost, shodnou nejčastěji s kalendářním rokem.

Na existenci státního rozpočtu je možné pohlížet z mnoha hledisek. Jelikož se jedná o dokument svého druhu, bude jej možné posuzovat jako :

- **centralizovaný peněžní fond**, v němž jsou soustředěny prostředky v působnosti státu,
- **bilance státu**, která je pro nás zajímavá z účetního hlediska a která sleduje předpokládané příjmy a výdaje státu a zejména tzv. rozpočtové saldo, tedy rozpočtový schodek nebo rozpočtový přebytek,
- **finanční plán**, který je závazný z důvodu jeho vydávání ve formě zákona. Kvalita jeho přípravy v celém rozpočtovém procesu se poté odráží i v ekonomické realitě a skutečnosti, jsou-li předpokládané ukazatele splnitelné. Z důvodu existence i politického aspektu státního rozpočtu může docházet k některým deformacím finančního plánu pro jeho lepší průchodnost na půdě zákonodárského sboru, který státní rozpočet schvaluje,
- **právní předpis**, obsahující jednotlivé právní normy, které stanoví povinnosti a práva pouze rámcově. Jeho normy jsou z právně-teoretického pohledu normami finálními (účelovými), které stanoví adresátovi dosažení určitých cílů, v tomto případě hospodářských.³⁹ Zákon o státním rozpočtu nestanoví způsoby, jakými má být stanovených finančních cílů dosaženo, ale nechává je na subjektech, kterým jsou stanoveny příslušné povinnosti. Zpravidla ovšem státní rozpočet ve spojení s jinými zákonnými nebo podzákonnými předpisy, schválenými před jeho přijetím, již velký prostor pro manévrování a vymýšlení jiných specifických cest k dosažení stanovených cílů nedává, protože jsou tyto subjekty z logiky věci vázány též těmito předpisy. Hovoříme-li o právní podobě státního rozpočtu, pak je dobré zmínit, že literatura rozpočtové zákony považuje za tzv. zákony formální, jejichž normy předpokládají jinou právní úpravu provedenou jinými právními akty. Je tomu tak i pro časovou omezenost platnosti zákona o státním rozpočtu na rozdíl od ostatních právních aktů, které příkladně vymezují jak povinnosti na příjmové stránce státního rozpočtu (např. povinnost platit daně), tak i výdajové stránce (např. vyplácení sociálních dávek v určité výši). Dostanou-li se ukazatele schválené ve formálním zákoně o státním rozpočtu do kolize s povinnostmi výdajů či příjmů státního rozpočtu, které jsou

³⁹ Kapp, V. Teorie práva. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 1995, s. 160

stanoveny v jiných zákonech navazujících na rozpočtový zákon, pak bude mít přednost aplikace těchto předpisů před ustanoveními rozpočtového zákona.⁴⁰ Přesáhnou-li výdaje opřené o právní předpisy rozpočtem stanovené limity, bude jejich výplata i přesto pokračovat, protože stát je povinen k jejich plnění.⁴¹

- **důležitý nástroj rozpočtové politiky státu** bude dalším neméně významným pohledem na státní rozpočet, který zajišťuje vedle dalších funkcí také stabilizační funkci veřejných financí při ovlivňování ekonomiky a řízení.

Pokud jde o právní úpravu rozpočtového práva, která úzce souvisí se schvalováním zákona o státním rozpočtu, je nezbytné na prvním místě zmínit jeho ústavní zakotvení v základním zákoně – Ústavě ČR. Nejde sice o nějakou přímou definici, ale o zdůraznění některých specifik. Předně čl. 42 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen Ústava ČR) určuje předkladatele návrhu zákona o státním rozpočtu, kterým je vláda. Dále navazující odst. 2 uvádí, že návrh státního rozpočtu projednává na veřejné schůzi a usnází se o něm jen Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Z legislativního procesu při schvalování zákona o státním rozpočtu je tedy vyloučen Senát. Obdobně je státní rozpočet zakotven v čl. 97 odst. 1 Ústavy ČR v souvislosti s kontrolou vykonávanou Nejvyšším kontrolním úřadem, který dozoruje nad hospodařením se státním majetkem a též plněním státního rozpočtu. Na tyto ústavní základy navazují dva hlavní zákony, jimiž se řídí celý rozpočtový proces státního rozpočtu, a to zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

Zákonná definice pojmu státní rozpočet je obsažena až v § 5 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v jehož ustanoveních můžeme nalézt některé jeho znaky a základní obsahové vymezení.⁴² Státní rozpočet podle uvedeného ustanovení představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce a jako souhrn finančních dokumentů zahrnuje zákon o státním rozpočtu, rozpis ukazatelů státního rozpočtu, podrobné rozpočty organizačních složek státu a jejich změny.

⁴⁰ Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 91

⁴¹ Státní rozpočet je finančním plánem, a proto lze předpokládat, že bude docházet v průběhu roku k ekonomickému vývoji, který nebylo možné předpokládat. Mimořádné situace se mohou projevit i růstem zákonem stanovených výdajů. Jako příklad můžeme uvést zvýšení nezaměstnanosti oproti předpokladu a s tím související tlak na sociální výdaje státního rozpočtu.

⁴² § 5 odst. 2, 6 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů

Nebude od věci uvést i ústřední orgán státní správy, v jehož gesci je státní rozpočet spravován. Jelikož se jedná o státní rozpočet s územní působností pro celý stát, v našem případě pro Českou republiku, bude jej spravovat jeden z ústředních orgánů státní správy, kterým je ministerstvo financí, které je zřízeno a jeho působnost stanovena ze zákona, jak nakonec i Ústava ČR předpokládá.⁴³ Zákon, kterými jsou zřízeny ústřední správní úřady je zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, který ve svém § 4 mimo jiné stanoví, že ministerstvo financí je ústředním orgánem státní správy pro státní rozpočet republiky. Jeho úloha bude nezastupitelná nejen při správě, ale též při přípravě návrhu zákona o státním rozpočtu.

Tabulka č. 1 – Příjmy a výdaje státního rozpočtu v roce 2005⁴⁴

SR 2005	
Celkové příjmy	866,5 mld. Kč
Celkové výdaje	922,8 mld. Kč
Schodek	-56,3 mld. Kč

2.2.4 Rozpočty územních samosprávných celků

Společná charakteristika a ústavní základy

Další součástí soustavy veřejných rozpočtů jsou rozpočty územních samosprávných celků, které tvoří rozpočty obcí, rozpočty krajů, rozpočty dobrovolných svazků obcí a rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti. I přes specifika vyplývající z právní úpravy mezi rozpočty územních samosprávných celků řadíme také rozpočty statutárních měst a rozpočet hlavního města Prahy včetně rozpočtů městských částí a obvodů.

Některými principy hospodaření územních samosprávných celků se ve svém článku zabýval Josef Vedral,⁴⁵ který připomněl některá rozhodnutí Ústavního soudu ČR v uvedené oblasti. Dle Ústavního soudu ČR územní samosprávné celky reprezentují územní společenství občanů a jako takové musí mít možnost svobodně a samostatně rozhodovat, jakým způsobem bude naloženo s jejich majetkem a finančními prostředky, jimiž jsou vybaveny. Mezi základní atributy samosprávy patří hospodaření na vlastní účet a vlastní odpovědnost. Finanční a

⁴³ Čl. 79 odst. 1 úst. zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁴ Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu za rok 2005 [citováno 26.11.2006]. Dostupný z : http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/statni_zav_ucet_28535.html

⁴⁵ Vedral, J. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (K ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). Právník, 2006, č. 1, s. 34 - 36

majetková autonomie je podstatnou náležitostí územní samosprávy, která by bez adekvátních finančních prostředků a autonomních podmínek pro nakládání s nimi nemohla být realizována.⁴⁶

Současná struktura územních rozpočtů vychází z dvojstupňovosti územní samosprávy, která vyplývá z čl. 99 Ústavy ČR, podle níž jsou základními územními samosprávnými celky obce a kraje jsou vyššími územními samosprávnými celky.⁴⁷ Z hlediska územních rozpočtů je nutné uvedené ustanovení vidět v souvislosti s čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR, podle něhož jsou územní samosprávné celky veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Jedná se o ústavní zakotvení existence rozpočtu u každého územního samosprávného celku, podle něhož příslušné celky hospodaří. Rozpočtové hospodaření územních samosprávných celků a rozhodování o něm patří do samostatné působnosti těchto celků a stát do ní může zasahovat jen formou zákona, způsobem stanoveným v zákoně, nebo vyžaduje-li to ochrana zákona.⁴⁸

Obdobně jako na státní rozpočet je možné i rozpočty územních samosprávných celků posuzovat z více možných pohledů. Slovy zákona je rozpočet územního samosprávného celku a svazku obcí finančním plánem, jímž se řídí financování činností územního samosprávného celku a svazku obcí.⁴⁹ Územní rozpočet však můžeme považovat za :

- **decentralizovaný peněžní fond**, který je vytvářen, rozdělován a používán stejně jako ostatní veřejné rozpočty s využitím nenávratného, neekvivalentního a nedobrovolného způsobu financování. Decentralizovaným je proto, že o něm rozhoduje samostatně územní samosprávný celek, i když je potřeba pro přesnost uvést, že vazby územních rozpočtů a státního rozpočtu jsou poměrně úzké. Každý územní rozpočet je tzv. tokovou veličinou, což znamená, že nikdy není na počátku rozpočtového období na účtu celá v rozpočtu schválená částka, ale během celého rozpočtového období postupně přicházejí příjmy na příjmový účet rozpočtu a postupně se výdaji uhrazují

⁴⁶ Sbírnka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 29, náleží č. 18, s. 141 (publikován pod č. 53/2003 Sb.) a Sbírnka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 30, náleží č. 109, s. 499 (publikován pod č. 211/2003 Sb.)

⁴⁷ Městské části a obvody v rámci hlavního města Prahy, statutární města a jejich obvody bývají řazeny do kategorie obcí. Postavení samotného hlavního města Prahy je poněkud komplikovanější je specifickým druhem vyššího územního samosprávného celku s vlastní legislativní úpravou v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví působnost a pravomoc odpovídající jak samosprávnému kraji, tak samosprávné obci. Na druhé straně je však hlavní město Praha úzce spjato s městskými částmi a obvody a i volby probíhají zároveň s volbami do zastupitelstev obcí. Sám bych proto hlavní město Prahu považoval za územní samosprávný celek stojící mezi oběma kategoriemi, což však může být prostorem pro diskusi.

⁴⁸ Pavlíček a kol. Ústavní právo a státní věda. II. Díl. Ústavní právo ČR. Praha : Linde, a.s., 2003, s. 457

⁴⁹ § 4 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

vznikající potřeby. Zároveň je potřeba zdůraznit, že ani na konci rozpočtového období není na příjmovém účtu plánovaný stav finančních prostředků, jaký byl schválen, protože finanční prostředky, které byly na příjmový účet připsány už byly v průběhu tohoto období použity.⁵⁰

- **účetní bilance**, která sleduje příjmy a výdaje za rozpočtové období, kterým bývá kalendářní rok. Stejně jako u jiných rozpočtů sleduje z účetního hlediska vyrovnanost resp. schodek případně přebytek rozpočtu.
- **finanční plán**, podle něhož daný článek územní samosprávy hospodaří v rámci rozpočtového období. Velmi bude záležet na kvalitě odhadu plánovaných příjmů a plánovaných výdajů, který by měl být realistický a splnitelný.
- **důležitý dokument** schvalovaný vždy nejvýznamnějším orgánem územního samosprávného celku – zastupitelstvem, které tak vykonává samostatnou působnost podle zákonem stanovené procedury. Rozpočet územního samosprávného celku není schvalován ve formě obecně závazné vyhlášky, jak by mohlo z analogického výkladu vyplývat při srovnání se státním rozpočtem, který je vydáván ve formě zákona a schvalován zákonodárným sborem. Půjde však o dokument svého druhu, který bude jedním z nejdůležitějších, který příslušný územní samosprávný celek v samostatné působnosti schvaluje.
- **ekonomický nástroj obecní (místní) příp. krajské (regionální) politiky**, díky němuž bývá realizována koncepce rozvoje příslušného území na základě cílů, které si volené orgány územního samosprávného celku stanovily. Rozpočty mají jednoznačně klíčovou úlohu při stanovení plánu investic a zabezpečování dalších potřeb stanovených v rámci uskutečňování místní příp. regionální politiky.

Uvedená obecná charakteristika platí pro všechny rozpočty územních samosprávných celků. Už proto, že mají oba stupně jak obecní, tak i krajské rozpočty obdobné znaky, rozhodl se zákonodárce pro jejich společnou legislativní úpravu v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Tato společná úprava však navazuje na zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, kde je rozpočet upraven především z hlediska pravomocí jednotlivých orgánů územních samosprávných celků ve vztahu k němu.

⁵⁰ Příkladem dle zprávy o plnění rozpočtu města Česká Třebová na rok 2006 k 31.10.2006 byly celkové příjmy plněny ze 75 %, na druhé straně tomu odpovídala i výdajová stránka rozpočtu, jejíž plnění činilo také 75 % oproti schválenému rozpočtu.

V ostatních záležitostech odkazují na zvláštní zákon, kterým je zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Správa každého územního rozpočtu náleží příslušnému územnímu samosprávnému celku, který rozpočet připravil, schválil a dále podle něj hospodaří. Blízký vztah státního rozpočtu a územních rozpočtů vedl zákonodárce k tomu, že některou spíše dozorovou, kontrolní a analytickou činnost svěřil kompetenčním zákonem ministerstvu financí, které vývoj územních rozpočtů pečlivě sleduje, a s nímž jsou územní samosprávné celky v úzkém kontaktu.⁵¹ Přezkum územních rozpočtů je s účinností od 1. srpna 2004 upraven zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

Tabulka č. 2 – Příjmy a výdaje územních rozpočtů v roce 2005⁵²

Rozpočty obcí, krajů, dobrovolných svazků obcí	
Celkové příjmy	334,7 mld. Kč
Celkové výdaje	326,9 mld. Kč
Přebytek	7,8 mld. Kč

Rozpočet obce a jeho zakotvení v zákoně o obcích

Nyní bych rád poukázal na základní východiska právní úpravy pro jednotlivé typy územních rozpočtů. Podívejme se nejprve podrobněji na rozpočty obcí. Myslím, že v úvodu bude nejlepší poukázat na to, jak o nich hovoří literatura určená jako pomocný materiál pro práci starostů. Rozpočet bývá nejčastěji označován jako finanční plán, kterým se řídí financování činnosti obce v průběhu rozpočtového roku, který je shodný s rokem kalendářním.⁵³ Jiný praktický materiál popisuje rozpočet podle jeho funkcí jako bilanci příjmů a výdajů, roční finanční plán, právní normu a také veřejný dokument, ke kterému se mohou vyjadřovat i občané příslušné obce.⁵⁴ Oba uvedené přístupy dokazují, že na rozpočet obce je možné pohlížet z více hledisek. Rozpočet pro obce bude tím samým, čím je státní rozpočet pro stát, tedy významný ekonomický nástroj politiky. Tentokrát půjde však o politiku místní, která dokáže reflektovat potřeby obyvatelstva v rámci příslušného území.

⁵¹ § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů

⁵² Zpráva o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek státu za rok 2005 [citováno 26.11.2006]. Dostupný z : http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/statni_zav_ucet_28537.html

⁵³ Trávníček, Z. a kol. Příručka pro starosty venkovských obcí. 1. vydání. Praha : MMR ČR, 2005, s. 25

⁵⁴ Berka, R. Finance a rozpočet. In sborník Příručka člena zastupitelstva obce. Praha : VCVS ČR, o.p.s., 2002, s. 34

Sestavování a schvalování rozpočtu obce patří mezi významné rozhodování v samostatné působnosti obce.

V obecné charakteristice územních rozpočtů bylo uvedeno, že hospodaření územního samosprávného celku podle rozpočtu vychází z Ústavy ČR.⁵⁵ Myslím, že je třeba uvést i mezinárodní závazek České republiky v souvislosti s přistoupením k Evropské chartě místní samosprávy zveřejněné jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí ČR č. 181/1999 Sb. s účinností pro Českou republiku od 1. září 1999. Sice ČR využila svého práva a prohlásila, že se některými ustanoveními Evropské charty místní samosprávy necítí vázána. Jde-li o rozpočty obcí, ČR se zavázala k respektování některých práv místní samosprávy v oblasti jejího financování. Samotná preambule Evropské charty místní samosprávy zdůrazňuje nutnost existence vysoké míry autonomie místních společenství, pokud jde o jejich odpovědnost, způsoby a prostředky její realizace, i zdroje potřebné k této odpovědnosti. Financování místních společenství je věnována pozornost v čl. 9 Evropské charty místní správy, který blíže rozvádí uvedenou tezi. V prvních dvou odstavcích garantuje právo místních společenství v rámci hospodářské politiky státu na přiměřené vlastní zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat. Poté pokračuje závazkem, že finanční zdroje místních společenství mají být úměrné odpovědnosti stanovené ústavou a zákony. Budeme-li analyzovat citovaná ustanovení, pak bude nezbytné interpretovat některé obecné termíny, se kterými se v Evropské chartě místní samosprávy setkáme. Co příkladně znamená závazek na „přiměřené vlastní zdroje“ a „zdroje úměrné odpovědnosti“. Tyto záležitosti budou předmětem rozboru v dalších kapitolách. Pro potřeby této části si můžeme vystačit s konstatováním, že existuje mezinárodní závazek k respektování práva místní samosprávy k hospodaření s vlastními zdroji – tedy i s rozpočtem.

Právní úprava v Ústavě ČR a Evropské chartě místní samosprávy je pouze obecná. Pro podmínky obcí v ČR jako reprezentantů místních společenství ji rozvádí zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, který dále odkazuje na zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o obcích se zmiňuje o rozpočtu obce v několika ustanoveních. Předně § 44 stručně stanoví, že sestavování rozpočtu a závěrečného účtu obce a hospodaření s prostředky obce se řídí zvláštním zákonem, kterým je zmiňovaný zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Zásada účasti veřejnosti při sestavování rozpočtu obce je vyjádřena v § 16 odst. 2, dle které občan obce starší 18-ti let má právo vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce, a

⁵⁵ Čl. 101 odst. 3 úst. zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy ČR, ve znění pozdějších předpisů

to jak písemně ve stanovené lhůtě, tak ústně přímo na zasedání zastupitelstva obce. Takové vyjádření by mělo být na zasedání, na jehož programu je schvalování rozpočtu obce a mělo by být v souladu s jednacím řádem zastupitelstva obce. Vidíme-li toto ustanovení v souvislosti s § 16 odst. 2 písm. g), bude moci občan s největší pravděpodobností podávat návrhy, připomínky a podněty, které se budou týkat i rozpočtu obce. Rozdíl v těchto oprávněních vidím především v jeho aktivním přístupu a možnosti podávat své vlastní návrhy orgánům obce, nikoliv pouze vyjadřovat své postoje k určitému materiálu, který již byl předložen příslušným orgánem obce.

Další zmínka o rozpočtu obce v zákoně o obcích se týká až určení pravomocí, které mají ve vztahu k rozpočtu jednotlivé orgány obce. Dle § 84 odst. 1 písm. c) přísluší schvalovat rozpočet obce v rámci taxativně určené výlučné pravomoci pouze zastupitelstvu obce jako nejvyššímu orgánu samosprávy obce, a to v samostatné působnosti. Takto zákon o obcích vymezuje pravomoc, která může být vykonávána pouze zastupitelstvem a nemůže být svěřena jinému orgánu obce.⁵⁶ Naproti tomu rada obce zabezpečuje hospodaření obce podle schváleného rozpočtu a provádí rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce.⁵⁷ Jde o pravomoc, která vyplývá z celkového postavení rady obce, tedy výkonného orgánu obce. Rozpočet obce je natolik důležitým dokumentem, že o něm, i o změnách ve formě rozpočtových opatření rozhoduje zastupitelstvo obce. Úkolem rady obce je stanovit základní zásady hospodaření obce.⁵⁸

Rozložení pravomocí mezi zastupitelstvem obce a radou obce v rozpočtové oblasti je patrné při poskytování peněžních darů fyzickým a právnickým osobám a také poskytování dotací občanským sdružením, humanitárním organizacím a jiným fyzickým nebo právnickým osobám působícím v zákonem uvedených oblastech. Za standardní předpokládané situace bude vzhledem k častějšímu zasedání rady obce a jejímu operativnímu rozhodování schvalovat poskytování „drobnějších“ darů do výše 20.000 Kč a dotací do výše 50.000 Kč rada obce. Tento postup odpovídá výkladu úzce souvisejících ustanovení § 85 písm. b, c a § 102 odst. 3 zákona o obcích. Podle nich o poskytování darů nad 20.000 Kč a poskytování dotací nad 50.000 Kč za blíže stanovených podmínek rozhoduje zastupitelstvo obce. Vedle toho je třeba připomenout, že rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí, které patří do samostatné působnosti obce, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je

⁵⁶ Matrasová, E., Šlauf, V. Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů s komentářem. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha : Polygon, 2003, s. 120

⁵⁷ § 102 odst. 2 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁸ blíže viz. Kodelka, Zd., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 3. doplněné vydání. Praha : Linde, 2005, s. 334

zastupitelstvo nevyhradilo. Uvedené případy poskytování darů a dotací bezesporu do samostatné působnosti patří, maximální částka stanoví, kdy rozhoduje zastupitelstvo obce, proto bude v ostatních případech rozhodovat rada obce. Přestože bude rada obce rozhodovat v jednotlivých případech příkladně o dotacích do výše 50.000 Kč, bude k tomu muset mít vyhrazeny určité prostředky přímo v rozpočtu obce. Jelikož tyto v celkovém součtu budou přesahovat oněch 50.000 Kč, bude nutné, aby zastupitelstvo přímo v rozpočtu schválilo finanční rámec určený na příslušný rok pro dotace poskytované radou obce. Ostatní, vyšší dotace nad 50.000 Kč je dle mého názoru možné uvádět v samotném rozpočtu obce, který schvaluje zastupitelstvo obce. Nutným předpokladem je, že žadatel bude znám již v době schvalování rozpočtu na příslušný rok.

Popsaný postup poskytování darů a dotací je možné aplikovat pouze za situace, kdy zastupitelstvo nevyužije své pravomoci dle § 84 odst. 4, podle něhož si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti, pokud není vyhrazena radě obce podle § 102 odst. 2. Protože poskytování darů a dotací není vůbec upraveno ve vztahu k radě obce, může si zastupitelstvo usnesením vyhradit schvalování nižších darů a dotací než podle zákonem stanovených limitů.⁵⁹ Takové usnesení zastupitelstva obce mi přijde správné především v obcích, kde není zřízena rada obce tj. v menších obcích. Zákon totiž za situace, kdy není zřízena rada obce dává pravomoc rozhodovat o darech a dotacích do výše uvedených limitů starostovi.⁶⁰ Domnívám se, že rozhodování o částce do 20.000 Kč v případě peněžních darů a částce 50.000 Kč v případě dotací může být poměrně významnou částí rozpočtu obce, jehož výše se u těch nejmenších obcí pohybuje pouze v řádech statisíců. Jak jsem uvedl, bude sice nutný určitý rámec, který stanoví zastupitelstvo v rozpočtu obce, avšak pro větší průhlednost a otevřenost veřejné správy je lepší, když o takovýchto věcech bude rozhodovat kolektivní orgán, kterým zastupitelstvo obce je. Je jasné, že stejně mohou postupovat i větší obce, u kterých nepovažují toto rozhodnutí za tak významné, jelikož rada obce je také kolektivním orgánem a schází se mnohem operativněji než zastupitelstvo obce.

Úkoly vyplývající ze schváleného rozpočtu obce plnit též obecní úřad jako orgán obce úředního typu, v jehož čele stojí starosta. Zákon o obcích totiž plnění úkolů v samostatné působnosti, kterým rozhodování o schválení rozpočtu je, svěřuje obecnímu úřadu. Tyto úkoly obecnímu úřadu ukládá zastupitelstvo obce nebo rada obce. Také tajemníkovi, je-li zřízen,

⁵⁹ Předmětné usnesení zastupitelstva obce může vyhradit zastupitelstvu schvalování veškerých darů a dotací v jakékoliv výši bez uvedení limitů.

⁶⁰ Srov. § 99 odst. 2 č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

mohou plynout úkoly uložené mu zastupitelstvem obce, radou obce nebo starostou vč. těch, které budou souviset s rozpočtem obce.⁶¹

Posledním ustanovením zákona o obcích, které se přímo dotýká rozpočtu obce, je § 119 odst. 2, který vymezuje pravomoci iniciativního a kontrolního orgánu zastupitelstva - finančního výboru. Finanční výbor provádí mj. kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce. Dále však plní i další úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce, což nechává do jisté míry volnou ruku zastupitelstvu, co dalšího bude finančnímu výboru svěřeno.

Rozpočet kraje a jeho zakotvení v zákoně o krajích

Vyjdeme-li z definice uvedené u rozpočtu obce, pak rozpočet kraje může být označen jako finanční plán, kterým se řídí financování činnosti kraje v průběhu rozpočtového roku, který je shodný s rokem kalendářním. Na rozdíl od zákona o obcích právní úprava v zákoně o krajích upravuje nejzákladnější vymezení ekonomické samostatnosti krajů v obecných ustanoveních. Již v samotném § 1 odst. 2 zákon zakotvuje, že kraj je veřejnoprávní korporace s vlastním majetkem a vlastními příjmy vymezenými zákonem. S odkazem na bližší podmínky ve zvláštních zákonech dále zákon o krajích připomíná, že kraj hospodaří podle vlastního rozpočtu. Jedná se sice o obecné, ale důležité ustanovení, které garantuje krajům ekonomickou autonomii na ostatních subjektech včetně státu. O tom, že sestavování rozpočtu a hospodaření s jeho prostředky se řídí zvláštním zákonem,⁶² který je společný pro všechny stupně územních samosprávných celků, hovoří § 22 zákona o krajích.

Jelikož byl zákon o krajích koncepčně připravován společně se zákonem o obcích a zákonem o hlavním městě Praze a tyto zákony byly i zároveň zákonodárnými sbory schváleny v rámci reformy veřejné správy, mají všechny obdobnou vnitřní strukturu, s obdobnou právní úpravou jednotlivých institutů. To platí i pro právní úpravu rozpočtu, který je v jednotlivých zákonech o územních samosprávných celcích zakotven obdobně, vždy pouze s dílčími odlišnostmi typickými pro příslušný stupeň územního samosprávného celku.

Vezmeme-li zákon o krajích postupně podle jeho systematiky, potom nyní musíme zmínit práva občanů kraje starších 18 let ve vztahu k rozpočtu.⁶³ Vedle jejich obecného práva vyjadřovat na zasedáních zastupitelstva kraje v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem, mají též občané kraje starší 18-let :

- právo nahlížet do rozpočtu kraje,

⁶¹ § 109 odst. 3 písm. a) a § 110 odst. 4 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁶² zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

⁶³ § 12 odst. 2 písm. b), c), e), f) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

- právo vyjádřit se k návrhu rozpočtu kraje, a to buď písemně, ve lhůtě stanovené jednacím řádem, nebo ústně na zasedání zastupitelstva.

Opět půjde o princip účasti veřejnosti při sestavování a schvalování rozpočtu, tentokrát krajského. Stejně jako u obcí existuje možnost občanů kraje podávat orgánům kraje návrhy, připomínky a podněty.

Dle § 14 odst. 2 zákona o krajích patří schvalování rozpočtu kraje do samostatné působnosti kraje. Výlučnou pravomocí projednávat a schvalovat rozpočet kraje je obdařeno zastupitelstvo kraje jako nejvyšší samosprávný orgán, které tak činí na svém zasedání. Naopak rada kraje jako výkonný orgán kraje zabezpečuje hospodaření podle schváleného rozpočtu a provádí rozpočtová opatření v rozsahu svěřeném zastupitelstvem.⁶⁴

Protože považuji dotační politiku za velmi významnou pro všechny rozpočty a v případě kraje půjde již o ovlivňování rozpočtů obcí, rád bych na tomto místě zmínil vymezení pravomocí jednotlivých orgánů kraje ve vztahu k poskytování darů a dotací. Při hlubší analýze nalezneme některé rozdílnosti od právní úpravy darů a dotací poskytovaných obcemi. Zákon o krajích řadí rozhodování o darech a dotacích do rozhodování o majetkoprávních úkonech výslovně jak u zastupitelstva, tak i u rady kraje. Nepřichází tedy v úvahu vyhrazení si pravomoci zastupitelstvem kraje rozhodovat o nižších dotacích, jelikož zákon přesně rozděluje pravomoc mezi zastupitelstvo kraje, které dle § 36 zákona o krajích rozhoduje o :

- poskytování věcných a peněžitých darů podle zvláštního zákona v hodnotě nad 100.000 Kč jedné fyzické osobě nebo právnické osobě v kalendářním roce,
- poskytování dotací v hodnotě nad 200.000 Kč pro jednotlivý subjekt ročně občanským sdružením, humanitárním organizacím a jiným právnickým a fyzickým osobám působícím na území kraje v zákonem vymezených zájmových oblastech, nejedná-li se o účelové dotace ze státního rozpočtu,
- poskytování dotací obcím z rozpočtu kraje a kontrola jejich využití.

Naopak rada kraje podle § 59 odst. 2 zákona o krajích výslovně rozhoduje o :

- poskytování dotací občanským sdružením, humanitárním organizacím a jiným právnickým a fyzickým osobám působícím na území kraje ve vymezených oblastech, přičemž tyto dotace nesmí převýšit 200.000 Kč pro jeden subjekt v kalendářním roce,
- poskytování věcných a finančních darů do 100.000 Kč v jednotlivých případech.

⁶⁴ § 35 odst. 2 písm. j) a § 59 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

Nyní několik poznámek k jednotlivým ustanovením. Stanovené limity pro poskytování darů a dotací, které rozdělují pravomoc mezi radu kraje a zastupitelstvo kraje opět vychází z premisy, že rada kraje je výkonný orgán, který se schází mnohem častěji a je schopna řešit operativněji některé úkoly. Stejně se předpokládá, že zastupitelstvo bude rozhodovat o závažnějších otázkách. Samotná výše těchto limitů je pochopitelná vzhledem k velikosti rozpočtových příjmů a výdajů kraje, které jsou oproti rozpočtům obcí mnohonásobně vyšší. Chtěl bych však upozornit, že poskytované dotace krajem jsou omezeny i teritoriálně na takové subjekty, které vyvíjejí stanovenou zájmovou činnost na území kraje. Takové omezení zákon o obcích nezná a územně nevymezuje poskytování dotací pouze pro subjekty působící na území obce. V tomtéž ustanovení můžeme nalézt další zajímavou skutečnost, podle níž rada kraje rozhoduje o dotacích do 200.000 Kč jednomu subjektu v kalendářním roce podle § 59 odst. 2 písm. a), o ostatních rozhoduje zastupitelstvo kraje. Jednotlivé poskytnuté dotace pro tentýž subjekt v kalendářním roce se sčítají a přesáhnou-li 200.000 Kč, pak rozhoduje zastupitelstvo kraje. Takové omezení v případě poskytování dotací v zákoně o obcích nenajdeme (existuje pouze u poskytování darů).

Zcela odlišně je vyjádřen vztah týkající se dotační politiky kraje vůči obcím. U dotací, které jsou výlučně určeny pro nejnižší stupeň územní samosprávy – obce, bude dotační politiku určovat přímo zastupitelstvo kraje. Je zcela autonomní záležitostí kraje, které dotační programy a dotační tituly vypíše. Záleží spíše na ekonomických možnostech kraje a politické reprezentaci v krajské samosprávě, které stanoví podporované priority ve vztahu k obcím. Je dosti pravděpodobné, že díky účasti mnoha starostů v krajském zastupitelstvu svého kraje, bude dotačních programů podporujících obce poměrně hodně.

Aby nezůstala opomenuta role krajského úřadu, orgánu kraje úředního typu, je třeba zdůraznit, že bude stejná jako u obcí. Podle § 66 zákona o krajích krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a radou, tedy i úkoly vyplývající ze schváleného rozpočtu kraje. Za tyto úkoly svěřené krajskému úřadu odpovídá přímo hejtmanovi ze zákona ředitel krajského úřadu, který stojí v jeho čele (srov. s postavením tajemníka obce, který v čele úřadu nestojí).

Zvláštní pozornost je v § 78 odst. 1 až 3 věnována iniciativnímu a kontrolnímu orgánu zastupitelstva - finančnímu výboru, který je obligatorně zřízen jako minimálně pětičlenný orgán, a v jehož pravomoci ve vztahu k rozpočtu kraje je :

- provádění kontroly hospodaření s majetkem a finančními prostředky kraje,
- provádění kontroly využití dotací poskytovaných krajem z jeho prostředků obcím,
- plnění dalších úkolů ve finanční oblasti, kterými jej pověří zastupitelstvo kraje.

Zvláštní typy územních rozpočtů

Pro úplnost je nutné zmínit existenci specifických územních rozpočtů, a to rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti.

Dle zákona o obcích je dobrovolný svazek obcí právnickou osobou vzniklou na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí jako jedna z možných forem spolupráce mezi obcemi v samostatné působnosti.⁶⁵ U každého takového svazku obcí se předpokládá určitý cíl a předmět činnosti, který bude stanovený ve smlouvě. K naplnění smyslu svazku obcí bude nutné jeho hospodaření podle schvalovaného rozpočtu dobrovolného svazku obcí příslušným orgánem dle smlouvy. Samotný zákon o obcích existenci rozpočtu svazku obcí pouze zmiňuje v souvislosti s oprávněním občanů obcí sdružených ve svazku, kteří dosáhli věku 18 let vyjadřovat se k návrhu rozpočtu svazku obcí, jak v písemné, tak i v ústní formě na zasedání orgánu svazku obcí.⁶⁶ Jinak je možné rozpočet dovodit z § 50 odst. 2 písm. d) a e) zákona o obcích, které upravují majetkovou účast členů a zdroje příjmů svazku obcí. Další záležitosti majetku a finančního hospodaření dobrovolného svazku obcí se řídí zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Regiony soudržnosti jsou regiony, které jsou zřízeny v souvislosti s koordinací a realizací hospodářské a sociální politiky, jejichž území je totožné s územními statistickými jednotkami NUTS 2. Regionální rady jsou právnickými osobami, které působí v regionech soudržnosti a jsou řídicími orgány pro operační programy příslušných regionů (tzv. ROP). Tyto ROPy jsou součástí zvláštní formy poskytování dotací v režimu programového financování ze strukturálních fondů Evropské unie, o čemž bude samostatné pojednání v dalším textu. Právní zakotvení nalezneme v zákoně č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů. V zákoně o podpoře regionálního rozvoje po posledních novelizacích nalezneme úpravu, podle které Regionální rady hospodaří podle vlastního rozpočtu za podmínek, které stanoví zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Na tyto rozpočty se vztahují stejná pravidla jako na všechny ostatní územní rozpočty včetně výkonu finanční kontroly a přezkumu hospodaření za uplynulý kalendářní rok. Zákon o podpoře regionálního rozvoje ještě v § 16b zakotvuje příjmy rozpočtu Regionální rady a § 16c výdaje rozpočtu Regionální rady. Finanční hospodaření rozpočtu

⁶⁵ Matrasová, E., Šlauf, V. Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů s komentářem. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha : Polygon, 2003, s. 72

⁶⁶ § 52 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

Regionální rady regionu soudržnosti a rozpočtový proces probíhá v režimu zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Podíváme-li se na složení Regionálních rad a také znaky jejich rozpočtu, můžeme jej s čistým svědomím zařadit mezi územní rozpočty, s čímž začínají souhlasit v autoři nejnovějších publikací.⁶⁷

2.3 KDE EXISTUJÍ VAZBY MEZI STÁTNÍM ROZPOČTEM A ÚZEMNÍMI ROZPOČTY ?

Úkolem doposud uvedeného rozboru měla být hlavně charakteristika veřejné správy a jejího financování. Myslím, že tento obecný úvod je podmínkou pro hledání bližších vztahů mezi institutem státního rozpočtu a rozpočty územními. Chci předeslat, že v dalším textu se zaměřím pouze na rozpočty obcí a rozpočty krajů, jakožto nejvýraznější součást územních rozpočtů. Stranou ponechám rozpočty dobrovolných svazků obcí a Regionálních rad regionů soudržnosti. Jedná se totiž o specifickou skupinu územních rozpočtů s dílčími odlišnostmi, které vyplývají z podstaty meziobecní spolupráce a spolupráce krajů v regionech soudržnosti. Do značné míry však bude platit i pro tyto rozpočty, co je napsáno o předmětných obecních a krajských rozpočtech.

Práci dále směřuji na podrobnější analýzu rozpočtového procesu územních rozpočtů. Na první pohled se zdá, že rozpočtový proces státního rozpočtu a územních rozpočtů se výrazně neliší. Mají stejné zásady, stejné fáze, apod. Opak je ovšem pravdou. Na rozdíly je dle mého názoru možné nejlépe poukázat ve shodném členění rozpočtového procesu podle jeho fází a též zásad, které by měly být společné. I analýza rozpočtového procesu územních rozpočtů ukáže, že existuje spousta vzájemných vazeb mezi státním rozpočtem a územními rozpočty v jeho jednotlivých fázích. Význam takových vazeb je v tom, že ukazují závislost územních rozpočtů na existenci státního rozpočtu, přesněji řečeno řádně schváleného státního rozpočtu na příslušný kalendářní rok, nebo rozpočtového provizoria. Konkrétně je tento vztah vyjádřen v § 11 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož územní samosprávné celky vypracovávají své roční rozpočty v návaznosti na své rozpočtové výhledy a také na základě údajů z rozpisu platného státního rozpočtu nebo rozpočtového provizoria, jímž státní rozpočet určuje své vztahy k rozpočtům krajů nebo jednotlivých obcí. Při sestavování rozpočtů územních samosprávných celků se tedy berou v potaz ukazatelé státního rozpočtu. Vždy návrh státního rozpočtu na příslušný kalendářní rok předložený vládou obsahuje část, která se

⁶⁷ Černý I., Váňa, L. Finance a rozpočet. In Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2006. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2006, s. 31

přímo zabývá rozpočty územních samosprávných celků a jejich vztahem k státnímu rozpočtu.⁶⁸

Zvláštním druhem rozpočtových výdajů jsou dotace, které vyjadřují přímý vztah mezi články rozpočtové soustavy. Podstatou dotace je její poskytnutí jedním rozpočtem ve formě rozpočtového výdaje a přijetí druhým rozpočtem, tentokrát ve formě rozpočtového příjmu. Dotace jsou rozlišovány podle toho, jestli je stanoven jejich účel nebo se poskytují bez účelového určení. Nás pochopitelně zajímají dotace určené státním rozpočtem pro územní samosprávné celky, které jsou tím finančním vztahem, který vzájemně rozpočty propojuje. Je třeba také upozornit, že dotace mohou poskytovat též vyšší územní samosprávné celky – kraje základním územním samosprávným celkům – obcím.⁶⁹

Další živou problematikou je bezesporu vztah vyjádřený v rozpočtovém určení daní. Jelikož mezi neúčelové dotace bývají řazeny podle charakteristiky i daňové příjmy ze sdílených daní, můžeme zařadit i tento vztah ke vztahu státního rozpočtu a rozpočtů územních samosprávných celků. O nastavení systému se velmi často hovoří na konferencích a seminářích, jichž se účastní zástupci územních samospráv a střetávají se obvykle s názory úředníků zastávajících finanční zájmy státu. Snahou zástupců samospráv je co největší podíl ze sdílených daní pro obce a kraje.

Ze všech těchto důvodů jsem svoji pozornost zaměřil na sledování následujících problémů:

- rozpočtového procesu územních rozpočtů,
- dotační politiky státu ve vztahu k rozpočtům územních samospráv.
- rozpočtového určení výnosů daní ve vztahu k rozpočtům územních samospráv.

⁶⁸ Pro rok 2007 jsou vztahy ke státnímu rozpočtu vyjádřeny v zákonu o státním rozpočtu na rok 2007 části G. Rozpočty územních samosprávných celků.

⁶⁹ § 10 odst. 1 písm. e) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

3. ROZPOČTOVÝ PROCES ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ

3.1 OBECNÁ CHARAKTERISTIKA ROZPOČTOVÉHO PROCESU ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ

Hospodaření s veřejnými finančními prostředky, které jsou shromažďovány ve specifických fondech, kterým říkáme rozpočty, má svá přesně stanovená pravidla. Zcela zásadně se odlišují od pravidel používaných pro soukromé finance. Pravidla, procesy a postupy, podle kterých se řídí příprava, sestavování, projednávání, schvalování, plnění a kontrola plnění rozpočtů nazýváme rozpočtovým procesem. Je tedy možné tento proces rozdělit do fází, kterými jsou :

- sestavování,
- schvalování,
- publikace,
- hospodaření s rozpočtovými prostředky,
- kontrola,
- hodnocení.⁷⁰

Takovéto obecné rozdělení jednotlivých fází lze užít jak pro státní rozpočet, tak i územní rozpočty, protože bude obdobné pro všechny typy rozpočtů. Rozpočtový proces státního rozpočtu však je mnohem složitější jak na přípravu, tak na jeho projednání a schvalování než u rozpočtů územních samosprávných celků. Už vzhledem ke klíčovému postavení státního rozpočtu v rámci rozpočtové soustavy je právě jeho rozpočtovému procesu věnována zvláštní pozornost s podrobnou právní úpravou v jednotlivých zákonech.⁷¹ Rozpočtový proces rozpočtů územních samosprávných celků je upraven mnohem volněji a obecněji. Pouze jen některým jeho částem, kde zákonodárce předpokládal nutnost stanovení bližších pravidel, se zákon věnuje více.

Myslím, že je potřebné zdůraznit časový rozdíl mezi pojmy rozpočtové období a rozpočtový proces, aby nedošlo k mýlce. Zatímco rozpočtové období trvá v České republice v celé rozpočtové soustavě jeden rok a je shodné s rokem kalendářním, o čemž bude dále zmínka, rozpočtový proces se všemi etapami zahrnuje delší časový úsek, zpravidla 1,5 až 2

⁷⁰ Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 158

⁷¹ zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

roky.⁷² Je tomu tak z důvodu, že sestavování začíná před rozpočtovým obdobím a poslední fáze hodnocení vrcholí až po jeho skončení.

Na úrovni územních samosprávných celků je rozpočtový proces finančním a správním řízením svého druhu, kterým je stanoven postup volených i výkonných orgánů příslušného celku v jednotlivých fázích tohoto procesu. Nejzákladnější právní úprava rozpočtového procesu rozpočtů územních samosprávných celků je obsažena v zákoně o obcích a zákoně o krajích, které dále odkazují na speciální zákon.⁷³ Tímto zákonem je zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, který je společný pro obě úrovně územních rozpočtů, tedy jak krajské, tak obecní rozpočty. Obsahuje podrobnosti ohledně hospodaření územních samosprávných celků. Přesně je předmět úpravy tohoto zákona vymezen v jeho § 1 odst 1., podle něhož upravuje tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů územních samosprávných celků, stanoví pravidla hospodaření s jejich finančními prostředky. Dále upravuje též zřizování nebo zakládání právnických osob územních samosprávných celků.

Samotný rozpočtový proces je možné etapizovat do několika fází, což bylo uvedeno i v obecné charakteristice rozpočtového procesu. Jeho rozdělení na fáze sestavování – schvalování – publikace – hospodaření s rozpočtovými prostředky – kontrola – hodnocení je možné aplikovat i na rozpočty územních samosprávných celků. V některých publikacích jsou pro zjednodušení popisovány pouze 4 fáze rozpočtového procesu územních rozpočtů, a to sestavování – schvalování – hospodaření – kontrola.⁷⁴ Domnívám se však, že podstatu územních rozpočtů jako součásti veřejných financí lépe vystihuje všech 6 fází, protože kladou důraz též na publikaci a hodnocení. Myslím, že účast veřejnosti a samozřejmě i její informování o rozpočtu příslušného územního samosprávného celku je nezbytnou podmínkou pro dostatečný veřejný dohled nad průběhem rozpočtového procesu, proto bych i tyto fáze vyzdvihl a zdůraznil patřičnou důležitost.

Pro všechny fáze je možné nalézt některé společné zásady a pravidla, podle nichž je nutné postupovat. Literatura se shoduje na formulaci několika zásad, tedy všeobecných společných poznatků, které mají být respektovány v průběhu rozpočtového procesu. Pro některé nalezneme oporu přímo v zákoně, jiné vychází ze samotné podstaty a smyslu právní

⁷² Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha : Management Press, 2004, s. 208

⁷³ viz. § 44 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a § 22 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁴ Trávníček, Z. Příručka pro starosty venkovských obcí. První vydání. Praha : MMR, 2005, s. 25

úpravy rozpočtů územních samosprávných celků a zákon se o nich zmiňuje jen nepřímo. Mezi rozpočtové zásady územních rozpočtů bývají tedy řazeny následující:

- zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu,
- zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtu,
- zásada účelovosti,
- zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtu,
- zásada dlouhodobé vyrovnanosti,
- zásada publicity.⁷⁵

Tyto zásady jsou v podstatě shodné se zásadami, které se uplatňují u rozpočtového procesu státního rozpočtu, jsou ale upraveny samostatně v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

3.2 ZÁSADY ROZPOČTOVÉHO PROCESU A JEJICH ODRAZ V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ

3.2.1 Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu

Jedná se o časovou omezenost použití finančních prostředků. Rozpočet územního samosprávného celku a jeho příprava je de facto plán hospodaření na stanovené období, podle něhož musí postupovat příslušné orgány. Skutečnost, že finanční hospodaření územních samosprávných celků se řídí ročním rozpočtem, je obsažena v § 2 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Na toto ustanovení navazuje § 4 odst. 2 téhož zákona, který dále stanoví, že rozpočtový rok je shodný s rokem kalendářním. Tím je dán přesný časový rozsah hospodaření územního samosprávného celku začínající 1.1. příslušného kalendářního roku a končící vždy 31.12. téhož roku. Převody finančních prostředků do dalších let jsou povoleny pouze v zákonech vymezených případech.

O časové omezenosti použití rozpočtu pojednává také § 18 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, podle něhož se do plnění zahrnují pouze ty příjmy, které byly přijaty v kalendářním roce. Stejnětak se do plnění výdajů zařazuje jen takové čerpání prostředků, které se uskutečnilo v kalendářním roce. Pro zařazení příjmů nebo výdajů je rozhodné datum připsání nebo odepsání prostředků na bankovních účtech územního samosprávného celku.

⁷⁵ Pařízková, I. Finanční právo. Finance územní samosprávy. Brno : Masarykova univerzita, 2005, s. ?

3.2.2 Zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtu

Tuto zásadu bychom přímo v textu zákona hledali obtížně. Je však velmi důležitým pravidlem, z něhož vychází i celá řada dalších institutů v zákoně upravených. Právě na reálnosti a pravdivosti rozpočtu bude záležet celá jeho kvalita. Při jeho přípravě a sestavování musí být vzaty v úvahu ekonomická situace, vývoj příjmové a výdajové stránky v minulých letech, předpokládané legislativní změny v daňové oblasti, které by mohly ovlivnit rozpočet, apod.

Kvalita rozpočtu se odvíjí od reálnosti jeho splnění, tj. od správného a co možná nejpřesnějšího odhadu příjmové i výdajové stránky. Pravidelně každý rok Ministerstvo financí ČR zveřejní předpoklad vývoje výnosů ze svěřených a sdílených daní v následujícím roce, což je nezávazné vodítko pro sestavování rozpočtů územních samosprávných celků. Obvykle je takový odhad součástí návrhu státního rozpočtu na příslušný rok.⁷⁶ Dále je nezbytné odhadnout i výdajovou část rozpočtu, investiční a neinvestiční výdaje, které lze očekávat. Výdaje neinvestičního charakteru bývají dlouhodobě velmi stabilní s tendencí pravidelného mírného nárůstu. Jejich největší část je tvořena tzv. mandatorními výdaji, které jsou určeny přímo ze zákona, někdy označované jako nárokové výdaje. Plánování investičních výdajů by mělo vycházet až z důkladné analýzy neinvestičních výdajů a též očekávaných příjmů.⁷⁷ Často se vychází z metody vyjádření minimálních nutných příjmů a maximální výše výdajů příslušného rozpočtu.⁷⁸ Dalo by se obecně říci, že čím je kvalitnější odhad, tím méně jsou potom potřeba změny rozpočtu v průběhu rozpočtového roku ve formě rozpočtových opatření.

Myslím, že na tomto místě je dobré připomenout i poměrně nový institut rozpočtového výhledu. Dle mého názoru navazuje na zásadu reálnosti a pravdivosti rozpočtu v dle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Předně rozpočtový výhled územních rozpočtů je charakterizován v § 3 odst. 1 uvedeného zákona jako pomocný nástroj územního samosprávného celku, který slouží pro střednědobé finanční plánování rozvoje jeho hospodářství. Tento rozpočtový výhled má být dle zákona zpracován na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků na období dvou až pěti let, které následují po roce, na který je schvalován příslušný roční rozpočet, který dle § 4 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů vychází z rozpočtového výhledu. Dále zákon stanoví, že

⁷⁶ Návrh státního rozpočtu na rok 2007, část G. Rozpočty územních samosprávných celků předpokládá vývoj daňových příjmů obcí v roce 2007 o cca 4 % oproti skutečnosti roku 2006.

⁷⁷ Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha : ASPI, a. s., 2005, s. 219

⁷⁸ Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 152

rozpočtový výhled obsahuje souhrnné základní informace o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobějších závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů.⁷⁹ V čem vidím promítnutí zásady reálnosti a pravdivosti? Ustanovení zákona zcela konkrétně upravují, co všechno má v sobě rozpočtový výhled zohlednit. Již samotný fakt o zahrnutí závazků a pohledávek, finančních zdrojů, apod. je dokladem snahy zákonodárce, aby nebyly rozpočty územních samosprávných celků sestavovány bez dlouhodobé vize, ale vždy s určitou delší časovou perspektivou. K tomuto má institut rozpočtového výhledu přispět. Dále je patrná i snaha o to, aby takovéto výhledy a návazně i rozpočty nebyly sestavovány nahodile, ale dle skutečně navázaných nebo předpokládaných právních vztahů. V minulosti nebylo sestavování rozpočtového výhledu pro územní samosprávné celky povinné, přičemž užití tohoto institutu záleželo na autonomním rozhodnutí příslušného územního celku. Až zákon č. 557/2004 Sb., kterým byl zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů novelizován zavedl povinnost sestavovat rozpočtový výhled. Podle některých autorů však není doposud institut rozpočtového výhledu využíván tak, jak by měl a bývá přijímán jen pro formu a bez většího významu.⁸⁰ Záleží však vždy na přístupu každé konkrétní obce, jak se k jeho užití postaví.

3.2.3 Zásada účelovosti

Tato zásada vyjadřuje skutečnost, že rozpočtové prostředky mohou být použity pouze k účelům, pro které byly určeny. Mezi ně příkladně patří krytí nezbytných potřeb, opatření zakládající se na právních předpisech, zajištění chodu orgánů a organizací příslušného územního celku, apod.⁸¹ Jedná se tedy o zásadu, která se týká především výdajové stránky rozpočtu. Existuje však též účelovost mezi příjmy a výdaji, která je typická zejména pro systém poskytování dotací. Některé dotace, jakožto rozpočtové příjmy územních rozpočtů bývají poskytovány za předem daných podmínek pro konkrétní stanovený účel. Je proto nutné tyto přijaté prostředky ve formě účelových dotací k příslušnému účelu použít.

Každá rozpočtová položka, ve struktuře dle rozpočtové skladby, je mj. také přesným vyjádřením účelu, na který mají být stanovené prostředky využity. Tyto prostředky mohou být čerpány pouze do výše určené v rozpočtu. Praxe samozřejmě ukazuje, že není možné dopředu a zcela přesně naplánovat veškeré položky. Třeba u výdajů na investice mohou vzniknout

⁷⁹ § 3 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁰ Coganová, M. Finanční systém územní samosprávy jako nástroj regionálního rozvoje. Obec a finance, 2006, č. 1, s. 19

⁸¹ Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 153

nejrůznější vícenáklady, které nešlo předpokládat. Taková situace se řeší schvalováním změn rozpočtu ve formě rozpočtových opatření podle § 16 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Za projev zásady účelovosti lze považovat ustanovení § 15 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, podle něhož územní samosprávné celky a svazky obcí uskutečňují své finanční hospodaření v souladu se schváleným rozpočtem a provádějí pravidelnou, systematickou a úplnou kontrolu svého hospodaření. Dalo by se říci, že právě tato formulace nejvíce odpovídá vázanosti hospodařit podle schváleného rozpočtu, a tedy podle jeho jednotlivých položek, které vyjadřují k jakému účelu budou finanční prostředky použity.

Účelovost může být podle zákona určena hned několika způsoby :

- individuálně ve vztahu ke konkrétnímu úkolu,
- odvětvově ve vztahu k potřebám daného odvětví,
- územně ve vztahu k potřebám vymezeného území nebo jeho části.⁸²

Jak jsem uvedl výše zvláštním projevem účelovosti je přijímání a poskytování dotací. Územní samosprávný celek je povinen respektovat účel použití rozpočtových prostředků, který vyplývá z účelu přijatých dotací ze státního rozpočtu, ze státních fondů, z Národního fondu anebo z jiného územního samosprávného celku, a také z uzavřených smluv, podle nichž přijímá účelové rozpočtové prostředky od jiných osob.⁸³ Dojde-li k tomu, že územní samosprávný celek použije neoprávněně účelově vázané prostředky, potom se dopustil tzv. porušení rozpočtové kázně. Nastane-li tato situace v případě neoprávněného užití státních prostředků nebo prostředků Národního fondu, potom je sankce stanovena podle zvláštního zákona, kterým je zákon o rozpočtových pravidlech.⁸⁴ Pokud dojde k neoprávněnému použití prostředků jiného územního samosprávného celku, pak se celá záležitost bude řídit v režimu zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, a to § 22 odst. 2.

Zákon povoluje územním samosprávným celkům stanovit účel použití určitých prostředků, kterými dotuje nebo přispívá na činnost jiných osob.⁸⁵

⁸² § 19 odst. 1 zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

⁸³ § 19 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁴ § 44 odst. 1 písm. b) a § 44a odst. 3 písm. a), b), d) a § 44a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů

⁸⁵ § 19 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

Zásada účelovosti se uplatňuje v rozpočtovém právu poměrně často. Ve vzájemných vztazích mezi státním rozpočtem a územními rozpočty, kde hrají důležitou roli dotace, se s ní setkáváme na denním pořádku. Stát i územní samosprávné celky poskytují účelové dotace právě proto, aby podpořily určité aktivity a realizovaly tak svoji politiku, k čemuž slouží stanovení podmínek užití vymezených prostředků.

3.2.4 Zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtu

V tomto případě jde o zásadu, která akcentuje jednotnou rozpočtovou skladbu. To jest takové vnitřní členění, které je společné pro všechny územní rozpočty, a které umožňuje i snadné vzájemné porovnávání. Rozpočtová skladba je v České republice jednotná pro celou rozpočtovou soustavu, tudíž se vztahuje na všechny její složky včetně územních rozpočtů. Výhodou jednotné rozpočtové skladby je lepší přehlednost a jednodušší orientace v rozpočtech. Na třídění podle rozpočtové skladby odkazuje zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v § 12 odst. 1, podle něhož se rozpočty zpracovávají v třídění dle rozpočtové skladby, která je stanovena vyhláškou Ministerstva financí ČR.⁸⁶

3.2.5 Zásada dlouhodobé vyrovnanosti

Při sestavování rozpočtu by měla být snaha o vyrovnané hospodaření s rozpočtovými prostředky. Vyrovnaností rozumíme situaci, kdy rozpočtové výdaje odpovídají rozpočtovým příjmům. Hospodaří-li územní samosprávný celek tak, že výdaje v rozpočtu převyšují jeho příjmy, pak hovoříme o schodkovém (deficitním) rozpočtu, nastane-li opačný případ, kdy jsou rozpočtové příjmy vyšší než výdaje, pak je rozpočet přebytkový (suficitní). Autoři se shodují, že krátkodobě mohou existovat schodkové rozpočty, takový jev by ovšem neměl být trvalý. Zákon sice klade důraz na vyrovnanost územních rozpočtů, ale předpokládá možnost sestavení jak přebytkového, tak i schodkového rozpočtu.⁸⁷

Schválení přebytkového rozpočtu je zákonem umožněno pokud jsou některé příjmy daného roku určeny:

- k využití až v následujících letech,
- ke splácení jistiny úvěrů z předchozích let.

Naopak při schválení schodkového rozpočtu musí být zároveň stanoveno, jakým způsobem bude možné schodek uhradit, tedy jeho financování. Zákon připouští pouze uhrazení schodku:

⁸⁶ Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁷ § 4 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

- finančními prostředky z minulých let,
- smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo výnosem z prodeje dluhopisů, tj. návratnými zdroji.

3.2.6 Zásada publicity

Hospodaření s jakýmkoliv veřejnými financemi by mělo být dostatečně průhledné, transparentní a efektivní. K tomuto slouží také zásada publicity, jejíž hlavním cílem je vedle informování veřejnosti také možnost jejího vyjádření k návrhu rozpočtu příslušného územního samosprávného celku. Praktickým promítnutím této zásady je zveřejňování návrhu rozpočtu před jeho projednáním, schvalování rozpočtu na veřejném zasedání, a poté i publikace schváleného rozpočtu. Účast veřejnosti považuji za důležitou součást projednávání jakéhokoli materiálu na zastupitelstvu územního samosprávného celku. Praxe je sice taková, že veřejnost přílišný zájem neprojevuje a těchto procesů se neúčastní. Avšak i pouhá teoretická možnost jejího zapojení do rozpočtového procesu znamená důležitou součást kontroly veřejnosti nad hospodařením územního samosprávného celku. Tuto zásadu je třeba hledat jak v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ale také z zákoně o obcích a zákoně o krajích v ustanoveních, které se týkají projednávání rozpočtu.

Předně § 11 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů dává povinnost vhodným způsobem zveřejnit návrh rozpočtu nejméně po dobu 15 dnů před projednáním v zastupitelstvu příslušného územního samosprávného celku. Zároveň umožňuje, aby případné připomínky k tomuto návrhu byly uplatněny v písemné formě ve lhůtě stanovené pro zveřejnění nebo ústně na zasedání zastupitelstva, které má na programu schvalování rozpočtu. Blíže je právo podávat připomínky k návrhu rozpočtu upraveno samostatně pro každou úroveň územního samosprávného celku, tedy zvlášť pro obce a zvlášť pro kraje.

Zákon o obcích v § 16 odst. 2 písm. d) přiznává právo vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce občanům obce,⁸⁸ kteří dosáhli věku 18 let a dále dle § 16 odst. 3 téhož zákona také fyzické osobě, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost. Zasedání zastupitelstva obce je veřejné. Vedle pouhé pasivní účasti veřejnosti na jeho zasedání je umožněna občanům obce a fyzická osoba vlastníci nemovitost na území obce (v obou případech s věkem alespoň 18 let) i aktivní účast. Musí se tak ovšem dít v souladu se

⁸⁸ Občanem obce je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu.

zákonem a také jednacím řádem, který si zastupitelstvo schvaluje.⁸⁹ Výjimkou pro aktivní účast na zastupitelstvu je čestný občan podle § 36 odst. 1 zákona o obcích, který nemusí být povinně občanem příslušné obce, jenž má právo vyjadřovat svá stanoviska v souladu s jednacím řádem, tedy také k návrhu rozpočtu. Obdobně dle § 93 odst. 3 tohoto zákona musí být uděleno slovo na zasedání zastupitelstva obce členu vlády, jím určenému zástupci, senátorovi, poslanci nebo zástupci orgánu kraje. Zde není specifikováno k jakým záležitostem se může vyjadřovat, proto můžeme usuzovat, že je možné i jeho vyjádření k rozpočtu obce.

Povinnost publikovat rozpočet obce po schválení zastupitelstvem není nikde v zákoně stanovena. Obec je ale povinna informovat občany o činnosti orgánů obce způsobem místně obvyklým,⁹⁰ který se bude v jednotlivých případech lišit, ale půjde nejčastěji o informaci vyvěšenou na úřední desce, u větších obcí a měst prostřednictvím místních médií (tiskoviny, kabelová televize, obecní rozhlas, atd.). Má-li občan obce nebo fyzická osoba vlastníci nemovitost (vždy ve věku alespoň 18 let) zájem o bližší seznámení se schváleným rozpočtem obce a průběhem jeho projednávání, může podle § 16 odst. 2 písm. d) zákona o obcích nahlížet do rozpočtu obce, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, kde patřičné informace získá. V usnesení je vyjádřen projev vůle kolektivního orgánu – zastupitelstva, že schvaluje rozpočet obce na příslušný rok v určité výši, zápis již seznamuje i s průběhem jeho projednáváním na zastupitelstvu vč. zachycení jednotlivých připomínek a samotný rozpočet potom bude obsahovat konkrétní položky.

V zákoně o krajích nalezneme podobnou právní úpravu, která se vztahuje na pro vyšší územní samosprávné celky. Stručně připomenou právo občana kraje, který dosáhl věku 18 let a fyzické osoby ve věku alespoň 18 let, která vlastní na území kraje nemovitost vyjadřovat se k návrhu rozpočtu kraje písemně, ve lhůtě stanovené jednacím řádem nebo ústně na zasedání zastupitelstva v souladu s jeho jednacím řádem. Dále mají tyto osoby právo nahlížet do rozpočtu kraje, usnesení a zápisů zastupitelstva kraje, ze kterých mohou čerpat informace. Pro tato ustanovení zákona o krajích platí to, co jsem zmínil v případě obcí. I na úrovni kraje musí být uděleno slovo členu vlády nebo jím pověřenému zástupci, poslanci, senátorovi, pokud o to požádá, což umožňuje jeho vyjádření mj. i k rozpočtu kraje.⁹¹

⁸⁹ § 16 odst. 2 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁰ § 97 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁹¹ § 12 odst. 2 písm. b), c), f), § 12 odst. 3 a § 42 odst. 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

3.3 FÁZE ROZPOČTOVÉHO PROCESU ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ

Na úvod je třeba podotknout, že konkrétní průběh rozpočtového procesu a činnosti v jeho jednotlivých fázích se liší podle podmínek, personálních i odborných možností a v neposlední řadě zvyklostí každého územního samosprávného celku. Proto následující pohled do fází rozpočtového procesu je třeba brát jako zobecnění, se kterým se v praxi setkáme nejčastěji.

3.3.1 Sestavování

První fází rozpočtového procesu je sestavení návrhu územního rozpočtu. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů upravuje sestavení rozpočtu ve svém § 11 odst. 1, přičemž akcentuje návaznost ročního rozpočtu na rozpočtový výhled, a také význam údajů z rozpisu platného státního rozpočtu nebo rozpočtového provizoria, jímž státní rozpočet určuje své vztahy k rozpočtům územních samosprávných celků a dále též rozpočet kraje ve vztahu k rozpočtům obcí v kraji. Všechny tyto údaje musí být vzaty v potaz při přípravě rozpočtu. Práce na jeho přípravě by měly být zahájeny vždy v roce předcházejícím rozpočtovému roku, obvykle v jeho druhé polovině. Tato fáze se jeví jako nejsložitější a nejkomplicovanější. Jak bylo uvedeno, kvalita rozpočtu, jeho splnění, výše odchylek skutečného hospodaření proti schválenému rozpočtu závisí na kvalifikovaném odhadu :

- příjmů rozpočtu, zejména daňových ze svěřených a sdílených daní, dotací ze státního rozpočtu nebo rozpočtu územního samosprávného celku vyššího stupně,
- výdajů rozpočtu, tedy budoucích potřeb investičních i neinvestičních,
- výdajů na financování nových potřeb, kde bude odhad vskutku nejsložitější, protože nebude možné vycházet ze skutečnosti minulých let,
- předpokládaného vývoje inflace a jeho vlivu na příjmy a výdaje, a také legislativní změny,
- nejistot, které jsou způsobeny nenadálými změnami rozpočtu během roku ovlivněnými mimořádnými situacemi jako jsou přírodní katastrofy, vývoj ekonomiky, apod.⁹²

Žádný ze zákonů explicitně neurčuje, který orgán má sestavovat rozpočet územního samosprávného celku. Pouze radě je vyhrazeno zabezpečovat hospodaření podle schváleného

⁹² Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha : Management Press, 2004, s. 208

rozpočtu.⁹³ Vidíme-li tuto pravomoc v souvislosti s ustanovením § 102 odst. 1 zákona o obcích a § 59 odst. 1 zákona o krajích, podle nichž rada připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva, pak bychom mohli usoudit, že příprava rozpočtu územního samosprávného celku bude svěřena výkonnému kolektivnímu orgánu územního samosprávného celku – radě. V obcích, kde není rada ustavena bude tuto pravomoc vykonávat pouze starosta.⁹⁴ Nesmíme však zapomenout na skutečnost, že rada je složena ze zastupitelů, tedy zvolených zástupců, kteří vyjma velkých měst a krajů nejsou pro výkon svých funkcí uvolněni. Nelze předpokládat, že právě zastupitelé resp. radní budou fundovaně připravovat rozpočet, když nemají patřičnou ekonomickou odbornost v rozpočtové oblasti, což je ve skutečnosti potřeba. Volení zástupci představují laický nebo lépe řečeno diletantský prvek v samosprávě, což není možné chápat pejorativně, ale jako jeden z principů rozhodování samosprávných orgánů. Proto bude příprava tak komplikovaného dokumentu svěřena do jiných rukou a rada na svém zasedání jako první orgán rozpočet projedná a doporučí nebo nedoporučí zastupitelstvu ke schválení. Lze tedy učinit závěr, že z dikce zákona o obcích a zákona o krajích vyplývá, že oficiálním předkladatelem rozpočtu bude rada územního samosprávného celku.

Fáze sestavování rozpočtu se bude velmi lišit podle velikosti územního samosprávného celku. Ve větších sídlech a v krajích bývá zřízen rozhodnutím rady finanční odbor,⁹⁵ který mívá na starosti právě hospodaření obce, tudíž i přípravu rozpočtu. Úředníci zařazení v obecním úřadu však musí úzce spolupracovat s představiteli samosprávy, protože příprava, schvalování a další záležitosti týkající se rozpočtu jsou výkonem samostatné působnosti územního samosprávného celku. Úzká součinnost je tedy nezbytná. Úředníci by měli přispět zejména kvalifikovaným odhadem očekávaných příjmů a mandatorních (opakujících se) výdajů, na druhé straně zástupci samosprávy by měli dodat své požadavky na investice, které bývají z hlediska plnění volebních programů považovány za nejvýznamnější a nejpopulárnější. Podle takto shromážděných údajů je nutné vypracovat pokud možno vyrovnaný rozpočet, případně schodkový s naplánováním financování tohoto schodku. Je naprosto obvyklé, že požadavky převyšují možnosti rozpočtu, proto se vyplácí připravovat kvalitní rozpočtový výhled a plán investic, které rozloží investiční potřeby do dalších let podle předpokladu hospodaření ve střednědobém horizontu.

⁹³ § 102 odst. 2 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a § 59 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁴ § 99 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁵ § 102 odst. 2 písm. f) a § 109 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a § 59 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

Malé obce mají samozřejmě větší problém při sestavování svého rozpočtu už vzhledem ke svým personálním možnostem, kdy obecní úřad je tvořen uvolněným starostou (nebo místostarostou) a několika málo zaměstnanci. Především na nich závisí příprava podkladů pro orgány obce. Konzultace pro malé obce v ekonomické oblasti však poskytuje většina bankovních ústavů v rámci produktů, které nabízí územním samosprávným celkům.

Při sestavování rozpočtu územního samosprávného celku je nutné mít na paměti, že očekávané příjmy a výdaje veřejných rozpočtů se člení podle stanovené klasifikace, které říkáme rozpočtová skladba. Rozpočtová skladba není předpisem o rozpočtovém hospodaření, ale je technickou klasifikací jednotlivých peněžních operací (rozpočtovaných a uskutečněných).⁹⁶ Poněkud netradičně uvádím několik poznámek k rozpočtové skladbě v rámci fází rozpočtového procesu. Považuji to za systematické z toho důvodu, že ke konkrétnímu rozčlenění rozpočtu dochází právě ve fázi sestavování. Probírám-li rozpočtový proces postupně po krocích, pak je vhodné hovořit o rozpočtové skladbě právě na tomto místě.

Jednotné členění je pro všechny rozpočty v rámci rozpočtové soustavy, vč. územních rozpočtů, stanoveno vyhláškou Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů, na kterou odkazuje zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve svém § 12 odst. 1. Tato vyhláška umožňuje dle § 2 odst. 1 třídění z hlediska :

- odpovědnostního,
- druhového,
- odvětvového,
- konsolidačního.

Jelikož odpovědnostní členění je určeno pro třídění příjmů a výdajů státního rozpočtu podle správců kapitol, je naprosto nevhodné, protože se týká ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. Mnoho obcí a měst však odpovědnostní členění užívá podle kapitol, které si samy určí.⁹⁷ Potom z takto schváleného rozpočtu je zpracována podrobná rozpočtová skladba dle členění druhového a odvětvového. Zákon tento postup nezakazuje, avšak domnívám se, že pro otevřenost veřejné správy je lepší sestavovat rozpočet podrobnější, aby pak nevznikaly pochybnosti veřejnosti nebo zastupitelů.

⁹⁶ Kinšt, J. Rozpočtová skladba v roce 2004. Strukturální politika EU a praktické příklady. Praha : Pragoeduca, 2004, s. 36

⁹⁷ Např. Návrh rozpočtu města Česká Třebová na rok 2007 [citováno 29.1.2007] Dostupný z : http://www.ceska-trebova.cz/hospodareni_mesta/rozpocet_mesta/navrh_rozpocetu_15_1_07070115.html

Naopak vhodným pro členění územních rozpočtů je druhové třídění. Výdajové druhy se člení na výdaje na nákupy, tedy výdaje, proti kterým stojí přímá protihodnota a dále výdaje na transfery, proti kterým přímá protihodnota nestojí. Příjmovým druhem jsou právní důvody platby, která plyne organizaci a v rámci nichž u příjmů za poskytnutí věcí, služeb, prací, výkonů a práv případně druh těchto věcí, služeb, prací, výkonů a práv a u příjmů z transferů druh přijímané podpory nebo zdroj z transferu.⁹⁸ Podle druhového třídění rozpočtové skladby se příjmy a výdaje člení do následujících tříd :

- daňové příjmy,
- nedaňové příjmy,
- kapitálové příjmy,
- přijaté transfery,
- běžné výdaje,
- kapitálové výdaje,
- financování.⁹⁹

Uvedené třídy jsou dále členěny do seskupení položek, podseskupení položek a jednotlivých položek. Pro lepší orientaci jsou jednotlivým položkám přiřazeny čtyřmístné číselné kódy, které slouží též pro identifikaci a přehlednost.

Jak název napovídá, u odvětvového třídění jde o třídění příjmů a výdajů podle odvětví, které je pro účely rozpočtové skladby druhem činnosti, z které plynou příjmy nebo na kterou se vynakládají výdaje, nebo zaměření právního subjektu, který finanční prostředky, jež organizace získává jako příjmy, organizaci poukazuje nebo odevzdává nebo jemuž organizace finanční prostředky poskytuje za účelem jeho podpory. Toto členění se používá zejména pro třídění výdajů, a z příjmů pouze pro nedaňové a kapitálové příjmy obcí, krajů, Regionálních rad regionů soudržnosti a dobrovolných svazků obcí, s výjimkou příjmů ze splátek půjčených prostředků.¹⁰⁰

Posledním členěním dle rozpočtové skladby je konsolidační třídění, kdy prvkem jsou tzv. záznamové jednotky. Smyslem konsolidace je očistit údaje rozpočtu nebo skutečnosti peněžních operací o vnitřní přesuny peněžních prostředků uvnitř jednotky, za kterou se operace sledují. Jinak řečeno pomocí konsolidace se eliminují v údajích o plánovaných nebo uskutečněných peněžních operacích ty operace, které nebyly přijaty jako příjem nebo výdaj

⁹⁸ blíže viz. § 2 odst. 3 vyhlášky Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁹ Příloha k vyhlášce Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁰ § 2 odst. 4 vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů

v rámci příslušné rozpočtové jednotky. Nebývá prováděna při účtování peněžních operací, ale při sumarizaci těchto operací za určité časové období.¹⁰¹

Z hlediska tématu této práce stojí za zdůraznění, že podle členění vyjádřeném v rozpočtové skladbě lze sledovat vzájemné vazby mezi státním rozpočtem a územními rozpočty skrze jednotlivé položky. Nejvíce se tyto vazby projevují v položkách v rámci třídy přijaté transfery, do účinnosti vyhlášky č. 440/2006 Sb. nazývané přijatými dotacemi, některé jsou ovšem součástí položek i v jiných třídách podle rozpočtové skladby.

Jak praví § 12 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, příslušné orgány územního samosprávného celku projednávají rozpočet při jeho schvalování v třídění podle rozpočtové skladby tak, aby schválený rozpočet vyjadřoval závazné ukazatele, jimiž se mají povinně řídit :

- výkonné orgány územního samosprávného celku a svazku obcí při hospodaření podle rozpočtu,
- právnické osoby zřízené nebo založené v působnosti územního samosprávného celku při svém hospodaření,
- další osoby, které mají být příjemci dotací nebo příspěvků z rozpočtu.

Je-li návrh rozpočtu sestaven, pak proběhne jeho zveřejnění vhodným způsobem nejméně 15 dnů před projednáváním v zastupitelstvu příslušného územního samosprávného celku, o čemž již byla řeč výše.

3.3.2 Schvalování

Pokud je návrh rozpočtu územního samosprávného celku připraven, poté je schvalován volenými orgány příslušného územního samosprávného celku. Odmyslíme-li účast výkonného orgánu tohoto celku – rady, která vyplývá z § 102 odst. 1 zákona o obcích a § 59 odst. 1 zákona o krajích, podle nichž rada připravuje návrhy a podklady pro jednání zastupitelstva, a která patří spíše do fáze sestavování, pak nejdůležitější rozhodnutí o osudu připraveného návrhu rozpočtu závisí vždy na zastupitelstvu, jakožto nejvyšším orgánu územního samosprávného celku.

Pro obce je stanovena pravomoc zastupitelstva obce schvalovat rozpočet mezi taxativně vyjmenovanými pravomocemi v § 84 odst. 2 zákona o obcích, které nemůže zastupitelstvo ani vlastní vůlí přenášet na jiné orgány, ledaže by tak stanovil zákon, čemuž

¹⁰¹ Kinšt, J. Rozpočtová skladba v roce 2004. Strukturální politika EU a praktické příklady. Praha : Pragoeduca, 2004, s. 16

v případě rozpočtu obce tak není.¹⁰² Pro kraje je pravomoc zastupitelstva schvalovat rozpočet kraje obsažena v § 35 odst. 2 písm. j) zákona o krajích. Podle obou zmíněných zákonů se připouští účast ještě jednoho orgánu územního samosprávného celku na schvalování rozpočtu tohoto celku, a to finančního výboru, který je obligatorně zastupitelstvem zřízen jako iniciativní a kontrolní orgán. Zákon sice ve vymezení pravomocí neupravuje jeho účast při schvalování rozpočtu přímo, ale umožňuje, aby zastupitelstvo finanční výbor pověřilo plněním dalších úkolů ve finanční oblasti.¹⁰³ Jak vím z praxe, tak mnoho územních samosprávných celků vyžaduje před schválením rozpočtu stanovisko finančního výboru. Jeho účast na schvalování není povinná a bude záležet do jisté míry na místních zvyklostech.

Průběh projednávání přímo na zasedání zastupitelstva bude naprosto shodný s projednáváním jiných materiálů a podkladů. K zakončení dojde hlasováním o předloženém návrhu rozpočtu, případně jednotlivých předložených připomínkách v souladu s pravidly jednání stanovenými v jednacím řádu zastupitelstva. Návrh jednotlivých připomínek a poté celého rozpočtu je přijat, pokud pro schválení navrženého usnesení, jímž se rozpočet schvaluje, hlasovala nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva.¹⁰⁴

Není-li schválen rozpočet územního samosprávného celku před 1. lednem rozpočtového roku, potom se jeho rozpočtové hospodaření řídí v době do schválení rozpočtu pravidly rozpočtového provizoria.¹⁰⁵ Úprava rozpočtového provizoria je stejná pro všechny územní samosprávné celky, tj. obce i kraje. Koncepce rozpočtového provizoria je u územních rozpočtů naprosto odlišná od státního rozpočtu. Není-li totiž schválen státní rozpočet, potom se rozpočtové hospodaření do přijetí nového státního rozpočtu a nabytí jeho účinnosti automaticky řídí objemem příjmů a výdajů státního rozpočtu schváleného na předchozí rozpočtový rok.¹⁰⁶ Aby nastala tato situace, není nutné přijímat jakýkoliv jiný dokument, protože se dá předpokládat, že neshodla-li se Poslanecká sněmovna na státním rozpočtu, potom by mohlo být složité i přijímání provizorních pravidel hospodaření. Naproti tomu pravidla rozpočtového provizoria, která jsou nutná k zajištění plynulosti hospodaření ve všech

¹⁰² Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 3. doplněné vydání. Praha : Linde, 2005, s. 300

¹⁰³ blíže viz. § 117 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a § 76 a násl. zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁴ § 87 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a § 40 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁵ § 13 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁶ § 9 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

stupních rozpočtové soustavy, jsou na úrovni územních rozpočtů stanovována příslušnými zastupitelstvy těchto územních samosprávných celků, což jim je uloženo jako povinnost a musí projevit svoji vůli a o rozpočtovém provizoriu hlasovat a schválit jej v příslušném usnesení.¹⁰⁷ Rozpočtové příjmy a výdaje, které jsou uskutečněné v době rozpočtového provizoria se po schválení rozpočtu stávají jeho příjmy a výdaji. Užití institutu rozpočtového provizora je v praxi poměrně časté, jelikož samosprávy čekají na schválení státního rozpočtu, v němž je vyjádřen vztah k územním samosprávným celkům.

Při shromažďování literatury k tématu práce jsem se setkal s názorem, že zastupitelstva nejsou s to rozpočet během jednoho zasedání projednat příliš podrobně. Proto jsou publikovány návrhy, aby probíhalo více „čtení“, jako tomu je u státního rozpočtu vč. většího zapojení poradních orgánů, rady, apod.¹⁰⁸ S tímto názorem naprosto nemůžu souhlasit, a to hned z několika důvodů. Jednak by došlo k výraznému prodloužení schvalovací fáze rozpočtového procesu, a dále by se schvalování stalo poměrně administrativně náročnou částí. Myslím, že podrobnost projednání rozpočtu bude záviset zejména na zájmu zastupitelů a občanů, kteří se aktivně do přípravy a projednávání zapojí nebo nikoliv. Je třeba také připomenout, že v mnohých obcích se konají jakási „předkola“ projednávání, resp. předjednávání rozpočtu, na kterém je rozpočet zastupitelům prezentován. Zastupitelé se již zde k některým záležitostem vyjádřit. Je zřejmé, že se jedná o neformální způsob, jakým lze zeefektivnit projednávání rozpočtu i mimo samotné zasedání zastupitelstva.

3.3.3 Publikace

O publikaci a jejím významu jsem několik poznámek již uvedl v rozboru zásady publicity. Pouze bych připomněl, že žádný zákon nehovoří o povinnosti zveřejnění definitivní schválené verze územního rozpočtu. Je to ale v zájmu politické reprezentace územního samosprávného celku dostatečně informovat občany o svých rozhodnutích. Zákon o obcích v § 97 obsahuje obecnou povinnost obce informovat občany o činnosti orgánů obce, a to jednak na zasedání zastupitelstva obce a dále jiným způsobem v místě obvyklém, příkladně prostřednictvím místních sdělovacích prostředků. Zákon o krajích tuto povinnost nezná, ale určitě nevyklučuje jakoukoliv iniciativu v této věci.

¹⁰⁷ § 13 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁸ Coganová, M. Finanční systém územní samosprávy jako nástroj regionálního rozvoje. Obec a finance, 2006, č. 1, s. 18

3.3.4 Hospodaření s rozpočtovými prostředky

Jakmile je územní rozpočet schválen zastupitelstvem příslušného územního samosprávného celku, je vypracován tzv. rozpis rozpočtu, jehož součástí je také sdělení závazných ukazatelů rozpočtu subjektům, které jsou povinny se tímto rozpočtem řídit.¹⁰⁹

Zákon stanoví územním samosprávným celkům povinnost uskutečňovat své finanční hospodaření v souladu se schváleným rozpočtem.¹¹⁰ Obecně platí, že za plnění rozpočtu odpovídají ty orgány, které návrh rozpočtu sestavily. Zároveň musíme vzít v potaz několikrát zmiňovaný § 102 odst. 2 písm. a) zákona o obcích a § 59 odst. 1 písm. a), jenž uvádí, že radě je vyhrazeno zabezpečovat hospodaření podle schváleného rozpočtu. Rada bude odpovídat zastupitelstvu, které rozpočet schválilo za plnění a hospodaření samosprávného celku podle rozpočtu. Tento výkonný orgán by měl též provádět průběžnou kontrolu plnění rozpočtu, od odpovědných pracovníků si vyžádat podklady o plnění resp. příčinách neplnění rozpočtu a také předkládat zprávu orgánu, který rozpočet schválil, tedy zastupitelstvu.¹¹¹

Během plnění rozpočtu v rozpočtovém období dochází velmi často k „okamžitému“ saldu rozpočtu (přebytkovému nebo schodkovému). V rozpočtu jako tokové veličině může k takovému schodku dojít z důvodu časového nesouladu mezi přicházejícími příjmy a naopak vynakládanými výdaji. Krátkodobé deficity rozpočtů územních samosprávných celků bývají bankami kryty krátkodobými úvěry, které jsou nazývány kontokorenty.¹¹²

Při postupném plnění rozpočtu v průběhu rozpočtového roku lze sledovat vývoj a trendy příjmové i výdajové stránky každého rozpočtu. Zkušení úředníci spravující rozpočet jsou schopni brzy rozpoznat, jestli hospodaření naplní očekávání ve schváleném rozpočtu, či nikoliv a hrozí vznik schodku v hospodaření. Navíc bývá potřeba uhradit neplánovanou potřebu, která se objevila až během rozpočtového období. K řešení takovýchto situací slouží změny rozpočtu ve formě rozpočtových opatření. S možnými změnami v rozpočtu zákon počítá a blíže stanoví podmínky v § 16 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Předně naše právní úprava rozlišuje změny územního rozpočtu, jejichž provádění je zákonem umožněno a záleží na rozhodnutí orgánů územního samosprávného celku, zda k nim přistoupí, a dále změny, které jsou územní samosprávné celky povinny uskutečnit. Nejprve uvedu tři druhy přípustných změn :

¹⁰⁹ § 14 odst. 1, 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁰ § 15 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

¹¹¹ Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha : ASPI, a. s., 2005, s. 220

¹¹² Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha : ASPI, a. s., 2005, s. 222

- organizační změny z důvodu změn v organizaci hospodářství financovaného rozpočtem,
- metodické změny kvůli změnám právních předpisů ovlivňujících výši rozpočtovaných příjmů nebo výdajů, patří sem též změny cen,
- věcné změny způsobené změnami objektivně působících skutečností, které mohou ovlivnit plnění rozpočtu.

Další změny rozpočtu, které zákon zná jsou takové, které je ve formě rozpočtových opatření územní samosprávný celek povinen uskutečnit :

- změny ve finančních vztazích k jinému rozpočtu,
- změny závazných ukazatelů vůči jiným osobám,
- hrozí nebezpečí rozpočtového schodku.

Za rozpočtové opatření je považován :

- přesun rozpočtových prostředků, při němž se jednotlivé příjmy a výdaje navzájem ovlivňují, aniž by se změnil jejich celkový objem nebo schválený rozdíl těchto příjmů a výdajů,
- použití nových, rozpočtem nepředvídaných příjmů k úhradě nových, rozpočtem nezajištěných výdajů, čímž je zvýšen celkový objem rozpočtu,
- vázání nových rozpočtových výdajů, pokud je jejich krytí ohroženo neplněním rozpočtových příjmů, čímž se celkový objem rozpočtu snižuje.¹¹³

Rámec rozpočtových opatření je schvalován zastupitelstvem, které také rozpočet na svém zasedání přijalo. Sice neexistuje přímé zakotvení této pravomoci, ale k tomuto závěru je nutné dospět až výkladem § 102 odst. 2 písm. a) zákona o obcích a § 59 odst. 1 písm. a) zákona o krajích, podle nichž je radě příslušného územního samosprávného celku vyhrazeno provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem. Z toho lze dovodit, že rámec rozpočtových opatření bude stanovovat vždy nejvyšší samosprávný orgán zastupitelstvo. Na druhé straně rada může schvalovat rozpočtová opatření v rozsahu zmocnění daném jí zastupitelstvem, což zákon připouští.¹¹⁴ Vzhledem k častějšímu scházení rady se tento postup doporučuje.

¹¹³ § 16 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁴ Berka, R. a kol. Příručka člena zastupitelstva obce. Praha : VCVS ČR, o. p. s., 2002, s. 43

3.3.5 Kontrola

Jde o jednu z nejdůležitějších fází rozpočtového procesu, která napomáhá transparentnosti rozhodování orgánů veřejné správy o využití prostředků z veřejných rozpočtů. Pravomoc kontrolovat hospodaření územních celků je upravena z zákoně o obcích a zákoně o krajích, podle nichž přísluší orgánům obce či kraje.¹¹⁵ Situaci, kdy si obec nebo kraj svými vlastními orgány kontroluje své hospodaření, říkáme vnitřní kontrola, která neprobíhá v režimu zákona o finanční kontrola a je z jeho působnosti vyňata.¹¹⁶

Důležitou úlohu při kontrole hospodaření má výkonný orgán územního samosprávného celku – rada, která tedy zabezpečuje hospodaření podle schváleného rozpočtu.¹¹⁷ Z pravomoci, která jí je zákonem svěřena je evidentní zájem rady příslušného územního celku na sledování vývoje hospodaření, tedy na průběžné kontrole hospodaření. Velmi často bývají seznámeni s výsledky průběžné kontroly, která může mít například formu zprávy o plnění rozpočtu města za stanovené období, všichni zastupitelé města, kteří rozpočet schválili na jednání zastupitelstva. Zpráva obvykle porovnává schválený rozpočet a skutečnost plnění k určitému datu. Intenzita těchto zpráv závisí vždy na uvážení orgánů územního celku, proto se můžeme setkat s vydáváním obdobných zpráv měsíčně resp. čtvrtletně, apod.

Vývoj hospodaření by měl být samozřejmě bedlivě sledován příslušnými úředníky samosprávného celku po celou dobu rozpočtového období. Dojde-li k nějaké nepředvídané skutečnosti, měli by na ni upozornit nejprve vedení tohoto celku a předložit možné varianty řešení vzniklé situace, a tyto budou poté předloženy radě resp. zastupitelstvu. Pořád musíme mít na paměti, že zastupitelé nejsou ekonomickými odborníky, ale zastupitelstvo je politickým orgánem, který sice o rozpočtu rozhoduje v samostatné působnosti, ale mělo by pracovat vždy v součinnosti s erudovanými úředníky zabývajícími se problematikou dlouhodobě.

Pro kontrolu hospodaření územních samosprávných celků je ze zákona (tedy obligatorně) zřizován zastupitelstvem finanční výbor. Svá stanoviska předkládá zastupitelstvu, kterému ze své činnosti odpovídá. Předsedou výboru je vždy jeden ze členů zastupitelstva. Aby byla kontrola hospodaření opravdu nezávislá, nemohou být členy finančního výboru v obci starosta (v kraji hejtman), místostarosta (náměstek hejtmána),

¹¹⁵ Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 176

¹¹⁶ § 1 odst. 3 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁷ § 102 odst. 2 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a § 59 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

tajemník obecního úřadu (ředitel krajského úřadu) ani osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na úřadech. Finanční výbor má stanoveny jako okruhy své činnosti ve vztahu k rozpočtovému hospodaření především :

- provádění kontroly hospodaření s majetkem a finančními prostředky územního samosprávného celku,
- plnění dalších úkolů ve finanční oblasti, kterými jej pověřilo zastupitelstvo.

Finanční výbor kraje navíc :

- provádění kontroly hospodaření právnických osob a zařízení založených nebo zřízených krajem, nebo které byly na kraj převedeny,
- provádění kontroly využití dotací poskytnutých krajem z jeho prostředků obcím.

Částečně může zasáhnout do kontrolní činnosti i další povinně zřízený kontrolní výbor, ovšem z trochu jiného pohledu. Kontrolní výbor kontroluje zejména plnění usnesení zastupitelstva a rady územního samosprávného celku, dodržování právních předpisů ostatními výbory a úřadem územního samosprávného celku na úseku samostatné působnosti. Proto se dá předpokládat jeho angažmá v uvedené kontrolní činnosti.¹¹⁸

Chtěl bych upozornit na nový poslanecký návrh zákona poslanců Votavy, Šlajse, Levé, Aubrechta a Bičíka, kterým by se měl změnit zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze zejména v ustanoveních, která se týkají finančního a kontrolního výboru a jejich složení. Neslučitelnost funkcí by měla být rozšířena na všechny členy rady, kteří by potom nesměli být členy kteréhokoliv z těchto výborů. Kontrolnímu výboru by měla dle navrhovatelů rozšířena jeho působnost na obecnou kontrolu činnosti zastupitelstva a rady. Současná úprava omezuje tuto kontrolu na plnění usnesení těchto orgánů.¹¹⁹

Územní samosprávné celky mají zákonem stanovenou povinnost dát si přezkoumat své hospodaření za uplynulý rok. Zde se již nejedná o vnitřní kontrolu, jelikož ji neprovádí orgány těch územních celků, o jejichž hospodaření jde. Pro obce je povinnost stanovena v § 42 zákona o obcích, podle kterého obec požádá o přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok příslušný krajský úřad, který jej provádí v přenesené působnosti, anebo zadá přezkoumání auditorovi resp. auditorské společnosti. Zákon pamatuje na situaci, kdy sama obec nepožádá o přezkum. Potom z úřední povinnosti její hospodaření přezkoumá příslušný krajský úřad. Kraje mají povinnost upravenou v § 20 zákona o krajích, dle něhož hospodaření

¹¹⁸ § 117 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a § 78 a násl. zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁹ Návrh zákona, kterým se mění zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hlavním městě Praze [citováno 10.1.2007]. Dostupný z : <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=115&CT1=0>

kraje za uplynulý kalendářní rok přezkoumává Ministerstvo financí. Zvláštní úloha Ministerstva financí jakožto ústředního orgánu státní správy je ještě zakotvena pro dozor nad výkonem samostatné působnosti, jde-li o dodržování povinností stanovených pro přezkoumání hospodaření obcí i krajů.¹²⁰ Pravidla pro přezkoumávání hospodaření blíže stanoví zvláštní zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

Za připomenutí také stojí finanční kontrola ve veřejné správě, která je upravena též speciálním zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jejíž hlavní zaměření je na kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky při jejich vynakládání na veřejné výdaje. Tato kontrola bývá nazývána veřejnoprávní kontrolou, která probíhá jednak průběžně, jednak následně.¹²¹

3.3.6 Hodnocení

Po fázi, kdy probíhá plnění rozpočtu v rámci časového úseku rozpočtového období, nastává po skončení rozpočtového roku další etapa, která je důležitá pro celkovou bilanci a porovnání schváleného rozpočtu územního samosprávného celku se skutečným plněním. K tomuto účelu slouží institut závěrečného účtu, jehož schválení podléhá stejnému orgánu, jenž schválil rozpočet příslušného územního celku na kalendářní rok, tedy zastupitelstvu.¹²² Jak zákon o obcích, tak zákon o krajích odkazují na společnou právní úpravu sestavování závěrečných účtů územních samosprávných celků na zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Po obsahové stránce stanoví v § 17 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů striktní požadavky na údaje, které jsou povinné a musí se v závěrečném účtu územního rozpočtu objevit :

- plnění rozpočtu příjmů a výdajů v plném členění dle rozpočtové skladby,
- údaje o dalších finančních operacích, vč. tvorby a použití fondů v členění dostatečně podrobném pro zhodnocení hospodaření územního samosprávného celku, jím zřízených nebo založených právnických osob a hospodaření s jejich majetkem,
- vyúčtování finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, rozpočtům krajů, obcí, státním fondům, Národnímu fondu a k hospodaření dalších osob.

¹²⁰ § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a § 80a odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

¹²¹ Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha : Management Press, 2004, s. 245

¹²² § 84 odst. 2 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a § 35 odst. 2 písm. j) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

Součástí závěrečného účtu při jeho projednávání v orgánech územního samosprávného celku musí být také zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření tohoto celku. Obdobně jako u návrhu rozpočtu je zákonem stanovena povinnost návrh závěrečného účtu územního samosprávného celku vhodným způsobem zveřejnit minimálně na dobu 15 dnů před jeho projednáním na zastupitelstvu, což je opět projev zásady publicity, která provází de facto celý rozpočtový proces územních rozpočtů. Stejný postup je stanoven i pro případné připomínky občanů, které mohou být uplatněny v písemné nebo ústní formě. Zde odkazují na text věnovaný zásadě publicity.

Zákon dává zastupitelstvu dvě možnosti, jak rozhodnout. Nemá-li žádných připomínek, potom je zastupitelstvem vysloven bezvýhradný souhlas s celoročním hospodařením. V opačném případě vysloví zastupitelstvo souhlas, tentokrát ovšem s výhradami. Nastane-li tato varianta, potom musí být doprovázena též přijetím opatření k nápravě zjištěných nedostatků, a zároveň též personálních opatření, tj. závěrů vůči osobám, které způsobily územnímu samosprávnému celku škodu.¹²³ Není-li přijato žádné z těchto usnesení, pak není možné projednávání závěrečného účtu územního celku uzavřít a je nutné hledat kompromisní řešení.

¹²³ § 17 odst. 7 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

4. DOTACE JAKO VZÁJEMNÉ PROPOJENÍ STÁTNÍHO ROZPOČTU S ÚZEMNÍMI ROZPOČTY

4.1 OBECNÉ VYSVĚTLENÍ POJMU

Vazby mezi jednotlivými součástmi rozpočtové soustavy jsou tvořeny poskytovanými dotacemi. Je zřejmé a autoři odborných publikací se shodují na tom, že nejobecněji lze za dotace považovat peněžní prostředky poskytované právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel – tzv. **účelové dotace** (podmíněné dotace) a peněžní prostředky bez bližšího účelového určení na doplnění chybějících zdrojů na příslušné úrovni v rozpočtové soustavě – tzv. **globální dotace** (neúčelové, všeobecné).¹²⁴ Zákon o rozpočtových pravidlech pro své účely v § 3 pojem dotace definuje obdobně jako peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel, což je omezení pouze na účelové dotace. Následně potom považuje za návratnou finanční výpomoc prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu, které jsou poskytnuté, není-li stanoveno jinak, bezúročně právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel. Tyto prostředky je potom příjemce na rozdíl od dotace povinen vrátit do fondů, odkud je získal. Problematiku dotačních vazeb v rozpočtové soustavě není možné zužovat jen na účelové dotace, jak by se z definice mohlo zdát. O tom, že dotační systém je složitější, pojednává tato kapitola. Z pohledu této práce bych rád problematiku zúžil na dotace poskytované rozpočtům územních samosprávných celků, jejichž vztahem ke státnímu rozpočtu se chci dále zabývat.

Jaká je ovšem příčina existence dotací, kdy dochází k poskytování prostředků mezi články rozpočtové soustavy? Uskutečňované výdaje mimo příslušné články rozpočtové soustavy, jsou zajišťovány díky přerozdělovacím procesům uvnitř rozpočtové soustavy. Tudiž dotace poskytované územním rozpočtům jsou projevem těchto procesů, jakožto i určité míry solidarity.¹²⁵ Hospodaření jednotlivých stupňů územní samosprávy není úplně samostatné. Vlastní příjmy, které jsou pro ně určeny, obvykle nepokrývají veškeré potřeby, které územní samosprávné celky mají. Vyšší finanční nároky na pokrytí takových potřeb vznikají stále větší decentralizací kompetencí, která ale nebývá doprovázena dostatečnou mírou decentralizace veřejných příjmů. Proto vzniká nutnost dofinancovat vzniklé disproporce příspěvkem resp. dotací ze státního rozpočtu. V tomto bychom mohli najít princip solidarity mezi články rozpočtové soustavy.

¹²⁴ Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 118

¹²⁵ Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha : Management Press, 2004, s. 291

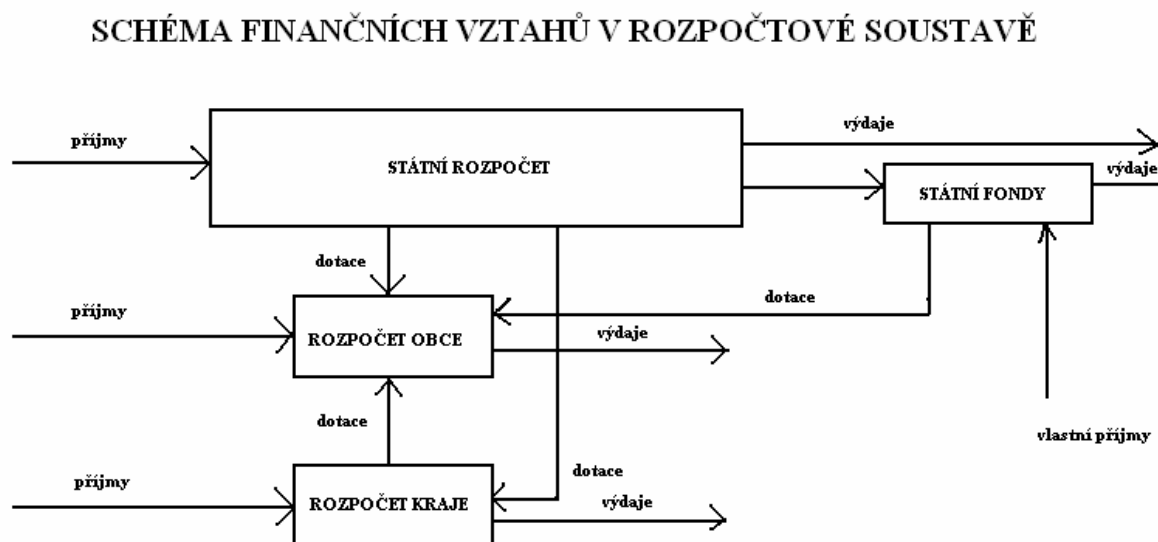
Na dotace je podle mého názoru nutné pohlížet z více rovin :

- jednak jsou důsledkem hospodářské nesamostatnosti územních samosprávných celků,
- dále projevem realizace priorit a jednotlivých politik státu ve vztahu k určitým oblastem činnosti.

Tuto druhou rovinu nesmíme v žádném případě opomenout, jelikož je stejně důležitá jako ta první. Na potřebu dotací je proto nezbytné pohlížet i z hlediska obecné snahy státu podpořit obce a regiony, a také některé specifické činnosti, na nichž má stát zájem, a které bývají výsledkem přenosu odpovědnosti za zabezpečení takových činností. V zemích, kde je aplikován smíšený model územní veřejné správy, dochází k tomuto nejčastěji.

Chceme-li názorně zobrazit dotační vazby v rozpočtové soustavě mezi státním rozpočtem, územními rozpočty a případně též státními fondy, potom je dle mého názoru nejlépe vystihuje následující schéma :

Schéma č. 1¹²⁶



Znázorněné vazby ukazují přerozdělovací procesy, které se dějí vždy v rámci příslušné součásti rozpočtové soustavy. Nejprve jsou příjmy shromažďovány v rozpočtech, které jsou v rámci rozpočtového procesu přerozdělovány a odchází již jako výdaje, které jsou dále distribuovány. Jako zvláštní výdaj můžeme označit právě dotace určené jinému článku

¹²⁶ Upravené schéma Finanční vztahy v rozpočtové soustavě [citováno 10.1.2007] Dostupný z : <http://www.mvcr.cz/reforma/zpravy/priprava/vysokosk/usek3.html>

rozpočtové soustavy. Tyto dotace jsou ze své podstaty vždy výdajem jednoho rozpočtu a příjmem toho rozpočtu, kterému jsou určeny.¹²⁷

System dotačních vazeb podle obecných ekonomických teorií by měl respektovat několik zásad :

- nezávislost v rozhodování o použití dotace územní samosprávou,
- příjmovou dostatečnost, nedostávají-li se územní samosprávě finanční prostředky na financování potřeb ve veřejném sektoru,
- spravedlnost rozdělování uvnitř rozpočtové soustavy,
- stabilitu podmínek a kritérií, na jejichž základě jsou dotace poskytovány,
- jednoduchost kritérií, aby byly žadatelé, kterými mohou být i malé územní celky, schopni zvládnout administrativní náročnost,
- ekonomickou efektivnost,
- neutralnost v ovlivňování rozhodování jednotlivých stupňů samosprávy,
- motivaci územních samospráv na dobrém hospodaření s dotačními prostředky,
- využívání cílených dotací v rámci grantů pro financování vymezených potřeb v rámci tzv. programového financování.¹²⁸

Tyto formulované požadavky mohou být někdy v konkrétních případech ve vzájemném konfliktu. Hlavním cílem jejich pojmenování je minimalizace negativ, které se v průběhu času v systémech poskytování dotací vyskytly. Zvláštní pozornost bude v této kapitole věnována zmíněnému programovému financování, které se uplatňuje i u nás, a jehož součástí jsou územními samosprávami oblíbené investiční dotace.

4.1.1 Dotace územním samosprávám a Evropská charta místní samosprávy

Vztahu Evropské charty místní samosprávy¹²⁹ a územních rozpočtů již byla věnována pozornost. Česká republika k tomuto dokumentu přistoupila k 1. září 1999. Vedle preambule, kde je deklarována existence místních společenství s vysokou mírou autonomie a dostatečným vybavení zdroji k realizaci jejich odpovědnosti, se finančním zdrojům věnuje čl. 9, který

¹²⁷ § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 7 odst. 1 písm. g) a § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁸ Spahn, A.: The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. Policy and Research Series, No 23/1994, World Bank, Washington, D. C.

¹²⁹ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů

mimo jiné stanoví, že místní orgány mají právo na odpovídající vlastní finanční zdroje, s nimiž mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat (disponovat).

Dotací se dle mého názoru týkají hned tři ustanovení čl. 9, kdy podle odstavce 2 mají být finanční zdroje místních společenství úměrné odpovědnosti stanovené ústavou a zákonem, odstavec 4 hovoří o pružných a různorodých finančních systémech, na nichž se zakládají zdroje, aby umožnily, že budou tyto zdroje stále odpovídat skutečnému vývoji nákladů na plnění úkolů místních společenství. Nejkonkrétněji se dotacemi zabývá čl. 9 odst. 7, který ČR též přijala resp. neučinila vůči němu výhradu, podle něhož se dotace místním společenstvím pokud možno předem neváží na financování konkrétních projektů, a také jejich poskytování nemá likvidovat základní svobodu místních společenství uplatňovat v rámci své působnosti volně uvážení. Ustanovení Evropské charty místní samosprávy týkající se dotací de facto říkají, že zdroje u dotací by neměly být účelově vázány, aby neomezovaly územní samosprávy v provádění vlastní politiky. Účelové dotace nejsou zakazovány, ale má být všeobecná snaha k jejich omezení a poskytování jen v odůvodněných případech.

Statistiky, které se zabývaly financováním samospráv v členských státech EU ukazují, že realita v Evropě je odlišná a signatáři Evropské charty deklarovaná samostatnost územních samospráv není vysoká. Podíl daňových příjmů pro územní samosprávy v rámci dvaceti pěti zemí EU činil pouze 36,8 %, přičemž Česká republika se pohybovala mírně pod průměrem s 35,1 %. Podle zjištění byly místní samosprávy závislé na dotacích od národních vlád z centrálních rozpočtů. Přesto lze nalézt společný vývojový trend ve všech členských státech EU směrem k decentralizaci a navyšování kompetencí místní samospráv, a tím i tlak na místní rozpočty při jejich financování.¹³⁰

4.1.2 Druhy poskytovaných dotací

Dotace je možné členit podle několika kritérií. Za nejpoužívanější můžeme považovat rozdělení na dotace běžné a kapitálové, účelové a neúčelové, nárokovatelné a nenárokovatelné. Toto členění platí i pro dotace poskytované územním samosprávným celkům.

Neúčelové dotace

Hovoříme-li o neúčelových dotacích, pak máme na mysli takové, které nejsou poskytovány na financování konkrétních potřeb, a s nimiž může územní samospráva

¹³⁰ Mátl, O. Naše města a obce v Evropské unii. Vliv politik a práva Evropského společenství na místní samosprávy. Praha : MEPCO, 2006, s. 16 - 17

hospodařit dle svého uvážení. I když tomu tak doposud oficiálně není, mohli bychom v České republice mezi neúčelové dotace řadit i příjmy územních samosprávných celků z výnosů sdílených daní, což nakonec navrhuje i odborná veřejnost.¹³¹ Tyto dotace bývají poskytovány na základě určitých vymezených ukazatelů, mezi kterými se nejčastěji vyskytuje počet obyvatel příslušného územního celku, ale i mnohá jiná. Často se uvádí, že neúčelové dotace slouží ke zmírnění nerovností ve finanční kapacitě mezi územními celky, a ke srovnání regionálních rozdílů.¹³²

Účelové dotace

Účelové dotace jsou poskytovány na přesně stanovené potřeby, financování konkrétních statků, které územní samosprávy zabezpečují. Tyto dotace jsou obvykle zúčtovatelné, což prakticky znamená, že příjemce dotace musí prokázat poskytovateli, na co a jakým způsobem byly prostředky použity. Nejsou-li dodrženy podmínky, pak musí být dotace vrácena zpět poskytovateli. Mezi výhody účelových dotací patří adresnost, naopak nevýhodou je administrativní náročnost způsobená povinností žadatele splnit určité podmínky a požádat o ni, a dále následuje mnohdy složitý proces hodnocení žádostí a rozhodnutí o jejich poskytnutí. Jelikož jsou tyto dotace určeny na předem stanovený účel, je nutná také kontrola použití prostředků. Další nevýhodou je skutečnost, že poskytnutí účelových dotací v konkrétní výši nijak nemotivuje příjemce ke zvýšení hospodárnosti při samotné realizaci účelu. V České republice se často jedná o dotace ze státního rozpočtu pro obce a kraje.

Mezi podmínkami poskytnutí účelových dotací se někdy objevuje i požadavek finanční spoluúčasti žadatele při realizaci účelu. Podle toho se rozlišují účelové dotace podmíněné, kde je vyžadován podíl spolufinancování z vlastních příjmů a účelové dotace nepodmíněné, u nichž není podíl vyžadován.¹³³ Neúčelové dotace jsou nepodmíněné.

Běžné dotace

Běžné dotace jsou určeny na financování neinvestičních potřeb, které bývají provozního charakteru. Z důvodu jejich užití na neinvestiční účely se jim někdy také říká neinvestiční dotace.

¹³¹ Váňa, L. Právní nebo politický problém? K návrhu na zrušení části zákona o rozpočtovém určení daní. *Obec a finance*, 2006, č. 4, s. 20

¹³² Peková, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004, s. 189

¹³³ Peková, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004, s. 189

Kapitálové dotace

Naproti běžným dotacím stojí kapitálové dotace, které jsou směřovány na financování konkrétních investic, příkladně na výstavbu bytových domů, kulturního domu, hřiště, rekonstrukci nebo přístavbu školy, opravy památek, apod.

Nárokovatelné dotace

Největší objem dotací plyne do územních rozpočtů ze státního rozpočtu. Jejich objem a struktura je schvalována vždy při schvalování státního rozpočtu. Jelikož státní rozpočet je schvalován ve formě zákona svého druhu, potom jsou dotace v něm schválené nárokovatelné územními samosprávnými celky přímo ze zákona o státním rozpočtu. Dojde-li v průběhu rozpočtového roku k úpravám ve státním rozpočtu, potom jsou samozřejmě nárokovatelné pouze ty dotace, které vychází z jeho upravené verze.

Nenárokovatelné dotace

Zvláštní skupinu tvoří dotace, které jsou získávány územními samosprávnými celky na základě žádosti z rozpočtových kapitol některých ministerstev v rámci grantových programů, tj. tzv. programového financování, nebo v jiné právní formě. Některé dotace plynou do rozpočtů územních samospráv též z některých státních fondů. V těchto případech se jedná o dotace nenárokovatelné, jelikož bude záležet vždy na poskytovateli dotace, jak bude žádost posouzena, a zda bude dotace přidělena žadateli či nikoliv.¹³⁴

Je třeba zdůraznit, že každou dotaci lze zařadit vždy do několika kategorií, protože při pouhém pohledu na výše uvedené členění je zřejmé, že popsané druhy tvoří tři dvojice. Zařadíme-li konkrétní dotace do těchto kategorií, potom budeme schopni blíže popsat její charakter.

Příkladně na financování investic územních samosprávných celků bývají určeny kapitálové účelové nenárokovatelné dotace. Jde o dotaci, která je určena na investice, její užití je vázáno konkrétním stanoveným účelem. Chce-li žadatel získat takovou dotaci, je povinen podat žádost a vyčkat hodnocení poskytovatele o jejím přidělení. Zároveň tato dotace není právně nárokovatelná, což je stanoveno přímo zákonem. Tyto dotace na investice bývají středem zájmu velkého množství žadatelů z řad územních samosprávných celků, přičemž

¹³⁴ Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha : Management Press, 2004, s. 236

finanční možnosti vypsání programů v rámci programového financování obvykle nedosahují takové výše, aby mohli být všichni žadatelé uspokojeni.

4.2 PRÁVNÍ ÚPRAVA POSKYTOVÁNÍ DOTACÍ ZE STÁTNÍHO ROZPOČTU ÚZEMNÍM SAMOSPRÁVNÝM CELKŮM

4.2.1 Programové financování

Programové financování je pojem, který můžeme užít u těch dotací, které jsou poskytovány v rámci grantových programů, jež jsou součástí kapitol státního rozpočtu některých ministerstev. Programy, jejichž financování je založené na stanovení cílů a také způsobů jejich dosažení, se mohou dále členit na podprogramy. Územním samosprávným celkům bývají takto financovány zejména investice. Z programů (resp. jejich podprogramů) se poskytují dotace ze státního rozpočtu, jejichž právní úprava vychází přímo ze zákona o rozpočtových pravidlech, který obsahuje základní pravidla jak pro sestavování jednotlivých programů, tak potom pro poskytování dotací.

Programy

Za program zákon o rozpočtových pravidlech považuje soubor věcných, časových a finančních podmínek pro pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého i krátkodobého majetku, jeho údržbu a opravy, případně i jiné činnosti potřebné k dosažení stanovených cílů.¹³⁵ Dle této zákonné definice jsou zjednodušeně programy, které se řídí zákonem o rozpočtových pravidlech, souhrnně nazývány programy reprodukce majetku. Soupis všech programů reprodukce majetku a jejich financování obsahuje vždy příslušná příloha k zákonu o státním rozpočtu.¹³⁶ K tomuto je nezbytné poznamenat, že veškeré programy reprodukce majetku nejsou určeny k poskytování dotací. K tomu slouží jen některé z nich na základě cílů, které jsou obsaženy v základních dokumentech každého programu. Příkladem typického programu reprodukce majetku určeného pro poskytování dotací je v rámci kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj Program podpory bydlení, Program podpory regionálního rozvoje nebo Program podpory cestovního ruchu. Z těchto programů jsou také mimo jiné poskytovány dotace územním samosprávným

¹³⁵ § 12 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁶ Pro rok 2007 se jedná o přílohu č. 5 k zákonu č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2007

celkům. Zdůrazňuji, že vždy bude záležet na dokumentaci jednotlivých programů, komu budou dotace z nich poskytovány (fyzické osoby, právnické osoby, obce, apod.).

Územními samosprávami oblíbenými programy, které nemohu nezmínit, jsou programy v rámci kapitoly státního rozpočtu spravované Ministerstvem financí Všeobecná pokladní správa, a to Program podpory rozvoje a obnovy regionální infrastruktury a Program rozvoje a obnovy materiálně technické základny regionálního školství. O těchto programech se vedou vždy při schvalování státního rozpočtu vleklé diskuse nejen na půdě Poslanecké sněmovny, v médiích, mezi politickými elitami, ale i mezi odbornou veřejností. Jde totiž o programy, v rámci nichž jsou poskytovány dotace ze státního rozpočtu územním samosprávám na tzv. „poslanecké pomníčky“. Jde obvykle o investiční akce, jejichž financování bývá zahrnuto do státního rozpočtu skrze návrhy poslanců. Mnohdy jsou takto zahrnovány do státního rozpočtu diskutabilní akce jak z pohledu efektivnosti vynaložených prostředků, tak i potřebnosti. Obhájci těchto programů tvrdí, že se jedná o legitimní práci poslance pro region, odkud pochází. Na druhé straně jsou stále častěji slyšet názory, které by tyto programy omezily.¹³⁷

Ostatní programy reprodukce majetku, z nichž dotace nejsou poskytovány, pak slouží rozvoji, obnově, rekonstrukcím, výstavbě majetku jednotlivých organizačních složek státu, a to vždy v rámci příslušné kapitoly dle odpovědnostního členění státního rozpočtu. Jako příklad bych uvedl Program rozvoje a obnovy materiálně technické základny Správy služeb zaměstnanosti nebo Program rozvoje a obnovy materiálně technické základny regionálních složek justice.¹³⁸ Pro zajímavost bych ještě rád uvedl, že státní rozpočet na rok 2007 obsahuje ve 36 kapitolách celkem 244 programů reprodukce majetku, na které bylo vyčleněno celkem 86.328 mil. Kč.¹³⁹

Mezi nejdůležitější dokumentaci, kterou musí každý program obsahovat patří identifikační údaje, členění programu na podprogramy, harmonogram přípravy a realizace programu, dále bilanci potřeb a zdrojů financování programu a jeho podprogramů, bližší specifikaci cílů programu s technicko-ekonomickým zdůvodněním a vyhodnocením efektivnosti vynaložených finančních prostředků.

Pro veškerou evidenci zákonem vyjmenovaných ukazatelů konkrétních akcí, jež jsou z programů realizovány, byl zřízen tzv. Informační systém financování reprodukce majetku.

¹³⁷ Kalousek, M. Jediná možnost je zakázat to [citováno 14.1.2007]. Dostupný z : http://ihned.cz/c4-10073040-19909260-000000_d-kalousek-jedina-moznost-je-zakazat-to

¹³⁸ Příloha č. 5 k zákonu č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2007

¹³⁹ tamtéž

Správce tohoto informačního systému je Ministerstvo financí, které stanoví strukturu, obsah této databáze a řídí její aktualizaci. Zabezpečuje z ní také datové výstupy pro vypracování návrhů státního rozpočtu, státního závěrečného účtu i střednědobého výhledu. Jednotliví správci rozpočtových kapitol (v našem případě ministerstva, v rámci jejichž kapitoly jsou vypsány programy) provádí registraci každé akce na základě jejího investičního záměru a vkládají do ní požadované údaje.

Financování programů reprodukce majetku

Výše účasti státního rozpočtu na financování jednotlivých programů je stanovena na základě povinné dokumentace, která musí být součástí každého programu. Pokud je účast státního rozpočtu vyšší než 5 mld. Kč, pak o výši rozhoduje vláda, je-li nižší než 5 mld. Kč, potom rozhoduje Ministerstvo financí ČR.

Výdaje na financování programu jsou účelově určené prostředky státního rozpočtu a člení se na :

- individuálně posuzované výdaje organizační složky státu, které jsou účelově určené na financování konkrétní akce (zpravidla vyšší než 100 mil. Kč),
- systémově určené výdaje organizačních složek státu na financování vymezeného okruhu finančních potřeb, v jejichž rámci stanoví správce kapitoly výdaje na konkrétní akce,
- individuální dotace právnickým a fyzickým osobám účelově určené na financování konkrétní akce (zpravidla vyšší než 100 mil. Kč),
- systémové dotace stanovené na financování vymezeného okruhu finančních potřeb, v jejichž rámci poskytne správce kapitoly dotaci právnickým nebo fyzickým osobám na konkrétní akce,
- návratné finanční výpomoci poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na financování konkrétních akcí nebo vymezeného okruhu finančních potřeb.¹⁴⁰

Vyhláška o účasti státního rozpočtu na financování programů

Na základě odkazu zákona o rozpočtových pravidlech je vydána vyhláška Ministerstva financí, která blíže stanoví pravidla postupu Ministerstva financí, správců kapitol a investorů

¹⁴⁰ § 13 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

při přípravě, schvalování a realizaci programů a akcí v jejich evidenci v informačním systému. Též obsahuje i pravidla postupu pro jejich závěrečné vyhodnocení. Vyhláška musí být vydána po dohodě s Ministerstvem pro místní rozvoj. Do konce roku 2006 byla účinná vyhláška č. 231/2005 Sb., která však byla s účinností od 1.1.2007 nahrazena vyhláškou Ministerstva financí č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

Pokud chce správce některé z kapitol státního rozpočtu, aby byl jeho program zahrnut do návrhu státního rozpočtu pro následující rok, musí předložit jako správce navrhovaného programu písemně dokumentaci tohoto programu Ministerstvu financí do konce května běžného (tj. předcházejícího) roku. Ministerstvo financí posoudí dodržení obsahu dokumentace a také účast státního rozpočtu na financování posuzovaného programu a do 30 dnů od předložení dokumentace stanoví výši prostředků státního rozpočtu na financování programu a tzv. indikátory a parametry.¹⁴¹ Může též vyžádat doplnění dokumentace, není-li tato dostačující.

Správce již existujícího programu může požádat Ministerstvo financí o změnu dokumentace programu, výše účasti státního rozpočtu nebo indikátorů a parametrů. Postup je potom obdobný jako u posuzování nových programů.

Vyhláška dále ukládá povinnost správcům programů, aby předložili Ministerstvu financí závěrečné vyhodnocení programu, které obsahuje přehled o čerpání prostředků státního rozpočtu na financování programu, zprávu o plnění cílů programu stanovených v dokumentaci programu, dosažené hodnoty indikátorů a parametrů, které stanovilo Ministerstvo financí.¹⁴²

Poskytování dotací ze státního rozpočtu dle rozpočtových pravidel

Zákon o rozpočtových pravidlech definuje pojem dotace jako peněžní prostředky ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel.¹⁴³ Toto ustanovení je systematicky zařazeno ve vymezení základních pojmů. Nejobecnější pravidla jsou potom zakotvena až v § 14 zákona o rozpočtových pravidlech. Především platí, že na dotaci není právní nárok, pokud zvláštní

¹⁴¹ Podle § 2 písm. c) vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, jde o ukazatel, který je vymezený v dokumentaci programu, který specifikuje jeho konkrétní cíl nebo efektivnost.

¹⁴² blíže viz. vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku

¹⁴³ § 3 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

právní předpis nestanoví něco jiného. To znamená, že není-li dotace poskytnuta, pak neexistuje právní nástroj, jak se získání dotace domoci. Z těchto ustanovení lze usuzovat, že zákon o rozpočtových pravidlech upravuje pouze poskytování účelových a nenárokovatelných dotací. Zákon umožňuje výjimku, ale upravenou jiným právním předpisem. Půjde tedy zejména o dotace, o něž budou se budou žadatelé ucházet v rámci některých vypsáních programů reprodukce majetku, pro něž je zákonem o státním rozpočtu stanoven finanční rámec a další podmínky v dokumentaci příslušných programů.

Poskytovatelem dotace ze státního rozpočtu může být ústřední orgán státní správy, který bude z logiky věci poskytovat dotace v rámci své věcné působnosti (např. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR poskytuje dotace v oblasti bydlení, regionálního rozvoje, cestovního ruchu, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR v oblasti sociální péče, politiky zaměstnanosti, apod.), dále pak úřad práce, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky nebo zákonem určená organizační složka státu. Kdo chce získat dotaci, což tedy platí i pro zájemce, kterými jsou územní samosprávné celky, musí vyplnit žádost. Na základě této žádosti dochází k jejímu vyhodnocení poskytovatelem a potom rozhodnutí o příjemci. Je-li rozhodnuto o příjemci, potom je vydáno poskytovatelem rozhodnutí, pro které zákon stanoví některé obsahové náležitosti. Nutno podotknout, že na řízení o poskytování dotace se nevztahují obecné předpisy o správním řízení, není umožněn ani soudní přezkum, což nakonec vyplývá i ze skutečnosti, že na dotaci není právní nárok.

Na závěr celého procesu musí příjemce dotace provést finanční vypořádání dotace s jejím poskytovatelem, což je přehled o čerpání a použití prostředků a vrácení nepoužitých prostředků, a to podle zásad stanovených vyhláškou Ministerstva financí č. 551/2004 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem, ve znění pozdějších předpisů.¹⁴⁴

Jakákoliv dotace, která byla poskytnuta ze státního rozpočtu, podléhá finanční kontrole, kterou zajišťuje Ministerstvo financí, územní finanční orgány, správci kapitol a krajské úřady podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Při provádění finanční kontroly se také sleduje, zda nebyla porušena rozpočtová kázeň, za kterou se mj. považuje neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu, jakož i neoprávněné použití nebo zadržování peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu. Pokud takto došlo k porušení rozpočtové kázně územním samosprávným celkem, je povinen

¹⁴⁴ § 3 písm. d), § 14 odst. 8 a § 75 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod, který činí 5 % z celkové částky dotace za nesplnění podmínek označených za méně závažné. V ostatních případech potom odvede částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.¹⁴⁵

Financování programů a poskytování dotací musí být vždy v souladu se zákonem č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů.

4.2.2 Příklad konkrétního dotačního titulu v režimu programového financování

Na příkladu konkrétního dotačního titulu, který je určen výhradně pro obce, Podpora výstavby technické infrastruktury v rámci resortu Ministerstva pro místní rozvoj, bych chtěl demonstrovat fungování systému programového financování od přípravy programu až po poskytnutí dotace žadateli. Tento titul je součástí politiky bydlení, která byla zahrnuta do působnosti Ministerstva pro místní rozvoj. Z čeho plyne jeho existence ?

Mám-li začít úplně od začátku, tak věcná působnost jednotlivých ústředních orgánů státní správy je upravena zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (tzv. kompetenční zákon). Jedním z nejčastějších poskytovatelů dotací územním samosprávným celkům je právě Ministerstvo pro místní rozvoj, které je ze zákona ústředním orgánem státní správy ve věcech regionální politiky, politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu, dále pro věci nájmu bytů a nebytových prostor, územního plánování a stavebního řádu, investiční politiky, cestovního ruchu a pohřebnictví.¹⁴⁶ V těchto oblastech zajišťuje i metodickou pomoc vyšším územním samosprávným celkům, městům a obcím. Na podporu oblastí jemu svěřených byla v roce 2006, jakož i v jiných letech, vypsána řada dotačních titulů v rámci třech programů nazvaných : Program podpory cestovního ruchu, Program podpory regionálního rozvoje a Program podpory bydlení, které se dále člení na podprogramy. Na všechny vyhlášené programy bylo vyčleněno ze státního rozpočtu na rok 2006, kapitoly Ministerstvo pro místní rozvoj celkem 1,992 mld. Kč.¹⁴⁷

Podle části třetí kompetenčního zákona jsou stanoveny zásady činnosti ústředních orgánů státní správy. Vedle obecného ustanovení v § 20, dle kterého ústřední orgány státní správy plní v okruhu své působnosti úkoly stanovené v zákonech a jiných právní předpisech,

¹⁴⁵ § 44 odst. 1 písm. a), b) a § 44a odst. 3, 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁶ § 14 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁷ Dotační programy Ministerstva pro místní rozvoj ČR pro rok 2006 [citováno 13.1.2007]. Dostupný z : <http://www.mmr.cz/index.php?show=001021348000180>

jsou pro nás zajímavé §§ 22 a 23, které mimo jiné uvádějí, že ministerstva zpracovávají koncepci rozvoje svěřených odvětví a řešení stěžejních otázek, které předkládají vládě České republiky, dále předkládají za svěřená odvětví podklady potřebné pro sestavení návrhů státního rozpočtu republiky a pro přípravu jiných opatření širšího dosahu. Z pohledu námi vybraného dotačního titulu je důležitá Koncepce bytové politiky, která byla schválena usnesením vlády č. 292 ze dne 16. 3. 2005. Jedná se o obsáhlý dokument, který analyzuje celou oblast bydlení v České republice a navrhuje další její směřování. Jedním z nástrojů pro naplňování cílů této koncepce je i Program podpory bydlení, který je zřízen v rámci kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj ve státním rozpočtu jako program reprodukce majetku, jež se řídí zákonem o rozpočtových pravidlech a jeho ustanoveními o programovém financování.

Program podpory bydlení je dále rozčleněn na podprogramy, které podporují již konkrétní priority. Příkladně hlavním cílem námi vybraného Podprogramu výstavby technické infrastruktury je stanovení podmínek pro poskytování finančních prostředků na výstavbu technické infrastruktury pro následnou výstavbu bytových domů, rodinných domů nebo bytových a rodinných domů. Vyhlášený podprogram blíže určuje přesnější vymezení požadavků pro přijímání žádostí poskytovatelem na podporované akce, mezi které patří: charakter a výše podpory, podmínky pro získání dotace, podmínky pro použití dotace, základní povinné náležitosti žádostí o dotaci, doplňující náležitosti žádostí o dotace, postup při poskytování dotace, apod.¹⁴⁸ Poskytovatel potom hodnotí veškeré přijaté žádosti, z nichž jsou dle přesně stanovené procedury vybráni úspěšní žadatelé, kteří se stanou příjemci dotace.

Praxe je taková, že součet všech požadovaných prostředků na konkrétní dotační tituly ze strany žadatelů převyšuje velmi často možnosti resp. prostředky určené příslušným poskytovatelem na dotační tituly. Proto posouzení žádostí již neprobíhá pouze z hlediska naplnění formálních náležitostí. Žádosti bývají posuzovány podle dalších kritérií stanovených v dokumentech programů a následně bodově ohodnoceny. Podle celkového hodnocení je sestaveno pořadí žadatelů, které slouží pro rozhodnutí o poskytnutí dotací. Každý sestavený pořadník je posouzen příslušnou komisí, která doporučí ministrovi rozhodnutí. Nejprve je zveřejňován seznam akcí, jimž bude z rozhodnutí ministra poskytnuta dotace z příslušného podprogramu. Tomuto rozhodnutí se říká tzv. „velké rozhodnutí ministra“, z něhož ještě žadatelům neplynou žádná práva a povinnosti.¹⁴⁹ Jedná se o informaci pro žadatele, na jejímž

¹⁴⁸ Dotační tituly Ministerstva pro místní rozvoj ČR 2006. Přehled programů pro školení. Praha : MMR, 2005, s. 91

¹⁴⁹ Schválené akce – Podpora výstavby technické infrastruktury [citováno 17.1.2007]. Dostupný z : <http://www.mmr.cz/index.php?show=001026047012008001>

základě jsou potom vyhotovena jednotlivá rozhodnutí o poskytnutí dotace. Tato rozhodnutí o každé jednotlivé schválené dotaci bývají nazývána jako tzv. „malá rozhodnutí ministra“. Takové rozhodnutí již obsahuje veškeré náležitosti stanovené zákonem o rozpočtových pravidlech.¹⁵⁰

Aby nedošlo k omylu, tak bych chtěl upozornit, že ke schválení některých programů je třeba forma nařízení vlády. Jsou známy dotační tituly, které jsou upraveny přímo nařízením vlády. Příkladem takového může být nařízení vlády č. 494/2000 Sb., o podmínkách poskytování dotací ze státního rozpočtu na podporu regenerace panelových sídlišť.

4.2.3 Zvláštní typ programového financování z fondů EU

Rozbor programového financování ve vztahu k rozpočtům územních samosprávných celků by nebyl úplný, kdybych nepřipomněl čerpání finančních prostředků z Evropské unie. Poskytování dotací ze strukturální fondů EU probíhá také v rámci programového financování. Pro územní samosprávné celky je čerpání z fondů EU důležité z toho důvodu, že existuje skupina tzv. regionálních operačních programů, v jejichž rámci budou v programovém období 2007 – 2013 žadateli obce nebo kraje.

Finanční perspektiva 2007 – 2013 představuje víceletý rozpočtový plán EU, přijímaný ve formě meziinstitucionální dohody (mezi Evropskou komisí, Evropským parlamentem a Radou EU). Předmětem dohody je stanovení hlavních rozpočtových priorit a nastavení výdajových stropů pro každou z těchto priorit. Finální podoba finanční perspektivy EU byla schválena na summitu Evropské rady dne 16. prosince 2005, podle níž 308,1 mld. EUR¹⁵¹ bude určeno na regionální politiku EU. Pro Českou republiku je z této částky vyčleněno v přepočtu 688 mld. Kč, tedy zhruba 98 mld. Kč za rok.¹⁵²

Nejobecnějším dokumentem, ze kterého vychází tzv. Politika hospodářské a sociální soudržnosti, jsou Strategické obecné zásady společenství,¹⁵³ které byly zveřejněny Evropskou komisí dne 6. července 2005. Na základě těchto zásad je pro Českou republiku zpracován Národní rozvojový plán ČR 2007 – 2013 (NRP), který byl projednán vládou a vzat na vědomí usnesením vlády ČR č. 175 ze dne 22. února 2006. Národní rozvojový plán je podkladem pro

¹⁵⁰ § 14 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵¹ Article 18/1 of Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999

¹⁵² Finanční perspektiva 2007 - 13[citováno 18.1.2007]. Dostupný z : <http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika-eu-2007-2013/financni-perspektiva>

¹⁵³ blíže viz. <http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika-eu-2007-2013/strategicke-obecne-zasady-spolecenstvi-ceska-verze-1>

přípravu Národního strategického referenčního rámce ČR 2007 – 2013 (NSRR), který je primárním programovým dokumentem pro využívání fondů EU v nadcházejícím období. NSRR musí obsahovat povinnosti členských států vycházející z čl. 27 a čl. 28 Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999. Zároveň musí být v souladu a splnit požadavky vyplývající z tzv. Specifických nařízení ke strukturálním fondům a Fondu soudržnosti pro období 2007-2013.¹⁵⁴ NSRR dále udává systém operačních programů Politiky hospodářské a sociální soudržnosti 2007 – 2013, jejichž prostřednictvím budou jednotlivé priority realizovány. Poslední verze NSRR, která bude předmětem vyjednávání s Evropskou komisí o konečné podobě intervenční politiky soudržnosti, byla schválena vládou ČR dne 22. prosince 2006.¹⁵⁵

Pro využívání fondů Evropské unie v letech 2007-2013 je dle cílů a priorit NSRR připraveno celkem 24 operačních programů pro nově koncipované 3 Cíle Politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU :

I. Tématické operační programy pro cíl Konvergence

- Sektorové operační programy
 - OP Podnikání a inovace
 - OP Výzkum a vývoj pro inovace
 - OP Lidské zdroje a zaměstnanost
 - OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost
 - OP Životní prostředí
 - OP Doprava
 - OP Technická pomoc
 - Integrovaný operační program
- Regionální operační programy
 - ROP Střední Morava
 - ROP Střední Čechy
 - ROP Severozápad

¹⁵⁴ Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Regional Development Fund and repealing Regulation (EC) No 1783/1999, Regulation (EC) No 1081/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) No 1784/1999, Council Regulation (EC) No 1084/2006 of 11 July 2006 establishing the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1164/94 and Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European grouping of territorial cooperation (EGTC)

¹⁵⁵ Národní strategický referenční rámec ČR 2007-2013[citováno 18.1.2007]. Dostupný z : <http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika-eu-2007-2013/nsrr>

ROP Severovýchod
ROP Moravskoslezsko
ROP Jihozápad
ROP Jihovýchod

II. Programy pro Prahu, cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost

- OP Praha Konkurenceschopnost
- OP Praha Adaptabilita

III. Programy pro cíl Evropská územní spolupráce

- OP Přeshraniční spolupráce (obsahuje celkem 5 OP)
- OP Mezuregionální spolupráce
- OP Nadnárodní spolupráce¹⁵⁶

Za operační program je považován dokument, který je předložený členským státem a přijatý Evropskou komisí, který stanoví strategii rozvoje s uceleným souborem priorit, jež má být prováděna s podporou některého fondu, nebo v případě Konvergence s podporou Fondu soudržnosti a Evropského fondu pro regionální rozvoj.¹⁵⁷ Příprava operačních programů je vždy na příslušném členském státu, který je po jejich schválení předá Evropské komisi k posouzení, zda přispívají k cílům a prioritám NSRR a Strategickým obecným zásadám Společenství.¹⁵⁸ Řídícími orgány jednotlivých operačních programů jsou příslušná ministerstva dle jejich působnosti.

Územní samosprávné celky jsou významnou skupinou, která bude moci být žadatelem o dotaci z jednotlivých operačních programů. Největší část finančních prostředků, která se týká obcí a krajů, je zahrnuta v příslušných regionálních operačních programech, které jsou realizovány v regionech soudržnosti, jejichž územní působnost odpovídá členění České republiky do územních statistických jednotek NUTS 2. Řídícími orgány regionálních operačních programů jsou regionální rady.¹⁵⁹ Cíl Konvergence se nevztahuje vzhledem k hospodářské a sociální úrovni na hlavní město Prahu, pro kterou jsou zřízeny dva operační programy v rámci cíle Regionální konkurenceschopnost a adaptabilita. Územní samosprávné

¹⁵⁶ Návrh operačních programů pro ČR v letech 2007 – 2013. Grantový poradce, 2006, č. 1, příloha

¹⁵⁷ Article 2/1 of Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999

¹⁵⁸ Article 32 et sequentes of Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999

¹⁵⁹ § 15 a § 16 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů

celky budou moci žádat o prostředky také z ostatních operačních programů, bude-li to v souladu s prioritami těchto programů.

Provázanost fondů EU, státního rozpočtu a územních samosprávných celků je zřejmá hned v několika ohledech. Příspěvky z fondů Evropské unie na úrovni operačních programů v rámci cíle Konvergence a Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost jsou omezeny stanovenými stropy.¹⁶⁰ Členské státy, jejichž průměrný HDP na obyvatele za období 2001 – 2003 byl nižší než 85 % průměru EU 25 za stejné období (míněno celé Evropské unie se započtením členských států přistoupiivších v roce 2004), mezi které patří i České republika, činí stanovený podíl způsobilých výdajů maximálně 85 % z fondů EU.¹⁶¹ Zbylé finanční prostředky musí být dokryty z jiných veřejných rozpočtů ve formě spolufinancování.

Je nutné zdůraznit charakter celého financování z fondů EU. Příjmy z rozpočtu Evropské unie na jednotlivé operační programy jsou součástí příslušné kapitoly státního rozpočtu podle řídicích orgánů těchto operačních programů. Kapitola státního rozpočtu Ministerstva pro místní rozvoj, které je řídicím orgánem Integrovaného operačního programu, a do jehož rozpočtu jsou zapracovány také prostředky na financování regionálních operačních programů,¹⁶² obsahuje příjmy z rozpočtu Evropské unie ve výši 2.258.900.000 Kč. Stejná částka potom představuje výdaje na programy spolufinancované z prostředků Evropské unie, která je doplněná o spoluúcast státního rozpočtu ve výši 1.120.000.000 Kč. Celkem budou tedy vynaloženy v roce 2007 na Integrovaný operační program a Regionální operační programy 3.378.900.000 Kč.¹⁶³

Jelikož je financování z fondů Evropské unie uskutečňováno ve formě programového financování, mohou být v kapitolách státního rozpočtu zřízeny samostatné programy reprodukce majetku v režimu zákona o rozpočtových pravidlech, které zahrnují jak prostředky z rozpočtu Evropské unie, tak i spoluúcast státního rozpočtu. Opět poslouží příklad kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj, kde jsou zřízeny dva programy Integrovaný operační program s celkovými výdaji 800.000.000 Kč a Regionální operační programy s výdaji 2.578.900.000

¹⁶⁰ Article 53/2 Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999

¹⁶¹ Annex III. of Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999

¹⁶² Kapitola státního rozpočtu Ministerstvo pro místní rozvoj slouží pro regionální operační programy jako zprostředkovatel toku finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie k regionálním radám v regionech soudržnosti.

¹⁶³ Příloha č. 4 k zákonu č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu pro rok 2007

Kč.¹⁶⁴ Je třeba uvést, že ne všechna ministerstva, která jsou řídicími orgány operačních programů, využila tohoto přehledného způsobu programového financování.

4.2.4 Další dotace ze státního rozpočtu do územních rozpočtů

Podle § 5 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech státní rozpočet obsahuje i dotační vztahy k rozpočtům územních samosprávných celků a státních fondů. V návrhu státního rozpočtu pro příslušný rozpočtový rok je vždy část věnována rozpočtům územních samosprávných celků, která obsahuje predikci hospodaření těchto samosprávných celků a dále dotacím ze státního rozpočtu, které jsou rozpočtovány pro územní samosprávné celky.¹⁶⁵ Vedle programového financování a poskytování dalších dotací z jednotlivých kapitol státního rozpočtu ve formě podle zákona o rozpočtových pravidlech existují i jiné vazby vůči rozpočtům územních samosprávných celků, které jsou uskutečňovány přímo státním rozpočtem.

Rozpočtům územních samosprávných celků jsou poskytovány :

- běžné dotace na financování provozních, neinvestičních potřeb, které jsou přidělovány ve formě účelových nebo neúčelových dotací,
- kapitálové dotace na financování investičních potřeb obvykle jako účelové dotace.

Dále je možné rozdělit dotace podle podoby jejich uvolňování ze státního rozpočtu :

- Dotace schválené zákonem o státním rozpočtu na příslušný rok v tzv. souhrnném dotačním vztahu, který obsahuje dotace jak běžné, tak kapitálové. Tyto dotace musí být územním samosprávným celkům poskytnuty a jsou vždy jejich stabilním příjmem.
- Dotace z kapitoly všeobecná pokladní správa, která obsahuje i mimořádné (neplánované) dotace, které využívají rezerv státního rozpočtu podle rozhodnutí vlády na základě zmocnění (tzv. vládní rozpočtová rezerva), nebo vyplývají z rozpočtových změn obvykle doprovázených rozpočtovým opatřením.
- Dotace z resortních kapitol státního rozpočtu.¹⁶⁶

Vztahu státního rozpočtu na příslušný rok k rozpočtům územních samosprávných celků je věnována pozornost v samostatných přílohách k návrhu státního rozpočtu. Pro rok

¹⁶⁴ Příloha č. 5 k zákonu č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu pro rok 2007

¹⁶⁵ Část G. Rozpočty územních samosprávných celků. Návrh zákona o státním rozpočtu pro rok 2007. Sněmovní tisk 52

¹⁶⁶ Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha : Management Press, 2004, s. 300

2007 je vztah k rozpočtům krajů obsažen v příloze č. 6, k rozpočtům obcí v příloze č. 7 a k rozpočtu hlavního města Prahy v příloze č. 8 k zákonu č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu pro rok 2007.

Na jiné dotační vztahy, které neprobíhají ve formě programového financování, se vztahuje § 19 zákona o rozpočtových pravidlech, podle něhož jsou kritéria pro výpočet výše dotace poskytované ze státního rozpočtu do rozpočtu kraje stanoveny zákonem o státním rozpočtu, není-li stanoveno jinak. Dotace do rozpočtů obcí jsou poskytovány prostřednictvím krajů, v jejichž obvodě leží příslušné obce, což probíhá v rámci výkonu přenesené působnosti krajem. Jinak řečeno krajské rozpočty fungují jako „potrubí“ resp. zprostředkovatel, jímž protečou prostředky určené ze státního rozpočtu obcím. Tento způsob platí pro všechny následující druhy aktuálně poskytovaných dotací.

Dotační vazby mezi státním rozpočtem a územními rozpočty v roce 2007 jsou díky přijetí mnoha nových právních předpisů s účinností od 1.1.2007 pozměněny oproti předchozím rokům. Tyto změny v legislativě měly vliv nejen na výši, ale i na samotnou strukturu dotací.

Změny vyplývající z přijetí zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

V rámci finančních vztahů k rozpočtům obcí nejsou již rozpočtovány dotace na místo (lůžko) v zařízeních sociální péče, dotace na místo (lůžko) v domovech důchodců a dotace na výkon zřizovatelských funkcí v sociální oblasti převedených z okresních úřadů obcím. Dotace určené na zajištění výkonu sociálních služeb jsou počínaje rokem 2007 poskytovány z kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí. Nový systém sociálních služeb se nově opírá především o nárokový příspěvek na péči,¹⁶⁷ který je zahrnut také v kapitole Ministerstva práce a sociálních věcí a je poskytován prostřednictvím rozpočtů obcí, jelikož jejich výplatu budou obce zprostředkovávat.

Změny v sociální oblasti se týkají i rozpočtů krajů, kterým je určena částka na výkon sociálních služeb poskytovaných ve zdravotnických zařízeních ústavní péče.

Změny vyplývající z přijetí zákona č. 111/2006, o pomoci v hmotné nouzi

Systém dávek sociální péče, který byl podmiňován sociální potřebností je nahrazen systémem dávek pomoci v hmotné nouzi.¹⁶⁸ I v tomto případě jsou prostředky uvolňovány obcím z kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí, přičemž rozpočet obcí je užíván pouze

¹⁶⁷ § 7 a § 11 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

¹⁶⁸ § 4 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

pro zprostředkování výplaty dávek. Ani tento vztah již není rozpočtován v rámci finančních vztahů státního rozpočtu k rozpočtům územích samosprávných celků.

Příspěvek na školství

Výše této dotace je stanovena finančním ukazatelem v přepočtu na jednoho žáka základní a mateřské školy. Jedná se o vyrovnávací dotaci, která má zajistit na celém území státu standardní úroveň školství, a proto je určena na částečnou úhradu provozních výdajů základních, mateřských, speciálních základních a mateřských škol, víceletých gymnázií (plnili v nich žáci povinnou školní docházku), apod. Příspěvek na jednoho žáka v uvedených typech škol činí v roce 2007 částku 1.320 Kč.

Tato dotace je dále doplněna účelovými dotacemi na mzdy pracovníků škol, na učební pomůcky a školní potřeby. V tomto případě jsou prostředky obsaženy v kapitole Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. I tyto zdroje jsou rozepisovány prostřednictvím normativních výdajů na jednoho žáka.¹⁶⁹ Dotace na přímé náklady pro školy a školská zařízení zřizované obcemi a kraji je objemově nejvyšší dotací, která plyne do rozpočtů krajů. Podle zřizovatele jsou finanční prostředky dále distribuovány.

Dotace na vybraná zdravotnická zařízení

Dotace je určena pro zvláštní dětská zařízení, které jsou zřizovány dle vyhlášky č. 242/1991 Sb., která nejsou příjmově napojena na soustavu zdravotních pojišťoven, a u nichž vykonává funkci zřizovatele obec. Zde je na jedno místo stanovena dotace ve výši 87.725 Kč.

Příspěvek na výkon státní správy

Příspěvek je určen k částečné úhradě výdajů spojených s výkonem státní správy, která byla přenesena na územní samosprávné celky. Nárok obcí na tento příspěvek vychází z § 62 zákona o obcích, podle něhož obec obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti.

V minulosti došlo k několika změnám metodiky výpočtu a stanovení výše příspěvku pro obce. Obcím základního typu z hlediska výkonu přenesené působnosti a obcím s pověřeným obecním úřadem byl určen příspěvek na 100 obyvatel jejich správního obvodu.

Uskutečněním II. fáze reformy veřejné správy byly převedeny kompetence ze zrušených okresních úřadů převážně na nově vzniklé obce s rozšířenou působností a kraje.

¹⁶⁹ Černá, L. Peníze pro školy. Rozpočet regionálního školství v působnosti samosprávy. Obec a finance, 2006, č. 1, s. 39

Zároveň byly převedeny finanční prostředky na příslušné obce s rozšířenou působností a kraje podle počtu funkčních míst, jež byly stanoveny na základě analýzy vzniklé na okresních úřadech dle zjištěné závislosti počtu úředníků na počet obyvatel správního obvodu. Příspěvek obcím s rozšířenou působností byl stanoven Ministerstvem financí na jedno delimitované funkční místo. Ostatní obce, které neměly působnost obce s rozšířenou působností byly nadále financovány příspěvkem na 100 obyvatel. Systém pro stanovení příspěvku na výkon státní správy se stal nejednotným. Díky tomu příkladně obcím s pověřeným obecním úřadem byly výdaje na výkon přenesené působnosti hrazeny v průměru z 55 %, naopak obcím s rozšířenou působností až z 84 %.¹⁷⁰

Po kritice ze strany obcí byla již v roce 2006 použita nová metodika výpočtu, která byla pro rok 2007 aktualizována. Způsob stanovení příspěvku na výkon státní správy je nyní jednotný pro všechny kategorie obcí a měl by odstranit disproporce vzniklé v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Stanovení výše příspěvku je závislé :

- na rozsahu přenesené působnosti vykonávané obcí (jde-li o obec, obec s pověřeným obecním úřadem nebo obec s rozšířenou působností),
- na velikosti správního obvodu vyjádřené počtem obyvatel,
- na podílu velikosti správního centra a velikosti správního obvodu.

V roce 2007 je příspěvek navýšen o předpokládané finanční dopady vyplývající z účinnosti nových zákonů od 1.1.2007, zejm. ze zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, zákona č. 214/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, zákona č. 411/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, zákon č. 134/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.¹⁷¹

Postavení hlavního města Prahy při výkonu státní správy je specifické, jelikož vykonává jak státní správu, která dle zákona přísluší obcím, tak státní správu, kterou zajišťují kraje. I příspěvek je tedy zákonem o státním rozpočtu stanoven samostatně.¹⁷²

Také kraje mají nárok na příspěvek na výkon státní správy, který vychází tentokrát z § 29 odst. 2 zákona o krajích, jehož výše je pro každý kraj stanovena v příslušné příloze zákona o státním rozpočtu.

¹⁷⁰ In Příspěvek na výkon státní správy. Obec a finance, 2005, č. 5, s. 22

¹⁷¹ In Příspěvek na výkon státní správy ovlivní metodika výpočtu a sociálně-právní ochrana dětí. Obec a finance, 2006, č. 5, s. 26

¹⁷² Příloha č. 9 k zákonu č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu pro rok 2007

Dotace na výkon sociálně-právní ochrany dětí

Jedná se o významnou položku z kapitoly Všeobecná pokladní správa, kterou spravuje Ministerstvo financí. Dotace je určena obcím s rozšířenou působností a vyplývá z § 58 odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož náklady vzniklé výkonem sociálně-právní ochrany dětí nese stát, není-li stanoveno jinak. Kritériem pro výpočet dotace je počet řešených případů příslušným orgánem sociálně-právní ochrany dětí.

Dotace na výkon zřizovatelských funkcí převedených z okresních úřadů

Do samostatné působnosti obcí byly se zánikem okresních úřadů převedeny zřizovatelské funkce k vybraným organizacím, které působí zejména v oblasti kultury. Tyto dotace jsou určeny na úhradu provozních výdajů těchto zařízení.

Další dotace z jiných kapitol státního rozpočtu

Vedle všech uvedených dotačních vztahů, které lze považovat za nejvýznamnější, existuje řada investičních a neinvestičních dotací pro územní samosprávné celky, jež jsou zahrnuty v jednotlivých kapitolách státního rozpočtu (kapitola Ministerstva kultury, Ministerstva zemědělství, Ministerstva průmyslu a obchodu). Část z nich ani neprobíhá ve formě programového financování. Je třeba říci, že v minulosti se problematikou a systémem všech poskytovaných dotací zabývala vláda. Bylo konstatováno, že současný stav není příliš přehledný. Je doporučen postupný přechod do režimu programového financování v těch případech, kde je jeho zavedení možné provést.

5. ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ A VLIV JEHO ZMĚN NA ÚZEMNÍ ROZPOČTY

5.1 PRÁVNÍ ÚPRAVA ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ A JEJÍ VÝVOJ

5.1.1 Obecná charakteristika

Rozpočtové určení daní, často označované zkratkou RUD, nepředstavuje přímé finanční toky mezi státním rozpočtem a územními rozpočty, ale je zcela jistě velmi důležitým prvkem při vymezení vzájemných vazeb mezi státem a územními samosprávami obecně. Podle mezinárodního třídění dotací bývají příjmy ze sdílených daní započítávány mezi neúčelové dotace, na čemž se shodují jak odborníci z Ministerstva financí ČR,¹⁷³ tak i autoři odborných článků zabývajících se rozpočtovým určením daní.¹⁷⁴ Stát totiž prostřednictvím příslušných zákonů určuje jaké příjmy z celkového výnosu daní budou svěřeny do rozpočtů územních samosprávných celků, a které si ponechá ve státním rozpočtu. Tyto stanovené příjmy jsou stabilním zákonem garantovaným systémem přerozdělování neúčelových dotací, protože záleží pouze na příslušném územním celku, jak s přidělenými prostředky naloží.¹⁷⁵ Jelikož jsme rozpočty charakterizovali jako instituty, které jsou významným ekonomickým nástrojem pro autonomní rozhodování územních samosprávných celků, je potom nastavení systému rozpočtového určení daní zcela klíčovým pro ekonomickou samostatnost samospráv a zajištění jejich činnosti.

Daňové příjmy tvoří rozhodující část každoročně se opakujících příjmů územních rozpočtů i státního rozpočtu. Daňové určení, resp. rozpočtové určení daní znamená, do kterého veřejného rozpočtu budou plynout výnosy jednotlivých existujících druhů daní. Jinými slovy rozpočtové určení daní stanoví které daně a v jaké výši budou příjmem kterého veřejného rozpočtu. Je třeba zdůraznit, že mezi daňové příjmy veřejných rozpočtů jsou v České republice řazeny i výnosy z místních, správních poplatků a z dalších poplatkových povinností. Tato skutečnost vyplývá z ustanovení vyhlášky Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů, která se své příloze stanoví jednotky

¹⁷³ O struktuře příjmů obcí se jednalo v Senátu podruhé [citováno 22.12.2006]. Dostupný z :

<http://www.smocr.cz/cinnost/financovani-obci/o-strukture-prijmu-obci-se-jednalo-v-senatu-podruhe.aspx>

¹⁷⁴ Váňa, L. Právní nebo politický problém? K návrhu na zrušení části zákona o rozpočtovém určením daní. *Obec a finance*, 2006, č. 4, s. 20

¹⁷⁵ Váňa, L. Vyhodnocení stávající legislativní úpravy rozpočtového určení daní měst a obcí. *Veřejná správa*, 2006, č. 5, s. 28

třídění příjmů a výdajů mj. jak pro státní rozpočet,¹⁷⁶ tak i pro rozpočty územních samosprávných celků.¹⁷⁷

Některé daně jsou vybírány podle zákonů účinných na celém území ČR a rozpočtové určení daní stanoví zda :

- výnos příslušné daně bude určen pouze do určitého druhu veřejného rozpočtu – tzv. **svěřené daně**,
- výnos příslušné daně bude procentuálně rozdělen do více druhů veřejných rozpočtů, tj. výnos bude společně sdílet více rozpočtů – tzv. **sdílené daně**.

Rozpočtové určení daní bude pro finanční systém územní samosprávy nejvýznamnějším stavebním kamenem, který by měl být založen na respektování některých požadavků, které na tento finanční systém klade obecná teorie veřejných financí. Výstižně bývá u finančního systému územních samospráv kladen důraz na:

- konzistenci tohoto systému s veřejnými financemi, kdy finanční systém územních samospráv by měl navazovat na jednotlivé funkce veřejných financí a měl by se vyvíjet obdobně jako ostatní její součásti (i při nejrůznějších restriktivních opatřeních v boji proti nežádoucím ekonomickým vlivům), měl by tedy s nimi jít ruku v ruce a nikoliv nabírat opačných trendů,¹⁷⁸
- určitý stupeň autonomie, podle něhož existuje rozhodovací pravomoc územní samosprávy, ale také odpovědnost za důsledky, které takového rozhodnutí,
- spravedlivé a slušné přerozdělování mezi obcemi a kraji,
- princip solidarity mezi bohatšími a chudšími regiony,
- průhlednost finančního systému územní samosprávy pro účinnou kontrolu jak veřejnosprávní, tak i občanskou,
- stabilitu finančního systému územní samosprávy, která je nutná pro predikci vývoje příjmů a výdajů, plánování rozpočtového výhledu apod.,
- účinnost finančního systému, která odpovídá efektivnímu a hospodárnému využití finančních prostředků určených pro územní samosprávy.¹⁷⁹

¹⁷⁶ § 2 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a § 12 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷⁷ § 12 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷⁸ Pařízková, I. Požadavky na fungování municipálního finančního systému. In Aktuální otázky reformy veřejné správy. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2001, s. 139

¹⁷⁹ Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha : Management Press, 2004, s. 169

V dalším rozboru uvidíme, zda-li systém rozpočtového určení daní v ČR jim vyhovuje či nikoliv.

5.1.2 Rozpočtové určení daní a Evropská charta místní samosprávy

Přistoupením České republiky k Evropské chartě místní samosprávy¹⁸⁰ se ČR zavázala k plnění některých zásad, které se týkají financování místních samospráv. Problematiku finančních zdrojů místních společenství, dle originálního označení obsaženého v Chartě, upravuje čl. 9. Česká republika využila svého práva a označila odstavce 3, 5 a 6 tohoto článku, jimiž se necítí být vázána. Přesto však je pro nás z pohledu rozpočtového určení daní zajímavý závazek, podle něhož mají místní společenství v rámci hospodářské politiky státu právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat. Dále Charta stanoví, že finanční zdroje místních společenství jsou úměrné odpovědnosti stanovené ústavou a zákonem.¹⁸¹ V Chartě popsané. „právo na přiměřené vlastní finanční zdroje“ a také „zdroje úměrné odpovědnosti“ vymezují požadavek finanční autonomie územních samospráv. Jedná se o poměrně abstraktní pojmy, které lze jen velmi těžko vykládat jednotně, protože se budou názory jednotlivců jak z teorie, tak i praxe lišit. Jak se stát se závazky, které přijal, vypořádá záleží pouze na něm a jeho legislativě, jelikož postavení místních samospráv zůstalo vnitřní záležitostí každého státu. Ten musí pouze respektovat obecné podmínky stanovené v Chartě. Jasným cílem rozpočtového určení daní je naplnit požadavky kladené na financování územních samospráv a měl by být nastaven tak, aby nebylo sporu o autonomii v hospodaření s finančními zdroji těchto celků.

Vedle toho Charta klade ve svém čl. 9 odst. 4 také důraz na vývoj finančních systémů, na nichž jsou zdroje pro místní společenství založeny. Předně mají být dostatečně různorodé a pružné, a také by měly stále odpovídat skutečným nákladům na plnění úkolů místních samospráv. Tento požadavek je poměrně logický. Zavazuje totiž stát k tomu, aby nové činnosti a úkoly, které jsou na místní samosprávy postupně přenášeny byly zároveň doprovázeny dostatečnou finanční kompenzací a krytím nákladů na jejich realizaci. Je třeba říci, že obce i kraje si velmi stěžují na zvyšující se finanční zátěž při řešení nejrůznějších úkolů, které jsou na ně státem přenášeny a které nejsou státem finančně kompenzovány. Tento

¹⁸⁰ Sdělení MZV č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů s účinností od 1.9.1999

¹⁸¹ Čl. 9 odst. 1, 2 sdělení MZV č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů

problém je diskutován nejen v České republice, ale obdobné trendy řeší řada zemí Evropské unie.¹⁸²

5.1.3 Právní úprava rozpočtového určení daní územním samosprávným celkům do roku 2001

Spolu s obnovením územní samosprávy na našem území po roce 1989 bylo nutné stanovit příjmy, s nimiž budou tyto samosprávy samostatně hospodařit ve svých rozpočtech. K vytváření nového systému a zajištění dostatečných příjmů pro územní samosprávy docházelo postupně. Je nutné uvést, že celá 90. léta na území ČR existoval pouze jeden stupeň územní samosprávy – obce jako základní územní samosprávné celky. Nejvýraznější změna ve financování územní samosprávy nastala k 1.1.1993 v souvislosti s rozdělením tehdejší ČSFR, kdy byla změněna soustava daní a výrazně také daňové určení ve prospěch obcí. Byla zvýšena finanční soběstačnost měst a obcí v ČR. Z hlediska této práce není nutné upozorňovat na jednotlivé změny, kterými byly upravovány daňové příjmy samospráv v průběhu 90. let.¹⁸³ Myslím však, že za srovnání stojí právní úprava účinná do 31.12.2000 a nová právní úprava rozpočtového určení daní účinná od 1.1.2001.

Rozpočtové určení daní bylo do 31.12.2000 součástí zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice, ve znění pozdějších předpisů (tzv. rozpočtových pravidel republiky).

Podle § 4 rozpočtových pravidel republiky příjmy státního rozpočtu zahrnovaly :

- **daně, odvody, clo a jiné obdobné státní příjmy vybírané v ČR,**
- **poplatky vybírané orgány ČR,**
- příjmy ústředních orgánů ČR, rozpočtových organizací a odvody příspěvkových organizací v jejich působnosti,
- splátky návratných finančních výpomocí poskytnutých ze státního rozpočtu v minulých letech,
- výnosy ze státního majetku,
- další příjmy stanovené zvláštním zákonem.

Poněkud méně přehledně po všech novelizacích byly v § 23 rozpočtových pravidel republiky stanoveny příjmy rozpočtu obce, které tvořily :

- výnosy majetku obce a převody prostředků z vlastních peněžních fondů,

¹⁸² Mátl, O. a kol. Naše města a obce v Evropské unii. Vliv politik a práva Evropského společenství na místní samosprávy. Praha : MEPCO, 2006, s. 16

¹⁸³ blíže viz. Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha : Management Press, 2004, s. 266 a n.

- příjmy z činnosti právnických osob a zařízení založených a zřízených obcí,
- příjmy z výsledků vlastního hospodaření obce,
- **daň z nemovitostí nacházejících se na území obce,**
- **výnosy záloh na daň z příjmů fyzických osob, které mají na území obce bydliště ke dni splatnosti,**
- **výnosy daně z příjmů fyzických osob, které měly na území obce bydliště k poslednímu dni zdaňovacího období, k němuž se daňová povinnost vztahuje,**¹⁸⁴
- **10 % výnosu daně z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků odváděné plátcovou pokladnou umístěnou na území obce nebo plátcem daně se sídlem (příp. bydlištěm) na území obce, pokud daň odvádí přímo plátce,**¹⁸⁵
- **podíl na 20 % celookresního výnosu daně z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků. Každá obec se podílí procentem stanoveným příslušným okresním úřadem na uvedeném výnosu, které odpovídalo poměru počtu obyvatel obce a celkového počtu obyvatel okresu,**
- **podíl na 20 % celostátního výnosu daně z příjmů právnických osob ve výši odpovídající poměru počtu obyvatel obce a celkového počtu obyvatel státu,**
- **výnos daně z příjmů právnických osob v případech, kdy byla poplatníkem obec,**
- **místní a správní poplatky za úkony provedené obcí,**
- úvěry, půjčky a návratné finanční výpomoci,
- sdružené prostředky, dary, výnosy z cenných papírů, sbírek a loterií, jiné nahodilé příjmy,
- dotace ze státního rozpočtu republiky a státních fondů republiky,
- dotace z rozpočtu okresních úřadů,
- pokuty ukládané obcí, apod.

V přehledu jsou tučně vyznačeny příjmy obce, které představují rozpočtové určení výnosů daní vyplývající z definice legislativní zkratky daň. Výhodou dřívější právní úpravy byla

¹⁸⁴ S výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby a s výjimkou daně z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků srážených a odváděných plátcem daně.

¹⁸⁵ Hlavní město Praha, Brno, Ostrava a Plzeň měly nárok na 70 % výnosu této daně.

skutečnost, že veškerá rozpočtová určení byla upravena v jednom zákoně – rozpočtových pravidlech republiky.

Jelikož v době účinnosti tohoto zákona existovaly okresní úřady se specifickými orgány – okresními shromážděními,¹⁸⁶ rozpočtové určení daní stanovilo některé příjmy i pro rozpočty okresních úřadů v § 28 odst. 4 rozpočtových pravidel republiky :

- **30 % celookresního výnosu daně z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků se zákonem stanovenými výjimkami,**
- příjmy z činnosti okresního úřadu a z činností jím řízených organizací,
- **podíly na daních a odvodech odváděných do státního rozpočtu,**
- **správní poplatky za úkony prováděné okresním úřadem,**
- úvěry, půjčky a návratné finanční výpomoci,
- sdružené prostředky,
- dotace ze státního rozpočtu republiky,
- jiné příjmy.

V příjmech stanovených rozpočtovými pravidly republiky pro státní rozpočet, rozpočty obcí a rozpočty okresních úřadů bylo tedy stanoveno rozpočtové určení daní. Z uvedeného přehledu vyplývá skutečnost, že výnosy daní, které nebyly součástí příjmů obcí nebo okresních úřadů, byly příjmy státního rozpočtu.

Popsaný systém byl podrobován stále větší kritice zejména kvůli tomu, že dlouhodobě udržoval neodůvodněné rozdíly v daňové výtežnosti mezi jednotlivými okresy. Tyto rozdíly byly dle důvodové zprávy k návrhu nového zákona o rozpočtovém určení daní vytvářeny i směrováním 10 % výnosu daně ze závislé činnosti do obcí, kde sídlila plátcova pokladna (tedy obvykle do větších obcí). Další disproporcí byly výnosy daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, která přerozdělovala do obcí prostředky z celookresních výnosů, což způsobilo, že existovaly okresy s mimořádně vysokým průměrným výnosem této daně na 1 obyvatele.¹⁸⁷ Obdobně tomu bylo u daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti. Na relativně malém území docházelo k velkým výkyvům v daňových příjmech mnohdy srovnatelných obcí, přičemž nelze vždy hovořit o zvláštních zásluhách vedení těchto obcí k zajištění takových příjmů. Tyto tzv. motivační prvky, o kterých představitelé

¹⁸⁶ Okresní shromáždění bylo voleno nepřímou prostřednictvím zastupitelstev obcí. Byla stanovena kvóta pro paritní zastoupení sídel v rámci okresu a příslušná zastupitelstva si volila své zástupce do okresního shromáždění. Okresní shromáždění vedle dalších činností schvalovalo mj. rozpočet okresního úřadu.

¹⁸⁷ V roce 1998 činil v ČR průměr 1.349 Kč/obyvatele, v Mladé Boleslavi však 3.666 Kč a ve srovnatelném Přerově pouze 1.340 Kč.

„bohatých“ obcí hovořili, zpravidla nevycházely z aktivity těchto obcí, ale mnohdy z některých historických souvislostí a jiných okolnostech nezávislých na činnosti samosprávy.

Tabulka č. 3 – Daňové příjmy vybraných obcí dle RUD v roce 2000¹⁸⁸

	Počet obyvatel k 1.1.2001	Daňové příjmy dle RUD
Přerov	48.717	207.675.620 Kč
Prostějov	48.455	220.217.210 Kč
Jablonec nad Nisou	45.703	247.414.080 Kč
Mladá Boleslav	44.544	534.702.990 Kč

Záměrně jsem do tabulky vybral velikostně srovnatelné obce (v tomto případě města) podle počtu obyvatel, kde lze pozorovat největší rozdíly v daňových příjmech dle tehdy platného rozpočtového určení daní. Na uvedený případ upozorňovala i důvodová zpráva k nové právní úpravě, jelikož právě Mladá Boleslav při porovnání s přibližně stejně velkými sídly měla díky nastavení tehdejšího RUD více jak dvojnásobné daňové příjmy. Obdobných případů bylo po celé republice velké množství, na což poukazovaly především menší a chudší obce a města.

Jelikož vláda ČR schválila v roce 1999 koncepci reformy veřejné správy, jejíž nedílnou součástí byl i vznik krajů jako vyšších územních samosprávných celků, bylo nutno zabezpečit jejich chod zajištěním dostatečných příjmů. Přistoupilo se tedy ke komplexním legislativním změnám, které měly jednak provést reformu veřejné správy a jejího financování a narovnat výše uvedené nedostatky dosavadního systému rozpočtového určení daní. Nutno poznamenat, že jakékoliv snahy o změnu v systému rozpočtového určení daní vždy měly více politický než právní podtext a odrážely politickou situaci v zemi. Změny RUD bývaly vždy doprovázeny širokou diskusí.

5.1.4 Právní úprava rozpočtového určení daní územním samosprávným celkům po roce 2001

Vznik nové právní úpravy rozpočtového určení daní

V souvislosti se vzrůstající kritikou předchozího systému a také s realizací další etapy reformy veřejné správy bylo nutné změnit i rozpočtové určení daní. Okresní úřady byly od 1.1.2001 transformovány na orgány státní správy s všeobecnou působností, jejichž existence byla časově omezena pouze dva roky do 31.12.2002. Nebylo proto nutné, aby jejich

¹⁸⁸ Uvedené údaje čerpají ze statistiky Odboru územních rozpočtů MF ČR - „Daňové příjmy obcí 2000 – 2005“ zpracované pro účely výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj PSP ČR

financování bylo součástí přímo RUD. Naopak vznikly jako vyšší stupeň územní samosprávy – kraje, jimž bylo nutné zabezpečit vlastní příjmy.

Nová právní úprava RUD byla součástí velkého souboru zákonů, vytvářejících legislativní rámec reformy veřejné správy, který byl stanoven na základě vládního usnesení č. 511 z 5. května 1999. Bylo rozhodnuto, že zákon o rozpočtovém určení daní bude samostatným právním předpisem odděleným od rozpočtových pravidel, které na tento zákon ve svých ustanoveních odkazují. Cíle nového systému RUD shrnul tehdejší ministr financí Pavel Mertlík ve své řeči na plénu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR při předložení vládního návrhu zákona následovně :

- zajistit fiskální dostatečnost jednotlivých úrovní rozpočtů územních samosprávných celků,
- zajistit spolu s ostatními příjmy pokrytí minimálních potřeb obcí a krajů,
- stabilizovat financování území,
- odstranit či zmírnit prohlubující se nedostatky dosavadního systému,
- odstranit extrémní v úrovni příjmů municipalit.

Vládní návrh zákona nakonec podpořily 122 hlasy všechny politické subjekty působící ve Sněmovně ve volebním období 1998 až 2002 s výjimkou ODS, která se stala největším kritikem zavedeného systému. Je proto vidět velký politický význam tohoto zákona pro zabezpečení činnosti obcí a krajů. Zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, jak zní jeho celé pojmenování, byl publikován pod číslem 243/2000 Sb. s účinností od 1.1.2001 (dále jen zákon o rozpočtovém určení daní). V dalších letech schválené novelizace se týkaly dílčí úpravy zejména procentuelního podílu krajů na celostátních hrubých výnosech daní, avšak koncepce zákona zůstala nadále stejná. Záměrně je v názvu zákona formulace „o rozpočtovém určení výnosů některých daní“, protože zákon upravuje pouze takové daně, jejichž výnos je rozdělen na podíl pro státní rozpočet a podíly pro územní samosprávné celky, a také svěřené daně určené výhradně pro územní samosprávné celky. Některé příjmy územních samospráv jsou však upraveny i v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, o čemž bude ještě zmínka. S výjimkou části výnosu spotřební daně z minerálních olejů¹⁸⁹ zákon vůbec neobsahuje určení spotřebních daní, daně dědické, darovací a daně z převodu nemovitostí, jejichž celé výnosy plynou do státního rozpočtu. Naopak je tímto zákonem stanoveno určení

¹⁸⁹ § 5 písm. b) zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů

celostátního výnosu silniční daně Státnímu fondu dopravní infrastruktury, který tak má zajištěny stabilní příjmy přímo z daní.

V čem tedy spočívá systém rozpočtového určení daní účinný od 1.1.2001 a jak se liší od předchozího? Předně je třeba zdůraznit, že nové daňové určení více využívá sdílených daní, neboť jejich užití do jisté míry snižuje rozdíly způsobené odlišnou daňovou výtěžností jednotlivých obcí a krajů. Přibližně 80 % obcí přinesla změna RUD více daňových příjmů do jejich rozpočtů.¹⁹⁰ Využívání sdílených daní je založeno na **principu solidarity**, kdy rozpočty jednotlivých obcí se podílejí na celostátním výnosu příslušných daní v závislosti na počtu obyvatel obce k celostátnímu počtu obyvatel a v závislosti na velikostní kategorii obce se stanoveným koeficientem. Obdobně tento systém platí i pro daňové příjmy krajů. Jak uvádí obecné teorie veřejných financí, tak princip solidarity je pro veřejné finance typický už vzhledem k určité ingerenci státu a jeho zásahů, činnosti státu a územních samosprávných celků netržní povahy, apod. Naproti tomu stojící princip zásluhovosti, na který poukazují kritici nového systému RUD, je prioritní v soukromém sektoru.¹⁹¹

Svěřené a sdílené daně v RUD

Jak bylo uvedeno v obecné charakteristice rozpočtového určení daní, v rozpočtovém určení daní rozlišujeme daně podle toho, kam směřuje jejich výnos na svěřené daně a sdílené daně. V případě současné právní úpravy zákona o rozpočtovém určení daní lze podle tohoto kritéria považovat za :

- **svěřené daně** – daň z nemovitostí, jejíž výnos plyne výlučně do rozpočtu obce, na jejímž území se nemovitost nachází, a dále daň z příjmů právnických osob, jejíž výnos plyne do rozpočtu obce nebo kraje podle toho, je-li poplatníkem této daně obec nebo kraj (se zákonem stanovenými výjimkami),
- **sdílené daně** – daň z přidané hodnoty, daň z příjmů fyzických osob (zálohy na tuto daň) a daň z příjmu právnických osob s výjimkou případu uvedeného u sdílených daní. O tyto daně se v příslušném zákonem stanoveném poměru dělí státní rozpočet, rozpočty krajů a rozpočty obcí.

¹⁹⁰ Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha : Management Press, 2004, s. 271

¹⁹¹ tamtéž

Daňové příjmy rozpočtů obcí dle zákona o rozpočtovém určení daní

Konkrétní podíly výnosu jednotlivých daní určené pro rozpočty obcí jsou stanoveny v § 4 zákona o rozpočtovém určení daní. V odst. 1 jsou stanoveny svěřené daně a zároveň sdílené daně v jejich obecném daňovém určení pro rozpočty obcí v celkovém souhrnu, tedy jako celkový procentuelní objem daňových výnosů pro obce. Každá obec na území ČR se na takto určeném výnosu sdílených daní podílí stanoveným procentem, které je zveřejněno každoročně vyhláškou Ministerstva financí ČR, která je vydána s účinností vždy od 1. září. Procento je pro každou jednotlivou obec stanoveno na základě dvou matematických vzorců :

- první představuje poměr násobku počtu obyvatel obce podle bilance obyvatel ČR k 1. lednu a koeficientu velikostní kategorie obce (viz. Tabulka č. 4) k součtu takto stanovených násobků všech obcí v ČR. Tento vzorec je užíván v případě daňových určení dle § 4 odst. 1 písm. b) až f) zákona o rozpočtovém určení daní,¹⁹²
- druhý je poměrem počtu zaměstnanců v obci, vykázanému v příloze k vyúčtování daně z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků dle zákona o dani z příjmů, k součtu zaměstnanců takto vykázaných v jednotlivých obcích ČR, vždy k 1. prosinci bezprostředně předcházejícího kalendářního roku. Takto stanovený podíl pro jednotlivé obce se vztahuje pouze k § 4 odst. 1 písm. i) zákona o rozpočtovém určení daní.

Tabulka č. 4 – Koeficienty velikostní kategorie obcí dle zákona o rozpočtovém určení daní

Obec s počtem obyvatel (od – do)	Koeficienty velikostní kategorie obcí
do 100 obyvatel	0,4213
101 – 200 obyvatel	0,5370
201 – 300 obyvatel	0,5630
301 – 1.500 obyvatel	0,5881
1.501 – 5.000 obyvatel	0,5977
5.001 – 10.000 obyvatel	0,6150
10.001 – 20.000 obyvatel	0,7016
20.001 – 30.000 obyvatel	0,7102
30.001 – 40.000 obyvatel	0,7449
40.001 – 50.000 obyvatel	0,8142

¹⁹² § 4 odst. 2 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů

50.001 – 100.000 obyvatel	0,8487
100.001 – 150.000 obyvatel	1,0393
150.001 a výše obyvatel	1,6715
Hlavní město Praha	společná úprava daň. příjmů spolu s kraji

Je zřejmé, že základním kritériem pro stanovení konkrétního podílu každé obce na určeném výnosu daní pro obce je její velikost (nikoliv územní, ale podle počtu obyvatel), která je důležitá pro zařazení obce do tzv. velikostní kategorie. Pro každou velikostní kategorii je určený příslušný koeficient pro stanovení výše daňových příjmů příslušné obce. Obce byly podle důvodové zprávy k zákonu rozděleny do 14 velikostních kategorií, které byly určeny na základě směrodatných odchylek od průměrného výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti na 1 obyvatele. Právě tyto daně v minulosti způsobovaly největší rozdíly mezi regiony. Dále byly stanoveny zmiňované koeficienty pro jednotlivé velikostní kategorie obcí tak, že jimi byl jednak vytvořen nepřímý ekonomický tlak na slučování nejmenších obcí do 100 obyvatel a také byly tímto systémem smazány výrazné rozdíly mezi srovnatelnými obcemi případně městy v daňových příjmech, což je projev popsáního principu solidarity mezi ekonomicky slabšími a bohatšími obcemi resp. regiony.

Je možné namítat, že takové vytváření tlaku na slučování obcí je významný zásah státu do fungování samosprávy. Je třeba podotknout, že v České republice existuje přibližně 6.200 obcí, což představuje 5. pozici ze všech zemí Evropské unie. Zároveň ČR je na prvním místě v Evropské unii, pokud jde o nejnižší průměrný počet obyvatel žijících v jedné obci (přibližně 1.600 obyvatel/obec).¹⁹³ Existuje i poměrně velké množství velmi malých obcí, jejichž náklady na pouhý provoz obecního úřadu tvoří většinu výdajů z rozpočtu takové obce a celkově prodražují výkon veřejné správy. Je na zvážení, jestli je u takto malých obcí výkon veřejné správy dostatečně efektivní. Na druhé straně je nutné říci, že ze strany státu nejde o neústavní tlak bránící existenci takových obcí. Stát nebrání existenci těchto malých obcí, pouze stanoví ekonomické podmínky v rozpočtovém určení daní. Pokud se občané rozhodnou a budou chtít nadále zachovat existenci malých obcí, potom stát nemůže žádným způsobem takové rozhodnutí zpochybňovat a nadále jejich existenci respektovat. V případě slučování

¹⁹³ Mátl, O. a kol. Naše města a obce v Evropské unii. Vliv politik a práva Evropského společenství na místní samosprávy. Praha : MEPCO, 2006, s. 14

obcí musí být dodržen postup stanovený zákonem o obcích, který podrobně popisuje proceduru slučování obcí.

Daňové příjmy rozpočtů obcí jsou dle § 4 odst. 1 tvořeny :

- výnosem daně z nemovitostí, která je typickou svěřenou daní, jejíž výnos plyne do rozpočtových příjmů obce, na jejímž území se nemovitost nachází,
- podílem na 20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,
- podílem na 20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, které jsou odváděny zaměstnavatelem dle zákona o dani z příjmů,
- podílem na 20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- podílem na 20,59 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy ve výše uvedených bodech,
- podílem na 20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob s výjimkou výnosů, kdy je poplatníkem příslušná obec nebo příslušný kraj,
- 30 % z výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob, které mají na území obce bydliště ke dni jejich splatnosti, a výnosu daně z příjmů fyzických osob, které měly na území obce bydliště k poslednímu dni zdaňovacího období, k němuž se daňová povinnost vztahuje, se zákonem stanovenými výjimkami,
- daň z příjmů právnických osob v případech, kdy je poplatníkem příslušná obec, se zákonem stanovenými výjimkami,
- podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmů, se stanovenou výjimkou.

Při bližším pohledu na jednotlivá daňová určení pro obce je patrné, že několikrát zmiňovaný motivační prvek resp. prvek zásluhovosti úplně nezmizel. Je zachován v uvedených 30 % výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob, které mají na území obce bydliště ke dni splatnosti, a výnosu daně z příjmů fyzických osob, které měly na území obce

bydliště k poslednímu dni zdaňovacího období, k němuž se daňová povinnost vztahuje. Ve srovnání s právní úpravou účinnou před rokem 2001 je však tento motivační prvek mnohem slabší a netvoří již tak významnou část rozpočtově určených daňových příjmů obcí.

Pro dokreslení problematiky je záhodno uvést, že daňové příjmy stanovené pro obce na základě rozpočtového určení daní nejsou jedinými daňovými příjmy, které má obec k dispozici. Další příjmy rozpočtů obcí včetně zbylých daňových, za které dle legislativní definice daně považujeme i místní a správní poplatky, jsou pro územní samosprávné celky stanoveny v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Význam změny rozpočtového určení pro jednotlivé obce a města bych rád opět dokumentoval na příkladu Mladé Boleslavi a ostatních srovnatelných měst, které jsou zařazeny ve stejné velikostní kategorii obcí v pásmu od 40.001 do 50.000 obyvatel. V následující tabulce je srovnání daňových příjmů Přerova, Prostějova, Jablonce nad Nisou a Mladé Boleslavi alokovaných podle staré právní úpravy v zákoně o rozpočtových pravidlech republiky v roce 2000 a nové dle zákona o rozpočtovém určení daní v letech 2001 a 2005. Za povšimnutí stojí pokles daňových příjmů u Mladé Boleslavi o více jak 216 mil. Kč v roce 2001. Ani skutečnost roku 2005 dle RUD nedosáhla situaci v roce 2000. Naopak ostatní uvedená srovnatelná sídla změnou získala poměrně značné prostředky do svého rozpočtu. Podíváme-li se ještě na příjmy v letech 2001 a 2005, můžeme vysledovat minimální rozdíly v daňových příjmech dle RUD, což způsobila přímá závislost těchto příjmů na počtu obyvatel a koeficientu velikostní kategorie obcí a zároveň minimalizace tzv. zásluhovosti, která se však i zde u Mladé Boleslavi projevuje v mírně vyšších příjmech.

Tabulka č. 5 – Daňové příjmy vybraných obcí dle RUD v roce 2000¹⁹⁴

	Počet obyvatel k 1.1.2005	Daňové příjmy dle RUD 2000	Daňové příjmy dle RUD 2001	Daňové příjmy dle RUD 2005
Přerov	46.938	207.675.620 Kč	300.310.680 Kč	421.061.120 Kč
Prostějov	47.165	220.217.210 Kč	294.768.680 Kč	428.133.730 Kč
Jablonec nad N.	44.571	247.414.080 Kč	290.107.170 Kč	400.238.910 Kč
Mladá Boleslav	42.972	534.702.990 Kč	317.812.640 Kč	420.641.840 Kč

¹⁹⁴ Uvedené údaje čerpají ze statistiky Odboru územních rozpočtů MF ČR - "Daňové příjmy obcí 2000 – 2005" zpracované pro účely výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj PSP ČR

Další daňové příjmy obcí

Doposud byly zmíněny pouze daňové příjmy obcí podle zákona o rozpočtovém určení daní. Jak již bylo uvedeno, z hlediska rozpočtové skladby jsou však mezi daňové příjmy obcí řazeny též příjmy z místních, správních a jiných poplatků, jejichž výnos je určen podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů jako příjem příslušných obcí.¹⁹⁵ Pro sledování vývoje daňových příjmů obcí v čase vede Ministerstvo financí ČR dvojí statistiku. Jednak sleduje vývoj sdílených a svěřených daní v příjmech obcí podle zákona o rozpočtovém určení daní, a také vývoj celkových daňových příjmů včetně všech poplatků.

U místních poplatků, které blíže upravuje zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, bych se rád zastavil. Z logiky a smyslu jejich existence lze místní poplatky považovat, i přes dosavadní označení, za jedinou platbu daňového charakteru, o jejímž zavedení rozhoduje do jisté míry sama obec.¹⁹⁶ Částečně by místní dani mohla odpovídat i daň z nemovitostí, která může být obcí upravena obecně závaznou vyhláškou prostřednictvím příslušného koeficientu.¹⁹⁷ K transformaci místních poplatků na místní daně se již rozhodlo příkladně Slovensko, které mělo podobný systém místních poplatků jaký má v současnosti Česká republika, a to zákonem č. 582/2004 Z.Z., o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.¹⁹⁸ I u nás se dlouhou dobu diskutuje o možné reformě místních poplatků na místní daně. Doposud však nedošlo ke shodě na přípravě příslušné legislativy.

Daňové příjmy rozpočtů krajů dle zákona o rozpočtovém určení daní

Zatímco obce jako základní články územní samosprávy byly na našem území obnoveny brzy po roce 1989 zákonem č. 267/1990 Sb., o obcích a jejich rozpočtové určení daní bylo upraveno rozpočtovými pravidly republiky, na vytvoření vyšších územních samosprávních celků – krajů, se čekalo mnohem déle. Vyšší samosprávu zavedl až zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků. Fakticky však kraje vznikly až v roce 2000, kdy byl přijat zákon č. 129/2000 Sb., o krajích a zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů. Spolu se vznikem krajů bylo nutné legislativně

¹⁹⁵ § 7 odst. 1 písm. d), e), i) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹⁶ Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 127

¹⁹⁷ § 7 odst. 4 písm. b) a § 11 odst. 3 písm. a), b) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹⁸ Gáfríková, O. Slovenská samospráva zvládá místní daně bez větších chyb a omylů. Moderní obec, 2006, č. 9, s. 18

připravit i jejich příjmy, s kterými budou ve svých rozpočtech samostatně hospodařit. Jak již bylo několikrát zmíněno, legislativní rámec reformy veřejné správy obsahoval vedle zákonů organizačního charakteru (zákon o krajích, zákon o obcích, zákon o hlavním městě Praze, apod.) i zákony upravující rozpočtové hospodaření územních samosprávných celků vč. rozpočtového určení daní.¹⁹⁹

Krajům jako zcela novým článkům územní samosprávy byly daňové příjmy stanoveny zákonem o rozpočtovém určení daní, a to v § 3 tohoto zákona. Stanovení procentních podílů krajů na sdílených daních vycházelo podle důvodové zprávy k zákonu z převáděných zřizovatelských funkcí z jednotlivých resortů a také rušených okresních úřadů do samostatné působnosti krajů. Počítalo se také s pokrytím výdajů na provoz krajských úřadů, které byly nově zřizovány.

V současnosti jsou dle § 3 odst. 1 zákona o rozpočtovém určení daní příjmy rozpočtů krajů tvořeny :

- daní z příjmů právnických osob v případech, kdy je poplatníkem příslušný kraj, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- podílem na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,
- podílem na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- podílem na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- podílem na 8,92 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedené výše,
- podílem na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob se stanovenými výjimkami.

Každý jednotlivý kraj se na výše uvedených procentních částech podílí procentem, které je mu stanoveno zákonem, a které se odvíjí od velikosti kraje dle počtu jeho obyvatel. Kraje s větším počtem obyvatel disponují i větším podílem na výnosu sdílených daní. Hlavnímu městu Praze je věnována zvláštní pozornost tím, že je při určení daňových příjmů

¹⁹⁹ zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů

dle RUD zařazeno mezi kraje. I zde se projevuje specifické postavení hlavního města Prahy v našem právním řádu.

Tabulka č. 6 – Procenta, kterými se jednotlivé kraje podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podle zákona o rozpočtovém určení daní

Kraj	Procento
Hlavní město Praha	3,183684
Středočeský	13,774311
Jihočeský	8,607201
Plzeňský	7,248716
Karlovarský	3,772990
Ústecký	8,242502
Liberecký	4,681207
Královéhradecký	6,442233
Pardubický	5,555168
Vysočina	7,338590
Jihomoravský	9,526055
Olomoucký	6,751705
Zlínský	5,251503
Moravskoslezský	9,624135
CELKOVÝ ÚHRN	100,000000

Další daňové příjmy krajů

Stejně jako obce mají i kraje další daňové příjmy než pouze ty, které stanoví zákon o rozpočtovém určení daní. Je jich sice mnohem méně, ale myslím si, že pro přesnost je dobré i zde tyto příjmy připomenout. Jedná se především o správní poplatky a jiné další poplatky, které plynou do rozpočtu kraje.²⁰⁰

Daňové příjmy státního rozpočtu

Systematicky by bylo jistě lepší uvést státní rozpočet a právní úpravu jeho daňových příjmů na prvním místě. Zákon o rozpočtovém určení daní však stanoví procentní části výnosu jednotlivých daní určené pro územní samosprávné celky – obce a kraje. Z toho

²⁰⁰ § 8 odst. 1 písm. d), i) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

vyplývá, že veškeré zbylé podíly sdílených daní budou daňovým příjmem státního rozpočtu. Všechny daně, jejichž výnos není v zákoně o rozpočtovém určení daní upraven, jsou také příjmem státního rozpočtu.

5.2 MOŽNOSTI ZMĚN ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ

5.2.1 Pozitiva současného rozpočtového určení daní

Doposud jsem se zabýval fungováním systému rozpočtového určení daní. Při bližším poznání jeho aplikace v praxi je třeba poznamenat, že systém má skutečně velké množství výhod. Dalo by se říci, že svým uplatněním splnil očekávání tehdejších předkladatelů. Rád bych zdůraznil následující nepopiratelná pozitiva jako :

- zajištění rozpočtových příjmů územních samosprávných celků po uskutečnění reformy veřejné správy,
- stabilizaci daňových příjmů obcí,
- možnost dlouhodobého plánování záměrů a investic v rámci autonomního rozhodování územních samosprávných celků s ohledem na stabilní vývoj územních rozpočtů,
- větší podíl sdílených daní, jejichž existence zvýrazňuje solidární prvky systému rozpočtového určení daní, tudíž smazání výrazných rozdílů mezi srovnatelnými regiony.

Všechny uvedené body lze dokázat při analýze vývoje daňových příjmů podle RUD od roku 2001 u jednotlivých obcí. Z oficiální statistiky Ministerstva financí ČR vyplývá, že zavedením nového RUD si většina obcí skutečně polepšila ve svých daňových příjmech, což lze sledovat zejména v porovnání let 2000 a 2001,²⁰¹ zároveň však v následujících letech došlo ke zmíněnému stabilnímu vývoji bez výraznějších výkyvů.²⁰²

5.2.2 Negativa současného rozpočtového určení daní

Na druhé straně musíme podotknout, že žádný systém rozpočtového určení daní, který přerozděluje výnosy daní, nebude nikdy vyhovovat všem a pokaždé bude obsahovat některé sporné záležitosti, jež budou předmětem diskusí. I nová právní úprava nezůstala ušetřena takovýchto debat, které ji provázejí od jejího přijetí. Nejvíce si stěžují obce, které byly buď

²⁰¹ Rok 2000 byl posledním rokem, kdy obce hospodařily s daňovými příjmy podle staré právní úpravy. Od 1.1.2001 je účinný současný systém RUD.

²⁰² Blíže viz. statistika Odboru územních rozpočtů MF ČR - "Daňové příjmy obcí 2000 – 2005" zpracované pro účely výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj PSP ČR

postiženy zesíleným solidárním systémem a přišly tak o své příjmy v roce 2001, nebo obce, které se svým počtem obyvatel spadají jen velmi těsně do velikostní kategorie obcí s nižším koeficientem, což způsobuje jejich nižší daňové příjmy.

Nejčastěji je slyšet kritika rozpočtového určení daní od Svazu měst a obcí České republiky (dále jen SMO ČR), který je zájmovou, nestraničnou a nevládní organizací založenou na dobrovolném členství obcí.²⁰³ Tento významný subjekt sdružující místní samosprávu se stal v posledních letech mluvčím, pokud jde o návrhy na změny v této oblasti. V roce 2005 na 8. celostátní konferenci SMO ČR pod názvem „Finanční správa a rozvoj měst a obcí v ČR“ byly formulovány základní požadavky vůči RUD :

- odstranění velikostních kategorií obcí v zákoně o RUD a nahradit je lineárním nárůstem daňových příjmů obce v závislosti na počtu jejich obyvatel,
- posílení tzv. motivačního prvku v nynějším systému sdílených daní,
- zahrnout spotřební daně do systému sdílených daní.²⁰⁴

Domnívám se, že si zaslouží komentář všechny uvedené problémy.

Koeficienty velikostních kategorií obcí

Za nejspornější záležitost v zákoně o rozpočtovém určení daní lze považovat existenci velikostních kategorií obcí se stanovenými koeficienty. Jak uvádí tabulka č. 4 na str. 39 této práce, existuje nyní celkem 13 těchto velikostních kategorií a zvláštní postavení má hlavní město Praha. Jednotlivé kategorie jsou odstupňovány podle počtu obyvatel vždy v určitém rozmezí a pro každou je stanoven koeficient, který je důležitý pro získání procenta, jímž se konkrétní obec podílí na procentní části celostátního výnosu příslušných daní stanovené pro obec.²⁰⁵

Srozumitelněji lze problém popsat na konkrétním případě. Největší rozdíl v daňových příjmech podle RUD nastává v současnosti za situace, kdy se obec pohybuje svým počtem obyvatel těsně pod stanovenou hranicí na rozmezí dvou velikostních kategorií. Pokud by tato obec měla jen o několik obyvatel více a byla by zařazena do vyšší, získala by díky stanovenému koeficientu více daňových příjmů. Příkladně obec s počtem 10.000 obyvatel má

²⁰³ blíže viz. Stanovy SMO ČR [citováno 21.12.2006]. Dostupný z : <http://www.smocr.cz/smo-cr/zakladni-dokumenty/default.aspx>

²⁰⁴ Černý, I. Navrhované změny ve financování obcí podle požadavků Svazu měst a obcí ČR. In Finanční správa a rozvoj měst a obcí v České republice. Soubor vybraných přednášek a prezentací, Praha : Svaz měst a obcí ČR, 2005, s. 9

Financování měst a obcí. Obec a finance, 2005, č. 5, s. 17

²⁰⁵ § 4 odst. 2, zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů

nižší procentuelní podíl na sdílených daních, protože její koeficient bude 0,6150, zatímco obec s 10.001 obyvateli bude mít již koeficient 0,7016 a tedy více daňových příjmů podle RUD. Znamená to, že díky existujícím koeficientům jsou skokové nárůsty daňových příjmů při zařazení do vyšší velikostní kategorie. Tato motivace velmi často vede ke „skupování“ obyvatel nebo nabízení nejrůznějších bonifikací a výhod. V minulosti tyto záležitosti řešil např. Lanškroun, který se pohybuje pod hranicí 10.001 obyvatel, nebo také krajská města Pardubice a Hradec Králové, která se snažila o připojení okolních obcí a dosažení 100.001 obyvatel.²⁰⁶

Pro názornost dále uvádím tabulku č. 7, podle níž zjistíme, že hranice velikostních kategorií obcí způsobuje opravdu výrazné změny v daňových příjmech dle RUD. U hranice 10.001 obyvatel činí tento rozdíl cca 10 mil. Kč mezi obcemi s téměř shodným počtem obyvatel.

Tabulka č. 7 – Srovnání daňových příjmů podle RUD v roce 2005 u obcí na rozmezí dvou velikostních kategorií (hranice velikostních kategorií obcí 10.001 obyvatel)²⁰⁷

	Počet obyvatel k 1.1.2005	Daňové příjmy dle RUD 2005
Chotěboř	9.835	68.317.550 Kč
Lanškroun	9.893	73.973.460 Kč
Čáslav	9.936	70.497.790 Kč
Litovel	10.068	82.891.420 Kč
Nové Město nad Metují	10.071	80.055.300 Kč
Litomyšl	10.096	88.068.280 Kč

Podíváme-li se do důvodové zprávy k zákonu o rozpočtovém určení daní, tak se mnoho o stanovení výše koeficientů nedozvíme. Na problém jsem se dotázal jednoho z poslanců, kteří na přípravě zákona spolupracovali spolu s Ministerstvem financí ČR, Mgr. Radko Martínka, který mi podal vysvětlující informaci. Dle něho byl původní záměr pracovní skupiny připravující reformu veřejné správy takový, aby daňové příjmy obcí lineárně rostly v závislosti na vzrůstajícím počtu obyvatel. Úředníci Ministerstva financí ČR však správně argumentovali, že potom by každá změna v počtu obyvatel jakékoliv obce znamenala odlišné příjmy při tomto lineárním přerozdělení. I když bude stejným způsobem stanoveno datum rozhodné pro počet obyvatel (třeba k 1.1. příslušného roku), podle něhož se bude určovat procento obce, není možné předpokládat jaký bude přesný vývoj počtu obyvatel v následujícím roce. Jakákoliv změna počtu obyvatel v každé obci znamená v rámci

²⁰⁶ Pardubice si kupují obyvatele, za tisícovku [citováno 21.12.2006]. Dostupný z : http://zpravy.idnes.cz/domaci.asp?r=domaci&c=A050908_202419_domaci_ton

²⁰⁷ Blíže viz. statistika Odboru územních rozpočtů MF ČR - “Daňové příjmy obcí 2000 – 2005“ zpracované pro účely výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj PSP ČR

stanovených daňových příjmů dle RUD i změnu procentního podílu každé obce na sdílených daních. To všechno způsobuje nemožnost dlouhodobého plánování hospodaření, tvorbu rozpočtových výhledů a snižuje stabilitu jednotlivých územních rozpočtů vůbec. K plánování by bylo nezbytné vytvářet složité modely demografického vývoje s pravidelnou aktualizací ve všech obcích v České republice, podle nichž by se přepočítávaly potenciální daňové příjmy v dalších letech. Nemohly by tak být rozpočtové výhledy vytvářeny samostatně obcemi, ale složitou administrativní cestou ve spolupráci s dalšími ústředními institucemi – příkladně Českým statistickým úřadem. Jsou-li stanoveny velikostní kategorie, tak přechody obcí mezi těmito kategoriemi jsou minimální (řádově v jednotkách až desítkách ročně) a v celkovém objemu prostředků určených pro územní rozpočty nedochází k výkyvům.

Ještě existuje jeden důvod, který popírá možnost lineárního růstu daňových příjmů. Tento model by totiž vůbec nerefletoval zvyšující se potřeby, které mají obce s vyšším počtem obyvatel. Pripadala by totiž vždycky určitá částka na 1 obyvatele. Je důležité připomenout, že čím je větší obec (město), tím je na něho přesunuto více povinností, třeba i v přenesené působnosti, jejíž výkon není státem u obcí s pověřeným obecním úřadem nebo obecním úřadem s rozšířenou působností plně finančně kompenzován. Obdobně v samostatné působnosti je to s investicemi a další infrastrukturou, která slouží nejen konkrétní obci (městu), ale obyvatelům celého správního obvodu, regionu, apod. Je proto nezbytné i zvýšené potřeby větších sídel zohlednit. To jsou však spíše otázky regionalistiky a ekonomie.

Návrh na zrušení části zákona o rozpočtovém určení daní

Velikostní kategorie obcí v zákoně o rozpočtovém určení daní se svými koeficienty jsou natolik spornou záležitostí, že se staly předmětem návrhu na zrušení části zákona o RUD, který dne 29.6.2006 podala skupina senátorů Parlamentu ČR k Ústavnímu soudu a je evidován pod spisovou značkou Pl ÚS 50/06.

V čem vidí navrhovatelé rozpor s ústavním pořádkem? Jejich návrh akceptuje samotný zákon o rozpočtovém určení daní, protože si uvědomují právo státu určit, jak bude naloženo s daňovými výnosy a jak budou přerozděleny. Respektují také právo státu takovýto zákon vydat a zároveň chápou jeho význam i potřebnost. Polemizují především s nastavením koeficientů velikostních kategorií obcí. Poukazují na několik základních problémů.

Navrhovatelé uvádí, že zákon o RUD je v rozporu s čl. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož jsou si lidé rovni v důstojnosti i právech, přičemž upozorňují, že obce jsou územně samosprávné jednotky, základní územně samosprávné celky a podle čl. 100 odst. 1 jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Princip rovnosti

navrhovatelé zobecňují tak, že jsou-li rovni ve svých právech jednotliví lidé, pak tento princip rovnosti v čl. 1 Listiny platí i pro společenství lidí, tedy územní společenství. Upozorňují, že princip rovnosti je deformován uměle vytvořenými koeficienty, které větším násobí a menším redukuje příjmy. Je zajímavé, že autoři též přiznávají, že rovnost je kategorií relativní, která vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů (nikoliv jakýchkoliv rozdílů). Podle navrhovatelů pokud není s rozdílnými subjekty ve srovnatelné situaci zacházeno stejně, musí existovat objektivní důvody, které to způsobují, což prý v daném případě splněno není. Zdůrazňují i samotné vyjádření v důvodové zprávě, podle kterého je současné nastavení koeficientů i silným motivačním prvkem pro slučování obcí. Považují tento přístup za útok na ústavně zaručenou samosprávu územních samosprávných celků vč. malých obcí, čímž je porušen čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR.

Dalším bodem je údajný rozpor s čl. 4 Listiny, který stanoví, že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek daných Listinou upraveny pouze zákonem. Kritika směřuje k tomu, že právní úprava malým obcím nezaručuje dostatečný příjem na plnění funkcí samosprávy a zajištění životních podmínek pro své občany, které by byly srovnatelné s většími městy. Tím podporuje migraci obyvatel do větších sídel a vyliďňování venkova. Dále podporuje umělé slučování obcí za účelem dosažení vyššího počtu obyvatel, skupování obyvatel a „postupu“ k vyššímu koeficientu v jiné velikostní kategorii.

Návrhem tak, jak byl podán k Ústavnímu soudu směřují navrhovatelé ke zrušení těch ustanovení zákona o rozpočtovém určení daní, jímž jsou zaváděny koeficienty velikostní kategorie obce.²⁰⁸

Polemika s odůvodněním návrhu na zrušení části zákona o RUD

Chceme-li hodnotit výše popsaný návrh na zrušení některých ustanovení zákona o rozpočtovém určení daní, potom si musíme připomenout motivy, navrhovatelů. Horní komora Parlamentu České republiky je od svého vzniku složena z velké části z úspěšných regionálních politiků, kterým je problematika financování územních samosprávných celků blízká. Již dvakrát se na půdě Senátu konal seminář, který se přímo zabýval financováním obcí, na němž byly formulovány některé závěry ve vztahu k rozpočtovému určení daní.²⁰⁹

²⁰⁸ Rozpočtové určení daní. Zruší Ústavní soud koeficienty velikostních kategorií obcí? Obec a finance, 2006, č. 4, s. 18

²⁰⁹ blíže viz. Financování obcí. O struktuře příjmů obcí se jednalo v Senátu podruhé. Dostupné z : <http://www.smocr.cz/cinnost/financovani-obci/o-strukture-prijmu-obci-se-jednalo-v-senatu-podruhe.aspx> a Financování obcí. Problematika RUD v Senátu. Dostupné z : <http://www.smocr.cz/problematika-rud-v-senatu.aspx>

Zároveň je i nezanedbatelným faktem, že politické složení Senátu je výrazně odlišné od Sněmovny.

Nyní již k samotnému návrhu. Základní předpoklad, z něhož navrhovatelé ve svých úvahách vycházejí, že právo na samosprávu se neodvíjí pouze od Ústavy a příslušných zákonů případně mezinárodních smluv, ale od součtu individuálních práv jednotlivých lidí na určitém území, kteří tvoří společenství, jež má právo na samosprávu, je poněkud zvláštním výkladem tohoto práva. Čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR sice stanoví, že územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu, avšak již čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR konstatuje, že územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, tedy veřejnoprávními subjekty. Jak uvádí V. Pavlíček, tato veřejnoprávnost subjektů limituje jejich v našem právním řádu tak, že veřejnoprávní instituce mohou být nositeli jen těch práv, které jim zákon svěřuje (na rozdíl od fyzických osob). Termínem územní společenství jsou míněna společenství, orgány a instituce, jež vykonávají místní a regionální funkce a jako takové jsou definovány právem.²¹⁰ J. Filip ještě blíže vysvětluje, že samotný pojem korporace vyjadřuje existenci právního subjektu, který je odlišný od osob jej tvořících.²¹¹ Nelze proto, podle mého názoru poukazovat posuzovat popsany princip rovnosti tak, jak je uveden v návrhu.

S dalšími argumenty, které byly vzneseny nelze také úplně souhlasit už z výše uvedených důvodů, které se týkají stability územních rozpočtů a nemožnosti dostatečného plánování rozpočtových výhledů při zrušení velikostních kategorií a koeficientů. Tento fakt považuji za natolik významný, že i tento samotný dle mého názoru postačuje jako objektivní důvod současné právní úpravy. Tedy není pravdou, že existence koeficientů je nahodilá a umělá bez konkrétních důvodů.

Obdobně je třeba na obranu současného zákona o rozpočtovém určení daní uvést i to, že zákon nyní rozděluje finanční prostředky obcím podle dvou kritérií, a to podle počtu obyvatel obce a velikostní kategorie obce s příslušným koeficientem. Navrhovatelé zapominají i na skutečnost, že kritizovaná nerovnost není jen v těchto kategoriích, ale i v naprosto rozdílné hospodářské situaci jednotlivých obcí, která je dána nejrůznějšími vlivy a faktory. Plně se proto ztotožňuji s Lukášem Váňou, který publikoval názor, že existuje velké množství rozdílů mezi obcemi jako v majetku obcí, který je zdrojem jejich příjmů, řada má na

²¹⁰ Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. 1. vydání. Praha : Linde, 2001, dotisk 2003, s. 442

²¹¹ Filip, J. Ústavní právo České republiky. I. Díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. 3. vydání. Brno : Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 1999, s. 461

svém území provozovny se zaměstnanci, díky nimž dostávají obce také určitou částku za každého pracujícího zaměstnance na území obce, mezi obcemi jsou rozdíly v územní velikosti, klimatických podmínkách, sociálních problémech, apod. Všechny tyto faktory mohou způsobovat nerovnost mezi obcemi, která není zohledněna v rozpočtovém určení daní. Má se snad tomu tak stát a zapracovat i tyto různorodé podmínky do rozpočtového určení?²¹²

Proti návrhu svědčí i skutečnost, že napadený systém přerozdělování finančních prostředků skrze rozpočtové určení daní je aplikován i v zahraničí (např. Rakousko). V dosavadní rozhodovací činnosti Ústavního soudu se prozatím neobjevil žádný takový případ, proto bude jistě zajímavé sledovat rozhodnutí Ústavního soudu a jeho odůvodnění.

Návrhy na změny velikostních kategorií obcí

O tom, že problém rozpočtového určení daní, kterému věnuji tak významnou pozornost je velmi živý, svědčí i fakt, že na stránkách odborných časopisů, které se zabývají veřejnou správou resp. financováním územních samospráv, je polemika o struktuře a případné návrhy na úpravu rozpočtového určení daní pravidelnou součástí jejich obsahu. Za všechny bych jmenoval časopisy Veřejná správa, Obec a finance nebo Moderní obec. Kdo sleduje tyto časopisy pravidelně zjistí, že autory většiny publikovaných názorů souvisejících se změnami v RUD jsou starostové nebo jiní zástupci samospráv. Obdobně tomu bývá i na seminářích a jiných obdobných fórech pro starosty, kde nezůstane tato záležitost nikdy opomenuta. Dovolil bych si nyní uvést několik návrhů, které se nejčastěji objevují ve vztahu k velikostním kategoriím obcí. Nutno podotknout, že o krajské samosprávě a nastavení jejího financování tak široká diskuse neprobíhá. Chtěl bych podotknout, že jsem se podrobně nezabýval ekonomickými dopady jednotlivých návrhů změn RUD na státní rozpočet a územní rozpočty. Sice se v komentáři k předkládaným změnám vždy vyskytují určitá ekonomická očekávání, která by mohla v případě jejich přijetí nastat, avšak mým cílem bylo spíše poukázat na nejčastější názory odborné veřejnosti, které souvisí s možnými změnami právní úpravy zákona o rozpočtovém určení daní. Je ovšem téměř jisté, že jakoukoliv změnu rozpočtového určení daní by musela doprovázet určitá finanční kompenzace ze státního rozpočtu, která by zamezila výpadkům daňových příjmů obcí, kterých by se změna dotkla negativně.

Jak jsem již uvedl, tak do diskusí intenzivně zasahuje Svaz měst a obcí České republiky, jehož zástupci navrhují celkové odstranění jednotlivých velikostních kategorií v zákoně o rozpočtovém určení daní a nahradit je lineárním nárůstem daňových příjmů obce

²¹² Váňa, L. Právní nebo politický problém? K návrhu na zrušení části zákona o rozpočtovém určení daní. Obec a finance, 2006, č. 4, s. 20

podle počtu jejích obyvatel. Hlavním motivem tohoto návrhu je odstranění výkyvů v daňových příjmech při přechodu z jedné kategorie do druhé a také snaha srovnat koeficientem nastavené zvýhodnění větších sídel proti menším venkovským sídlům tím, že při přepočtu na jednoho obyvatele bude všude stejný daňový příjem ze sdílených daní.²¹³ K tomuto problému jsem se již vyjadřoval výše, proč nebylo a není možné jej zavést, pokud chceme zachovat stabilitu rozpočtového plánování územních samospráv.²¹⁴

Prozatím se mi jeví nejzajímavějším návrh, který předložilo Ministerstvo financí ČR k úvaze. Spočívá v tom, že by byly určeny speciální koeficienty největších měst – hl. města Prahy, Brna, Ostravy, Plzně, u nichž nikdo nezpochybňuje skutečnost, že by měly mít vyšší daňové příjmy ze sdílených daní vzhledem k jejich mnohem vyšším výdajům. Ostatní by byly rozděleny pouze do čtyř velikostních skupin (obce do 300 obyvatel, od 301 do 5.000 obyvatel, od 5.001 do 30.000 obyvatel a nad 30.000 obyvatel) se svými koeficienty tak, aby nedocházelo k výrazným skokovým nárůstům.²¹⁵

Jiní autoři navrhují zařadit pro stanovení konkrétního podílu obce na sdílených daních další kritérium, které by pomohlo zejména malým obcím. Tímto kritériem by byla rozloha území obce, které je vymezeno dle § 18 zákona o obcích katastrálním územím příslušné obce. Základním východiskem takového návrhu je předpoklad, že některé výdaje obcí souvisí i s jinými ukazateli než je počet obyvatel (např. výdaje na infrastrukturu). Takto by mohlo být stanoveno určité procento ze sdílených daní, které by se rozdělovalo pouze dle rozlohy území obce.²¹⁶ Nyní probíhá ekonomická analýza možnosti přerozdělení 3 % sdílených daní jednotlivým obcím podle kritéria rozlohy obce s tím, že by zbývajících 97 % bylo přerozdělováno nadále podle počtu obyvatel.²¹⁷ Domnívám se, že by skutečně došlo k posílení příjmů menších obcí, míněno dle počtu obyvatel, jelikož území těchto obcí bývá poměrně rozlehlé příkladně v horských a podhorských oblastech. Záleželo by však na stanovení podílu ze sdílených daní, který by byl tímto způsobem rozdělován.

Je zřejmé, že nelze najít optimální nastavení systému založeného na rozdělení do velikostních kategorií dle počtu obyvatel. Pokaždé se nějaká skupina sídel bude cítit

²¹³ Černý, I. Navrhované změny ve financování obcí podle požadavků Svazu měst a obcí ČR. In Finanční správa a rozvoj měst a obcí v České republice. Soubor vybraných přednášek a prezentací, Praha : Svaz měst a obcí ČR, 2005, s. 9

a Váňa, L. K legislativní úpravě RUD. Hodnocení současné právní úpravy rozpočtového určení daní. Obec a finance, 2006, č. 1, s. 22

²¹⁴ viz. str. 48 této práce

²¹⁵ Eliáš, A. Velikostní kategorie obcí a možnosti změn rozpočtového určení výnosů daní. Obec a finance, 2006, č. 3, s. 20

²¹⁶ Eliáš, A. Současná struktura RUD a konkrétní náměty k zamyšlení. Obec a finance, 2006, č. 1, s. 24

²¹⁷ Možnosti změn rozpočtového určení výnosů daní obcím. Obec a finance, 2006, č. 2, s. 16

poškozena, avšak jakýkoliv zásah do současné právní úpravy bude především rozhodnutím politického charakteru. Nelze proto vyloučit, že v budoucnu převáží tendence k nějakému z výše popsaných řešení.

5.2.3 Posílení motivačního prvku

Záměrně jsem užil termínu motivační prvek v systému RUD, protože právě takto bývá nazýváno takové určení příslušné daně, které bylo v minulosti tolik kritizováno, a které způsobuje jisté disproporce mezi jednotlivými regiony. Navrhovatelé jejich posílení argumentují tím, že nynější systém nedává obcím dostatek motivace k posilování podpory rozvoje podnikání v místě a tudíž podle nich nyní existuje mnohem menší vazba mezi obcí a podnikateli na území obce.²¹⁸ Před rokem 2001 bychom našli mnohem výraznější vliv tzv. motivačních prvků na daňové příjmy obcí. Způsobovalo to zejména nastavení rozpočtového určení daně z příjmů fyzických osob dle zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice, ve znění pozdějších předpisů. Blíže viz. oddíl 5.1.3. V nynějším systému se více projevuje solidarita mezi chudšími a bohatšími regiony, proto jeho kritiky bývají nejčastěji zástupci samospráv z bohatších sídel, která byla dotčena změnou RUD v roce 2001.

Uvedl bych opět několik návrhů na úpravu současného RUD, které mají za cíl posílit motivační prvek. Silný hlas je slyšet ze Svazu měst a obcí ČR, který navrhuje zvýšit podíl ze současných 30 % až na 50 % z výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob, které mají na území obce bydliště ke dni jejich splatnosti, a výnosu daně z příjmů fyzických osob, které měly na území obce bydliště k poslednímu dni zdaňovacího období, k němuž se daňová povinnost vztahuje.²¹⁹ Někdy bývá tato daň zjednodušeně nazývána daň z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti.

Jiný návrh je založen na zvýšení podílu obce na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků odváděné zaměstnavatelem jako plátcem ze současného 1,5 % na 3 %.²²⁰

Mám-li vyjádřit svůj osobní názor na návrhy tzv. motivačních prvků, pak bych zastával velmi opatrné změny v této oblasti. Jak jsem uvedl, nejvíce jsou nespokojeny obce,

²¹⁸ Váňa, L. K legislativní úpravě RUD. Hodnocení současné právní úpravy rozpočtového určení daní. Obec a finance, 2006, č. 1, s. 22

²¹⁹ Černý, I. Navrhované změny ve financování obcí podle požadavků Svazu měst a obcí ČR. In Finanční správa a rozvoj měst a obcí v České republice. Soubor vybraných přednášek a prezentací, Praha : Svaz měst a obcí ČR, 2005, s. 9

²²⁰ Možnosti změn rozpočtového určení výnosů daní obcím. Obec a finance, 2006, č. 2, s. 17

kteří se mohou cítit na současném nastavení RUD po roce 2001 poškozeny. Stojí však za úvahu, jak výrazně může obec svými legálními prostředky pomoci rozvoji podnikání a zakládání nových živností na svém území. Ne vždy nastává takový rozvoj jen zásluhou obce, ale existuje více vlivů vč. geografických, klimatických, historických, apod. Neexistují tedy shodné šance na rozvoj podnikání ve všech oblastech republiky, proto i tento systém by se mohl jevit jako nespravedlivý. Uznávám, že obec může pomoci podnikatelům nepřímo příkladně vstřícným postojem svých úředníků, nabídkou nebytových prostor ve vlastnictví obce pro podnikání za solidních smluvních podmínek, pravidelným informováním o své činnosti a záměrech, přípravou lokalit v územním plánu pro průmyslové zóny, apod. Nemá však přímé nástroje, jimiž by mohla ovlivnit podnikatelský boom na svém území.

5.2.4 Otázka zahrnutí spotřebních daní do systému sdílených daní

Jako zcela legitimní požadavek vidím naopak snahu o zahrnutí spotřebních daní do systému sdílených daní. Nyní jedinou daní, jejíž část z celostátního výnosu plyne do Státního fondu dopravní infrastruktury, je spotřební daň z minerálních olejů.²²¹ Ostatní výnosy ze spotřebních daní jsou příjmem státního rozpočtu. V poslední letech dochází ke snižování přímých daní, zejm. daně z příjmů fyzických osob, které jsou sdílenými daněmi pro územní rozpočty a naopak zvyšování nepřímých daní, především spotřebních daní, které jsou výlučně příjmem státního rozpočtu. Fiskální dopady snížení přímých daní si stát nahrazuje zvyšováním daní nepřímých. Problém ovšem nastává u územních rozpočtů, pro něž nepřímé daně nejsou zdrojem jejich příjmů dle RUD, a proto jsou snižováním sdílených daní výrazně zasaženy. Obce nemohou zasáhnout do legislativního procesu a daňové politiky vlády, přitom jsou zasaženy rozhodováním státu o jejím nastavení. O tom, že snížení daně z příjmů fyzických osob od 1.1.2006 mělo vliv na územní rozpočty dokazuje dosavadní vývoj těchto daňových příjmů na celém území České republiky.

Bude velmi záležet na politické vůli příslušné změny zákona prosadit. Dá se očekávat, že rozpočtové určení daní dozná v příštích letech dílčích úprav, které budou nutné k narovnání některých nesrovnalostí. Dá se říci, že s jakoukoliv právní úpravou tohoto zákona bude určitá skupina územních samospráv nespokojena. Je však nutné nalézt takové řešení, aby nespokojenců bylo co možná nejméně.

²²¹ § 5 písm. b) zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů

5.3 ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ VE SLOVENSKÉ REPUBLICE

Úzké vztahy se Slovenskou republikou jako sousedním státem, ale také společná historie do 31. prosince 1992 mě vedla ke srovnání nynější právní úpravy financování územních samosprávných celků v obou státech. Rozbor české právní úpravy i s pojmenování pozitivních a negativních stránek jsem provedl v předchozím textu. Financování obcí ve Slovenské republice se v mnoha ohledech podobá systému českému, ale nalezneme řadu institutů s odlišnou úpravou.

Zákony, které se staly základem nového systému financování územních samospráv, nabyly účinnosti k 1. lednu 2005. Nejvýznamnější nové nebo novelizované právní předpisy, které tvoří jeho jádro jsou :

- zákon č. 523/2004 Zb., o rozpočtových pravidlách veřejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- zákon č. 583/2004 Zb., o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy,
- zákon č. 582/2004 Zb., o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady,
- zákon č. 564/2004 Zb., o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov,

Nové zákony v oblasti financování územní samosprávy navazují na přechod kompetencí z orgánů státní správy na obce a vyšší územní celky, který byl realizován zákonem č. 416/2001 Zb. Snahou zákonodárce bylo posílit samostatnost a odpovědnost územní samosprávy, protože do této doby byla územní samospráva financována každoročně podle ukazatelů schválených zákonem o státním rozpočtu.

Za nejzajímavější a inspirativní považují hlavně nastavení rozpočtového určení daně z příjmů fyzických osob, jehož kritéria jsou upravena v nařízení vlády z 2. prosince 2004 o rozdělování výnosu daně z příjmů územní samosprávě. Výnosy této daně sdílí stát z 6,2 %, obce ze 70,3 % a vyšší územní samosprávné celky ze 23,5 %. Pro obce je stanoveno několik kritérií, podle kterých je vypočten podíl každé obce na určené části celkového výnosu. Na dani z příjmů fyzických osob se obce podílejí :

- z 23 % podle počtu obyvatel s trvalým pobytem k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku, přičemž dále je z toho 44 % přepočteno koeficientem nadmořské výšky středu obce,

- z 32 % podle počtu obyvatel s trvalým pobytem k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku přepočítaného koeficientem v závislosti na zařazení obce do velikostní kategorie,
- ze 40 % podle počtu žáků základních uměleckých škol a dalších školských zařízení zřizovaných obcí k 1. září předcházejícího kalendářního roku opět přepočtené koeficientem,
- z 5 % podle počtu obyvatel obce s trvalým pobytem na území obce k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku, kteří dovršili věk 60 let.

Dále je upraveno i rozdělení výnosu vyšším územním celkům.²²²

Nově jsou zavedeny místní daně a poplatky, které mají být stabilními a opakovatelnými příjmy obcí. Tento zdroj je fakultativní, což znamená, že je obce nemusí vybírat, mohou je dle svého uvážení snižovat, odpouštět nebo stanovit jejich sazbu. V případě místní daně z nemovitostí byly zrušeny limity a obce určují sazby podle místních podmínek a tržní hodnoty nemovitostí relativně volně (u pozemků bývá pro výpočet základu daně užito cenových map, a tím i jejich skutečné hodnoty). Vedle daně z nemovitostí je místní daní také daň ze psa, daň za užívání veřejného prostranství, daň za jaderná zařízení, daň za ubytování, daň za prodejní automaty, daň za nevýherní hrací přístroje, daň za vjezd a setrvání motorového vozidla v historické části města. Místním poplatkem je podle zákona poplatek za komunální odpad a jiné drobné stavební odpady.²²³

Daňové určení dalších příjmů územní samosprávy je obdobný jako v České republice (daň z příjmů právnických osob částečně rozdělována podle počtu obyvatel, částečně podle sídla plátce daně, apod.).

²²² Toth, P. Financování obcí na Slovensku a porovnání s Českou republikou. *Obec a finance*, 2006, č. 1, s. 53

²²³ Gáfríková, O. Slovenská samospráva zvládá místní daně bez větších chyb a omylů. *Moderní obec*, 2006, č. 9, s. 18

6. ZÁVĚR

Veřejná správa je správou veřejných záležitostí ve veřejném zájmu. Podle základního členění rozlišujeme dvě její složky, a to státní správu a samosprávu. V České republice je tradičně uplatňován tzv. spojený model územní veřejné správy, podle něhož orgány územních samosprávných celků vykonávají vedle samosprávy také státní správu. Dle Ústavy ČR jsou základními územními samosprávnými celky obce a vyššími územními samosprávnými celky kraje.

K zabezpečení veškerých úkolů obou složek veřejné správy je nutné zajistit jejich dostatečné financování, které bude uskutečňováno především z veřejných zdrojů. Zejména k těmto účelům slouží rozpočty, na které lze v nejobecnějším pojetí pohlížet z více stran jako na peněžní fondy, bilance, finanční plány a nástroje finanční politiky resp. nástroje řízení. Záměrně uvádím množné číslo, protože neexistuje pouze jediný rozpočet, ale celá rozpočtová soustava složená z více stupňů rozpočtů, jejichž uspořádání vychází z teorie fiskálního federalismu, podle níž uspořádání vnitřní organizace státu by mělo odpovídat také uspořádání rozpočtové. Pro strukturu veřejných rozpočtů je důležitá dělba kompetencí při zajišťování veřejných statků mezi jednotlivé správní stupně – od ústředních až po místní, přičemž prostřednictvím rozpočtů dochází k přerozdělování zdrojů, které je mají zabezpečit.

Členění rozpočtové soustavy je obsaženo v zákoně o rozpočtových pravidlech a zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. V nejobecnějším smyslu sem patří státní rozpočet, rozpočty územních samosprávných celků a rozpočty státních fondů. Je ovšem pravdou, že teorie i legislativa do rozpočtové soustavy řadí další složky.

Státní rozpočet je nejvýznamnějším rozpočtem v soustavě veřejných rozpočtů, který je každoročně schvalován v podobě specifického zákona o státním rozpočtu na příslušný rok. Jeho rozpočtový proces se řídí právní úpravou, která je obsažena v zákoně o rozpočtových pravidlech a zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Podle zákonné definice státní rozpočet představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce.

Mezi rozpočty územních samosprávných celků řadíme rozpočty obcí, rozpočty krajů a zvláštní typy, kterými jsou rozpočty dobrovolného svazku obcí a rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti. Právní úprava rozpočtů územních samosprávných celků vychází ze zákona o obcích resp. zákona o krajích, na které navazuje zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti jsou dále upraveny v zákoně o podpoře regionálního rozvoje. Další úvahy jsou vedeny pouze ve vztahu

k rozpočtům obecním a rozpočtům krajským, jelikož jsou nejvýraznějšími druhy územních rozpočtů.

Mezi jednotlivými stupni rozpočtové soustavy existuje množství vzájemných vztahů, které prokazují provázání, ovlivňování a do jisté míry závislost jednoho stupně rozpočtů na druhém. Předmětem práce bylo analyzovat ty vazby, které se objevují mezi státním rozpočtem a územními rozpočty. Tyto vazby se projevují jednak v právní úpravě rozpočtového procesu, tj. v jeho jednotlivých fázích, dále pak ve vztazích, které nazýváme dotacemi a určitý zvláštní případ tohoto je vyjádřen v rozpočtovém určení daní.

Za rozpočtový proces můžeme považovat pravidla, procesy a postupy, podle kterých se řídí sestavování, schvalování, publikace, hospodaření, kontrola a hodnocení příslušného rozpočtu. Pro nás je důležitý rozpočtový proces územních rozpočtů, v jehož právním zakotvení nalezneme některé vztahy ke státnímu rozpočtu.

Pro všechny fáze rozpočtového procesu územních rozpočtů je formulováno několik zásad, jakožto všeobecných společných poznatků, které by měly být respektovány. Většina z nich má svou oporu přímo v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Jedná se o zásadu každoročního sestavování a schvalování rozpočtu, zásadu reálnosti a pravdivosti rozpočtu, zásadu účelovosti, zásadu úplnosti a jednotnosti rozpočtu, zásadu dlouhodobé vyrovnanosti a zásadu publicity. Nejvíce je vztah ke státnímu rozpočtu vyjádřen v zásadě účelovosti, která vedle svých dalších projevů se vyskytuje při poskytování státních účelových dotací územním samosprávným celkům, jež jsou účelem dotace vázány.

Zabýváme-li se jednotlivými fázemi rozpočtového procesu územních rozpočtů, pak zjistíme, že vztah ke státnímu rozpočtu je obligatorní součástí již při přípravě a sestavování rozpočtu územního samosprávného celku, kdy má být zohledněna návaznost ročního rozpočtu na státní rozpočet resp. rozpočtové provizorium. Sestavování rozpočtu bude svěřeno v územních samosprávných celcích radě, v případě menších obcí starostovi. V této fázi jsou mj. rozčleněny příjmy a výdaje rozpočtu podle jednotného členění, které obsahuje vyhláška o rozpočtové skladbě. Je-li návrh rozpočtu sestaven, potom nastává fáze schvalování rozpočtu, které přísluší nejvyššímu samosprávnému orgánu územního samosprávného celku - zastupitelstvu. V ostatních fázích se vztah ke státnímu rozpočtu projevuje příkladně při samotném hospodaření s rozpočtovými prostředky, kdy je územní samosprávný celek povinen uskutečnit rozpočtovou změnu ve formě rozpočtového opatření, pokud dojde ke změnám ve finančních vztazích k jiným rozpočtům, a dále ve fázi hodnocení, ve které je sestavován závěrečný účet územního rozpočtu, jenž musí obsahovat vedle dalšího vyúčtování finančních vztahů ke státnímu rozpočtu a dalším rozpočtům.

Dotace jsou přímým projevem vzájemných vztahů mezi stupni rozpočtové soustavy, které jsou důsledkem přerozdělovacích procesů uvnitř rozpočtové soustavy. Hospodaření jednotlivých stupňů územní samosprávy není úplně samostatné, protože jejich vlastní příjmy nepokrývají veškeré potřeby, které mají. Vzniká tudíž nutnost vzniklé disproporce dofinancovat nějakým příspěvkem nebo dotací ze státního rozpočtu, jakožto rozpočtu vyššího stupně.

I poskytované dotace lze podle jejich charakteristiky rozčlenit do několika kategorií. Rozlišujeme účelové dotace a neúčelové dotace, běžné a kapitálové dotace, nárokovatelné a nenárokovatelné dotace.

Poskytování dotací územním samosprávným celkům probíhá v několika režimech. Jedním z nich je tzv. programové financování, které je založeno na poskytování dotací v rámci grantových programů, které jsou součástí kapitol státního rozpočtu některých ministerstev (Ministerstvo financí, Ministerstvo pro místní rozvoj, atd.). Právní úprava programového financování je součástí přímo zákona o rozpočtových pravidlech, na kterou navazují další prováděcí právní předpisy. V zákoně o rozpočtových pravidlech je také obecné poskytování účelových dotací ze státního rozpočtu. Zvláštním typem programového financování je čerpání finančních prostředků z fondů Evropské unie.

Další dotace ze státního rozpočtu rozpočtům územních samosprávných jsou poskytovány přímo ze zákona o státním rozpočtu. Jedná se často o nárokovatelné dotace. Pro rok 2007 jsou takto poskytovány dotace na pokrytí mimořádných nákladů, jež vznikají územním samosprávným celkům se změnami vyplývajícími z nové legislativy účinné od 1.1.2007. Jinak lze jmenovat pravidelné dotace ve formě příspěvku na školství, příspěvku na výkon státní správy, dotace na vybraná zdravotnická zařízení, dotace na výkon sociálně-právní ochrany dětí a další dotace zahrnuté v jednotlivých kapitolách státního rozpočtu.

Podle některých třídění je možné mezi neúčelové dotace územním rozpočtům zařadit příjmy ze sdílených daní, proto do vztahů mezi státním rozpočtem a územními rozpočty resp. státem a územními samosprávnými celky řadím problematiku rozpočtového určení daní, podle něhož je určeno jaké příjmy z celkového výnosu daní budou svěřeny do rozpočtů územních samosprávných celků, a které si ponechá stát ve státním rozpočtu. V České republice existují jak svěřené daně, jejichž výnos je určen pouze do určitého druhu rozpočtu (např. daň z nemovitostí), tak sdílené daně, na jejichž výnos je rozdělen dle příslušného procentuelního podílu mezi více druhů rozpočtů (daň z přidané hodnoty, daň z příjmů). Právní úprava prošla významnými změnami v roce 2000, kdy byl schválen zcela nový zákon o rozpočtovém určení daní s účinností od 1. 1. 2001. V novém systému je akcentován princip

solidarity, který je oproti předchozí právní úpravě výrazně posílen. U sdílených daní je rozdělení výnosů pro obce založeno především na kritériu, které spočívá v počtu obyvatel sídla a jeho zařazení do velikostní kategorie obcí s příslušným koeficientem. Výnosy ze sdílených daní pro kraje jsou vypočítávány podle koeficientů, které jsou přiděleny krajům. Zbylé příjmy (až na výjimky) jsou příjmem státního rozpočtu. Zvolený systém rozpočtového určení daní má mnoho pozitivních, ale též negativních stránek. Často se diskutuje o změnách ve vztahu k daňovým příjmům obcí. Nejčastěji je diskutováno o nastavení koeficientů velikostní kategorií obcí, probírány jsou návrhy na změny těchto velikostních kategorií, někteří se snaží o posílení tzv. motivačního prvku, případně zahrnutí spotřebních daní do systému sdílených daní. Inspiraci si lze vzít z právní úpravy, kterou zvolila sousední Slovenská republika, kde jsou výnosy z daní pro obce rozdělovány podle více kritérií.

Domnívám se, že vztahy mezi státním rozpočtem a územními rozpočty jsou nepopiratelné. Projevují se v mnoha rovinách, přičemž nejvýrazněji v rozpočtovém procesu a dotacích. Myslím, že problematika je natolik živá, že se budou dále dílčím způsobem měnit. Bude určitě zajímavé sledovat další vývoj v této oblasti.

7. RESUMÉ

The relationship between the state budget and budgets of local government is expressed in many levels of financing the public administration. The aim of this paper is not only to name these relations but also analyze them in the theoretical and practical view.

First, it is necessary to explain fundamental notions of administrative as well as financial law which deal with these questions. Public administration is defined as administration of public matters which are in the general interest. Public administration can be further divided into central government and local government. Central government is a part of public administration, which is performed by the state and its task is the execution of power in the state. Local government is on the other hand a part of public administration, which is performed by entities different from the state, mostly by public corporations. The execution of powers is performed on their own behalf, on their own responsibility and by their own means. A combined model of public administration is practiced in the Czech Republic where municipalities and regions practice both central government and local government.

In order to ensure the performance of public administration it is necessary to provide enough financial means. A system of budgets was created to administer the collection and distribution of these means. A budget can be defined as a financial plan, a balance sheet, monetary fund or a means of financial policy or a means of government. Budgets are created on all levels of the public administration which is expressed in the notion financial federalism. The system of budgets in the Czech Republic consists of a state budget, budget of municipalities, regions and budgets of voluntary bonds of municipalities, which is a special type of a budget. We can look at these budgets from the abovementioned four views of course with mutual differences which are typical for each budget. The legal base for the budget of municipalities can be found in the Municipalities Act, for the budget of regions in the Regions Act and concerning the state budget in the Budget Regulations.

We can best describe the relation between state budget and budgets of local government in three examples. First is the budgetary process of local budgets, which traces how each phase of the budgetary process has to be in accordance with the preparations of the state budget. The mutual link can also be seen from the relevant legal acts especially the Budget Regulations Act and the Budget Regulation Act of Local Governments. The budgetary process can be divided into several phases: composition, approval, publication, management with financial means, verification and evaluation. The abovementioned acts contain principles which are same for all phases of the budgetary process. It is the principle of annual

composition and approval of budgets, the principle of factuality and verity of the budget, the principle of effectiveness of the budget, the principle of entirety and unity of the budget, the principle of long-term equilibrium and the principle of publication. From the analysis of the different phases and principles we can see a close relation between the state budget and the budgets of local governments. I would call these relations legal relations.

Other relations which are ensured in the means of subsidies are financial relations. Subsidies are considered to be monetary means which are granted to legal or natural persons. The existence of subsidies mirrors the distribution processes which occur inside the budgets. Subsidies can be either purpose subsidies or non-purpose subsidies, common or capital, claiming or non-claiming. The legal aspects of subsidies, especially those which are provided from the state budget, are found in the Budget Regulations Act. The fundamental element of the system of distribution of subsidies is a so called program financing, when subsidies are provided through programs which are composed and approved in a defined regime and are parts of single chapters of the state budget. The most common forms are programs of property reproduction.

A special type of program financing is drawing means from the European Union funds. The preparation and the approval process of the so called operational programs is quite specific and differs from the common program financing.

Other subsidies are included directly in the State Budget Act, which are not included in this form in the Budget Regulations Act. These subsidies imply directly from some acts in the area of social security, contributions to education, subsidies for certain health establishments, contributions for the execution of central government, etc.

The last relation, which is indirect, but is often considered as a non-purpose subsidy, is the setting of budgetary determination of taxes. The state determines, according to certain acts, which incomes from the total amount of revenues will be entrusted to the budgets of local governments and which incomes will be left in the state budget. In the system of budgetary setting of taxes, there are taxes entrusted only to certain budgets and shared taxes which are divided by percentage among different budgets. The setting of budgetary determination of taxes is very important for local governments in terms of their autonomy of decision making and financial independence. Since 2001 there has been a new methodology used in the Czech Republic for distribution of revenues from taxes. There have been many discussions and debates about it and opinions for its establishment differ from each other. The highly debated topics are about the coefficients of size categories of municipalities, proposals for the change of size categories of municipalities and the enhancement of the so called

motivation element. A part of the debate is also the inclusion of consumer tax to the system of shared taxes.

The relationship with the state budget will still be important for the future progress of budgets of local governments. We will see in which direction will not only the common legislation but also the budgetary determination of taxes and subsidies policy lead towards local governments.

8. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

1. KNIŽNÍ LITERATURA

- Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006
- Berka, R. a kol. Příručka člena zastupitelstva obce. Praha : VCVS ČR, o.p.s., 2002
- Filip, J., Svatoň, J. Zimek, J. Základy státovědy. 2. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2000
- Harvánek, J. a kol. Teorie práva. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 1998
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 3. vydání. Praha, C. H. Beck, 1998
- Kadečka, St. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003
- Kinšt, J. Rozpočtová skladba v roce 2004. Strukturální politika EU a praktické příklady. Praha: Pragoeduca, 2004
- Knapp, V. Teorie práva. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 1995
- Koudelka, Zd., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 3. doplněné vydání, Praha : Linde, a.s., 2005
- Mátl, O. Naše města a obce v Evropské unii. Vliv politik a práva Evropského společenství na místní samosprávy. Praha : MEPCO, 2006
- Matrasová, E., Šlauf, V. Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů s komentářem. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha : Polygon, 2003
- Mrkývka, P. a kol. Finanční právo a finanční správa. Brno : Masarykova univerzita, 2004
- Pařízková, I. Finanční právo. Finance územní samosprávy. Brno : Masarykova univerzita, 2005
- Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. Díl. Ústavní právo ČR. Praha : Linde, a.s., 2003
- Peková J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha : Management Press, 2004
- Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha : ASPI a.s., 2005
- Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 5. doplněné a opravené vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2003
- Trávníček, Z. a kol. Příručka pro starosty venkovských obcí. První vydání. Praha : MMR, 2005

2. ČASOPISECKÁ LITERATURA

- Berka, R. Finance a rozpočet. In Příručka člena zastupitelstva obce. Praha : VCVS ČR, o.p.s., 2002
- Coganová, M. Finanční systém územní samosprávy jako nástroj regionálního rozvoje. Obec a finance, 2006, č. 1
- Černý, I., Váňa, L. Finance a rozpočet. In Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2006. Praha : Svaz měst a obcí ČR, 2006
- Černý, I. Navrhované změny ve financování obcí podle požadavků Svazu měst a obcí ČR. In Finanční správa a rozvoj měst a obcí v České republice. Soubor vybraných přednášek a prezentací, Praha : Svaz měst a obcí ČR, 2005
- Eliáš, A. Současná struktura RUD a konkrétní náměty k zamyšlení. Obec a finance, 2006, č. 1
- Eliáš, A. Velikostní kategorie obcí a možnosti změn rozpočtového určení výnosů daní. Obec a finance, 2006, č. 3
- Financování měst a obcí. Obec a finance, 2005, č. 5
- Gáfriková, O. Slovenská samospráva zvládá místní daně bez větších chyb a omylů. Moderní obec, 2006, č. 9
- Možnosti změn rozpočtového určení výnosů daní obcím. Obec a finance, 2006, č. 2
- Návrh operačních programů pro ČR v letech 2007 – 2013. Grantový průvodce, 2006, č. 1
- Pařízková I., Požadavky na fungování municipálního systému. In Aktuální otázky reformy veřejné správy. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2001
- Příspěvek na výkon státní správy. Obec a finance, 2005, č. 5
- Příspěvek na výkon státní správy ovlivní metodika výpočtu a sociálně-právní ochrana dětí. Obec a finance, 2006, č. 5
- Reforma veřejné správy v České republice. Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 2003
- Rozpočtové určení daní. Zruší Ústavní soud koeficienty velikostních kategorií obcí? Obec a finance, 2006, č. 4
- Spahn, A. The reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. Policy and Research Series, No 23/1994, World Bank, Washington, D.C.

- Toth, P. Financování obcí na Slovensku a proovnění s Českou republikou. Obec a finance, 2006, č.1
- Váňa, L. K legislativní úpravě RUD. Hodnocení současné právní úpravy rozpočtového určení daní. Obec a finance, 2006, č. 1
- Váňa, L. Právní nebo politický problém? K návrhu na zrušení části zákona o rozpočtovém určení daní. Obec a finance, 2006, č. 4
- Váňa, L. Vyhodnocení stávající legislativní úpravy rozpočtového určení daní měst a obcí. Veřejná správa, 2006, č. 5
- Vedral, J. Nový správní řád a územní samospráva. Správní právo, 2005, č. 1
- Vedral, J. Právní úprava postavení územních samosprávních celků (K ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). Právník, 2006, č. 1

3. DALŠÍ PRAMENY

- Dotační programy Ministerstva pro místní rozvoj ČR pro rok 2006 [citováno 13.1.2007]. Dostupný z : <http://www.mmr.cz/index.php?show=001021348000180>
- Financování obcí. Problematika RUD v Senátu. Dostupné z : <http://www.smocr.cz/problematika-rud-v-senatu.aspx>
- Finanční perspektiva 2007 – 13 [citováno 18.1.2007]. Dostupný z : <http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika-eu-2007-2013/financni-perspektiva>
- Finanční vztahy v rozpočtové soustavě [citováno 10.1.2007] Dostupný z : <http://www.mvcr.cz/reforma/zpravy/priprava/vysokosk/usek3.html>
- Kalousek, M. Jediná možnost je zakázat to [citováno 14.1.2007]. Dostupný z : http://ihned.cz/c4-10073040-19909260-000000_d-kalousek-jedina-moznost-je-zakazat-to
- Národní strategický referenční rámec ČR 2007-2013 [citováno 18.1.2007]. Dostupný z : <http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika-eu-2007-2013/nsrr>
- Návrh rozpočtu města Česká Třebová na rok 2007 [citováno 29.1.2007] Dostupný z : http://www.ceska-trebova.cz/hospodareni_mesta/rozpocet_mesta/navrh_rozpocetu_15_1_07070115.html
- Návrh zákona, kterým se mění zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hlavním městě Praze [citováno 10.1.2007]. Dostupný z : <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=115&CT1=0>

- O struktuře příjmů obcí se jednalo v Senátu podruhé [citováno 22.12.2006]. Dostupný z : <http://www.smocr.cz/cinnost/financovani-obci/o-strukture-prijmu-obci-se-jednalo-v-senatu-podruhe.aspx>
- Pardubice si kupují obyvatele, za tisícovku [citováno 21.12.2006]. Dostupný z : http://zpravy.idnes.cz/domaci.asp?r=domaci&c=A050908_202419_domaci_ton
- Schválené akce – Podpora výstavby technické infrastruktury [citováno 17.1.2007]. Dostupný z : <http://www.mmr.cz/index.php?show=001026047012008001>
- Stanovy SMO ČR [citováno 21.12.2006]. Dostupný z : <http://www.smocr.cz/smo-cr/zakladni-dokumenty/default.aspx>
- Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu za rok 2005 [citováno 26.11.2006]. Dostupný z : http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/statni_zav_ucet_28535.html
- Zpráva o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek státu za rok 2005 [citováno 26.11.2006]. Dostupný z : http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/statni_zav_ucet_28537.html

9. PRÁVNÍ PŘEDPISY A JUDIKATURA

1. DOMÁCÍ PRÁVNÍ PŘEDPISY

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, 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
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách
- Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu na rok 2007
- Vyhláška Ministerstva financí č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku
- Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška Ministerstva financí č. 551/2004 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška Ministerstva financí č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku

2. SLOVENSKÉ PŘÁVNÍ PŘEDPISY

- zákon č. 523/2004 Zb., o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- zákon č. 583/2004 Zb., o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy
- zákon č. 582/2004 Zb., o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady
- zákon č. 564/2004 Zb., o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov

3. DALŠÍ PŘÁVNÍ PŘDPISY

- Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Regional Development Fund and repealing Regulation (EC) No 1783/1999
- Regulation (EC) No 1081/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) No 1784/1999

- Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European grouping of territorial cooperation (EGTC)
- Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999
- Council Regulation (EC) No 1084/2006 of 11 July 2006 establishing the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1164/94 and

4. JUDIKATURA

- Usnesení Ústavního soudu ČSFR ze dne 9. 6. 1992, sp. zn. I. ÚS 191/92
- Usnesení Ústavního soudu ČSFR ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, Pl. ÚS 34/02 [Sb.n.u.US Svazek č.29 Nález č.18 str.141, 53/2003 Sb.]
- Nález Ústavního soudu ze dne 4. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03 [Sb.n.u.US Svazek č.30 Nález č.109 str.499, 211/2003 Sb.]
- Návrh na zrušení části ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů, znějící: "... a to ve výši odpovídající poměru násobku počtu obyvatel obce podle bilance počtu obyvatel České republiky k 1. lednu běžného roku a koeficientu velikostní kategorie obce k součtu těchto násobků všech obcí v České republice. Koeficienty velikostních kategorií obcí jsou uvedeny v Příloze č. 2 k tomuto zákonu." a návrh na zrušení celé Přílohy č. 2 k zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů, sp. zn. Pl ÚS 50/06