


Univerzita Karlova  
Právnická fakulta  
Katedra finančního práva

**Proces sestavování, schvalování a plnění státního rozpočtu**  
vedoucí diplomové práce: JUDr. Miloš Borovička

Olga Kulichová  
5. ročník, prezenční studium  
Jana Masaryka 1357  
500 12, Hradec Králové

říjen 2006

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



Olga Kulichová

Děkuji JUDr. Miloši Borovičkovi za odborné vedení.

## Obsah diplomové práce

Úvod.....	1
1. Obecné pojmy rozpočtového práva.....	3
1.1 Pojem státního rozpočtu.....	3
1.2 Funkce státního rozpočtu.....	8
1.3 Stručný nástin obsahu státního rozpočtu.....	10
1.4 Rozpočtový výhled a státní rozpočet.....	16
1.5 Rozpočtová soustava a státní rozpočet jako její ústřední článek.....	18
1.6 Rozpočtové zásady.....	20
2. Stručný historický nástin rozpočtového hospodaření s důrazem na vývoj rozpočtového hospodaření na území dnešní České republiky.....	25
3. Rozpočtový proces a jeho jednotlivé fáze.....	33
3.1 Příprava a sestavování státního rozpočtu.....	33
3.2 Schvalování státního rozpočtu.....	38
3.3 Rozpočtové hospodaření – pravidla platná pro plnění schváleného státního rozpočtu.....	42
3.3.1 Organizační složky.....	43
3.3.2 Příspěvkové organizace.....	48
3.3.3 Úhrada některých dalších potřeb organizačních složek státu a příspěvkových organizací.....	56
3.3.4 Rozpočtové limity.....	58
3.3.5 Rozpočtová opatření.....	60
3.3.6 Rezervy a státní záruky.....	64
3.4 Kontrola rozpočtového hospodaření.....	65
3.4.1 Kontrola státního rozpočtu v průběhu rozpočtového roku.....	66
3.4.2 Porušení rozpočtové kázně.....	71
3.4.3 Státní závěrečný účet.....	73
3.4.4 Státní finanční aktiva a pasiva.....	75
4. Státní rozpočet v parlamentech vybraných zemí Evropské unie s parlamentní formou vlády.....	80
4.1 Slovensko.....	81
4.2 Rakousko.....	82
4.3 Velká Británie.....	83
Závěr.....	86
Seznam použité literatury.....	92

## Úvod

Rozpočtové právo představuje významné pododvětví finančního práva. Tvoří jej soubor právních norem upravujících soustavu veřejných rozpočtů a jejich obsah, problematiku fondovního hospodaření, rozpočtový proces a vztahy, které vznikají při tvorbě, rozdělování a používání peněžní masy v těchto veřejných rozpočtech.

Institut státního rozpočtu představuje ústřední článek naší rozpočtové soustavy, je významným finančním institutem upraveným normami finančního práva, který úzce souvisí se samotnou existencí státu, s jeho správní a finanční činností.

Zákon o státním rozpočtu má v našem právním řádu zvláštní postavení, vyjadřuje principy, na základě nichž může stát „odčerpat z vytvořeného HDP část potřebnou pro úhradu celospolečenských výdajů“<sup>1</sup>, umožňuje naplnění samotných funkcí státu, uspokojení potřeb, které by bylo nemožné či příliš nákladné uspokojit na úrovni jednotlivců. Jedná se o zákon, který umožňuje vládě vykonávat státní správu během rozpočtového roku. Není proto divu, že v souvislosti s jeho schvalováním můžeme být každoročně svědky politických bojů, nejrůznějšího manévrování a prosazování různorodých zájmů politických stran. Výsledný zákon je pak odrazem aktuálního rozložení sil na politické scéně.

Ve své práci jsem se pokusila blíže osvětlit pojem státního rozpočtu, zejm. z hledisek právních a finančních.

Těžištěm mé práce je problematika rozpočtového procesu a jeho jednotlivé fáze.

---

<sup>1</sup>Bakeš, M a kol. Finanční právo. Praha: C. H. Beck, 2006, s.85

Svou práci jsem rozdělila do čtyř kapitol.

V první kapitole jsem se věnovala obecným pojmům rozpočtového práva, zejm. pojmu státního rozpočtu a stručnému nastínění jeho obsahu. Dále jsem zde nastínila problematiku rozpočtového výhledu, rozpočtové soustavy a jejího uspořádání. V závěru této kapitoly jsem se zaměřila na rozpočtové zásady.

Ve druhé kapitole jsem se zabývala historickým nástínem rozpočtového hospodaření s důrazem na jeho vývoj na území dnešní České republiky.

Těžištěm mé práce je třetí kapitola, kterou jsem věnovala právní problematice rozpočtového procesu a jeho jednotlivých fází. Zabývala jsem se zde přípravou a sestavováním návrhu zákona o státním rozpočtu, jeho projednáváním a schvalováním v příslušných orgánech a zejména v zákonodárném sboru a dále problematikou rozpočtového hospodaření, tedy pravidly platnými pro plnění schváleného státního rozpočtu. Závěr této kapitoly jsem věnovala otázce kontroly rozpočtového hospodaření vrcholící ve schvalování státního závěrečného účtu.

V poslední kapitole jsem se zaměřila na problematiku postupu projednávání rozpočtu v parlamentech tří vybraných zemí Evropské unie s parlamentní formou vlády, a to na Slovensku, v Rakousku a ve Velké Británii.

Ve své práci jsem vycházela z ústavních předpisů, v podrobnostech pak z norem rozpočtového práva, zejména ze zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

# 1. Obecné pojmy rozpočtového práva

## 1.1 Pojem státního rozpočtu

Mezi základní lidské potřeby vždy patřilo i uspokojování materiálních potřeb. V průběhu historického vývoje lidské pospolitosti začaly vystupovat peníze jako všeobecný ekvivalent a produkt vývoje zbožní výroby a výměny. Peníze plní nezastupitelné funkce, slouží k provádění plateb, k vyjadřování cen zboží a služeb a jsou základem všech finančněprávních institutů. K základním finančněprávním institutům patří i státní rozpočet, který je základním článkem veřejných financí.<sup>2</sup>

Státní rozpočet je historickou kategorií, která prošla určitým vývojem souvisejícím s rozvojem výroby, se změnami postavení, funkcí a úlohy státu v reprodukčním procesu. Vznik státního rozpočtu je spojen s oddělením státního hospodářství od soukromého hospodářství panovníka, které začalo probíhat na sklonku feudalismu.<sup>3</sup> S jednotlivými prvky či stránkami rozpočtu se setkáváme už v nejstarších státních útvarech, v otrokářské i feudální společnosti, nicméně o státním rozpočtu v jeho nynější podobě lze hovořit až od 19. století.

V nejširším pojetí můžeme státní rozpočet charakterizovat jako „dokument schválený nejvyšším orgánem státu, zákonodárným sborem, a stanovící předpokládané příjmy a výdaje státu na jednoroční období“.<sup>4</sup>

V souvislosti s vývojem společenských formací bylo třeba řešit

---

<sup>2</sup>Vybíhal, V. Veřejné finance. Hradec Králové: EIA, 1995, s. 5n.

<sup>3</sup>K tomu blíže kapitola č.2

<sup>4</sup>Bakeš, M. a kol. Finanční právo. Praha: C. H. Beck, 2006, s.86

otázku uspokojování společenských potřeb, zajištění samotné existence i dalšího rozvoje státu, zlepšování životních podmínek lidí a uplatňování určitých solidaristických prvků v individualistickém ekonomickém systému. Původním posláním státního rozpočtu bylo soustřeďovat finanční prostředky k úhradě výdajů nezbytných k zajištění činnosti státu a jeho orgánů, výdajů spojených s udržováním státního aparátu, státních zařízení a armády (fiskální funkce rozpočtu). Hovoříme o koncepci tzv. klasického rozpočtu, jejíž podstatou byl důraz na vyváženost příjmů a výdajů. Rozpočtové příjmy se měly přizpůsobovat rozpočtovým výdajům. Tento tradiční přístup k veřejným financím byl posléze nahrazen keynesiánskou koncepcí hospodářské politiky. Vedle fiskální funkce se začaly prosazovat též funkce alokační a distribuční.<sup>5</sup>

Státní rozpočet můžeme považovat za koncentrovaný výraz státních financí, které tvoří, pokud jde o objem finančních prostředků, stěžejní složku veřejných financí. Prostřednictvím státního rozpočtu dochází k rozdělování menší či větší části národního důchodu v peněžním vyjádření.<sup>6</sup> Zahrnuje soubor peněžních vztahů, které vznikají v oblasti tvorby, rozdělování a užití centralizovaného peněžního fondu.

K základním funkcím státního rozpočtu tedy patří redistribuce národního důchodu související s plněním politických, ekonomických a sociálních úkolů státu. Prostřednictvím centrálního rozpočtu dochází k nezbytnému zajištění nejdůležitějších veřejných

---

<sup>5</sup>K tomu blíže kapitola 1.2

<sup>6</sup>Grůň, L. Finanční právo a jeho instituty. Praha: Linde Praha, a.s., 2004, s. 48



statků<sup>7</sup> (např. soudnictví, národní obrana, policie, školství), jakož i k určité stabilizaci ekonomického vývoje. Část nově vytvořených hodnot je tak rezervována k naplnění tohoto cíle, dochází „k přerozdělování zdrojů od subjektů tvořících zdroje k těm, které zdroje netvoří, ale jsou nedílnou součástí společnosti“.<sup>8</sup>

V současnosti se můžeme setkat s různými definicemi pojmu rozpočet. Tato skutečnost souvisí s tím, zda akcentujeme státoprávní či hospodářskou stránku rozpočtu.

Z formálně právního hlediska má státní rozpočet podobu normativního právního aktu nejvyššího zákonodárného orgánu, tedy podobu zákona o státním rozpočtu. Ten ve své slovní normativní části vymezuje, i když jen rámcově, jednotlivá práva a povinnosti, stanoví určitý ekonomický cíl, nikoli ale podrobnosti k jeho dosažení. Předpokládá tedy úpravu jinými právními akty.<sup>9</sup>

Otázka právní povahy rozpočtu není jednoduchá. V moderním ústavní a právním státě se uplatňuje zásada, že „každý veřejný příjem a vydání musí spočívat na právním podkladě“<sup>12</sup> Fungování veřejné správy tedy spočívá na normách (zákonech), které opravňují orgány veřejné správy k získávání příjmů a ke konání výdajů. Příjmy a výdaje jsou soustředěny v jednom přehledném ústředním aktu (rozpočtu), který je základem pro faktické

---

<sup>7</sup>Jde o statky, které nemohou být efektivně zabezpečovány prostřednictvím tržního systému v důsledku tzv. tržních selhání. Tržní mechanismus tak musí být doplněn veřejným sektorem. Podrobněji k veřejným statkům např. Vybíhal, V. Veřejné finance. Hradec Králové: EIA, 1995, s. 31n.

V případě některých veřejných statků je zajišťováno jejich financování i ze strany územních rozpočtů, popř. státních fondů.

<sup>8</sup>Marková, H. Rozpočtové právo, Praha: C. H. Beck, 2001, s. 17

Mluvíme též o vzájemném působení solidaristického principu a principu „každý za své“.

<sup>9</sup>Hovoříme o tzv. normách finálních (účelových) a o formálních rozpočtových zákonech.

fungování a hospodaření veřejné správy. Tomuto aktu se dostává forma zákona a tedy i patřičná právní relevance a závaznost ve vztahu k orgánům veřejné správy. V této souvislosti vyvstává otázka vzájemného poměru tohoto rozpočtového aktu k soustavě individuálních příjmových a výdajových právních titulů a otázka vzájemného poměru veřejných orgánů, konkrétně parlamentu, který příjmy a výdaje povoluje, a vlády a státní správy, která jednotlivé příjmové a výdajové funkce vykonává.

K řešení dané problematiky se setkáváme s naukou o formálních a materiálních zákonech, jejímž tvůrcem je P. Laband. Východiskem této teorie je učení o dělbě státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, každá je nadaná svou kompetencí a má své specifické právní produkty (zákon, správní akt, rozsudek). Rozpočet, jakožto základní finanční plán příjmů a výdajů státu, je z hlediska svého obsahu aktem správním, upravuje vnitřní fungování správy a orgánům správy je adresován. Jedná se tedy o správní akt, kterému se dostalo formy zákona, tedy zákon formální. Dostává se mu formální právní moci, uděluje souhlas vládě k vedení státního hospodářství. Jako formální zákon pouze předpokládá úpravu obsaženou v jiných právních aktech (tzv. obsahové, materiální právní normy o rozpočtových příjmech a výdajích).<sup>10</sup> V případě nesouladu či kolize mezi nimi,

---

<sup>10</sup>Zajímavý je i Labandův pohled na otázku právního řešení situace, kdy parlament neschválí rozpočet řádnou formou. Laband vychází z obecných ústavních zásad, které dávají vládě všeobecné zmocnění k vedení státní správy i bez normálně schváleného rozpočtu. V Labandově nauce jsou ovšem patrné prvky politické tendence. Určitých modifikací se dostalo jeho teorii v Německu pod vlivem Jellinka či Hatscheka.

mají ony obsahové normy přednost a nemohou být zrušeny správním aktem, byť by měl formu zákona.

Nauka charakterizující rozpočet jako formální zákon, resp. správní akt ve formě zákona, našla i své odpůrce, celkově ale lze konstatovat, že se stala naukou převažující.

Státní rozpočet můžeme chápat jako základní finanční plán příjmů a výdajů státu na určité období, představuje centralizovaný peněžní fond, který je vytvářen, rozdělován a používán zejména s využitím nenávratného a neekvivalentního způsobu financování.<sup>11</sup>

Ze všech definic bych zmínila alespoň definici, kterou najdeme ve Slovníku veřejného práva československého: „ Státní rozpočet jest číselný plán pro hospodaření státu v určitém příštím období, finanční periodě“.<sup>12</sup> Předmětem právní úpravy je, dle téhož autora, až „sdělávání a provádění tohoto plánu, jakož i kontrola jeho provádění“.<sup>12</sup>

Závěrem můžeme říci, že rozpočet existuje v několika jevových podobách. Jako centralizovaný peněžní fond, jako bilance příjmů a výdajů (účetní dokument)<sup>13</sup>, jako finanční plán na rozpočtové období zahrnující tzv. rozpočtovou závěrku, jako soustava společenských vztahů, které vznikají v procesu tvorby státního rozpočtu, jeho realizace, závěrečného bilancování a průběžné kontroly, jako právní norma (finanční zákon) a konečně jako nástroj rozpočtové a fiskální politiky, kdy stát využívá záměrně příjmy,

---

<sup>11</sup>Pojetí st. rozpočtu jako finančního plánu je možné najít v pracích řady finančních teoretiků, např. A. Bráf, J. Prachovský, V. Vybral, V. Funk, K. Engliš

<sup>12</sup>Vybral, V. Státní rozpočet, heslo ve Slovníku veřejného práva československého, Brno, 1934

<sup>13</sup>Státní rozpočet je sestavován a schvalován jednak jako plánovaná bilance (státní rozpočet v užším, běžném slova smyslu), jednak jako výsledná bilance, kterou je státní závěrečný účet.

výdaje státního rozpočtu a rozpočtové saldo k ovlivňování chodu ekonomiky.<sup>14</sup>

## 1.2 Funkce státního rozpočtu

Jak již bylo řečeno, státní rozpočet představuje nástroj pro shromažďování a znovurozdělování menší nebo větší části hrubého domácího produktu v peněžním vyjádření a slouží tak k zabezpečení celospolečenských potřeb a zájmů (materiální stránka rozpočtu). Z hlediska objemu shromažďovaných peněžních prostředků, cílů i priorit můžeme usuzovat na politiku státu. Státní rozpočet tak plní funkce ekonomické i politické povahy.

Podstata a význam rozpočtu se projevuje v jeho funkcích, které je nutné posuzovat v jejich vzájemné jednotě a které postupně vplynuly z povahy úkolů státu a z okolností, za kterých stát vstupoval do ekonomiky jako regulující subjekt, zejména tedy jako subjekt usměrňující rozsah a náplň redistribuce národního důchodu.

Obecně lze konstatovat, že státní rozpočet plní funkce evidenčně kontrolní, fiskální, alokační, redistribuční, stabilizační a regulační.

Fiskální funkce rozpočtu vyjadřuje potřebu soustředit dostatečné prostředky k plnění úkolů státu.

Rozpočet zároveň plní i funkci alokační, která souvisí se zajišťováním tzv. veřejných statků.<sup>7</sup> Spočívá v rozdělování a umísťování (alokaci) peněžních prostředků do příslušných hospodářských sfér podle potřeb hospodářského rozvoje. Alokační funkce byla poměrně významným způsobem decentralizována na územní rozpočty.

---

<sup>14</sup>Zákon č.218/2000 Sb., rozpočtová pravidla vymezuje institut státního rozpočtu ve svém § 5.

Redistribuční funkce rozpočtu je spojena s nenávratným přerozdělováním části hrubého domácího produktu přes státní rozpočet s cílem zmírnit důchodové a sociální nerovnosti ve společnosti, ovlivňuje tedy důchodovou situaci výrobní sféry i obyvatelstva. Redistribuce (přerozdělování) se zajišťuje prostřednictvím daňového systému (progresivní důchodové a majetkové daně), nenávratných podpor, adresných transferů – dotací jednotlivcům, rodinám s nižšími příjmy (např. přídavky na děti), a dalšími formami (např. daňové úlevy, diferenciacie ve zdanění luxusního zboží a zboží základní potřeby).

Stabilizační funkce rozpočtu je založena na aktivním zasahování státu do fungování hospodářského mechanismu, zejména prostřednictvím výdajů státního rozpočtu (např. vládní nákupy, investice), které stimulují poptávku s cílem působit na růst zaměstnanosti, hospodářský růst, zmírnění cyklických výkyvů apod. Tato funkce se začala uplatňovat v období, kdy v souvislosti s hospodářskou krizí neuspěla liberální ekonomika hájící minimální zásahy státu do ekonomiky.<sup>15</sup>

Zejména v období nerovnovážného vývoje ekonomiky je uplatňována vedle stabilizační funkce rozpočtu též funkce regulační. V jejím případě se jedná o přímé zásahy do soukromého sektoru, např. regulace cen, mezd, zaměstnanosti apod.

---

<sup>15</sup>Doktríny typu „laissez-faire“, „neviditelná ruka svobodného trhu“ (A. Smith) K tomu blíže např. Vybíhal, V. Veřejné finance. Hradec Králové: EIA, 1995, s. 37.

Nástroje stabilizační politiky rozeznáváme jednak měnové (např. povinné rezervy, diskontní sazba, cena úvěru, operace na volném trhu), jednak fiskální (např. snížení daní, zvýšení veřejných výdajů, změny ve vyrovnanosti státního rozpočtu, v úrovni deficitu a způsobech jeho financování).

Kontrolní funkce státního rozpočtu vyplývá z celospolečenských požadavků na kontrolu příjmové a výdajové stránky rozpočtu.

### 1.3 Stručný nástin obsahu státního rozpočtu

Vycházíme-li z nejobecnějšího pojetí státního rozpočtu, potom jsou jeho obsahem veškeré příjmy a výdaje, jakož i vazby na rozpočty ostatní. Těmito vazbami rozumíme finanční vztahy v podobě dotací, návratných finančních výpomocí nebo naopak v podobě odvodů.

Příjmy jsou vždy „vyjádřením určitého očekávání založeného na ekonomických a právních normách, jehož realizace nemusí vždy odpovídat ekonomické prognóze“<sup>16</sup>. Vždy je ale nezbytné zabezpečit určité minimum příjmů tak, aby bylo možné pokrýt nejnutnější potřeby státu.

Příjmy mohou mít návratný i nenávratný charakter, v závislosti na tom, zda bude za určitou dobu nutné vytvořit zdroje pro navrácení takto získaných příjmů (např. prostředky, které stát získal prodejem státních dluhopisů) nebo zda se jedná o prostředky, které není nutné vracet tomu, kdo je poskytl. V případě příjmů nenávratného charakteru můžeme rozlišovat např. příjmy daňové a příjmy nedaňové, které jsou zpravidla nepravidelné (např. z pokut, z prodeje majetku státu).<sup>17</sup>

Výdaje jsou odrazem určitého okruhu potřeb, které je třeba uspokojit. Nezbytné je zejména zabezpečit nezbytné potřeby a funkce státu (např. správu státu, sociální zabezpečení) i další úkoly a cíle, které je nutné finančně zajistit a o jejichž potřebnosti má být

---

<sup>16</sup>K tomu blíže např. Marková, H. Rozpočtové právo, Praha: C. H. Beck, 2001, s.31

<sup>17</sup>V případě daňových příjmů se setkáváme s dalším rozlišováním, např. daně přímé a nepřímé apod. K tomu blíže např. Bakeš, M. a kol. Finanční právo. Praha: C. H. Beck, 2006, s.188n.

vláda, Poslanecká sněmovna i občané přesvědčení.

V rozpočtové logice jsou výdaje primární a z priority výdajů vychází i rozpočet Evropského společenství.

Výdaje státního rozpočtu můžeme členit z nejrůznějších hledisek, např. výdaje návratného či nenávratného charakteru, plánované či naplánované, běžné či kapitálové, výdaje na ekonomickou či sociální infrastrukturu, výdaje určené k úhradě potřeb v rámci jednoho článku rozpočtové soustavy či určené ostatním článkům rozpočtové soustavy apod.<sup>18</sup>

Státní rozpočet tedy obsahuje očekávané příjmy a odhadované výdaje v rozpočtovém roce a financující položky. Příjmy a výdaje jsou členěny na rozpočtové kapitoly.<sup>19</sup> Státní rozpočet dále zahrnuje i dotační vztahy k rozpočtům územních samosprávných celků a státních fondů. Závazné ukazatele stanoví zákon o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok.

Nejprve bych ráda stručně přiblížila problematiku příjmů státního rozpočtu České republiky. Obecně mohou být finanční zdroje státního rozpočtu nenávratného i návratného charakteru (např. úvěry). U zdrojů návratného charakteru je ovšem třeba zohlednit fakt, že v dalších letech bude nezbytné tyto úvěry, úroky z nich, příp. též závazky vyplývající z převzatých záruk za tyto úvěry splácet.

Nejvýznamnější skupinou příjmů jsou příjmy běžné, zejména daňové. Z pohledu státního rozpočtu je pak rozhodující, které daně a jakým výnosem stát získá, nikoli kdo daň platí. Která část

---

<sup>18</sup>K tomu blíže např. Marková, H. *Rozpočtové právo*, Praha: C. H. Beck, 2001, s.32

<sup>19</sup>K tomu blíže kapitola č. 3 *Rozpočtový proces a jeho jednotlivé fáze*

daňových výnosů je příjmem státního rozpočtu a která příjmem obcí, krajů a státních fondů, stanoví zákon o rozpočtovém určení daní (zákon č. 243/2000 Sb.)<sup>20</sup>

Příjmy státního rozpočtu dále tvoří správní a soudní poplatky.<sup>21</sup> Rozpočtové určení výnosu správních poplatků závisí na tom, který orgán státní správy je pověřen výkonem správního úkonu. V některých případech jsou příjmem státního rozpočtu, jindy příjmem rozpočtu obce či kraje. V případě soudních poplatků se platí za úkon, který provádí v zájmu fyzických či právnických osob soudy a jsou příjmem státního rozpočtu.

Dalším příjmem státního rozpočtu je pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Získané prostředky jsou soustředěny na zvláštním účtu státního rozpočtu.<sup>22</sup>

K tradičním příjmům státního rozpočtu řadíme také clo, resp. výnosy z podílu na clu, který je ponechán podle práva Evropských společenství členským státům.

Pro úplnost bych uvedla mezi příjmy státního rozpočtu ještě odvod zbývajícího zisku ČNB, sankce za porušení rozpočtové kázně, výnos pokut, příjmy z činnosti organizačních složek státu a odvody příspěvkových organizací, příjmy z prodeje a pronájmu majetku ČR, úhrady spojené s realizací státních záruk, splátky

---

<sup>20</sup>Daně jsou povinné, nenávratné, pravidelně se opakující platby, jejichž výše vyplývá z příslušných právních předpisů. Blíže k problematice daňových výnosů, příslušenství daně, třídění daní apod. např. Marková, H. Rozpočtové právo, Praha: C. H. Beck, 2001, s.33 nebo Bakeš, M. a kol. Finanční právo. Praha: C. H. Beck, 2006, s.188n

<sup>21</sup>Poplatky představují povinné platby, u nichž se, narozdíl od daní, předpokládá určité ekvivalentní protiplnění, jsou tedy vybírány za určitou činnost státu a jeho orgánů.

<sup>22</sup>K této otázce probíhala diskuze o zřízení zvláštního fondu, do kterého by se získané prostředky přesunuly. Takovýto fond však dosud vytvořen nebyl.



návratných finančních výpomocí poskytnutých ze státního rozpočtu, peněžité dary poskytnuté organizačním složkám státu, další příjmy stanovené zvláštním právním předpisem, např. výnosy loterií a jiných podobných her apod.

Závěrem je třeba konstatovat, že k úhradě nezbytných potřeb mohou být jako zdroje použity i prostředky získané úvěrem či prodejem státních cenných papírů.

Bylo již řečeno, že výdaje jsou odrazem určitého okruhu potřeb, které je třeba uspokojit, v případě státního rozpočtu jde zejména o výdaje vyplývající z povinnosti zajistit některé činnosti státem.

Okruh výdajů vymezuje zákon o rozpočtových pravidlech poměrně obecným způsobem.

Mezi základní výdaje státního rozpočtu patří výdaje na činnost organizačních složek státu a jejich prostřednictvím příspěvky příspěvkovým organizacím, a to s ohledem na skutečnost, že některé organizační složky jsou zřizovateli příspěvkových organizací.

K objemem nejvyšší části výdajů státního rozpočtu patří výdaje na dávky důchodového pojištění, dávky nemocenského pojištění, dávky státní sociální podpory, dávky sociální péče a ostatní sociální dávky a konečně i výdaje na hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání a na aktivní politiku zaměstnanosti. Výše těchto výdajů je do značné míry dána předem a odvíjí se od počtu osob, kterým na základě splnění zákonem předvídaných skutečností vznikne nárok na některé z těchto plnění. Změnit tyto výdaje by bylo možné jen změnou celkové sociální politiky státu, zejména reformou systému důchodového pojištění, která ale předpokládá širší dohodu napříč spektrem politických stran a stále se tak odkládá.

Mezi výdaje státního rozpočtu můžeme dále zařadit peněžní

vklady státu do akciových společností,<sup>23</sup> které mohou být uskutečněny pouze s předchozím souhlasem vlády. Tento souhlas je vyžadován též v souvislosti s nakládáním s majetkovými účastmi státu v obchodních společnostech.

K dalším oblastem, na jejichž financování se podílí stát, patří vklady a příspěvky mezinárodním organizacím, výdaje na realizaci státních záruk, příspěvky fyzickým osobám podle zvláštního právního předpisu, dary (peněžitě dary poskytnuté do zahraničí mohou být uskutečněny pouze s předchozím souhlasem vlády).

Rozsáhlou skupinu výdajů státu tvoří výdaje související s dluhovou službou (výdaje na úhrady závazků z minulých období, zejména splácení úvěrů), výdaje související s emisí státních cenných papírů a jejich správou, úhrada výnosů vlastníkům těchto cenných papírů a výdaje na odkup emise po skončení lhůty splatnosti, jakož i výdaje na nákup cenných papírů od jiných subjektů prostřednictvím státního rozpočtu.

Dále můžeme zmínit i výdaje související s plněním závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropských společenstvích a další výdaje stanovené zvláštním zákonem.<sup>24</sup>

Pokud jde o problematiku výdajů mimo příslušný článek rozpočtové soustavy, děje se tak přerozdělovacími procesy uvnitř rozpočtové soustavy. Obecně se tyto přerozdělovací procesy uskutečňují jednak podíly na výnosu daní centralizovaných

---

<sup>23</sup>Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>24</sup>Takovými výdaji jsou např. výdaje na úhrady majetkové újmy, která vznikne subjektům podle zvláštních právních předpisů, jako je např. zákon o rostlinolékařské péči či energetický zákon.

v ústředních rozpočtech a jednak peněžními transfery ve formě specifických účelových dotací na předem stanovené programy (účely), příp. podmíněných dotací (podmíněných finanční účastí té vládní úrovně, které tuto dotaci dostává) a globálních dotací bez bližšího účelového určení.<sup>25</sup>

Dle zákona o rozpočtových pravidlech se rozumí dotací peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel. Návratnou finanční výpomocí rozumíme prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté bezúročně právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel, které je povinen jejich příjemce vrátit do státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu.

Vznikají tak složité dotační vztahy státního rozpočtu vůči rozpočtům krajů a obcí a státním fondům, ale také ze státních fondů k rozpočtům krajů a obcí. Projevuje se tu zřetelně prvek solidarity mezi státem jeho územními složkami.

Dotací ze státního rozpočtu do místních rozpočtů, jakož i podílem municipalit na daních odváděných do státního rozpočtu se zabezpečuje náhrada nákladů, které jim vznikají v souvislosti s plněním úkolů v přenesené působnosti při výkonu státní správy.<sup>25</sup>

V rámci výdajů státního rozpočtu bych dále zmínila ještě výdaje určené na financování programů reprodukce majetku a výdaje státního rozpočtu směřující k rozšiřování a podpoře

---

<sup>25</sup>K tomu blíže např. Marková, H. Rozpočtové právo, Praha: C. H. Beck, 2001, s.43n. K otázkám poskytování dotací, finančnímu vypořádání dotace či návratné finanční výpomoci a dalším otázkám tamtéž.

podnikatelských aktivit, kdy stát zakládá určité instituce, které plní stanovené úkoly. Radíme mezi ně státní fondy a další instituce, jako jsou např. Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a. s., Česká exportní banka, a. s., Českomoravská záruční a rozvojová banka, a. s. apod.

Zvláštní skupinu výdajů státního rozpočtu tvoří výdaje na státní podporu výzkumu a vývoje<sup>26</sup> či podpory pro bytovou výstavbu.

#### **1.4 Rozpočtový výhled a státní rozpočet**

Jak již jsem uvedla, státní rozpočet představuje základní finanční plán státu každoročně schvalovaný formou zákona. Soustřeďují se v něm peněžní zdroje společnosti, aby byly následně nenávratně rozdělovány k zajišťování úkolů sledujících jak fiskální účel (finanční krytí funkcí státu), tak účel mimofiskální (ovlivňování národního hospodářství). Státní rozpočet je tak součástí systémů plánů rozvoje národního hospodářství, součástí procesu reprodukce.

V českém právním řádu však až do přijetí zákona o rozpočtových pravidlech (zákon č. 218/2000 Sb.) chyběla právní opora pro přijetí dokumentu, který by umožňoval určení dlouhodobější strategie rozvoje celku a přijetí koncepce tohoto rozvoje.

Zmíněný zákon zavedl institut rozpočtového (střednědobého výhledu)<sup>27</sup>, jako základního dokumentu o záměrech a cílech rozpočtové politiky na delší období. Konkrétně je sestavován na období dvou let bezprostředně následujících po roce, na který je předkládán státní rozpočet, a vypracovává ho ministerstvo financí

---

<sup>26</sup>Zákon č. 300/1992 Sb., o státní podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších právních předpisů

<sup>27</sup>Naproti tomu v Evropě se tento institut či nástroj plánování rozpočtu používá již delší dobu.

v součinnosti se správci kapitol, územními samosprávnými celky a státním fondy. Ministerstvo je poté předkládá vládě společně s návrhem státního rozpočtu. Termín pro předání podkladů pro vypracování střednědobého výhledu, jejich rozsah a strukturu stanoví ministerstvo vyhláškou.<sup>28</sup>

Návrh střednědobého výhledu projedná vláda společně s návrhem státního rozpočtu a po jeho schválení ho vláda předkládá samostatně na vědomí Poslanecké sněmovně spolu s návrhem zákona o státním rozpočtu. Státní rozpočet ze střednědobého výhledu vychází s tím, že ukazatele výdajů na programy nebo projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie jsou pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu závazné.

Rozpočtový výhled obsahuje očekávané příjmy a odhadované výdaje státního rozpočtu a státních fondů na jednotlivá léta, na které je sestavován, a předpoklady a záměry, na základě nichž se tyto příjmy a výdaje očekávají a plánují, a to nejméně v rozsahu vymezeném v § 4 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb.<sup>29</sup>

Pokud má rozpočtový výhled splnit svůj účel, je zřejmé, že musí vycházet z analýzy hospodaření v minulých letech, jakož i analýzy všech splatných závazků státu.<sup>30</sup>

Pro případ, že střednědobý výhled očekává schodek státního rozpočtu, obsahuje i způsob jeho financování.

Základem rozpočtového výhledu je analýza pravidelně se

---

<sup>28</sup>Vyhláška MF č. 267/2001 Sb., kterou se stanoví rozsah a struktura podkladů pro vypracování střednědobého výhledu státního rozpočtu a termíny pro jejich předání

<sup>29</sup>Jedná se o celkové příjmy, celkové výdaje, výdaje na programy, u nichž výši účasti státního rozpočtu na jejich financování schválila vláda a přehled úvěrů, na něž jsou poskytnuty státní záruky

<sup>30</sup>Marková,H. Rozpočtové právo, Praha: C. H. Beck, 2001, s.19

opakujících příjmů a výdajů, díky níž zpracovatel získá poměrně kvalifikovaný odhad vývoje rozpočtových položek v budoucím období.<sup>31</sup>

Z výše uvedeného lze dovodit i základní problémy, s nimiž se každý zpracovatel rozpočtového výhledu musí vypořádat. Jedná se zejména o „schopnost odhadnout budoucí příjmy a vyjasnit si vztahy jednotlivých článků rozpočtové soustavy“<sup>30</sup> a k tomu přistupuje problematika neměnností a stability či naopak změn ve stávající právní úpravě.

Pro úplnost bych dodala, že rozpočtový výhled je také pomocným nástrojem sloužícím ke střednědobému finančnímu plánování rozvoje hospodářství územního samosprávného celku a svazku obcí.<sup>32</sup>

## 1.5 Rozpočtová soustava

V předcházejícím textu byl rozpočet mj. vymezen jako institut, prostřednictvím něhož dochází k přerozdělování zdrojů od subjektů zdroje tvořící k těm, které je netvoří, nicméně jsou nedílnou součástí společnosti. Skutečná podoba a rozměr tohoto přerozdělování závisí na řadě faktorů, zejména jde o vzájemné působení principů solidarity a „každý za své“.

K základním funkcím státu patří i zabezpečení určité standardní úrovně nejdůležitějších veřejných statků a stabilizace ekonomického vývoje. Jsou veřejné statky (např. justice, obrana),

---

<sup>31</sup>Marková,H. Rozpočtové právo, Praha: C. H. Beck, 2001, s.19, podrobněji např. Obrovský, J. Ještě k problematice rozpočtového výhledu. Moderní obec, 2001, č. 6

<sup>32</sup>§ 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

kteřé lze lépe a účinněji zajišťovat prostřednictvím centrálního státního rozpočtu, v případě jiných veřejných statků je efektivnější jejich financování prostřednictvím rozpočtů územních samosprávných celků.<sup>33</sup>

Samotný obsah rozpočtové soustavy není chápán v teorii i praxi jednoznačně. Setkáme se s pojetím vymezujícím rozpočtovou soustavu jako souhrn veřejných rozpočtů a soustavu rozpočtových vztahů v rámci této rozpočtové soustavy. Jednotlivé úrovně veřejných rozpočtů se označují jako články rozpočtové soustavy.

Jiné pojetí charakterizuje rozpočtovou soustavu jako soustavu rozpočtových orgánů a institucí, které zabezpečují tvorbu, rozdělování, užití a kontrolu plnění veřejných rozpočtů. Konkrétní struktura těchto orgánů a institucí je odrazem státoprávního uspořádání v jednotlivých zemích (vnitřní územní členění státu, unitární či federální stát). Patří sem orgány státní finanční správy (ministerstvo financí a územní finanční orgány státní správy), finanční orgány územní samosprávy a ostatní finanční orgány a instituce (např. ČNB, orgány celní správy).

Nejčastěji se setkáme s propojením obou těchto pojetí.

V této souvislosti bych ještě poznamenala, že se někdy můžeme setkat s rozlišením pojmů rozpočtová soustava a rozpočtový systém.<sup>34</sup>

Soustavy veřejných rozpočtů se od sebe odlišují v závislosti na formě státoprávního uspořádání státu a jeho velikosti a odráží

---

<sup>33</sup>K tomu např. Grůň, L. Finanční právo a jeho instituty. Praha: Linde Praha, a.s., 2004, s. 67

<sup>34</sup>K tomu blíže Grůň, L. Finanční právo a jeho instituty. Praha: Linde Praha, a.s., 2004, s. 68 až 69. Rozpočtový systém chápe jako širší pojem, který kromě rozpočtové soustavy (soustavy veřejných rozpočtů) zahrnuje především institucionální prvek fungování rozpočtů.

„dělbu kompetencí při zabezpečování veřejných statků mezi jednotlivé správní stupně od ústřední vlády až po městské a obecní úřady“.<sup>33</sup>

Jednotlivé druhy veřejných rozpočtů jsou relativně samostatné, míru jejich samostatnosti většinou určují rozpočtová pravidla daného státu. Každý z veřejných rozpočtů má svou příjmovou základnu a získané prostředky vydává na činnosti, které jsou jednotlivé články rozpočtové soustavy povinny plnit.

Obecně tedy rozpočtovou soustavu unitárního státu tvoří státní (ústřední) rozpočet, regionální rozpočty (střední úroveň), místní rozpočty (nejnižší úroveň), rozpočty finančních účelových fondů, soustava rozpočtových orgánů a peněžní vztahy spojené s tokem peněžních prostředků v rámci rozpočtové soustavy.<sup>35</sup>

Platný zákon o rozpočtových pravidlech ovšem vymezení rozpočtové soustavy neobsahuje, jde tedy jen o její teoretické vymezení.

## 1.6 Rozpočtové zásady

Při přípravě, projednávání, schvalování a zejména při plnění státního rozpočtu se vychází z principů, které představují určitý systém historií i praxí ověřených poznatků a zkušeností vyplývajících z historického vývoje státního rozpočtu a rozpočtového procesu. Jejich uplatňování je důležitou podmínkou řádného fungování státního rozpočtu a přiměřeně se uplatňují též v oblasti místních rozpočtů.

Rozpočtové zásady můžeme rozdělit do skupin. Tak například již

---

<sup>35</sup>Vybíhal, V. Veřejné finance. Hradec Králové: EIA, 1995, s. 65 - 66



československá finanční věda na počátku 20. století rozlišovala dvě základní skupiny, a to zásady všeobecné a zásady speciální.<sup>36</sup>

Zásady můžeme rozlišovat z nejrůznějších hledisek, např. v závislosti na tom, ve které etapě rozpočtového procesu se uplatňují, zda při řízení rozpočtového procesu či při hospodaření s rozpočtovými prostředky.

K první skupině zásad přiřazujeme zejména zásadu každoročního sestavování a schvalování rozpočtu (též zásadu omezeného časového použití finančních prostředků). Uplatnění této zásady mělo původně odstranit neosvědčený princip víceletých rozpočtů a přispět k prohloubení parlamentní kontroly. Jednorozhodčí období umožňují lepší přehled o struktuře příjmů a výdajů státu. Rozpočtové prostředky se tak mohou používat jen v příslušném rozpočtovém roce, pro který byly schváleny. Rozpočtové období/rok se v převážné většině zemí i v České republice kryje s rokem kalendářním. Termín schvalování rozpočtu by měl být logicky stanoven tak, aby došlo k jeho projednávání a schválení před počátkem období, pro něž byl sestaven. Pokud by se to nepodařilo, je v parlamentní demokracii obvyklé hospodaření podle rozpočtového provizoria ( hovoříme o zásadě stanovení pravidel pro období rozpočtového provizoria).

Další významnou zásadou je zásada pravdivosti a reálnosti rozpočtu, která vyjadřuje požadavek, aby rozpočet odpovídal skutečným poměrům, vycházel z analýzy ekonomických procesů,

---

<sup>36</sup>J. Macek v úvodu ke knize H. Daltona *Základy veřejných financí*, Praha 1930. Mezi všeobecné rozpočtové zásady byly zařazeny jasnost, pravdivost, úspornost státního rozpočtu, mezi speciální zásady potom časová omezenost rozpočtu, jednotnost, úplnost, specializace, vázanost, zákaz virementu, zásada brutto rozpočtu, zákonnosti a publicity.

ze správného odhadu budoucího vývoje apod. Má zamezit zkreslování údajů v rozpočtu. Pro výpočet předpokládaných příjmů a výdajů existují různé metody, v rozpočtu je ale třeba stanovit minimálně takové příjmy, které postačí k úhradě nutných výdajů státu. Tato zásada dále souvisí i s požadavkem zamezit rozpočtovým přesunům (zápověď virementu), tedy převodům výdajů vymezených pro určitý účel na účel jiný.<sup>37</sup>

Dále bych zmínila zásadu účelovosti výdajů a neúčelovosti příjmů, které se soustřeďují na společném účtu bez předchozího určení jejich použití a mohou být dále používány jen na určené účely do stanovené výše, a to v mezích závazných ukazatelů a v souladu s jejich věcným plněním.

Zásada úplnosti a jednotnosti vyjadřuje požadavek, aby rozpočet obsahoval všechny požadované příjmy a výdaje. Existuje tedy jen jeden rozpočet, který zahrnuje všechny finanční vztahy či toky ve státě. Úplné uplatnění této zásady by ale neumožňovalo existenci fondovního hospodaření a dotýkalo by se i samostatnosti rozpočtů územních samosprávných celků.

Zásada přehlednosti státního rozpočtu je zajišťována prostřednictvím rozpočtové skladby či klasifikace, která vymezuje věcnou strukturu rozpočtů, logicky seřazuje jejich příjmy a výdaje a zprůhledňuje státní hospodářství.

Další zásadou je zásada sestavování rozpočtu jako hrubého (brutto), který vykazuje nezkráceně všechny příjmy a všechny výdaje a má tak lepší vypovídací schopnosti, či naopak zásada sestavování rozpočtu jako čistého (netto) rozpočtu.

Zásada dlouhodobé vyrovnanosti vyžaduje zachování rovnováhy

---

<sup>37</sup>Vybíhal, V. Veřejné finance. Hradec Králové: EIA, 1995, s. 52

při sestavování příjmové a výdajové stránky rozpočtu. Nevylučuje ale krátkodobě deficitní financování či přebytkovost hospodaření rozpočtu.

Zásada publicity (veřejnosti) dává občanům možnost seznámit se s obsahem rozpočtových dokumentů a průběhem rozpočtového hospodaření. Státní rozpočet je tak projednáván a schvalován veřejně v parlamentu a následně se zveřejňuje v podobě zákona ve Sbírce zákonů.

K zmiňované druhé skupině zásad, tedy zásadám uplatňovaným při hospodaření s rozpočtovými prostředky řadíme např. zásadu efektivnosti a hospodárnosti, která vyjadřuje požadavek co neekonomičtějšího použití rozpočtových prostředků. Dále je to zásada přednosti výdajů před příjmy vyžadující využití výdajů k ekonomickému růstu země. Příjmy mají zajistit dostatek prostředků k dosažení tohoto cíle. Závěrem bych zmínila ještě zásadu omezení přesunů v rozpočtu a úhrady potřeb v rozpočtu nezajištěných (specifikována v zákoně o rozpočtových pravidlech). Na základě této zásady lze případné přesuny v rozpočtu uskutečnit jen na základě zákonného zmocnění a přesně stanovených podmínek. Prostředky rozpočtu je možné použít jen pro určené účely a v daném rozpočtovém roce, změnu účelového určení lze případně provést rozpočtovým opatřením. Za určitých podmínek je také možné převést prostředky do dalšího roku.

V souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie považuji na nezbytné zmínit i rozpočtové zásady uplatňované v evropském rozpočtu. Proces evropské integrace přinesl i společné financování a rozpočet a dále i nutnost harmonizace právních předpisů mj. i v oblasti rozpočtového financování.

Základní zásady evropského rozpočtu jsou formulovány

v oficiálním dokumentu Rady.<sup>38</sup> Zmínila bych např. zásadu jednotnosti a správnosti, zásadu ročního rozpočtu, vyrovnanosti, zúčtovací jednotky (euro), obecnosti, specifikace, řádného finančního řízení (hospodaření), či zásadu průhlednosti. Zajímavé je také prosazování tzv. gender budgetingu, tj. principu spravedlivého přerozdělování finančních prostředků z hlediska rovných příležitostí obou pohlaví.

---

<sup>38</sup> Nařízení Rady (ES, Euratom) č.1605/2002 z 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství. Podrobněji např. Bakeš, M. a kol. Finanční právo. Praha: C. H. Beck, 2006, s.156 n., dále König, P., Lacina, L. a kol. Rozpočet a politiky Evropské unie. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 10 n.

## **2. Stručný historický nástin rozpočtového hospodaření s důrazem na vývoj rozpočtového hospodaření na území dnešní České republiky**

Státní rozpočet představuje historickou kategorii, prošel určitým vývojem a je úzce spjat s existencí státu. S jednotlivými jevovými stránkami rozpočtu se setkáváme už v nejstarších státních útvarech, nicméně o státním rozpočtu v jeho nynější podobě lze hovořit až od 19. století.

Již nejstarší státní útvary musely získat dostatečné prostředky na výdaje státu a vytvářely postupně stále členitější systém finanční administrativy<sup>39</sup> (značně členité bylo např. státní finanční hospodaření starého Řecka a Říma).

Tradiční problém spočíval v oddělení majetku státu od (osobního) majetku suveréna (aerarum/fiscus). Pokud byl suverén suverénem, mohl také suverénně prohlásit jakýkoli příjem za fiskální, tedy ne státní, ale císařův.<sup>40</sup>

V období feudalismu byla nejprve právně normována oprávnění panovníka ukládat obyvatelstvu platební povinnosti, zpočátku ve formě přímých, později i nepřímých daní.<sup>41</sup> Panovník musel získat souhlas stavů s vybíráním určité daně. V druhé fázi vývoje si musel opatřovat tento souhlas k možnosti vynakládat získané finanční prostředky na stanovené účely. V třetí fázi se potom z rozhodnutí moci zákonodárné dostává výkonné moci nejen oprávnění

---

<sup>39</sup> Grůň, L. Finanční právo a jeho instituty. Praha: Linde Praha, a.s., 2004, s. 48

<sup>40</sup> Bartošek, M. Encyklopedie římského práva. Praha: Panorama, 1981, s. 67 a 156

<sup>41</sup> Grůň, L. Finanční právo a jeho instituty. Praha: Linde Praha, a.s., 2004, s. 49

k ukládání platebních povinností, ale i k jejich použití na stanovené účely. Z tohoto principu vlastně vychází i rozpočtové hospodaření v současné době.<sup>42</sup>

Takto naznačený vývojový proces pak samozřejmě probíhal v jednotlivých zemích různě, v závislosti na různých podmínkách (jako netypičtější bývá uváděn vývoj v Anglii)<sup>42</sup>.

Na území dnešní České republiky se vývoj ubíral podobným směrem. Také čeští stavové si záhy vynutili na panovníkovi výsadu povolovat výběr daní, dochází tak k postupnému omezování výsostných oprávnění panovníka.<sup>43</sup> K přerušení vývoje došlo po bělohorské porážce. České země se staly součástí rakouské monarchie a státní rozpočet byl v zásadě výlučnou záležitostí panovníka, jen „jakousi sestavou možných příjmů a očekávaných výdajů, zejména výdajů na vedení války“<sup>44</sup>, vliv stavů byl malý.

K výraznějším reformám došlo na sklonku feudalismu, za vlády Marie Terezie, kdy vznikla zejména vzhledem k vysokým válečným výdajům potřeba navýšení finančních zdrojů. Marie Terezie dala podnět k vyhotovení soupisu všech státních příjmů a výdajů, tedy jakéhosi nejjednoduššího státního rozpočtu.

Prvý státní rozpočet Rakouska byl uveřejněn 28. 3. 1848, postrádal však ještě jednotící princip a nebyl moc přehledný. Teprve až pokyny o sestavování rozpočtu vydané na základě nařízení ministra financí a Nejvyššího účetního a kontrolního úřadu

---

<sup>42</sup> Marková, H. Rozpočtové právo, Praha: C. H. Beck, 2001, s. 5

<sup>43</sup> K tomu Bárta, J. Státní rozpočet jako předmět právní úpravy. Právník, 1997, č. 3

<sup>44</sup> Grůň, L. Finanční právo a jeho instituty. Praha: Linde Praha, a.s., 2004, s. 53

z 17. 10. 1863 upravily náležitosti rozpočtového procesu. Následovalo ještě císařské nařízení č. 140 ř. z. z roku 1866, které dalo státnímu rozpočtu formu a obsah odpovídající finanční situaci konstituční monarchie. Rakousko si tedy zavedlo státní rozpočet jako instrument ještě předtím, než jej upravila prosincová ústava z r. 1867.

Po vzniku Československé republiky v roce 1918 došlo v právní úpravě rozpočtové problematiky k recepci dosud platných rakouských právních předpisů do rozpočtového práva československého státu, a to na základě zákona č. 11/1918 Sb. z. a n. (tzv. recepční norma)<sup>45</sup> a pokračovalo se v rakouské tradici formulace rozpočtových zákonů na jednotlivé roky. Náš první rozpočtový předpis byl přijat v prosinci 1918 a byl to zákon č. 95/1918 Sb. z. a n., zákon o rozpočtovém provizoriu.

První státní rozpočty sestavené na léta 1919 a 1920 byly sestaveny jako schodkové.<sup>46</sup>

Ústava z roku 1920 obsahovala jen obecné ustanovení o státním rozpočtu a byla v tomto směru velmi lakonická. Podrobněji bylo rozpočtové hospodaření upraveno v jiných právních normách. Na základě finančního zákona č. 682/1920 Sb. z. a n. byl sestaven rozpočet na rok 1921 již jako vyrovnaný a samostatně uváděl příjmy a výdaje Podkarpatské Rusi. Prováděcím zákonem bylo vládní nařízení č. 41/1921 Sb. z. a n. Tento právní stav s dílčími

---

<sup>45</sup>Jednalo se hlavně o recepci výše zmíněných nařízen ministerstva financí a nejvyššího účetního a kontrolního úřadu z 17. 10. 1863, podle kterých se sestavoval státní rozpočet na každý správní rok a schvaloval se ústavní cestou.

<sup>46</sup>V této souvislosti můžeme zmínit např. projev ministra Rašína ke státnímu rozpočtu na rok 1919, ve kterém zdůraznil „nutnost pracovat a šetřit, nežít si nad poměry, nepřipouštět korupci“. Jeho slova jsou aktuální stále. Viz Vencovský, F. Státní finance v historii Československa – období 1918 – 1947. Finance a úvěr, 1994, č. 8

změnami v jednotlivých finančních zákonech trval až do roku 1926.

Byl sestavován rozpočet administrativní – příloha I. a rozpočet státních investic – příloha II. finančního zákona. Rozpočtové zákony dále také vymezily tzv. virementy (rozpočtové přesuny). Až do r. 1926 rozpočtové zákony opakovaně zakotvovaly zplnomocnění pro vládu na výběr daní, poplatků atd., toto bylo později opuštěno, neboť to bylo podle Ústavy z roku 1920 nadbytečné.<sup>47</sup>

K zásadnější reformě rozpočtové struktury a metodiky došlo v roce 1927. Byla výsledkem reformní iniciativy tehdejšího ministra financí Karla Engliše.

Rozpočtová struktura se rozdělovala na čtyři skupiny: vlastní státní správa, správa státních podniků, podíly samosprávných svazků na daních, dávkách a poplatcích a správa státního dluhu.<sup>48</sup> Kontrolou provádění rozpočtu byl pověřen Nejvyšší účetní a kontrolní úřad. V té době se začalo rozvíjet také fondovní hospodářství.<sup>49</sup>

Významnou změnu představovalo dělení rozpočtu na rok 1938 na dvě přílohy, a to přílohu A – řádný rozpočet a přílohu B – mimořádný rozpočet, který obsahoval investiční potřeby a potřeby vyplývající z mezinárodní situace.

V období tzv. druhé republiky (30. 4. 1938 – 14. 3. 1939) se státní rozpočet rozpadl na dílčí rozpočty, a to na společný rozpočet pro celé území státu a zemské rozpočty, kam plynuly podíly na státních

---

<sup>47</sup>Marková, H. Rozpočtové právo, Praha: C. H. Beck, 2001, s. 7

<sup>48</sup>Vencovský, F. Státní finance v historii Československa - období 1918 – 1947. Finance a úvěr, 1994, č. 8

<sup>49</sup>Tak např. v roce 1927 byl zřízen státní Silniční fond, v roce 1831 meliorační fond, vodohospodářský fond apod.



daních, dávkách a poplatcích.

Rozpočet tzv. Protektorátu Čechy a Morava byl zdánlivě samostatný, sestavovalo jej ministerstvo financí dle pokynů zplnomocněnce Říše a schvaloval jej protektor.

V letech 1945 a 1946 dochází k jisté stagnaci vývoje, neboť v roce 1945 nebyl státní rozpočet vůbec a projednán byl až státní rozpočet na rok 1946, kdy ovšem šlo o rozpočet mimořádný. Ke kvalitativní změně, postupnému přetváření a změnám v rozpočtovém hospodaření dochází od roku 1947.

V roce 1947 skončilo dělení rozpočtu na řádný a mimořádný a zavedlo se rozlišování rozpočtových výdajů na provozní a investiční, výdaje centrální, výdaje Českých zemí a výdaje Slovenska. Do roku 1948, s výjimkou roku 1945, existovala tradice první republiky, Národnímu shromáždění byl předkládán podrobný návrh státního rozpočtu, který se členil na kapitoly, oddíly, paragrafy dle struktury státního aparátu a každá činnost státní správy musela být odůvodněna věcně i z hlediska výdajů. Přesuny většího rozsahu schvalovalo Národní shromáždění. Závaznou část zákona o státním rozpočtu tvořil podrobný rozpočet všech výdajových a příjmových položek. Tato praxe zanikla státním rozpočtem na rok 1950. Zákon o státním rozpočtu obsahoval jen výdaje v členění na pět rozpočtových skupin, vláda si ale ponechala regulační funkci a některé změny si schvalovala během roku sama, bez povinnosti je zdůvodnit Národnímu shromáždění. Rozpočet se tak stal operativním plánem.<sup>50</sup>

K dalším změnám došlo po roce 1948, např. došlo k přímému spojení finančních plánů podniků s rozpočty národních výborů a

---

<sup>50</sup>Marková,H. Rozpočtové právo, Praha: C. H. Beck, 2001, s. 9

rozpočty ministerstevch v jednom státním rozpočtu.<sup>50</sup>

Ústava 9. 5. zakotvila mj. některé důležité národohospodářské a finanční principy fungování státu v nových společenských podmínkách (např. zásadu jednotnosti státního rozpočtu, společně s jednotným státním hospodářským plánem a principem jednoty celého národního hospodářství). Vývoj byl ovlivněn také procesem znárodnování a přijetím prvního pětiletého hospodářského plánu. Hospodaření národních výborů bylo spojeno se státní správou a jejich rozpočty byly součástí státního rozpočtu. V roce 1950 se do státního rozpočtu začlenilo také národní pojištění, které do té doby fungovalo na fondovním principu.

K dalším významnějším úpravám došlo v letech 1957 – 1959. Byly přijaty první rozpočtové řády a zákon č. 8/1959 Sb.<sup>51</sup>, naše první právní úprava bez časově omezené platnosti. Tato pravidla platila jak pro státní rozpočet, tak pro rozpočty národních výborů, které byly součástí státního rozpočtu. Nová rozpočtová pravidla byla přijata v roce 1970 v reakci na vytvoření federace a v souvislosti s přijetím zákona č. 145/1970 Sb. o národohospodářském plánování. Finanční a rozpočtové hospodaření bylo podřízeno hmotnému plánování, a to v souladu s koncepcí platnou ve státech RVHP.

V roce 1971 byly přijaty také zákony o rozpočtových pravidlech obou republik federace. Ve svých úvodních ustanoveních vyjadřovaly princip nadřazenosti hmotných kritérií nad kritérii hodnotovými, čili požadavek, aby státní rozpočty jakožto finanční plány vycházely ze základních cílů státních plánů rozvoje

---

<sup>51</sup> Zákon č. 8/1959 Sb., kterým se stanoví pravidla o státním rozpočtu a o hospodaření s rozpočtovými prostředky

národního hospodářství.<sup>52</sup>

Státní rozpočet byl kvalifikován jako „hlavní finanční plán socialistického státu, podle kterého se řídí tvorba a rozdělování centralizovaného peněžního fondu určeného na nenávratné použití na uspokojování potřeb socialistické společnosti a na zabezpečení jejího soustavného rozvoje“.<sup>53</sup>

Federální i česká rozpočtová pravidla platila až do konce roku 1989, kdy byla nahrazena novou právní úpravou. Události roku 1989 a poté zejména vznik dvou samostatných státních útvarů, tj. České republiky a Slovenské republiky, přinesly zásadní obrat v chápání státního rozpočtu i celé rozpočtové soustavy. Finanční hospodaření a plánování státu už za svůj základ nemělo státní hospodářský plán. Federální shromáždění a národní rady se intenzivněji zapojily do projednávání státního rozpočtu, zanikly národní výbory, zjednodušila se struktura místních rozpočtů, obce měly samostatné rozpočty (podobně i okresní úřady, které ale byly orgány státní správy a okresy nebyly samosprávnými svazky), proběhla daňová reforma, vytvořily se územní finanční orgány apod.

Na území České republiky byl až do roku 2000 základem právní úpravy pravidel hospodaření s rozpočtovými prostředky zákon č. 576/1990 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice, který byl s ohledem na své nedostatky<sup>54</sup> a nutnost reagovat na nové potřeby a skutečnosti nahrazen dosud platným zákonem č. 218/2000 Sb.(rozpočtová

---

<sup>52</sup>Grůň, L. Finanční právo a jeho instituty. Praha: Linde Praha, a.s., 2004, s. 65

<sup>53</sup>Bakeš, M. a kol. Československé finanční právo. Panorama, 1979

<sup>54</sup>K nedostatkům tehdejší právní úpravy viz blíže důvodová zpráva k návrhu zákona č. 218/2000Sb., dále také Marková,H. Rozpočtové právo, Praha: C. H. Beck, 2001, s. 10

pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Vedle tohoto zákona došlo také k přijetí zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

V rámci vývoje po roce 1989 státní rozpočet postupně ztrácel své dosud paternalistické postavení, celou řadu finančních aktivit na sebe převzal paralelně fungující systém hospodaření státních fondů, došlo k úpravám v oblasti finančního hospodaření příspěvkových organizací, rozpočtových organizací a státních podniků. V souvislosti s přijetím zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích se přestalo počítat s právní formou rozpočtové organizace a nadále se počítá s formou organizačních složek státu, které nemají právní subjektivitu.

Zákon o rozpočtových pravidlech nepatří do souboru zákonů, které je třeba jednotně upravovat v rámci Evropských společenství. Na danou oblast se nevztahují ani mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána. V souvislosti s našim členstvím v ES je ale třeba zmínit dvě oblasti, které je třeba respektovat. Jedná se o oblast rozpočtové disciplíny (zejm. čl. 104 Smlouvy o založení ES, Protokol o postupu při nadměrném schodku veřejných financí apod.) a o veřejné podpory (zvláštní zákon o veřejné podpoře).

### 3. Rozpočtový proces a jeho jednotlivé fáze

#### 3.1 Příprava a sestavování státního rozpočtu

Rozpočtový proces jako specifický druh legislativního procesu zahrnuje široký okruh prací, jejichž obsahem je příprava a sestavování návrhu rozpočtu, jeho projednávání a schvalování, jakož následně i plnění schváleného státního rozpočtu a jeho kontrola vrcholící v sestavení a schválení státního závěrečného účtu. Obdobně můžeme hovořit o rozpočtovém procesu i na úrovni obce či kraje.

Rozpočtový proces lze vymezit jako zvláštní druh řízení, zahrnující jednotlivé etapy, a to sestavování, schvalování, publikaci, hospodaření s rozpočtovými prostředky, kontrolu a hodnocení.<sup>55</sup>

Zejména je třeba určit instituci odpovědnou za vypracování návrhu státního rozpočtu<sup>56</sup>, dále způsob vypracování návrhu jeho výdajové stránky (v této souvislosti bývá zmiňováno pravidlo přednosti výdajů před příjmy, které mají být využívány ke stabilizaci ekonomiky, naopak výdaje k ekonomickému růstu), dále je nutno vyřešit otázku schvalování státního rozpočtu, možnosti přesunů jednotlivých položek v rámci rozpočtu. Zejména v zemích s federativním uspořádáním státu je třeba řešit otázku alokace výdajů (zabezpečení potřeb jak na úrovni federace, tak na úrovni územních celků). Zákonem je dále třeba vymezit jednotlivé druhy příjmů rozpočtu, formy výdajové stránky rozpočtu, jakož i řešit otázku rozpočtových rezerv. Nezbytné je dále formulovat pravidla

---

<sup>55</sup>Marková,H. Rozpočtové právo, Praha: C. H. Beck, 2001, s.89

<sup>56</sup>Obvykle to bývá ministerstvo financí, v některých zemích je to premiér, v USA prezident (jako hlava výkonné moci) a jeho rozpočtová kancelář.

pro případ, že se návrh zákona o státním rozpočtu nepodaří včas schválit (rozpočtové provizorium), problematiku úhrady potřeb rozpočtově nezajištěných, jakož i státní závěrečný účet.

Právní úprava rozpočtového procesu se opírá zejména o ustanovení zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Je ale třeba vycházet nejen z norem rozpočtového práva, ale i z obecných předpisů o normotvorbě a předpisů o jednacím řádu zákonodárního orgánu a zastupitelských sborů.

První fáze rozpočtového procesu zahrnuje přípravné práce, vypracování návrhu rozpočtu a jeho schválení. Ústavní základy najdeme v čl. 42 odst. 1 Ústavy České republiky, který stanoví, že návrh zákona o státním rozpočtu podává Poslanecké sněmovně vláda. Úpravu některých procesních náležitostí najdeme dále v jednacím řádu Poslanecké sněmovny (zákon č. 90/1995 Sb.) v § 101 n., který např. upravuje povinnost vlády předložit návrh zákona o státním rozpočtu předsedovi Poslanecké sněmovny nejpozději tři měsíce před začátkem rozpočtového roku.

Návrh zákona o státním rozpočtu vypracovává ministerstvo financí v součinnosti se správci kapitol, územními samosprávnými celky a státními fondy a předkládá jej vládě ke schválení (§ 8 z. o rozpočtových pravidlech).

Návrhy rozpočtů kapitol Poslanecká sněmovna, Senát, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad a Kancelář veřejného ochránce práv předají ministerstvu financí správci těchto kapitol poté, co je projednají s ministerstvem, které je poté zařadí do návrhu zákona o státním rozpočtu. Nesouhlasí-li vláda s předloženými návrhy daných kapitol, rozhodne o číselných údajích na její žádost do 15. září rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny.

Návrh na vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu řídí ministerstvo financí (MF). Správci kapitol, státní fondy, územní samosprávné celky a jiné právnické a fyzické osoby, které požadují prostředky ze státního rozpočtu nebo poskytnutí státní záruky, jsou povinni předložit MF údaje potřebné pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu v termínu<sup>57</sup>, rozsahu a struktuře, které stanoví MF vyhláškou.<sup>58</sup> To se netýká kapitol Poslanecká sněmovna, Senát, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad a Kancelář veřejného ochránce práv. Obce předkládají potřebné údaje prostřednictvím krajů, které je předkládají MF, hlavní město Praha je předkládá přímo ministerstvu.

Při přípravě návrhu zákona o státním rozpočtu sděluje MF správcům kapitol státního rozpočtu minimální objem celkových příjmů kapitoly státního rozpočtu, nepřekročitelný objem celkových výdajů kapitoly a z toho výši výdajů na výzkum a vývoj, případně i výši dalších ukazatelů rozpočtu kapitoly a výchozí ekonomické parametry stanovených objemů.

V případě mimořádných situací ve státě se postupuje podle ustanovení o sestavování zvláštních druhů státního rozpočtu a státního závěrečného účtu. Jedná se o vyhlášení stavu ohrožení státu<sup>59</sup> a válečného stavu.<sup>60</sup> V těchto případech vypracovává MF návrh mimořádného státního závěrečného účtu a návrh nouzového či válečného státního rozpočtu na zbytek roku.

K realizaci zásady jednotnosti a přehlednosti v rámci rozpočtové

---

<sup>57</sup>Při zpracování návrhu nouzového státního rozpočtu, v případě vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného státního rozpočtu v případě vyhlášení válečného stavu se lhůty zkracují.

<sup>58</sup>Vyhláška č. 131/2001 Sb., kterou se stanoví rozsah a struktura údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a termíny jejich předkládání

<sup>59</sup>čl. 7 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

<sup>60</sup>čl. 43 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb.

soustavy je třeba zajistit závazné, systematické, jednotné a přehledné třídění rozpočtových příjmů a výdajů. Vyjádřením této zásady je rozpočtová skladba, kterou stanoví MF svou vyhláškou.<sup>61</sup>

Rozpočtová skladba představuje základní předpis pro třídění příjmů a výdajů veřejných rozpočtů, je významná nejen pro sestavování rozpočtů, ale i pro kontrolu jejich plnění, slouží jako nástroj zabezpečující srovnatelnost jednotlivých položek rozpočtu. Stanoví způsob jednotného třídění údajů o plánovaných a uskutečněných operacích veřejných rozpočtů jak centrální úrovně<sup>62</sup>, tak i úrovně územní.<sup>63</sup>

Současná rozpočtová skladba třídí peněžní operace z hlediska kapitálního (odpovědnostního), druhového, funkčního (druhového) a konsolidačního.

Třídění podle kapitol (dle správců kapitol) vyjadřuje okruh působnosti a odpovědnosti subjektu, u kterého se peněžní operace realizují a je závazné pro kapitoly státního rozpočtu.<sup>64</sup> Vychází z organizace či uspořádání hospodářských činností státu a

---

<sup>61</sup>Vyhláška č. 323/2002, o rozpočtové skladbě. § 1 odst. 1 této vyhlášky vymezuje rozpočtovou skladbu jakožto jednotné třídění příjmů a výdajů, které se uplatňuje v rozpočtech organizačních složek státu, při sledování plnění státního rozpočtu, při sledování čerpání rezervního fondu organizačních složek státu, v rozpočtech státních fondů, při pohybech na účtech státních finančních aktiv, při peněžních operacích spojených s řízením likvidity státního rozpočtu a při plánovaných a skutečných operacích rozpočtů a ostatních peněžních fondů obcí, krajů a dobrovolných svazků obcí s výjimkou fondu cizích prostředků, fondu sdružených prostředků a fondu podnikatelské činnosti.

<sup>62</sup>Veřejné rozpočty centrální úrovně zahrnují státní rozpočet, státní fondy, Pozemkový fond, fondy zdravotních pojišťoven, fondy organizačních složek státu zřízených ústředními orgány státní správy a státní finanční aktiva.

<sup>63</sup>Veřejné rozpočty územní úrovně zahrnují rozpočty a fondy obcí, jimi zřízených organizací, dobrovolných svazků obcí a krajů.

<sup>64</sup>Kapitální třídění peněžních operací veřejných rozpočtů a fondů územní úrovně je v pravomoci těchto územních orgánů.



z odpovědnosti příslušných orgánů za hospodaření s rozpočtovými prostředky, tj. ústředních orgánů státní správy a dalších organizačních složek státu, pokud zvláštní zákon stanoví, že mají samostatnou kapitolu ve státním rozpočtu nebo postavení ústředního orgánu státní správy, příp. postavení ústředního orgánu státní správy pro rozpočtové účely. Vedle toho rozeznává vyhláška ještě kapitoly Všeobecná pokladní správa<sup>65</sup>, Státní dluh<sup>66</sup> a Operace státních finančních aktiv<sup>67</sup>, jejichž správcem je MF.

Druhovému třídění využívá třídění podle příjmových a výdajových druhů<sup>68</sup> a odpovídá tak na otázku, jaké příjmy byly do rozpočtu přijaty a jaké potřeby rozpočet uspokojil.<sup>69</sup> Příjmy a výdaje člení do jednotlivých položek, seskupení položek, podseskupení položek a tříd.

Odvětvové (funkční) třídění je používáno zejména pro členění některých výdajů, které sleduje podle smyslu (funkce) užití peněžních prostředků (co se financovalo). Vychází z druhu činnosti,

---

<sup>65</sup>Kapitolu Všeobecná pokladní správa tvoří příjmy a výdaje státního rozpočtu, které mají všeobecný charakter a nepatří tak do okruhu působnosti určitého správce kapitoly, nebo výdaje státního rozpočtu, jejichž výše pro jednotlivé kapitoly není v době schvalování zákona o státním rozpočtu na příslušný rok známa.

<sup>66</sup>Kapitolu Státní dluh tvoří výdaje státního rozpočtu spojené s obsluhou a umořováním státního dluhu.

<sup>67</sup>Kapitolu Operace státních finančních aktiv tvoří peněžní operace na účtech státních finančních aktiv, s výjimkou operací spojených s obsluhou a umořování státního dluhu.

<sup>68</sup>Příjmovým druhem se rozumí právní důvod platby, která organizaci plyne, a v rámci něj u příjmů za poskytnutí věcí, služeb, prací, výkonů a práv, případně druh těchto věcí, služeb, prací, výkonů a práv a u příjmů z transferů druh přijímané podpory nebo zdroj transferu. Výdajovým druhem se rozumí u výdajů na pořízení věcí, služeb, prací, výkonů a práv (výdaje na nákupy), druh těchto věcí, služeb, prací, výkonů a práv a u výdajů, proti kterým nestojí přímá protihodnota (transfery), druh podpory, kterou transfer představuje a druh příjemce této podpory.

<sup>69</sup>Vybíhal, V. Veřejné finance. Hradec Králové: EIA, 1995, s. 78

na kterou se vynakládají výdaje nebo ze které plynou příjmy nebo ze zaměření právního subjektu, kterému nebo od kterého plynou peněžní prostředky. Rozpočtové příjmy a výdaje rozděluje na skupiny, oddíly, pododdíly a paragrafy.

Konečně konsolidační třídění využívá členění na záznamové jednotky podle okruhu veřejných rozpočtů a ostatních peněžních fondů, mezi nimiž probíhají peněžní převody, a to s přihlédnutím k jejich sumarizaci.<sup>70</sup>

### 3.2 Schvalování státního rozpočtu

Návrh zákona o státním rozpočtu předkládá ministerstvo financí vládě ke schválení. Vláda jej předkládá Poslanecké sněmovně ve lhůtě podle zvláštního zákona, jímž je zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.<sup>71</sup>

Zákon o státním rozpočtu je výrazně politickým zákonem, který je fakticky spojen s otázkou důvěry Poslanecké sněmovny vůči vládě a který vládě umožňuje vykonávat státní správu po dobu rozpočtového roku.<sup>72</sup> Návrh zákona o státním rozpočtu, jakož i návrh státního závěrečného účtu podává vláda. Na veřejné schůzi<sup>73</sup> sněmovna je projedná a usnáší se o nich pouze Poslanecká sněmovna.<sup>74</sup> Poslanecká sněmovna tak posuzuje i možnost splnění vládního programu, se kterým nově jmenovaná vláda předstoupila

---

<sup>70</sup>Bakeš, M. a kol. Finanční právo. Praha: C. H. Beck, 2006, s.160

<sup>71</sup>§101 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb.

<sup>72</sup>Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Praha: Linde Praha, a. s., 2001, s. 288

<sup>73</sup>Zajišťuje se tak kontrola veřejnosti nad projednávaným návrhem zákona o státním rozpočtu.

<sup>74</sup>čl. 42 Odst. 1, 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

s žádostí o vyslovení důvěry a který byl Poslaneckou sněmovnou schválen.

Vláda předloží návrh zákona o státním rozpočtu předsedovi Poslanecké sněmovny nejpozději tři měsíce před začátkem rozpočtového roku, tedy do konce září kalendářního roku. Dodatky může předložit nejpozději 15 dnů před schůzí Sněmovny, na níž má dojít k prvnímu čtení zákona.

Návrh zákona je přikázán k projednání rozpočtovému výboru PS. Součástí tohoto zákona nemohou být změny, doplnění či zrušení jiných zákonů. Prvé čtení návrhu zákona uvede navrhovatel, po něm vystoupí zpravodaj rozpočtového výboru. Koná se obecná rozprava, ve které Poslanecká sněmovna projedná základní údaje návrhu, kterými jsou výše příjmů a výdajů, saldo a způsob jeho vypořádání, celkový vztah k rozpočtům obcí a krajů a rozsah zmocnění výkonných orgánů. Sněmovna v prvním čtení neprojednává jednotlivé kapitoly, rozhoduje jen o základních údajích, které buď schválí, nebo vládě doporučí jejich změny (vláda je doporučeními PS vázána) a stanoví termín<sup>75</sup> pro předložení nového návrhu. Sněmovna nemůže návrh zamítnout.

Jestliže Sněmovna základní údaje návrhu zákona o státním rozpočtu schválí, v průběhu dalšího projednávání je již nelze měnit, základní rámec zejména celkových příjmů a výdajů musí zůstat zachován. Sněmovna dále přikáže jednotlivé kapitoly návrhu k projednání jednotlivým výborům.

Výbory ve lhůtě stanovené Sněmovnou předloží svá usnesení, popř. oponentní zprávy k jednotlivým kapitolám rozpočtovému

---

<sup>75</sup>Tato lhůta nesmí být kratší než 20 a delší než 30 dnů od doručení usnesení PS předsedovi vlády

výboru.<sup>76</sup> Ten je za účasti zpravodajů výborů projedná a přijme k nim usnesení. Sněmovně se nakonec předkládá jediné usnesení, a to usnesení rozpočtového výboru.

Druhé čtení zahrnuje pouze podrobnou rozpravu, v níž se předkládají pozměňovací, příp. jiné návrhy (např. doprovodná usnesení). Obecná rozprava se nekoná. Jednací řád implicitně nevylučuje ani možnost podat návrh na vrácení návrhu zákona o státním rozpočtu k novému projednání či možnost návrh zákona zamítnout. Návrh zákona ve druhém čtení uvede navrhovatel. Ministr financí přednese jménem vlády obsah rozpočtu a jeho zdůvodnění (tzv. rozpočtové expozé). Poté vystoupí zpravodaj rozpočtového výboru.

Nejdříve 48 hodin po skončení druhého čtení se koná třetí čtení návrhu zákona. Koná se rozprava, během které lze navrhnout pouze opravu legislativně technických, gramatických, písemných nebo tiskových chyb (nelze tedy navrhnout věcné změny), úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, příp. návrh na opakování druhého čtení.

Na závěr Sněmovna hlasuje nejprve o pozměňovacích, příp. jiných návrzích a poté se usnese, zda s návrhem zákona o státním rozpočtu vyslovuje souhlas. K přijetí návrhu je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců. Sněmovna je usnášenischopná za přítomnosti aspoň jedné třetiny svých členů.

Pokud Sněmovna vysloví s návrhem souhlas, je návrh přijat, uveřejněn ve Sbírce zákonů a z návrhu zákona se stává zákon.

---

<sup>76</sup>Minimální lhůta k projednání přikázané kapitoly návrhu zákona o státním rozpočtu je 30 dnů. Výbor může navrhnout změny pouze v kapitole, která mu byla přikázána. Pokud by chtěl navrhnout změny v jiné kapitole, musel by požádat výbor, kterému byla kapitola přikázána, a vyžádat si stanovisko správce kapitoly.

Sněmovna tak vlastně vysloví souhlas vládě, pokud jde o použití v rozpočtu povolených finančních zdrojů na stanovené úkoly, a současně je její souhlas též vyjádřením toho, s jakými prostředky může vláda počítat.<sup>77</sup> Jestliže souhlas vysloven není, ministerstvo financí může od správců kapitol požadovat další údaje a stanovit lhůty k jejich předložení, aby mohlo zpracovat nový návrh zákona o státním rozpočtu.

Nepodaří-li se návrh zákona o státním rozpočtu schválit před prvním lednem rozpočtového roku, nebo pokud vláda návrh tohoto zákona v dané lhůtě Poslanecké sněmovně vůbec nepředloží, potom se hospodaří podle tzv. rozpočtového provizoria (§ 9 zákona o rozpočtových pravidlech). Rozpočtové hospodaření se pak řídí objemem příjmů a výdajů státního rozpočtu schváleného pro předchozí rozpočtový rok. Výdaje se ale jednotlivým kapitolám státního rozpočtu uvolňují jen do výše jedné dvanáctiny celkové roční částky v každém měsíci období rozpočtového provizoria rozhodnutím ministerstva.<sup>78</sup>

Neschválení státního rozpočtu a následné hospodaření dle rozpočtového provizoria jsou projevem politické krize a vedou k ochromení ekonomiky, nemohou se totiž uskutečňovat dlouhodobé investice apod.

---

<sup>77</sup>Bakeš, M. a kol. Finanční právo. Praha: C. H. Beck, 2006, s.163

<sup>78</sup>Případ, kdy je přípustné překročit objem výdajů stanoví § 8 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech.

### **3.3 Rozpočtové hospodaření – pravidla platná pro plnění schváleného státního rozpočtu**

Vlastní rozpočtové hospodaření spadá do období po schválení státního rozpočtu. Ministerstvo financí provede rozpis ukazatelů rozpočtu. Je třeba zajistit včasný a řádný odvod všech druhů rozpočtových příjmů, jakož i hospodárné a plynulé čerpání rozpočtových výdajů. Rozpočtové prostředky jsou poskytovány jednotlivým státním orgánům a organizacím formou rozpočtového limitu<sup>79</sup>, při jejich čerpání je nezbytné dodržovat stanovené zásady hospodaření s nimi a čerpat je tedy jen k plnění úkolů, pro které byly určeny.

Obecně tedy lze konstatovat, že „rozpočtové prostředky mohou být používány jen k účelům, pro které byly určeny, a to na krytí nezbytných potřeb, na opatření zakládající se na právních předpisech a k zajištění nerušeného chodu orgánu či organizace a lze je čerpat jen do výše stanovené ve státním rozpočtu nebo rozpočtu zřizovatele, v mezích závazných ukazatelů a v souladu s věcným plněním“.<sup>80</sup>

V souvislosti s rozpočtovým hospodařením je třeba zmínit zejména působení organizačních složek státu a příspěvkových organizací zřízených státem.

---

<sup>79</sup>§ 65 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Jedná se o výši výdajů, do které mohou právnické osoby čerpat prostředky státního rozpočtu z výdajových rozpočtových účtů.

<sup>80</sup>Bakeš, M. a kol. Finanční právo. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 165

### 3.3.1 Organizační složky

Při vymezení pojmu organizační složka státu je třeba vycházet zejména ze zákona o majetku státu.<sup>81</sup> Ten sice přímo neobsahuje pozitivně právní definici daného pojmu, nicméně vymezuje jeho základní charakteristické rysy.

Organizační složky státu vznikly namísto rozpočtových organizací, které byly právními osobami. Organizační složka naproti tomu právní osobou není a nemá tedy právní subjektivitu. Tím není dotčena její působnost nebo výkon předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů a její jednání v těchto případech je jednáním státu. Organizační složky tedy představují vnitřní organizační jednotky státu bez právní subjektivity, účetními jednotkami jsou, pokud tak stanoví zvláštní právní předpis nebo zákon o majetku státu.

Zákon o majetku státu řadí mezi organizační složky ministerstva a jiné správní úřady státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky a jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis anebo zákon o majetku státu (obdobné postavení jako organizační složka státu má Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu).

Zákon o rozpočtových pravidlech<sup>82</sup> stanoví obecně povinnost organizační složky státu dosahovat příjmů stanovených rozpočtem a

---

<sup>81</sup>Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

<sup>82</sup>Zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech (hlava XIII, díl 1, § 45 n.)

plnit úkoly nejchopárnějším způsobem. Její příjmy a výdaje tvoří součást příjmů a výdajů státu.<sup>83</sup> Hospodaří s prostředky státního rozpočtu, které jí, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, stanoví správce kapitoly minimálně v rozsahu členění závazných ukazatelů daných zákonem o státním rozpočtu.

Rozpočet organizační složky státu je součástí rozpočtu jejich zřizovatele a může zahrnovat jen příjmy a výdaje<sup>84</sup>, které souvisí s činnostmi vymezenými ve zřizovací listině, příp. stanovenými zákonem, kterým byly organizační složka zřízena. Touto činností nemůže být poskytování úvěrů a půjček.

Svůj rozpočet příjmů a výdajů sestavuje organizační složka v členění podle rozpočtové skladby.<sup>85</sup>

Zřizovatel přenáší na organizační složku státu oprávnění disponovat jen těmi peněžními prostředky, které souvisí s jejich běžnou, pravidelnou činností, kterou je nutno zabezpečovat operativně.<sup>86</sup> Pokud zákon nestanoví jinak, nejsou oprávněny přijímat ani poskytovat úvěry, přijímat půjčky, vystavovat či přijímat směnky. Půjčky může poskytovat jen z fondu sociálních a kulturních potřeb nebo na základě zvláštního právního předpisu.

---

<sup>83</sup>K tomu blíže kapitola 1.3 Stručný nástin obsahu státního rozpočtu

<sup>84</sup>Jde o to zajistit, aby ze strany organizačních složek nebyly poskytovány prostředky na jiné účely, než které jsou zahrnuty v rámci jejich vymezené činnosti. Své prostředky mohou organizační složky vynakládat ke krytí nezbytných potřeb či na opatření, které se zakládají na právních předpisech.

<sup>85</sup>Veškeré své rozpočtové příjmy, kterých dosáhla v rámci svého hospodaření, soustřeďuje na příslušném příjmovém rozpočtovém účtu a rozpočtové výdaje uhrazuje z příslušných výdajových rozpočtových účtů Zůstatky těchto účtů převede ČNB vždy k 31. 12. na příslušný účet ve státních finančních aktivech.

<sup>86</sup>Bývá to určitá provozní záloha. Marková, H. Rozpočtové právo, Praha: C. H. Beck, 2001, s.100



Problematiku poskytování záloh dodavatelům upravuje § 49 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech. K tomu je třeba poznamenat, že stát je vnímán jako subjekt, který plní své závazky a působí tedy rizikově, pokud dodavatelé s ohledem na své nedostatečné kapitálové zázemí vyžadují poskytování záloh. Z rozpočtu běžného roku kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí lze poskytnout České poště zálohu na výplatu důchodů v prvních lednových dnech následujícího roku.

Nestanoví-li zákon jinak, může organizační složka čerpat prostředky v souladu s věcným plněním a jen do výše závazných ukazatelů stanovených jí zákonem o státním rozpočtu nebo správcem kapitoly v rámci rozpočtu kapitoly. Zákon též zakotvuje možnost překročit závazné ukazatele státního rozpočtu (§ 45 odst. 11 zákona o rozpočtových pravidlech) a možnost převodu prostředků do dalšího rozpočtového roku.

Organizační složky dále hospodaří též s mimorozpočtovými zdroji<sup>87</sup>, které se používají prostřednictvím rozpočtu. Prostředky fondu sociálních a kulturních potřeb s výjimkou prostředků určených na financování reprodukce dlouhodobého hmotného majetku se používají přímo.

Pokud jde o bankovní účty, mohou být pro organizační složky zřizovány pouze ty, které jsou dané zákonem.<sup>88</sup> Další účty, vzniknely jejich objektivní potřeba, mohou zřídit jen se souhlasem ministerstva financí. Zůstatky na účtech koncem roku nepropadají,

---

<sup>87</sup>Mimorozpočtové zdroje vymezuje zákon jako prostředky fondů organizační složky státu, zisk získaný hospodářskou činností vykonávanou na základě zvláštního zákona, peněžité dary a prostředky poskytnuté ze zahraničí podle jejich vymezení na základě právního aktu, kterým byly poskytnuty.

<sup>88</sup>K tomu blíže § 45 odst. 5 zákona č. 218/2000 Sb.

úroky z nich jsou příjmem státního rozpočtu a úhrady za bankovní účty zpravidla výdajem státního rozpočtu. Pro oddělené uložení cizích peněžních prostředků se zřizuje účet cizích prostředků.<sup>89</sup>

Soustřeďovat příjmy na jiných účtech a uhrazovat výdaje z jiných účtů smí organizační složka jen v případech stanovených zákonem o rozpočtových pravidlech. Příjmy státního rozpočtu, které jsou soustředěny na jiných než příjmových rozpočtových účtech musí organizační složka odvést do státního rozpočtu, a to do třech pracovních dnů po připsání částky na její účet.

Z rozpočtu běžného roku může organizační složka hradit jen ty výdaje, které se hospodářsky týkají tohoto roku a které ČNB provede nejpozději do 31.12. Výdaje, které ČNB nejpozději k tomuto dni neprovede, zatěžují rozpočet organizační složky následujícího roku, i když se hospodářsky týkají běžného roku. Organizační složka převede do 31. 12. běžného roku prostředky na výplatu mezd včetně souvisejících výdajů a vymezené úspory rozpočtových prostředků.<sup>90</sup>

Ze svého rozpočtu organizační složky hradí odvod za porušení rozpočtové kázně a penále. Peněžní dary poskytuje, nestanoví-li zákon jinak, pouze z fondu sociálních a kulturních potřeb.<sup>91</sup>

Kompenzovat výdaje přijatými příjmy může organizační složka jen, jde-li o prostředky poskytnuté z rozpočtu a v tomtéž

---

<sup>89</sup>K tomu blíže § 45 odst. 9 zákona č. 218/2000 Sb.

<sup>90</sup>§46 odst. 2 a § 47 zákona č. 218/2000 Sb. Jde o to, aby ke konci roku nedocházelo ke zbytečnému utrácení prostředků.

<sup>91</sup>Poskytování peněžních darů právnickým osobám by mohlo být považováno za obcházení pravidel pro poskytování dotací ze státního rozpočtu, o které mohou žádat např. různá občanská sdružení či obecně prospěšné společnosti, jako nestátní neziskové právnické osoby. Pokud jde o peněžní prostředky na různá peněžní a věcná ocenění, stanoví zákon, že je organizační složka může vynakládat pouze v případech stanovených právním předpisem.

rozpočtovém roce do rozpočtu vrácené, dále jde-li o dodatečnou náhradu dříve vynaložených výdajů v tomtéž rozpočtovém roce, kterou jsou organizační složce nahrazeny výdaje, které zaplatila z provozně technických důvodů, zejména na úhradu telefonních poplatků, elektřiny, vodného a stočného, a konečně jde-li o náhradu mezd za práci prováděnou zaměstnanci organizační složky pro jinou organizační složku nebo jiný subjekt. Kompenzovat lze jen konkrétní, dle rozpočtové skladby přesně identifikovaný výdaj, jehož úhrada vyplývá ze smluvních vztahů, ale nikoli, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, jde-li o výdaje, které organizační složka vynaložila při poskytování služeb, které jsou předmětem činnosti, pro kterou byla zřízena.

Jednotlivé organizační složky státu tvoří v souvislosti s jejich běžným hospodařením peněžní fondy. Jedná se o rezervní fond a fond kulturních a sociálních potřeb<sup>92</sup> S prostředky těchto fondů organizační složky disponují a používají je v souladu se zákonem stanovenými pravidly.

Zdrojem rezervního fondu jsou nevyčerpané rozpočtové prostředky převedené z minulých let, prostředky poskytnuté ze zahraničí, peněžní dary, odvody neoprávněně použitých a zadržovaných peněžních prostředků a penále za prodlení s nimi, příjmy z prodeje majetku, který nabyta organizační složka darem nebo děděním a u ministerstva obrany příjmy z prodeje majetku, se kterým je příslušné ministerstvo obrany hospodařit.

Rozpočtová pravidla dále upravují problematiku použití prostředků rezervního fondu organizační složkou státu v závislosti

---

<sup>92</sup>V této souvislosti je třeba zmínit, že tato fondy nemají postavení státních fondů, které jsou upraveny zvláštním zákonem.

na tom, o jaké prostředky (zdroje) rezervního fondu se jedná.<sup>93</sup>

Fond kulturních a sociálních potřeb je tvořen základním přidělem z rozpočtu organizační složky státu z ročního objemu nákladů zúčtovaných na platy a obdobné platby. Fond je naplňován zálohově z roční plánované výše v souladu s jeho schváleným rozpočtem. Je tvořen k zabezpečování kulturních, sociálních a dalších potřeb pracovníků.<sup>94</sup>

Reprodukcí majetku financuje organizační složka ze svého rozpočtu v rámci stanovených závazných ukazatelů financování programů, k posílení těchto prostředků ale může použít i prostředky fondu kulturních a sociálních potřeb, rezervního fondu a prostředky přijaté od právnických či fyzických osob, pokud jsou poskytnuté na reprodukci majetku.

Vedoucí organizační složky státu je oprávněn určit vnitřní organizační jednotky organizační složky (většinou se jedná o odloučená pracoviště), kterým je z rozpočtu poskytována záloha na financování jejich provozních činností a mohou s touto zálohou hospodařit.<sup>95</sup>

### 3.3.2 Příspěvkové organizace

Ke vzniku příspěvkové organizace, jakož i k jejímu rozdělení, sloučení, splynutí nebo zrušení dochází dnem, který určí zřizovatel (organizační složka) ve svém rozhodnutí. Zároveň určí i v jakém rozsahu přecházejí práva a závazky na nové či organizace. V případě, že příspěvkovou organizaci zruší, její práva

---

<sup>93</sup>K tomu § 48 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb.

<sup>94</sup>K tomu § 48 odst. 7 zákona č. 218/2000 Sb.

<sup>95</sup>K tomu § 52 zákona č. 218/2000 Sb.

a závazky přecházejí na zřizovatele. Dané skutečnosti se zveřejňují v Úředním věstníku České republiky a zřizovatel je musí oznámit do 15 dnů ode dne, kdy k dané skutečnosti došlo.<sup>96</sup>

Příspěvkové organizace jsou zřizovány především k plnění úkolů ve vztahu ke třetím osobám. Jestliže výnosy příspěvkové organizace ze zdrojů mimo rozpočtovou sféru nepostačují k pokrytí jejích nákladů, je nutné její činnost financovat z příspěvků na provoz. Vlastní majetek nemají, ale mohou nabývat majetek pro stát či hospodařit s majetkem<sup>97</sup> a jsou právnickými osobami. Pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, řídí se výkon zřizovatelských funkcí vůči příspěvkovým organizacím zákonem o majetku státu. Novou příspěvkovou organizaci lze zřídit jen v případech a za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem.<sup>98</sup>

Zvláštností fungování příspěvkových organizací je tzv. netto princip jejich rozpočtového financování<sup>99</sup>, tj. organizace je napojena na jednu stranu rozpočtu (příjmovou či výdajovou) a dostává příspěvek z rozpočtu či odvádí stanovený odvod.

Finanční vztahy stanovené zřizovatelem tvoří příspěvek na provoz organizace ze státního rozpočtu nebo odvod z provozu do státního rozpočtu, individuální a systémové dotace na financování programů a akcí, návratná finanční výpomoc a odvod z odpisů.

Pokud jde o příspěvek na provoz, je stanoven v případě, že

---

<sup>96</sup>Marková, H. Rozpočtové právo, Praha: C. H. Beck, 2001, s. 106

<sup>97</sup>Její příslušnost hospodařit s majetkem, stejně tak i podmínky, za kterých nabývají majetek pro stát se řídí zákonem o majetku státu (§ 54 n. zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích)

<sup>98</sup>Totéž platí pro rozhodování o sloučení, rozdělení, splynutí a jiných změnách organizace.

<sup>99</sup>Bakeš, M. a kol. Finanční právo. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 167

rozpočtované náklady bez příspěvku ze státního rozpočtu překračují rozpočtované výnosy. Naopak odvod z provozu stanoví zřizovatel příspěvkové organizace tehdy, pokud její rozpočtované výnosy přesahují rozpočtované náklady. Výši příspěvku na provoz a jeho čerpání během roku může zřizovatel vázat na předem stanovené ukazatele, zpravidla jednotku výkonů zabezpečovaných příspěvkovou organizací. Pokud příspěvek na jednotku výkonů vázán není, je organizace oprávněna příspěvek na činnost čerpat do výše, kterou zřizovatel závazně stanoví. Výše příspěvku i odvodu se stanoví jako rozdíl objemu rozpočtovaných nákladů a výnosů hlavní činnosti organizace. Pokud dojde k významné změně podmínek, za kterých byl stanoven finanční vztah ke státnímu rozpočtu, zřizovatel příspěvkové organizaci krátí či naopak zvýší stanovený příspěvek či uloží nerozpočtovaný odvod z provozu.

Poskytování individuálních či systémových dotací na financování programů a akcí závisí na rozhodování zřizovatele.

V případě, že zřizovatel rozhodne o úhradě zhoršeného hospodářského výsledku (§ 55 odst. 2 písm. c zákona o rozpočtových pravidlech), lze poskytnout návratnou finanční výpomoc, která musí být vrácena do konce rozpočtového roku, v němž měl být zhoršený hospodářský výsledek uhrazen.

Konečně odvod z odpisů může zřizovatel stanovit, pokud nepočítá s dalším rozvojem činnosti příspěvkové organizace a postupně její činnost omezuje, pokud uvažuje o jejím zrušení či v případě, kdy objem odpisů výrazně převyšuje reálné potřeby příspěvkové organizace v oblasti reprodukce dlouhodobého majetku. S ohledem na zvýšení koncepčnosti práce správců kapitol zákon stanoví možnost nařídit odvody z odpisů pouze v běžném roce, a to do výše zdrojů v tomto roce vytvořených.

Hospodářský výsledek příspěvkové organizace je tvořen výsledkem hospodaření z hlavní činnosti a ziskem vytvořeným v jiné činnosti po zdanění. Pokud hospodaření příspěvkové organizace za běžný rok skončí ztrátou („zhoršený hospodářský výsledek), zřizovatel musí s organizací projednat zabezpečení úhrady ztráty do konce následujícího rozpočtového roku. Tato úhrada se zajistí z rezervního fondu příspěvkové organizace a není-li v něm dostatek prostředků, pak z rozpočtu kapitoly zřizovatele či pokud ani v rozpočtu kapitoly není dostatek prostředků, zajistí se úhrada ze zisku po zahrnutí příspěvku na provoz nebo odvodu z provozu („zlepšený hospodářský výsledek) v následující rozpočtovém roce. Pokud není zhoršený hospodářský výsledek uhrazen ani takto, zřizovatel příspěvkovou organizací zruší do konce roku, který následuje po roce, z jehož výsledku hospodaření měl být zhoršený hospodářský výsledek uhrazen, pokud jej neuhradí z rozpočtu kapitoly.<sup>100</sup> Pokud je to nezbytné, zajistí zřizovatel činnost doposud zajišťovanou příspěvkovou organizací organizační složkou státu, aniž by k tomu bylo zapotřebí souhlasu ministerstva.<sup>101</sup>

Pokud hospodaření příspěvkové organizace skončí zlepšeným hospodářským výsledkem, je třeba ho nejprve použít k úhradě jejího zhoršeného hospodářského výsledku z minulých let a teprve poté je možné posilovat peněžní fondy organizace.

---

<sup>100</sup>Dle zákona o rozpočtových pravidlech se daná ustanovení nevztahují na příspěvkové organizace financované z veřejného zdravotního pojištění a příspěvkové organizace, které zabezpečují specializované úkony hygienické, protiepidemické, které jsou podkladem pro výkon státní kontroly v ochraně veřejného zdraví

<sup>101</sup>zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

Příspěvkové organizace jednají vlastním jménem v právních vztazích týkajících se majetku a účastní se řízení před soudy a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku.<sup>102</sup>

Příjmy z prodeje a pronájmu nemovitého majetku České republiky jsou příjmem státního rozpočtu, příspěvková organizace je tedy musí do státního rozpočtu odvést.<sup>103</sup>

Nakládání s majetkem mezi příspěvkovými organizacemi navzájem a mezi organizačními složkami státu a příspěvkovými organizacemi se uskutečňuje na základě smlouvy, jejíž náležitosti a další pravidla stanoví prováděcí předpis.

Stát za závazky příspěvkových organizací ručí jen tehdy, pokud tak stanoví zvláštní právní předpis nebo se k tomu výslovně zaváže. Po zániku organizace ručení trvá, pokud přejde závazek na jinou organizaci. Majetek, se kterým hospodaří organizace, za jejíž závazky ručí stát, nemůže být předmětem konkurzu a vyrovnání.

Příspěvková organizace hospodaří s peněžními prostředky získanými hlavní činností a s peněžními prostředky přijatými ze státního rozpočtu pouze v rámci finančních vztahů stanovených zřizovatelem. Dále hospodaří s prostředky svých fondů, s prostředky získanými jinou činností, s peněžními dary od fyzických a právnických osob, s peněžními prostředky poskytnutými ze zahraničí a s peněžními prostředky poskytnutými z rozpočtu územních samosprávných celků a státních fondů, včetně prostředků poskytnutých České republice z rozpočtu Evropské unie a přijatých příspěvkovými organizacemi z Národního fondu.

Hlavní činností se rozumí činnost vymezená zřizovatelem

---

<sup>102</sup>Zvláštní právní předpis může stanovit, v kterých případech a za jakých podmínek se řízení před soudy a jinými orgány ve věcech týkajících se tohoto majetku účastní přímo stát.

<sup>103</sup>K tomu § 53 odst. 6 zákona č. 218/2000 Sb.



příspěvkové organizace a vykonávaná příspěvkovou organizací. V případě příspěvkové organizace zřízené zvláštním zákonem je hlavní činností činnost vymezená zvláštním zákonem.

Hospodaření příspěvkové organizace se řídí jejím rozpočtem, který musí být po zahrnutí příspěvku ze státního rozpočtu či po stanovení odvodu do státního rozpočtu sestaven jako vyrovnaný a který může zahrnout pouze náklady a výnosy související s jí poskytovanými službami, které jsou předmětem její hlavní činnosti.

Také v případě příspěvkové organizace zákon stanoví povinnost, aby plnila určené úkoly nejhospodárnějším způsobem a dodržela stanovené finanční vztahy ke státnímu rozpočtu. Peněžní prostředky, kterými disponuje, smí používat pouze k účelům, na které jsou určeny a na krytí nezbytných potřeb, na opatření zakládajících se na právních předpisech a na krytí opatření, která jsou nutná k zabezpečení jejího nerušeného chodu. Zákon dále stanoví, že úhrady, ke kterým se organizace v běžném roce zaváže, nesmí překračovat její rozpočet na tento rok.

V případě, že skutečná výše nákladů a výnosů v průběhu rozpočtového roku neodpovídá výši rozpočtované a je zde předpoklad, že dojde ke zhoršení rozpočtového hospodářského výsledku, zakotvuje zákon povinnost příspěvkové organizace učinit opatření k jeho vyrovnání.

Jiná než hlavní činnost, pro kterou byla příspěvková organizace zřízena, může být provozována jen v rozsahu využití volných kapacit majetku, který je určen pro hlavní činnost. Tato jiná činnost musí být sledována odděleně od činnosti hlavní a nesmí být ztrátová a jít tak vlastně na vrub činnosti hlavní. Jestliže příspěvková organizace jinou činnost vykonává, musí být co do předmětu a rozsahu upravena ve zřizovací listině příspěvkové organizace ještě

před jejím započítím. Jestliže hospodářským výsledkem této jiné činnosti je k 30. září ztráta, potom je statutární orgán organizace povinen zajistit, aby tato ztráta byla do konce rozpočtového roku vyrovnána nebo musí učinit opatření k ukončení této jiné činnosti, aby v ní nebylo po skončení rozpočtového roku pokračováno.

Podle zákona o rozpočtových pravidlech tvoří příspěvková organizace tyto peněžní fondy: rezervní fond, fond reprodukce majetku, fond odměn a fond kulturních a sociálních potřeb. Do svých fondů může rozdělovat zlepšený hospodářský výsledek, ale jen pokud byl uhrazen případný zhoršený hospodářský výsledek předchozího roku, příp. let, a to ve výši určené zákonem.<sup>104</sup>

Tvorbu těchto fondů provede příspěvková organizace na základě schválení výše zlepšeného hospodářského výsledku zřizovatelem v roce, který následuje po roce, kdy byl zlepšený hospodářský výsledek vytvořen.

Zůstatky fondů k 31. prosinci se převádějí do následujícího rozpočtového roku.

Rezervní fond se tvoří ze zlepšeného hospodářského výsledku, z přijatých peněžních darů a z peněžních prostředků poskytnutých ze zahraničí.

Fond reprodukce majetku se tvoří z odpisů hmotného a nehmotného majetku, z přidělu ze zlepšeného hospodářského výsledku, výnosy z prodeje dlouhodobého movitého hmotného a

---

<sup>104</sup>K tomu § 56 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb. Příspěvková organizace může rozdělovat do fondů zlepšený hospodářský výsledek, a to takto: do fondu odměn do výše 80 % zlepšeného hospodářského výsledku příspěvkové organizace, nejvýše však do výše 80 % limitu prostředků na platy nebo přípustného objemu prostředků na platy; do fondu reprodukce majetku do výše 25 % zlepšeného hospodářského výsledku příspěvkové organizace; do rezervního fondu bez omezení.

nehmotného majetku, z darů a z výnosů povolených veřejných sbírek určených na pořízení a technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku, výnosy z prodeje nemovitého majetku, který příspěvková organizace nabyla ve prospěch státu darem nebo děděním, prostředky poskytnutými ze zahraničí určenými účelově na pořízení a technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku.

Fond odměn je tvořen přidělem ze zlepšeného hospodářského výsledku.

Konečně fond kulturních a sociálních potřeb je tvořen základním přidělem na vrub nákladů příspěvkové organizace z ročního objemu nákladů zúčtovaných na platy a obdobné platby.

Na jaké účely lze použít prostředky fondů příspěvkových organizací stanoví zákon o rozpočtových pravidlech.<sup>105</sup>

Sankce, tj. odvod za porušení rozpočtové kázně a penále hradí příspěvková organizace z rezervního fondu (není-li v něm dostatek prostředků, pak jdou na vrub nákladů hlavní činnosti) či z příslušného fondu, jde-li o porušení pravidel hospodaření s tímto fondem (není-li v něm dostatek prostředků, jdou opět na vrub nákladů hlavní činnosti).

Peněžní dary může příspěvková organizace poskytovat pouze z fondu kulturních a sociálních potřeb a pouze v případech, kdy tak stanoví zvláštní právní předpis, může vynakládat peněžní prostředky na peněžní a věcná ocenění.

Příspěvková organizace nesmí přijímat ani poskytovat půjčky a úvěry a vystavovat směnky.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup>K tomu § 57 n. zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

<sup>106</sup>Výjimky zakotvuje § 62 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

### 3.3.3 Úhrada některých dalších potřeb organizačních složek státu a příspěvkových organizací

Některé organizační složky státu a příspěvkové organizace disponují vlastními zařízeními, která slouží ke vzdělávání a ubytování. V těchto svých zařízeních dle zákona hradí pořízení a technické zhodnocení majetku a dále výdaje, příp. náklady, které souvisí s provozem těchto zařízení, včetně údržby a oprav.

Pokud jsou tato zařízení využívána též k rekreačním či sportovním účelům, hradí se poměrná úhrada výdajů (nákladů) pro tuto činnost z fondu kulturních a sociálních potřeb.

V případě ubytovacích zařízení musí úhrada za ubytování odpovídat výdajům a poměrné části odpisů, příp. nákladům souvisejícím s poskytovanou službou. Vlastnímu zaměstnanci může organizační složka či příspěvková organizace uhradit částku, a to až do výše 50%, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.

Další oblastí předpokládaných úhrad (nákladů) organizačních složek státu či příspěvkových organizací je oblast závodního stravování, které zajišťuje pro své zaměstnance, žáky, studenty a vědecké aspiranty, příp. v souladu s kolektivní smlouvou i pro důchodce, které v organizační složce či příspěvkové organizaci pracovali při odchodu do důchodu, pro zaměstnance činné u nich na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr a konečně i pro občany, k jejichž stravování se organizační složka či příspěvková organizace zavázala smlouvou o závodním stravování.<sup>107</sup> Závodní stravování zajišťují ve vlastních zařízeních

---

<sup>107</sup>K tomu bližší § 69 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a vyhláška MF č. 430/2001 Sb., o nákladech na závodní stravování a jejich úhradě v organizačních složkách státu a státních příspěvkových organizacích.

nebo prostřednictvím jiné organizační složky, právnické nebo fyzické osoby.

Organizační složka státu může pojistit pouze majetek České republiky, a to se souhlasem zřizovatele. Příspěvková organizace může pojistit pouze majetek, se kterým hospodaří. Jiné pojištění mohou uzavřít, jen stanoví-li tak zvláštní zákon. Rozpočtová pravidla řeší i otázku použití peněžních prostředků z pojistného plnění.<sup>108</sup>

Organizační složky státu a příspěvkové organizace mohou dále hradit výdaje spojené s účastí svých zaměstnanců na odborných konferencích a dalších odborných akcích, jestliže jejich program souvisí s činností organizační složky či příspěvkové organizace. Mohou být též pořadatelem konference. V případě, že konference není pořádána dle stanov mezinárodní organizace, jejímž je Česká republika členem, potom musí být rozpočet vyrovnán příspěvky účastníků. V opačném případě tak být nemusí, ale výše podílu organizační složky na této konferenci, jsou-li výdaje organizační složky na mezinárodní konferenci vyšší než 500 000 Kč, musí být stanovena jako závazný ukazatel kapitoly na daný rozpočtový rok. Pokud vznikne potřeba uhradit podíl účasti organizační složky či příspěvkové organizace, která nemohla být rozpočtována, schvaluje rozpočtové opatření zabezpečující tyto prostředky vláda.

Organizační složky státu či příspěvkové organizace mohou za určitých podmínek uzavírat smlouvy o sdružení dle § 829 a násl. občanského zákoníku. Mohou tak činit pouze za účelem zabezpečení provozní činnosti, k níž jsou oprávněny a pro kterou

---

<sup>108</sup>K tomu § 70 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

mají v rozpočtu určeny potřebné prostředky.<sup>109</sup>

### 3.3.4 Rozpočtové limity

Rozpočtové prostředky se poskytují oprávněným osobám formou otevření rozpočtového limitu, čímž se zakládá právo čerpat prostředky z výdajových účtů státního rozpočtu vedených u centrální banky, resp. prostřednictvím systému státní pokladny. Zpravidla jsou rozpočtové limity členěny na limity investičních a neinvestičních výdajů.

Pojem rozpočtového limitu je vymezen zákonem o rozpočtových pravidlech (§ 65 zákona č. 218/2000 Sb.) jako „v průběhu rozpočtového roku stanovená výše výdajů, do které je na základě oznámení limitu výdajů bance možné čerpat peněžní prostředky z výdajových účtů státního rozpočtu“. Oznámení limitu výdajů na tiskopise schváleném bankou podepisuje a opatří razítkem správce kapitoly a organizační složka státu, příp. právnická osoba, která má oprávnění k čerpání prostředků.

Změna limitu se provádí stejným způsobem a provádí se i při povolení překročení rozpočtu výdajů a při vázání prostředků státního rozpočtu.

Správce kapitoly vystavuje limity pro své vlastní rozpočtové hospodaření, rozpočtové limity organizačním složkám státu a příspěvkovým organizacím v jeho působnosti a dále zvlášť limity pro čerpání výdajů na financování programů a zvlášť limity

---

<sup>109</sup>Rozpočtová pravidla dále podrobněji upravují povinnosti organizačních složek státu a příspěvkových organizací sledující účetní využití sružených prostředků (§ 72 zákona č. 218/2000 Sb.)

pro čerpání ostatních dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu pro ostatní právnické osoby. Správce kapitoly ale může své oprávnění vystavit rozpočtové limity organizačním složkám státu a příspěvkovým organizacím přenést na organizační složku státu, která ekonomicky zajišťuje jinou organizační složku nebo příspěvkovou organizaci. Pokud je to třeba k zajištění pokladní rovnováhy státního rozpočtu či dojde-li v oboru působnosti správce kapitoly k porušování právních předpisů, může limity výdajů vystavit ministerstvo financí.

Rozpočtová pravidla stanoví, jaké limity na čerpání prostředků se otevírají organizační složce státu a příspěvkové organizaci.<sup>110</sup>

Rozpočtové limity se otevírají nejvýše na období jednoho čtvrtletí a pozbývají platnosti 31. prosince běžného rozpočtového roku.

Příspěvková organizace si převede příspěvek na činnost do výše limitu stanoveného zřizovatelem na svůj účet, dotace poskytnuté na financování reprodukce majetku organizace čerpá přímou úhradou potřeb akce financované formou individuální dotace a okruhu potřeb financovaných v rámci systémové dotace z příslušného rozpočtového výdajového účtu.

Rozpočtová pravidla dále obsahují úpravu některých finančních vztahů organizačních složek státu a příspěvkových organizací<sup>111</sup> a

---

<sup>110</sup>V případě organizační složky státu se jedná o limity na čerpání prostředků na běžné výdaje, na platy zaměstnanců, ostatní platby za provedenou práci a pojistné, na individuálně posuzované výdaje na financování konkrétních akcí a na systémově určené výdaje na financování konkrétního programu. V případě příspěvkových organizací jde o limity na čerpání příspěvku zřizovatele na provoz organizace, na čerpání individuálních dotací poskytnutých na konkrétní akce, na čerpání systémových dotací poskytnutých na konkrétní akce a na čerpání návratných finančních výpomocí poskytnutých na konkrétní akce.

<sup>111</sup>K tomu § 66 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

konečně i úpravu poskytování záloh zaměstnancům organizační složky či příspěvkové organizace.<sup>112</sup>

### 3.3.5 Rozpočtová opatření

Jak jsem již uvedla dříve, státní rozpočet představuje určitý plán či představu, kterou ovšem nelze vnímat jako jakési dogma, tedy něco, co by bylo nezměnitelné, ale je třeba pamatovat na specifické případy, kdy v důsledku působení řady vlivů je nutné realizovat určité zásahy do rozpočtu během rozpočtového období a původní plán tak částečně korigovat. Samotná změna rozpočtu se provádí tzv. rozpočtovým opatřením.

Jestliže v průběhu roku vznikne potřeba, která nemá rozpočtové krytí (je rozpočtově nezajištěná), je dle zákona o rozpočtových pravidlech možné danou situaci v případě organizační složky státu řešit zajištěním hospodárnějšího provedení jiných úkolů, odsunutím či omezením jiného, méně naléhavého úkolu nebo použitím mimorozpočtových zdrojů organizační složky. Tyto změny je třeba provést rozpočtovými opatřeními.

V případě příspěvkové organizace je úhrada těchto potřeb zajišťována omezeným provedením některých úkolů v daném rozpočtovém období, a to po projednání se zřizovatelem v rámci stanovených nákladů, vyššími výnosy, použitím prostředků fondů příspěvkové organizace nebo zvýšením příspěvku na činnost z rozpočtu zřizovatele.

Ve státním rozpočtu se pro zajištění rozpočtového hospodaření ke krytí nezbytných a nepředvídaných výdajů vytváří vládní

---

<sup>112</sup>K tomu § 67 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech



rozpočtová rezerva, a to nejméně ve výši 0,3 % výdajů státního rozpočtu na příslušný rozpočtový rok.<sup>113</sup>

Rozpočtovým opatřením je třeba rozumět „přesun rozpočtových prostředků mezi jednotlivými druhy příjmů a výdajů státního rozpočtu“<sup>114</sup> Zákon o rozpočtových pravidlech rozpočtové opatření vymezuje jako přesun prostředků státního rozpočtu v rámci závazných ukazatelů a mezi závaznými ukazateli stanovenými zákonem o státním rozpočtu nebo v rámci závazných ukazatelů a mezi závaznými ukazateli stanovenými správcem kapitoly<sup>115</sup> - jedná se tedy o přesuny rozpočtových prostředků mezi jednotlivými úkoly v rámci rozpočtu. Dále se rozpočtovým opatřením rozumí povolené překročení rozpočtu výdajů, kterým nedochází ke změně závazného ukazatele, a konečně též vázání prostředků státního rozpočtu, kterým také nedochází ke změně závazného ukazatele.

Pokud organizační složka státu nemůže zajistit úhradu nutného výdaje, protože na jeho úhradu byla do jejího rozpočtu zařazena částka, která nepostačuje nebo nebyla rozpočtována, je povinna zajistit prostředky státního rozpočtu na úhradu tohoto výdaje přednostně přesunem prostředků uvnitř svého rozpočtu. Provádět přesuny prostředků státního rozpočtu ve vlastní pravomoci může organizační složka tak, aby výdaje mohly být realizovány nejpozději do 31. prosince běžného rozpočtového roku.

Organizační složky státu jsou dle zákona oprávněny provádět přesuny prostředků státního rozpočtu v rámci jednotlivých

---

<sup>113</sup>K tomu kapitola 3.3.6

<sup>114</sup>Bakeš, M. a kol. Finanční právo. Praha: C. H. Beck, 2006, s.172

<sup>115</sup>Závaznými ukazateli stanovenými správcem kapitoly rozumíme jím stanovené příjmy a výdaje podrobněji členěné v rámci závazných ukazatelů stanovených zákonem o státním rozpočtu.

závazných ukazatelů stanovených zákonem o státním rozpočtu nebo stanovených správcem kapitoly a dále jsou oprávněny k překročení závazných ukazatelů výdajů o použití mimorozpočtových zdrojů a o přijatá plnění za pojistné události. Změny závazných ukazatelů výdajů v jiných případech může organizační složce povolit správce kapitoly v rámci rozpočtu kapitoly.

Vláda, popř. na základě jejího pověření ministr financí může povolit uskutečnění nezbytných výdajů nezabezpečených ve státním rozpočtu, pokud zajistí jejich úhradu úsporami na jiných výdajích státního rozpočtu<sup>116</sup> nebo vyššími příjmy. Dále může povolit snížení některého příjmu z činnosti, a to bez omezení, za předpokladu, že se nezmění saldo rozpočtu příjmů a výdajů kapitoly. Konečně může provést i přesun prostředků odpovídajících rozpočtovanému podílu spolufinancování ze státního rozpočtu v návaznosti na rozhodnutí Komise ES o změně v umístění prostředků poskytnutých z rozpočtu EU (zde se neuplatní omezení uvedené v poznámce č. 116).

Mezi rozpočtová opatření řadíme také vázání prostředků státního rozpočtu v rámci rozpočtu, kterým nedochází ke změně závazného ukazatele. Organizační složky jsou povinny vázat prostředky státního rozpočtu, jestliže neplní rozpočtované příjmy (s výjimkou příjmů uvedených v § 25 odst. 1 písm.c zákona č. 218/2000 Sb.)<sup>117</sup> a jestliže o tom rozhodla vláda. Pokud organizační složka nemůže zajistit vyrovnání úbytku příjmů, o který je povinna vázat prostředky státního rozpočtu, vázáním odpovídající částky běžných

---

<sup>116</sup>Do výše stanovené § 24 odst. 1 písm. a zákona č. 218/2000 Sb. Přesun mezi závaznými ukazateli státního rozpočtu nad 10 % každého ukazatele může povolit Rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny.

<sup>117</sup>Toto ustanovení se nevztahuje na kapitolu Státní dluh a kapitolu Operace státních finančních aktiv.

výdajů, oznámí tuto skutečnost svému zřizovateli, který rozhodne, jakým způsobem zajistí rozpočtované saldo kapitoly.

Výdaje účelově určené závaznými ukazateli zákona o státním rozpočtu může organizační složka vázat pouze se souhlasem ministerstva financí. Nesmí ale použít rozpočtové prostředky vázané v rozpočtu k přesunům ani k uskutečnění rozpočtových výdajů bez souhlasu orgánu, který vázání nařídil nebo odsouhlasil.

Náležitosti žádosti o rozpočtové opatření jsou vymezeny zákonem o rozpočtových pravidlech.<sup>118</sup>

Písemnou žádost o provedení rozpočtového opatření lze podat ministerstvu financí nejpozději do 30. listopadu běžného rozpočtového roku. Ministerstvo žádost vyřídí do 30 kalendářních dnů, nejpozději do 15. prosince běžného rozpočtového roku. Poté, co žadatel obdrží vyrozumění o vyřízení žádosti, předloží oznámení limitu výdajů ČNB nejpozději do 20. prosince běžného rozpočtového roku.<sup>119</sup> Termíny jsou upraveny tak, aby výdaje mohly být uskutečněny ještě do konce běžného rozpočtového roku.

O rozpočtových opatřeních informuje vláda Poslaneckou sněmovnu ve zprávách o plnění státního rozpočtu nebo pokud o to Poslanecká sněmovna požádá. Rozpočtová opatření týkající se kapitol Kancelář prezidenta republiky, Poslanecká sněmovna, Senát, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad a Kancelář Veřejného ochránce práv mohou být provedena pouze se souhlasem Poslanecké sněmovny nebo jí určeného orgánu.

Pokud má dojít ke změně závazných ukazatelů z důvodu změny

---

<sup>118</sup>K tomu § 26 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

<sup>119</sup>Zvláštní režim stanovený vyhláškou MF platí pro provádění rozpočtových opatření, kterými se mění závazné ukazatele na financování reprodukce majetku.

podřízenosti nebo převodu úkolů mezi organizačními složkami státu, předloží organizační složky, kterých se toto opatření týká, svému zřizovateli oboustranně odsouhlasené protokoly, které obsahují návrhy na vzájemné přesuny prostředků státního rozpočtu.

Jestliže ke změnám závazných ukazatelů nejsou oprávněny správci kapitol, předloží je správce kapitoly ministerstvu financí. Ministerstvo požadovaná rozpočtová opatření provede, neshledá-li v návrzích na jejich provedení nesrovnalosti.

Ve snaze zabránit uskutečňování výdajů před provedením rozpočtového opatření zákon stanoví, že výdaje uskutečněné před tímto provedením nad výši závazných ukazatelů státního rozpočtu nebo nad výši stanovenou rozpisem dle rozpočtové skladby jsou považovány za neoprávněné použití prostředků státního rozpočtu.

### **3.3.6 Rezervy a státní záruky**

Ke krytí nezbytných a nepředvídaných výdajů, tedy k úhradě rozpočtově nezajištěných potřeb, kterou vzniknou v průběhu rozpočtového roku, se ve státním rozpočtu vytváří vládní rozpočtová rezerva, a to nejméně ve výši 0,3 % výdajů státního rozpočtu na příslušný rozpočtový rok. O jejím použití rozhoduje vláda a ve vládou určeném rozsahu ministr financí. Vláda podává o jejím použití zprávu Poslanecké sněmovně ve zprávách o plnění státního rozpočtu.

Státní záruky může Česká republika poskytovat pouze, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Ministerstvo financí zřizuje fond státních záruk a při vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu provede soupis všech plateb představující realizaci státních záruk, ke kterým by v dalším roce mohlo být povinno, a u každé odhadne

pravděpodobnost, že ji bude muset skutečně provést. Do návrhu zákona o státním rozpočtu uvede do rozpočtu výdajů pro každou platbu částku ve výši tolika procent z této platby, kolikaprocentní tato pravděpodobnost je. V dalším roce převede ze státního rozpočtu do fondu státních záruk částku, která je součtem těchto částek.

Výdaje na realizaci státních záruk provádí ministerstvo tak, že částku, kterou má věřiteli zaplatit, převede z fondu státních záruk do příjmů státního rozpočtu, překročí o ni rozpočet výdajů a z výdajů státního rozpočtu ji zaplatí.

Stát ručí za závazky příspěvkových organizací vzniklé v souvislosti s provozováním jejich hlavní činnosti. Pokud celkový objem státních záruk poskytnutých před účinností zákona č. 218/2000 Sb. je větší než 40 % celkových výdajů státního rozpočtu schválených zákonem o státním rozpočtu na příslušný rok, je možné poskytnout státní záruku až po snížení objemu záruk pod tuto hranici.

V souvislosti s rostoucím tlakem na poskytování státních záruk a s ohledem na nebezpečí nárůstu státního dluhu, je však třeba k této problematice přistupovat velmi obezřetně a „trvat na podmínce rozvojovosti programu a jeho adresnosti“.<sup>120</sup>

### **3.4 Kontrola rozpočtového hospodaření**

Poslední etapu rozpočtového procesu tvoří kontrola rozpočtového hospodaření.

---

<sup>120</sup>Marková, H. Rozpočtové právo, Praha: C. H. Beck, 2001, s 121

Tak např. již K. Engliš vymezuje pojem kontroly<sup>121</sup> jako „hodnocení určitého hospodářského aktu nebo jejich komplexů podle určité normy anebo podle určitého účelu“. Podle toho rozlišuje kontrolu formální a obsahovou. Formální kontrola se týká správnosti a je buď technická (co do technické správnosti) nebo právní (co do správnosti právní). Obsahová kontrola je vždy účelová, a to vzhledem k rozpočtu (směřuje k jeho dodržení v rozsahu a struktuře) anebo vzhledem k hospodárnosti. V jiném smyslu rozlišuje kontrolu předchozí (ta vlastně kontrolou není, nýbrž je spoluadministrací, spoluzajištěním formálních náležitostí či účelovostí) a kontrolu dodatečnou.

V rámci kontroly rozpočtového hospodaření můžeme rozlišit kontrolu státního rozpočtu během rozpočtového období a postrozpočtovou kontrolu, která spadá až do doby po skončení rozpočtového období a má tedy charakter kontroly následné ústíci v sestavení tzv. státního závěrečného účtu.

#### **3.4.1 Kontrola státního rozpočtu v průběhu rozpočtového roku**

Kontrola v průběhu rozpočtového roku sleduje zejm. záměr zabránit zneužití příjmové či výdajové části státního rozpočtu k jiným účelům nebo pro jiné subjekty či zabránit vzniku neplánovaného deficitu.

Kontrola se zaměřuje zejména na oblast pokladního plnění rozpočtu a je prováděna ze strany peněžního ústavu, který vede účty, jakož i ze strany rozpočtových orgánů, které jsou

---

<sup>121</sup>Engliš, K. Finanční věda, Praha, 1929, s. 280

odpovědnými za realizaci rozpočtu.

Průběh rozpočtového hospodaření hodnotí vláda, která odpovídá za plnění státního rozpočtu Poslanecké sněmovně a o výsledcích jí podává čtvrtletně zprávy.

V této souvislosti stanoví zákon jednotlivým příjemcům prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu povinnost<sup>122</sup> předkládat údaje, které jsou potřebné pro průběžné hodnocení plnění státního rozpočtu. Územní samosprávné celky a státní fondy mají povinnost předkládat údaje<sup>123</sup> potřebné pro průběžné hodnocení plnění svých rozpočtů. Obce tak činí prostřednictvím krajů, kraje a hlavní město Praha je předkládají ministerstvu. Pokud jde o údaje, které se týkají financování programů, předkládají je obce přímo příslušnému správci kapitoly. Neplnění této povinnosti odůvodňuje pozastavení poskytování rozpočtových prostředků, a to až do doby, kdy bude uvedené povinnost splněna.<sup>124</sup>

Po skončení pololetí vláda předkládá Poslanecké sněmovně zprávu, ve které hodnotí vývoj ekonomiky a plnění státního rozpočtu. Zpráva obsahuje také hodnocení plnění rozpočtů územních samosprávných celků a vývoje státních finančních aktiv, stavu státních záruk, vývoje státního dluhu, jejich podrobnou analýzu, výhled plnění do konce roku a v případě odchýlení od schváleného státního rozpočtu informaci o krocích k zajištění stability rozpočtového hospodaření.

---

<sup>122</sup>Jedná se o správce kapitol, organizační složky státu, příspěvkové organizace, územní samosprávné celky, státní fondy a ostatní příjemce a tato povinnost se vztahuje i na právnické a fyzické osoby, ze které byla poskytnuta státní záruka k zajištění splátek úvěrů.

<sup>123</sup>Jedná se o účetní výkazy, finanční výkazy a doplňující údaje.

<sup>124</sup>Ministerstvo financí stanoví vyhláškou způsob, termíny a rozsah předkládání údajů (vyhláška č. 16/2002 Sb.) Odpovědnost dle zvláštního právního předpisu (zákon o účetnictví) tím není dotčena.

Ministerstvo financí průběžně hodnotí pokladní plnění státního rozpočtu a podává o něm po uplynutí prvního a třetího kalendářního čtvrtletí informaci vládě, aby ji předložila rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny do konce měsíce následujícího po uplynutí kalendářního čtvrtletí.

Organizační složky státu, příspěvkové organizace a příjemci dotací dále provádějí finanční vypořádání vztahů se státním rozpočtem, a to v termínech a podle zásad, které stanoví ministerstvo financí vyhláškou.<sup>125</sup>

Správce kapitoly je odpovědný za hospodaření s prostředky státního rozpočtu a jinými peněžními prostředky státu ve své kapitole. Ministerstvo financí, územní finanční orgány, správci kapitol a krajské úřady zajišťují kontrolu hospodaření s prostředky státního rozpočtu, jinými peněžními prostředky státu a prostředky Národního fondu („finanční kontrola“) dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů. Tento zákon s účinností od 1. 1. 2002 zavádí nový institut, a to státní finanční kontrolu.

Zákon o finanční kontrole<sup>126</sup> vymezuje uspořádání a rozsah finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a žadateli či příjemci veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy a vztahuje se i na kontrolu státních podniků a Pozemkového fondu České republiky. Stanoví zásady organizace a řízení finanční kontroly a základní pravidla

---

<sup>125</sup>Vyhláška MF č. 551/2004 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem.

<sup>126</sup>§ 1 odst. 3 zákona o finanční kontrole potom věcnou a osobní působnost finanční kontroly vymezuje negativním způsobem, tedy stanoví, na jaké druhy kontroly se zákon nevztahuje. Jedná se např. o kontrolu vykonávanou Nejvyšším kontrolním úřadem.



jejího provádění.

Finanční kontrola je vymezena jako součást systému finančního řízení zabezpečujícího hospodaření s veřejnými prostředky a tvoří ji veřejnoprávní kontrola, finanční kontrola vykonávaná dle mezinárodních smluv a vnitřní kontrolní systém v orgánech veřejné správy.

Cílem finanční kontroly je zejména prověřovat dodržování právních předpisů a opatření orgánů veřejné správy při hospodaření s veřejnými prostředky, zajišťovat ochranu veřejných prostředků proti nedostatkům způsobeným hlavně porušením právních předpisů, trestnou činností, nehospodárným, neúčelným či neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky, dále též prověřovat včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů veřejné správy a hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.

Veřejnoprávní kontrola zahrnuje finanční kontrolu skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky zejména při vynakládání veřejných výdajů včetně veřejné finanční podpory u kontrolovaných osob, a to před jejich poskytnutím, v průběhu jejich použití a následně po jejich použití (veřejnoprávní kontrolu tedy můžeme v této souvislosti členit na fázi či kontrolu předběžnou, tj. v období před přijetím rozhodnutí či uzavřením smlouvy, dále kontrolu průběžnou a následnou.

Veřejnoprávní kontrolu vykonává ministerstvo financí, jako ústřední správní úřad pro finanční kontrolu (metodicky řídí a koordinuje její výkon), dále územní finanční orgány, správci kapitol státního rozpočtu a územní samosprávné celky. Zákon o finanční kontrole vymezuje působnost těchto subjektů v dané oblasti.

Finanční kontrola vykonávaná dle mezinárodních smluv zahrnuje kontrolu zahraničních prostředků vykonávanou mezinárodními organizacemi (jejich kontrolními orgány či určenými zmocněnci), stanoví-li tak vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána.

Vnitřní kontrolní systém v orgánech veřejné správy zahrnuje finanční kontrolu zajišťovanou odpovědnými vedoucími zaměstnanci jako součást vnitřního řízení orgánu veřejné správy (tzv. řídicí kontrola, a to předběžná, průběžná a následná) a dále organizačně oddělené a finančně nezávislé přezkoumávání a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti řídicí kontroly, včetně prověřování správnosti vybraných operací (tzv. interní audit).

Ministerstvo financí podává vládě roční zprávu o výsledcích finančních kontrol spolu s návrhem státního závěrečného účtu. Současně tuto zprávu předkládá i Nejvyššímu kontrolnímu úřadu.

Zákon o finanční kontrole dále upravuje povinnost podávání zpráv o výsledcích finanční kontroly i u dalších subjektů, jako jsou správci rozpočtových kapitol, kteří vykonávají finanční kontrolu, kraje a hlavní město Praha, organizační složky státu a příspěvkové organizace, které hospodaří s veřejnými prostředky, a obce. Součástí zpráv je i hodnocení přiměřenosti a účinnosti zavedeného systému finanční kontroly.

V případě závažných zjištění vyplývajících z vykonaných finančních kontrol kontrolní orgány informují ministerstvo financí do jednoho měsíce od ukončení finanční kontroly. Takovým zjištěním je zjištění, na jehož základě učinil kontrolní orgán oznámení o podezření ze spáchání trestného činu dle trestního řádu a dále zjištění, že došlo k neoprávněnému použití, zadržení, ztrátě či

poškození veřejných prostředků v hodnotě přesahující 300 000 Kč.<sup>127</sup>

### 3.4.2 Porušení rozpočtové kázně

Porušením rozpočtové kázně dle zákona o rozpočtových pravidlech rozumíme neoprávněné použití prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, neoprávněné použití a zadržení prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu a státních finančních aktiv jejich příjemcem, neodvedení příjmů z prodeje nemovitého majetku České republiky příspěvkovou organizací, nenařízení odvodů správcem kapitoly příspěvkové organizaci při významné změně podmínek hospodaření příspěvkové organizace a neprovedení těchto odvodů příspěvkovou organizací a porušení povinnosti organizační složkou státu dosahovat maximálních příjmů nejehospodárnějším způsobem.<sup>128</sup>

V případě těchto zjištění zákon stanoví jako sankci institut odvodu za porušení rozpočtové kázně. Tento odvod činí v případě neoprávněného použití prostředků dotace neobsahující prostředky od Evropské unie, jímž bylo výhradně nesplnění podmínek, které byly v rozhodnutí o dotaci vyčleněny jako méně závažné, 5 % z celkové částky dotace; totéž platí v případě neoprávněného

---

<sup>127</sup>Splněním této povinnosti není dotčena povinnost kontrolního orgánu sdělit příslušnému správci daně zjištění o porušení rozpočtové či daňové kázně dle zvláštního právního předpisu (zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků)

<sup>128</sup>Pro účely postihu za neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a poskytnutých ze státního rozpočtu a nakládání s odvody za toto neoprávněné použití se peněžní prostředky státního rozpočtu a poskytnuté ze státního rozpočtu člení dle § 44 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech.

použití prostředků takové dotace, jímž byla výhradně nesplnění takových podmínek, která byla uvedena v rozhodnutí o dotaci rovněž jako méně závažná.

V případě neoprávněného použití prostředků dotace obsahující prostředky od Evropské unie, v rozhodnutí o níž byly uvedeny jedna nebo více částek procent (§14 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech), toto procento z celkové částky dotace v každém jednotlivém případě uvedeném v rozhodnutí; při neoprávněném použití prostředků dotace, kterým je nesplnění více podmínek, z nichž u každé je v rozhodnutí uvedena procentní částka, nebo kterým je více nesplnění podmínek, z nichž u každého je v rozhodnutí uvedena procentní částka, se procentní částky sčítají, avšak odvod za porušení rozpočtové kázně nemůže být vyšší než celková částka dotace.

V ostatních případech činí odvod za porušení rozpočtové kázně částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.

Pro případ prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně je porušitel povinen zaplatit penále ve výši jednoho promile z částky odvodu za každý den prodlení, nejvýše ale do výše tohoto odvodu. Penále se počítá ode dne, který následuje po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, do dne, kdy byly prostředky odvedeny nebo v případě návratných finančních výpomocí vráceny.<sup>129</sup>

Správu odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále vykonávají územní finanční orgány dle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon stanoví desetiletou lhůtu počínající 1. ledna roku následujícího po roce, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně,

---

<sup>129</sup>Pokud penále v jednotlivých případech nepřesáhne částku 500 Kč, nevyměří se.

ve které lze odvod a penále vyměřit.

Fyzická osoba, právnická osoba či organizační složka státu, která se dopustila porušení rozpočtové kázně, může požádat o prominutí nebo částečné prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně nebo penále. Žádost se podává finančnímu ředitelství nebo ministerstvu prostřednictvím územního finančního orgánu, který tento odvod či penále uložil.<sup>130</sup>

Jak jsem již uvedla, odpovědnost za plnění státního rozpočtu nese vláda, která podává Poslanecké sněmovně čtvrtletně zprávy o jeho plnění.

V rámci svěřených oblastí nesou odpovědnost za plnění rozpočtu i ministři a vedoucí ostatních ústředních orgánů a orgánů, které jsou pověřeny správou státních fondů. Ministerstvo financí hodnotí průběžné plnění státního rozpočtu a podává o něm informaci vládě.

Nezávislým orgánem, který provádí kontrolu rozpočtového hospodaření, je Nejvyšší kontrolní úřad. Jeho existence je založena článkem 97 Ústavy České republiky. Podrobnosti ohledně jeho postavení, působnosti, organizační struktury stanoví zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

### **3.4.3 Státní závěrečný účet**

Státní závěrečný účet zahrnuje výsledky rozpočtového hospodaření s prostředky státního rozpočtu republiky za uplynulý

---

<sup>130</sup>Tímto ale není dotčena odpovědnost podle jiných právních předpisů, např. dle trestního zákona.

rozpočtový rok. Vyjadřuje vztah mezi příjmy rozpočtovanými a těmi skutečně dosaženými a mezi rozpočtovanými a skutečnými výdaji.

Můžeme konstatovat, že je „zhodnocením toho, jak se podařilo splnit cíle politiky státu, které byly vytyčeny při přijetí státního rozpočtu“.<sup>131</sup>

Součástí státního závěrečného účtu jsou závěrečné účty kapitol, zpracováváné a předkládané Poslanecké sněmovně samostatně jejich správci. Aby byl získán komplexní přehled o hospodaření státu. Jsou přílohou státního závěrečného účtu souhrnné údaje o výsledcích rozpočtového hospodaření územních samosprávných celků, závěrečné účty státních fondů, přehled o státních finančních aktivech a pasivech, přehled o státních zárukách a přehled o stavech fondů organizačních složek státu.

Podle článku 42 odst. 1 Ústavy podává návrh státního závěrečného účtu vláda Poslanecké sněmovně. Návrh vypracovává ministerstvo financí v součinnosti se správci kapitol, územními samosprávnými celky a státními fondy a předkládá jej vládě (společně s návrhem na použití přebytku rozpočtového hospodaření nebo na úhradu schodku). V této souvislosti zákon stanoví povinnost správců kapitol, územních samosprávných celků a státních fondů předložit ministerstvu financí údaje potřebné pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu.

Návrh státního závěrečného účtu předkládá vláda Poslanecké sněmovně nejpozději do 30. dubna roku následujícího po hodnoceném rozpočtovém roce.

---

<sup>131</sup>Marková,H. Rozpočtové právo, Praha: C. H. Beck, 2001, s 132

V případě, že saldo hospodaření státního rozpočtu je odlišné od salda stanoveného v zákoně o státním rozpočtu, rozhodne Poslanecká sněmovna na návrh vlády o použití přebytku nebo úhradě schodku.<sup>132</sup>

„Schválením státního závěrečného účtu dávají poslanci absolutorium vládě“<sup>133</sup>

Státní závěrečný účet tak umožňuje zhodnotit finanční hospodaření státu za uplynulý rozpočtový rok. Forma jeho zveřejnění ale narozdíl od státního rozpočtu stanovena není.

### 3.4.4 Státní finanční aktiva a pasiva

Společně s návrhem zákona o státním rozpočtu předkládá vláda Poslanecké sněmovně i zprávu o očekávaném vývoji státních finančních aktiv a pasiv. Součástí státního závěrečného účtu je tedy bilance státních finančních aktiv a pasiv České republiky.

Státní finanční aktiva a pasiva ale nejsou bilancí, jejíž strany se musí rovnat. Strana pasiv zahrnuje jen státní dluhy, nikoli vlastní jmění státu.

Správu státních finančních aktiv a pasiv vykonává ministerstvo financí, které vede jejich evidenci a podává o nich přehled vládě, která informuje o situaci Poslaneckou sněmovnu v souvislosti se státním závěrečným účtem.

Podle zákona o rozpočtových pravidlech tvoří státní finanční aktiva peněžní prostředky převedené z výsledků rozpočtového

---

<sup>132</sup>Pokud Poslanecká sněmovna při projednávání návrhu státního závěrečného účtu rozhodne, že přebytek nebo jeho část se použije k financování výdajů státního rozpočtu v běžném roce, převedou se tyto prostředky do příjmů státního rozpočtu běžného rozpočtového roku.

<sup>133</sup>Bakeš, M. a kol. Finanční právo. Praha: C. H. Beck, 2006, s.181

hospodaření minulých let na základě rozhodnutí Poslanecké sněmovny a další peněžní prostředky, o kterých tak rozhodla vláda nebo Poslanecká sněmovna, nebo peněžní prostředky stanovené zvláštním zákonem (zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, v platném znění). Dále státní finanční aktiva tvoří majetkové účasti státu v obchodních společnostech a cenné papíry, jejichž majitelem je stát, se kterými není oprávněn hospodařit některý správce kapitoly; a konečně též pohledávky státu z poskytnutých úvěrů, návratných finančních výpomocí poskytnutých z kapitoly Všeobecná pokladní správa nebo ze státních finančních aktiv, jakož i pohledávky z realizovaných státních záruk.

Součástí státních finančních aktiv je dále Zvláštní účet důchodového pojištění. Na něm jsou vedeny peněžní prostředky převedené ve výši kladného rozdílu mezi příjmy z pojistného na důchodové pojištění a výdaji na dávky důchodového pojištění včetně výdajů spojených s výběrem pojistného na důchodové pojištění dle stavu k 31. prosinci běžného rozpočtového roku.<sup>134</sup>

Státní finanční aktiva vytvořená z výsledků rozpočtového hospodaření minulých let je možné použít jen se souhlasem Poslanecké sněmovny. O použití ostatních státních finančních aktiv rozhoduje vláda nebo na základě jejího zmocnění ministr financí (totéž platí i pro poskytnutí dotace a návratné finanční výpomoci ze státních finančních aktiv). Peněžní operace státních finančních aktiv jsou operacemi státního rozpočtu.

Vedle státních finančních aktiv vymezuje zákon též státní finanční pasiva. Tvoří je závazky státu vzniklé ze státem přijatých

---

<sup>134</sup>Prostředky tohoto účtu je možné použít jen na zvýšení dávek důchodového pojištění a na úhradu záporného salda pojistného na důchodové pojištění včetně výdajů spojených s výběrem pojistného na důchodové pojištění.



zahraničních půjček, úvěrů od bank a z vydaných státních dluhopisů a jiné závazky státu. Souhrn státních finančních pasiv tvoří státní dluh.

Státní dluh může být buď zahraniční (často spojený i s jinými požadavky věřitele vedle splácené dlužné částky a úroků) či vnitřní (vůči domácnostem/fyzickým osobám a podnikům/právnickým osobám).

V souvislosti se státním dluhem je nutno zmínit, že zátěž, kterou rozpočtu státní dluh přináší, spočívá obvykle nejen v nutnosti splácet jistinu, ale též v povinnosti splácet úrok.

V posledních letech se tak stále naléhavějším a aktuálnějším jeví problém zadlužování státu a rozpočtových schodků, a to jak na úrovni státního rozpočtu, tak i rostoucí úroveň zadlužení jednotlivých územních celků. I s ohledem na tzv. maastrichtská kritéria je nezbytné usměrňovat celkový veřejný dluh (jeho podíl na HDP nemá být vyšší než 60 %). S tímto souvisí i úsilí státu regulovat vzrůstající zadlužení územních celků.

Závěrem považuji za vhodné ještě zmínit institut státní pokladny. Státní pokladna je ověřena obsluhou státního dluhu, emisí státních pokladničních poukázek a státních obligací a její hlavní funkcí je obsluhovat státní rozpočet s cílem dosáhnout maximální efektivity při technické realizaci příjmových a výdajových transakcí státního rozpočtu, minimalizovat náklady, které jsou s obsluhou státního dluhu spojené.

Státní pokladna řídí rozpočtovou likviditu, tedy zajišťuje, aby bylo každý den dostatek prostředků k provedení výdajových transakcí státního rozpočtu, plní řadu dalších úkolů, např. zabezpečuje provedení emise státních dluhopisů. Představuje tedy jakýsi spojovací článek mezi státním rozpočtem a centrální bankou.

Státní pokladna zabezpečuje vlastní pohyb peněžních prostředků (pokladní plnění) prostřednictvím převodů ze svého clearingového účtu na clearingové účty bank.

V případě státního rozpočtu České republiky je to ČNB, která zajišťuje pokladní plnění, tj. realizaci plateb z rozpočtového výdajového účtu a realizaci příjmů rozpočtu, tj. na rozpočtový příjmový účet. ČNB je tedy zúčtovacím centrem.

Způsob napojení rozpočtové sféry na bankovní a zúčtovací systém je v České republice silně centralizován. Všechny příjmy a výdaje státního rozpočtu se realizují na jediném účtu v zúčtovacím (clearingovém) centru ČNB.<sup>135</sup> Jde o clearingový účet Státní pokladny. Na tomto účtu se zúčtovávají jednak peněžní transakce státního rozpočtu, ale také jiné autonomní (finanční) operace, které jsou prováděné zejm. proti vzniku debetu.

Ke správě peněžních prostředků státní pokladny vede ČNB ministerstvu financí souhrnný účet běžného hospodaření státní pokladny. Na tomto účtu jsou evidovány všechny příjmy a výdaje státního rozpočtu, výnosy z prodeje státních dluhopisů a z přijatých úvěrů určených k překonání pokladního schodku státního rozpočtu, jiné peněžní prostředky státu a příjmy územních samosprávných celků spravované finančními úřady. Jedná se o účty podřízené státní pokladně a zřizované subjekty, které mají finanční vztah ke státní pokladně. Zůstatky jednotlivých účtů nesmí být záporné. Ministerstvo financí je oprávněno kontrolovat, zda organizační složky státu a právnické osoby, které mají finanční vztah ke státní pokladně, nevkládají peněžní prostředky mimo účty, které jsou

---

<sup>135</sup>Zúčtovací centrum má za úkol zprostředkovat pohyb peněz mezi bankami navzájem a také mezi bankami a státním rozpočtem na základě platebního příkazu.

podřízené státní pokladně.<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup>Bakeš, M. a kol. Finanční právo. Praha: C. H. Beck, 2006, s.186

#### **4. Státní rozpočet v parlamentech vybraných zemí EU s parlamentní formou vlády**

V této kapitole jsem se pokusila ukázat rozdílné postupy při projednávání zákona o státním rozpočtu ve třech vybraných zemích Evropské unie, v nichž se stejně jako v České republice uplatňuje parlamentní forma vlády. Zejména jsem se zaměřila na možnost jednotlivých poslanců, případně jiných subjektů předkládat pozměňovací návrhy k vládou navrhovanému státnímu rozpočtu (tj. návrhy k otázkách výše výdajů, příjmů, ke struktuře státního rozpočtu apod.) během jeho projednávání v parlamentu.

Schvalováním rozpočtu v zákonodárném sboru se parlamentu, politickým stranám i jednotlivým poslancům dostává možnost uplatnit přímý vliv na rozhodování vlády.

Možnosti parlamentu zasahovat v přípravné fázi rozpočtu jsou ale omezené.

Ve většině zemí mají poslanci možnost předkládat pozměňovací návrhy k návrhu zákona o státním rozpočtu. V některých zemích (např. Velká Británie, Švédsko) jsou ale i v tomto ohledu omezeni. Silnější pozice exekutivy si klade za cíl předejít narušení základních principů a nástrojů hospodářské politiky státu, jejímž jádrem je právě státní rozpočet.

V rámci Evropské unie je pro oblast Velké Británie a Skandinávie charakteristický model schvalování rozpočtu opřený o silné pravomoci exekutivy, v němž mají poslanci pouze omezené možnosti pozměňovat vládní předlohy rozpočtu. Poslanci koaličních stran plně respektují vládní návrh rozpočtu a v průběhu jeho projednávání v parlamentu už nepředkládají pozměňovací návrhy.

Na druhé straně ve státech jako jsou Belgie, Estonsko či Slovensko je poslancům dána větší možnost ovlivnit výdajovou stránku rozpočtu během jeho schvalování v parlamentu a navrhopvat či prosazovat pozměňovací návrhy ke struktuře státního rozpočtu.

Ve většině zemí ale parlament musí zachovat základní strukturu rozpočtu.

Ve většině zemí EU mohou pozměňovací návrhy předkládat jak jednotliví poslanci, tak jejich skupiny či politické strany, pouze ve Švédsku tak může činit pouze skupina poslanců či politická strana, jednotlivým poslancům tato možnost dána není.

#### 4.1 Slovensko

Stejně jako v České republice má i na Slovensku státní rozpočet formu zákona. Jeho návrh vypracovává ministerstvo financí a předkládá jej vládě k projednání nejpozději do 15. srpna běžného roku, pokud vláda nestanoví termín dřívější.

Při vládním projednávání návrhu státního rozpočtu není možné přijmout návrhy, které by vedly ke zvýšení podílu schodku rozpočtu veřejné správy na hrubém domácím produktu příslušného rozpočtového roku.<sup>137</sup>

Vláda poté předkládá návrh rozpočtu veřejné správy (včetně návrhu státního rozpočtu) Parlamentu Slovenské republiky – Národní radě do 15. října běžného roku, pokud Národní rada nerozhodne jinak.

V Národní radě je návrh zákona o státním rozpočtu projednáván

---

<sup>137</sup>Zpravidla do konce dubna rozpočtového roku schvaluje vláda dokument – „Východisko rozpočtu veřejné správy“, v němž stanoví tento podíl schodku, příp. přebytku rozpočtu veřejné správy.

ve druhém a třetím čtení, na rozdíl od ostatních návrhů zákonů se tedy neprojednává v prvním čtení. V rámci druhého čtení se návrh přiděluje k projednání jednotlivým výborům Národní rady.<sup>138</sup>

K návrhu zákona o státním rozpočtu mohou poslanci předkládat pozměňovací návrhy, které nemají vliv na celkovou výši příjmů, výdajů a salda státního rozpočtu, a to jak při projednávání návrhu na jednání výboru, tak v rámci druhého a třetího čtení na plenárním jednání Národní rady. Pozměňovací návrhy se týkají přeskupování finančních prostředků ve výdajové položce rozpočtu. Ve třetím čtení mohou poslanci předkládat jen návrhy týkající se legislativně technických a jazykových úprav.

## 4.2 Rakousko

Postup při přijímání státního rozpočtu je v Rakousku upraven článkem 51 Ústavy Rakouska. Rakouská vláda předkládá návrh spolkového finančního zákona na následující rozpočtový rok Národní radě (Nationalrat) Parlamentu<sup>139</sup>, která jej schvaluje. Spolková vláda tak musí učinit nejpozději deset týdnů před koncem fiskálního rok. V případě, že by rakouská spolková vláda návrh spolkového finančního zákona nepředložila včas, mohli by tak učinit samotní poslanci.

Pokud jde o postup při schvalování spolkového rozpočtu, neodlišuje se od práce výborů a pléna při schvalování běžných zákonů. Rozdíl lze spatřovat v tom, že u běžných zákonů neprobíhá první čtení v plénu, kdežto v případě spolkového finančního zákona

---

<sup>138</sup>Jedná se o všechny výbory Národní rady s výjimkou mandátového a imunitního výboru a výboru pro neslučitelnost funkcí.

<sup>139</sup>Spolková rada Rakouska (Bundesrat) se na schvalování státního rozpočtu nepodílí.

Národní rada běžně rozhoduje projednat jej i v prvním čtení. Poté je návrh předložen věcně příslušnému výboru, tedy rozpočtovému výboru, jehož usnesení se projednává ve druhém a třetím čtení.

Přijetí pozměňovacího návrhu ke spolkovému rozpočtu mohou navrhnout jednotliví poslanci.

V daných otázkách rozpočtu se mohou členové rozpočtového výboru během projednávání rozpočtu obrátit s krátkým dotazem na zástupce vlády. Zástupci vlády se musí do čtyř pracovních dnů od obdržení dotazu k poslaneckému dotazu vyjádřit písemnou formou. Pokud není schopen odpovědět dostatečně odborně, odůvodní to ve své odpovědi na dotaz.

### **4.3 Velká Británie**

Návrh rozpočtu příjmů a výdajů předkládá ve Velké Británii vláda. Poslanecké pozměňovací návrhy, které by vytvářely dodatečné výdaje, přípustné nejsou.

Britský parlament tvoří dvě sněmovny, Dolní sněmovna (The House of Commons), která schvaluje výdaje, a Horní sněmovna (The House of Lords), která vydává souhlas s navrhovanými rozpočtovými výdaji. Role Horní sněmovny je víceméně formální a uznává výhradní právo Dolní sněmovny na rozhodování ve věci veřejných výdajů.

Kontrolu správného rozdělení výdajů a jejich efektivního využití provádí Národní kontrolní úřad (The National Audit Office).

Poslanci vládní návrhy výdajů schvalují, ale nemohou je měnit.

Formálně musí návrhy zákona o státním rozpočtu pocházet od panovníka, v praxi ho ale zastupuje vláda, resp. ministerstvo financí. Návrh rozpočtu stanoví zamýšlené účely, na něž mají být

výdaje vynaloženy a způsob rozdělení výdajů na úrovni jednotlivých rezortů.

Pokud jde o samotné schvalování rozpočtových výdajů v Dolní sněmovně Parlamentu<sup>140</sup>, nejprve požaduje vláda schválení prostředků na realizaci rozpočtových výdajů. K podpoře každého požadavku je uvedeno, jaké zdroje a jaká celková výše financí bude požadována a kdo ponese odpovědnost za jejich vyúčtování. Parlament dané požadavky zváží, některé prověří podrobněji, o některých může zahájit rozpravu. Jestliže parlament hlasuje ve prospěch požadavku, přijme zákon, kterým se uvolní prostředky a poskytnou se peněžní prostředky z Konsolidačního fondu.

Konsolidační fond je bankovní účet, na který jsou převáděny příjmy z daní a poplatků.

Parlament tak dává sílu zákona předpisům, které přímo specifikují účely, na které mohou být prostředky vynaloženy.

Poté, co jsou prostředky vynaloženy, podléhají ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu a Dolní sněmovny kontrole, zda jejich výše nepřekročila úroveň schválenou parlamentem a zda byly použity na záměr odsouhlasený parlamentem. Celý tento proces tak přesahuje dva roky, začíná začátkem fiskálního roku schvalováním rozpočtu končí déle než dvanáct měsíců po jeho uzavření.

Již jsem uvedla, že ve Velké Británii musí návrhy na výdaje pocházet od panovníka, resp. vlády jejího Veličenstva. Poslanci tedy nemohou navrhnout dodatečné výdaje nad rámec předložený vládou, mohou usilovat o jejich snížení, v praxi se jedná zpravidla pouze o škrty symbolické v oblasti, na kterou chce poslanec

---

<sup>140</sup>Shrnutí parlamentního rozhodovacího procesu lze nalézt v dokumentu ministerstva financí „Central Government Supply Estimates 2004-2005“ (Odhady vládních finančních zdrojů 2004-2005), [http://www.hm-treasury.gov.uk/media/3AC/62/spring\\_HC325.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/3AC/62/spring_HC325.pdf)



upozornit.

Každoročně jsou schvalovány dva hlavní zákony, kterými se řídí veřejné výdaje: zákon o Konsolidačním fondu a zákon o státním rozpočtu. V Dolní sněmovně o nich neprobíhá diskuze. Horní sněmovna k nim nemůže předkládat žádné pozměňovací návrhy. Veřejné výdaje projednává Dolní sněmovna na plenárních zasedáních během tří tzv. rozpočtových dnů („Estimates Days”).

## Závěr

Jak jsem již uvedla v úvodu, bylo mým záměrem blíže osvětlit institut státního rozpočtu a další související obecné pojmy rozpočtového práva, dále jsem se pokusila nastínit historii rozpočtového hospodaření s důrazem na jeho vývoj na území dnešní České republiky. Těžištěm mé předkládané práce byla problematika rozpočtového procesu a jeho jednotlivé fáze.

Zabývala jsem se nejprve přípravou a sestavováním návrhu státního rozpočtu, v tomto stádiu mě zajímala zejm. otázka, jakým orgánům (zda administrativě či zákonodárnému sboru) je sestavení rozpočtu svěřeno, resp. jaký podíl každému z nich připadá, dále též související otázka rozpočtové soustavy, rozpočtové periody a rozpočtových zásad, které jsem nastínila již v první kapitole, pojednávající o obecných pojmech rozpočtového práva.

V následující kapitole jsem se pokusila přiblížit další fázi rozpočtového procesu, a to projednávání a schvalování státního rozpočtu v příslušných orgánech a zákonodárném sboru. Zde bych vyzdvihla problém vymezení kompetence legislativy a exekutivy při definitivním stanovení rozpočtu, otázku kompetence parlamentu (poslanců, příp. jiných subjektů) měnit vládou předložený rozpočet, otázku postavení či zapojení jednotlivých komor parlamentu, otázku parlamentní techniky při projednávání rozpočtu (metoda výborová, projednáním celým plénem, postup jednání ve výborech a v plénu apod.), způsob parlamentního schválení, otázku projednávání definitivního a provizorního rozpočtu apod., tedy otázky ústavního rozpočtového práva.<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup>Vybral, V. Státní rozpočet, heslo ve Slovníku veřejného práva československého, Brno, 1934

Další část mé práce jsem věnovala problematice rozpočtového hospodaření, tedy pravidlům platným pro plnění schváleného státního rozpočtu. Zde je významná otázka kompetenční úpravy při hospodaření s rozpočtovými příjmy a výdaji, otázka vhodné účetní a pokladní soustavy apod.

Závěrem jsem se zaměřila na problematiku kontroly rozpočtového hospodaření vrcholící v sestavování státního závěrečného účtu.

V poslední kapitole jsem považovala za prospěšné a zajímavé zmínit se o postupech projednávání zákona o státním rozpočtu v parlamentech tří vybraných zemí Evropské unie, v nichž se stejně jako v České republice uplatňuje parlamentní forma vlády (jedná se o Slovensko, Rakousko a Velkou Británii).

Rozpočtové právní normy mají různý charakter, od každoročně přijímaného zákona o státním rozpočtu až po zákony stanovící pravidla pro hospodaření s finančními prostředky státu, které mají zpravidla dlouhodobější platnost, řadíme k nim řadu prováděcích předpisů a úzce s nimi souvisí i všechny zákony, které upravují příjmy a výdaje jednotlivých článků rozpočtové soustavy, tedy zejména zákony daňové a poplatkové, zákony upravující státní podpory apod.

Rozpočtová politika spočívá v „cílevědomém ovlivňování ekonomických procesů tvorbou, rozdělováním a užitím rozpočtového fondu“<sup>142</sup>, který je tvořen příjmy státního rozpočtu, resp. celé rozpočtové soustavy. Státní rozpočet je hlavním nástrojem této politiky a hlavním prostředkem přerozdělování (redistribuce)

---

<sup>142</sup>Němeček, E. a kol. Úvod do studia finanční vědy a českého finančního práva. Praha: Všehrad, 1994

národního důchodu. Jeho úloha v průběhu historického vývoje stoupala. Vedle fiskální funkce se začala prosazovat též alokační a distribuční funkce státního rozpočtu. Narůstala tedy i úloha samotné rozpočtové politiky, z níž se stala nejmocnější součást celkové hospodářské politiky státu. Státní rozpočet je pro toto státní hospodářství plánem a závazným rámcem.

Zákon o státním rozpočtu představuje základní zákon pro faktické fungování každého státu. Schválením státního rozpočtu parlamentem se rozpočtu dostává zákonná závaznost a vládě je tak dána možnost vykonávat státní správu během rozpočtového roku, vybírat daně a vybrané peníze rozdělovat, a to na přesně vymezené účely.

Zákon o státním rozpočtu má v našem právním řádu výjimečné postavení. Jedná se o komplexní dokument, jeho jednotlivé části jsou provázány a ukazuje tak vládní politiku před parlamentem. Není divu, že v souvislosti s jeho schvalováním můžeme být každoročně svědky politických bojů, nejrůznějšího manévrování a prosazování často i protichůdných zájmů a představ politických stran. Výsledný zákon je potom odrazem reálného rozložení politických sil.

Plnění rozpočtu bývá často předmětem předvolebního boje jednotlivých politických stran. Je to zejména problematika daní, daňové sazby a výdaje, resp. jednotlivé typy výdajových programů, které jsou důležitou zbraní v předvolebním boji, a to jak na národní úrovni, tak i na úrovni municipalit. Ostatně nedávná předvolební kampaň je nám toho důkazem.

Zákon o státním rozpočtu je sice schvalován každoročně a na „období jednoho roku“, ovšem svojí strukturou může vytvořit závazek ve vztahu k budoucím vládám, pokud jde o povinnost

splatit již vytvořený schodek. V daném směru tedy představuje zákon, který ovlivňuje situaci státu v dlouhodobějším časovém horizontu.

Jednou ze základních a aktuálních otázek je tak otázka vyrovnanosti státního rozpočtu, ať již plánované (tedy v procesu sestavení státního rozpočtu) či výsledné (v procesu jeho plnění), resp. otázka zadlužování státu (či rostoucího schodku veřejných financí obecně).

Problém vztahu příjmů a výdajů se řeší dle momentální rozpočtové politiky státu. Jde o citlivou otázku, neboť zahrnuje též vztah k budoucím generacím (v případě deficitního rozpočtu), s tím souvisí i stále aktuální problém odkládání důležitých reforem (zejména důchodového systému a zdravotnictví), přesun odpovědnosti na budoucí generace, upřednostňování momentálních politických a stranických zájmů, snaha zalíbit se voličům apod.

K danému je třeba konstatovat, že samotná existence deficitního rozpočtu ještě nesevčí o dobré či špatné rozpočtové politice státu. Postupem doby došlo k opuštění ideálu vyrovnaného státního rozpočtu a dává se přednost funkcionálnímu přístupu k této problematice<sup>143</sup>. Je upřednostňován spíše pragmatický přístup, záleží na účelu, kterému mají finance sloužit. Zde je pak důležitá též otázka řešení onoho deficitu, jak bude schodek uhrazen a jaká bude jeho velikost. Možnosti řešení jsou v zásadě dvě, pomocí státního dluhu nebo kreací nových peněz.

Členské státy Evropské unie, které dosud nepřijaly jednotnou měnu euro, tedy i Česká republika, jsou při návrhu svých rozpočtů vázány řídit se tzv. konvergenčním programem<sup>144</sup>, který je

---

<sup>143</sup>Vybíhal, V. Veřejné finance. Hradec Králové: EIA, 1995, s. 106 n.

<sup>144</sup>Nařízení Rady (ES) č. 1055/2005

každoročně vyhodnocen a schválen v Komisi a Radě.<sup>145</sup> Vlády jsou tedy nuceny připravovat návrhy státního rozpočtu v souladu s konvergenčním programem, které se věnují fiskálnímu výhledu na střednědobé období.

Závěrem lze konstatovat, že stávající právní úprava rozpočtového procesu nečiní nějaké zvláštní obtíže či problémy v praxi. K určitým dílčím úpravám došlo v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie. V souvislosti se změnami po roce 1989 (zrušení zákonů o lidové kontrole, zrušení ministerstva státní kontroly zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, vypuštění všeobecného dozoru, který náležel prokuratuře, z působnosti nově zřízených státních zastupitelství ) stát ztratil řadu mechanismů v oblasti kontroly veřejných financí. Česká republika dlouho postrádala institut finanční kontroly a její jednotné metodické řízení, což jí bylo vytýkáno i ze strany Evropské komise. Proto byla právní úprava kontroly v oblasti poskytování rozpočtových prostředků doplněna zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, který zavedl do českého právního řádu nový institut, a to státní finanční kontrolu.

Přijetím zákona č.218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, byly v reakci na nové potřeby a skutečnosti odstraněny hlavní nedostatky stávající právní úpravy (zákon č. 576/1990 Sb., rozpočtová pravidla republiky), došlo k jejímu zpřesnění, k přesnější úpravě pravidel rozpočtové hospodaření, nahrazení právní formy rozpočtové organizace formou organizačních složek státu bez právní subjektivity apod.

---

<sup>145</sup>Členské státy eurozóny předkládají tzv. stabilizační programy, v nichž se sledují obdobné ukazatele jako u konvergenčního programu. Důraz je kladen na deficit rozpočtu a veřejné zadlužení země a příp.se uplatňují sankční nařízení Paktu stability a růstu.

Jedním z problémů, který zůstává, je vedle otázky rostoucího deficitu veřejných financí, neexistence nějakého závazného dokumentu, stanovícího aspoň rámcově příjmy a výdaje na delší časové období.

Problémem také zůstává skutečnost, že státní rozpočet se nesestavuje s ohledem na rovnost mužů a žen. Nevznikají tak ani rozpočty krajů, měst a obcí. O nutnosti tzv. genderového rozpočtování se zmiňuje Evropská unie ve svém plánu pro zajištění rovného postavení mužů a žen. Rada vlády pro rovné příležitosti mužů a žen doporučila sestavování rozpočtů podle potřeb obou pohlaví již před třemi lety. Při sestavování generového rozpočtu se berou v potaz statistiky podle pohlaví. Zahrnují mj. ekonomické aktivity, a to např. i neplacenou práci v domácnosti. Posuzuje se přínos výdajů na ženy a muže. Tak např. zrušení určitých autobusových spojů má negativnější dopad na ženy než na muže, neboť ženy častěji používají hromadnou dopravu. Postavení národní fotbalové haly má také odlišný přínos pro muže a pro ženy. Díky nasměrování peněz je možné bránit i segregaci pohlaví a zažitým předsudkům o rolích žen a mužů. Při přerozdělování státních peněz by ženy i muži měli mít podle svých potřeb stejné možnosti vzdělání, zabezpečení, služeb či vyžití.

## Seznam použité literatury

### **Knížní publikace:**

- Bakeš, M. a kol. Finanční právo. Praha: C. H. Beck, 2006
- Borkovec, A. Veřejné finance se zaměřením na rozpočtové právo.  
Brno: Masarykova univerzita, 2002
- Buchanan, J. M. Veřejné finance v demokratické systému.  
Computer Press, 1998
- Engliš, K. Finanční věda. Praha, 1929
- Grůň, L. Finanční právo a jeho instituty. Praha: Linde Praha, a.s.,  
2004
- Hamerníková, B., Kubátová, K. Veřejné finance. Praha: Eurolex  
Bohemia, 1998
- Hamerníková, B. Veřejné finance. Praha: Victoria Publishing, a.s.,  
1996
- Hendrych, D. a kol. Správní právo, obecná část. Praha: C. H. Beck,  
2003
- Chorvát, J. Základy rozpočtového práva. Bratislava, 1985
- Klokočka, V., Wagnerová, E. Ústavy států Evropské unie. Praha:  
Linde, 2004
- Kolektiv autorů. Veřejné finance II. Praha: Vysoká škola  
ekonomická v Praze. Nakladatelství Oeconomica, 2005
- Marková, H. Rozpočtové právo. Praha: C. H. Beck, 2001
- Musgrave, R. A., Musgrave, P. B. Veřejné finance v teorii a praxi.  
Praha: Management Press, 1994
- Němeček, E. a kol. Úvod do studia finanční vědy a českého  
finančního práva. Praha: Věšrd, 1994
- Pavlásek, V. Veřejné finance. Finance I. Plzeň: Fakulta  
ekonomická. Vydavatelství Západočeské university, 1998



Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky.

Praha: Linde, 1994

Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo

České republiky. Praha: Linde Praha, a.s., 2001

Peková, J., Pilný, J. Veřejná správa a finance. Praha: Kodex

Bohemia, s.r.o., 1998

Vybíhal, V. Veřejné finance. Hradec králové: EIA, 1995

Vybral, V. Státní rozpočet, heslo ve Slovníku veřejného práva

československého. Brno, 1934

Zahálka, V. Teoretické otázky finančního práva a základní

předpoklady jeho efektivnosti při řízení ekonomických procesů.

Brno: Universita J. E. Purkyně, 1982

#### **Články v odborném tisku:**

Bárta, J. Státní rozpočet jako předmět právní úpravy. Právník, 1997,

č. 3

Vencovský, F. Státní finance v historii Československa – období

1918-1947. Finance a úvěr, 1994, č. 8

#### **Ostatní prameny:**

[http://www.hm-treasury.gov.uk/media/3AC/62/spring\\_HC325.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/3AC/62/spring_HC325.pdf)

<http://www.parliament.uk/>

<http://www.parlament.gv.at/>

<http://www.nrsr.sk/>