

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Hospodaření územně samosprávných celků

Předkládá: Lucie Majerová

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Petr Triner

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Hospodaření územně samosprávných celků zpracovala samostatně a uvedla jsem všechny použité prameny.

V Plzni dne 29. března 2013

.....

Na tomto místě bych chtěla poděkovat svému vedoucímu bakalářské práce JUDr. Petru Trinerovi za cenné rady a podnětné připomínky k práci.

# Obsah

<b>1</b>	<b>ÚVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA A ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÉ CELKY</b> .....	<b>2</b>
2.1	PŘEDPOKLADY FUNGOVÁNÍ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY .....	2
2.2	OBEC .....	4
2.2.1	<i>Samostatná a přenesená působnost obce</i> .....	4
2.2.2	<i>Orgány obce</i> .....	5
2.3	KRAJ .....	8
2.3.1	<i>Samostatná působnost kraje</i> .....	9
2.3.2	<i>Přenesená působnost kraje</i> .....	9
2.3.3	<i>Orgány kraje</i> .....	9
<b>3</b>	<b>FINANČNÍ HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ</b> .....	<b>12</b>
3.1	ROZPOČTOVÝ VÝHLED A ROZPOČET .....	13
3.1.1	<i>Pojetí rozpočtu územních samosprávných celků</i> .....	14
3.1.2	<i>Obsah rozpočtu</i> .....	16
3.1.3	<i>Rozpočtové zásady</i> .....	16
3.2	PENĚŽNÍ FONDY .....	20
3.3	ROZPOČTOVÝ PROCES .....	20
3.4	ORGANIZACE ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ .....	28
3.4.1	<i>Organizační složky územního samosprávného celku</i> .....	28
3.4.2	<i>Příspěvkové organizace územních samosprávných celků</i> .....	30
<b>4</b>	<b>ROZPOČTOVÉ PŘÍJMY A VÝDAJE</b> .....	<b>32</b>
4.1	ROZPOČTOVÉ PŘÍJMY .....	32
4.1.1	<i>Příjmy z vlastního majetku a majetkových práv</i> .....	34
4.1.2	<i>Daně</i> .....	35
4.1.3	<i>Místní poplatky</i> .....	37
4.2	SROVNÁNÍ DAŇOVÝCH PŘÍJMŮ OBCÍ A KRAJŮ SE SLOVENSKOU REPUBLIKOU .....	42
4.3	ROZPOČTOVÉ VÝDAJE .....	48
4.4	ZHODNOCENÍ TENDENCÍ VE VÝVOJI ROZPOČTOVÝCH PŘÍJMŮ A VÝDAJŮ MĚSTA PLZNĚ .....	49
<b>5</b>	<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>55</b>
<b>6</b>	<b>RESUMÉ</b> .....	<b>57</b>
<b>7</b>	<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ</b> .....	<b>59</b>

# 1 Úvod

Tato bakalářská práce se zabývá problematikou hospodaření územních samosprávných celků. Zaměřila jsem se na hospodaření finanční, o hospodaření s majetkem se pouze zmíním v souvislosti s majetkovými příjmy. Již při výběru tématu bakalářské práce mě uvedené téma oslovilo, neboť jsem se chtěla dozvědět, jaká je odlišnost ve finančním hospodaření obce nebo kraje v postavení právnické osoby a standardního komerčního subjektu, a jak funguje proces tvorby rozpočtu a kontroly jeho plnění, jakou úlohu v tom hraje legislativa a na čem vlastně záleží fiskální výsledky územního samosprávného celku.

Ve své práci jsem se snažila nejprve podchytit legislativní rámec, na základě kterého mají územní samosprávné celky právo (ale jak jsem zjistila) i povinnost “podnikat”, jakou roli mají jednotlivé orgány obce či kraje při hospodaření a tvorbě rozpočtu a kontrolování jeho plnění. Seznámila jsem se se strukturou rozpočtu a jednotlivými rozpočtovými kapitolami, zejména mě zajímala struktura příjmové a výdajové stránky a jak jsou příjmy a výdaje ovlivňovány změnami v legislativě.

Při práci jsem využila i konkrétní čísla dostupné z internetových stránek – oficiálního informačního serveru města Plzně. Jedním z mých cílů bylo ukázat, jak se rozpočet (a jeho plnění) vyvíjí a dát tyto trendy do souladu s hlavními změnami v legislativě, které změny rozpočtu ovlivňují. Využila jsem díky zprostředkování svého vedoucího práce i konzultaci u jedné z pracovnic Magistrátu města Plzně, která mi pomohla vývoj hospodaření v posledních letech pochopit. Díky tomu jsem poznala, že je vývoj příjmů a výdajů takřka nemožné posoudit bez znalosti detailních činností/akcí při rozvoji regionu a současně uvědomění si, jak změny v legislativě příjmovou a výdajovou stránku rozpočtu ovlivňují. Bohužel se mi nepodařilo získat aktuální čísla z rozpočtu za rok 2012, jelikož k termínu odevzdání bakalářské práce ještě nejsou k dispozici.

Dále jsem vedle sebe chtěla postavit Českou a Slovenskou republiku alespoň na úrovni srovnání rozdílů v legislativním nastavení daňových příjmů. Porovnání celkové příjmové stránky, nejen úseku daňových příjmů, a také porovnání výdajové stránky by vyžadovalo opakovaný osobní kontakt s někým z magistrátu srovnatelně velkého města a kraje ve Slovenské republice, což v rámci bakalářské práce nebylo možné.

## 2 Územní samospráva a územní samosprávné celky

Veřejná správa se v České republice dělí na státní správu a samosprávu. Samospráva je představována určitým společenstvím, jehož členové si sami vedou své záležitosti a nějakým způsobem se reprezentují jako celek. Jinak řečeno, jedná se o záležitosti, které spravuje někdo jiný než stát a nositelé samosprávy jsou při jejím výkonu na státu relativně nezávislí (ovšem za dodržení právního hlediska) a nejsou podřízeni orgánům státní správy. Samospráva je omezena vždy na určité území – územní samospráva, nebo její členy spojuje určitý zájem – zájmová samospráva. Územní samospráva se dále člení na obecní a krajskou, zájmová pak na profesní, akademickou, věcnou a církevní.<sup>1</sup>

Územní samospráva je tedy jedním z článků veřejné správy. V České republice je dvoustupňová, tedy je tvořena dvěma články – územními samosprávnými celky, a to obcemi a kraji (a Hlavním městem Prahou). Každý z těchto stupňů je charakterizován jako geograficky ohraničený územní celek, na němž žije společenství občanů a disponuje samosprávou veřejných záležitostí, jež se na toto společenství občanů vztahují. Jedná se o tzv. samostatnou působnost, která probíhá díky zákonem svěřené autonomii rozhodování. Samospráva územních samosprávných celků je zaručena samotnou Ústavou, která svým článkem 99 jmenuje obce jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územní samosprávné celky.<sup>2</sup>

### 2.1 Předpoklady fungování územní samosprávy

Pro správné fungování územní samosprávy je nezbytně nutné, aby jí byly zákonem vymezeny určité předpoklady. Jejich přesná klasifikace je však prakticky nemožná, neboť spolu navzájem velmi souvisí a prolínají se. Přesto jsem se v návaznosti na publikace různých autorek (Peková – *Hospodaření a finance územní samosprávy*, 2004, Provazníková – *Financování měst, obcí a regionů*, 2009), členících předpoklady každá trochu jiným způsobem, pokusila předpoklady klasifikovat do několika skupin. Dalo by se ovšem říci, že skupina legislativní předpokladů je skupinou nadřazenou ostatním, neboť by se do ní daly obsáhnout všechny ostatní skupiny.

---

<sup>1</sup> PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů*. 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Grada, 2009. Str. 11.  
Samospráva. Portál na podporu rozvoje obcí ČR [online]. [cit. 2013-03-28]. Dostupné z: <http://www.rozvojobci.cz/news/samosprava/>

<sup>2</sup> PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů*. 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Grada, 2009. Str. 16.

### Legislativní (právní) předpoklady

Legislativní předpoklady by měli poskytnout územní samosprávě potřebný zákonný prostor pro výkon všech jejích funkcí. Jedná se zákonnou úpravu vzniku a postavení územních samosprávných celků, stanovení rozsahu působnosti (samostatné a přenesené), pravomocí, kompetence a míru jejich odpovědnosti. S tím je úzce spjato i vymezení vzájemného vztahu jednotlivých stupňů územní samosprávy a také vztahu stát – územní samospráva. Dále sem spadá i úprava organizace a vnitřního členění územní samosprávy, tzn. jaké mají obce a kraje orgány a definování funkcí těchto územních samosprávných celků.<sup>3</sup>

### Ekonomické předpoklady

Sama Ústava svým článkem 101 označuje územní samosprávné celky veřejnoprávními korporacemi a přisuzuje jim právo mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Jak možnost vlastnictví majetku a právo s ním hospodařit (z čehož územnímu samosprávnému celku plynou vlastní příjmy do jeho rozpočtu), tak právo získávat vlastní finanční prostředky a rovněž rozhodovat o způsobu jejich použití (v mezích zákona) a právo sestavovat vlastní rozpočet jsou stěžejními předpoklady existence územní samosprávy, neboť značí jejich finanční odpovědnost a oddělenost hospodaření územní samosprávy od státu.<sup>4</sup>

### Organizační a organizačně správní předpoklady

Mezi orgány státní správy a územní samosprávy musí být vzájemné informační vazby.<sup>5</sup>

### Politické a sociální předpoklady

Územní samospráva reprezentuje společenství občanů, jejich zájmy a preference. Funguje jako pluralitní demokratický systém v dané obci nebo kraji a dochází zde tedy ke střetu různorodých zájmů politických stran. Do postů rozhodujících členů samosprávy totiž ve většině případů kandidují občané jako zástupci politických stran, přestože by pro samosprávu bylo zřejmě prospěšnější, kdyby tato místa obsazovali kandidáti nezávislí. Jedná se tedy o vztah samosprávy k politickým stranám. Samospráva by měla být schopna prosadit svá

---

<sup>3</sup> PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vydání, Praha: Management Press, 2004. Str. 20-21.

<sup>4</sup> Tamtéž.

<sup>5</sup> PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů*. 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Grada, 2009. Str. 16.

rozhodnutí. Sociální předpoklady pak určují, jak se společnost dívá na samosprávu a její potřebnost, tedy jakési postavení samosprávy ve společnosti.<sup>6</sup>

### Předpoklady historické a geografické

Obecně má samospráva s dlouho tradicí lepší podmínky pro své působení než samospráva s působením kratším. Podstatnou roli hrají také geografické podmínky.<sup>7</sup>

## **2.2 Obec**

Obec je vymezena jako základní územní samosprávný celek samotnou Ústavou a upravuje ji zákon č. 128/2000 Sb., o obcích. Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů a je jako územní celek určena hranicí území obce. Je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku – kraje. Ze zákona má povinnost pečovat o všestranný rozvoj svého území a dbát potřeb svých občanů. Při plnění úkolů musí chránit veřejný zájem. Obec je veřejnoprávní korporací, tedy právnickou osobou veřejného práva, má vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. V právních vztazích vystupuje svým jménem a nese odpovědnost, jež z těchto vztahů vyplývá.<sup>8</sup>

### **2.2.1 Samostatná a přenesená působnost obce**

Obce mají Ústavou svěřené právo na samosprávu, tzn., že spravují své záležitosti samostatně, v tzv. **samostatné působnosti**, jejíž rozsah může být omezen jen zákonem a jejíž přesné vymezení je uvedeno v zákoně.<sup>9</sup> Souhrnně řečeno, do samostatné působnosti obce náleží záležitosti, jež jsou v zájmu obce a jejích občanů. Patří sem především pravomoci zastupitelstva obce a rady obce (kromě vydávání nařízení obce). Dále obec v této působnosti v rámci svého územního obvodu dbá o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, přičemž zohledňuje místní předpoklady a místní zvyklosti. Jedná se zejména o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. V samostatné působnosti mají obce právo vydávat obecně závazné vyhlášky obce, což je řízeno zákonem. Tyto vyhlášky mohou ukládat určité

---

<sup>6</sup> PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů*. 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Grada, 2009. Str. 16.

<sup>7</sup> Tamtéž.

<sup>8</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance a daně v České republice*. 2. přepracované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. Str. 140.

<sup>9</sup> Pozn. zákon č. 128/2000, o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 35.



povinnosti v rozsahu zákona. Obec je oprávněna pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby obce, organizační složky obce a také obecní policii. Dozor nad výkonem obce v samostatné působnosti má na starosti krajský úřad. Státní orgány a orgány krajů do této působnosti nemohou zasahovat, výjimkou je situace, kdy to vyžaduje ochrana zákona, a to pouze způsobem stanoveným v zákoně.<sup>10</sup>

V některých případech může stát (státní orgán) přenést na základě zákona výkon státní správy obci, kterou orgán obce vykonává jako tzv. **přenesenou působnost**. Pokud je obci výkon státní správy takto svěřen, děje se tak pouze na územní jejího správního obvodu. Obec na plnění úkolů v této působnosti dostává příspěvek ze státního rozpočtu. Metodickou a odbornou pomoc týkající se výkonu přenesené působnosti poskytuje orgánům obce krajský úřad. V rámci přenesené působnosti může obec vydávat nařízení obce, přičemž se řídí zákony a jinými právními předpisy.<sup>11</sup>

### 2.2.2 Orgány obce

Orgány obce jsou zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce.

**Zastupitelstvo obce** je voleným orgánem obce, tedy mandát člena zastupitelstva obce vzniká zvolením ze strany občanů ve volbách do zastupitelstva obcí, které jsou upraveny ve zvláštním zákoně. Počet členů zastupitelstva se odvíjí od počtu obyvatel a velikosti územního obvodu obce. Výkon funkce člena zastupitelstva je považován za výkon veřejné funkce. Zastupitelstvu náleží rozhodování ve věcech patřících do samostatné působnosti obce, děje se tak na zasedání zastupitelstva, které je veřejné a o jeho průběhu se pořizuje zápis.<sup>12</sup>

Zastupitelstvo obce disponuje velkou škálou pravomocí, z nichž je mnoho zásadních i pro hospodaření obce, neboť se ho buď přímo týká, nebo na něj má alespoň vliv. Z hlediska hospodaření patří mezi asi nejdůležitější pravomoci zastupitelstva

- schvalování rozpočtu obce, závěrečného účtu obce a účetní závěrky obce sestavené k rozvahovému dni,
- zřizování trvalých a dočasných peněžních fondů obce,
- rozhodování o majetkoprávních úkonech, taxativně vymezených v § 85 zákona o obcích,

---

<sup>10</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

ŠVOBODA, Ivo, SCHELLE, Karel. *Základy organizace veřejné správy*. 2. vydání, Ostrava: Key Publishing, 2007. Str. 31.

<sup>11</sup> Tamtéž.

<sup>12</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření obcí a rozpočet*. 1. vydání, Praha: Codex Bohemia, 1997. Str. 45.

- zřizování a rušení příspěvkových organizací obce a organizačních složek obce,
- rozhodování o založení nebo rušení právnických osob, rozhodování o účasti v již založených právnických osobách,
- delegování zástupců obce na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast (kromě obchodních společností, kde je obec jediným společníkem),
- navrhování zástupců obce do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, a navrhovat jejich odvolání.

Zastupitelstvo dále schvaluje program rozvoje obce a rozhoduje o její spolupráci s jinými obcemi; může vydávat obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti obce a není-li zřízena rada obce, tak i nařízení obce v přenesené působnosti; rozhoduje o vyhlášení místního referenda; zřizuje a ruší obecní polici; zřizuje a ruší výbory a je mu vyhrazena celá řada dalších oprávnění.<sup>13</sup>

Výkonným orgánem obce v rámci samostatné působnosti je **rada obce**, v oblasti přenesené působnosti je příslušná činit rozhodnutí pouze je-li k tomu zmocněna zákonem. Rada obce je rovněž voleným orgánem - její členové jsou voleni zastupitelstvem obce, jemuž je rada za výkon své funkce také odpovědná. Zastupitelstvo také rozhoduje o počtu jejích členů. Rada obce se skládá ze starosty, místostarosty/ů a dalších členů rady volených právě z řad členů zastupitelstva. V obci, v níž rada není volena, přejímá její pravomoci starosta obce. Schůze rady jsou na rozdíl od zasedání zastupitelstva neveřejné a obdobně jako u zasedání zastupitelstva je z ní pořizován zápis. Úkolem rady obce je připravovat návrhy pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečovat plnění jím přijatých usnesení.

Rada obce má podobně jako zastupitelstvo obce velké množství pravomocí, přičemž z hlediska hospodaření lze za asi nejvýznamnější pokládat

- zabezpečování hospodaření obce podle schváleného rozpočtu,
- provádění rozpočtových opatření v rozsahu daném zastupitelstvem obce,
- schvalování účetní závěrky obcí zřízených příspěvkových organizací,
- rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce.

Rada obce má několik kompetencí týkající se obecního úřadu, např. schvaluje jeho organizační řád, určuje rozdělení pravomocí, zřizuje a ruší odbory a oddělení obecního úřadu,

---

<sup>13</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.  
PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření obcí a rozpočet*. 1. vydání, Praha: Codex Bohemia, 1997. Str. 45-47.

provádí jeho kontrolu atd. Dále může zřizovat a rušit komise rady obce v návaznosti na jejich potřebnost, je oprávněna vydávat nařízení obce a má řadu dalších kompetencí vyjmenovaných v zákoně o obcích.<sup>14</sup>

**Starosta** je představitelem obce a zastupuje ji navenek. Starosta i místostarosta (případně místostarostové), který starostu zastupuje po dobu jeho nepřítomnosti či dobu, kdy starosta nevykonává funkci, jsou ustanovováni do své funkce volbou, a to zastupitelstvem obce, které je volí z řad svých členů a jemuž jsou za řádný výkon své funkce odpovědní. Starosta a místostarosta společně podepisují právní předpisy obce. Jednou z nejdůležitějších povinností starosty je svolávat zasedání zastupitelstva obce a rady obce, přičemž oboje zpravidla i řídí. Rada obce může starostovi svěřit rozhodování o záležitostech patřících do samostatné působnosti a není-li v obci tajemník obecního úřadu, má starosta zabezpečovat výkon i přenesené působnosti. Starosta je odpovědný za obeznámení veřejnosti s činností obce. Zákon funkci starosty svěřil k plnění mnoho dalších činností, z hlediska hospodaření je však důležitá jen jeho skutečnost, že má odpovědnost za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok.<sup>15</sup>

**Obecní úřad** je tvořen starostou, který stojí v jeho čele, místostarostou (případně místostarosty), tajemníkem obecního úřadu (tato funkce nemusí být zřízena) a zaměstnanci obce zařazenými do obecního úřadu. Pro jednotlivé úseky obecního úřadu mohou být zřízeny radou obce odbory a oddělení. Obecní úřad má co se týče oblasti samostatné působnosti povinnost plnit úkoly uložené zastupitelstvem obce nebo radou obce a pomáhat výborům a komisím v jejich činnosti, v určitých případech mu přísluší i právo rozhodovat a někdy mu také náleží výkon přenesené působnosti. Podstatnou úlohu má v obecním úřadu tajemník, který plní úkoly, jež mu uložilo zastupitelstvo obce, rada obce nebo starosta a má odpovědnost za plnění úkolů obecního úřadu jak v samostatné, tak v přenesené působnosti. Z pohledu hospodaření obecní úřad neplní žádné stěžejní úkoly.<sup>16</sup>

### 2.2.2.1 Orgány zastupitelstva obce a rady obce

Orgánem zastupitelstva obce jsou **výbory**, které zastupitelstvo může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány, jež mu pak předkládají svá stanoviska a návrhy. Zastupitelstvo obce pověřuje výbor plněním úkolů a výbor mu je za svoji činnost odpovědný. Schůze výbory nejsou pravidelné, nýbrž podle potřeby. Předseda výboru pochází vždy z řad členů

---

<sup>14</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření obcí a rozpočet*. 1. vydání, Praha: Codex Bohemia, 1997. Str. 47-48.

<sup>15</sup> Tamtéž.

<sup>16</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

zastupitelstva obce (s jedinou výjimkou osadního výboru, kde tuto pozici zastává občan dané obce přihlášený zde k trvalému pobytu).

Ze zákona má zastupitelstvo povinnost zřídit vždy finanční a kontrolní výbor. Pokud se při posledním sčítání lidu zjistilo, že v obci žije alespoň 10 % občanů hlásících se k jiné než české národnosti, je zřizován povinně také výbor pro národnostní menšiny, ve kterém tvoří příslušníci těchto menšin nejméně polovinu všech členů.

Finanční výbor kontroluje hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce. U kontrolního výboru plyne provádění kontrolní činnosti už z jeho názvu, a to v oblasti plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce (pokud je zřízena) a v oblasti dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem v rámci samostatné působnosti. Oba výbory dále plní další úkoly, ke kterým jsou pověřeny zastupitelstvem obce. O uskutečněné kontrole vyhotovují oba výbory zápis, jehož náležitosti najdeme v zákoně.

Stejně jako zastupitelstvo obce, rovněž rada obce může zřídit své iniciativní a poradní orgány, které se nazývají **komise** a jež jí předkládají svá stanoviska a náměty. V případě, že byl komisi svěřen starostou (po projednání s ředitelem krajského úřadu) výkon přenesené působnosti, stává se komise také výkonným orgánem. Komise je ze své činnosti odpovědná svému zřizovateli, tedy radě obce, na svěřeném úseku věcí spadajících do výkonu přenesené působnosti je ovšem odpovědná starostovi.<sup>17</sup>

## 2.3 Kraj

Kraj je v Ústavě označen jako vyšší územní samosprávný celek a je upraven v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích. Jedná se o územní společenství občanů. Stejně jako obec má povinnost pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Kraj je stejně jako obec veřejnoprávní korporací a je mu přiznáno právo mít vlastní majetek, vlastní příjmy určené zákonem a hospodařit na základě podmínek daných zákonem podle vlastního rozpočtu. V právních vztazích kraj vystupuje svým jménem a z těchto vztahů mu rovněž plyne odpovědnost. V rámci působnosti kraje je stejně jako u obce rozlišována působnost samostatná a přenesená, přičemž je pro ně společným znakem ochrana veřejného zájmu.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance a daně v České republice*. 2. přepracované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. Str. 141.

<sup>18</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance a daně v České republice*. 2. přepracované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. Str. 143.

### 2.3.1 Samostatná působnost kraje

Stejně jako u obcí, samostatná působnost kraje znamená, že kraj spravuje své záležitosti samostatně a státní zákony nejsou oprávněny do této působnosti zasahovat, vyjma případů, kdy to vyžaduje ochrana zákona a pouze zákonem stanoveným způsobem. Jedině zákon také může omezit její rozsah.

Do oblasti samostatné působnosti kraje spadají záležitosti, které jsou v zájmu kraje a jeho občanů a nejedná se u nich o výkon přenesené působnosti kraje. Jedná se především o ukládání pokut právnickým a fyzickým osobám, pravomoc zastupitelstva kraje a rady kraje (kromě vydávání nařízení kraje, jež náleží do přenesené působnosti kraje) a dále sem spadají záležitosti, které určí jako předměty samostatné působnosti zákon. Kraj je oprávněn v rámci samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky kraje, nestanoví-li zákon jinak. Důležitým oprávněním spadajícím do samostatné působnosti je vydávání obecně závazných vyhlášek, jež se řídí zákonem. Vyhláškami nesmí být v rozporu se zákonem a lze jimi ukládat fyzickým a právnickým osobám povinnosti, jen stanoví-li tak zákon.<sup>19</sup>

### 2.3.2 Přenesená působnost kraje

Stát může kraji prostřednictvím zákona svěřit výkon státní správy, který má pak kraj povinnost zabezpečit a jeho orgány ji vykonávají ve věcech stanovených zákonem jako svou přenesenou působnost. Kraj se při tom stává správním obvodem. Kraji je poskytován na financování činností v přenesené působnosti příspěvek, jehož částku určuje Ministerstvo financí po projednání s ministerstvem. Kraj v rámci přenesené působnosti vydává na základě a v mezích zákona nařízení kraje, pokud je k tomu zákonem zmocněn. Nařízení kraje nesmí být v rozporu se zákony a právními předpisy, které vydala vláda a ústřední správní orgány.<sup>20</sup>

### 2.3.3 Orgány kraje

Orgány kraje jsou zastupitelstvo kraje, jímž je kraj samostatně spravován, dále rada kraje, hejtman kraje, krajský úřad a také zvláštní orgán kraje, který je zřizován podle zákona.

**Zastupitelstvo kraje** tvoří členové zastupitelstva, jejichž počet se odvíjí od na počtu obyvatel kraje a jejich funkce je považována za funkci veřejnou. Mandát člena vzniká zvolením při hlasování a musí zastávat zájmy občanů kraje, chovat se a prezentovat se na veřejnosti tak, aby neohrozil vážnost své funkce. Při výkonu své funkce má několik oprávnění

---

<sup>19</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

COGAN, Rudolf. *Krajské zřízení*. 1. vydání, Praha: Aspi, 2004. Str. 92-94.

<sup>20</sup> Tamtéž.

taxativně vyjmenovaných v zákoně, jedním z nich je např. právo předkládat zastupitelstvu, radě, výborům a komisím návrhy na projednání. Zasedání zastupitelstva probíhají podle potřeby, avšak alespoň jednou za 3 měsíce, jsou veřejná a o jeho průběhu se pořizuje zápis.

Pravomoci zastupitelstva kraje jsou v zákoně o krajích stanoveny rozsáhlým výčtem, z něhož některé jsou obdobné jako pravomoci zastupitelstva obce, jemuž je vyhradil zákon o obcích a některé se liší. Zastupitelstvo kraje rozhoduje ve věcech samostatné působnosti a stanoví-li zákon, tak i ve věcech přenesené působnosti. V samostatné působnosti zastupitelstvo vydává obecně závazné vyhlášky kraje.

Z hlediska hospodaření je obdobně jako u zastupitelstva obce zásadní schvalování rozpočtu kraje, závěrečného účtu kraje a účetní závěrky sestavené k rozvahovému dni a také má zákonem svěřeno rozhodování o celé řadě majetkoprávních úkonů. Obdobné jsou také pravomoci týkající se zřizování, rušení a jiných činností co se týče příspěvkových organizací, organizačních složek kraje, právnických osob a výborů.

Zastupitelstvo má na starosti rozvoj územního obvodu a činí rozhodnutí o spolupráci kraje s jinými kraji a o mezinárodní spolupráci. Rozhoduje o vyhlášení jedné z forem přímé demokracie, a to krajského referenda. Je mu přiznáno mnoho dalších pravomocí a také uděleny povinnosti, přičemž všechny jsou uvedené v zákoně.<sup>21</sup>

Výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti je **rada kraje**, ve věcech přenesené příslušnosti jí náleží rozhodovat pouze v případě, že tak řekne zákon. Za svoji činnost je odpovědná zastupitelstvu kraje. Rada je tvořena hejtmanem, zástupcem/i hejtmana a dalšími členy rady, přičemž celkový počet jejích členů se odvíjí od počtu obyvatel kraje. Její schůze jsou obdobně jako u rady obce neveřejné a je z nich též pořizován zápis. Rada kraje má povinnost připravovat návrhy a podklady pro jednání krajského zastupitelstva a zabezpečovat plnění usnesení, jež byla zastupitelstvem přijata, dále pak zastupitelstvu podává na každém jeho zasedání zprávu o své činnosti.

Z hlediska hospodaření kraje jsou nejdůležitějšími pravomocemi rady kraje

- zabezpečování hospodaření podle schváleného rozpočtu,
- kontrola hospodaření podle schváleného rozpočtu,
- provádění rozpočtových opatření v rozsahu daném zastupitelstvem kraje,
- rozhodování o majetkoprávních úkonech kraje, taxativně vymezených v § 59 odst. 2 zákona o krajích,

---

<sup>21</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. COGAN, Rudolf. *Krajské zřízení*. 1. vydání, Praha: Aspi, 2004. Str. 148-149.

- vykonávání zakladatelských a zřizovatelských funkcí ve vztahu k právníckým osobám, organizačním složkám, jenž byly krajem zřízeny nebo na něj zvláštním zákonem převedeny, a dalších zákonem určených povinností s právníckými osobami a organizačními složkami souvisejících,
- plnění funkce valné hromady v případě, že je kraj jediným akcionářem nebo jediným společníkem,
- uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčkách.

Rada kraje vydává nařízení kraje (v rámci přenesené působnosti), na návrh ředitele krajského úřadu jmenuje a odvolává vedoucí odborů krajského úřadu, zřizuje a ruší v návaznosti na jejich potřebnost komise rady, ukládá krajskému úřadu úkoly ve věcech samostatné působnosti a má na starosti kontrolu jejich plnění a je kompetentní v mnoha dalších věcech stanovených zákonem.<sup>22</sup>

Stejně jako obec je navenek zastupována starostou, pro kraj takovou osobu představuje **hejtman**. Hejtman i jeho zástupce, kterým je hejtman zastupován v době jeho nepřítomnosti, jsou voleni z řad členů zastupitelstva kraje a jemu také odpovídají za výkon svých funkcí. Hejtman se svým zástupcem společně podepisují právní předpisy kraje. V souvislosti s hospodařením je důležité zmínit jeho odpovědnost za včasné objednání přezkoumání hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok, dále pak hraje roli v době od konání všeobecných voleb do zastupitelstva do doby konání ustavujícího zasedání nově zvoleného zastupitelstva, kdy zabezpečuje hospodaření kraje podle schváleného rozpočtu, přičemž přesné podmínky stanoví zákon o krajích. Hejtman je odpovědný za informování občanů o činnosti kraje a jeho další povinnosti uvádí zákon o krajích.<sup>23</sup>

**Krajský úřad** je tvořen ředitelem, který stojí v jeho čele, zástupcem ředitele, jenž ředitele zastupuje v jeho nepřítomnosti a zaměstnanci kraje zařazenými do krajského úřadu. Obdobně jako obecní úřad se člení na odbory a oddělení. Krajský úřad má povinnost plnit v samostatné působnosti úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo a rada, pomáhá činnosti výborů a komisí a někdy mu náleží i výkon přenesené působnosti. Pravomoci a povinnosti (např. kontrola činnosti orgánů obcí při výkonu přenesené působnosti) jmenuje zákon o krajích, hospodaření se však žádá jeho pravomoc ani povinnost přímo netýká.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. COGAN, Rudolf. *Krajské zřízení*. 1. vydání, Praha: Aspi, 2004. Str. 200-204.

<sup>23</sup> Tamtéž, str. 211 a 217.

<sup>24</sup> Tamtéž, str. 236.

### 2.3.3.1 Orgány zastupitelstva kraje a rady kraje

Orgány zastupitelstva kraje jsou **výbory**, které jsou zastupitelstvem zřizované jakožto jeho iniciativní a kontrolní orgány a předkládají mu svá stanoviska a návrhy. Obdobně jako u výborů zřizovaných zastupitelstvem obce jsou výbory zřizované zastupitelstvem kraje pověřené daným zastupitelstvem plněním úkolů a jsou mu za svoji činnost odpovědné. Předsedou výboru je vždy některý z členů zastupitelstva kraje a schůze výboru jsou nepravidelné a uskutečňují se podle potřeby.

Zastupitelstvo kraje musí zřídit vždy finanční výbor, kontrolní výbor a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost. Žije-li v kraji podle posledního sčítání lidu nejméně 5% občanů hlásících se k jiné než české národnosti, má zastupitelstvo povinnost zřídit rovněž výbor pro národnostní menšiny, v němž tvoří příslušníci těchto menšin alespoň polovinu všech členů.

Finanční výbor kontroluje hospodaření s majetkem a finančními prostředky kraje, a na rozdíl od finančního výboru zřízeného zastupitelstvem obce navíc kontroluje hospodaření právnických osob a zařízení založených či zřízených krajem, nebo těch, které byly na kraj převedeny, a dále kontroluje využití dotací, jež byly poskytnuty z prostředků kraje obcím. Kontrolní výbor provádí kontrolu jednak plnění usnesení zastupitelstva a rady, jednak dodržování právních předpisů ostatními výbory a krajským úřadem v oblasti samostatné působnosti. O uskutečněné kontrole pořizují oba výbory zápis. Výbor pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost se např. vyjadřuje k síti škol v působnosti kraje a předkládá návrhy na zkvalitnění péče poskytované školami, jeho výčet povinností nalezneme v zákoně o krajích. Kromě povinností jmenovaných uvedeným zákonem plní všechny tyto výbory další úkoly, jimiž jsou pověřeny zastupitelstvem kraje.

Iniciativní a poradní orgány zřizované radou kraje se stejně jako v případě těchto orgánů zřizovaných radou obce nazývají **komise**. Komise předkládají radě svá stanoviska a jsou jí odpovědné za svoji činnost.<sup>25</sup>

## 3 Finanční hospodaření územních samosprávných celků

Hospodaření obcí upravuje § 38 – 44 (tedy druhý díl) zákona č. 128/2000Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a hospodaření krajů upravuje § 17 – 23 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů. Daná ustanovení, která jsou z větší části v obou

---

<sup>25</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance a daně v České republice*. 2. přepracované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. Str. 143.



zákonech obdobná, se týkají jak hospodaření s majetkem, tak finančního hospodaření. Jak jsem již avizovala v úvodu, bakalářská práce rozebírá finanční hospodaření územních samosprávných celků a o hospodaření s majetkem jsou zmíněny pouze základní informace v rozsahu těchto zákonů v rámci podkapitoly 4.1.1 v souvislosti s příjmy z majetku.

Finanční hospodaření územních samosprávných celků se řídí zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, někdy nazývaným jako „malá rozpočtová pravidla“. Jeho předmětem úpravy je tvorba, postavení, obsah a funkce rozpočtů obcí a krajů, dále stanoví pravidla hospodaření s jejich finančními prostředky a také řeší zřizování a zakládání právnických osob obcí a krajů. Ustanovení tohoto zákona se rovněž vztahují, není-li v něm psáno něco jiného, na hospodaření dobrovolných svazků obcí a jejich zřizování příspěvkových organizací v oblasti školství. Ustanovení, která se týkají rozpočtů (kromě obsahu rozpočtu, včetně struktury příjmů a výdajů) a finančního hospodaření obcí, platí i pro městské části či obvody statutárních měst a hlavního města Prahy. Ustanoveními o finančním hospodaření územních samosprávných celků (vyjma těch o jejich příjmech a výdajích) a ustanoveními o rozpočtovém procesu, tedy částí druhou a třetí uvedeného zákona, se řídí také hospodaření Regionálních rad regionů soudržnosti.<sup>26</sup>

### 3.1 Rozpočtový výhled a rozpočet

Rozpočtovým výhledem a rozpočtem se finanční hospodaření obcí a krajů řídí. Jedná se o nástroje finančního hospodaření územních samosprávných celků, přičemž rozpočtový výhled je v zákoně označován jako nástroj pomocný a rozpočet označujeme jako nástroj základní.<sup>27</sup>

**Rozpočtový výhled** slouží pro střednědobé finanční plánování rozvoje hospodářství územního samosprávného celku. Je sestavován na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků a to zpravidla na dobu dvou až pěti let následcích po roce, na nějž je sestavován roční rozpočet. Obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, z nich se zaměřuje především na dlouhodobé závazky a pohledávky, finanční zdroje a potřeby dlouhodobě realizovaných záměrů. Z hlediska dlouhodobých závazků je důležité zhodnotit jejich dopady na hospodaření územního samosprávného celku po celou dobu trvání závazku. Jedná se o jakousi ekonomickou úvahu - rozpočtový výhled by měl obci či kraji pomoci správně usoudit, do financování jakých potřeb budou finanční prostředky vkládány a jaké jsou vůbec možnosti finančního zabezpečení těchto potřeb, jinými slovy, měl by vést ke zvážení

---

<sup>26</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

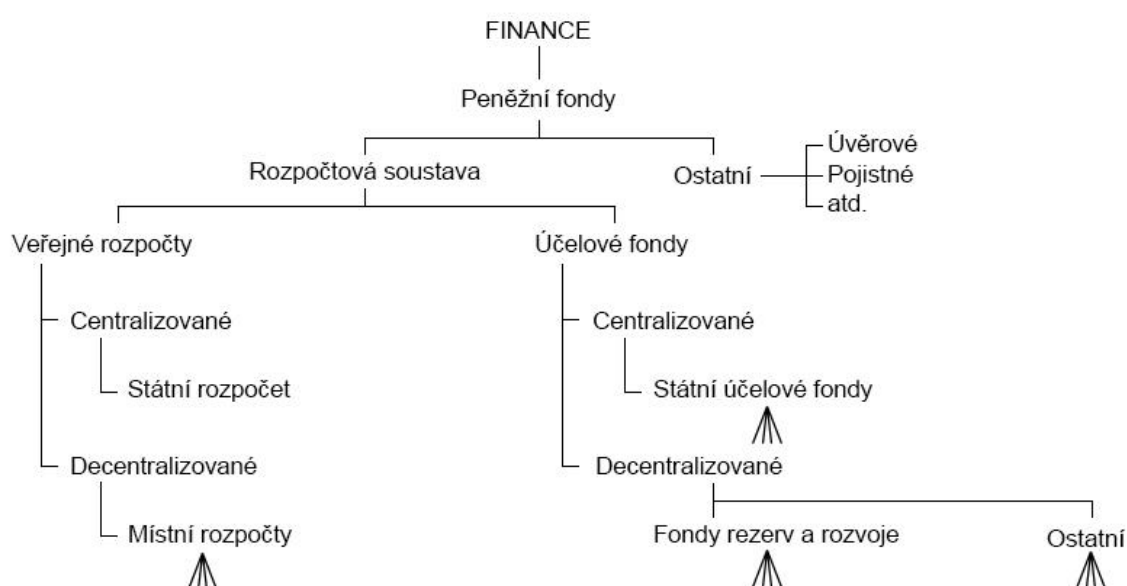
PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Str. 9-10.

<sup>27</sup> Tamtéž.

výdajů a jakými příjmy budou zajištěny. Asi nejvýznamnější problém, s kterým se územní samosprávné celky při vytváření rozpočtového výhledu setkávají, se týká schopnosti odhadu – není lehké správně odhadnout velikost budoucích příjmů a jejich meziroční vývoj a také budoucí vývoj jak veřejného sektoru na úrovni obcí a krajů, tak soukromého sektoru a vztah těchto sektorů k rozpočtu.<sup>28</sup>

**Rozpočet** je základním dokumentem, kterým se řídí hospodaření územních samosprávných celků. Rozpočty územní samosprávy patří do soustavy veřejných rozpočtů a jsou jejím důležitým článkem. Jejich postavení znázorňuje následující obrázek č. 1.

Obrázek č. 1. Postavení rozpočtů územní samosprávy v soustavě veřejných rozpočtů



Zdroj: PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření obcí a rozpočet*. 1. vydání, Praha: Codex Bohemia, 1997. Str. 103.

### 3.1.1 Pojetí rozpočtu územních samosprávných celků

Rozpočet lze charakterizovat několika pojetími, a to podle způsobu, jakým na něj nahlížíme; pojetí spolu však velmi úzce souvisí. Rozpočet územních samosprávných celků je

- **finanční plán**, podle něhož obce a kraje řídí financování svých činností,
- **decentralizovaný peněžní fond**, ve kterém jsou soustředovány různé druhy veřejných příjmů, které se prostřednictvím financování veřejných statků mění na výdaje,

<sup>28</sup> PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Str. 10.

PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření obcí a rozpočet*. 1. vydání, Praha: Codex Bohemia, 1997. Str. 114.

- **bilance**, kdy je poměřována výše příjmů a výdajů za rozpočtové období,
- **nástroj prosazování cílů politiky územních samosprávných celků** jako součásti veřejné politiky.<sup>29</sup>

**Rozpočet jako finanční plán** vychází z rozpočtového výhledu, ale není jím výslovně vázán. Liší se od něj délkou, na kterou je sestavován a schvalován – rozpočtovým obdobím je vždy jeden rok, přičemž rozpočtový rok je shodný s rokem kalendářním. Plánují se příjmy i výdaje, přičemž plánování příjmů znamená tzv. rozpočtové omezení. Podle schváleného rozpočtu pak územní samosprávný celek hospodaří po dobu rozpočtového období, přičemž skutečné plnění rozpočtu se většinou vlivem různých faktorů více či méně odlišuje od plánovaného.<sup>30</sup>

Zatímco státní rozpočet je centralizovaným peněžním fondem, **územní rozpočty** jsou **peněžními fondy decentralizovanými**. Jsou vytvářeny, rozdělovány a používány stejným způsobem jako ostatní veřejné rozpočty v rozpočtové soustavě. Pro územní rozpočty se rovněž využívá nenávratný, neekvivalentní a nedobrovolný způsob financování, který je pro veřejné finance typický. Na příjmový účet rozpočtu během celého rozpočtového roku přicházejí příjmy, z kterých se postupně hradí vznikající potřeby a příjmy jsou tím transformovány na výdaje. Rozpočet je tedy jakousi tokovou veličinou.<sup>31</sup>

**Rozpočet jako bilance** vyvažuje příjmy s výdaji potřebnými na zajištění potřeb veřejného sektoru. Ze zákona se sestavuje zpravidla jako vyrovnaný, tedy tak, aby se příjmy rovnaly výdajům. Jako přebytkový, neboli suficitní (příjmy jsou větší než výdaje), může být schválen v případě, že některé příjmy daného roku jsou určeny k využití až v následujících letech anebo se jimi budou splácet jistiny úvěrů z předchozích let. Rozpočet lze schválit i jako schodkový, neboli deficitní (příjmy jsou menší než výdaje), ale pouze pokud bude možné schodek uhradit finančními prostředky z minulých let, nebo návratnými zdroji, jimiž jsou smluvně zabezpečená půjčka, úvěr, návratná finanční výpomoc či příjem z prodeje komunálních dluhopisů územního samosprávného celku. Dlouhodobě schodkový rozpočet je však velmi nežádoucí.<sup>32</sup>

Hospodaření územních samosprávných celků během rozpočtového období lze popsat vztahem: stav peněžních prostředků na začátku rozpočtového období + příjmy – výdaje = stav peněžních prostředků na konci rozpočtového období. V případě, že je stav peněžních

<sup>29</sup> PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření obcí a rozpočet*. 1. vydání, Praha: Codex Bohemia, 1997. Str. 108.

<sup>30</sup> Tamtéž, str. 112.

<sup>31</sup> Tamtéž, str. 108-109.

<sup>32</sup> Tamtéž, str. 109-110.

prostředků na konci rozpočtového období vyšší než jejich stav na začátku, v rozpočtu zbyla finanční rezerva pro hospodaření v dalším rozpočtovém roce. Pokud obcím či krajům podle požadavku zákona skutečně vyjde v závěru rozpočtového období rozpočet jako vyrovnaný, v praxi se potýkají s tím, že nemají vlastní finanční prostředky na financování potřeb v začátku dalšího rozpočtového období.<sup>33</sup>

### 3.1.2 Obsah rozpočtu

Obsah rozpočtu obce nebo kraje celku tvoří jejich příjmy, výdaje a ostatní peněžní operace, včetně tvorby a použití peněžních fondů, neuvádí-li zákon, že se uskutečňují mimo rozpočet. Do rozpočtu nejsou zahrnovány peněžní operace, které se týkají cizích a sdružených prostředků. Podnikatelská činnost obce nebo kraje je účetně sledována mimo rozpočtové příjmy a výdaje, její hospodářský výsledek se však nejpozději do konce kalendářního roku do rozpočtu promítne a je součástí závěrečného účtu územního samosprávného celku.<sup>34</sup>

### 3.1.3 Rozpočtové zásady

Rozpočtové zásady představují určitý systém poznatků a zkušeností vyplývajících z historického vývoje rozpočtu územních samosprávných celků a rozpočtového procesu. Obecně mají zásady přispět k výkladu práva tam, kde mají právní předpisy určité mezery. Pro rozpočtové právo jsou základem a prostupují celé rozpočtové hospodaření. Zásady jsou většinou autorů klasifikovány do dvou skupin, a to jako zásady základní a zásady speciální, přičemž se autoři neshodují v tom, které zásady do jaké skupiny správně zařadit. Zásady spolu totiž velmi souvisí a je sporné určit, která z nich má největší a nejmenší důležitost. Navíc jsou pro ně mnohdy užity různá označení, jejichž význam je v podstatě stejný – např. zásada publicity a zásada zveřejňování rozpočtu. Názory autorů se také liší v závislosti na době, z nichž pocházejí jejich publikace – např. Československá finanční věda začátkem 20. století do skupiny speciálních zásad zahrnula zásadu jednotnosti a úplnosti rozpočtu a zásadu publicity, kdežto v současnosti jsou v naprosté většině odborných knih tyto zásady řazeny mezi zásady základní. Proto se nezaměřím na klasifikaci zásad, která by se mohla jevit jako nepřesná, nýbrž na jejich vysvětlení.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření obcí a rozpočet*. 1. vydání, Praha: Codex Bohemia, 1997. Str. 102 a 110.

<sup>34</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Vejřejné finance a daně v České republice*. 2. přepracované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. Str. 144.

<sup>35</sup> MARKOVÁ, Hana. *Zásady nejen rozpočtové* [online]. Praha [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/financ/markova.pdf>. Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze.

Jednou z nejtypičtějších zásad pro územní rozpočty a rozpočty obecně a zároveň asi nejčastěji uváděnou zásadou z hlediska času je **zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu**, kdy je rozpočet časově omezen na jeden kalendářní rok, což je důležité z hlediska kontroly rozpočtu. Na toto roční časové omezení navazuje další zásada, kterou je **zásada včasnosti sestavení a schválení rozpočtu** – rozpočet by měl být sestaven a projít schvalovacím procesem zavčasu ještě před začátkem nového rozpočtového období. S touto zásadou souvisí i nutnost vytvoření určitých pravidel, která stanoví určitou pojistku či nouzové řešení, podle kterého se postupuje v případě, že zásada nebyla dodržena a na začátku roku není k dispozici schválený rozpočet. Aby měly obce a kraje dokument, dle kterého postupovat, na určitou dobu se tedy rozpočtové hospodaření řídí rozpočtovým provizoriem, což znamená, že se pro příjmy a výdaje použije rozpočet schválený na předchozí rok. Prvku času se týká i **zásada omezeného časového použití finančních prostředků** (někdy označována jako zásada časové omezenosti rozpočtu či zásada časového ohraničení rozpočtu), která je rovněž úzce spjata se zásadou každoročního sestavování a schvalování rozpočtu a říká, že rozpočtové prostředky by měly být přijaty a také vynaloženy v daném rozpočtovém roce. Tato zásada však nemusí být ve své podstatě dodržována tak striktně jako předchozí dvě zásady, neboť i zákon připouští možnost převést finanční prostředky k použití do dalšího roku. Důsledkem striktního dodržení této zásady při hospodaření podle veřejných rozpočtů může být nevhodnost vynakládání veřejných prostředků. Další zásadou, kterou lze do této skupiny zásad, jejichž jednotlivým prvkem je problematika času, zařadit, je **zásada omezení přesunů ve veřejných rozpočtech na úhrady potřeb v těchto rozpočtech nezajištěných**. Možnost změny rozpočtu, tedy možnost přesunu rozpočtových prostředků, je omezena zákonem stanovenými důvody i způsobem – tzv. rozpočtovými opatřeními. Zákon tak činí kvůli tomu, že finanční prostředky byly před začátkem příslušného rozpočtového roku, prostřednictvím rozpočtové skladby učeny k použití na předem stanovené cíle a účely a nenastanou-li nepředvídané situace, nebo nejsou-li k tomu závažné důvody, toto určení by nemělo být měněno.<sup>36</sup>

**Zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtu** spočívá v tom, že rozpočty by měly být založeny na zhodnocení hospodářských procesů a co nejpresnějším odhadu budoucího vývoje a předpoklad výše příjmů a výdajů by se tedy měl držet reality. Ideálně by měla být stanovena minimální výše nutných příjmů a maximální výše výdajů tak, aby byly tyto minimální příjmy

---

<sup>36</sup> MARKOVÁ, Hana. Zásady nejen rozpočtové [online]. Praha [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/financ/markova.pdf>. Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze.

MARKOVÁ, HANA. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: IFEC, 2008. Str. 105-108.

schopny pokrýt tyto maximálně výdaje, kdyby je chtěl územní samosprávný celek v rámci stabilizace ekonomiky a ekonomického růstu. Dále má zásada za cíl předejít zkreslování údajů v rozpočtu. Z rozpočtu by měl být zřejmý charakter jednotlivých příjmů a výdajů a plnění jednotlivých položek má korespondovat s tím, jak byly schváleny. Dodržení všech těchto kritérií by mělo přispět k tomu, že nebude nutné přesouvat rozpočtové prostředky mezi jednotlivými účely, tedy nebude nutné použít rozpočtová opatření. V praxi se ovšem sestavení tak přesného rozpočtu mnohdy jeví jako těžko splnitelný úkol.<sup>37</sup>

Se zásadou reálnosti a pravdivosti rozpočtu úzce spjata **zásada jednotnosti (a přehlednosti) rozpočtu**, podle níž mají být všechny finanční příjmy a výdaje územně samosprávného celku soustředěny v jediném dokumentu, kterým je právě jejich rozpočet a mají být také ústředně evidovány v účetnictví. To by mělo obci či kraji zajistit přehled o jejich celkovém finančním hospodaření. K přehlednosti a průhlednosti rozpočtu napomáhá i jednotná rozpočtová skladba, tedy jednotná rozpočtová klasifikace a třídění příjmů a výdajů, kdy jednotlivé položky příjmů a výdajů jsou stejně řazeny a značeny. Základním požadavkem na rozpočtovou skladbu je, aby byla navržena jednoduše, jasně a srozumitelně. Získaná přehlednost umožní porovnávat rozpočty v časové řadě a díky transparentnosti lze dosáhnout poměrně snadné kontroly hospodaření územních samosprávných celků.<sup>38</sup>

Dále se zásadou reálnosti souvisí zásada vyrovnanosti rozpočtu, která vyžaduje sestavit rozpočet tak, aby výdaje byly plně pokryty příjmy a nebylo nutné jako nástroj jejich krytí používat půjčky. Často se dnes však setkáváme spíše s označením této zásady jako **zásada dlouhodobé vyrovnanosti rozpočtu**, neboť pro mnoho územních samosprávných celků je v současnosti z ekonomického hlediska velkým problémem v rámci tak krátkodobého časového horizontu, jakým je rozpočtový rok, tuto zásadu dodržet a rovnosti příjmové a výdajové stránky rozpočtu docílit. Dlouhodobá vyrovnanost by měla vycházet ze zpracovaného rozpočtového výhledu. Jelikož je zásada v současnosti chápána z dlouhodobého hlediska, v tom krátkodobém se připouští krátkodobá nevyrovnanost, která je někdy dokonce v důsledku stavu ekonomiky nutná. Dlouhodobá nevyrovnanost je však nežádoucí a dopadem

---

<sup>37</sup> PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. Veřejné finance a daně v České republice. 2. přepracované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. Str. 130.

KUDRNA, Josef. Rozpočtový proces, kontrola a plnění rozpočtu malých obcí [online]. Brno, 2011 [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: [http://is.muni.cz/th/134823/pravf\\_m/?lang=en](http://is.muni.cz/th/134823/pravf_m/?lang=en). Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Vedoucí práce JUDr. Ivana Pařízková, Ph.D.

<sup>38</sup> PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. Veřejné finance a daně v České republice. 2. přepracované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. Str. 130.

BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 5. upravené vydání, Praha: C.H. Beck, 2009. Str. 128-129.

KUDRNA, Josef. Rozpočtový proces, kontrola a plnění rozpočtu malých obcí [online]. Brno, 2011 [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: [http://is.muni.cz/th/134823/pravf\\_m/?lang=en](http://is.muni.cz/th/134823/pravf_m/?lang=en). Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Vedoucí práce JUDr. Ivana Pařízková, Ph.D.

tohoto trvalého jevu může být až destabilizace ekonomického prostředí a rozpočtového hospodaření. V souvislosti se zásadou vyrovnanosti rozpočtu se navíc někdy zástupci malých obcí, podílející se na sestavování rozpočtu, dopouštějí chyby, když se snaží příjmy a výdaje v rozpočtu skutečně striktně vyrovnat - jedná se o to, že za účelem rovnováhy obou těchto stran rozpočtu příjmy a výdaje účelově zkontrolují, což však v závěru znamená provádění úprav rozpočtu během rozpočtového období.<sup>39</sup>

Další zásadou je **zásada neúčelovosti příjmů a účelovosti výdajů veřejných rozpočtů**, jež říká, že rozpočtové příjmy by na rozdíl od rozpočtových výdajů neměly být přímo určeny na předem stanovené účely. Neúčelovost příjmů veřejných rozpočtů je charakteristická především pro daně, z kterých může výnos plynout na jakýkoliv účel.<sup>40</sup>

**Zásada přednosti výdajů před příjmy** požaduje, aby byly předně vytyčeny cíle a účely, na které by měly být výdaje vynaloženy, a až poté k těmto výdajům navrhnout je pokrývající příjmy. Výdaje by měly být určeny tak, aby vedly k ekonomickému růstu a byl zajištěn trvale udržitelný rozvoj společnosti.<sup>41</sup>

Od zásady reálnosti nelze oddělit ani **zásadu efektivnosti a hospodárnosti rozpočtu** (někdy nazývána **zásada úspornosti**), jež vyjadřuje skutečnost, rozpočtové prostředky by měly být používány s největší možnou efektivností a mělo by s nimi být co nejhospodárněji nakládáno, přičemž by mělo být dbáno jak na hledisko věcné (tedy použít prostředky na stanovený účel), tak i na hledisko časové (tedy použít prostředky ve správnou dobu). Právě z důvodu zamezení plýtvání finančních prostředků a kontrole cílů, na který byly skutečně vynaloženy, jsou stanovány pravidla pro poskytování dotací apod. Nehospodárnost někdy prohlubuje jinak prospěšná zásada omezeného časového použití finančních prostředků (vysvětlena výše) – v jejím důsledném dodržení může být na konci rozpočtového roku s přebývajícím rozpočtovými prostředky rozhazováno.<sup>42</sup>

**Zásada publicity (veřejnosti, zveřejňování) rozpočtu** je založena na tom, že musí být každoročně zveřejněn jak návrh rozpočtu před jeho projednáním územního samosprávného celku, tak samotný rozpočet. To občanům (kteří jsou voliči a zajímá je, jak jsou naplňovány

---

<sup>39</sup> PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. Veřejné finance a daně v České republice. 2. přepracované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. Str. 130.

BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 5. upravené vydání, Praha: C.H. Beck, 2009. Str. 128-129.

KUDRNA, Josef. Rozpočtový proces, kontrola a plnění rozpočtu malých obcí [online]. Brno, 2011 [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: [http://is.muni.cz/th/134823/pravf\\_m/?lang=en](http://is.muni.cz/th/134823/pravf_m/?lang=en). Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Vedoucí práce JUDr. Ivana Pařízková, Ph.D.

<sup>40</sup> MARKOVÁ, Hana. Zásady nejen rozpočtové [online]. Praha [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/financ/markova.pdf>. Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze.

<sup>41</sup> Tamtéž.

<sup>42</sup> Tamtéž.

programy jednotlivých politických stran) umožňuje seznámit se s finančním hospodařením územně samosprávného celku a zásada tak přispívá ke kontrole hospodaření s veřejnými prostředky. Zásada současně nedovolí územnímu samosprávnému celku utajeně hospodařit a měla by zabránit tomu, aby docházelo k neprůhledným finančním operacím. Jedná se tedy o jakousi kontrolu ze strany veřejnosti a navíc je tím naplněna podstata fungování samosprávy.<sup>43</sup>

### 3.2 Peněžní fondy

Ze zákona<sup>44</sup> je obcím a krajům umožněno, aby si zřídily peněžní fondy, a to buď pro konkrétní účely anebo bez účelového určení, přičemž není určen jejich druh ani počet. Příkladem fondu bez účelového zřízení, který bývá územními samosprávnými celky zřizován nejčastěji, je fond rezerv. V zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů není stanoveno, že každý fond musí mít svůj vlastní samostatný účet u peněžního ústavu. Je tedy postačující, když obec nebo kraj zaznamenávají stav těchto fondů ve vlastním účetnictví. Zdroji těchto fondů mohou být především přebytky hospodaření z minulých let; příjmy běžného roku, které nejsou určeny k využití v běžném roce (např. z prodeje majetku, přijaté dary) a také převody prostředků z rozpočtu během roku do účelových peněžních fondů.<sup>45</sup>

### 3.3 Rozpočtový proces

Rozpočtový proces se skládá z takových činností příslušných orgánů územních samosprávných celků, které se na rozpočtovém hospodaření nějakým způsobem podílejí či ji ovlivňují. Jedná se o pracovní postup platný pro sestavování, projednávání, schvalování, plnění a kontrolu plnění rozpočtu. Rozpočtový proces lze také charakterizovat jako zvláštní druh řízení, který sestává ze specifických etap, jimiž jsou sestavování (vypracování rozpočtu) – schvalování – publikace – hospodaření s rozpočtovými prostředky – kontrola – hodnocení. Zásadní význam mají pro rozpočtový proces výše uvedené zásady.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> KUDRNA, Josef. Rozpočtový proces, kontrola a plnění rozpočtu malých obcí [online]. Brno, 2011 [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: [http://is.muni.cz/th/134823/pravf\\_m/?lang=en](http://is.muni.cz/th/134823/pravf_m/?lang=en). Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Vedoucí práce JUDr. Ivana Pařízková, Ph.D.

<sup>44</sup> Pozn. zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>45</sup> PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Str. 13.

<sup>46</sup> BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 5. upravené vydání, Praha: C.H. Beck, 2009. Str. 132.

MARKOVÁ, HANA. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: IFEC, 2008. Str. 108.



„Územní samosprávný celek vypracovává svůj roční rozpočet v návaznosti na svůj rozpočtový výhled a na základě údajů z rozpisu platného státního rozpočtu nebo rozpočtového provizoria, jímž

- a) státní rozpočet určuje své vztahy k rozpočtům krajů nebo jednotlivých obcí,
- b) rozpočet kraje určuje své vztahy k rozpočtům obcí v kraji.

V případě, že se územní samosprávný celek podílí na realizaci programu nebo projektu spolufinancovaného z rozpočtu Evropské unie, musí jeho rozpočet na příslušný kalendářní rok obsahovat stanovený objem finančních prostředků účelově určených na spolufinancování programu nebo projektu Evropské unie.<sup>47</sup>

Povinností územního samosprávného celku je ze zákona v souladu s výše uvedenou zásadou publicity rozpočtu **zveřejnit návrh svého rozpočtu** minimálně po dobu 15 dnů před jeho projednáním na zasedání zastupitelstva obce či kraje na své úřední desce a také způsobem umožňujícím dálkový přístup, tedy na elektronické úřední desce. Na úřední desce lze návrh rozpočtu zveřejnit v užším rozsahu, avšak podmínkou je, aby obsahoval alespoň údaje o příjmech a výdajích rozpočtu v třídění podle nejvyšších jednotek druhového třídění rozpočtové skladby; v elektronické podobě musí být vždy zveřejněno znění úplné. Pokud by obec či kraj návrh svého rozpočtu tímto způsobem nezveřejní, jedná se o správní delikt, za který ho příslušný správní orgán může pokutovat částkou až do výše 1 mil. Kč. K návrhu rozpočtu jsou občané příslušné obce či kraje jsou oprávněni vyjadřovat své připomínky, a to buď písemně buď písemně ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění, nebo ústně při jeho projednávání na zasedání zastupitelstva.<sup>48</sup>

Rozpočet územního samosprávného celku se zpracovává, projednává a schvaluje v třídění podle platné **rozpočtové skladby**, která je stanovena vyhláškou Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, a to „tak, aby schválený rozpočet vyjadřoval závazné ukazatele, jimiž se mají povinně řídit

- a) výkonné orgány územního samosprávného celku a svazku obcí při hospodaření podle rozpočtu,
- b) právnické osoby zřízené nebo založené v působnosti územního samosprávného celku při svém hospodaření,

---

<sup>47</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, § 11, odstavec 1 a 2.

<sup>48</sup> PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Str. 17.

- c) právnické osoby zřízené v působnosti svazku obcí,
- d) další osoby, které mají být příjemci dotací nebo příspěvků z rozpočtu.<sup>49</sup>

Pravomoc projednávat a schvalovat rozpočet náleží, jak již bylo řečeno, obecnímu či krajskému zastupitelstvu. V případě, že rozpočet není schválen před 1. lednem rozpočtového roku, hospodaření obce či kraje se do doby do schválení rozpočtu řídí pravidly **rozpočtového provizoria**, které tím pádem po tento časový úsek rozpočet nahrazuje. Pravidla rozpočtového provizoria stanoví pro územní samosprávný celek jeho zastupitelstvo a slouží k zajištění plynulosti hospodaření jak na vlastní úrovni, tak i na úrovni nižších stupňů rozpočtové soustavy a také u právnických osob, které jsou financované z územních rozpočtů. Co se týče rozpočtových příjmů a výdajů, které se uskuteční v době tohoto provizoria, stávají se příjmy a výdaji rozpočtu po jeho schválení.<sup>50</sup>

Neprodleně poté, co zastupitelstvo obce či kraje schválí rozpočet, musí být vyhotoven jeho **rozpis**, jehož součástí je sdělení závazných ukazatelů rozpočtu těm subjektům, které jsou povinny se jimi řídit a při němž je rozpočet členěn podle podrobné rozpočtové skladby.

Rozpočet hraje v řízení finančního hospodaření územních samosprávných celků, jak již bylo řečeno, stěžejní úlohu, proto by měl být stabilní a všestranně závazný. Zákon však taxativně vyjmenovává důvody, za nichž je přípustné provádět **změny rozpočtu** provádět a označuje je následovně:

- organizační,
- metodické změny,
- věcné změny.

**Organizační změny** znamenají změny v organizaci hospodářství financovaného rozpočtem. Tyto změny spočívají buď ve změně výše příjmů rozpočtových prostředků (např. přijetí dotace, návratné finanční výpomoci, půjčky), nebo ve změně počtu subjektů, jimž jsou určeny závazné ukazatele (např. vznik či zánik příspěvkové organizace). Tato skupina změn má velmi závažné důsledky.

---

<sup>49</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, § 12, odstavec 2.

<sup>50</sup> KUDRNA, Josef. Rozpočtový proces, kontrola a plnění rozpočtu malých obcí [online]. Brno, 2011 [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: [http://is.muni.cz/th/134823/pravf\\_m/?lang=en](http://is.muni.cz/th/134823/pravf_m/?lang=en). Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Vedoucí práce JUDr. Ivana Pařízková, Ph.D.

**Metodické změny** zahrnují změny právních předpisů, které ovlivňují výši rozpočtovaných příjmů nebo výdajů. Spadají sem změny cen, jež jsou ovlivněny změnami právní úpravy regulovaných cen.

**Věcné změny** značí změny objektivně působících skutečností, které ovlivňují plnění rozpočtu příjmů či výdajů, tedy ze kterých byly spočítány rozpočtové ukazatele (např. změna počtu osob, jež mají nárok na sociální podporu z rozpočtu obce či kraje; snížení příjmu z daní, s nímž obec nebo kraj počítal).<sup>51</sup>

Všechny změny rozpočtu se provádějí **rozpočtovými opatřeními**, která jsou evidována podle časové posloupnosti. „Rozpočtovým opatřením je

- a) přesun rozpočtových prostředků, při němž se jednotlivé příjmy nebo výdaje navzájem ovlivňují, aniž by se změnil jejich celkový objem nebo schválený rozdíl celkových příjmů a výdajů,
- b) použití nových, rozpočtem nepředvídaných příjmů k úhradě nových, rozpočtem nezajištěných výdajů, čímž se zvýší celkový objem rozpočtu,
- c) vázání rozpočtových výdajů, jestliže je jejich krytí ohroženo neplněním rozpočtových příjmů; tímto opatřením se objem rozpočtu snižuje.“<sup>52</sup>

Pokud se jedná o změny ve finančních vztazích k jinému rozpočtu, o změny závazných ukazatelů vůči jiným osobám, nebo pokud hrozí nebezpečí vzniku rozpočtového schodku, provádějí se rozpočtová opatření povinně.

Zákon dále v rámci rozpočtového procesu mluví o účelovosti rozpočtových prostředků, časovém použití rozpočtu a návratnosti nepoužitých rozpočtových prostředků.

V rozpočtových vztazích nalezneme jak neúčelové, tak účelové prostředky. **Účelovost rozpočtových prostředků** může být určena následujícími způsoby:

- **individuálně** ve vztahu ke konkrétnímu úkolu, tedy na přesně definovaný účel (např. na pořízení určitého zboží, obstarání určité služby apod.),
- **odvětvově** ve vztahu k potřebám daného odvětví (např. na dávky v systému sociálního zabezpečení, rozvoj zdravotnictví apod.),
- **územně** ve vztahu k potřebám vymezeného území nebo jeho části či místa (např. na potřeby určitého městského obvodu apod.).<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Str. 19-20.

<sup>52</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, § 16, odstavec 3.

„Územní samosprávný celek je povinen respektovat účel použití rozpočtových prostředků, který vyplývá

- a) z účelu přijatých dotací ze státního rozpočtu, ze státních fondů, z Národního fondu anebo z jiného územního rozpočtu, nebo
- b) z uzavřených smluv, podle nichž přijímá účelové rozpočtové prostředky od jiných osob, včetně účelových darů, příspěvků či půjček.“<sup>54</sup>

Obec a kraj jsou také oprávněny podle výše uvedených pravidel účelovosti stanovit účel použití těch prostředků, jimiž dotuje činnost jiných osob anebo na ni přispívá.

**Časové použití rozpočtu** souvisí se zásadou každoročního sestavování a schvalování rozpočtu a se zásadou omezeného časového použití finančních prostředků. Rozumí se jím, že do plnění rozpočtu jsou zahrnovány pouze opravdu přijaté příjmy, resp. finanční operace provedené v kalendářním roce a obdobně do plnění výdajů se zařazuje pouze v kalendářním roce uskutečněné čerpání prostředků, přičemž rozhodující pro zařazení příjmu či výdaje do plnění rozpočtu v daném roce je datum připsání anebo odepsání prostředků na bankovních účtech. Obec a kraj mohou přijímat nebo poskytovat peněžní zálohy na věcná plnění smluv, jenž se uskuteční až v následujícím roce. Dále mohou určit časovou použitelnost dotací nebo příspěvků ze svého rozpočtu jejich příjemcům, a to z pravidla na období do konce rozpočtového roku nebo i do pozdějšího termínu, jestliže to odpovídá účelu poskytnutých peněžních prostředků. Co se dále týče časového použití účelových dotací a příspěvků, ve vztazích mezi územním samosprávným celkem a jinými subjekty je obvyklé, že ze svého rozpočtu poskytnou dotaci či příspěvek na činnost, jejíž rok ukončení nebude shodný s rokem, kdy tuto finanční výpomoc obdrželi. V takovém případě o tom musí být poskytovatel finančních prostředků informován. Poskytovatel pak může rozhodnout, že mu příjemce nevyčerpanou část této dotace či příspěvku nemusí vracet a převede ji k použití v dalším roce. V takovém případě je nevyčerpaná část účelové dotace či příspěvku vrácena až po ukončení činnosti, na níž byly poskytnuty.<sup>55</sup>

S časovým použitím rozpočtu úzce souvisí **návratnost nepoužitých rozpočtových prostředků**. Rozpočtové prostředky obce nebo kraje, které nebyly do konce roku využity,

---

<sup>53</sup> PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Str. 22.

<sup>54</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, § 19, odstavec 2.

<sup>55</sup> PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Str. 22.

nepropadají, nýbrž se převádějí do dalšího roku. Jedná-li se o prostředky účelové, jejich účelovost se při převodu zachovává. Ne všechny prostředky jsou však automaticky převáděny - výjimkou mohou být, jak již bylo nastíněno v předchozím odstavci, nevyužité účelově a časově vymezené dotace či příspěvky, jež poskytovatel vyžaduje po skončení roku vyúčtovat a nespotřebovanou částku peněz vrátit. Vrácené rozpočtové prostředky patří do výdajů toho roku, v němž jsou uskutečněny. Obec a kraj mohou při poskytování vlastních rozpočtových prostředků jiným osobám požadovat, aby jim byly tyto prostředky, nebudou-li použity, vráceny (příjemce musí stejně jako u nevyužitých dotací a příspěvků provést vyúčtování a nespotřebované peněžní prostředky vrátit). Vrácené rozpočtové prostředky jsou pak příjmem rozpočtu územně samosprávného celku v tom roce, ve kterém k jejich vrácení došlo.<sup>56</sup>

Každé hospodaření by mělo být průběžně hodnoceno a analyzováno, což se týká i rozpočtového hospodaření územních samosprávných celků. Po skončení rozpočtového roku jsou údaje o celoročním hospodaření obce či kraje souhrnně zpracovány do **závěrečného účtu**, ve kterém jsou obsaženy údaje o plnění rozpočtu příjmů a výdajů v plném členění podle rozpočtové skladby, údaje o hospodaření s majetkem a o dalších finančních operacích, včetně tvorby a použití fondů v tak podrobném členění a obsahu, aby bylo možné zhodnotit finanční hospodaření obce nebo kraje a jimi zřízených nebo založených právnických osob. Závěrečný účet dále obsahuje vyúčtování finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, rozpočtům krajů, obcí, státním fondům, Národnímu fondu a jiným rozpočtům a k hospodaření dalších osob. Vyhodnocují se také použité dotace a příspěvky a v případě, že zbývají nevyčerpané zůstatky, územní samosprávný celek má povinnost je vrátit.<sup>57</sup>

Územní samosprávný celek má povinnost nechat své hospodaření za uplynulý kalendářní rok přezkoumat.<sup>58</sup> Podle zákona o obcích musí obec požádat o přezkoumání jejího hospodaření za uplynulý kalendářní rok příslušný krajský úřad (který ho provádí v přenesené působnosti), anebo ho musí zadat auditorovi či auditorské společnosti, přičemž náklady na přezkoumání auditorem nebo touto společností uhradí obec ze svých rozpočtových prostředků. Pokud obec příslušný krajský úřad o přezkoumání svého hospodaření nepožádá, a ani přezkoumání nezadá auditorovi, příslušný krajský úřad musí provést přezkoumání jejího hospodaření z vlastní iniciativy. Podle zákona o krajích přezkoumá hospodaření kraje za uplynulý kalendářní rok Ministerstvo financí, které tímto přezkoumáním však může pověřit

---

<sup>56</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>57</sup> Tamtéž.

<sup>58</sup> Pozn. je tak uvedeno v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů; v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů; v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů; v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Generální finanční ředitelství nebo finanční úřad. Všechny tři výše uvedené zákony odkazují, co se týče přezkoumání hospodaření, na zvláštní právní předpis, kterým je **zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů**, v němž je upraven předmět přezkoumání, hlediska přezkoumání, postup při přezkoumání a pravidla přezkoumání. Na základě přezkoumání hospodaření se zpracovává **zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření**, která musí obsahovat náležitosti vymezené tímto zákonem<sup>59</sup>, a jež je součástí závěrečného účtu při jeho projednávání v orgánech územního samosprávného celku.<sup>60</sup>

Závěrečný účet společně se zprávou o výsledku přezkoumání hospodaření územně samosprávného celku za uplynulý kalendářní rok projednává zastupitelstvo tohoto celku do 30. června následujícího roku a učiní opatření k nápravě nedostatků. Návrh závěrečného účtu včetně této zprávy zveřejní dané zastupitelstvo po dobu minimálně 15 dnů před dnem jeho projednávání na zasedání zastupitelstva obce nebo kraje na své úřední desce a způsobem, který umožňuje elektronický přístup (tedy v elektronické podobě), přičemž stejně jako u návrhu rozpočtu může být návrh závěrečného účtu zveřejněn v užším rozsahu, jenž obsahuje alespoň údaje o plnění příjmů a výdajů rozpočtu v třídění podle nejvyšších jednotek druhového třídění rozpočtové skladby a závěr zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření; v elektronické podobě musí být zveřejněno úplně znění návrhu závěrečného účtu včetně celé zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření. Občané příslušené obce či kraje jsou oprávněni vyjadřovat k návrhu závěrečného účtu své připomínky, a to buď písemně ve lhůtě, která je stanovena při jeho zveřejnění, nebo ústně při jeho projednávání na zasedání zastupitelstva. Za porušení těchto povinností hrozí územnímu samosprávnému celku pokuta až do výše 1. mil. Kč, neboť se jedná o správní delikt. „Projednání závěrečného účtu se uzavírá vyjádřením

- a) souhlasu s celoročním hospodařením, a to bez výhrad, nebo
- b) souhlasu s výhradami, na základě nichž přijme územní samosprávný celek a svazek obcí opatření potřebná k nápravě zjištěných chyb a nedostatků; přitom vyvodí závěry vůči osobám, které svým jednáním způsobily územnímu samosprávnému celku nebo svazku obcí škodu.“<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Pozn. pro upřesnění – zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>60</sup> PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Str. 20-21.

<sup>61</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, § 17, odstavec 7.

Finanční hospodaření obce a kraje musí být prováděno v souladu se schváleným rozpočtem. Územní samosprávný celek své hospodaření také po celý rozpočtový rok **kontroluje** podle zvláštního právního předpisu upravujícího finanční kontrolu ve veřejné správě, jímž je **zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)**. Povinnost územních celků vykonávat finanční kontrolu podle tohoto zákona je dána jak zákonem č. 250/2000 Sb., tak pro obce zákonem o obcích a pro kraje zákonem o krajích. Zákon o krajích navíc stanoví kraji povinnost zajišťovat výkon finanční kontroly navíc podle rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Plnění rozpočtu je kontrolováno zastupitelstvem obce či kraje, které, pokud jsou od schváleného rozpočtu zjištěny odchylky, také přijímá opatření s účelem tyto nedostatky v rozpočtovém hospodaření odstranit. Neprovádí-li obec a kraj kontrolu svého hospodaření, jde o správní delikt, který může být sankcionován pokutou až do výše 1 mil. Kč. Kontrola je vykonávána i nad hospodařením právnických osob územním samosprávným celkem zřízených či založených.

Zákon č. 250/2000 Sb. stanoví také taxativní výčet **správních deliktů**, z nichž některé jsem již v předešlém textu uvedla. Na těchto deliktech je zajímavý fakt, že za každý z nich hrozí územním samosprávným celkům stejná sankce, a to nejvýše 1 mil. Kč. Obec a kraj se dopustí správního deliktu tím, že

- nezpracují rozpočtový výhled, kterým se spolu s rozpočtem řídí jejich finanční hospodaření,
- nezveřejní návrh jejich rozpočtu buď vůbec, nebo nedodrží stanovenou lhůtu, předepsaný způsob či rozsah,
- se podílí na realizaci programu nebo projektu spolufinancovaného rozpočtu Evropské unie a nezpracují a neschválí rozpočet tak, aby na příslušný kalendářní rok obsahoval stanovený objem finančních prostředků účelově určených na spolufinancování programu nebo projektu Evropské unie,
- nezpracují rozpočet v třídění podle rozpočtové skladby,
- nehospodaří podle pravidel rozpočtového provizoria, není-li schválen do 1. ledna jejich rozpočet,
- neprovedou rozpis schváleného rozpočtu,
- neprovedou změny schváleného rozpočtu prostřednictvím rozpočtových opatření (evidovaných podle časové posloupnosti),
- nezajistí přezkoumání jejich hospodaření za uplynulý kalendářní rok,

- nezveřejní návrh jejich závěrečného účtu včetně zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření buď vůbec, nebo nedodrží stanovenou lhůtu, předepsaný způsob či rozsah,
- nevykonávají kontrolu jejich hospodaření.<sup>62</sup>

### 3.4 Organizace územních samosprávných celků

„Územní samosprávný celek může ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností

- a) zřizovat vlastní **organizační složky** jako svá zařízení bez právní subjektivity,
- b) zřizovat **příspěvkové organizace** jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk,
- c) zakládat **obchodní společnosti**, a to akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným,
- d) zakládat **obecně prospěšné společnosti** podle zvláštního zákona,
- e) zřizovat **školské právnické osoby** podle zvláštního právního předpisu,
- f) zřizovat **veřejné výzkumné instituce** podle zvláštního zákona.<sup>63</sup>

Obec nebo kraj mají možnost stát se společně s jinými osobami účastníky (společníky) na činnostech jiných osob, především obchodních společností nebo obecně prospěšných společností, na jejichž činnosti se podílí svým majetkem včetně peněžních prostředků.

#### 3.4.1 Organizační složky územního samosprávného celku

Organizační složka územního samosprávného celku vzniká rozhodnutím jeho zastupitelstva. Zastupitelstvo by před jejím zřízením mělo zvážit, zda je tento druh organizace vhodný pro činnost, pro kterou ji zřizuje. Zákon totiž říká, že organizační složku jako formu svého hospodaření by měl územní samosprávný celek zvolit pro takové činnosti, jež nejsou rozsáhlé natolik, aby vyžadovaly velký počet zaměstnanců, nemělo by na ně být zapotřebí složité a rozsáhlé strojní či jiné technické vybavení, neměly by být vnitřně odvětvově nebo jinak organizačně členěné a dále by neměly vstupovat do složitých ekonomických či právních

<sup>62</sup> PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Str. 26-28.

<sup>63</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, § 23, odstavec 1.



vztahů. Příkladem organizačních složek může být např. městská policie, Studijní a vědecká knihovna Plzeňského kraje, různá sportovní zařízení – plavecký areál, zimní stadion atd.<sup>64</sup>

Organizační složka je zařízením, které nemá právní subjektivitu, hospodáří jménem svého zřizovatele a není účetní jednotkou. Organizační složka nemá svůj rozpočet, ten je tedy součástí rozpočtu jejího zřizovatele. Obec nebo kraj mají v jejich rozpočtu zahrnuty všechny příjmy a výdaje jejich organizačních složek. Organizační složka má povinnost usilovat o dosažení příjmů stanovených rozpočtem a plnit stanovené úkoly nejehospodárnějším způsobem. Oprávnění disponovat s rozpočtem organizační složky je obcí či krajem dána jednak obecnímu či krajskému úřadu, jednak také podle potřeby odpovědnému vedoucímu organizační složky, přičemž při dělbě těchto oprávnění mezi úřadem a odpovědným vedoucím územní samosprávný celek vychází z místních podmínek činnosti organizační složky, s tím, že se vezme v potaz povaha úkolů, které územní samosprávný celek prostřednictvím své organizační složky zajišťuje – např. vedoucí může ve své působnosti používat peněžní prostředky organizační složky na drobná vydání; mzdové výdaje, výdaje na větší opravy a údržbu pak bude mít na starosti úřad. Zřizovat na organizační složku přenáší oprávnění zacházet pouze s peněžními prostředky souvisejícími s její běžnou, pravidelnou činností, kterou je nutné zabezpečovat operativním způsobem. Tyto peněžní prostředky jsou organizační složce zřizovatelem poskytovány formou provozní zálohy v hotovosti či zřízením běžného účtu v bance, přičemž provozní záloha musí být organizační složkou vyúčtována po ukončení období, na které byla poskytnuta, nejpozdějším termínem vyúčtování je 31. prosinec rozpočtového roku a její nevyčerpaná část musí být zřizovateli vrácena v jím daném termínu, nejpozději však před koncem roku. V případě, že zřizovatel dal organizační složce právo disponovat s peněžními prostředky, její vedoucí má odpovědnost za hospodaření, vedení pokladní služby a úplnost podkladů určené pro účetní záznamy zřizovatele. Organizační složka dále také může být zřizovatelem pověřena vybírat některé rozpočtové příjmy z její činnosti, a to buď v hotovosti, nebo pomocí svého běžného bankovního účtu, má však zakázáno z těchto příjmů hradit výdaje a musí je odvést na účet svého zřizovatele vždy nejpozději na konci každého měsíce. „Peněžní průběh svého hospodaření vede organizační složka v peněžním deníku v plném členění podle rozpočtové skladby. Údaje z peněžního deníku se převádějí do rozpočtu příjmů a výdajů zřizovatele, a to v jím stanoveném termínu,

---

<sup>64</sup> PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Str. 30.

nejméně však měsíčně a nejpozději před koncem roku.<sup>65</sup> Kontrolu hospodaření se svěřeným majetkem a peněžními prostředky má za úkol provádět zřizovatel.<sup>66</sup>

Územní samosprávný celkem musí jako zřizovatel organizační složky o jejím vzniku vydat zřizovací listinu, která musí obsahovat zákonné náležitosti<sup>67</sup> stěžejní pro její správné fungování.

### 3.4.2 Příspěvkové organizace územních samosprávných celků

Pro činnosti, které patří do působnosti územního samosprávného celku a jsou zpravidla neziskové a jejichž rozsah, struktura a složitost vyžadují samostatnou právní subjektivitu, zřizují obec nebo kraj příspěvkové organizace. Z důvodu, že příspěvkové organizace vykonávají z většiny činnosti nerentabilní, musí být ztrátovost takových činností pokryta z prostředků zřizovatele. Jedná se např. o školy, knihovny, divadla, muzea, zoologické zahrady apod. Příspěvková organizace musí být zapsána v obchodním rejstříku, přičemž návrh na zápis podává zřizovatel. Zřizovatel má také na starosti kontrolu jejího hospodaření.<sup>68</sup>

Stejně jako u organizační složky vydává zřizovatel o vzniku příspěvkové organizace zřizovací listinu, která musí ze zákona<sup>69</sup> obsahovat určité náležitosti, přičemž některé z nich jsou obdobné s náležitostmi listiny organizačních složek, ale většina se liší. Údaje z listiny jsou zveřejňovány v Ústředním věstníku České republiky.

Nestanoví-li zákon něco jiného, nabývá příspěvková organizace majetek pro svého zřizovatele, jenž může určit případy, ve kterých je k nabytí takového majetku třeba jeho předchozí písemný souhlas. „Do svého vlastnictví může příspěvková organizace nabýt pouze majetek potřebný k výkonu činnosti, pro kterou byla zřízena, a to

- a) bezúplatným převodem od svého zřizovatele,
- b) darem s předchozím písemným souhlasem zřizovatele,
- c) děděním; bez předchozího písemného souhlasu zřizovatele je příspěvková organizace povinna dědictví odmítnout, nebo

---

<sup>65</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, § 25, odstavec 8.

<sup>66</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Str. 30.

PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance a daně v České republice*. 2. přepracované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. Str. 150.

<sup>67</sup> Pozn. uvedený v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>68</sup> PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance a daně v České republice*. 2. přepracované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. Str. 151.

<sup>69</sup> Pozn. zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

d) jiným způsobem na základě rozhodnutí zřizovatele.<sup>70</sup>

V případě, že organizace nabyla majetek bezúplatným převodem od svého zřizovatele a tento majetek se pro ni stane trvale nepotřebný, musí ho přednostně bezúplatně písemně nabídnout zřizovateli. Pokud zřizovatel tuto nabídku nepřijme, může dát příspěvkové organizaci písemný souhlas majetek převést do vlastnictví jiné osoby, přičemž stanoví podmínky tohoto převodu.

Co se týče finančního hospodaření příspěvkových organizací, příspěvková organizace hospodaří s

- peněžními prostředky, které získala vlastní činností,
- s peněžními prostředky, které přijala z rozpočtu svého zřizovatele,
- s prostředky svých fondů,
- s peněžními dary jak od fyzických, tak od právnických osob
- s peněžními prostředky poskytnutými z Národního fondu a ze zahraničí,
- „s dotací na úhradu provozních výdajů, které jsou nebo mají být kryty z rozpočtu Evropské unie, včetně stanoveného podílu státního rozpočtu na financování těchto výdajů,
- s dotací na úhradu provozních výdajů podle mezinárodních smluv, na základě kterých jsou České republice svěřeny peněžní prostředky z finančního mechanismu Evropského hospodářského prostoru, z finančního mechanismu Norska a programu švýcarsko-české spolupráce.“<sup>71</sup>

Pokud nejsou výše uvedené dotace spotřebovány do konce kalendářního roku, jsou převedeny do rezervního fondu jako zdroj financování v následujících letech, ve fondu jsou sledovány odděleně a mohou se vynaložit jen na určený účel. Je-li účel, na něj byla dotace stanovena, v určitém roce splněn s tím, že nebyly použity všechny prostředky, podléhají tyto nespotřebované prostředky finančnímu vypořádání se státním rozpočtem za rok, ve kterém ke splnění účelu došlo.

Příspěvková organizace dostává od svého zřizovatele příspěvek na provoz, a to zpravidla v návaznosti na výkony nebo jiná kritéria jejích potřeb. „Příspěvek na provoz zřizovatel zpravidla koncipuje jako rozdíl mezi výnosy příspěvkové organizace a jejími náklady, pokud

---

<sup>70</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, § 27, odstavec 5.

<sup>71</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, § 28, odstavec 2.

jsou její plánované výnosy menší než provozní náklady, které zřizovatel uznává pro její roční rozpočet.<sup>72</sup> Dosahuje-li příspěvková organizace ve své doplňkové činnosti zisku, je oprávněna jej použít pouze ve prospěch své hlavní činnosti anebo po souhlasu zřizovatele i na jiné účely. Zřizovatel může v konkrétních případech jmenovaných zákonem nařídít příspěvkové organizaci odvod do svého rozpočtu – pokud jsou její plánované výnosy vyšší než její plánované náklady, a to jako závazný ukazatel rozpočtu; pokud jsou její investiční zdroje větší, než je jejich potřeba užití určená rozhodnutím zřizovatele nebo pokud se příspěvková organizace dopustila porušení rozpočtové kázně.<sup>73</sup>

Vztah rozpočtu příspěvkové organizace k rozpočtu jejího zřizovatele by neměl být během roku měněn v neprospěch příspěvkové organizace, což je možné jen ze závažných, objektivně působících příčin.

Příspěvkové organizace vytvářejí ze zákona následující fondy:

- rezervní fond,
- investiční fond,
- fond odměn,
- fond kulturních a sociálních potřeb.<sup>74</sup>

## 4 Rozpočtové příjmy a výdaje

Každý územní samosprávný celek plní některé nezastupitelné funkce, jež jsou důležité nejen pro jeho místní obyvatelstvo, ale rovněž pro celou společnost.

### 4.1 Rozpočtové příjmy

„Z celospolečenského hlediska je žádoucí, aby vlastní příjmovou základnu a její co možná nejvyšší míra finanční soběstačnosti tvořily nejlépe příjmy, které jsou

- takové, že je může municipalita svojí činností pozitivně ovlivňovat,
- rovnoměrně územně rozloženy ve vztahu k potřebám municipality,
- do určité míry předvídatelné (možnost uvažovat o nich při sestavování rozpočtu),
- nepříliš administrativně náročné.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Str. 32.

<sup>73</sup> Tamtéž, str. 32-33.

<sup>74</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, § 29, odstavec 1.

Příjmy rozpočtu územních samosprávných celků definuje zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, v taxativních výčtech zvlášť pro obec a zvlášť pro kraj, přičemž většina příjmů jsou stejných. Shodné příjmy rozpočtu obcí a krajů jsou následující:

- příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
- příjmy z výsledků vlastní činnosti,
- příjmy z hospodářské činnosti právnických osob, jsou-li podle tohoto či jiného zákona příjmem územního samosprávného celku, který organizaci zřídil nebo založil,
- příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž je územní samosprávný celek pověřen podle zvláštních zákonů, především ze správních poplatků z této činnosti, příjmy z vybraných pokut (u obcí navíc z vybraných odvodů) uložených v pravomoci územního samosprávného celku podle tohoto zákona či zvláštních zákonů, není-li dále stanoveno jinak,
- prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, např. z jimi ukládaných pokut a jiných peněžních odvodů a sankcí, jestliže jsou podle zvláštních zákonů příjmem územního samosprávného celku,
- výnosy daní či podíly na nich podle zvláštního zákona (kterým je zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní),
- dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů (příjmem obec jsou navíc dotace z rozpočtu kraje),
- přijaté peněžité dary a příspěvky,
- jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů územního samosprávného celku.<sup>76</sup>

Příjmem rozpočtu obce jsou na rozdíl od rozpočtu kraje příjmy z místních poplatků podle zvláštního zákona, jímž je zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Územní samosprávný celek může využít prostředky poskytnuté prostřednictvím Národního fondu. K úhradě svých potřeb může využít také návratných zdrojů, jimiž jsou, jak již bylo řečeno, smluvně zabezpečená půjčka, úvěr, návratná finanční výpomoc a příjem z prodeje komunálních dluhopisů územního samosprávného celku. Ke krytí dočasného časového nesouladu mezi čerpáním rozpočtovaných výdajů a plněním rozpočtových příjmů, které jsou

---

<sup>75</sup> MARKOVÁ, HANA. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: IFEC, 2008. Str. 49.

<sup>76</sup> PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance a daně v České republice*. 2. přepracované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. Str. 145.

určeny právě k úhradě rozpočtových výdajů, může územní samosprávný celek využít návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu, obec dále z rozpočtu kraje či z rozpočtu jiné obce a kraj z rozpočtu jiného kraje, přičemž z této návratné finanční výpomoci územní samosprávný celek neplatí úroky a splácí-li ji územní samosprávný celek opožděně, je to považováno za zadržení peněžních prostředků.<sup>77</sup>

#### **4.1.1 Příjmy z vlastního majetku a majetkových práv**

V této podkapitole bych se chtěla v následujících několika řádcích odchýlit od zaměření práce na finanční hospodaření územních samosprávných celků k hospodaření s majetkem.

Jednou z nejdůležitějších povinností či zásad územně samosprávných celků využívat majetek účelně a hospodárně v souladu s jejich zájmy a úkoly, které plní v rámci jim zákonem vymezené samostatné či přenesené působnosti. Obec i kraj mají povinnost usilovat o zachování svého majetku a navíc i o jeho rozvoj, z čehož vyplývá, že ho chrání před zničením, poškozením, odcizením či zneužitím a také ho chrání před neoprávněnými zásahy a včas se domáhají práva na náhradu škody a práva na vydání bezdůvodného obohacení. Nakládání s majetkem, který nepotřebují, se řídí zvláštními předpisy.<sup>78</sup> Nemovitý majetek mají obec i kraj právo prodat, pronajmout, směnit, darovat nebo poskytnout jako výpůjčku, všem těmto úkonům však musí předcházet stejný postup, který podmiňuje jejich platnost – obec musí nejméně 15 dnů (kraj 30 dnů) před rozhodnutím v jejím (jeho) příslušném orgánu zveřejnit tento záměr vyvěšením na úřední desce obecního (krajského) úřadu, což umožní zájemcům vyjádřit se k němu a dát obci své nabídky. Tato podmínka zveřejňování záměru se nevztahuje na několik případů jmenovaných v daných zákonech (např. pronájem bytů). Právní úkony vyžadující ze zákona schválením zastupitelstvem obce (kraje) či případně radou obce (kraje), jsou bez tohoto schválení od samého počátku neplatné. Vždy, když chtějí obec i kraj provést právní úkon, k jehož platnosti je nezbytné předchozí zveřejnění, schválení či souhlas, musí se opatřit listina osvědčující tento právní úkon doložkou, jež potvrzuje splnění těchto podmínek. Pokud obec i kraj úplatně převádí majetek, který nemá cenu regulovanou státem, zpravidla sjednají výši jeho ceny tak, jak je obvyklá v daném místě a čase; pro případnou odchylku od této obvyklé ceny musí být podáno řádné zdůvodnění. Majetek obce i kraje je evidován v účetnictví, které vedou podle zákona o účetnictví. Obci i kraji je zakázáno ručit za závazky fyzických a právnických osob, přičemž zde stejně jako u mnoha jiných ustanovení

---

<sup>77</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>78</sup> Pozn. nestavoví-li zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, či zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, něco jiného.

existuje několik výjimek daných zákony. Jednou z nich, která platí jak pro obec, tak pro kraj, je případ, kdy je obec, kraj či stát zřizovatelem těchto osob. Obec i kraj musí soustavně dbát na to, zda její dlužníci včas a řádně plní své závazky a pokud tomu tak není, musí učinit nutné kroky k tomu, aby tyto závazky nebyly promlčeny či obci nezanikla práva z nich vyplývající. Pokud se k tomu stát smluvně neuváže, tak za hospodaření a závazky územně samosprávných celků neručí.<sup>79</sup>

#### 4.1.2 Daně

Nejvýznamnější skupinu příjmů územních samosprávných celků tvoří daňové příjmy. Problematika odvádění daní pramení již z dávné minulosti, má tedy historický charakter. „V současnosti představují **daně peněžní, povinné, nenávratné platby do veřejného rozpočtu, které se vybírají na základě mocenské povahy státu, tzn. na základě zákona**. Daň je platba neúčelová, neekvivalentního charakteru, většinou se pravidelně opakující, s přesně určenou výší sazby. Daň je platební povinností, kterou stát stanoví zákonem, aby získal příjmy k úhradě celospolečenských potřeb, aniž by zdaňovaným subjektům poskytoval ekvivalentní protiplnění.“<sup>80</sup>

Všechny daně, které se na území České republiky vybírají a jsou příjmem veřejných rozpočtů, tedy i rozpočtů územních samosprávných celků, jsou upraveny právními předpisy, jejichž souhrn společně se **zákonem č. 280/2009 Sb., daňovým řádem<sup>81</sup>**, tvoří **daňovou soustavu České republiky**. V České republice jsou v současnosti vybírány následující daně:

1. Daň z přidané hodnoty (zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty).
2. Daně spotřební (zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních):
  - daň z minerálních olejů,
  - daň z lihu,
  - daň z piva,
  - daň z vína a meziproductů,
  - daň z tabákových výrobků,
  - ekologické daně (zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů):
    - daň ze zemního plynu a některých dalších plynů,

<sup>79</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

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

<sup>80</sup> PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance a daně v České republice*. 2. přepracované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. Str. 52.

<sup>81</sup> Pozn. daňový řád je procesní normou.

- daň z pevných paliv,
  - daň z elektřiny.
3. Daň z příjmů (zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů):
    - daň z příjmů fyzických osob,
    - daň z příjmů právnických osob.
  4. Daň z nemovitostí (zákon ČNR č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí):
    - daň z pozemků,
    - daň ze staveb.
  5. Daň silniční (zákon ČNR č. 16/1993 Sb., o dani silniční).
  6. Daň dědická, darovací a z převodu nemovitostí; tzv. trojdaň (zákon ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí).<sup>82</sup>

Existuje celá řada hledisek, podle kterých lze daně členit - např. podle **dopadu daně na poplatníka** rozlišujeme daně přímé a daně nepřímé; podle **předmětu zdanění** se daně člení na daně důchodové, daně majetkové a daně ze spotřeby a **podle subjektu, který daň platí**, se daně dělí na daně placené domácnostmi a dně placené podniky.<sup>83</sup>

Mezi **přímé daně** patří daně z příjmu, daň z nemovitostí a silniční daň, mezi **nepřímé daně** patří daň z přidané hodnoty a daně spotřební. **Důchodovými daněmi** jsou daně z příjmu a mezi **majetkovými daněmi** jsou daň z nemovitosti a daň dědická, darovací a z převodu nemovitostí, **daně ze spotřeby (spotřební daně)** jsou vyjmenované výše.<sup>84</sup>

Pro potřeby mé bakalářské práce je nejdůležitější dělení daní **podle rozpočtového určení**, a to na

- daně svěřené (někdy označovány jako výlučné), jejichž výnos plyne v plné výši do jednoho konkrétního rozpočtu (není rozdělován mezi více příjemců),
- daně sdílené, jejichž výnos je rozdělován způsobem, který stanoví zákon, do více rozpočtů (je rozdělován mezi více příjemců).<sup>85</sup>

<sup>82</sup> PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance a daně v České republice*. 2. přepracované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. Str. 60.

<sup>83</sup> Tamtéž, str. 52-53.

<sup>84</sup> PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Str. 88.

<sup>85</sup> Tamtéž, str. 87.



Zmiňovaným zákonem, kterým se řídí, do jakého rozpočtu výnos daně daně směřuje, je **zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).**

#### **Mezi daně svěřené (výlučné) se řadí:**

- daně spotřební, kromě daně z minerálních olejů (tedy daň z lihu, daň z piva, daň z vína a meziproduktů, daň z tabákových výrobků) – jsou příjmem státního rozpočtu,
- daň dědická, darovací a z převodu nemovitostí – výnos plyne do státního rozpočtu,
- daň silniční – je příjmem Státního fondu dopravní infrastruktury,
- daň z příjmu právnických osob v případě, jejímž poplatníkem je kraj – výnos jde do rozpočtu kraje, který je poplatníkem,
- daň z příjmu právnických osob, jejímž poplatníkem je obec – výnos jde do rozpočtu obce, která je poplatníkem,
- daň z nemovitosti – výnos jde do rozpočtu obce, na jejímž území se nemovitost nachází.<sup>86</sup>

#### **Mezi daně sdílené se řadí:**

- daň z přidané hodnoty – výnos se dělí mezi státní rozpočet, rozpočet kraje a rozpočet obce,
- daň z příjmu právnických osob (kromě případu, že jsou jejími poplatníky kraj nebo obec) – výnos se dělí mezi státní rozpočet, rozpočet kraje a rozpočet obce,
- daň z příjmu fyzických osob – výnos se dělí mezi státní rozpočet, rozpočet kraje a rozpočet obce,
- daň z minerálních olejů – výnos se dělí mezi státní rozpočet a Státní fond dopravní infrastruktury.<sup>87</sup>

### **4.1.3 Místní poplatky**

Poplatkem se obecně rozumí jednorázová platba za úkony a služby, jež jsou poskytovány státními orgány či orgány územní samosprávy na podnět poplatníka, či v návaznosti na to, že byly provedeny v zájmu poplatníka. „Poplatek lze chápat jako peněžní ekvivalent za služby

---

<sup>86</sup> PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Str. 87.

<sup>87</sup> Tamtéž, str. 87-88.

poskytované veřejným sektorem, placený jak fyzickými tak právnickými osobami, který slouží ke krytí výdajů spojených s těmito službami nebo ke krytí jiných výdajů veřejných rozpočtů.<sup>88</sup> Jde o povinnou platbu, kterou lze ukládat až po přijetí konkrétního zákona, a která se uskutečňuje za určitých, v zákoně uvedených podmínek a jejíž výnos jde do některého veřejného rozpočtu. Poplatky se podle důvodů jejich vzniku a na základě právních a ekonomických vztahů, za nichž jsou uplatňovány, rozlišují do tří skupin, a to na

- **státní poplatky**, které se člení na poplatky **soudní a správní**,
- **místní poplatky**,
- **ostatní poplatky**, jež jsou vymezeny v různých zákonech, kde jsou zvlášť specifikovány (např. zákon o pozemních komunikacích, zákon o odpadech).

Místní poplatky plynou do rozpočtů obcí a jejich problematika je upravena v **zákoně České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů**. Vyznačují se fakultativním charakterem, což znamená, že záleží na obci, jestli poplatek bude vybírat či nikoli. Fakultativní charakter ztrácí poplatky tím, že obec rozhodne obecně závaznou vyhláškou o jejich zavedení. Tato vyhláška podrobně popisuje výběr jednotlivých poplatků, především určí jejich konkrétní sazbu, stanoví ohlašovací povinnost ke vzniku a zániku poplatkové povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatku. U poplatku za užívání veřejného prostranství určí místa, jež jsou v obci veřejným prostranstvím.<sup>89</sup>

„Obce mohou vybírat tyto místní poplatky:

- e) poplatek ze psů,
- f) poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt,
- g) poplatek za užívání veřejného prostranství,
- h) poplatek ze vstupného,
- i) poplatek z ubytovací kapacity,
- j) poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,
- k) poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů,

---

<sup>88</sup> PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance a daně v České republice*. 2. přepracované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. Str. 110.

<sup>89</sup> Tamtéž, str. 113.

- l) poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.<sup>90</sup>

**Poplatek ze psů** platí držitel psa, a to za psa staršího 3 měsíců. Povinnost zaplatit poplatek má jakožto držitel psa jak fyzická, tak právnická osoba, s trvalým pobytem nebo sídlem na území České republiky, přičemž místo trvalého pobyt či sídla jsou rozhodující pro odvod příslušné obci. Od poplatku jsou osvobozeni nevidomé, bezmocné osoby, osoby s těžkým zdravotním postižením, které jsou oprávněny používat III. stupeň mimořádných výhod a další v zákoně vyjmenované osoby. Sazba poplatku činí až 1 500 Kč za kalendářní rok a jednoho psa, přičemž je snížen až na 200 Kč osobám rovněž jmenovaným v zákoně, nacházejícím se v horší ekonomické situaci (např. poživatel invalidního důchodu, který nemá jiné příjmy). Horní sazbu poplatku lze zvýšit až o 50% u druhého a každého dalšího psa stejného držitele. Neměla-li osoba psa v držení celý rok, upraví se výše poplatku v poměru tak, aby odpovídala počtu i započatých kalendářních měsíců držení psa.<sup>91</sup>

Povinnost zaplatit **poplatek za lázeňský a rekreační pobyt** se týká fyzických osob, které přechodně a za úplatu pobývají v lázeňských místech a v místech soustředěného turistického ruchu a jež na toto místo přijeli za účelem léčení či rekreace, neprokáží-li jiný důvod svého pobytu. Sazba poplatku činí až 15 Kč za osobu a za každý i započatý den pobytu, nejedná-li se o den příchodu. Může být obcí stanoven týdenní, měsíční či roční paušální částkou. Obdobně jako u poplatku ze psů, i od tohoto poplatku jsou určité osoby ze zákonem stanovených sociálně ekonomických důvodů osvobozeny, jedná se např. opět o nevidomé, bezmocné osoby a osoby s těžkým zdravotním postižením oprávněné používat III. stupeň mimořádných výhod. Plátcem poplatku je ubytovatel (poplatek je jím vybírán a odváděn obci), jímž je fyzická nebo právnická osoba, která přechodně ubytování poskytla. Ubytovatel musí vést písemnou evidenční knihu, s přehlednými a srozumitelnými zápisy uspořádanými postupně z časového hlediska, jimž jsou doba ubytování, účel pobytu, jméno, příjmení, adresa místa trvalého pobytu či místa trvalého bydliště v zahraničí a číslo občanského průkazu či cestovního dokladu fyzické osoby, které bylo ubytování poskytnuto, přičemž zpracování osobních údajů se řídí zvláštním předpisem, a to zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

---

<sup>90</sup> Zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, § 1.

<sup>91</sup> PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance a daně v České republice*. 2. přepracované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. Str. 114-117.

PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Str. 97-100.

MARKOVÁ, HANA. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: IFEC, 2008. Str. 63-70.

Evidenční kniha musí být ubytovatelem uchovávána po dobu 6 let ode dne, kdyby byl učiněn poslední zápis.<sup>92</sup>

**Poplatek za užívání veřejného prostranství** je vybírán od fyzických a právnických osob za zvláštní užívání veřejného prostranství, jímž se rozumí provádění výkopových prací, umístění dočasných staveb a zařízení sloužících pro poskytování prodeje a služeb, pro umístění stavebních nebo reklamních zařízení, zařízení cirkusů, lunaparků a jiných obdobných atrakcí, umístění skládek, vyhrazení trvalého parkovacího místa a užívání tohoto prostranství pro kulturní, sportovní a reklamní akce nebo potřeby tvorby filmových a televizních děl. Poplatek se neplatí z akcí pořádaných na veřejném prostranství, jejichž výtěžek je určen na charitativní a veřejně prospěšné účely. Poplatek za užívání veřejného prostranství, který spočívá ve vyhrazení trvalého parkovacího místa, se nevztahuje na zdravotně postižené osoby. „Sazba poplatku za užívání veřejného prostranství činí až 10,- Kč na 1 m<sup>2</sup> za každý i započatý m<sup>2</sup> užívaného veřejného prostranství a každý i započatý den.“<sup>93</sup> V zákonem stanovených případech lze sazbu zvýšit. Obec může poplatek za užívání veřejného prostranství stejně jako poplatek za lázeňský a rekreační pobyt určit paušální částkou na týden, měsíc či rok.<sup>94</sup>

**Poplatek ze vstupného** se vybírá ze vstupného na kulturní, sportovní, prodejní nebo reklamní akce, sníženého o daň z přidané hodnoty, je-li v ceně vstupného obsažena, přičemž se neplatí z akcí, jejichž celý výtěžek jde na charitativní a veřejně prospěšné účely. Poplatek platí pořadatel akce, a to fyzická i právnická osoby a jeho sazba činí až 20% z úhrnné částky vybraného vstupného. Po dohodě mezi obcí a poplatníkem může být určen paušálně.

**Poplatek z ubytovací kapacity** je vybírán v obcích a městech v zařízeních, která jsou určena k přechodnému ubytování za úplatu, tedy např. v hotelech, penzionech apod. I zde zákon udává případy, kdy se na ubytovací kapacitu poplatek nevztahuje – poplatku nepodléhá např. ubytovací kapacita v zařízeních sloužících pro přechodné ubytování studentů a žáků; ubytovací kapacita ve zdravotnických nebo lázeňských zařízeních, nejsou-li užívána jako zařízení hotelová; ubytovací kapacita v zařízeních, která slouží sociálním a charitativním účelům. Poplatek platí ubytovatel, jímž je fyzická či právnická osoba, která přechodné ubytování poskytla, přičemž má povinnost vést evidenční knihu s obdobnými náležitostmi

---

<sup>92</sup> PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance a daně v České republice*. 2. přepracované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. Str. 114-117.

PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Str. 97-100.

MARKOVÁ, HANA. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: IFEC, 2008. Str. 63-70.

<sup>93</sup> Zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, § 4, odstavec 4.

<sup>94</sup> Tamtéž jako pozn. č. 92.

danými pro poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt, kromě údaje o účelu pobytu. Sazba poplatku činí až 6 Kč za každé využití lůžko a je možné ho po dohodě mezi obcí a poplatníkem stanovit roční paušální částkou.<sup>95</sup>

**Poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst**, do nichž je jinak vjezd zakázán příslušnou dopravní značkou, platí jak fyzická, tak právnická osoba, jíž bylo vydáno s tímto vozidlem povolení k vjezdu. Z placení poplatku jsou zákonem rovněž určité osoby vyjmuty, pochopitelně např. osoby mající ve vybraném místě či části města trvalý pobyt či vlastníci zde nemovitosti a osoby jim blízké. Sazba poplatku činí až 20 Kč za den a po dohodě mezi obcí a poplatníkem ho lze stanovit rovněž paušálně.<sup>96</sup>

**Poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů** je placen jednak fyzickou osobou, jež má v obci trvalý pobyt či se na tuto osobu vztahují další ustanovení zákona o poplatcích (např. cizinci s přechodným pobytem) a jednak osobou, jež má ve vlastnictví stavbu určenou k individuální rekreaci, byt či rodinný dům, v nichž není hlášena k pobytu žádná fyzická osoba. Poplatek náleží rozpočtu obce, na jejímž území je fyzická osoba hlášena k pobytu, či obce, na jejímž území se stavba určená k individuální rekreaci, byt či rodinný dům nachází. Sazba poplatku se skládá z částky 250 Kč za osobu a kalendářní rok a k tomu z částky, která je stanovená na základě skutečných nákladů obce předchozího kalendářního roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu, jejíž výše je až 1000 Kč za osobu a kalendářní rok; rozúčtování nákladů na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu na osobu obec určí obecně závaznou vyhláškou.<sup>97</sup>

**Poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace** platí vlastník stavebního pozemku, který je zhodnocený možnostmi připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace po nabytí účinnosti zákona o vodovodech a kanalizacích. Pokud má vlastnické právo k danému pozemku více subjektů, mají povinnost platit poplatek společně a nerozdílně. Poplatek plyne do rozpočtu obce, na jejímž území se tento stavební pozemek nachází. Výše sazby poplatku na 1m<sup>2</sup> zhodnoceného

---

<sup>95</sup> PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance a daně v České republice*. 2. přepracované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. Str. 114-117.

PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Str. 97-100.

MARKOVÁ, HANA. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: IFEC, 2008. Str. 63-70.

<sup>96</sup> Tamtéž.

<sup>97</sup> Tamtéž.

stavebního pozemku je určena obcí v obecně závazné vyhlášce, přičemž další podmínky pro stanovení sazby jsou určeny zákonem o poplatcích.<sup>98</sup>

Posledním místním poplatkem, který však není uveden přímo v zákoně ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, je **poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí**, neboť tento poplatek je vybírán na základě zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích. Sazba poplatku je ve výši od 1000 do 5000 Kč za každý výherní hrací přístroj za čtvrt roku a poplatníkem je provozovatel výherního hracího přístroje. Platba tohoto místního poplatku je navíc spojena s platbou správního poplatku za povolení k provozování těchto přístrojů podle zákona o správních poplatcích. Obec nemusí výběr poplatku osvobodit.<sup>99</sup>

## 4.2 Srovnání daňových příjmů obcí a krajů se Slovenskou republikou

V této podkapitole své bakalářské práce bych ráda provedla menší srovnání mezi rozpočtovými daňovými příjmy obcí a krajů v České a Slovenské republice. Pro problematiku srovnání pouze daňových příjmů jsem se rozhodla z důvodu, že toto srovnání je dle mého názoru zajímavé.

Nejprve bych chtěla věnovat několik odstavců úvodu do této problematiky. Slovenská republika se stejně jako Česká člení na obce a kraje, jež slovenská ústava nazývá vyšší územní samosprávné celky. Okresy slouží v Slovenské republice pouze jako administrativní jednotky, nikoli správní. Základní legislativní úpravu hospodaření obce nalezneme v **zákoně Slovenské národní rady (SNR) č. 369/1990 Sb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů**. V tomto zákoně najdeme pouze několik ustanovení týkající se majetku obce a z hlediska finančního hospodaření, na něž se má bakalářská práce zaměřuje, je zde pouze několik ustanovení popisujících financování obce a rozpočet obce. Majetkoprávní postavení obce a hospodaření obce s jejím majetkem je podrobněji upraveno v zákoně SNR č. 138/1991 Sb., o majetku obcí. Základní ustanovení týkající se hospodaření kraje (financování kraje, jeho příjmy a výdaje, majetek kraje) se nachází v **zákoně č. 302/2001 Sb., o samosprávě vyšších územních celků (zákon o samosprávných krajích), ve znění pozdějších předpisů**. Podrobnější úprava majetkoprávního postavení kraje a hospodaření kraje s jeho majetkem je

---

<sup>98</sup> PAVLÁSEK, Vlastimil, HEJDUKOVÁ, Pavlína. *Veřejné finance a daně v České republice*. 2. přepracované vydání, Plzeň: NAVA, 2011. Str. 114-117.

PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Str. 97-100.

MARKOVÁ, HANA. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: IFEC, 2008. Str. 63-70.

<sup>99</sup> Tamtéž.

uvedena v zákoně č. 446/2001 Sb., o majetku vyšších územních celků, ve znění pozdějších předpisů.

Legislativní úprava financování obcí a vyšších územních celků na Slovensku byla v minulosti chaotická a nepřehledná, což vedlo k nutné reformě, uskutečněné v roce 2005, jejímž cílem byla fiskální decentralizace. Byl vytvořen nový model financování územní samosprávy.<sup>100</sup>

Do roku 2005 byly ze státního rozpočtu do rozpočtů územních samospráv každoročně poskytovány dotace, jejichž konkrétní částka byla vždy určena zákonem o státním rozpočtu pro příslušný rozpočtový rok. Určení výše rozdělených peněžních prostředků se však mohlo zdát založené na subjektivitě. Reforma spočívá právě ve zrušení těchto dotací - důležité je ovšem uvést, že ke zrušení došlo pouze, co se týká dotací na financování výkonu samostatné působnosti obcí a vyšších územních celků. Kompetence, které vykonává územní samospráva v přenesené působnosti, jsou dotacemi ze státního rozpočtu nadále financovány, a to prostřednictvím příslušené rozpočtové kapitoly.<sup>101</sup>

V rámci reformy byly vytvořeny místní daně, jejichž vybíráním a určováním jejich sazeb jsou pověřené obce a vyšší územní celky. Díky tomu, do rozpočtů územní samosprávy plynou vyšší příjmy a byl omezen vliv státu na rozhodování o jejím financování, došlo k posílení finanční samostatnosti a prohloubení odpovědnosti obcí a vyšších územních celků. Všechny místní daně jsou daněmi přímými, placenými občany dané obce či daného vyššího územního celku, a právě občané příslušené územní samosprávy tak požadují odůvodnění sazeb místních daní a prokázání účelného a hospodárného zacházení s vybranými výnosy. Představitelé územních samospráv tak jsou nuceni více komunikovat s občany, zvýšila se občanská participace a informovanost o používání veřejných financí a tím pádem je územní samospráva v nakládání s veřejnými prostředky i více kontrolována.<sup>102</sup>

Některé zákony, včetně zákona o obecním zřízení, byly reformou novelizovány a některé úplně zrušeny. Mezi zrušené zákony, jež byly nahrazeny zákony novými, patří např. **zákon SNR č. 303/1995 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů**, který sloužil pro úpravu rozpočtu obce (byly zde taxativně vyjmenované příjmy a výdaje rozpočtu obce, rozpočtové provizorium) a pro úpravu finančního hospodaření obce.

S účinností od 1. ledna 2005 se základem pro zcela nový **system financování obcí a vyšších územních samosprávných celků** staly následující právní předpisy:

---

<sup>100</sup> Deník veřejné správy: Financování obcí na Slovensku a porovnání s Českou republikou [online]. Praha, 2006 [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6222404>

<sup>101</sup> Tamtéž.

<sup>102</sup> Tamtéž.

- **zákon č. 523/2004 Sb., o rozpočtových pravidlech veřejné správy a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů**, kde je upraven rozpočet veřejné správy jako celku, přičemž je kladen důraz na státní rozpočet, rozpočtový proces veřejné správy, pravidla rozpočtového hospodaření a další,
- **zákon č. 583/2004 Sb., o rozpočtových pravidlech územní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů**, který upravuje rozpočty územní samosprávy, tedy rozpočty obcí a vyšších územních samosprávných celků, jimiž jsou stejně jako v České republice kraje, jejich rozpočtový proces a další; tento zákon je z hlediska rozpočtového hospodaření velmi důležitý, neboť právě zde jsou uvedeny taxativní výčty rozpočtových příjmů a výdajů obcí a krajů,
- **zákon č. 582/2004 Sb., o místních daních a místním poplatku za komunální odpady a drobné stavební odpady, ve znění pozdějších předpisů**, jenž zavádí novou formu daní, tzv. místní daně a je jedním z nejdůležitějších výsledků celé reformy; zároveň je klíčovým pro srovnání daňových příjmů obcí a krajů České a Slovenské republiky a bude blíže rozebrán níže,
- **zákon č. 564/2004 Sb., o rozpočtovém určení výnosu daně z příjmů územní samosprávě a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů**, kde je určeno rozpočtové určení této daně, způsob jejího rozdělování, poukazování a další,
- **nařízení vlády Slovenské republiky č. 668/2004 Sb., o rozdělování výnosu daně z příjmů územní samosprávě, ve znění pozdějších předpisů**, kde jsou stanovena kritéria a způsob rozdělování výnosu této daně, s výjimkou daně z příjmů, která se obcím a krajům vybírá srážkou.<sup>103</sup>

Právě zavedení místních daní přispělo k naplnění podstaty reformy, kterou bylo, jak jsem již řekla, začít financovat územní samosprávu přesně stanovenými daňovými příjmy, místo poskytovat jim na výkon jejich samostatné působnosti dotace ze státního rozpočtu. Dosáhlo se tak přehlednosti a transparentnosti systému financování na místní úrovni. Vytvořená pravidla a kritéria při rozdělování finančních zdrojů platí bez rozdílu pro všechny územní samosprávy, čímž byla navíc vyloučena dosavadní nespravedlnost při přidělování dotací. Dalším přínosem

---

<sup>103</sup> Deník veřejné správy: Financování obcí na Slovensku a porovnání s Českou republikou [online]. Praha, 2006 [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6222404>



je stabilizace příjmů územní samosprávy na delší časové období a tím i možnost jejího přesnějšího střednědobého finančního plánování.<sup>104</sup>

Podobně jako jsem v kapitole 2.1.2 uvedla přehled daní vybíraných v České republice, jsou na tomto místě vyjmenovány všechny daně, které jsou v současnosti vybírány na Slovensku:

- daň z příjmů, která má stejně jako daň z příjmů v České republice dvě kategorie, a to **daň z příjmu fyzických osob** a **daň z příjmu právnických osob**, přičemž obě jsou upraveny v zákoně č. 595/2003 Sb., o dani z příjmů;
- **daň z přidané hodnoty**, kterou nalezneme v zákoně č. 222/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty; tato daň byla nově upravena v období reformy, a to z důvodu vývozu a dovozu výrobků a služeb v rámci Evropské unie, do níž Slovensko v roce 2004 vstoupilo;
- **spotřební daně**, které se člení na:
  - spotřební daň z piva (zákon č. 107/2004 Sb.),
  - spotřební daň z vína (zákon č. 104/2004 Sb.),
  - spotřební daň z lihu (zákon č. 105/2004 Sb.),
  - spotřební daň z tabáku a tabákových výrobků (zákon č. 106/2004 Sb.),
  - spotřební daň z minerálních olejů (zákon č. 98/2004 Sb.),
  - spotřební daň z elektřiny, spotřební daň z uhlí a spotřební daň ze zemního plynu (zákon č. 609/2007 Sb.);
- **místní daně**, které byly nově vytvořené v roce 2005 a jež upravuje zákon č. 582/2004 Sb.; patří sem:
  - daň z nemovitosti, která se dělí na:
    - daň z pozemků,
    - daň ze staveb,
    - daň z bytů a z nebytových prostor v bytovém domě,
  - daň za psa,
  - daň za užívání veřejného prostranství,
  - daň za ubytování,
  - daň za prodejní automaty,
  - daň za nevyherní hrací přístroje,

---

<sup>104</sup> Deník veřejné správy: Financování obcí na Slovensku a porovnání s Českou republikou [online]. Praha, 2006 [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6222404>

- daň za vjezd a setrvání motorového vozidla v historické části města,
- daň za jaderné zařízení,
- daň z motorových vozidel, která je lidově nazývána jako daň silniční.<sup>105</sup>

Nyní bych již ráda porovnávala daňové příjmy obcí a krajů v obou republikách. Usnadní mi to následující rekapitulace daňových příjmů územní samosprávy v České republice.

### **Daňovými příjmy obce v České republice jsou:**

- daně:
  - určitý procentní podíl z výnosu *daně z přidané hodnoty* (jedná se o daň sdílenou),
  - určitý procentní podíl z výnosu *daně z příjmů* (jedná se o daň sdílenou),
  - v plné výši výnos *daně z nemovitostí* (jedná se o daň svěřenou),
- místní poplatky.

### **Daňovými příjmy kraje v České republice jsou:**

- daně:
  - určitý procentní podíl z výnosu *daně z přidané hodnoty*,
  - určitý procentní podíl z výnosu *daně z příjmů*,
- některé správní poplatky.

Mezi daňové příjmy obce a vyššího územního celku v Slovenské republice patří *podíly na daních ve správě státu*<sup>106</sup> a *výnosy místních daní a poplatku*<sup>107</sup>. Místní daně a poplatek se vyznačují stejně jako místní poplatky v České republice svým fakultativním charakterem, je tedy na obci či vyšším územním celku, zda se rozhodne je vybírat či nikoli. Obec a vyšší územní celek jsou jejich správci.

**Do daňových příjmů rozpočtu obce na Slovensku** jde část výnosu daně z příjmů fyzických osob a část výnosu daně z přidané hodnoty. Obec má právo uložit podle již několikrát zmiňovaného zákona č. 582/2004 Sb. všechny výše vyjmenované místní daně

<sup>105</sup> Aktuálne informácie: Sadzby daní v SR. Elektronické právne informácie [online]. [cit. 2013-03-27]. Dostupné z:

<http://www.epi.sk/Main/Default.aspx?Template=/Main/TArticles.ascx&phContent=/Main/ArticleShow.ascx&CategoryId=67&ArtID=2700>

<sup>106</sup> Pozn. podle zvláštního zákona č. 564/2004 Sb., o rozpočtovém určení výnosu daně z příjmů územní samosprávě a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>107</sup> Pozn. podle zvláštního zákona č. 582/2004 Sb., o místních daních a místním poplatku za komunální odpady a drobné stavební odpady, ve znění pozdějších předpisů.

s výjimkou daně z motorových vozidel, jejichž výnosy jsou příjmem jejího rozpočtu v plné výši. Posledním daňovým příjmem obce je podle stejného zákona v případě, že poplatek obec uloží, poplatek za komunální odpady. Tento poplatek je jediným vybíraným místním poplatkem.

**Do daňových příjmů rozpočtu vyššího územního samosprávného celku na Slovensku** plyne rovněž část výnosu daně z příjmů fyzických osob. Jedinou místní daní, jejíž případné uložení náleží podle zákona č. 582/2004 Sb. kraji, je daň z motorových vozidel, přičemž do jeho rozpočtu pak plyne výnos této daně v plné výši. Pro kraj tento zákon neurčuje žádný místní poplatek.

Je zřejmé, že daně, které jsou používány Českou a Slovenskou republikou, se téměř neliší. Zrovna tak jsou si velmi podobné i daňové příjmy jejich samosprávy. Je tak nejspíše dáno společnou historií obou zemí a jejich do dnešní doby přetrvávajícími blízkými vztahy. Odlišnost, která je však téměř bezvýznamná, nalezneme v názvech – v mnoha případech to, co je v České republice předmětem místního poplatku, je v Slovenské republice předmětem místní daně. Důležité je, že do rozpočtu obcí v České republice plynou místní poplatky a do rozpočtu obce ve Slovenské republice plynou místní daně, výsledný efekt je tedy stejný, ať je výběr finančních prostředků pojmenován jako poplatek nebo jako daň.

Další drobnou odlišností mezi daněmi je pak např. dělení daně z nemovitostí, která se v České republice člení pouze na daň z pozemků a ze staveb, na Slovensku navíc daň z bytů a z nebytových prostor v bytovém domě. Ani tato odlišnost však v závěru nehraje žádnou podstatnou roli, neboť zdanění bytů je v České republice zahrnuto po daň ze staveb. Jejich výnos jde v obou státech v plné výši do rozpočtu obce.

Jediným na první pohled patrným rozdílem je českým občanům možná neznámá místní daň za jaderné zařízení, neboť v České republice žádná obdobná daň ani místní poplatek vybírány nejsou. Jejím předmětem je jaderné zařízení, v němž probíhá štěpná reakce v jadrovém reaktoru a vyrábí se tak elektrická energie a jejím poplatníkem je držitel povolení na uvádění jaderného zařízení do provozu a povolení na provoz jaderného zařízení na výrobu této energie.<sup>108</sup>

Rozdílem, který mi dále zaujal, je způsob, jakým náš zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, řeší stanovení výše sazby místních poplatků v České republice, a způsob, jakým řeší slovenský zákon č. 582/2004, o místních daních a místním poplatku za komunální odpady

---

<sup>108</sup> Zákon č. 582/2004 Sb., o místních daních a místním poplatku za komunální odpady a drobné stavební odpady, ve znění pozdějších předpisů.

a drobné stavební odpady, stanovení výše sazby místních daní v Slovenské republice. Zatímco v České republice zákon č. 565/1990 Sb. pro každý poplatek stanoví jeho maximální hranici sazby (u každého poplatku najdeme větu typu: „Sazba poplatku činí až ... Kč.“), již obec nesmí překročit, zákon č. 582/2004 Sb. takové hranice u většiny místních daní neudává. Např. v českém zákoně č. 565/1990 Sb. je přímo napsáno, že sazba daně poplatku ze psů činí až 1 500 Kč za kalendářní rok a jednoho psa, slovenský zákon č. 582/2004 Sb. však u místní daně za psa stanoví pouze její základ, jímž je počet psů, a dále říká, že sazbu daně obec určí v Eurech za jednoho psa a kalendářní rok a stanoví ji všeobecně závazným nařízením podle zákona SNR č. 369/1990 Sb., o obecním zřízení. Žádná konkrétní čísla tedy v zákoně č. 582/2004 Sb. u daně za psa zmíněna nejsou. Stejně jako u místní daně ze psa je tomu i u daně za užívání veřejného prostranství, daně za ubytování, daně za prodejní automaty, daně za nevýherní hrací přístroje a daň za vjezd a setrvání motorového vozidla v historické části města.<sup>109</sup>

Sazba daně z motorových vozidel, jejímž správcem je vyšší územní celek, je na rozdíl od sazeb výše uvedených daní logicky určena všeobecně závazným nařízením podle zákona č. 302/2001 Sb., o samosprávě vyšších územních celků. Zajímavostí u této daně je fakt, že pro ni zákon č. 582/2004 Sb., určuje minimální sazbu, pod kterou obec nesmí zajít. Maximální hranice sazby však stejně jako u předešlých místních daní určena není.<sup>110</sup>

Pro sazby zbývajících daní, a to daně z nemovitostí a daně za jaderné zařízení, zákon č. 582/2004 Sb. konkrétní udává konkrétní čísla, která obec použije při jejím stanovení a u daně z nemovitostí je stanovena i maximální výše, kterou obec přesáhnout nesmí. Konečná výše sazby splňující podmínky daného zákona je pak opět určena ve všeobecně závazném nařízení obce.<sup>111</sup>

U místního poplatku za komunální odpady je v zákoně č. 582/2004 Sb. stanovena nejmenší i nejvyšší možná hranice sazby, hodnotu sazby pohybující se v tomto rozmezí pak obec opět určí všeobecně závazným nařízením obce.<sup>112</sup>

### 4.3 Rozpočtové výdaje

Stejně jako i příjmy jsou i výdaje rozpočtu územních samosprávných celků definovány zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších

---

<sup>109</sup> Zákon č. 582/2004 Sb., o místních daních a místním poplatku za komunální odpady a drobné stavební odpady, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>110</sup> Tamtéž.

<sup>111</sup> Tamtéž.

<sup>112</sup> Tamtéž.

předpisů, v taxativních výčtech zvlášť pro obec a zvlášť pro kraj, přičemž většina výdajů jsou, stejně jako to platilo u příjmů, stejných či podobných. Shodné či podobné výdaje rozpočtu obcí a krajů jsou následující

- závazky vyplývající pro obec z plnění povinností, které jí jsou uloženy zákony, pro kraj z plnění povinností, které mu jsou uloženy zvláštními právními předpisy,
- výdaje na vlastní činnost územního samosprávného celku v jeho samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a rozvoj tohoto majetku,
- výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem a kraj pověřen zvláštními právními předpisy,
- závazky vyplývající pro územní samosprávný celek z uzavřených smluvních vztahů v jeho hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, pokud k nim přistoupil,
- pro obec závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými obcemi nebo s dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost; pro kraj závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými územními celky nebo s dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost,
- úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů,
- výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů z nich náležejících jejich vlastníkům,
- výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro územní samosprávný celek,
- jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti obce, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely.

Mezi výdaje kraje patří navíc dotace do rozpočtů obcí v kraji a dotace Regionální radě regionu soudržnosti. Kromě vyjmenovaných výdajů hradí územní samosprávný celek ze svého rozpočtu také splátky přijatých půjček, úvěrů a návratných finančních výpomocí a splátky jistiny vlastních dluhopisů jejich vlastníkům.<sup>113</sup>

#### **4.4 Zhodnocení tendencí ve vývoji rozpočtových příjmů a výdajů města Plzně**

V této kapitole bych se ráda pokusila o zhodnocení vývoje rozpočtových příjmů a výdajů mého rodného města Plzně v posledních několika letech, s důrazem na příjmy daňové. Aby

---

<sup>113</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

měl graf vypovídací hodnotu a byly z něj zřejmé tendence vývoje příjmů a výdajů, přišlo mi vhodné provést rozbor za delší časové období, a to od roku 2005 do roku 2011. Bohužel nemám možnost udělat hodnocení aktuálnější tím, že do něj zapojím i rok 2012, neboť závěrečný účet pro tento rok nebyl zatím zastupitelstvem města schválen a k dispozici bude až po odevzdání mé práce.

Než začnu s rozbořem, ráda bych město Plzeň krátce představila. Plzeň je metropolí Plzeňského kraje a čtvrtým největším městem v České republice. Má rozlohu 137,67 km<sup>2</sup> a z dat zjištěných ČSÚ v ní k 1. 1. 2012 žije 167 302 obyvatel, což je více než 30% obyvatel Plzeňského kraje. Plzeň je statutárním městem, člení se tedy na dílčí samosprávné části – deset městských obvodů, jež jsou určeny v statutu. Jelikož zde sídlí Západočeská univerzita, je Plzeň městem univerzitním, navíc s vazbami na zahraniční partnerská města. Městu se podařilo přilákat mnoho zahraničních investorů. Plzeň se neustále snaží o svůj rozvoj a pyšní se titulem Evropské hlavní město kultury 2015.<sup>114</sup>

Nyní se již začnu věnovat samotnému rozboru, jehož předmět zkoumání jsem uvedla na začátku kapitoly. Tabulka č. 1 uvádí výše celkových příjmů a výdajů města Plzně od roku 2005 do roku 2011 a z jejich hodnot je pak vytvořen graf č. 1., tabulka č. 2 pak uvádí výše daňových příjmů ve stejných letech a jejich hodnoty znázorňuje graf č. 2.

---

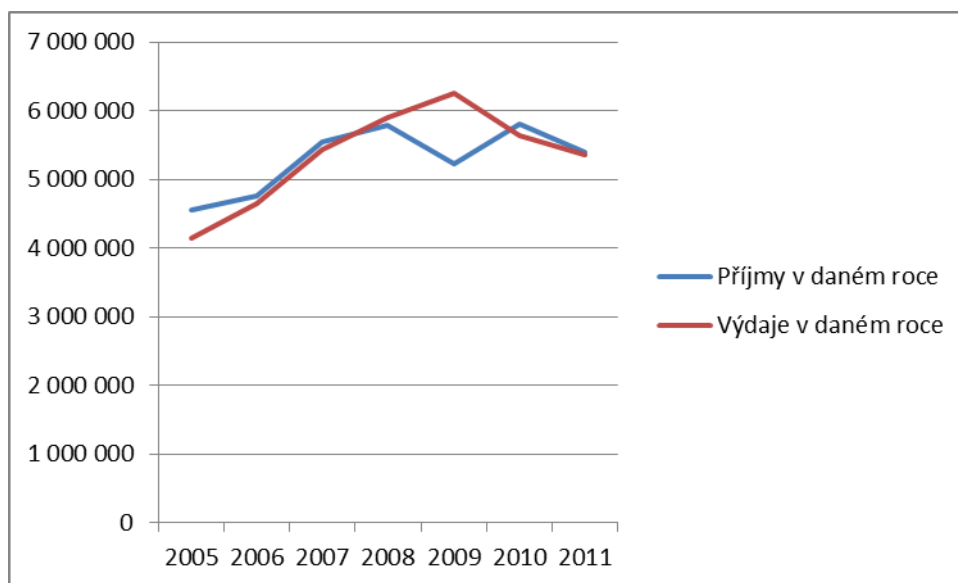
<sup>114</sup> O městě. Oficiální informační server města Plzně [online]. Plzeň, 2013 [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: <http://www.plzen.eu/o-meste/>

Tabulka č. 1 – Vývoj příjmů a výdajů města Plzně v letech 2005-2011 (v tis. Kč)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Příjmy v daném roce	4 560 630	4 751 611	5 541 831	5 791 118	5 230 389	5 811 610	5 387 280
Výdaje v daném roce	4 143 151	4 653 552	5 436 618	5 901 308	6 255 838	5 630 299	5 361 576
Saldo hospodaření v daném roce	417 479	98 058	105 213	-110 190	-1 025 449	181 311	25 703
Financování +/-	-188 825	150 716	238 388	540 823	1 059 321	-53 111	86 182
<b>Přebytek hospodaření</b>	<b>228 654</b>	<b>248 775</b>	<b>343 601</b>	<b>430 633</b>	<b>33 872</b>	<b>128 200</b>	<b>111 885</b>

Zdroj: Oficiální informační server města Plzně [online]. [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: <http://www.plzen.eu/>, vlastní zpracování

Graf č. 1 – Graficky znázorněný vývoj příjmů a výdajů města Plzně v letech 2005-2011 (v tis. Kč)



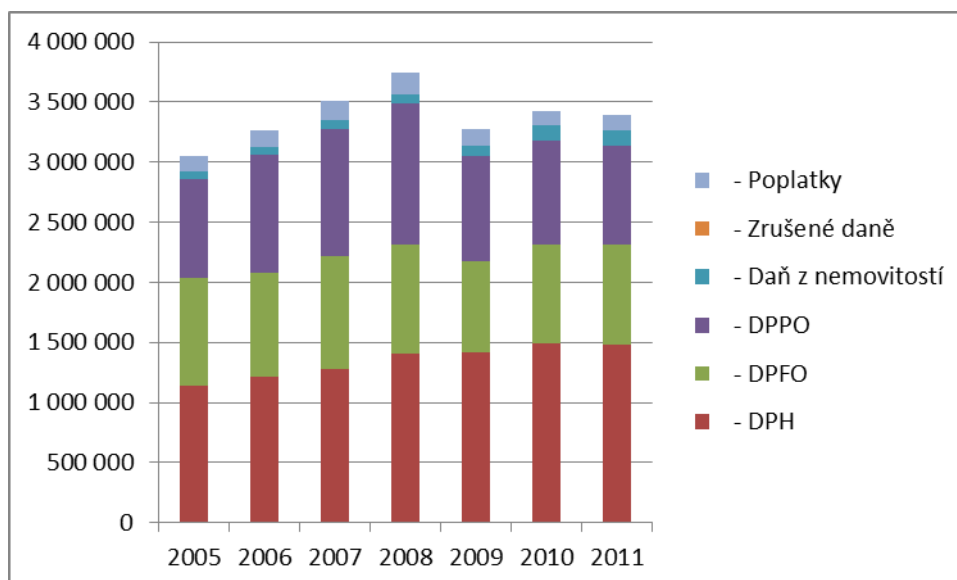
Zdroj: vlastní zpracování

Tabulka č. 2 – Vývoj daňových příjmů města Plzně v letech 2005-2011 (v tis. Kč)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Daňové	3 046 887	3 265 930	3 506 290	3 740 159	3 278 101	3 425 752	3 395 271
- DPH	1 144 865	1 211 340	1 283 022	1 410 484	1 412 885	1 494 485	1 486 647
- DPFO	895 441	864 392	933 584	903 817	767 404	819 067	828 469
- DPPO	813 756	984 734	1 063 046	1 175 222	874 544	860 888	818 810
- Daň z nemovitostí	66 983	69 802	67 784	78 741	78 508	129 087	130 884
- Zrušené daně	1 327	145	345	9	0	0	0
- Poplatky	124 516	135 517	158 507	171 887	144 759	122 200	130 400
Daňové příjmy z celkových příjmů	66,8%	68,7%	63,3%	64,6%	62,7%	58,9%	63,0%

Zdroj: Oficiální informační server města Plzně [online]. [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: <http://www.plzen.eu/>, vlastní zpracování

Graf č. 2 – Graficky znázorněný vývoj příjmů a výdajů města Plzně v letech 2005-2011 (v tis. Kč)



Zdroj: vlastní zpracování

Město zveřejňuje komentáře k rozpočtům, a to jednak ke schválenému rozpočtu před začátkem rozpočtového období a jednak k závěrečnému účtu – tedy k plnění rozpočtu, který je znám až po skončení rozpočtového období. Když srovnám tyto dva komentáře z mého pohledu, rozhodně mi přišel podstatně srozumitelnější komentář k rozpočtu schválenému, kde jsou sepsány nejdůležitější skutečnosti, které stojí za schválenými výšemi příjmů a výdajů v daném roce. Těchto informací v komentářích jsem pak také využívala pro mé zhodnocení. Komentář ke chválenému závěrečnému účtu, tedy k dokumentu, kde nalezneme již skutečné plnění rozpočtu, mi přišel již velice odborný a běžný občan se v něm dle mého názoru jen těžko orientuje.

Hospodaření obcí (a samozřejmě i krajů) je závislé na jejich příjmech, kterým pak může uzpůsobit výdaje. Velmi důležitou částí celkových příjmů města jsou příjmy daňové. Ty tvoří každý rok více než nadpoloviční většinu všech příjmů a jejich přesné procentní podíly jsem vyčíslila v posledním řádku tabulky č. 2. Jelikož jsou daňové příjmy pro rozpočtové příjmy města tak zásadní, chtěla bych se na ně v průběhu hodnocení blíže zaměřit.

Příjmová a výdajová stránka se odvíjí jak od rozhodování samotné obce, tak od rozhodování státu – jaká výše finančních prostředků bude z daní daný rok vybrána, záleží na hospodářské, respektive fiskální politice státu. Stát svými daňovými zákony určí sazby daní, čímž velmi ovlivní vybranou částku (samozřejmě ne zcela, neboť ve finále záleží na jednání poplatníků – např. jejich spotřebou nakupovaných výrobků a služeb apod.), tato vybraná částka je pak podle zákona o rozpočtovém určení daní přerozdělena mezi stát, kraje a obce.



Z tabulky č. 1 a grafu č. 1 je patrné, že příjmy města Plzně rostly do roku 2008 včetně, v roce 2009 najednou poklesly, a to hned o půl miliardy Kč, v roce 2010 došlo k opětovnému růstu a v roce 2011 následoval naopak pokles. Výdaje města rostly až do roku 2009 včetně, v roce 2010 o více než půl miliardy Kč poklesly a v roce 2011 došlo k poklesu dalšímu. Saldo hospodaření rozpočtu města v tabulce č. 1 vyjadřuje rozdíl mezi rozpočtovými příjmy, které byly přijaty na účty města v daném roce a rozpočtovými výdaji, jež byly odepsány z účtů města v daném roce. Pro určení, jak na tom město je po finanční stránce, nemá však saldo samo o sobě pro běžného občana velkou vypovídací hodnotu, neboť roli hraje ještě financování z fondů a přijaté dotace (ve vydávaném komentáři se jedná o řádek Financování +/-), až pak lze určit, zda město skončilo své rozpočtové hospodaření za příslušný rok s přebytkem či se schodkem. Jak lze vyčíst z tabulky č. 1, v posledních letech se jednalo vždy o přebytek.

Daňové příjmy měly z hlediska růstu či poklesu v daných letech obdobný průběh jako příjmy celkové, což potvrzuje již uvedenou skutečnost, že velikost celkových příjmů je velikostí daňových příjmů významně ovlivňována.

Daní, z níž plynou městu jako transfer od státu největší příjmy, je daň z přidané hodnoty. Podíl na jejím celostátním hrubém výnosu, který jde do městského rozpočtu, je stejně jako podíly jiných daní určen již několikrát zmiňovaným zákonem o rozpočtovém určení daní. Z toho důvodu město nemůže výši příjmu z této daně, ani z kterékoliv jiné daně, nikterak ovlivnit. DPH má pro město zásadní vliv spíše z hlediska výdajové stránky rozpočtu. U DPH je rozlišována základní a snížená sazba, přičemž obě byly v České republice poměrně často měněny – přesněji řečeno, zvyšovány. Zvyšování DPH je vidět v následující tabulce.

Tabulka č. 3 – Vývoj sazeb DPH v letech 2005-2011

<b>Rok</b>	<b>Základní sazba DPH</b>	<b>Snížená sazba DPH</b>
2005	19 %	5 %
2006	19 %	5 %
2007	19 %	5 %
2008	19 %	9 %
2009	19 %	9 %
2010	20 %	10 %
2011	20 %	14 %

Zdroj: Vývoj DPH od roku 1993 do roku 2013. Daňáři online: Portál daňových poradců a profesionálů [online]. 2011 [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: <http://www.danarionline.cz/blog/detail-prispevku/articleid-824-vyvoj-dph-od-roku-1993-do-roku-2013/>

Neustále se zvyšující DPH má spolu s růstem inflace za důsledek růst cen výrobků a služeb, město tedy musí na svůj chod a zaopatřování veřejných statků vynakládat čím dál větší výdaje. Negativní vliv na hospodaření mají např. zvyšující se ceny energií, pohonných hmot apod. Každá obec by se proto měla snažit šetřit a svědomitě plnit funkci řádného (a zodpovědného) hospodáře. Dalším cílem obce nezadlužit se, případně se snažit svůj dluh snižovat, což se městu Plzni v posledních letech dařilo a jeho zadluženost postupně klesá. Vhledem ke každoročním hospodářským přebytkům je dle mého názoru město schopno navzdory hospodářské krizi úspěšně hospodařit a z finanční stránky je stabilní a zdravé.

## 5 Závěr

Při zpracovávání bakalářské práce jsem si uvědomila, jak je správné hospodaření územních samosprávných celků důležité pro život jejich občanů a jak je současně citlivé na nastavení legislativního prostředí, zejména příjmové stránky rozpočtu. Také jsem si uvědomila podstatné rozdíly mezi hospodařením veřejnoprávních korporací a komerčních korporací. Rovněž srovnání se Slovenskou republikou bylo velmi poučné.

Chtěla bych v závěru stručně zmínit několik skutečností, které mě nejvíce oslovily. Při srovnání rozpočtu veřejnoprávní korporace a komerční korporace vychází na povrch jeden zásadní rozdíl. Cílem komerční organizace je vytvářet zisk (měla by mít vždy přebytkový rozpočet), cílem veřejnoprávní korporace je uspokojovat potřeby jejích občanů (vyplývá ze zákona) a tudíž přebytkový rozpočet (přebytek na konci roku) vyjadřuje v podstatě situaci, kdy něco z potřeb obyvatel územního samosprávného celku nemohlo být v daném čase uspokojeno (vyjma případů, kdy přebytkový rozpočet má za cíl se připravit na budoucí období). Na druhou stranu, v období recese by se mi zdálo správné, že by obce a kraje měly pracovat s mírně přebytkovým rozpočtem (ne, že by zvyšovaly příjmy /není z čeho/, ale měly by omezovat výdaje), aby v případě jakéhokoli výpadku na příjmové straně byly schopné pokrýt alespoň nutné výdaje.

Dále je nutné zdůraznit časovou stránku zejména při tvorbě rozpočtu. Ačkoli se tomuto tématu práce nijak zvláště nevěnovala, kromě jeho popisu, uvědomila jsem si, že se jedná o poměrně složitý proces, který je nutné nastartovat s dostatečným předstihem a hlavně úspěšně uřídit tak, aby bylo možné včas rozpočet dokončit a schválit. Proto si myslím, že úředníci, kteří pracují v orgánech územních samosprávných celků, by měli být nejen dobrými odborníky, kteří znají legislativu a ekonomiku, ale také dobrými manažery.

Velmi mě také zaujal vliv legislativy na příjmovou a výdajovou stránku rozpočtu - při rozboru konkrétních čísel je to jasně vidět. Daň z přidané hodnoty je na jedné straně největší složkou příjmů, ale má i velký vliv na výši výdajů. Zvyšování daní obecně (i daně z přidané hodnoty) má vliv na tvorbu cen, tudíž ovlivňuje tržby komerčních subjektů a tedy má vliv i na výběr daní – v období recese tak může dočasně poklesnout příjem veřejnoprávní korporace, ale její výdaje, které jsou tvořeny jednak průběžnými výdaji (jež se např. zvýšením DPH ještě zvýší), a dále dlouhodobými “rozvojovými projekty” (jejichž výdaje nelze rychle zastavit nebo omezit), trvale rostou navzdory situaci na trhu, která neumožňuje zvýšení příjmů. Toto

je jasně vidět na porovnání příjmů a výdajů města Plzně, kdy se v letech 2008 - 2010 (období “první krize”) zastavil růst příjmů, ale výdaje rostly dále (viz tabulka nárůstu DPH).

Obecně lze na závěr říci, že hospodaření územních samosprávných celků je poměrně náročnou záležitostí, kde dobrá znalost legislativy, dobré ekonomické vědomosti, dobré manažerské dovednosti, a současně propojení všech těchto znalostí je klíčové pro tvorbu kvalitních rozpočtů a hospodaření. A určitě by se při tvorbě a plnění rozpočtu nemělo zapomínat na to, že je třeba vše konat v souladu s “povinnostmi správného hospodáře”.

## 6 Resumé

While I was writing my bachelor thesis, I have realized, how important is the proper economy of autonomous regions for the life of their citizens and simultaneously how responsive economy is to setup of legislative environment, especially to revenue part of the autonomous regions' budget. I have also realized significant differences between management of public corporations and commercial corporations. The comparison with the Slovakia was informative for me as well.

I'd like to mention few facts in the conclusion that impressed me. The comparison of public corporation and commercial corporation revealed one significant difference. The goal of commercial corporation is to make a profit (it should always has budget surplus), on the contrary the goal of public corporation is to satisfy the needs of its citizens (results from law) therefore budget surplus (surplus at the end of the year) basically reflects the situation, when some of the needs of the citizens of autonomous region could not be satisfied in the given time (except the cases, when budget surplus' goal is to prepare for the future period). On the other hand, I think that it would be right, when the regions worked with slight budget surplus in the period of recession (they should not increase incomes, but they should limit outcomes), so that they could cover at least necessary outcomes in the case of any breakdown of revenues.

Furthermore, it is necessary to emphasize the timeline, especially during the creation of the budget. Although I have not written about it too much, except its description, I have realized, that it is quite a difficult process, which is necessary to start with an adequate advance and mainly successfully handle in order to finish and confirm the budget in time. Therefore I think, that office workers, who work in the authorities of the autonomous regions, should be not only good specialists, who know legislative and economy, but they also should be good managers.

I have been also interested in the influence of legislative on the income and outcome part of the budget - it can be clearly seen during the analysis of particular numbers. Value-added tax is the largest component of the incomes, but it also has big influence on the amount of outcomes. Generally, increase of the taxes (also the value-added tax) has influence on the creation of the prices, hence it influences the sales of commercial subjects and it also influences the collection of taxes - the income of public corporation might temporarily drop in the period of recession, but its outcomes, which are composed of continuous outcomes (which

can be furthermore increased by e.g. increasing taxes) and long term "development projects" (whose outcomes can not be quickly stopped or limited), constantly increase in spite of the situation on the market, which does not allow increase of the incomes. This can be clearly seen in the comparison of incomes and outcomes of Pilsen, when the increase of the incomes stopped in 2008-2010 (period of "first recession"), but the outcomes still increased (see table with growth of VAT).

In conclusion, I can say, that economy of autonomous regions is relatively challenging matter, where good knowledge of legislative, good economic knowledge, good manager skills and simultaneously incorporating of all these information is a key for creation of solid budgets and economy. It surely should not be forgotten, that it is necessary to perform according to the "duties of the true manager" during the creation and filling the budget.

## 7 Seznam použitých zdrojů

### I. Odborné publikace a učebnice:

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

COGAN, Rudolf. *Krajské zřízení*. 1. vydání, Praha: Aspi, 2004. 440 s. ISBN 80-7357-041-6.

PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů*. 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Grada, 2009. 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.

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

PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření obcí a rozpočet*. 1. vydání, Praha: Codex Bohemia, 1997. 289 s. ISBN 80-85963-34-5.

PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. 147 s. ISBN 978-80-86976-24-2.

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

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

BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 5. upravené vydání, Praha: C.H. Beck, 2009. 548 s. ISBN 978-80-7400-801-6.

MARKOVÁ, Hana. *Zásady nejen rozpočtové* [online]. Praha [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/financ/markova.pdf>. Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze.

KUDRNA, Josef. *Rozpočtový proces, kontrola a plnění rozpočtu malých obcí* [online]. Brno, 2011 [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: [http://is.muni.cz/th/134823/pravf\\_m/?lang=en](http://is.muni.cz/th/134823/pravf_m/?lang=en). Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Vedoucí práce JUDr. Ivana Pařízková, Ph.D.

### II. Právní předpisy:

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

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

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

Zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 582/2004 Sb., o místních daních a místním poplatku za komunální odpady a drobné stavební odpady, ve znění pozdějších předpisů (Zákon č. 582/2004 Z. z., o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ve znění pozdějších předpisů)

### **III. Internetové zdroje**

Samospráva. Portál na podporu rozvoje obcí ČR [online]. [cit. 2013-03-28]. Dostupné z: <http://www.rozvojobci.cz/news/samosprava/>

Deník veřejné správy: Financování obcí na Slovensku a porovnání s Českou republikou [online]. Praha, 2006 [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6222404>

Aktuálne informácie: Sadzby daní v SR. Elektronické právne informácie [online]. [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: <http://www.epi.sk/Main/Default.aspx?Template=/Main/TArticles.ascx&phContent=/Main/ArticleShow.ascx&CatID=67&ArtID=2700>

O městě. Oficiální informační server města Plzně [online]. Plzeň, 2013 [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: <http://www.plzen.eu/o-meste/>

Vývoj DPH od roku 1993 do roku 2013. Daňáři online: Portál daňových poradců a profesionálů [online]. 2011 [cit. 2013-03-27]. Dostupné z: <http://www.danarionline.cz/blog/detail-prispevku/articleid-824-vyvoj-dph-od-roku-1993-do-roku-2013/>