

PRÁVNICKÁ FAKULTA  
KARLOVY UNIVERZITY

**Katedra finančního práva a finanční vědy**

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**FINANČNÍ VZTAHY MEZI STÁTNÍM ROZPOČTEM A  
MÍSTNÍMI ROZPOČTY**

**Jiří Bureš  
2009**



Vedoucí diplomové práce:  
JUDr. Radim Boháč Ph.D.

## ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

„ Prohlašuji, že jsem diplomovou práci *Finanční vztahy mezi státním rozpočtem a místními rozpočty* vypracoval samostatně pod vedením JUDr. Radima Boháče Ph.D. a uvedl jsem v seznamu literatury všechny použité literární a odborné zdroje v souladu s právními předpisy.“

V Praze dne 25. června 2009

-----  
Jiří Bureš

## **PODĚKOVÁNÍ**

Děkuji JUDr. Radimu Boháčovi Ph.D., vedoucímu diplomové práce, za cenné rady a pomoc, kterou mi poskytl při psaní této práce a za zájem, který mi v průběhu jejího psaní věnoval.

## **OBSAH**

<b>1. ÚVOD</b> .....	<b>6</b>
<b>2. OBECNÉ POJMY SPRÁVNÍHO A FINANČNÍHO PRÁVA</b> .....	<b>7</b>
2.1 OBECNÉ POJMY SPRÁVNÍHO PRÁVA .....	7
2.1.1 Veřejná správa .....	7
2.1.2 Organizace veřejné správy .....	9
2.1.3 Samospráva .....	10
2.2 OBECNÉ POJMY FINANČNÍHO PRÁVA .....	13
2.2.1 Finanční správa.....	13
2.2.2 Rozpočtová politika.....	15
2.2.3 Fiskální federalismus.....	17
<b>3. ROZPOČET</b> .....	<b>18</b>
3.1 OBECNÁ CHARAKTERISTIKA .....	18
3.2 FUNKCE ROZPOČTU .....	20
3.3 ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA.....	20
<b>4. STÁTNÍ ROZPOČET</b> .....	<b>22</b>
<b>5. MÍSTNÍ ROZPOČTY</b> .....	<b>24</b>
5.1 ROZPOČTY OBCÍ A KRAJŮ .....	25
5.2 ROZPOČTY DOBROVOLNÝCH SVAZKŮ OBCÍ .....	27
5.3 ROZPOČTY REGIONÁLNÍCH RAD REGIONŮ SOUDRŽNOSTI .....	29
<b>6. FINANČNÍ VZTAHY MEZI STÁTNÍM ROZPOČTEM A NĚKTERÝMI MÍSTNÍMI ROZPOČTY SE ZAMĚŘENÍM NA DOTACE</b> .....	<b>34</b>
6.1 OBECNÁ TEORIE O DOTACÍCH .....	34
6.2 DRUHY DOTACÍ.....	36
6.2.1 Účelové dotace .....	36
6.2.2 Neúčelové dotace .....	36
6.2.3 Dotace nárokové a nenárokové .....	38
6.3 PRÁVNÍ RÁMEC POSKYTOVÁNÍ DOTACÍ ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝM CELKŮM .....	38
6.3.1 Dotace a zákon o rozpočtových pravidlech.....	38
6.3.2 Dotace z fondů EU .....	44
6.3.3 Protikrizová opatření v rámci politiky soudržnosti .....	47
<b>7. ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ JAKO FINANČNÍ VZTAH MEZI STÁTNÍM ROZPOČTEM A NĚKTERÝMI MÍSTNÍMI ROZPOČTY</b> .....	<b>48</b>

7.1	OBECNÁ TEORIE ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ .....	48
7.2	PRÁVNÍ ÚPRAVA ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ .....	50
7.2.1	Rozpočtové určení daní pro obce .....	54
7.2.2	Rozpočtové určení daní pro kraje.....	58
7.2.3	Rozpočtové určení daní de lege ferenda.....	60
<b>8.</b>	<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>63</b>
<b>9.</b>	<b>RESUMÉ.....</b>	<b>65</b>
<b>10.</b>	<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....</b>	<b>66</b>
10.1	ODBORNÁ LITERATURA .....	66
10.2	ODBORNÉ ČASOPISY .....	67
<b>11.</b>	<b>POUŽITÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY A NĚKTERÉ DALŠÍ PRAMENY .....</b>	<b>67</b>
<b>12.</b>	<b>KLÍČOVÁ SLOVA - KEYWORDS .....</b>	<b>70</b>

# 1. ÚVOD

System veřejných rozpočtů, ze kterých se financuje veřejná správa a veřejné služby, ovlivňuje úroveň každé společnosti a pak i každého samotného občana po jeho celý život. Jednotlivé složky veřejných rozpočtů (veřejných financí) vytvářejí velice svébytný systém, do kterého můžeme zařadit zejména státní rozpočet, rozpočty státních fondů, územních samosprávných celků a některých dalších místních rozpočtů, jako jsou rozpočty dobrovolných svazků obcí a rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti.

Již z uvedeného je patrné, že při psaní této diplomové práce se neubráním používání odborných termínů, které nacházejí svůj základ v celé řadě právních předpisů, a jejich teorie je zobecnována v mnohých učebnicích pro studium práv. Pojmy jako veřejná správa, státní správa a samospráva spadající spíše do odvětví správního práva, byť jsou s finančním právem, a lépe řečeno s právem rozpočtovým, tak úzce spjaty. Považuji tedy za nutné se jim na úvod mého výkladu věnovat. Mou snahou bylo koncipovat práci tak, aby byly v úvodních ustanoveních vysvětleny základní stavební kameny, na kterých je veřejné financování založeno a postupovat tak od obecného ke zvláštnímu. Tento postup by měl přispět k rychlejšímu a lepšímu pochopení samotných finančních vztahů mezi státním rozpočtem a místními rozpočty.

Nebylo v mých silách se podrobně věnovat všem místním rozpočtům a jejich vztahy k rozpočtu státnímu vzhledem k obrovskému rozsahu těchto otázek, a proto jsem se více zaměřil na základní územně samosprávné celky (obce) a vyšší územně samosprávné celky (kraje), zejména co se týká rozpočtového určení daní a poskytování dotací. Rozpočtové určení daní představuje jeden ze styčných bodů, kde se projevuje úzké sepětí mezi státním rozpočtem na jedné straně a rozpočty obcí a krajů na straně druhé. Daňové příjmy jsou pak především z daní sdílených rozdělovány mezi uvedené subjekty. Významným se pak jeví z mého pohledu i dotace představující finanční toky z rozpočtu státního až do jednotlivých místních rozpočtů. Vzhledem k členství ČR v EU pokládám za vhodné přiblížit některé dílčí otázky přibližující vazbu mezi rozpočtem EU, státním rozpočtem a rozpočty místními.

Cílem mé práce bylo postupnými kroky přiblížit veřejné financování tak, aby i nezasvěcený čtenář měl možnost pochopit některé důležité principy, na kterých je toto financování založeno. I přesto, že se v mé práci nejdříve věnuji pojmům, jako jsou veřejná správa, finanční správa, státní rozpočet a rozpočty místní, cíleně se tak snažím připravit pomyslné pole působnosti pro oblasti, kterým se chci věnovat zejména. Jsou to rozpočtové určení daní a dotace směřující do místních rozpočtů. Mým cílem je tak přiblížit tyto oblasti

z pohledu současného práva, tak i s určitou mírou pokory naznačit možné nedostatky, klady či mé názory na dotčené oblasti.

Dle mého názoru je a bude téma této diplomové práce aktuální v každé době a legislativní proces se jen tak nezastaví. Hledání optimálních právních norem a pravidel pro rozpočtové určení daní i dotační politiku je svízelnou cestou, na které se střetávají odlišné názory různých zájmových skupin. Každoročně se na mnoha místech konají tematicky zaměřené konference, kde se střetávají názory zástupců územní samosprávy, moci zákonodárné a výkonné, stranou nezůstávají ani zástupci akademické obce a odborné veřejnosti.

## **2. OBECNÉ POJMY SPRÁVNÍHO A FINANČNÍHO PRÁVA**

### **2.1 OBECNÉ POJMY SPRÁVNÍHO PRÁVA**

#### **2.1.1 Veřejná správa**

Pro zcela jasné a určité pochopení finančních vztahů mezi státním rozpočtem a místními rozpočty je zcela nezbytné vyjít ze základů, na kterých je tato problematika založena. S tím souvisí určitá souvislost a propojenost mezi odvětvím práva finančního a práva správního. Je nutné se tedy aspoň částečně dotknout základních pojmů správního práva, jako jsou veřejná správa, státní správa a samospráva.

Správou se rozumí zejména činnost, která směřuje k naplnění nějakého cíle a pomocí níž se nějaký předmět udržuje v provozním stavu a chodu<sup>1</sup>. Tato definice se nejeví jako dostatečná a je nutné vycházet ze širších souvislostí. O vymezení správy se pokusil jeden z významných představitelů rakouské právní školy Jiří Pražák: *...činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo činnost nesoucím za trvalým účelem řídit ty které činnosti.*<sup>2</sup>

Než přistoupím k definování pojmu státní správa, je nutné si přiblížit jemu nadřazený pojem, kterým se v tomto smyslu rozumí veřejná správa. Veřejnou správu jako takovou je velice obtížné určit a v odborné literatuře se nesečkáváme s jednotnou definicí, která by byla schopna zcela plnohodnotně pozitivně vyjádřit tento právní institut. Problém definovat veřejnou správu souvisí se snahou o co nejkompaktnější vyjádření tohoto institutu, který by byl přijatelný pro celou řadu vědních oborů, které se jí buď i jen částečně dotýkají a pracují s ní.

---

<sup>1</sup> HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní věda*. 2. vyd. Praha: ASPI, 2007. 211 s. ISBN 978-80-7357-248-8. s. 12

<sup>2</sup> PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní : Všeobecná část práva správního*. Praha : [s.n.], 1905. 215 s. Rakouské právo veřejné. Právo správní: díl 2., s.1

Podle cíle, který obecně správa sleduje, je možné rozlišovat správu soukromou v protikladu ke správě veřejné<sup>3</sup>. Rozhodná kritéria pro uvedené členění jsou subjekty, cíle a vázanost právem. Soukromá správa bývá někdy nahrazována pojmem management<sup>4</sup> a směřuje spíše k naplnění soukromých cílů při hospodářských činnostech, které zejména vyvíjejí fyzické a právnické osoby. Soukromá správa vychází z předpokladu, že jednání uvedených subjektů je do značné míry volné a právo vytváří rámec, ve kterém se tyto subjekty mohou pohybovat. Naproti tomu veřejná správa sleduje cíle veřejné a její vykonavatelé jsou při jejím výkonu právem vázáni jak pozitivně tak negativně. V této souvislosti jsou nositelé veřejné správy povinni respektovat jeden ze základních principů obsažených v čl. 3 odst. 2 Listiny základních práv a svobod<sup>5</sup> (LPS):

*„Státní moc lze uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem a to způsobem, který zákon stanoví“.*

Při výkonu veřejné správy jsou její nositelé nadáni veřejnou mocí. Specifikum veřejné moci spočívá zejména ve sféře, ve které se tato moc uplatňuje. Tato sféra je konkretizována zákonným vymezením pravomoci a působnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy, které tuto veřejnou moc vykonávají. Za hlavního nositele veřejné moci můžeme považovat stát, od něj se následně odvozují další subjekty. V některých případech totiž stát přenáší (deleguje) veřejnou moc na subjekty od státu odlišné za účelem plnění úkolů označovaných jako úkoly veřejné. Subjekty veřejné správy, kterým se přičítá právo být nositelem veřejné správy s právy povinnostmi souvisejícími, lze následně dělit na:

- primární (původní) – stát,
- sekundární (odvozené) – ty veřejné korporace, fyzické a právnické osoby, o nichž tak ústava nebo zákon.

Z uvedeného lze vyvozovat, že stát je subjektem veřejné správy vždy a ostatní subjekty, jestliže tak stanoví ústava nebo zákon. Jedním z podstatných úkolů veřejné správy je rozhodovat o právech a povinnostech. V tomto případě se nejedná o pouhou možnost subjektů veřejné moci tuto moc uplatňovat, ale i naopak povinnost ji autoritativně uplatňovat, popřípadě vynutit s použitím sankčních mechanismů. Veřejné správě lze přikládat dvojnásobný význam. Na jedné straně je to materiální pojetí a na druhé straně formální pojetí:

---

<sup>3</sup>HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2, s. 5

<sup>4</sup>HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2, s. 4

<sup>5</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky



- materiální pojetí - reflektuje veřejnou správu jako činnost státních nebo odvozených orgánů veřejné moci, na které byl výkon veřejné moci delegován
- formální pojetí - veřejné správy se orientuje především na organizace, kterým je svěřena příslušná pravomoc řešit veřejné úkoly<sup>6</sup>; formálním pojetím se zabýval i J. Hoetzel, kdy ho formuloval takto: „...z formálního hlediska je správou činnost orgánů označených jako správní úřady.“<sup>7</sup>

Pro úplné přiblížení ještě doplňuji, že u materiálního dělení veřejné správy se rozlišujeme pozitivní a negativní vymezení. Pozitivní vymezení se snaží definovat správní činnosti, které veřejné správě náleží. Problematické se jeví to, že objem a jednotlivé činnosti nejsou konstantní a v závislosti na čase podléhají případným změnám. Z toho je patrné, že pokusy o pozitivní vymezení veřejné správy jsou použitelné jen dílčím způsobem a v závislosti na čase. Negativní vymezení vznikalo s ohledem na nemožnost dostatečně přesně a určitě vyjádřit veřejnou správu pozitivním způsobem. Negativní vymezení se opírá o tzv. substraktivní teorii<sup>8</sup>, kdy podstata vychází z dělby státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Dle této teorie lze moc zákonodárnou a soudní v protikladu od moci výkonné dostatečně definovat. Za veřejnou správu se tak považuje souhrn činností, které nelze podřadit pod definici zákonodárství a soudnictví.

### 2.1.2 Organizace veřejné správy

V odborné literatuře se setkáváme s celou řadou kritérií, podle kterých lze veřejnou správu dělit. Jednou z teorií, kterou se zabýval J. Hoetzel, je dělení veřejné správy na státní správu a samosprávu. Státní správa v tomto pojetí odpovídá té části veřejné správy, která je vykonávána státem jako primárním subjektem veřejné moci. Z hlediska výše uvedeného negativního materiálního pojetí veřejné správy se jedná o realizaci výkonné moci ve státě prostřednictvím přímých vykonavatelů státní správy. Za přímé vykonavatele veřejné správy lze považovat orgány státu nebo správní úřady, jako organizační složky státu (např.: vláda, ministerstva, jiné správní úřady atd.). Obecně lze tyto vykonavatele rozčlenit na orgány, které mají celostátní působnost a orgány regionální a místní správy. Veřejná správa může být vykonávána i prostřednictvím nepřímých vykonavatelů veřejné správy na základě delegace. Nejvýznamnějším způsobem delegace státní správy je přenesená působnost územně

<sup>6</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2, s. 7

<sup>7</sup> HOETZEL, Jirí. *Československé správní právo*. 2. vyd. Praha : Melantrich, 1937. 506 s. , s. 13 an.

<sup>8</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2, s. 6

samosprávných celků. V tomto případě se u územně samosprávných celků jedná o působnost přenesenou, která je vykonávána nad rámec a vedle působnosti samostatné.

## 2.1.3 Samospráva

### 2.1.3.1 Obecná charakteristika

Jak jsem již výše naznačil, členíme veřejnou správu na státní správu a samosprávu, kterou můžeme vnímat jako určitý protiklad státní správy. Samotné právo na samosprávu však není tzv. „přirozeným“ právem, jehož existence by byla nezávislá na státu. Rozsah oprávnění, kterými je samospráva nadána, vychází z Ústavy a zákonů. Mezi jednotlivými složkami veřejné správy při výkonu samostatné a přenesené působnosti existují vazby a není je možné od sebe absolutně oddělovat.

Samosprávu<sup>9</sup> můžeme definovat jako Ústavou a zákony stanovený okruh veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno veřejnoprávní korporaci odlišné od státu. Samospráva tedy pak funguje jako svébytný systém, který není podřízen orgánům státní správy, a neuplatní se tak princip subordinace. Role státu je v tomto ohledu omezena na vykonávání správního dozoru.

Obecně lze veřejnoprávní korporaci<sup>10</sup> definovat jako člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému je svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly. Veřejnoprávní korporace je možné rozlišovat na tři základní typy a to územní, osobní a věcné. V souvislosti s tématem této práce se omezím pouze na územní veřejnoprávní korporace. Územní veřejná korporace vychází z členského principu, který je vázán na trvalé bydliště fyzických osob nebo sídlo u právnických osob v ní sídlících.

Samotný zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen Ústava), ve znění pozdějších předpisů zakotvuje v čl. 8 a čl. 100 právo na samosprávu, kdy stanoví, že územní samosprávné celky jsou územním společenstvím občanů, kterým toto právo náleží. Pojem územně samosprávných celků tak vyhovuje definici veřejnoprávních korporací. Za územně samosprávné celky se považují obce (základní) a kraje (vyšší). Samotný rozsah samosprávy Ústava nedefinuje a je nutné vyjít ze speciálních zákonů, které nám určí samostatnou

---

<sup>9</sup> BAKEŠ, Milan, et al. *Veřejná správa a právo : Pocta prof. JUDr. Dušanovi Hendrychovi k 70. narozeninám*. Uspořádali Mikule V., Sládeček V., Vopálka V.; Karel V. Malý. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 1997. 378 s. ISBN 80-7179-191-1. s. 94

<sup>10</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2. s. 105

působnost. V tomto případě se bude jednat zejména o zákon č. 128/ 2000 Sb., zákon o obcích a zákon č. 129/2000 Sb. zákon o krajích, oba ve znění pozdějších předpisů.

Výchozím článkem pro téma této diplomové práce se jeví čl. 101 odst. 3 Ústavy, kdy je ústavně zakotveno právo nižších i vyšších územně samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. V návaznosti na tento článek Ústavy se v dalším věnují příslušným ustanovením v Evropské chartě místní samosprávy.

### 2.1.3.2. Evropská charta místní samosprávy

Evropská charta místní<sup>11</sup> samosprávy (dále jen Charta) je dokument mající povahu rámcové smlouvy na evropské úrovni<sup>12</sup> z roku 1985. Snahou při vypracování této rámcové smlouvy bylo dosáhnout určitého sjednocení místní samosprávy. Vedle obecné problematiky související se samosprávnou bych chtěl zejména poukázat na ustanovení, která se vztahují na finanční sféru a následně finanční zdroje místní samosprávy.

Finanční zdroje jsou samozřejmě jedním ze základních předpokladů pro to, aby samospráva byla schopna plnit jí svěřené úkoly. Podstatu úpravy financování místní samosprávy nacházíme v čl. 9. Charty. Předně uvádím, že každý přistoupení stát k Chartě včetně České republiky (dále jen ČR) měl možnost využít práva nebýt vázán<sup>13</sup> některými ustanoveními této rámcové smlouvy. Česká republika využila této možnosti i ve vztahu k odstavcům 3, 5 a 6 uvedeného článku Charty.

Čl. 9 Charty s uvedením odstavců, kterými je ČR vázána:

1. Místní společenství mají v rámci hospodářské politiky státu právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat.
2. Finanční zdroje místních společenství jsou úměrné odpovědnosti stanovené ústavou a zákonem.
4. Finanční systémy, na nichž se zakládají zdroje, které jsou místním společenstvím k dispozici, musí být natolik různorodé a pružné, aby umožňovaly, že tyto zdroje budou pokud možno stále odpovídat skutečnému vývoji nákladů na plnění úkolů, které místní společenství mají.

---

<sup>11</sup> Naše právní úprava se odchyluje od používání tohoto pojmu a pracuje raději se spojením územní samospráva.

<sup>12</sup> V případě splnění podmínek uvedených v této smlouvě byla možnost přistoupit zaměřena na státy Rady Evropy.

<sup>13</sup> Ve sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb. je shrnuto, kterými ustanoveními se Česká republika cítí být vázána, a naproti tomu jsou taxativně uvedena ustanovení, kterými se Česká republika necítí být vázána.

7. Dotace místním společenstvím se pokud možno předem neváží na financování konkrétních projektů. Poskytování dotací nelikviduje základní svobodu místních společenství uplatňovat v rámci své působnosti volné uvážení.

8. Za účelem získávání úvěru na kapitálové investice mají místní společenství v mezích zákona přístup na národní kapitálový trh.

Vzhledem k výše uvedeným odstavcům čl. 9 Charty lze částečně charakterizovat příjmovou stránku rozpočtů místní samosprávy tak, že by měla splňovat tyto vlastnosti:

- dostatečnost
- úměrnost
- pružnost

Do jaké míry jsou tyto vlastnosti finančních zdrojů územní samosprávy v jednotlivých státech naplňovány, je na posouzení odborníků. Z těchto důvodů by legislativa každého státu měla být nastavena tak, aby minimálně těchto vlastností při financování místní samosprávy bylo dosaženo ku prospěchu celé společnosti. To vede k závěru, že existence finančních vztahů vznikajících mezi státem a místní (územní) samosprávou je v podstatě i nutností, bez níž by bylo velice složité místní samosprávu rozvíjet.

#### 2.1.3.3. Dvojkolejnatost veřejné správy

Uspořádání veřejné správy sebou přináší nemalý problém určit, ve kterých případech se bude jednat o výkon státní správy a samosprávy. Státní správa se bude uplatňovat v tzv. správních obvodech, které jak naznačuje čl. 100 Ústavy, určí zákon<sup>14</sup>. Státní správa a samospráva se v celé řadě příkladů překrývají a nelze je tedy absolutně oddělovat. V našem pojetí se především zdůrazňuje, že státní správa bude vykonávána správními úřady, které jsou v hierarchickém uspořádání vůči ústředním úřadům. Bude se tak především zaobírat záležitostmi, které je nutné vykonávat na celém území státu jednotně bez ohledu na podmínky a problémy místního významu.

Samotnou dvojkolejnatost veřejné správy můžeme odvozovat z čl. 105 Ústavy, kde je zakotveno, že výkon státní správy lze zákonem svěřit orgánům samosprávy. Tím je dán na základě Ústavy předpoklad pro to, aby územně samosprávné celky vykonávaly vedle samostatné působnosti i působnost přenesenou.

---

<sup>14</sup> Zmínky o správních obvodech představující územně vymezenou působnost pro výkon státní správy lze najít v zákoně č. 128/2000, 129/2000 Sb. a některých dalších zákonech.

## 2.2 OBECNÉ POJMY FINANČNÍHO PRÁVA

### 2.2.1 Finanční správa

Výše rozvedené instituty můžeme podřadit především pod odvětví správního práva, nicméně nám dávají základ pro pochopení dalšího výkladu. Finanční správa a právo finanční správy jsou jedním z projevů úzkých vazeb mezi právem finančním a právem správním. Na finanční správu lze tedy nahlížet jako na průsečík norem finančně právních a správně právních, kdy při její realizaci dochází k využití norem obou právních odvětví.

Finanční správa se především projevuje v tom, že jejím atributem je veřejnoprávní charakter. V mnohých případech je ale tato veřejnoprávní povaha oslabena tím, že mnoho úkolů finanční správy je přenášeno na soukromoprávní subjekty při plnění úkolů finanční správy, kdy produkce veřejných statků<sup>15</sup> je delegována do soukromého sektoru a vztahy takto vznikající inklinují k vztahům soukromoprávním a v odborné literatuře bývají označovány jako diagonální<sup>16</sup>.

Veřejnoprávní povahu finanční správy však můžeme dovozovat především z jejího účelu, který se projevuje snahou naplňovat veřejný zájem a v případě potřeby aplikovat i donucovací prostředky finančně-správního charakteru.

Samotná veřejná správa je do značné míry závislá na existenci finanční správy, což se projevuje převážně při následném fungování produkce veřejných statků. Od tohoto vztahu můžeme odvozovat, že i samotná úroveň veřejné správy koresponduje s úrovní veřejných financí.

Finanční správa je pojmem, který je obsáhlejšího charakteru než veřejná správa veřejných financí, protože dále zahrnuje i správu veřejného majetku a také veřejnoprávní působení na ekonomický systém. Význam tohoto širšího pojetí finanční správy spočívá v tom, že kryje i společenské vztahy uskutečňované v těchto oblastech mající vliv na veřejné finance a mohou proto ovlivňovat kvalitní plnění veřejných úkolů. Z hlediska užšího pojetí bývá finanční správa omezována výhradně na zajišťování finančních prostředků do státního rozpočtu a tedy ke krytí finančních výdajů státu. Toto užší chápání finanční správy se omezuje na činnost dekoncentrovaných orgánů, které při realizaci své pravomoci nakládají s veřejnými prostředky.

---

<sup>15</sup> Jedná se o statky užitečné celé společnosti a je tedy veřejný zájem na jejich užívání. Jejich spotřeba je kolektivního charakteru, a proto se jeví efektivnější zajišťovat tyto statky pomocí samosprávy a státu.

<sup>16</sup> MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Základy finančního práva*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 252 s. ISBN 978-80-210-4514-9. s. 75

Charakteristickým znakem finanční správy je její uplatnění zejména při finanční činnosti státu, dále pak veřejnoprávních korporací a dalších subjektů veřejného a soukromého práva. Finanční činnost tudíž směřuje k shromáždění prostředků ve specifických fondech a následně v činnosti, která tyto shromážděné peněžní prostředky rozděluje. V tomto případě se nabízejí dvě základní funkce finanční správy:

- alokační
- distribuční

Vedle těchto dvou základních funkcí se objevují některé další doprovodné funkce jako je například dozor a dohled nad vybranými finančními činnostmi a kontrola následných výsledků těchto činností.

Pro finanční správu jsou charakteristické společenské vztahy, které odborná literatura označuje za finančně správní vztahy. V demokratickém a právním státě jsou tyto vztahy upraveny normami práva, v tomto případě se bude převážně jednat o normy práva správního a finančního, které nám vymezí podstatné znaky těchto vztahů. Bude se především jednat o objekt, obsah a subjekty těchto vztahů.

Objektem těchto vztahů, který bude jedním z odlišujících kritérií od jiných právně upravených vztahů, jsou veřejné peníze. Tím se bude finanční správa odlišovat od jiných oblastí veřejné správy

Obsah finančně právních vztahů je většinou upraven v jednotlivých normách, které s úpravou finančně správních vztahů souvisí.

Subjekt finančně správních vztahů je v každém případě nositel finanční správy, který při plnění veřejných úkolů finanční správu poskytuje. Na druhé straně stojí subjekt, který je příjemcem veřejné služby. Tohoto příjemce můžeme označit za spotřebitele této veřejné služby. V závislosti na tom, k jakému účelu je veřejný statek určen a na objektu finančně právního vztahu, se příjemcem může stát subjekt jak ze sektoru soukromého, tak ze sektoru veřejného.

Postavení nositele veřejné správy je jednou z dalších určujících vlastností. Projevem finanční správy je, že má povahu jak správy fiskální, tak správy vrchnostenské:

- fiskální správa - používá metod, které se spíše přibližují právu soukromému,
- vrchnostenská správa – využívá institutů práva veřejného a působí tedy mocensky.

Jednou z nejdůležitějších funkcí finanční správy je zajistit fungování veřejné správy a plnění veřejných úkolů. Její významná úloha se projevuje zejména při materiálním zajištění produkce veřejných statků, kdy dochází k alokaci, distribuci a redistribuci veřejných peněz. Další funkce finanční správy jsou funkce:

- ekonomická
- plánovací
- rozhodovací
- kontrolní, koordinační
- stimulační
- informační

Z hlediska systémového uspořádání veřejné správy je nutno uvést některé základní principy, na kterých je finanční správa založena. Principy, které je nutno zohlednit souvisí se specifickým účelem a funkcí finanční správy a zrcadlí tak hledisko věcné a hledisko místní. To se projevuje zejména aplikací principů centralizace a decentralizace, koncentrace a dekoncentrace. Úroveň uplatňování těchto jednotlivých principů se liší v závislosti na jednotlivých složkách, kde se finanční správa uplatňuje. Z hlediska této práce vystupuje důležitost principu dekoncentrace, který se projevuje ve správě veřejných financí. Jejím projevem je, že dochází k delegování určitých částí finanční správy na subjekty, které nemají primární postavení nositele veřejné správy. Jedním z těchto odvozených subjektů jsou i územní samosprávné celky.

## 2.2.2 Rozpočtová politika

Pojem rozpočtová politika představuje záměrné ovlivňování ekonomických jevů při tvorbě, rozdělování a přerozdělování finančních prostředků, které jsou součástí státního rozpočtu. Předně je nutno uvést, že rozpočtová politika bývá někdy používána v užším smyslu jako finanční politika. V širším smyslu se do finanční politiky zahrnuje i měnová a devizová politika, kterou ovšem ponechávám stranou. Kromě toho bývá někdy rozpočtová politika zaměňována s pojmem fiskální politika.

Fiskální politika<sup>17</sup> představuje činnost státu (vlády), který záměrně ovlivňuje peněžní toky mezi státem a jinými subjekty. Fiskální politika tak sehrává důležitou úlohu v procesu redistribuce finančních prostředků, kdy stát je nadán regulační mocí vůči ostatním subjektům,

---

<sup>17</sup> PĚKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 2. vyd. Praha : ASPI, 2002. 453 s. ISBN 80-86395-19-7. s. 355 an.

i když svou moc uplatňuje ve prospěch dotčených subjektů. Tím dochází k předcházení nekoordinovaného výsledku, který by nastal v případě, že by stát nebyl v tomto ohledu činný. Kritériem pro odlišení fiskální politiky a rozpočtové politiky může být účel, ke kterému obě směřují. Fiskální politika směřuje k hospodářskému růstu, kterého se snaží dosáhnout tím, že budoucí hospodářský růst činí závislým na plánovaném přebytku nebo schodku státního rozpočtu.

Cílem rozpočtové politiky je naopak snaha, aby byla příjmová a výdajová stránka rozpočtu vyrovnaná, to znamená především snaha předcházet schodkovému rozpočtu, ve kterém příjmy převyšují výdaje. Samotné sestavení a vyhotovení vyrovnaného rozpočtu nemusí ještě znamenat to, že v konečném důsledku bude skutečně naplněn. V případě, že výdaje jsou vyšší než předpokládané příjmy, přistupuje se často k získání finančních prostředků, které následně zvyšují zadlužení státu.

Rozhodující úlohu pak sehrávají subjekty, které tyto dvě jednotlivé politiky uvádějí v život. V případě rozpočtové politiky je to ministerstvo financí a v případě fiskální politiky to bude vláda jako celek. K naplnění svých cílů využívá rozpočtová politika některé nástroje, kdy základní nástrojem je státní rozpočet. Rozpočtová politika je aplikována v rámci soustavy veřejných rozpočtů (fiskální systém)<sup>18</sup>, do kterých lze zahrnout:

- státní rozpočet
- krajské rozpočty
- rozpočty obcí
- rozpočty státních fondů
- dále pak rozpočty příspěvkových organizací a organizačních složek státu

Z toho můžeme odvozovat, že rozpočtová politika sehrává důležitou úlohu při koordinaci vztahů na úrovni státu, tak i na úrovni nižších a vyšších územně samosprávných celků a některých dalších subjektů. Jak na úrovni státní, tak na úrovni územně samosprávných celků je nutno plnit celou řadu veřejných úkolů, které jsou financovány z veřejných prostředků při poskytování veřejných statků. Výdaje, které v souvislosti s plněním těchto statků vznikají, lze rozlišovat podle toho, k jakým účelům jsou vynaloženy s ohledem na čas a účel, ke kterému jsou využívány. Na základě toho lze rozlišovat výdaje:

- a) běžné: tyto výdaje jsou určeny k běžným výdajům, které vznikají při poskytování veřejných statků v průběhu periodicky opakujících se období,

---

<sup>18</sup> MRKÝVKA, Petr. *Finanční právo a finanční správa*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 290



- b) kapitálové: z hlediska časového se nebude jednat o výdaje, které by byly předvídané jako běžné výdaje a budou sloužit k pokrytí výdajů, které budou zasahovat do více rozpočtových období.

### 2.2.3 Fiskální federalismus

V souvislosti s tématem této práce by bylo vhodné uvést jednu ze stěžejních teorií finančního práva, která se ve finančních vztazích mezi státním rozpočtem a rozpočty územních samosprávných celků v široké míře uplatňuje. Za vytvořením a uplatňováním teorie fiskálního federalismu byla snaha využít veřejných finančních prostředků a to vhodným způsobem, kdy na jednotlivých úrovních jsou přiřazovány příjmy a výdaje. Tomuto jevu odpovídá příslušná míra odpovědnosti na jednotlivých úrovních.

Fiskálním federalismem<sup>19</sup> se rozumí vícestupňové uspořádání rozpočtové soustavy. Vícestupňovost však není typická pouze pro země s federativním uspořádáním. Fiskální systém je bez ohledu na formu státu (federace, unitární stát) či formu správy (republika monarchie) vždy vícestupňový.

V unitárních státech se tato teorie uplatňuje s ohledem na vzájemné vztahy mezi státem (vládou) a územními samosprávnými celky (kraje, obce, atd.). Státoprávní uspořádání země a rozdělení pravomocí na jednotlivých úrovních určují míru odpovědnosti, i když převážná míra odpovědnosti při poskytování veřejných úkolů je kladena na vládu. Při tom je nutno zohledňovat zájmy jak na úrovni státu, tak na úrovni nižší. Problémem, který při aplikaci této teorie může vyvstat je nemožnost přistupovat ke všem územně samosprávným celkům stejně vzhledem k často odlišným místním problémům charakteru demografického, geografického, klimatického a dalších.

Odborná literatura rozeznává určité varianty fiskálního federalismu z pohledu vertikální a horizontální struktury veřejných rozpočtů. Vertikální varianta představuje vztah mezi centrální úrovní (státem) a úrovněmi nižšími. Naopak horizontální úroveň je omezena na vztah mezi jednotlivými rozpočty, které jsou vytvářeny na stejné úrovni, zejména u nás na úrovni nižších územně samosprávných celků.

Uvedené varianty se ještě projevují v různých podobách a modelech<sup>20</sup>. Prvním modelem, který přichází v úvahu je tzv. centralizovaný model, pro nějž je charakteristická značná míra závislosti na centrální úrovni. To se projevuje zejména tím, že většina příjmů

---

<sup>19</sup> MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Základy finančního práva*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 252 s. ISBN 978-80-210-4514-9. s. 151

<sup>20</sup> MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007. 248 s. ISBN 978-80-7179-551-3. s. 25-26

nesměruje na místní úroveň, ale naopak se soustřeďuje do státního rozpočtu. Stát má pak možnost ovlivňovat příjmy na místních úrovních prostřednictvím dotací, což se však může jevit ne příliš flexibilní v případě, kdy by o každé dotaci musel rozhodovat zákonodárny sbor. Dalším je pak decentralizovaný model, který je protikladem k předchozímu případu a je založen na samostatnosti a nezávislosti místní úrovně vůči úrovni centrální zejména s ohledem na příjmovou stránku. Jako pozitivum se může v tomto případě jevit to, že odpadá proces přerozdělování. Na druhou stranu stát ztrácí možnost ovlivňovat finanční situaci na nižší úrovni s přihlédnutím k místním problémům, což po něj jako celek a samotné obyvatele daného územního celku může být v konečném důsledku značně nevýhodné. Dále se můžeme, a to nejčastěji, setkat s hybridním modelem, který lze označit jako kombinovaný. Tento model je založen na samostatnosti příjmové stránky na všech úrovních. Na místní úrovni to zejména znamená, že obce a kraje disponují příjmy z tzv. svěřených a sdílených daní. Vedle toho stát může ovlivňovat situaci na lokální úrovni s přihlédnutím k místním problémům s určitou mírou solidarity situace prostřednictvím dotací, popřípadě návratných finančních výpomocí atd.

Nastavení pravidel týkajících se rozpočtové soustavy tak sehrává podstatnou úlohu a je jedním ze základních pilířů pro fungování veřejné správy a uspokojování potřeb obyvatelstva každého státu.

### **3. ROZPOČET**

#### **3.1 OBECNÁ CHARAKTERISTIKA**

V odborné literatuře by bylo jen velice těžké najít jednotnou definici rozpočtu<sup>21</sup>, která by byla obecně uznávána. Rozpočet sehrává velice důležitou úlohu jak z pohledu ekonomického, tak i z pohledu státoprávního. Podle toho, ke které úloze rozpočet inklinuje, bývá charakterizován jak z hlediska hospodářského, tak z hlediska státoprávního. Rozpočtem se v nejširším slova smyslu rozumí: „*přehled vydání nějakého soukromého nebo veřejného hospodářství pro určité období a přehled příjmů taktéž pro určité rozpočtové období.*“<sup>22</sup> V obecné rovině představuje rozpočet určitý přehled nákladů a příjmů pro časově omezené období (rozpočtové období), které vykazují subjekty jak soukromoprávního charakteru, tak

---

<sup>21</sup> Budget. In Sdružení pro Ottův slovník naučný. *Ottův slovník naučný : Bianchi-Gioviani-Bžunda*. Praha : Paseka, 1997. Budge-Budget. s. 846-847. ISBN 80-7185-089-6.: Rozpočet:

„slovo angl. ze starofrancouzského *boulgette* (kožený vak na peníze) *rozpočet příjmů a vydání zvláště rozpočet státní. Rozpočet má značný význam státoprávní. Záhy je totiž známo, že spolupůsobení zástupců lidu v záležitostech veřejných jen tenkráté účinně jest zaručeno, dopřán-li jim zároveň rozhodující vliv na upravení rozpočtu státního a tím na finančním hospodářství ve státu vůbec.*“

<sup>22</sup> MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Základy finančního práva*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 252 s. ISBN 978-80-210-4514-9. s. 150

především veřejnoprávního charakteru. Nejčastěji bývá pojem rozpočet spojován s existencí státu. V tomto případě se jedná o státní rozpočet, který představuje *„produkt historického vývoje společnosti a její ekonomiky a charakterizovat jej jeho zásadní funkcí, tj. jako dokument schválený nejvyšším orgánem státu, zákonodárným sborem, a stanovící předpokládané příjmy a výdaje státu na jednoroční období.“*<sup>23</sup>

Rozpočet lze charakterizovat jako:

a) Finanční plán:

Jedná se o plán určité finanční činnosti, který slouží ke koordinaci při soustředování peněžních zdrojů a k jejich následné redistribuci na potřebné účely. Charakteristickým znakem je dočasnost, kdy tento finanční plán se vytváří pro určité časové období, které můžeme nazvat obdobím rozpočtovým.

b) Peněžní fond:

Takto je chápán jako fond, ve kterém dochází ke kumulaci příjmů, kterých je následně užito k financování výdajů určitých subjektů. Toto pojetí především vystupuje do popředí v souvislosti s definováním státního rozpočtu jako *„centralizovaný peněžní fond, který zabezpečuje financování některých funkcí státu a k tomuto účelu soustřeďuje rozpočtové příjmy k financování výdajů státu. Je vytvářen na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti.“*<sup>24</sup>

c) Finanční bilance:

*„Bilance příjmů a výdajů (účetní dokument), v němž jsou kodifikovány rozvrhy předpokládaných příjmů a výdajů.“*<sup>25</sup>

d) Nástroj finanční politiky:

V tomto případě se projevuje jedna z funkcí rozpočtu, kterou se rozumí schopnost ovlivňovat proces tvorby a následné aplikace rozpočtu.

---

<sup>23</sup> BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006. 741 s. ISBN 80-7179-431-7. s. 86

<sup>24</sup> MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007. 248 s. ISBN 978-80-7179-551-3. s. 2

<sup>25</sup> MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Základy finančního práva*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 252 s. ISBN 978-80-210-4514-9., s. 157

### 3.2 FUNKCE ROZPOČTU

Rozpočet plní celou řadu úloh, kdy vedle základních existují ještě některé další. Mezi základní funkce státního rozpočtu patří:

- A. funkce alokační
- B. funkce redistribuční
- C. funkce evidenčně kontrolní

Alokační funkce se odvíjí od snahy rozdělovat finanční prostředky způsobem, který bude co nejvíce nápomocný rozvoji hospodářství jako takového. Jde především o snahu aktivně vyjádřit cíle a úkoly, kterých by bylo hospodářství v ideálním případě schopno dosáhnout. Zjednodušeně řečeno slouží tato funkce k rozdělování a umístování peněžních prostředků.

V úzkém vztahu k funkci alokační je funkce redistribuční<sup>26</sup>, která v případě státního rozpočtu, znamená znovurozdělení hrubého domácího produktu podle potřeb celé společnosti. Prostředky získané prvotní dělbou a dalším přerozdělováním (daněmi a jinými platbami obyvatelstva i podniků) hrubého domácího produktu se používají, tedy dále znovu rozdělují, na úkoly stanovené státním rozpočtem jako finančním plánem. Tímto způsobem se stát snaží vhodným způsobem ovlivnit přerozdělování hrubého domácího produktu podle potřeb státu a celé společnosti.

Posledně jmenovanou funkci charakterizuje činnost směřující k zajištění plnění příslušného rozpočtu a to v souladu s ním.

### 3.3 ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA

S ohledem na výše uvedené je nutné uvést, že teorie zavádí zastřešující pojem, pod který můžeme zařadit jednotlivé veřejné rozpočty. Na rozdíl od dřívější právní úpravy v současné době neexistuje legální definice rozpočtové soustavy. Pojem rozpočtová soustava bývá někdy zaměňován se soustavou veřejných rozpočtů. Názory vyjádřené v odborné literatuře se liší v otázce, co všechno lze zahrnovat do soustavy veřejných rozpočtů.

V odborné literatuře se setkáváme s pojetím rozpočtové soustavy v užším smyslu, kdy sem zahrnujeme zejména státní rozpočet, rozpočty územních samosprávných celků eventuelně i rozpočty státních fondů. V širším pojetí lze připojit navíc rozpočty příspěvkových organizací nebo organizačních složek státu atd.

---

<sup>26</sup> BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006. 741 s. ISBN 80-7179-431-7. s. 91

Jinak lze i rozpočtovou soustavu vnímat jako soustavu institucí, které plní funkci rozpočtových orgánů a institucí při zajišťování a plnění veřejných rozpočtů. Kromě orgánů, které se podílejí na tvorbě a přerozdělování v rámci rozpočtových vztahů sem můžeme zařadit i orgány, které vykonávají kontrolu rozpočtového procesu.

Jedním z projevů rozpočtové soustavy je to, že jednotlivé rozpočty do ní náležející jsou relativně samostatné. Na druhou stranu je však možné pozorovat vzájemné vazby projevující se tokem finančních prostředků mezi některými z těchto rozpočtů. Jednoduše lze konstatovat, že v rozpočtové soustavě vznikají určitými finančními vztahy.

Vzhledem k výše uvedenému širšímu pojetí rozpočtové soustavy lze na základě ustanovení § 1 a násl. zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (o rozpočtových pravidlech), ve znění pozdějších předpisů, rozlišovat rozpočty na celostátní úrovni:

- státní rozpočet,
- státní finanční aktiva a pasiva,
- rozpočty organizačních složek státu,
- rozpočty příspěvkových organizací zřízených organizačními složkami státu,
- rozpočty státních fondů,
- řízení státní pokladny a řízení státního dluhu,
- atd.

Při analýze rozpočtů na místní úrovni je nutné vyjít ze zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Na místní úrovni půjde tedy zejména o rozpočty územních samosprávných celků a pak i o rozpočty subjektů vznikajících v závislosti na existenci obcí a krajů. Lze tedy uvést:

- rozpočty krajů,
- rozpočty obcí,
- rozpočty statutárních měst,
- rozpočet hlavního města Prahy a jeho městských částí,
- rozpočty dobrovolných svazků obcí,
- rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti<sup>27</sup>,

Vzhledem k tématu této práce se v následujícím výkladu budu věnovat státnímu rozpočtu a rozpočtům místním.

---

<sup>27</sup> Speciální zákonem k zákonu o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.

## 4. STÁTNÍ ROZPOČET

Rozpočtová soustava je tvořena celou řadou rozpočtů, z nichž nejdůležitější úlohu má státní rozpočet. Důležitost státního rozpočtu se projevuje zejména tím, že jeho prostřednictvím jsou financovány nejdůležitější funkce státu a kromě toho jsou na něj napojeny ostatní rozpočty včetně rozpočtů místních.

Výše naznačená obecná charakteristika rozpočtu je platná i pro státní rozpočet s některými specifickými rysy.

Jako pramen práva státní rozpočet představuje každoročně přijímaný právní předpis v podobě zákona o státním rozpočtu. Z jiného pohledu se jedná též o bilanci státních příjmů a výdajů, finanční vztah, finanční plán, centralizovaný peněžní fond atd.

- Právní předpis:

Státní rozpočet je tedy právním předpisem, který je každoročně přijímán na půdě zákonodárského sboru (jen Poslanecké sněmovny). Obsahem tohoto předpisu jsou předpokládané celkové státní výdaje a příjmy na příslušný rozpočtový rok. Nedílnou součástí zákona o státním rozpočtu jsou i přílohy, ve kterých se bilancují jeho příjmy a výdaje, uvádí se přehled těchto příjmů a výdajů podle kapitol. V neposlední řadě jsou zde vymezeny i vztahy k rozpočtu EU a místním rozpočtům.

- Bilance státních příjmů a výdajů:

Zahrnuje předpokládané státní příjmy a výdaje pro každý rozpočtový rok, které se v konečném důsledku nemusí naplnit.

- Finanční vztah:

Vztah pomocí kterého je zajištěno financování plnění veřejných úkolů i s vazbou na místní rozpočty při poskytování dotací ze státního rozpočtu.

- Finanční plán:

Plán očekávaných státních příjmů a výdajů v daném rozpočtovém období, který je následně konfrontován se státním závěrečným účtem (tzv. rozpočtovou závěrkou<sup>28</sup>).

- Centralizovaný finanční fond:

V této podobě lze hovořit o fondu, kde se soustřeďují peněžní prostředky státu s určením na krytí státních a některých dalších výdajů.

Právní úpravu související se státním rozpočtem lze nalézt v celé řadě právních předpisů. Některá podstatná ustanovení se nacházejí v Ústavě, LPS, v zákoně o rozpočtových

---

<sup>28</sup> MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Základy finančního práva*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 252 s. ISBN 978-80-210-4514-9. s. 157

pravidlech a zákoně č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění. Zásady, které je nutno respektovat s ohledem na příjmy státního rozpočtu nacházíme v čl. 11. Odst. 5. LPS. Toto ustanovení omezuje ukládání daní a poplatků tím, že je možné ukládat pouze na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

Z hlediska obsahového má státní rozpočet složku příjmovou a složku výdajovou. Složka příjmová je založena na očekávání určitých finančních prostředků, které vycházejí z ekonomických a právních norem. Vždy by měla prognóza příjmové stránky státního rozpočtu být nastavena tak, aby byly pokryty ty nejpodstatnější potřeby státu. Naopak výdaje státního rozpočtu představují určité potřeby státu, které stát musí bezpodmínečně uhradit.

Příjmy<sup>29</sup> státního rozpočtu:

- a) Výnosy z daní a jejich příslušenství,
- b) Správní a soudní poplatky,
- c) pojistné na sociálním zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti,
- d) clo,
- e) odvod zbývajících zisku ČNB,
- f) sankce za porušení rozpočtové kázně a výnos z pokut,
- g) příjmy z činnosti organizačních složek státu a odvody příspěvkových organizací,
- h) příjmy z prodeje a pronájmu majetku ČR,
- i) splátky návratných finančních výpomocí poskytnutých ze státního rozpočtu,
- j) peněžní dary poskytnuté organizačním složkám státu použité v běžném rozpočtovém roce,
- k) další příjmy, o kterých tak stanoví zvláštní zákon.

Výdaje<sup>30</sup> státního rozpočtu:

- a) výdaje na činnost organizačních složek státu a příspěvky na provoz a dotace na financování programů a akcí příspěvkových organizací v jejich působnosti.
- b) výdaje na dávky důchodového pojištění, dávky nemocenského pojištění, dávky státní sociální podpory, dávky sociální péče, ostatní sociální dávky, výdaje na hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání a na aktivní politiku zaměstnanosti,
- c) peněžité vklady státu do akciových společností<sup>31</sup>,

---

<sup>29</sup> MARKOVÁ, Hana. *Rozpočtové právo*. Praha : C. H. Beck, 2001. 203 s. ISBN 80-7179-633-6. s. 33 anásl.

<sup>30</sup> MARKOVÁ, Hana. *Rozpočtové právo*. Praha : C. H. Beck, 2001. 203 s. ISBN 80-7179-633-6. s. 40 anásl.

<sup>31</sup> Tyto výdaje lze uskutečnit pouze se souhlasem vlády ČR.

- d) vklady a příspěvky mezinárodním organizacím<sup>32</sup>,
- e) úhrada závazků ze státních záruk,
- f) příspěvky fyzickým osobám podle zvláštních právních předpisů,
- g) výdaje související s dluhovou službou,
- h) další výdaje stanovené zvláštním právním předpisem,
- i) dotace a návratné finanční výpomoci,
- j) výdaje na výzkum a vývoj,
- k) některé další specifické výdaje státu na podporu podnikatelských aktivit, atd.

V jednotlivých výčtech ať už výdajů nebo příjmů státního rozpočtu lze v odborné literatuře najít určité obměny a rozdíly<sup>33</sup>. V podstatných rysech se však pohledy na tuto problematiku shodují.

*Tabulka č. 1 - Příjmy a výdaje státního rozpočtu v roce 2007<sup>34</sup>:*

<b>SR 2007</b>	
<b>Celkové příjmy</b>	1025,88 mld. Kč
<b>Celkové výdaje</b>	1092,27 mld. Kč
<b>Saldo</b>	- 66,39 mld. Kč

Z hlediska organizačního by bylo vhodné uvést, který orgán se zabývá správou státního rozpočtu. Důležitým právním pramenem je kompetenční zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních správních orgánů ČR, ve znění pozdějších předpisů. Samotnou oporu pro tento zákon představuje čl. 79 odst. 1 Ústavy. Kompetenčním zákonem je tak obecně vymezena působnost Ministerstva financí jako ústředního orgánu státní správy zejména ve věcech státního rozpočtu, státního závěrečného účtu a finanční kontroly.

## 5. MÍSTNÍ ROZPOČTY

Na rozdíl od státního rozpočtu, který je koncipován jako rozpočet pro území celého státu, se v rozpočtové soustavě můžeme setkat s rozpočty na tzv. nižší úrovni. V odborné

<sup>32</sup> Tyto výdaje lze uskutečnit pouze se souhlasem vlády ČR.

<sup>33</sup> MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Základy finančního práva*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 252 s. ISBN 978-80-210-4514-9. s. 167 anáš.

<sup>34</sup> *Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu* [online]. c2005 [cit. 2009-04-23]. Dostupný z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni\\_zav\\_ucet\\_40248.html?year=PRESENT#I3](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni_zav_ucet_40248.html?year=PRESENT#I3)>.



literatuře bývají označovány jako rozpočty územních samosprávných celků či jako rozpočty municipální. Třídění místních rozpočtů:

- a) rozpočty obcí,
- b) rozpočty krajů,
- c) rozpočty dobrovolných svazků obcí,
- d) rozpočty regionálních rad soudržnosti,
- e) rozpočty městských částí a městských obvodů ve statutárních městech a hlavním městě Praze.

Právní úprava, ve které nacházíme oporu pro výše uvedené členění, se odvíjí od Ústavou již zakotveného principu, který spočívá v právu územních samosprávných celků na samosprávu a následném právu na hospodaření podle vlastního rozpočtu dle čl. 101 odst. 3 Ústavy. Obsahově pak navazují další zákony, jako jsou zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Zvláštním zákonem, na který je výše uvedenými zákony odkazováno je pak zákon, který vymezuje právní rámec pro finanční hospodaření územních rozpočtů, tj. zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. V posledně jmenovaném právním předpise lze nalézt zákonnou definici místních rozpočtů:

*„... finanční plán, jímž se řídí financování činnosti územního samosprávného celku a svazku obcí.“<sup>35</sup>*

## **5.1 ROZPOČTY OBCÍ A KRAJŮ**

Jak již bylo uvedeno výše, podstatnou část právní úpravy těchto rozpočtů můžeme nalézt v zákoně o obcích a krajích, které odkazují na speciální zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. V zákoně o obcích a krajích lze najít některá důležitá ustanovení, která s problematikou rozpočtů souvisí. Bude se jednat zejména o ustanovení § 44 zákona o obcích, ve kterém je uvedeno, že sestavování rozpočtu a závěrečného účtu obce a hospodaření s prostředky tohoto rozpočtu se dále řídí zvláštním zákonem, tj. zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Paralelně lze obdobné ustanovení najít i v zákoně o krajích. Neméně důležitým ustanovením v zákoně o obcích je obsaženo v § 84 odst. 2, který vymezuje, kdo má pravomoc schvalovat rozpočet a závěrečný účet obce. Opět je nutno sledovat obdobnou právní úpravu v zákoně o krajích s tím rozdílem,

---

<sup>35</sup> MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007. 248 s. ISBN 978-80-7179-551-3.s. 25-26

že bude rozhodovat zastupitelstvo kraje. Při dělbě kompetencí mezi zastupitelstvo a radu obce je nutno respektovat postavení rady jako výkonného orgánu při výkonu samostatné působnosti. Toto pravidlo nacházíme v § 99 odst. 1 zákona o obcích. Na toto pravidlo navazuje další ustanovení o pravomoci rady obce, která má zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu. Obdobné lze sledovat v příslušných ustanoveních zákona o krajích. Další ustanovení dotýkající se rozpočtu je ustanovení § 119 odst. 2, ve kterém je zakotvena pravomoc finančního výboru. Úkolem finančního výboru je vykonávat kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce. Finanční výbor má postavení kontrolního a iniciativního orgánu obce. Úloha finančního výboru je do jisté míry ponechána na vůli zastupitelstva, které jí může pověřit plněním dalších. V této souvislosti bych zmínil právní úpravu v zákoně o krajích, která se do jisté míry opět shoduje s tím, co bylo uvedeno u obcí. Navíc je ovšem vymezena pravomoc finančního výboru kraje provádět kontrolu využití dotací poskytnutých krajem z jeho prostředků obcím, kdy obce jsou povinny poskytnout finančnímu výboru kraje příslušné podklady. Posléze bych ještě chtěl upozornit na ustanovení § 16 odst. 2 zákona o obcích, který vymezuje práva občana obce, který dosáhl 18 roku. Takový občan obce má zejména právo vyjadřovat se k návrhu rozpočtu a závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok a to buď formou písemnou, nebo přímo na zasedání obce formou ústní. Dále navazuje právo na nahlížení do rozpočtu a závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok. Tímto se pravděpodobně posiluje participace občanů obce na záležitostech, které spadají do působnosti obce, ale v konečném důsledku mohou být důležité pro všechny členy této veřejnoprávní korporace založené na územním principu. Obdobná úprava v § 12 v zákoně o krajích.

Z hlediska příjmové a výdajové stránky je nutno věnovat pozornost zákonu o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. V jeho ustanoveních § 7 a § 8 jsou vymezeny příjmy obcí a následně krajů. Tak jako bylo možné pozorovat podobnost právní úpravy týkající se rozpočtů v zákoně o obcích a krajích, je možné pozorovat téměř totožnou příjmovou stránku těchto místních rozpočtů.

Na drobné nicméně významné rozdíly bych rád upozornil zejména v souvislosti s příjmy obcí, které jsou tvořeny i z výnosů místních poplatků a dotací z rozpočtu kraje. Tyto příjmy jsou příznačné pouze pro základní územně samosprávné celky a nelze je tedy ztotožňovat s příjmy krajů.

Samotná dotační politika kraje je ovšem značně provázaná se zájmy jednotlivých obcí, je však nutné pozorovat, že o samotném poskytování dotací krajů obcím si výlučně rozhodují jednotlivé kraje samostatně. Tím orgánem, který je nadán pravomocí o poskytování dotací

rozhodovat je dle § 36 odst. 1 zákona o krajích zastupitelstvo kraje. Ve vazbě na poskytování dotací obcím z prostředků kraje jsem již výše zmínil příslušné pravomoci finančního výboru kraje.

Příjmy z místních poplatků postrádáme u příjmů krajů a své místo nacházejí příjmové stránky obcí. V odborné literatuře se nad postavením těchto příjmů, zda je zařazovat do tzv. příjmů daňových či nedaňových, vedou diskuze. Jako takové nemohou<sup>36</sup> obce ovlivňovat výnos většiny daní přímo. Místní poplatky - odlišující se svým názvem od daní - nám do jisté míry nahrazují místní daně. Charakter místních poplatků je pouze fakultativní a závisí pouze na rozhodnutí zastupitelstva obce formou obecně závazné vyhlášky, zda místní poplatky bude vybírat. Ve většině případů obce využijí této možnosti získat další zdroj příjmů, v tomto ohledu ovšem musí respektovat stanovená pravidla v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Rád bych poukázal na to, že bude na vůli zákonodárců, zda se bude prosazovat tendence posílit možnost obcí ovlivňovat svou příjmovou stránku i tím, že obce budou ovlivňovat daně v pravém slova smyslu.

Rubem rozpočtové stránky místních rozpočtů je jejich výdajová stránka. Stejně jako jsou zakotveny příjmy obcí a krajů v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, jsou i výdaje těchto územních samosprávných celků rozvedeny v tomto zákoně. Podobně jako příjmy se převážně shodují až na některé podstatné výjimky, které jsou vlastní pouze výdajům krajů. Mezi takové výdaje kraje náleží zejména dotace do rozpočtů obcí a dotace Regionální radě soudržnosti.

## **5.2 ROZPOČTY DOBROVOLNÝCH SVAZKŮ OBCÍ**

Samotné dobrovolné svazky obcí lze definovat jako právnické osoby se specifickým postavením. Právní úprava vychází ze zákona o obcích a zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve kterém je ustanovení o právu právnických osob vytvářet pro dosažení určitého účelu zájmová sdružení právnických osob. Dobrovolné svazky se vytváří pro taxativně<sup>37</sup> stanovené oblastní činnosti obce.

Pokud se však budeme věnovat rozpočtové stránce, je nutné konstatovat, že dobrovolné svazky obcí (dále jen svazky) hospodaří podle vlastního rozpočtu. Ustanovení zákona o rozpočtovém hospodaření územních rozpočtů se až na malé výjimky vztahuje i na rozpočty svazků. Svazky sestavují své rozpočty na příslušný kalendářní rok, kdy před

---

<sup>36</sup> Výjimkou je například možnost obecního zastupitelstva rozhodovat v rámci zákonem stanovených mantinelů o koeficientech u stavebních pozemků a staveb trvale využívaných k bydlení. Tím může obec ovlivňovat, lépe řečeno, zvyšovat sazbu daně ze staveb a z jejich výnosů.

<sup>37</sup> § 50 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

projednáním v příslušném orgánu svazku musí být návrh tohoto rozpočtu zveřejněn a občané svazku obcí mají právo se k němu vyjádřit. Problematickým ustanovením, které samo může vést k nadměrnému zatížení státní správy, je zakotvení povinnosti svazku nechat si své hospodaření za uplynulý kalendářní rok přezkoumat. Zákon o obcích nám nabízí dvě možnosti přezkoumání a to u příslušného krajského úřadu nebo u auditora. Podle mého názoru se může každá z nabízených možností jevit jako problematická ať již z důvodů finanční náročnosti nebo účelovým směřováním peněžních prostředků svazků do rukou konkrétních auditorů. Nedostatkem právní úpravy v souvislosti s přezkoumáním hospodaření svazku je neexistence sankcí v případě nesplnění zákonem uložených povinností, které by mohly svazky (obce) motivovat k důslednému plnění povinností. Ve vztazích mezi jednotlivými obcemi svazku se vytvářejí zvláštní finanční vztahy, které se například projevují v situacích, kdy obce svazku do něj přispívají. V tomto případě dochází k přesunu peněžních prostředků, které je nutno sledovat v příjmech i výdajích jednotlivých obcí i svazku. Z hlediska daňového jsou svazky plátcem daně z příjmů právnických osob. Bude se jednat o příjmy dosažené výlučně z využití majetku členských obcí. To vede k závěru, že každá obec by měla obezřetně přistupovat k otázce členství ve svazku a to z důvodů hospodářské efektivity.

Pokud bychom podrobili rozpočty dobrovolných svazků obcí jednoduché analýze, je nutné konstatovat, že v průběhu roku 2007 působilo v ČR 788 dobrovolných svazků obcí. Jejich hospodaření ve vztahu k příjmům a výdajům jejich rozpočtů v celkovém souhrnu bylo schodkové. Příjmy dobrovolných svazků obcí činily v roce 2007 3,8 miliardy Kč a výdaje přibližně 4,2 miliardy Kč. Podstatnou částí příjmů byly dotace z různých veřejných rozpočtů. Největší část výdajů byla tvořena z výdajů na investiční akce v oblasti vodního hospodářství, komunálních služeb, sběru a odvozu odpadu, výstavby a údržby komunálních komunikací. Obdobně se předpokládá, že i v roce 2009 bude hospodaření svazků schodkové<sup>38</sup> a příjmy se budou pohybovat kolem 2,5 miliard a výdaje 2,7 miliard. Tento schodek je i z části přičítán používání úvěrů na zajištění investičních akcí.

---

<sup>38</sup> KOMÁREK, Eduard. Státní rozpočet a rozpočty územně samosprávných celků v roce 2009. *Veřejná správa*. 2009, č. 2, s. 18

Tabulka č. 2 - Příjmy a výdaje dobrovolných svazků obcí<sup>39</sup>:

	2005	2006	2007
Příjmy	2971	4589	3798
Výdaje	3076	5148	4151
Saldo	-105	-559	-353

Ještě bych doplnil, že svazky získaly navíc nové funkce v oblasti školství, kde mohou zřizovat příspěvkové organizace, které v souladu se školským zákonem vykonávají činnost školy nebo školského zařízení, což by se mohlo opět projevit na jejich rozpočtech.

### 5.3 ROZPOČTY REGIONÁLNÍCH RAD REGIONŮ SOUDRŽNOSTI

Rozpočty regionálních rad regionů soudržnosti jsou jedním z článků veřejných rozpočtů. Potřeba vytvořit regiony soudržnosti vycházela ze snahy vyřešit problém optimálního čerpání finančních prostředků z EU.

Samotný pojem region je definován v § 2 písmeno a) zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, v platném znění jako územní celek vymezený pomocí administrativních hranic krajů, okresů, správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem, správních obvodů obcí s rozšířenou působností obcí nebo sdružení obcí, jehož rozvoj je podporován podle tohoto zákona.

V současné době můžeme na území České republiky najít několik regionů soudržnosti. Regionální rada příslušného regionu soudržnosti (dále jen Regionální rada) je orgánem, který odpovídá za řádnou realizaci regionálních operačních programů (dále i ROP). Regionální rada se skládá z členů zastupitelstev příslušných krajských úřadů a jejím výkonným orgánem je úřad regionální rady. V současnosti lze konstatovat, že existuje sedm regionů soudržnosti (respektive s hlavním městem Prahou osm), kde se zřizují Regionální rady:

- a) Regionální rada regionu soudržnosti Střední Čechy, se sídlem v Praze,
- b) Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad, se sídlem v Českých Budějovicích,

<sup>39</sup> Hospodaření obcí, bilance příjmů a výdajů za rok 2007. *Obec a finance*. 2008, č. 3, s. 13

- c) Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad, se sídlem v Ústí nad Labem,
- d) Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod, se sídlem v Hradci Králové,
- e) Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod, se sídlem v Brně,
- f) Regionální rada regionu soudržnosti Střední Morava, se sídlem v Olomouci,
- g) Regionální rada regionu soudržnosti Moravskoslezsko, se sídlem v Ostravě.

Vytvoření Regionálních rad jako alternativy ideální pro čerpání prostředků z fondů EU považuji za vhodné řešení vzhledem k tomu, že složení Regionálních rad je vázáno na členy zastupitelstev jednotlivých krajských úřadů. Z tohoto hlediska se domnívám, že zájmy Regionální rady a jednotlivých krajů v ní zastoupených by si neměly odporovat. Problematické se mi jeví pouze situace, kdy by se v Regionálních radách reprezentujících více krajů střetávali zcela odlišné názory zástupců těchto krajů.

Regionální rady jsou právnické osoby, které jsou řídicími orgány pro jednotlivé ROPy. Regionální operační programy určují základní priority a směry rozvoje na určitém území. Mezi cíle<sup>40</sup> ROPů patří urychlení rozvoje regionů, posilování jejich konkurenceschopnosti vůči ostatním regionům, zvyšování jejich atraktivity, která jim zajistí více investorů na jejich území. Mezi další priority patří zlepšování životní úrovně místních obyvatel, zvyšování kvality životního prostředí, ve kterém žijí, zajištění dostatečné nabídky možností jejich pracovního uplatnění na trhu práce, která zabrání odlivu pracovní síly z regionu. V převážné míře se ROPy uskutečňují na nižší než státní úrovni a ve většině případů se jedná o operační programy pro region NUTS II. Na úrovni Evropského společenství (dále jen ES) byla zavedena územní jednotka pro potřeby klasifikování jednotné unifikované struktury územních jednotek. Klasifikace NUTS<sup>41</sup> se využívá ke statistickému monitorování a k analýzám sociální a ekonomické situace v regionech a pro potřeby přípravy, realizace a hodnocení regionální politiky. Klasifikace obsahuje 6 úrovní NUTS (NUTS 0, NUTS I, NUTS II, NUTS III, NUTS IV a NUTS V), které představují velikostní skupiny. Vymezení jednotlivých úrovní NUTS je

---

<sup>40</sup> Regionální operační programy. *Obec a finance*. 2008, č. 1, s. 20

<sup>41</sup> *Vymezení územních jednotek NUTS v ČR pro potřeby statistické a analytické a pro potřeby EU* [online]. c2009 [cit. 2009-04-23]. Dostupný z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/vymezeni\\_uzemnich\\_jednotek\\_nuts\\_v\\_cr\\_pro\\_potreby](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/vymezeni_uzemnich_jednotek_nuts_v_cr_pro_potreby)>.

charakterizováno počtem obyvatel a rozlohou regionu. Na úrovni EU se tedy rozlišují tyto úrovně jednotky NUTS<sup>42</sup>:

- NUTS 0 = stát (t.j. ČR)
- NUTS I = území (t.j. ČR)
- NUTS II = oblast (t.j. sdružené kraje)
- NUTS III = kraj (t.j. vyšší územní samosprávné celky)
- NUTS IV = okres
- NUTS V = obec (t.j. zpravidla základní územní jednotky)

*Obrázek č. 1 – Oblasti NUTS 2 v ČR<sup>43</sup>:*

Oblasti (NUTS 2) a kraje (NUTS 3) České republiky



Na základě usnesení č. 707/1998 vlády ČR bylo doporučeno vymežit statistické územní jednotky na území ČR ve shodě s vymezením NUTS v rámci EU. Takto modifikované územní jednotky pro ČR označujeme jako klasifikace CZ – NUTS. Při jejich vypracování se vycházelo z metodických principů a standardu Evropského statistického

<sup>42</sup> *Nomenklatura územních statistických jednotek NUTS (Nomenclature Unit of Territorial Statistics)* [online]. c1997-2009 [cit. 2009-04-25]. Dostupný z WWW: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/rozvoj-regionu/nomenklatura-uzemnich-statistickych/1001179/6584/>>.

<sup>43</sup> *Oblasti (NUTS 2) a kraje (NUTS 3) České republiky* [online]. c2009 [cit. 2009-05-11]. Dostupný z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/oblasti\\_\(nuts\\_2\)\\_a\\_kraje\\_\(nuts\\_3\)\\_ceske\\_republiky](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/oblasti_(nuts_2)_a_kraje_(nuts_3)_ceske_republiky)>.

úřadu. Z hlediska zájmů ČR je nejvýznamnější úroveň NUTS II, pro niž se zpracovávají regionální operační plány k poskytování podpor ze strukturálních fondů EU<sup>44</sup>. V rámci EU jsou soustředovány značné finanční prostředky, které mají sloužit k cílevědomému zlepšování hospodářské a sociální struktury v těch oblastech, které potřebují pomoc. Tyto prostředky soustřeďuje Komise ES ve strukturálních fondech a rozděluje je podle konkrétních potřeb. Existují dva strukturální fondy a to Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF) a Evropský sociální fond (ESF). Vedle uvedených strukturálních fondů bych doplnil třetí fond EU, který se označuje jako Fond soudržnosti (FS). ROPy jsou operační programy se zaměřením na jednotlivé regiony a pokrývají několik tematických oblastí s cílem zvýšení konkurenceschopnosti regionů, urychlení jejich rozvoje a zvýšení atraktivity regionů pro investory. Každý ROP je řízen samostatně Regionální radou příslušného regionu soudržnosti. Na programové období 2007—2013 má ČR z evropských fondů k dispozici 26,69<sup>45</sup> miliard eur.

ROP NUTS II Severovýchod<sup>46</sup> (ROP SV) spadá mezi regionální operační programy a je pro něj vyčleněno 656,46 mil. eur, což činí přibližně 2,46 % veškerých prostředků určených z fondů EU pro ČR. Z českých veřejných zdrojů má být navíc financování programu navýšeno o dalších 115,85 mil. eur. ROP SV je teoreticky rozdělen na několik oblastí, ve kterých dochází k uskutečňování projektů ROP. Každý ROP podléhá schválení Evropské komise (EK) a ROP SV byl EK schválen 3. 12. 2007.

Je na každé členské zemi, jak si dojednává s Evropskou komisí operační programy, které jsou zprostředkujícím mezistupněm mezi třemi hlavními evropskými fondy (ERDF, ESF, FS) a konkrétními příjemci finanční podpory v členských státech a regionech. Operační programy následně představují oficiální dokumenty schválené Evropskou komisí definující, které problémy chce Česká republika za prostředky získané z evropského rozpočtu řešit a čeho chce v programovém období 2007—2013 dosáhnout. ROP SV je nastaven pro období 2007 – 2013 a je zaměřen na podporu a rozvoj těchto oblastí:

- 1) rozvoj dopravní infrastruktury,
- 2) rozvoj městských a venkovských oblastí,
- 3) cestovní ruch,

---

<sup>44</sup> TICHÝ, Luboš, et al. *Evropské právo*. Praha : C. H. Beck, 2006. 879 s. ISBN 80-7179-430-9. s. 760

<sup>45</sup> *FONDY EVROPSKÉ UNIE* [online]. 2009 [cit. 2009-05-13]. Dostupný z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU>>.

<sup>46</sup> *FONDY EVROPSKÉ UNIE* [online]. 2009 [cit. 2009-05-14]. Dostupný z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/getdoc/64ffb8d7-0810-441d-83c2-fd13710eedb3/ROP-NUTS-II-Severovycho>>.



- 4) rozvoj podnikatelského prostředí,
- 5) technická pomoc.

Bylo by vhodné poznamenat, že z hlediska rozpočtů, je samotná činnost Regionálních rad plně závislá na dotacích ze státního rozpočtu, kterými je až následně zajišťována samotná realizace ROPů z fondů EU.

Z dikce zákona je patrné vymezení vztahu mezi státem a Regionálními radami, kdy na tyto vztahy se při činnostech upravených v zákoně č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje vztahují ustanovení zákona o krajích při výkonu přenesené působnosti.

Zvláštní postavení při čerpání prostředků ze strukturálních fondů EU má hlavní město Praha, která spadá do speciálních operačních programů při naplňování cíle Regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti pro období 2007 – 2009. Praha je zapojena do dvou operačních programů:

**a) Operační program Praha Konkurenceschopnost**

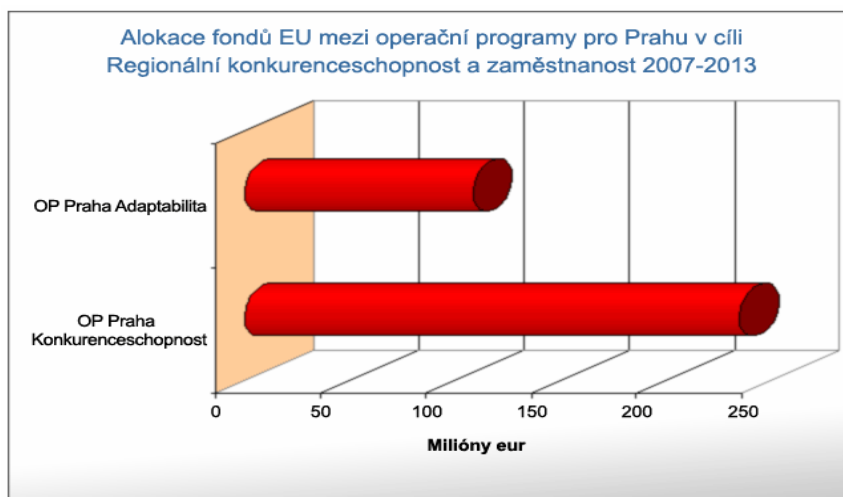
Jedná se o program zaměřený na velice pestrou škálu oblastí - infrastruktury, energií, budování protipovodňových opatření, podpory školství na všech úrovních, podporu malých a středních podniků atd.

**b) Operační program Adaptability**

V tomto případě dochází k podpoře v oblastech komunikací, informačních technologií, výzkumu a vzdělání, rozvíjení spolupráce škol, podniků, vysokých škol a institucí z oblastí výzkumu a vývoje atd.

Na uvedené operační programy pro Prahu je vyčleněno 343,3 miliónů eur.

Tabulka č. 3 - Alokace fondů EU mezi operační programy pro Prahu<sup>47</sup>:



## 6. FINANČNÍ VZTAHY MEZI STÁTNÍM ROZPOČTEM A NĚKTERÝMI MÍSTNÍMI ROZPOČTY SE ZAMĚŘENÍM NA DOTACE

### 6.1 OBECNÁ TEORIE O DOTACÍCH

V rámci existence finančních vztahů dochází někdy k přesunům finančních prostředků mezi jednotlivými úrovněmi rozpočtů. V případě dotací poskytovaných státem územním samosprávným jednotkám hrají dotace velice důležitou roli v rámci plnění úkolů, které jsou územní samosprávě vlastní, popřípadě pro plnění úkolů, které jsou na územní samosprávu přenášeny. I z těchto důvodů jsem považoval za nutné v obecné části této diplomové práce doplnit výklad o výkonu veřejné správy.

V odborné literatuře se setkáváme s názory, že poskytování dotací krajům a obcím ze strany státu je nezbytnou příjmovou stránkou rozpočtů územní samosprávy, vzhledem k tomu že finanční soběstačnost krajů a obcí se jeví jako nereálná. Mezi důvody<sup>48</sup> existence přerozdělovacího procesu náleží:

- a) Samotné výnosy z daní plynou většinou přímo do ústředních rozpočtů a pravomoc územní samosprávy v oblasti zdanění je víceméně omezena.
- b) Nedostatečná výnosnost poplatků a výnosů daní plynoucích do rozpočtů obcí a krajů.

<sup>47</sup> FONDY EVROPSKÉ UNIE [online]. 2009 [cit. 2009-05-17]. Dostupný z WWW: <http://www.strukturalni-fondy.cz/Programy-2007-2013/Operacni-programy-Praha>

<sup>48</sup> PĚKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy*. 1. vydání. VICTORIA PUBLISHING, 1995. 268 s. ISBN 80-7187-024-2. s. 182

- c) Nerovnoměrné a současně neracionální rozložení příjmové stránky v jednotlivých krajích a obcích mající příčinu ve faktorech geografických, historických nebo v důsledku rozložení průmyslové či zemědělské výroby.
- d) Vymezení rozsahu veřejných statků poskytovaných na jednotlivých úrovních územní samosprávy při plnění úkolů přenesené a samostatné působnosti.
- e) Zabezpečení standardní, popřípadě minimální úrovně některých veřejných statků. Problematické se však může jevit definovat standardní úroveň.
- f) Spravedlivější rozdělování příjmů veřejných rozpočtů a při aplikaci zásady solidarity.

Uvnitř veřejné správy tedy existují dotace představující transfery mezi jednotlivými články soustavy veřejných rozpočtů. Dotace tak mohou představovat spojovací článek mezi jednotlivými rozpočty jako projev solidarity. Samotná potřeba dotací poskytovaných obcím a krajům bývá dále odůvodňována nutností podpory ze strany státu pro zajištění úkolů, na kterých stát sám má zájem. Vzhledem k trendu v moderních vyspělých státech se střetávají názory, jakým způsobem se mají dotace podílet na příjmové stránce územních rozpočtů. Vedle vazby dotací ze státního rozpočtu na rozpočty krajů a obcí se můžeme setkat i s dotacemi směřujícími ze státních fondů do rozpočtů územně samosprávných celků. Samotný podíl dotací na územních rozpočtech se v průběhu let postupně měnil a tendence směřovaly spíše ke snižování podílu dotací ze státního rozpočtu do rozpočtů obcí a krajů. K tomu se připojují názory, že pokud nebude možné snižovat podíl dotací na příjmech obcí a krajů, mělo by přinejmenším docházet k snižování tempa růstu dotací, nebo alespoň k jejich stagnaci. Dotace a dotační systém mohou podle mého názoru výrazně působit na subjekty, kterým jsou určeny, a proto by jejich poskytování mělo být uskutečňováno s nejvyšší opatrností s přihlédnutím k principům hospodárnosti a efektivnosti.

Jak jsem již uvedl, představují dotace nenávratné peněžní transfery, které se v rámci přerozdělovacích procesů dostávají ze státního rozpočtu, popřípadě ze státních účelových fondů, do rozpočtů vyšších územně samosprávných celků a následně do rozpočtu obcí. I v této rovině se dle mého názoru rozvíjejí určité finanční vztahy, kdy dochází k procesu přerozdělování finančních prostředků.

V odborné literatuře se setkáváme s dělením dotací podle jejich účelu na podmíněné a všeobecné. Z jiného hlediska lze dotace rozlišovat podle toho, zda slouží k financování pravidelně se opakujících potřeb v rozpočtovém období či k financování jednorázových pravidelně se neopakujících potřeb. Jako zvláštní transfery mezi jednotlivými rozpočty bych zatím ponechal podíly z výnosů daní hromadících se v ústředních rozpočtech.

## **6.2 DRUHY DOTACÍ**

### **6.2.1 Účelové dotace**

Jednou z forem dotací, které jsou poskytovány na předem stanovené a konkrétní akce jsou účelové dotace. Vždy by jejich poskytování mělo vycházet ze zásad dotační politiky, která by měla vytvářet pomyslné mantinely pro poskytování dotací při respektování principů hospodárnosti a efektivnosti. Nezbytným znakem účelové dotace se tak stává její účel, který je nutno při následném využívání dotace respektovat. Nelze tedy použít prostředky na účel jiný, než byl ve většině případů stanoven státem při zachování některých dalších pravidel. Z hlediska spoluúčasti příjemce dotace, je můžeme dále rozlišovat na dotace se spoluúčastí a bez takovéto spoluúčasti.

V rámci dalšího vnitřního členění účelových dotací se v odborné literatuře setkáváme se členěním na účelové dotace běžné a kapitálové:

#### **a) Běžné**

Běžnými dotacemi můžeme rozumět dotace na zajištění úkolů veřejné služby, které jsou ze strany státu přenášeny na kraje a obce. Zajišťují se jimi tak oblasti představující důležité veřejné statky, jako jsou školství apod. Dalším projevem běžných dotací je snaha o zajištění určité minimální (standardní) úrovně veřejných statků na celém území státu. V případech kdy by obce a kraje chtěly poskytovat nadstandardní úroveň veřejných statků, měly by disponovat a dofinancovat takové statky z vlastních finančních zdrojů.

#### **b) Kapitálové**

Na rozdíl od běžných dotací jsou zpravidla kapitálové dotace chápány jako nepravidelné z hlediska časového, tak i kvantitativního. Tento typ dotací slouží zejména na podporu místní investiční výstavby umožňující lepší využívání veřejných statků, na investice přesahující místní (lokální) rámeček či na realizaci záměrů státní politiky a vyhlášených výdajových programů.

### **6.2.2 Neúčelové dotace**

Povahu neúčelových dotací můžeme opět odvozovat již z jejich samotného názvu. Z toho plyne, že neúčelové dotace nejsou omezeny na konkrétní účel a jejich příjemce je může užít dle svého uvážení. To znamená, že finanční prostředky takto získané do rozpočtu se stávají jeho součástí bez vázanosti na další podmínky pro jejich užití. To se projevuje zejména, při poskytnutí těchto dotací obcím, které s nimi následně nakládají jako s vlastními

příjmy. Samozřejmě, že jsou zde jisté mantinely pro užití těchto finančních prostředků a to zejména, zda jsou poskytnuty na financování běžných nebo kapitálových výdajů.

Rozsah těchto poskytovaných dotací bývá schvalován v rozpočtovém zákoně bez ohledu na to, zda je zachováno plnění příjmů v územních rozpočtech či zda některé výdaje na této úrovni uskutečněny nejsou.

Charakteristickým rysem těchto dotací je odpovědnost orgánů územní samosprávy za své hospodaření. Na druhou stranu tak stát projevuje svou víru a snahu posilovat samostatnost a odpovědnost územní samosprávy při naplňování veřejných úkolů. Výhoda těchto dotací se spatřuje v tom, že orgány územní samosprávy jsou nadány větší mírou volnosti při svém rozhodování, jakým způsobem dotaci následně využijí. Nevýhodou a jistým úskalím se může jevit to, že orgány územní samosprávy s těmito finančními prostředky nakládají podle své vůle na financování pouze některých veřejných statků, aniž by respektovaly nutnou potřebu financovat jiné důležité veřejné statky. V konečném důsledku se taková situace může negativně projevit tak, že náklady na takto zanedbané veřejné statky mohou mnohonásobně stoupnout. Příkladem takového zanedbávání by mohlo být zanedbávání financování některých veřejných služeb, jako jsou údržba komunikací kanalizací, vodovodů, vozového parku městské hromadné dopravy atd.

Dotacíní politika státu tak představuje snahu státu ovlivňovat územní samosprávu. Z hlediska historického se na území ČR územní samosprávné jednotky musely potýkat s nedostatkem finančních prostředků. Vlastní daňové a nedaňové příjmy nepokrývaly dostatečným způsobem samotné potřeby veřejného sektoru a bylo nutno tak přistupovat k transferům, které měly povahu přidělů ze státního rozpočtu. V podmínkách let 1948 – 1990 se tato situace obdobně projevovala v rozpočtech národních výborů.

Při poskytování neúčelových dotací se v odborné literatuře můžeme setkat s určitými kritérii, která musí být následně respektována. Kritéria pro neúčelové dotace<sup>49</sup>:

- a) počet obyvatel lokality,
- b) počet obydlí v územním samosprávném celku,
- c) rozloha územního samosprávného celku,
- d) průměrná výška budov,
- e) délka silniční sítě,
- f) průměrný příjem obyvatel,

---

<sup>49</sup> PÉKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy*. 1. vydání. VICTORIA PUBLISHING, 1995. 268 s. ISBN 80-7187-024-2. s. 188

- g) počet dětí školního věku,
- h) zadluženost na jednotlivých úrovních územní samosprávy,

Je zřejmé, že jednotlivá kritéria nelze v konečném důsledku omezovat a je nutno využívat jejich vzájemné kombinace s přihlédnutím k rozdílům v jednotlivých územních samosprávných celcích.

### 6.2.3 Dotace nárokové a nenárokové

Nárokové dotace představují tu část finančních prostředků, na které mají územně samosprávné celky nárok ze zákona<sup>50</sup>. Bude se tedy jednat o zajištění té části jejich výdajů, které územním samosprávným celkům vznikají při poskytování státní správy. Tyto dotace mohou mít jak podobu výše uvedených běžných dotací, tak i povahu dotací kapitálových.

Odlisný režim mají dotace nenárokové, na které není přímo nárok ze zákona. Chce-li je žadatel získat, musí si podat žádost včetně navazujícího pozitivního rozhodnutí o jejím přidělení. V celé řadě případů se bude jednat o financování investičních akcí, které jsou svým rozsahem často značně finančně náročné, a není možné proto vyhovět každé podané žádosti o poskytnutí této dotace. Tyto dotace se budou uskutečňovat prostřednictvím programového financování v rámci uznaných programů, kdy k tomu zmocněný subjekt bude muset nejdříve provést hodnocení požadovaných kritérií a následně rozhodovat o poskytnutí této finanční podpory.

## 6.3 PRÁVNÍ RÁMEC POSKYTOVÁNÍ DOTACÍ ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝM CELKŮM

### 6.3.1 Dotace a zákon o rozpočtových pravidlech

Jak již bylo výše naznačeno, existují na odlišných úrovních mezi jednotlivými rozpočty finanční vztahy, které se projevují přerozdělováním zejména mezi rozpočtem státním a rozpočty územních samosprávných celků. V této souvislosti se vytvářejí i tzv. mimorozpočtové fondy. Ač se tyto fondy označují jako mimorozpočtové, v odborné literatuře bývají pokládány za součást rozpočtové soustavy. Důvodem takového tvrzení je zejména to, že tyto fondy bývají zřizovány formou zvláštního zákona. Právní úprava zakotvující existenci státních fondů se nachází v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů. Prostřednictvím těchto mimorozpočtových státních fondů se za předem

---

<sup>50</sup> Má se na mysli každoročně přijímaný zákon o státním rozpočtu, ve kterém jsou pro příslušné rozpočtové období vyjádřeny nárokovatelné dotace pro územní samosprávné celky. Vzhledem k možnostem dílčích úprav státního rozpočtu během příslušného rozpočtového období je nutno vždy vycházet z aktuální verze státního rozpočtu.

vymezených podmínek poskytují dotace široké škále subjektů bez nutnosti respektovat tržní principy při jejich poskytování. Definice státního fondu v zákoně o rozpočtových pravidlech jen těžko najdeme, i přesto že s tímto slovním spojením zákon pracuje.

Fond<sup>51</sup> není obecně definován v zákoně o rozpočtových pravidlech, ani v dalších speciálních zákonech, ale i přesto lze konstatovat, že se jedná o samostatnou právnickou osobu, s tím že právní subjektivita se u fondu váže na určitý majetek, který byl fondu věnován buď jednou pro vždy, nebo jehož stálé obnovování je trvale zabezpečeno.

Důsledkem vytváření fondů je fondovní hospodaření, které vychází z financování předem specifikovaných výdajů se snahou o zajištění tohoto financování na dlouhou dobu. Mimorozpočtové fondy se tak zaměřují na hospodaření s prostředky veřejného sektoru a tudíž již tradičně podléhají kontrole parlamentu. Z pohledu teorie se tak jedná o decentralizované administrativní jednotky podřízené vládě nebo parlamentu.

Na základě zákona o rozpočtových pravidlech se zřizují státní fondy jako právnické osoby, kdy až zvláštní zákon vymezí jejich účel a zdroje. Rozpočty těchto fondů jsou následně sestavovány k datu sestavení státního rozpočtu a obdobně se i postupuje při sestavování závěrečných účtů těchto rozpočtů. Postavení státních fondů z hlediska jeho hospodaření je v přímé vazbě na stát, který v případě chybějících finančních prostředků tyto prostředky doplní. Zvláštností se může naopak jevit nakládání s fondovými prostředky přebytkovými, které nejsou směřovány zpět do státního rozpočtu, ale fond sám zajišťuje hospodaření s nimi.

Zákon o rozpočtových pravidlech vymezuje v § 28 odst. 2 některé náležitosti, které speciální zákon zřizující státní fond musí bezpodmínečně obsahovat:

- stanovení orgánu, do jehož působnosti fond patří,
- stanovení finančních zdrojů státního fondu a způsob jejich financování,
- stanovení způsobu financování správních výdajů.

Výše uvedený zákon dále specifikuje, že se zůstatky prostředků státního fondu dále disponuje samotný státní fond a pouze se převádějí do následujícího rozpočtového období. Po formální stránce je stanovena povinnost mít v názvu státního fondu spojení „*státní fond*“. Bližší podmínky a informace pro poskytování dotací a způsobu jejich poskytování je nutné vždy hledat v příslušném speciálním zákoně<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006. 741 s. ISBN 80-7179-431-7. s. 130

<sup>52</sup> Např.: zákon 388/1991 Sb. o státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 211/2000 Sb., o státním fondu rozvoje bydlení a změně zákona č. 171/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Samotné poskytování dotací ze státního rozpočtu je podrobně upraveno v zákoně o rozpočtových pravidlech a z hlediska nárokovatelnosti se vychází ze zásady, že na dotaci není právní nárok, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Dotace se následně poskytují na základě písemného rozhodnutí poskytovatele, který je v zákoně o rozpočtových pravidlech specifikován v § 14 odst. 2. Rozumí se jím ústřední orgán státní správy, kterým jsou vymezeny příslušné rozpočtové kapitoly ve státním rozpočtu (zejména ministerstva) a mají zákonem vymezenou působnost pro jednotlivé dotované oblasti. Dále se jím rozumí úřady práce, Akademie věd České republiky a Grantová agentura České republiky, organizační složka státu nebo ten, koho určí zvláštní zákon. Dotací se dle zákona o rozpočtových pravidlech rozumí peněžní prostředky ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu<sup>53</sup> poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel. Každoročně se v zákoně o státním rozpočtu určují kritéria pro stanovení dotací směřujících do rozpočtů krajů a obcí jako příspěvku na výkon státní správy<sup>54</sup>. Označení příspěvek je užíván proto, že tyto příspěvky nejsou zcela schopny pokrýt takto vznikající náklady a část těchto nákladů je hrazena i z dalších prostředků jako jsou například správní poplatky přímo vybírané obcemi.

Ještě bych doplnil, že většina dotací podle zákona o rozpočtových pravidlech je poskytována na základě rozhodnutí poskytovatele, ale zákon o rozpočtových pravidlech připouští i možnost poskytnutí dotace na základě dohody mezi poskytovatelem a příjemcem dotace. Tato možnost musí být však stanovena ve speciálním zákoně, který stanoví i nezbytné náležitosti takové dohody.

V zákoně o rozpočtových pravidlech je i výslovně upřesněno poskytování dotací ze státního rozpočtu do rozpočtů územních samosprávných celků, kdy kritéria pro výpočet výše dotace poskytované ze státního rozpočtu do rozpočtu krajů stanoví pro každé rozpočtové období zákon o státním rozpočtu s odchylkami stanovenými v zákoně o rozpočtových pravidlech a jiných speciálních zákonech. Kraje sehraávají i důležitou úlohu při poskytování dotací ze státního rozpočtu do rozpočtu obcí, protože tyto dotace se poskytují prostřednictvím

---

<sup>53</sup> Odbor Národního fondu Ministerstva financí spravuje a řídí toky finančních prostředků pomoci EU poskytnuté ČR v rámci nástrojů určených pro členské země EU a pomoci poskytnuté z Fondu solidarity, Fondu soudržnosti a dalších. Vykonává funkci Platebního orgánu pro strukturální fondy a Fond soudržnosti, spravuje účty, zajišťuje evidenci peněžních prostředků Národního fondu a plní výkaznické povinnosti ve vztahu k orgánům EU i orgánům národním, zodpovídá za provádění certifikace výdajů uskutečněných v rámci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Řídí koncepčně, metodicky vede a koordinuje přípravu finanční perspektivy pro přípravu rozpočtu EU. Metodicky zajišťuje rozpočtové vztahy k EU na úseku vlastních zdrojů ES a zajišťuje odhady nároků spolufinancování programů EU ze státního rozpočtu, organizuje v těchto oblastech harmonizaci právních předpisů a postupů ČR s předpisy a postupy EU. V této souvislosti vystupuje jako koordinátor vztahů vůči orgánům EU.

<sup>54</sup> Např. Příloha č. 8 zákona č. 475/2008 Sb., o státním rozpočtu, ve znění pozdějších předpisů



krajů, v jejichž obvodech se obce nacházejí. Činnost krajů, při které zprostředkovávají dotaci je výslovně označena jako přenesená.

Důležitou kontrolní roli sehrává finanční vypořádání dotace, které představuje povinnost toho, komu byla dotace poskytnuta, předložit přehled čerpání a použití prostředků z dotace a v případě jejího nevyčerpání dotaci vrátit.

*Tabulka č. 4 – Příspěvek krajům na výkon státní správy<sup>55</sup>:*

Kraj	Příspěvek na výkon státní správy	Úhrn (tis. Kč)
Středočeský	129 551	129 551
Jihočeský	88 482	88 482
Plzeňský	79 288	79 288
Karlovarský	56 923	56 923
Ústecký	100 203	100 203
Liberecký	69 160	69 160
Královéhradecký	82 061	82 061
Pardubický	75 145	75 145
Vysočina	75 022	75 022
Jihomoravský	126 199	126 199
Olomoucký	83 938	83 938
Zlínský	83 733	83 733
Moravskoslezský	129 223	129 223

Výše příspěvku na výkon státní správy v jednotlivých obcích se určuje na základě kritérií obsažených v zákoně o státním rozpočtu. Mezi takto zákonem stanovená kritéria náleží:

- velikost správního obvodu obce vyjádřené počtem obyvatel,
- rozsah přenesené působnosti, které jsou obci svěřeny,
- podíl velikosti správního centra a velikosti správního obvodu, kde velikost správního centra je vyjádřena počtem trvale bydlících obyvatel obce.

Pro výpočet příslušné výše příspěvku se užívá matematických vzorců využívajících zvláštních koeficientů, jejichž výše je odstupňována podle rozsahu přenesené působnosti obcí. Objem příspěvku na výkon státní správy byl jak u obcí tak krajů v roce 2009 navýšen proti úrovni pro rok 2008 o 3 %.

<sup>55</sup> Příloha č. 5 zákona č. 475/2008 Sb., o státním rozpočtu, ve znění pozdějších předpisů.

Jednou z dalších forem účasti státního rozpočtu na poskytování dotací je zákonem o rozpočtových pravidlech vymezené programové financování. Programem dle § 12 tohoto zákona se rozumí soubor časových, věcných a finančních podmínek konkrétních akcí na pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého<sup>56</sup> majetku. Ke každému programu je nutné zpracovat dokumentaci identifikující program, popřípadě dále členící program na jednotlivé podprogramy. Mezi další údaje uváděné v dokumentaci patří harmonogram jeho přípravy a realizace, bilance potřeb a financování zdrojů programu, specifikace cílů programu a technicko-ekonomické zdůvodnění a vyhodnocení efektivnosti vynaložených finančních prostředků.

Pro evidenci konkrétních akcí, které mají být v rámci jednotlivých programů realizovány, byl na základě zákona zřízen Informační systém programového financování vedený Ministerstvem financí. Příslušný správce rozpočtové kapitoly, pod kterou daný program spadá, provádí registraci v tomto informačním systému.

Výše spoluúčasti státního rozpočtu na financování programu je rozhodující pro určení, kdo bude stanovovat na základě posouzení dokumentace tuto výši. V případě, že účast státního rozpočtu je nejméně 5 miliard, bude rozhodujícím orgánem vláda. Pokud bude účast státního rozpočtu nižší, připadne tato úloha Ministerstvu financí. Pro výdaje na financování zmíněných programů je podstatná jejich účelová určenost a je možné uvést toto členění<sup>57</sup>:

- a) individuálně posuzované výdaje organizační složky státu, které jsou účelově určené na financování konkrétní akce, zpravidla vyšší než 100 000 000 Kč,
- b) systémově určené výdaje organizačních složek státu na financování vymezeného okruhu finančních potřeb, v jejichž rámci stanoví správce kapitoly výdaje na konkrétní akce,
- c) individuální dotace právnickým a fyzickým osobám účelově určené na financování konkrétní akce, zpravidla vyšší než 100 000 000 Kč,
- d) systémové dotace stanovené na financování vymezeného okruhu finančních potřeb, v jejichž rámci poskytne správce kapitoly dotaci právnickým nebo fyzickým osobám na konkrétní akce,
- e) návratné finanční výpomoci poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na financování konkrétních akcí nebo vymezeného okruhu finančních potřeb

Ministerstvo financí v dohodě s Ministerstvem pro místní rozvoj vydalo vyhlášku<sup>58</sup>,

---

<sup>56</sup> Dle § 25 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů

<sup>57</sup> § 13 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů

<sup>58</sup> Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku

kteřá blíže upravuje postup zejména Ministerstva financí, správce kapitol pro přípravu, schvalování a realizaci programů a akcí vedených v informačním systému.

Tento prováděcí právní předpis přibližuje zejména podmínky posuzování dokumentace programu Ministerstvem financí a v případě, že má být program zahrnut do návrhu státního rozpočtu na následující rok, má povinnost správce příslušné kapitoly předložit Ministerstvu financí dokumentaci do konce května. Ministerstvo financí následně stanoví výši prostředků státního rozpočtu na financování programu včetně prostředků, které jsou nebo mají být kryty z rozpočtu EU, přičemž výše prostředků státního rozpočtu musí odpovídat částkám obsaženým v příslušném programu spolufinancovaném z rozpočtu EU, dále stanoví indikátory a parametry, které budou předmětem závěrečného vyhodnocení programu, přičemž tyto indikátory musí navazovat na indikátory obsažené v příslušném programu spolufinancovaném z rozpočtu EU. V případě, že Ministerstvo financí usoudí, že předložená dokumentace je nedostatečná, může po posouzení vyžádat doplnění dokumentace. Obdobný postup se užije i při změně dokumentace, výše účasti státního rozpočtu nebo indikátorů a parametrů stanovených.

Vyhláška dále upravuje i povinnost správce příslušné rozpočtové kapitoly daného programu (správce programu) předložit jeho závěrečné hodnocení, ve kterém by mělo být zdůvodněné s obsahem přehledu o čerpání prostředků státního rozpočtu na financování programu včetně prostředků, které jsou nebo mají být kryty z rozpočtu Evropské unie. Vedle toho by závěrečné hodnocení mělo obsahovat zprávu o plnění cílů programu stanovených v dokumentaci programu a dosažené hodnoty indikátorů a parametrů stanovené Ministerstvem financí podle § 3 odst. 3 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech. V další fázi pak buď Ministerstvo financí ve lhůtě 30 dnů od předložení závěrečného vyhodnocení schválí, nebo aniž by tak učinilo, je vrátí příslušnému správci příslušné kapitoly daného programu k doplnění. S ohledem na výše uvedené bude závěrečné vyhodnocení schvalovat navíc vláda, jestliže výši účasti státního rozpočtu stanovila vláda samotná. V takovém případě předloží správce programu závěrečné vyhodnocení vládě ve lhůtě 30 dnů od schválení Ministerstvem financí. Závěrečné vyhodnocení správce programu je povinen provést až ve chvíli, kdy bylo provedeno komplexně závěrečné vyhodnocení všech akcí, které tento program obsahuje.

Obecně je také v programovém financování nastavena otázka nárokovatelnosti dotací tak, že na dotaci není právní nárok. Výjimku by musel stanovit zvláštní právní předpis. Při uplatňování dotací stojí na jedné straně poskytovatel a na druhé příjemce dotace. Příjemce si musí nejdříve podat žádost a až na základě vyhodnocení této žádosti může poskytovatel vyhovět. Je nutné mít na paměti, že rozhodování poskytovatele o poskytnutí dotace není

řízení podle správního řádu a nepodléhá proto opravným prostředkům podle správního řádu nebo soudní žalobě podle zvláštního zákona<sup>59</sup>.

Podle zákona o rozpočtových pravidlech lze dotace rozlišovat i podle toho, zda poskytovatel může v rozhodnutí o dotaci, jejíž součástí nejsou peněžní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu kryté z rozpočtu Evropské unie ani peněžní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie (dále jen "dotace neobsahující prostředky od Evropské unie"), vyčlenit z podmínek, které v něm příjemci ukládá podmínky<sup>60</sup> méně závažné nebo uvést, která nesplnění podmínek uložených podle jsou méně závažná, například nepodstatné nedodržení některých lhůt.

Zákon o rozpočtových pravidlech dále pamatuje i na situace, kdy prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu kryté z rozpočtu Evropské unie [§ 44 odst. 2 písm. b) a d)] nebo peněžní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie [§ 44 odst. 2 písm. f)] (dále jen "dotace obsahující prostředky od Evropské unie"), může poskytovatel stanovit, že nesplnění podmínek podle § 14 odstavce 3 písm. g) nebo některých z nich bude postiženo za porušení rozpočtové kázně nižším odvodem, než kolik činí celková částka dotace. Může též stanovit, že takovýmto nižším odvodem budou postižena méně závažná nesplnění podmínek podle § 14 odstavce 3 písm. g) nebo některých z nich. V tom případě stanoví, která to jsou. Při postupu podle tohoto odstavce poskytovatel v rozhodnutí o dotaci vždy stanoví u všech jednotlivých podmínek, jejichž nesplnění bude postiženo nižším odvodem, a u všech jednotlivých méně závažných nesplnění v rozhodnutí uvedených, kolik procent z celkové částky dotace bude odvod za porušení rozpočtové kázně činit. Takto může poskytovatel postupovat, umožňuje-li to právo ES.

Kontrolní mechanismus je nastaven tak, že kontrola dotací poskytovaných ze státního rozpočtu do rozpočtů územních samosprávných celků je svěřena Ministerstvu financí, jednotlivým správcům rozpočtových kapitol, finančním ředitelstvím a krajům samotným. I v těchto případech se tedy uplatní speciální zákon<sup>61</sup>.

### 6.3.2 Dotace z fondů EU

V obecném povědomí se finanční podpora EU často zužuje pouze na financování

---

<sup>59</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

<sup>60</sup> § 14 odst. 3, písmeno g) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů

<sup>61</sup> Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

v rámci regionální politiky, neboli politiky hospodářské a sociální soudržnosti, do níž směřuje více než třetina unijního rozpočtu. Realizuje se prostřednictvím tzv. strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, jejichž využití je řízeno na úrovni jednotlivých členských států. Jak již jsem uvedl výše v části věnované také rozpočtům Regionálních rad regionů soudržnosti, dochází k čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů EU. Mezi možné žadatele o čerpání prostředků z fondů EU kromě regionů soudržnosti i kraje, obce a dobrovolné svazky obcí, organizace zřizované nebo zakládáné kraji a některé další subjekty. Výčet oprávněných žadatelů o dotace z fondů EU jsem omezil pouze na ty, u kterých se projevuje úzká vazba na územní samosprávu.

Operační programy (OP) lze rozlišit na<sup>62</sup>:

#### A. TEMATICKÉ OP

- a. Integrovaný OP
- b. OP Podnikání a inovace
- c. OP Životní prostředí
- d. OP Doprava
- e. Vzdělání pro konkurenceschopnost
- f. OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost
- g. OP Výzkum a vývoj pro inovace
- h. OP Lidské zdroje a zaměstnanost
- i. OP Technická pomoc

#### B. REGIONÁLNÍ OP

- Viz. výše

#### C. OP PRAHA

- a. OP Praha konkurenceschopnost
- b. OP Praha adaptabilita

#### D. OP EVROPSKÉ ÚZEMNÍ SPOLUPRÁCE

- OP Mezuregionální spolupráce
- OP Nadnárodní spolupráce
- ESPON 2013
- INTERACT II, atd.

Vzhledem k rozpočtům územních samosprávných celků vystupují do popředí regionální operační programy, kdy územní samosprávné celky vystupují jako žadatelé o

---

<sup>62</sup> <http://www.strukturalni-fondy.cz/Programy-2007-2013>

dotace prostřednictvím územních statistických jednotek NUTS II popsaných výše.

Postavení Národního orgánu pro koordinaci (NOK), který je zastřešujícím orgánem pro všechny operační programy v České republice financované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, má Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, které bylo ustanoveno centrálním metodickým a koordinačním orgánem politiky hospodářské a sociální soudržnosti v období 2007–2013. K ustavení došlo na základě usnesení vlády č. 198/2006.

Na finančních dotacích z fondů EU bych rád poukázal na úzké vazby mezi fondy EU, státním rozpočtem a jednotlivými územními rozpočty. Je nutné mít na paměti, že příjmy plynoucí k nám z fondů EU směřují do jednotlivých rozpočtových kapitol státního rozpočtu. Pro regionální operační programy bude tedy rozhodující kapitola Ministerstva pro místní rozvoj ČR, v jehož rozpočtu jsou uváděny příjmy z rozpočtu EU<sup>63</sup>. Prostřednictvím kapitoly státního rozpočtu Ministerstva pro místní rozvoj se finanční prostředky dostávají z rozpočtu EU až do rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti.

Částečně bych chtěl podrobit možnost získání dotací z rozpočtu EU kritice. Dle mého názoru dochází v některých případech k neúměrnému zatěžování už tak dost vyčerpaných místních rozpočtů. Velmi rád by poukázal na to, že žádosti o evropské dotace musí splňovat určité náležitosti, z nichž klíčové jsou studie proveditelnosti. Tyto studie jsou rozhodující pro posouzení přínosnosti předkládaných projektů a určitě mají své opodstatnění. Na druhou stranu v nákladech na ně spatřuji neúměrné zatížení zejména pro obce a navíc s nejistým výsledkem. Za další nesystémové opatření považuji až přehnaně upjaté trvání na podmínkách, které se na dotaci vážou nebo drobná pochybení v administraci jednotlivých projektů. Taková pochybení nebo drobné chyby mohou přinést nepříjemné situace, kdy žadatel o dotace, kterému již byla rozhodnutím udělena, ji bude muset vrátit, nebo v horším případě dokonce zaplatit penále. Příkladem pochybení by mohlo být jen nepatrné zpoždění obce s kolaudací stavby, na kterou dostala dotaci. Takové situace skutečně považuji za přehnaný formalismus, který má značně nepříznivé důsledky.

Při čerpání evropských dotací prostřednictvím regionálních operačních programů se ale uskutečňují i kroky, které mají co nejvíce minimalizovat náklady žadatelů o tyto dotace a docílit transparentnosti při posuzování projektů. Domnívám se, že Regionální rady regionů soudržnosti postupují správně, když se snaží u předložených projektů snižovat předběžné náklady například tím, že eliminují povinnost dokládat některé dokumenty, které bylo nutno dokládat již při stavebním nebo územním řízení. Tím dochází nejenom redukci ztrát

---

<sup>63</sup> Příloha č. 4 zákona č. 475/2008 Sb., o státním rozpočtu, ve znění pozdějších předpisů.

materiálních, ale i snižování náročnosti a časové vytiženosti zaměstnanců příslušných žadatelů. Mezi další pozitivní kroky Regionálních rad patří snaha zjednodušit administraci programů vydáváním metodických pokynů a pořádání nejrůznějších seminářů pro žadatele dotací, které mají upozornit na úskalí a problematická místa při přípravě a realizaci projektů. V této rovině se dle mého názoru projevují tendence, které směřují správným směrem.

### 6.3.3 Protikrizová opatření v rámci politiky soudržnosti

Světová finanční krize nebyla ponechána bez povšimnutí ani zástupci EU, kteří k ní přistoupili se značným respektem a se snahou minimalizovat ztráty a docílit stabilizace. V rámci evropské hospodářské politiky vystala enormní potřeba změn, které by nastaly dostatečně rychle, a vedly rozhodně a koordinovaně k proaktivním krokům. Tuto snahu projevila Evropská komise zřetelně, když vyjádřila svou vůli a ochotu k rozhodnému a koordinovanému postupu a jednání. Prostřednictvím její strategie k překonání finanční krize má být k problémům hospodářství přistupováno v širším smyslu a Evropě má být přiznána klíčová úloha v rámci celosvětové reakce na finanční krizi.

Státní a vládní představitelé požádali Evropské komise, aby pro jejich prosincové zasedání minulého roku vypracovala návrhy k diskusi ohledně koordinovaného postupu. Výsledkem těchto tendencí a snah byl „*Plán evropské hospodářské obnovy*“ přijatý Evropskou radou ve dnech 11. a 12. prosince 2008. Evropská komise, v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci Plán evropské hospodářské obnovy. Předsednictvo Výboru pověřilo dne 2. prosince specializovanou sekci hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost přípravou podkladů na toto téma. Téma finanční krize tak podrobilo těžké zkoušce i zástupce české politické scény vzhledem k našemu předsednictví v Radě EU. 28. května pod záštitou českého předsednictví v Radě EU proběhlo v Praze setkání členů Výboru pro koordinaci fondů (COCOF). Tento výbor byl ustaven Evropskou radou, aby byl nápomocen Evropské komisi při provádění evropských právních předpisů. Na zasedání tohoto výboru složeného ze zástupců členských států byla diskuze o pokroku v provádění opatření politiky soudržnosti, jež jsou součástí evropského plánu hospodářské obnovy. Podstatnou otázkou, kterou delegáti výboru projednávali, byla možnost zjednodušení pravidel čerpání ze strukturálních fondů. Důvodem takových opatření je především snaha docílit zjednodušujících opatření urychlujících faktickou realizaci projektů, což by přispělo v boji proti finanční krizi a k posílení ekonomik členských států EU. České předsednictví v

Radě EU tak přispělo k možným řešením a sehrálo tak významnou roli při snaze připravit opatření, která zjednoduší a zrychlí čerpání z fondů EU. Opatření jsou součástí evropského balíčku hospodářské obnovy představeného na konci roku 2008. Příkladem takového opatření je možnost uvolnit peněžní prostředky na financování „velkých projektů“ (celkové náklady na projekt přesahují částku 50 milionů eur, nebo 25 milionů eur v případě projektů v oblasti životního prostředí) před tím, než je udělen souhlas Evropské komise. Takto uskutečněná opatření byla hodnocena jako nutná k posílení rozpočtové politiky. Domnívám se, že takto naznačené řešení za jasně vymezených podmínek, by mohlo velice prospěšné v situacích, kdy potřeba reagovat na stav věci je zcela urgentní. Bylo by vhodné ještě doplnit, že členské státy se rovněž dohodly na balíčku ekonomických stimulů, které by měly zmírnit dopad finanční krize. Balíček opatření na hospodářský růst má hodnotu okolo 200 miliard eur. Značná část těchto finančních prostředků a to 170 miliard eur půjde z jednotlivých vnitrostátních rozpočtů a zbytek bude dofinancován Evropskou investiční bankou a z rozpočtu EU.

## **7. ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ JAKO FINANČNÍ VZTAH MEZI STÁTNÍM ROZPOČTEM A NĚKTERÝMI MÍSTNÍMI ROZPOČTY**

### **7.1 OBECNÁ TEORIE ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ**

Mezi neodmyslitelné příjmy územních rozpočtů náleží určitá část výnosů z některých daní. Proč vlastně považovat rozpočtové určení daní a následné výnosy z některých daní za projev finančního vztahu mezi státním rozpočtem a územními rozpočty? Dle mého názoru panuje v tomto ohledu mezi státním rozpočtem a územními rozpočty velice úzké sepětí, kdy vycházím z poznatků teorie, která považuje daňové příjmy územní samosprávy za neúčelové státní dotace.

Problematika rozpočtového určení daní se zabývá tím, jakým způsobem optimálně nastavit rozložení příjmů z některých daní mezi stát a územní samosprávné jednotky. Tím rozhodujícím subjektem, který bude především ovlivňovat skladbu rozpočtového určení daní, je stát. Daně<sup>64</sup> lze v tomto ohledu charakterizovat jako povinné, nenávratné, zpravidla pravidelně se opakující příjmy do veřejných rozpočtů bez nároků na ekvivalentní plnění a přímé plnění z veřejných rozpočtů. Daně tak představují tu část fiskálních příjmů, které plynou do veřejných rozpočtů a zajišťují jejich zdroje. Především pak dochází k zajišťování

---

<sup>64</sup> PÉKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav, JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 2. vyd. Praha : ASPI, 2005. 556 s. ISBN 80-7357-052-1. s. 193



příjmů státního rozpočtu, ale nesmíme opomíjet ani potřebu financování i na dalších úrovních. Do daňových příjmů obcí se zahrnují i další příjmy uvedené v jiných zákonech<sup>65</sup> než jen v níže popsaném zákoně o rozpočtovém určení daní.

Při sestavování rozpočtových zákonů by měly být respektovány určité zásady ovlivňující samotnou rozpočtovou skladbu. Daňové určení ve vztahu k územním rozpočtům by mělo respektovat požadavky kladené na systém daní plynoucích do územních rozpočtů. Daně by především měly být:

- spravedlivé a slušné, to znamená nutnost respektovat schopnost poplatníka daně ji zaplatit a respektovat užitek poplatníka ze zdanění,
- efektivní, to znamená, neměly by ovlivňovat rozhodování subjektů,
- výnosné pro veřejné rozpočty, aby byly dostatečně zajištěny zdroje pro financování veřejného sektoru,
- co nejméně nákladné z hlediska nákladů nutných na jejich správu a vybírání,
- solidární vzhledem k situaci a postavení subjektů, kterým jsou určeny,
- jedním z důležitých předpokladů pro zajištění stability veřejných rozpočtů na úrovni územních samosprávných celků.

Obecným kritériem pro rozlišení daní nám v tomto smyslu může sloužit posouzení směru finančních toků z příjmů daní. Následně lze tedy rozlišovat daně:

- a) **svěřené**, kdy výnos z těchto daní směřuje výlučně do určitého rozpočtu,
- b) **sdílené**, jejichž konstrukce je vymezena v příslušných daňových zákonech a mající tedy celostátní působnost; u takto definovaných daní plynou předem zákonem stanovené procenta z *celkového výnosu*<sup>66</sup> dotčených daní do rozpočtů územních a zbytek je určen do státního rozpočtu.

Na území ČR se v průběhu posledních deseti let rozpočtové určení daní měnilo a tendence směřovaly k širšímu využívání daní sdílených. Změna rozpočtovému určení daní znamenala pro většinu obcí více daňových příjmů a pomohla ke snižování rozdílů mezi jednotlivými obcemi. Masivnější rozšiřování sdílených daní však přineslo i kritické názory na to, že obce jsou demotivovány a je tak opomíjen princip zásluhovosti. Na druhou stranu je

---

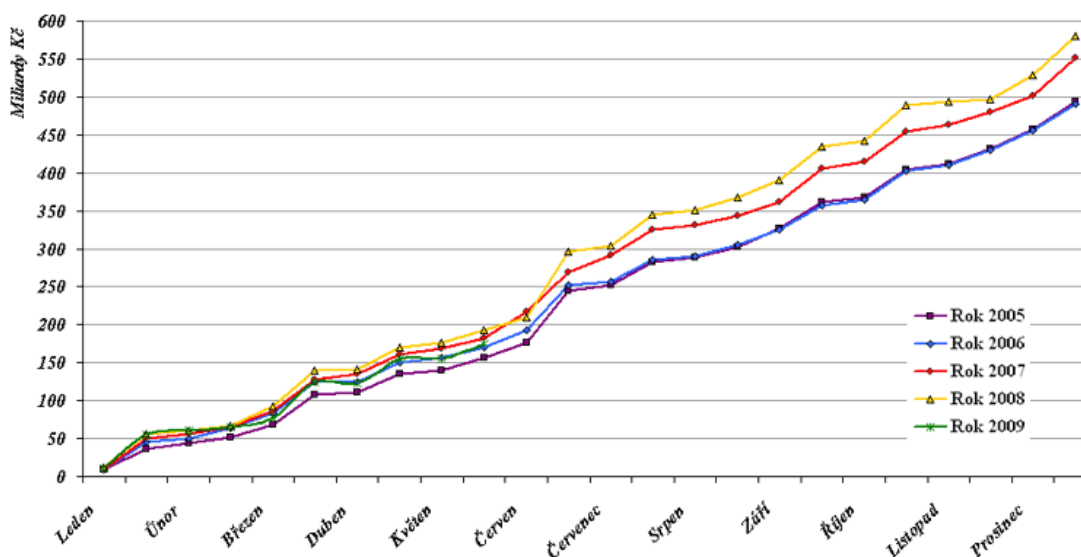
<sup>65</sup> Poplatky a odvody v oblasti životního prostředí, místní poplatky z vybraných činností a služeb, správní poplatky a ostatní odvody, které jsou ze zákona příjmem obce.

<sup>66</sup> Jedná se o tzv. celostátní hrubý výnos představující peněžní prostředky vybrané v průběhu rozpočtového roku správcem daně, snížené o vrácené prostředky; do celostátního hrubého výnosu daně se nezahrnují částky vybrané na pokutách a částky použité na úhradu nákladů daňového řízení – viz. § 2 písm. a) zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů.

nutno konstatovat, že obce v ČR (s výjimkou místních poplatků) nejsou nadány daňovou pravomocí a správa výběru daní je centralizována a tím je samotný princip zásluhovosti obcí na alokaci do jejich rozpočtů potlačen. Tím se projevuje převaha principu solidarity.

Vedle daní svěřených a daní sdílených se v teorii setkáváme s daněmi, kdy pravomoc k jejich stanovení a vyměření je svěřena přímo obcím. Je tedy na obcích, zda se rozhodnou využívat těchto místních daní. Výběr a správa místních daní není pro ve všech zemích jednotná. V některých zemích jsou za stanovení a výběr místních daní odpovědny přímo orgány obcí, v jiných daňové úřady. Pro daný stát pak bývají v zákonech konkretizovány podmínky pro vymezení předmětu daně, základu daně, rozmezení sazeb daně, případně i pravidla pro úlevy osvobození od daně.

Graf č. 1 - Celostátní hrubý výnos sdílených daní (DPH a daň z příjmů)<sup>67</sup>:



## 7.2 PRÁVNÍ ÚPRAVA ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ

Po vzniku samostatného státu po 1. 1. 1993 se na území ČR byla podstata právní úpravy rozpočtového určení daní obsažena v zákoně č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí ČR (rozpočtová pravidla ČR), ve znění pozdějších zákonů. Tato právní úprava odrážela uspořádání územní samosprávy, která byla založena na jednom stupni, kde oproti současnému stavu jsme se mohli setkat s územní samosprávou pouze na úrovni obcí. Rozpočtová pravidla ČR upravovala tvorbu, postavení a funkce státního rozpočtu, dále pak rozpočtů obcí a okresních úřadů.

<sup>67</sup> Sdílené daně celkem (DPH a daň z příjmů) [online]. c2006 [cit. 2009-05-08]. Dostupný z WWW: <[http://cds.mfcr.cz/cps/rde/xchg/SID-3EA9846B-CB5786CD/cds/xsl/dane\\_poplatky\\_9394.html?year=>](http://cds.mfcr.cz/cps/rde/xchg/SID-3EA9846B-CB5786CD/cds/xsl/dane_poplatky_9394.html?year=>)>.

Z následného vývoje, kdy byly vytvořeny i vyšší územně samosprávné celky (kraje) je patrné, že v rozpočtovém určení daní muselo dojít k neodkladným změnám. Tato změna se týkala komplexní reformy veřejné správy, kdy vláda ČR započala s přípravou reformy veřejné správy v roce 1999. Bylo již pamatováno i na vyšší územně samosprávné celky, se kterými počítal ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů. Skutečně však vyšší územně samosprávné celky začaly fungovat až na základě zákona č. 129/2000 Sb., o krajích a zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů. Ze samotné existence vyšších územně samosprávných celků vyplývalo, že dosavadní právní úpravu bude nezbytné nahradit.

Zákon o rozpočtových pravidlech ČR stanovil příjmy<sup>68</sup> státního rozpočtu následovně:

- 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.

Příjmy rozpočtů obcí byly taxativně stanoveny v § 28 zákona o rozpočtových pravidlech ČR. Pokud se zabýváme rozpočtovým určením daní, bude nutné jmenovat zejména tyto příjmy obcí:

- 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<sup>69</sup>,
- 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 plátcem,<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> § 4 zákona č. 576/1990 Sb., rozpočtová pravidla ČR, ve znění pozdějších zákonů

<sup>69</sup> 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.

- 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.

Rozložení daňového základu daní ovlivňovalo nerovnoměrnost v daňovém výnosu mez jednotlivými obcemi. To mohlo mít v delším časovém úseku vliv na neustálé prohlubování rozdílu mezi bohatšími a chudšími obcemi. Panovala tak obava, zda takto nastavený systém RUD nebude způsobovat migraci zejména chudšího obyvatelstva mezi jednotlivými obcemi.

Vedle státního rozpočtu a rozpočtu obcí upravoval zákon o rozpočtových pravidlech ČR rozpočty okresních úřadů. Příjmovou stránku rozpočtu okresních úřadů tvořily podle § 28 odst. 4 tyto stanovené příjmy:

- 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.

Z hlediska rozpočtového určení daní tak hrály důležitou úlohu příjmy uvedené pod bodem 1. a 3. výše naznačených příjmů okresních úřadů. Schvalování a kontrola rozpočtu okresních úřadů byly v působnosti<sup>71</sup> speciálních orgánů okresních úřadů – tzv. okresní shromáždění. Jen na okraj bych zmínil, že rozpočet okresních úřadů byl i důležitým zprostředkujícím prvkem pro poskytování dotací ze státního rozpočtu do rozpočtu obcí. Vedle

<sup>70</sup> Hlavní město Praha, Brno, Ostrava a Plzeň měly nárok na 70 % výnosu této daně.

<sup>71</sup> Dle § 24 odst. 1 písm. b), zákona ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a některých dalších opatřeních s tím souvisejících

těchto dotací poskytovaných ze státního rozpočtu mohly též plynout do rozpočtů obcí dotace z vlastních zdrojů okresních úřadů.

Stávající systém RUD byl neustále podrobován kritice z důvodů jeho nastavení, které vytvářelo značné rozdíly v příjmech jednotlivých obcí. I z těchto důvodů a z důvodů právního zakotvení vyšších územně samosprávných celků bylo nezbytné provést legislativní úpravu. Na základě této legislativních změn došlo k posílení principu solidarity<sup>72</sup>, jehož projevem bylo zvýšení daňových příjmů některých obcí a naopak pokles těchto příjmů u obcí jiných.

S účinností od 1. 1. 2001 byl přijat zákon č. 218/ 2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní) a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Tím došlo k vyčlenění RUD do samostatného právního předpisu. Změna rozpočtového určení daní spočívala ve vyšším uplatňování sdílené daně a pomohla alespoň částečně u většiny obcí snížit rozdíly v daňových příjmech i k samotnému nárůstu daňových příjmů. Průlomem byla nutnost reflektovat existenci krajů jako vyšších územně samosprávných celků, kterým musela být zajištěna příjmová stránka jejich rozpočtů.

V průběhu své existence doznal zákon o rozpočtovém určení daní několika změn v důsledku přijatých novel, které podstatným způsobem ovlivnily příjmy jednotlivých obcí a krajů. Tyto změny se staly předmětem diskuze v celé řadě odborných časopisů, o čemž bude pojednáno níže.

Ze samotného názvu zákona o rozpočtovém určení **některých** daní plyne, že rozpočtové určení daní se váže pouze na konkrétně určené daně. Ze samotné systematiky uvedeného zákona a výše naznačeného dělení na daně svěřené a sdílené lze konstatovat, že právní úprava v něm obsažená se věnuje sdíleným daním, kdy do rozpočtu obcí a krajů plynou předem zákonem stanovené procenta z celkového výnosu dotčených daní a zbytek je určen do státního rozpočtu. Naopak svěřené daně budou vyjadřovat tu část příjmů, které budou výlučně plynout do rozpočtu obcí a krajů. Uvedenou systematiku svěřených a sdílených daní je nutné deklarovat na konkrétních případech. Za svěřené daně považovat daň z nemovitosti, kdy její výnos plyne výlučně do rozpočtu obce a daň z příjmů právnických osob, jejíž výnos plyne do rozpočtu obce nebo kraje podle toho, je-li poplatníkem této daně

---

<sup>72</sup> PÉKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav, JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 2. vyd. Praha : ASPI, 2005. 556 s. ISBN 80-7357-052-1. s. 204

obec nebo kraj s výjimkou stanovených případů. Sdílené daně pak představují daň z přidané hodnoty, daň z příjmů fyzických osob vybírané formou srážky podle zvláštní sazby a daň z příjmu právnických osob s výjimkou uvedených případů.

Bylo by vhodné ještě uvést, že zákon o rozpočtovém určení daní vedle daňových příjmů krajů a obcí upravuje též dle § 5 zákona o rozpočtovém určení daní i určení celostátního výnosů silniční daně do Státního fondu dopravní infrastruktury<sup>73</sup>.

Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů uvádí na straně příjmů rozpočtů obcí<sup>74</sup> a krajů<sup>75</sup> výnosy z daní a podílu na nich podle speciálního zákona. Tímto speciálním zákonem se rozumí právě zákon o rozpočtovém určení daní, který přibližuje problematiku sdílených a svěřených daní. U daní sdílených je nezbytné pamatovat na to, že ta procentní část daní nepřipadajících do rozpočtů krajů a obcí je příjmem státního rozpočtu. Posléze musíme i dovozovat, že daně, které nejsou předmětem zájmu zákona o rozpočtovém určení daní, je nutno považovat za příjem státního rozpočtu.

### 7.2.1 Rozpočtové určení daní pro obce

Pro RUD ovlivňující rozpočty jednotlivých obcí je charakteristické, že tato otázka je často diskutována jak na úrovni regionální, tak i v nejvyšších politických kruzích. Právní úprava zákona o rozpočtovém určení daní doznala významných změn v důsledku přijatých novel, z nichž podstatnou je novela publikovaná pod č. 377/2007 Sb., kterou se mění některá ustanovení zákona o rozpočtovém určení daní, s účinností od 1. ledna 2008. Zákon o rozpočtovém určení daní tak představuje důležitý politický zákon<sup>76</sup>, který vytváří předpoklad pro hospodářskou a finanční nezávislost územních samosprávných celků na státu. Jinak řečeno stát se tak vzdává určité části výnosů některých daní a dotváří tak finanční autonomii územních samospráv. Stát sám rozhoduje o výnosech některých daní plynoucích do územních rozpočtů a toto rozhodnutí je bez výhrad na něm. Určitým vodítkem k tomuto postupu státu je ovšem Evropská charta místní samosprávy, kdy ČR přistoupila k některým článkům tohoto dokumentu. Tím ČR převzala závazek vyplývající z jejího čl. 9 zakotvující právo místních společenství v rámci hospodářské politiky státu na přiměřené vlastní finanční zdroje a

---

<sup>73</sup> Vedle výnosů z daně silniční plyne do Státního fondu dopravní infrastruktury 9,1 % z celostátně hrubého výnosu spotřební daně z minerálních olejů.

<sup>74</sup> § 7 odst. 1 písm. f), zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>75</sup> § 8 odst. 1 písm. e), zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>76</sup> Tento zákon lze chápat jako přijatelný kompromis, na kterém se shodli všechny politické síly v Poslanecké sněmovně, Senátu i zástupci samosprávy.

zavázala se tak, že bude zajišťovat dosažení skutečné finanční autonomie územních samospráv. Nesmím ovšem opomenout ani čl. 101 Ústavy ČR zaručující právo územního samosprávného celku jako veřejnoprávní korporace mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu.

Samotný zákon o rozpočtovém určení daní před novelou, která nabyla účinnosti 1. 1. 2008, byl diskutován z mnoha pohledů a i v odborných časopisech se setkáváme s kritikou předchozího právního stavu. Kritika<sup>77</sup> zákona o rozpočtovém určení daní se opírala zejména o tyto důvody:

- vysoká váha koeficientů velikostních kategorií při přerozdělování celkových daňových příjmů obcí,
- velký rozdíl v koeficientech velikostních kategorií mezi největšími a nejmenšími obcemi,
- skokové přechody mezi velikostními kategoriemi, způsobující i obrovské skoky v příjmech ze sdílených daní v závislosti na zařazení do velikostní kategorie; to se projevovalo zejména v případech, kdy obec dosáhla určitého hraničního bodu a mohla tak být zařazena do kategorie s vyšším koeficientem nebo naopak se nacházela těsně pod tímto hraničním bodem, což jí přinášelo mnohdy značné ztráty na příjmech ze sdílených daní.

Do konce roku 2007 byla účinná verze zákona o rozpočtovém určení daní, která byla pro některé obce značně nevýhodná. Tato verze totiž mimo jiné stanovila, jakým způsobem se daňové příjmy určené pro územně samosprávné celky dále přerozdělují mezi obce. U sdílených daní se rozpočty jednotlivých obcí podílely do roku 2007 na celostátním výnosu příslušné daně v závislosti na počtu obyvatel obce a v závislosti na velikostních kategoriích obcí. Obce byly podle počtu obyvatel rozděleny do celkem čtrnácti velikostních kategorií a každé byl přiřazen tzv. velikostní koeficient. Mezi těmito velikostními kategoriemi byly velké skokové přechody, což v praxi znamenalo, že pokud obec dosáhla hraničního počtu obyvatel a přešla do kategorie s vyšším koeficientem, skokově jí v některých případech vzrostly příjmy ze sdílených daní. V opačném případě se jí tyto příjmy skokově snížily. Byl velice markantní rozdíl velikostního koeficientu mezi hranicí do 10 tisíc obyvatel a nad 10 tisíc obyvatel.

---

<sup>77</sup> NETOLICKÝ, Martin. Kritérium rozlohy a zvýhodnění malých obcí při rozdělování daní. *Obec a finance*. 2008, č. 4, s. 24

Problematikou různorodých koeficientů přiřazených obcím podle jejich velikosti se musel zabývat i Ústavní soud ČR, kdy byl tomuto soudu doručen 29. června 2006 návrh<sup>78</sup> skupiny 28 senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení části ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní ve znění zákona č. 492/2000 Sb., zákona č. 483/2001 Sb., zákona č. 387/2004 Sb. a zákona č. 1/2005 Sb., spočívajících ve slovech:

*„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“.*

Ústavní soud však podaný návrh na základě rozhodnutí pléna Ústavního soudu spisová značka Pl ÚS 50/06 zamítl s odůvodněním, že nespátřuje v rozdílných koeficientech obcí jakoukoli diskriminaci a navíc nedovodil, že by postavení obcí s různě velkým počtem obyvatelstva bylo srovnatelné. V daném případě tak Ústavní soud konstatoval, že se nejedná o srovnatelnou situaci v rámci přiřazování rozdílných koeficientů obcím.

Po nabytí účinnosti novely zákona o rozpočtovém určení daní byly příjmy obcí upraveny do podoby dle § 4 zákona o rozpočtovém určení daní:

- výnosem daně z nemovitostí, jejíž výnos plyne do rozpočtových příjmů obce, na jejímž území se nemovitost nachází,
- 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,
- 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, které jsou odváděny zaměstnavatelem jako plátcem daně podle zákona o dani z příjmů s výjimkou výnosů uvedených v předchozím bodě,
- podílem na 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- podílem na 21,4 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedených v předchozích dvou bodech,
- podílem na 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob s výjimkou výnosů, kdy je poplatníkem příslušná obec nebo příslušný kraj,

<sup>78</sup> Text nálezů sp.zn. Pl ÚS 50/06 - návrh na zrušení Zákona o rozpočtovém určení daní [online]. 2007 [cit. 2009-05-19]. Dostupný z WWW: <<http://www.concourt.cz/scripts/detail.php?id=560&keyword=fond%F9m>>.



- 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, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou z daně podle zvláštní sazby

Výše uvedená novela přinesla některé nové prvky, kdy jedním z nich bylo právě navýšení podílů obcí na sdílených daních z 20, 59 % na 21, 4 % a to v důsledku změn vyvolaných přijetím zákona č. 261/2001 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Dalším novým prvkem bylo doplnění kritérií pro přerozdělování podílů obcí na sdílených daních o nová kritéria celkové výměry obce a kritéria počtu obyvatel obce k počtu obyvatel všech obcí vyjádřeného v procentech a násobeného příslušným koeficientem. To mělo za následek, že dosavadní základní kritérium rozdělování - počet obyvatel příslušné obce a její zařazení do příslušné velikostní kategorie se stanoveným koeficientem bylo modifikováno (byla snížena jeho váha na 94%) a zařazena byla dvě nová kritéria (celková výměra katastrálních území obce, poměr počtu obyvatel obce k počtu obyvatel všech obcí), která mají doplňující charakter a každé má váhu 3%. Počet velikostních kategorií obcí byl snížen z původních 14 na 4 velikostní kategorie a z tohoto klasického systému byla vyňata 4 největší města v ČR – Praha, Brno, Plzeň, Ostrava. Vedle toho bylo dosavadní kritérium přepočteného počtu obyvatel obce modifikováno a došlo k zavedení koeficientů postupných přechodů u velikostních kategorií obcí, což je možné považovat za snahu odstranit přílišnou razantnost skokových přechodů. Takto vytvořený systém lze označit za progresivně klouzavý.

Tabulka č. 5 - Koeficienty postupných přechodů<sup>79</sup>:

Obce s počtem obyvatel od – do obyvatel	Koeficienty postupných přechodů	Násobek postupných přechodů
0 - 500	1,000	<b>1,0000 x počet obyvatel obce</b>
501 - 5000	1,0640	<b>300 + 1,0640 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 300</b>
5001 – 30 000	1,3872	<b>5 300,8 + 1,3872 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 5 000</b>
30 001 a více	1,7629	<b>39 980,8 + 1,7629 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 30 000</b>

Neméně spornou novinkou vyvolávající vášnivé diskuze je zavedení kritéria výměry katastrálního území obce. Podle výměry katastrálního území obce se přerozdělují pouze 3% inkasa sdílených daní, což ovšem dle mého názoru neznamená zanedbatelnou část příjmů obcí.

Důležitým krokem při stanovení podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů je stanovení povinnosti Ministerstva financí v dohodě s Českým statistickým úřadem a Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním stanovit podle § 4 odst. 9 zákona o rozpočtovém určení daní vydat prováděcí právní předpis v podobě vyhlášky<sup>80</sup>, která stanoví procento, kterým se každá obec podílí na procentní části celostátního hrubého výnosu příslušných daní. Konkrétní výše procent bývá určena v přílohách této vyhlášky.

Nezbývá mi než zhodnotit, že vývoj právní úpravy RUD obcí směřoval snad správným směrem při hledání kritérií, které jsou pro něj tak podstatná. Proporcionalitu a vyváženost zmíněných kritérií však v některých případech prověřil čas, a proto se i níže v textu vracím k těmto otázkám, které otvírají cestu pro případnou novou legislativu.

## 7.2.2 Rozpočtové určení daní pro kraje

Kraje jakožto vyšší územně samosprávné celky musí mít zajištěny určité příjmy pro svoji činnost. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů uvádí na straně příjmů

<sup>79</sup> Příloha č. 2 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>80</sup> Pro rok 2008 se jedná o vyhlášku č. 316/2008 Sb., o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů.

rozpočtů krajů<sup>81</sup> výnosy z daní a podílu na nich podle speciálního zákona, kterým se rozumí zákon o rozpočtovém určení daní. Ten v § 3 uvádí daňové příjmy plynoucí do rozpočtů krajů:

- 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<sup>82</sup> 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.

Pokud jde o výše specifikované sdílené daně, platí že, každý kraj se následně podílí na procentní části celostátního hrubého výnosu daně procentem stanoveným v příloze<sup>83</sup> zákona o rozpočtovém určení daní. Výše procent specifikovaných v uvedené příloze odpovídá velikosti daného kraje vzhledem k počtu jeho obyvatel.

*Tabulka č. 6 – Procenta, kterými se jednotlivé kraje podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu sdílených daní:*

Kraj	Procento
Hlavní město Praha	3,183684
Středočeský	13,774311
Jihočeský	8,607201
Plzeňský	7,248716
Karlovarský	3,772990

<sup>81</sup> § 8 odst. 1 písm. e), zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>82</sup> Celostátně hrubý výnos představuje peněžní prostředky vybrané v průběhu rozpočtového roku správcem daně, snížené o vrácené prostředky; do celostátně hrubého výnosu daně se nezahrnují částky vybrané na pokutách a částky použité na úhradu nákladů daňového řízení – viz. § 2 písm. a) zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>83</sup> Příloha č. 1 zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů.

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

RUD pro kraje chápu jako zcela odlišné vzhledem k financování obcí. Zatímco obce jsou ve svých příjmech závislé ve velké míře na daních, u krajů tvoří podstatnou část příjmů hlavně dotace. Na jednu stranu jsou tak dle mého názoru ulehčeny diskuze nad RUD krajů, na druhou stranu se u krajů dostává do popředí dotační politika, která je v mnohých ohledech nepřehledná.

### 7.2.3 Rozpočtové určení daní de lege ferenda

Dle mého názoru by se legislativní proces a následná budoucí právní úprava měla dotknout i oblasti rozpočtového určení daní. Je v této oblasti spousta otázek vyvolávajících nevoli u zástupců samospráv, i když nelze očekávat, že budou uspokojeny všechny nespokojené hlasy. Není pravděpodobně v silách zákonodárců, aby plně vyhověli přáním všech zástupců místní samosprávy, avšak jejich snaha by měla směřovat k optimálnímu nastavení rozpočtového určení daní, které by bylo alespoň kompromisem pro celou samosprávu v ČR. Jako možné oblasti, kterých by se podle mého názoru nová právní úprava mohla dotknout, bych chtěl nabídnout zejména tyto otázky:

- otázka rozšíření portfolia sdílených daní, kdy bylo možné zahrnout i některé daně spotřební nebo daně ekologické,
- otázka přehodnocení stávajícího postupu výpočtu podílu konkrétních obcí na sdílených daních,

- otázka možného začlenění kritéria počtu žáků mateřských a základních škol<sup>84</sup> mezi kritéria sdílených daní současně se změnou školského zákona č. 561/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů,
- otázka zachování kritéria výměry katastrálního území obce pro určení podílu obcí na sdílených daních.

Zejména k poslední jmenované otázce lze nalézt některé možné návrhy v odborných časopisech<sup>85</sup>, které naznačují možný směr vývoje právní úpravy. Nabízené řešení se nejdříve zabývá opodstatněností a samotnou objektivitou kritéria výměry katastrálního území obce pro určení podílu obcí na sdílených daních. Při prvotním pohledu se může jevit kritériem výměry katastrálního území obce jako ideální, které skutečně odráží výdaje obcí v závislosti na velikosti jejich území. To může ovšem vést v celé řadě případů ke zvýhodňování určitých skupin obcí nad jinými. Jako možné řešení se nabízí nahrazení kritéria výměry katastrálního území obce kritériem zastavěného území. Proč právě zastavěné území? Do zastavěného území směřují velice rozsáhlé a nákladné investice do infrastruktury, místních komunikací, nemovitostí a dalších důležitých stavebních prvků územních samospráv. Další výhodou tohoto kritéria by mohla být jeho větší objektivita a případná větší rozlišovací schopnost mezi jednotlivými obcemi, které jsou co do počtu obyvatel na stejné úrovni.

Dle mého názoru by mohlo být i velice prospěšné zprůhlednit financování místních samospráv při jednoznačnějším vymezení finančních toků směřujících na výkon působnosti samostatné a působnosti přenesené. V některých případech se obcím a krajům mohou z hlediska cíle jejich užití jevit jako ne zcela jasné, což samozřejmě nepřispívá k jejich orientaci a posléze k správné predikci vývoje na další období. Jako téměř revoluční se jeví návrhy diskutované v odborných časopisech, aby došlo k zrušení výsadního postavení velkých měst a přerozdělování části jejich daní mezi ostatní obce. Jsem názoru, že při prosazení takových návrhů by došlo k až přílišnému zásahu do financování těchto větších měst, což by mohlo způsobit nemalé problémy. Velice rád bych poukázal na předpokládaný dopad zmíněných návrhů na finance větších měst podle níže uvedené tabulky.

---

<sup>84</sup> KYPETOVÁ, Jaroslava. Obce přestanou doplácet na přenesenou působnost, *Veřejná správa*. 2009, č. 9, s. 17

<sup>85</sup> NETOLICKÝ, Martin. Kritérium rozlohy a zvýhodnění malých obcí při rozdělování daní. *Obec a finance*. 2008, č. 4, s. 24 - 25

Tabulka č. 7 – Dopad návrhu SMS (Sdružení místních samospráv) na velká města (mld. Kč)<sup>86</sup>:

	Současný systém	Návrh SMS	Rozdíl
Olomouc	1, 106	1, 902	0, 795
Brno	7, 467	5, 693	– 1, 774
Ostrava	6, 249	4, 848	– 1, 401
Plzeň	3, 349	2, 815	– 0, 534
Praha	40, 565	28, 540	– 12, 024

Není od věci zmínit, že již delší dobu se na Ministerstvu financí schází skupina pro přípravu nového zákona o rozpočtovém určení daní. V rámci této skupiny se střetávají názory jednotlivých představitelů ministerstev, územní samosprávy a zástupci akademické obce. Je jisté, že nalezení toho „správného“ řešení bude vyžadovat hodně úsilí.

<sup>86</sup> Ekonomický vývoj. *Obec a finance*. 2009, č. 2, s. 13

## 8. ZÁVĚR

Finance veřejného sektoru vytvářejí předpoklad pro existenci a řádné působení veřejné správy při poskytování veřejných statků a služeb. Agenda, kterou jsou územní samosprávné celky zatíženy, ať už při výkonu působnosti samostatné nebo přenesené, vyžaduje neustálé finanční zdroje, ze kterých budou kryty veřejné statky a potřeby. Od vzniku samostatné ČR doznala právní úprava související s rozpočtovým právem veřejných rozpočtů podstatných změn v souvislosti s reformou veřejné správy v 90. letech minulého století. Byly tak položeny právní základy pro územní samosprávu vykonávanou na dvou úrovních, s čím již dříve počítala samotná Ústava.

Právní úpravu místních rozpočtů vychází ze zákona o obcích, zákona o krajích, zákona o rozpočtových pravidlech, o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a celé řady dalších zákonů. Pokud v textu této práce zmiňuji územní rozpočty, mám především na mysli rozpočty obcí a krajů. Tyto rozpočty jsou ovšem pouhou podmnožinou rozpočtů místních, do kterých můžeme navíc zařadit rozpočty dobrovolných svazků obcí, Regionálních rad regionů soudržnosti a další.

Státní rozpočet představuje finanční plán předpokládaných příjmů a výdajů státu. Jedná se o každoročně přijímaný právní předpis ve formě zákona. Je nepochybné, že kromě předpokládaných celkových státních výdajů a příjmů na příslušný rozpočtový rok jsou v něm obsaženy i určité finanční vztahy mezi státem a územní samosprávou. Cenné informace tak můžeme čerpat z příloh zákona o státním rozpočtu, kde jsou i nepřímo vymezeny vztahy k místním rozpočtům a rozpočtu EU.

Silné vazby mezi státním rozpočtem a rozpočty místními se projevují zejména v dotačních vztazích a v rámci rozpočtovém určení daní. V současné době finanční krize bych se chtěl pozastavit ještě nad tím, jaký to bude mít zřejmě dopad na výnosy některých daní pro obce a kraje a samotnou dotační politiku státu vůči těmto samosprávným celkům. Otázkou tedy zůstává, jaká je realita očekávaných výnosů sdílených daní? Tato otázka se stala jednou z ústředních při projednávání návrhu státního rozpočtu na rok 2009. Komplikovanost stanovení reálné výše výnosů sdílených daní v návaznosti na vývoj celosvětové krize byla připuštěna i zástupci Ministerstva financí. Státní rozpočet na rok 2009 byl nakonec přijat téměř v podobě vládního návrhu s menšími změnami 10. prosince 2008. Zajímavostí je, že přijetí zákona č. 475/2008 Sb., o státním rozpočtu, bylo doprovázeno usnesením Poslanecké sněmovny, které požadovalo od vlády, aby do 31. ledna 2009 předložila Poslanecké sněmovně písemnou zprávu předsedy vlády o změnách příjmů a výdajů jednotlivých

rozpočtových kapitol při zpomalení odhadovaného meziročního růstu hrubého domácího produktu na 1 %, 2 % a 3 % v těchto třech variantách. Součástí této zprávy měl být i dopad zpomalení růstu hrubého domácího produktu na příjmy krajů a obcí. Predikce pro rok 2009 založená na předpokladech z roku 2008 naznačovala, že by obce měly mít přebytkové hospodaření a příjmy z daní by měly mít v celkovém objemu podstatný význam. Při současném vývoji ekonomické krize bych se přiklonil k získání dalších prostředků díky nově nastavenému systému rozpočtového určení daní, který by zahrnul do rozpočtového určení daní i daně některé daně spotřební a ekologické. Proč právě takový postup? Jsem přesvědčen, že v situaci, kdy na území ČR je přibližně 6000 obcí nestejně velikosti a počtu obyvatel, je nutno hledat nové zdroje financování, které by nebyly pouhým „ukrajováním“ finančních toků u určité skupiny obcí na úkor jiných. Proč právě ekologické? Ekologické daně představují zdanění určitých statků a služeb, jejichž výroba nebo spotřeba vede k prokazatelnému negativnímu dopadu na životní prostředí a hlavně na lidské zdraví. Podle mého názoru by alespoň část těchto výnosů měla směřovat do místní samosprávy, protože jedním z úkolů územně samosprávných celků by měla být snaha o stabilizaci a zlepšení životního prostředí pro obyvatele konkrétních obcí a krajů. Jako určitý nedostatek takovéto koncepce spatřuji možné narušení chápání ekologické daně jako daně rozpočtově neutrální. Zřejmě i přes tento nedostatek bych doporučil rozšíření spektra rozpočtového určení daní pro pozitiva mající převahu.

Nesmíme však opomíjet ani významnou úlohu dotací, které budou pro obce znamenat značné finanční prostředky plynoucí ze státního rozpočtu, z rozpočtu krajů, regionálních rad regionů soudržnosti a ze státních fondů. Finanční vztahy státního rozpočtu k rozpočtu obcí nedoznaly z hlediska své struktury zásadních změn oproti roku 2008. Dotace tak budou směřovat do rozpočtů obcí zejména prostřednictvím jednotlivých kapitol státního rozpočtu. Zvláštní postavení má pak kapitola Všeobecné pokladní správy, ze které jsou poskytovány dotace a příspěvky obcím na nejrůznější účely. Ještě výraznější jsou dotační vztahy státního rozpočtu k rozpočtům krajů, kde jsou dokonce dotace nejvýznamnějším zdrojem financování a představují téměř dvě třetiny příjmů. Projevem snah o zvýšení příjmů krajů byly několikrát pokusy o navýšení podílu krajů na sdílených daních. V Parlamentu ČR však nenašly výraznější podporu k prosazení.

Vývoj právní úpravy výše naznačených finančních vztahů bude určitě i nadále plynout dál a bude odrážet snahy různých zájmových skupin, proto bude velice zajímavé situaci sledovat i v dalších letech.



## 9. RESUMÉ

Budgetary structure presents collection of the state budget, there are some links between them, although the concrete budgets are relatively independent. It is possible to observe their connections because there are some financial relations.

On the local level we speak about a budget of municipalities and regions and then about budgets of subjects which develop on behalf of these regions. The state budget is constituted for the whole state, but there are some other budgets eg. budget of municipalities, budgets of voluntary bonds of municipalities etc.

Budgetary structure consists of many different budgets, the most important role is playing the state budget. The state budget can be defined in many ways. A budget can be described as a financial plan, a balance sheet, monetary fund or a means of financial policy or means of government. There should be also defined its relation to budget of EU and to a budget of regions.

The capital can be transferred among the budgets. If the subsidies are given by state to a local government, there are lots of tasks, which have to be fulfilled. The subsidies can represent an act of solidarity between the concrete budgets.

The state budget and the local budgets are connected with the budget of EU. It is realized by structure funds and the Fund of solidarity. Their use is controlled by the members of EU. These funds are used by regions, voluntary bonds of municipalities and many others.

Taxes are the part of fiscal income, which go to public budget and they provide their sources.

Firstly the taxes provide income in to state budget, but we can not miss out the necessity of financial income for other levels. Issues involved in taxes budget distribution deal with the problem how to optimally spread the incomes between the state and the regions.

## 10. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

### 10.1 ODBORNÁ LITERATURA

- BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006. 741 s. ISBN 80-7179-431-7
- MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007. 248 s. ISBN 978-80-7179-551-3
- MARKOVÁ, Hana. *Rozpočtové právo*. Praha : C. H. Beck, 2001. 203 s. ISBN 80-7179-633-6
- PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní : Všeobecná část práva správního*. Praha : [s.n.], 1905. 215 s. Rakouské právo veřejné. Právo správní: díl 2.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. 2. vyd. Praha : Melantrich, 1937. 506 s.
- BAKEŠ, Milan, et al. *Veřejná správa a právo: Pocta prof. JUDr. Dušanovi Hendrychovi k 70. narozeninám*. Uspořádali Mikule V., Sládeček V., Vopálka V.; Karel V. Malý. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 1997. 378 s. ISBN 80-7179-191-1
- HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní věda*. 2. vyd. Praha: ASPI, 2007. 211 s. ISBN 978-80-7357-248-8
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2
- MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Základy finančního práva*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 252 s. ISBN 978-80-210-4514-9
- MRKÝVKA, Petr. *Finanční právo a finanční správa*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1
- PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 238 s. ISBN 978-80-210-4511-8
- PÉKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 2. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2002. 453 s. ISBN 80-86395-19-7
- PÉKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy*. 1. vydání. VICTORIA PUBLISHING, 1995. 268 s. ISBN 80-7187-024-2
- PÉKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav, JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 2. vyd. Praha : ASPI, 2005. 556 s. ISBN 80-7357-052-1
- TICHÝ, Luboš, et al. *Evropské právo*. Praha : C. H. Beck, 2006. 879 s. ISBN 80-7179-430-9

- Budget. In Sdružení pro Ottův slovník naučný. *Ottův slovník naučný : Bianchi-Gioviani-Bžunda*. Praha : Paseka, 1997. Budge-Budget. s. 846-847. ISBN 80-7185-089-6.

## 10.2 ODBORNÉ ČASOPISY

- KOMÁREK, Eduard. Státní rozpočet a rozpočty územně samosprávných celků v roce 2009. *Veřejná správa*. 2009, č. 2, s. 18
- Hospodaření obcí, bilance příjmů a výdajů za rok 2007. *Obec a finance*. 2008, č. 3, s. 13
- Regionální operační programy. *Obec a finance*. 2008, č. 1, s. 20
- NETOLICKÝ, Martin. Kritérium rozlohy a zvýhodnění malých obcí při rozdělování daní. *Obec a finance*. 2008, č. 4, s. 24
- KYPETOVÁ, Jaroslava. Obce přestanou doplácet na přenesenou působnost, *Veřejná správa*. 2009, č. 9, s. 17
- NETOLICKÝ, Martin. Kritérium rozlohy a zvýhodnění malých obcí při rozdělování daní. *Obec a finance*. 2008, č. 4, s. 24 - 25

## 11. POUŽITÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY A NĚKTERÉ DALŠÍ PRAMENY

- 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
- Zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla ČR), 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. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, 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. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška Ministerstva financí č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku
- Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., ve kterém jsou shrnuta, kterými se Česká republika cítí být vázána, a naproti tomu jsou taxativně uvedena ustanovení, kterými se Česká republika necítí být vázána.
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon 388/1991 Sb. o státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 211/2000 Sb., o státním fondu rozvoje bydlení a změně zákona č. 171/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů.
- zákona č. 475/2008 Sb., o státním rozpočtu (pro rok 2009), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška Ministerstva financí č. 316/ 2008 Sb., o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů.
- Zákona ČNR č. 425/1990, o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a některých dalších opatřeních s tím souvisejících
- Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění

## NĚKTERÉ DALŠÍ PRAMENY:

- *Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu* [online]. c2005 [cit. 2009-04-23]. Dostupný z WWW:  
[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni\\_zav\\_ucet\\_40248.html?year=PRESENT#I3](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni_zav_ucet_40248.html?year=PRESENT#I3)
- *Vymezení územních jednotek NUTS v ČR pro potřeby statistické a analytické a pro potřeby EU* [online]. c2009 [cit. 2009-04-23]. Dostupný z WWW:  
[http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/vymezeni\\_uzemnich\\_jednotek\\_nuts\\_v\\_cr\\_pro\\_potr\\_eby](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/vymezeni_uzemnich_jednotek_nuts_v_cr_pro_potr_eby)
- *Nomenklatura územních statistických jednotek NUTS (Nomenclature Unit of Territorial Statistic)* [online]. c1997-2009 [cit. 2009-04-25]. Dostupný z WWW:  
<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/rozvoj-regionu/nomenklatura-uzemnich-statistickych/1001179/6584/>
- *Oblasti (NUTS 2) a kraje (NUTS 3) České republiky* [online]. c2009 [cit. 2009-05-11]. Dostupný z WWW:  
[http://www.czso.czcsuredakce.nsf/oblasti\\_\(nuts\\_2\)\\_a\\_kraje\\_\(nuts\\_3\)\\_ceske\\_republiky](http://www.czso.czcsuredakce.nsf/oblasti_(nuts_2)_a_kraje_(nuts_3)_ceske_republiky)
- *FONDY EVROPSKÉ UNIE* [online]. 2009 [cit. 2009-05-13]. Dostupný z WWW:  
<http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU>
- *FONDY EVROPSKÉ UNIE* [online]. 2009 [cit. 2009-05-14]. Dostupný z WWW:  
<http://www.strukturalni-fondy.cz/getdoc/64ffb8d7-0810-441d-83c2-fd13710eedb3/ROP-NUTS-II-Severovychod>
- *FONDY EVROPSKÉ UNIE* [online]. 2009 [cit. 2009-05-17]. Dostupný z WWW:  
<http://www.strukturalni-fondy.cz/Programy-2007-2013/Operacni-programy-Praha>
- *FONDY EVROPSKÉ UNIE* [online]. 2009 [cit. 2009-05-19]. Dostupný z WWW:  
<http://www.strukturalni-fondy.cz/Programy-2007-2013>
- *Sdílené daně celkem (DPH a daně z příjmů)* [online]. c2006 [cit. 2009-05-08]. Dostupný z WWW:  
[http://cds.mfcr.cz/cps/rde/xchg/SID-3EA9846BCB5786CD/cds/xsl/dane\\_poplatky\\_9394.html?year=](http://cds.mfcr.cz/cps/rde/xchg/SID-3EA9846BCB5786CD/cds/xsl/dane_poplatky_9394.html?year=)
- *Text nálezu sp. Zn. Pl Ús 50/06 – návrh na zrušení Zákona o rozpočtovém určení daní* [online]. 2009 [cit. 2009-05-20]. Dostupný z WWW:  
<http://www.concourt.cz/scripts/detail.php?id=560&keyword=fond%F9m>

## 12. KLÍČOVÁ SLOVA - KEYWORDS

- finanční správa - treasury
- státní rozpočet - state budget
- rozpočet obce - municipal budget
- dotace - subsidies
- rozpočtové určení daní - setting of budgetary determination of taxes