

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Jan Nevlída

Hospodaření obce se zaměřením na rozpočtové výdaje

Bakalářská práce

Olomouc 2020

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Rozpočet obce se zaměřením na výdaje vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 28. května 2020

.....

Jan Nevlída

Rád bych velmi poděkoval vedoucí práce JUDr. Zdence Papouškové, Ph.D. za cenné připomínky a rady, které mi pomohly k vypracování bakalářské práce.

Obsah

Úvod.....	5
1 Obec a její právní základ.....	7
1.1 Ústavní a zákonné vymezení obce.....	7
1.2 Mezinárodní vymezení obce.....	8
1.3 Majetek obce.....	8
1.4 Orgány obce.....	10
2 Rozpočet a jeho proces	12
2.1 Rozpočet.....	12
2.2 Zásady rozpočtu.....	13
2.3 Funkce rozpočtu obcí.....	13
2.4 Rozpočtový proces a jeho cyklus	14
2.5 Účastníci rozpočtového procesu.....	15
.....	16
2.6 Střednědobý výhled rozpočtu	16
2.7 Fáze rozpočtu.....	17
2.7.1 Návrh rozpočtu.....	17
2.7.2 Schvalování a projednávání rozpočtu	18
2.7.3 Hospodaření obce a změny rozpočtu	19
2.7.4 Kontrola hospodaření a závěrečný účet.....	19
2.8 Rozpočtová skladba.....	20
3 Rozpočtové výdaje.....	22
3.1 Členění výdajů.....	23
3.1.1 Členění výdajů podle rozpočtového plánování	23
3.1.2 Členění výdajů podle ekonomického hlediska.....	23
3.1.3 Členění výdajů podle rozpočtové skladby	24
3.1.4 Členění podle infrastruktury.....	25
3.1.5 Členění výdajů podle funkcí veřejných financí.....	25
3.2 Efektivnost rozpočtových výdajů	26
4 Analýza rozpočtových výdajů města Chrudim v letech 2016–2018.....	27
4.1 Město Chrudim.....	27

4.3	Hospodaření města Chrudim v letech 2014–2018.....	27
4.2	Celkové rozpočtové výdaje 2014–2018	28
4.2.1	Běžné a kapitálové výdaje.....	28
4.2.2	Souhrn běžných a kapitálových výdajů.....	31
	Závěr.....	33
	Seznam literatury.....	35
	Shrnutí	37
	Summary	37
	Klíčová slova.....	38
	Key words	38
	Přílohy	39

Úvod

Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky.¹ Obec jako samosprávný územní celek je výrazem decentralizace veřejné správy v České republice. Obec vykonává jak státní moc v rámci přenesené působnosti, tak především spravuje své věci samostatně. Mezi znaky samostatné působnosti obce patří například ekonomická samostatnost, což znamená mít finanční zdroje a vlastní majetek. Základní instrument pro řízení obce je rozpočet, který si obec na daný rok sama sestavuje.

Jako téma své bakalářské práce jsem si zvolil hospodaření obce se zaměřením na výdaje. Toto téma jsem si zvolil pro svůj zájem o fungování obce a sestavování rozpočtu. Výdaje vycházející z rozpočtu vidím jako jeden z nejdůležitějších nástrojů pro řízení obce, neboť velmi ovlivňuje budoucí ekonomický vývoj a kvalitu života obyvatel v dané obci. Proto má velký význam důkladně a dlouhodobě promýšlet, kam výdaje budou plynout.

V souvislosti s procesem tvorby rozpočtu obce je důležité vysvětlit pojem obec. Poznat, jak taková obec funguje a jaký je její právní základ. Na začátku své práce se věnuji především zákonnému vymezení obce jako územního samosprávného celku, obecnímu majetku a orgánům obce. Hlavní část své práce věnuji tématu rozpočtu obce, jakožto finančnímu plánu a nástroji řízení obce, procesu tvorby rozpočtu, hospodaření obce, a především se zaměřuji na oblast rozpočtových výdajů, které budu dělit z 6 hledisek.

Dále se také zmíním o příjmech a jejich klasifikaci. V procesu rozpočtu se věnuji střednědobému výhledu, na jehož návaznost se samotný rozpočet sestavuje, rozpočtovým provizoriem, které se použije, pokud rozpočet není včas schválen a závěrečným účtem, jenž obsahuje kompletní informace o hospodaření obce v daném roce.

V závěru práce se zabývám rozpočtem svého rodného města Chrudim v letech 2016 až 2018. Budu se snažit tyto rozpočty analyzovat, porovnat a zhodnotit, zda se v některých oblastech liší, nebo zda město Chrudim hospodaří bez větších změn.

Při vypracovávání této práce jsem čerpal z aktuální právní úpravy a knižních publikací vztahující se k danému tématu. Informace o rozpočtu města Chrudim jsem vyhledal

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

na internetových stránkách města a v materiálech finančního odboru městského úřadu v Chrudimi, kde jsem absolvoval povinnou praxi.

1 Obec a její právní základ

V této úvodní kapitole rozebírám pojem obec a její definici na ústavní, zákonné a také mezinárodní úrovni, věnuji se významu obce a vzájemné souvislosti tohoto pojmu v daných úrovních. Zakotvení obecní samosprávy na ústavní rovině je nezbytné k její existenci, vymezení její působnosti a pravomoci a pochopení jejího fungování. Dále vysvětluji, čím jsou tvořeny tři základní složky obce, co říkají zákony o obecním majetku a jaké orgány obec řídí. V kapitole zmiňuji především tři zákony, a to ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen Ústava ČR), zákon č. 128/2000 Sb. o obcích, (dále zákon o obcích) a Evropskou chartu místní samosprávy.

1.1 Ústavní a zákonné vymezení obce

Institut územní samosprávy, jehož součástí jsou kraje označené jako vyšší územní samosprávné celky a obce pojmenované jako základní územní samosprávné celky zařazuje do českého právního systému již Ústava ČR. Tato práce je ale zaměřena pouze na základní územní samosprávné celky neboli na územní samosprávu obecní. Dále Ústava ČR definici obce rozvíjí a říká, že „*Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu*“. Jinými slovy, některé záležitosti si obce spravují podle vlastní vůle.²

Na tyto články navazuje zákon o obcích, který říká, že „*základní územní samosprávné společenství; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí*“³. Tato definice vyjadřuje, že každá obec má územní základ, má tedy své dané území, na kterém realizuje svoji působnost a má své hranice, které ji oddělují od jiných územních samosprávných celků.

Definice obce jako společenství občanů stanovuje osobní základ obce. Zákon o obcích považuje za společenství obce občany, tedy fyzické osoby, které jsou státními občany České republiky a jsou v obci hlášeny k trvalému pobytu.⁴

Mezi základní složky obce tedy patří územní, osobní a ekonomický základ. Posledně jmenovaný základ je tvořen majetkem obce a blíže se mu věnuje kapitola 1.3.

² Čl. 99 a čl. 100 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

³ § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 91 a 94.

1.2 Mezinárodní vymezení obce

Na mezinárodní úrovni je obec vymezena mezinárodní smlouvou, a to Evropskou chartou pro místní samosprávu (dále jen Charta). Tato Charta chápe místní samosprávu jako společenství obyvatel, kteří si spravují podstatnou část věcí veřejných.⁵

V Chartě jsou obsažena základní pravidla pro záruky finanční, správní a politické nezávislosti místní samosprávy a pro Českou republiku je Charta jedním z dalších kroků přiblížení veřejné správy k západoevropským standardům.⁶

Vedle základního principu ústavní garance práva na samosprávu, je nutno zmínit pro tuto práci zabývající se financemi obcí čl. 9 Evropské charty pro místní samosprávu, který se věnuje finančním zdrojům místních společenství a říká, že *„Místní společenství mají v rámci hospodářské politiky státu právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat. Finanční zdroje místních společenství jsou úměrné odpovědnosti stanovené ústavou a zákonem. Alespoň část finančních zdrojů místních společenství pochází z místních daní a poplatků, jejichž sazbu mohou místní společenství v mezích zákona stanovit.“*

Dále článek mluví o tom, že *„finanční zdroje musí být natolik různorodé a pružné, aby umožňovaly, že tyto zdroje budou, pokud možno stále odpovídat skutečnému vývoji nákladů na plnění úkolů“*. V oblasti dotací, což je jeden z důležitých příjmů obcí, stanoví že dotace se neváží na financování konkrétních projektů. Obec tedy může dotace využívat podle své vlastní vůle.⁷

1.3 Majetek obce

Ekonomickým předpokladem pro existenci územní samosprávy je vlastnictví majetku a možnost s ním disponovat. Nejen zvolené orgány obce, ale i majetková základna slouží k plnění základních funkcí obce. Struktura, velikost majetku a hospodaření s ním má výrazný vliv na příjmy a výdaje obce. Majetek může být ve formě nemovitostí (lesy, budovy), movitých věcí (stroje, zařízení) a nehmotného majetku (práva duševního vlastnictví), majetkových práv (pohledávky)

⁵ Čl. 2 odst.1 Evropské charty místní samosprávy

⁶ Řezníčková, K. *Financování a hospodaření územních samosprávných celků*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2019. 207 s.

⁷ Čl. 9 Evropské charty místní samosprávy

a finančních investic (cenné papíry, peníze). Obecní majetek slouží veřejně prospěšným účelům, k podnikání obce a pro výkon samosprávy.⁸

Vlastnictví majetku obcí je upraveno jak na ústavněprávní rovině, tak i na rovině zákonné. Článek 101 odst. 3 Ústavy ČR stanoví, že obce mohou mít vlastní majetek a že hospodaří podle vlastního rozpočtu. Obec tedy hospodaří na základě své vlastní úvahy, majetek může nabývat i pozbývat.⁹ Majetkem se zabývá také Listina základních práv a svobod České republiky (dále jen "LZPS"), která mimo jiné zdůrazňuje, že „*Majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob*“.¹⁰ Ohledně vlastnictví majetku se podobně vyjadřuje i zákon o obcích, který obec označuje za veřejnoprávní korporaci, která má vlastní majetek, v právních vztazích vystupuje svým jménem a sama nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.¹¹

Zákon mluví o obci jako o veřejnoprávní korporaci, tudíž je právnickou osobou veřejného práva, která může vystupovat jak ve veřejnoprávních vztazích, tak v soukromoprávních vztazích. Má právní osobnost, je tedy způsobilá mít v mezích zákona práva a povinnosti. Zákon se sice doslovně nevyjadřuje o obci jako o právnické osobě, ale lze ji mezi právnické osoby zařadit, neboť odpovídá charakteristice právnické osoby podle § 20 odst.1 zákona č. 89/2012 Sb., Občanského zákoníku.¹²

Jak již bylo zmíněno v kapitole 1.1 obecní majetek tvoří ekonomický základ obce a je vedle územního základu a osobního základu třetí základní složkou obce.

⁸ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). 209 s.

⁹ Čl. 101 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰ Čl. 11 odst. 1 a 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

¹¹ § 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹² KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, 4 s.

1.4 Orgány obce

Obec je řízená prostřednictvím svých orgánů. Orgány obce vyjmenovává zákon o obcích, který mezi ně řadí zastupitelstvo obce, radu obce, starostu, obecní úřad a zvláštní orgány obce.¹³

Nejvyšším orgánem obce je zastupitelstvo, které rozhoduje ve věcech samosprávy, což deklaruje Ústava ČR.¹⁴ Zákon o obcích stanoví, jaké záležitosti v samostatné působnosti zastupitelstvo řeší. Jsou to veřejné záležitosti, které nespádají do pravomoci a působnosti krajů nebo do výkonu moci v přenesené působnosti. Mezi záležitosti, o kterých rozhoduje zastupitelstvo obce, patří například: volba starosty, vydávání obecně závazné vyhlášky, zřizování obecní policie a také záležitosti spadající do okruhu financí jako je schvalování rozpočtu, střednědobého výhledu a závěrečného účtu obce.¹⁵

Výkonným orgánem v rámci samostatné působnosti obce je rada obce. Rada obce svojí činností odpovídá zastupitelstvu, neboť zastupitelstvo volí členy rady a zároveň je může odvolat. Rada obce je tvořena starostou, místostarostou a dalšími členy volenými ze zastupitelstva. Rada obce především zabezpečuje hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádí rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce nebo vydává nařízení obce.¹⁶

Dalším orgánem je starosta, který zastupuje obec navenek, je volen z řad členů zastupitelstva, kterému je odpovědný. Starosta je čelným představitelem a monokratickým orgánem obce a jeho postavení je blíže vymezeno v zákoně o obcích. Všechny úkoly, které zákon o obcích svěřuje starostovi nemusí starosta plnit osobně, ale může být zastoupen místostarostou. Místostarosta je představitel obce, kterému zákon svěřuje zastupování starosty a stejně jako starosta je také volen zastupitelstvem, přičemž zastupitelstvo si může zvolit více místostarostů.¹⁷

Obecní úřad je podle zákona o obcích složen ze starosty, jenž stojí v jeho čele, místostarosty (místostarostů) a tajemníka obecního úřadu. Obecní úřad v oblasti samosprávy realizuje v návaznosti na rozhodování samosprávných orgánů jejich rozhodnutí, jak stanoví zákon o obcích; „*obecní úřad plní úkoly, které mu svěřilo zastupitelstvo obce nebo rada obce*“ a spravuje další záležitosti, které mu jsou svěřeny v rámci samosprávného působení; „*pomáhá výborům a komisím*

¹³ § 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴ Čl. 101 ústavního zákona, č.1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵ § 35, § 84–86 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶ § 99 a 102 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷ KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. Zákon o obcích. Komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 248 a 251.

*v jejich činnosti, rozhoduje v případech stanovených tímto nebo zvláštním předpisem“.*¹⁸ Dále obecní úřad zajišťuje výkon přenesené působnosti. Ke svěření výkonu státní správy orgánům samosprávy dochází jen tehdy, pokud tak stanoví zákon. Přenesená působnost obce tedy musí být v zákoně výslovně uvedena, pokud přenesená působnost není jasně dána zákonem, pak se jedná o působnost samostatnou.¹⁹

Mezi další orgány obce patří výbory a komise. Výbory jsou zřizovány zastupitelstvem obce, přičemž vždy musí zřídit finanční a kontrolní výbor. Výbory jako orgány obce plní úkoly, kterými jej pověřil zastupitelstvo obce. Nejedná se ale o orgány samostatné, nemohou konat nezávisle na zastupitelstvu. Ze své činnosti jsou výbory zastupitelstvu odpovědné. Komise nepatří podobně jako výbory mezi orgány obce, ale tvoří orgány výlučně rady obce, která je také zřizuje pro své iniciativní a poradní účely. Rada není povinna zřídit komise, záleží tedy na vůli každé rady obce, zda vůbec nějakou komisi vytvoří. Komise plní úkoly dle pokynů rady obce a svojí činností jí odpovídá, při výkonu přenesené působnosti je ale odpovědná starostovi obce.²⁰

¹⁸ § 109 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹ KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. Zákon o obcích. Komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, 144 s.

²⁰ § 117 a § 122 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

2 Rozpočet a jeho proces

2.1 Rozpočet

Definici a pravidla pro tvorbu rozpočtu nalezneme v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů). Tento zákon rozpočet definuje jako finanční plán, podle kterého se řídí finanční hospodaření územního samosprávného celku. Rozpočet je tvořen na fiskální rok neboli rok kalendářní a skládá se z příjmů, výdajů a ostatních operací včetně použití peněžních fondů.²¹

Základem pro rozpočet jsou příjmy a výdaje, které rozpočet bilancuje za rozpočtové období, a tak jej lze charakterizovat vztahem:

$$F1 + P - V = F2$$

Kde F1 označuje stav finančních prostředků na začátku rozpočtového období;

P značí příjmy;

V značí výdaje;

F2 znamená stav finančních prostředků na konci rozpočtového období.²²

Rozpočet je tvořen ze dvou částí, z běžného a z kapitálového. Z toho běžný rozpočet se skládá z každoročně opakujících se příjmů a výdajů. Pokud by běžné každoroční příjmy nestačily pokrýt každoročně se opakující výdaje, pak by hospodaření obce bylo z dlouhodobého hlediska neudržitelné a takové hospodaření by vyžadovalo potřebnou změnu. Oproti tomu kapitálový rozpočet obsahuje jednorázové a neopakovatelné příjmy pro investiční financování obce.²³

Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů říká, že rozpočet se sestavuje zpravidla vyrovnaný. To nastává v případě, když se příjmy rovnají výdajům. V případě kladného zůstatku se finance použijí v příštím roce pro rozpočtové výdaje, nebo se převedou do peněžních fondů. Zákon také stanoví, že může být vytvořen rozpočet schodkový, kdy výdaje převyšují příjmy.

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

²² PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). 51 s.

²³ SEDMIHRADSKÁ, L. *Rozpočtový proces obcí*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 30 s.

Takový rozpočet, ale může být vytvořen pouze v případě, kdy rozdíl mezi výdaji a příjmy je uhrazen financemi z minulých let, nebo z návratných zdrojů.²⁴

2.2 Zásady rozpočtu

Rozpočtový proces se řídí rozpočtovými pravidly, mezi které patří:

- *Zásada pravidelnosti*, která zajišťuje, že rozpočet je každý rok sestavován, projednáván a schvalován.
- *Zásada reálnosti a pravdivosti* značí, že příjmy a výdaje mají být založeny na reálnosti a pravdivosti. Tato zásada se snaží zabránit zkreslení příjmových a výdajových ukazatelů.
- *Zásada úplnosti a jednotnosti* říká, že v rozpočtu mají být zahrnuty všechny finanční operace.
- *Zásada vyrovnanosti*, podle které by měl být rozpočet vyrovnaný, ale dochází také k sestavování schodkových rozpočtů. V rámci dlouhodobého horizontu by ale příjmy měly pokrýt výdaje a rozpočet by se tak měl vyznačovat vyrovnaností.
- *Zásada publicity a srozumitelnosti* vyjadřuje, že veřejnost má mít k rozpočtu přístup a má mu porozumět.²⁵

2.3 Funkce rozpočtu obcí

Mezi základní funkce obecního rozpočtu patří funkce rozhodovací, řídicí a kontrolní. Rozhodovací funkce se zabývá tím, čeho chce obec dosáhnout. Vybírá umístění finančních příjmů mezi jednotlivé výdaje, které se týkají například různých druhů služeb nebo investic. Řídicí funkce

²⁴ Blíže viz § 4 odst. 5 b zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

²⁵ ŠEDMIHRADSKÁ, L. *Rozpočtový proces obcí*. 1.vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 38 s.

rozmisťuje finanční zdroje mezi jednotlivé organizační jednotky obce, tyto jednotky pak finanční zdroje použijí například na mzdy nebo vybavení.²⁶

Stěžejní funkcí rozpočtu je funkce kontrolní. Tato funkce zajišťuje soulad mezi rozpočtem, který schválilo zastupitelstvo obce a skutečným plněním a čerpáním rozpočtu. Na základě kontroly zastupitelstvo obce hlídá starostu, radu nebo úřad, aby vynakládal finanční prostředky stanoveným způsobem. Žádné peníze tak nejsou utraceny bez schválení. Kontrola v této podobě se zaměřuje na shodu, ne na hospodárnost, efektivitu či účelnost.

Avšak příliš rigidně stanovený rozpočet, jenž důrazně podporuje kontrolu, má své nevýhody. Takový rozpočet příliš svazuje vedoucí pracovníky při každodenním rozhodování a řízení.²⁷

2.4 Rozpočtový proces a jeho cyklus

Rozpočtový proces je charakterizován jako „*soubor rozhodnutí týkajících se veřejných výdajů a veřejných příjmů*.“ Jedná se v podstatě o prodej a nákup zboží a výrobních faktorů od jiných subjektů, dotace a regulační poplatky, transfery a zdanění. Konkrétní rozpočet, který své cíle vyjadřuje skrze veřejné příjmy a výdaje je výslednou prací vycházející z rozpočtového procesu.

Rozpočtový proces probíhá v cyklu, který začíná přípravnou fází, kdy se zpracovává návrh rozpočtu na základě střednědobého výhledu. Pokračuje fáze projednávání a schvalování rozpočtu na zastupitelstvu. Po schválení rozpočtu dochází k fázi hospodaření a případných změn rozpočtu. V této fázi vznikají dokumenty jako jsou zprávy o plnění rozpočtu nebo rozpočtová opatření týkající se úprav rozpočtu. Čtvrtou fází je pak následná kontrola, ze které vzejde závěrečný účet, zpráva o přezkumu hospodaření a účetní uzávěrka.²⁸

²⁶ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). 53 s.

²⁷ SEDMIHRADSKÁ, L. *Rozpočtový proces obcí*. 1.vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 29 s.

²⁸ SEDMIHRADSKÁ, L. *Rozpočtový proces obcí*. 1.vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 37 s.

2.5 Účastníci rozpočtového procesu

Nejen vymezení fází, ale i vymezení účastníků je nezbytné pro charakteristiku rozpočtového procesu.

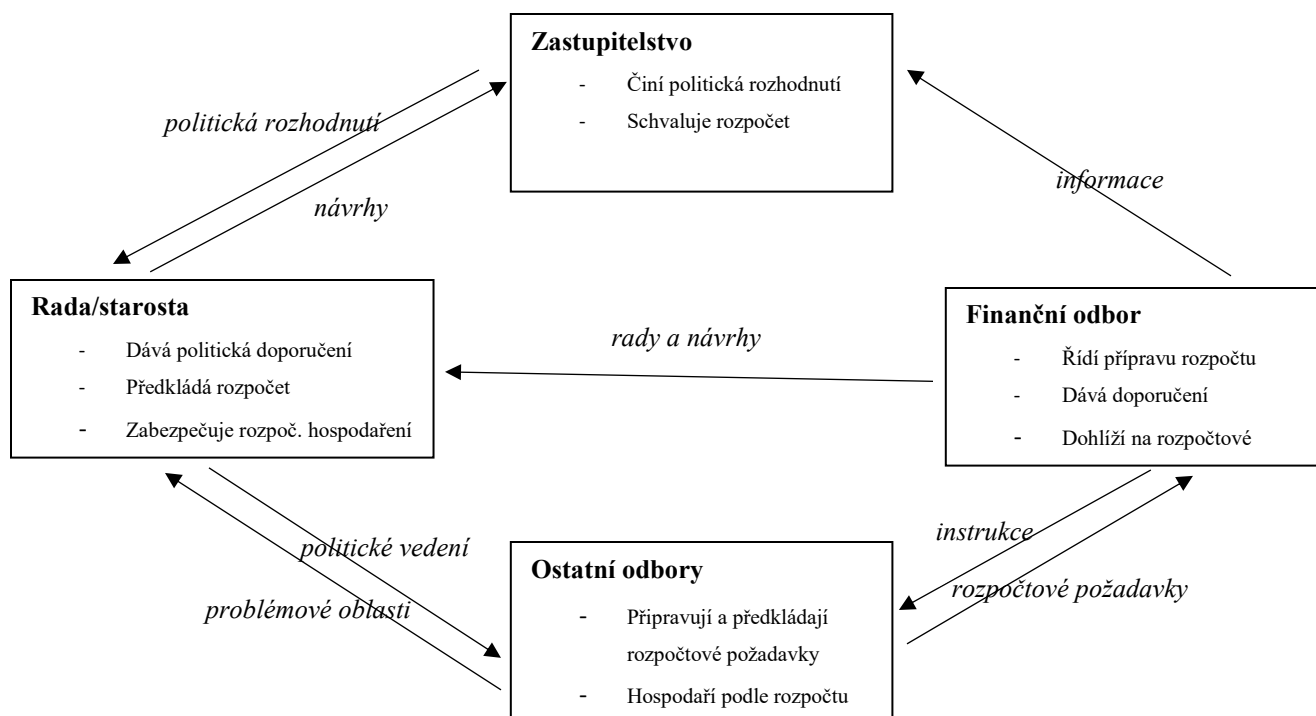
Účastníky lze rozdělit na dvě skupiny:

- Účastníci uvnitř obce
 - Zastupitelstvo
 - Rada obce
 - Finanční odbor
 - Ostatní odbory a zřízené organizace
- Účastníci vně obce
 - Občané (voliči, daňoví poplatníci)
 - Zájmové skupiny
 - Kraje
 - Ministerstva a další orgány ústřední vlády
 - Další orgány, které mají vliv na rozpočet obce

Občané mají možnost se k rozpočtovému procesu vyjadřovat prostřednictvím připomínek, které mohou podávat k návrhu rozpočtu, ke střednědobému výhledu nebo k závěrečnému účtu. Ministerstva vykonávají především dohled nad tvorbou rozpočtu.²⁹

²⁹ SEDMIHRADSKÁ, L. *Rozpočtový proces obcí*. 1.vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 39 s.

Obrázek č.1: Vztah účastníků uvnitř obce



Zdroj: SEDMIHRADSKÁ, L. *Rozpočtový proces obcí*. 1.vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. str. 40.

2.6 Střednědobý výhled rozpočtu

Střednědobý výhled rozpočtu neboli rozpočtový výhled je východiskem pro sestavování návrhu pro roční rozpočet, který se však může odlišovat od údajů stanovených v rozpočtovém výhledu. Odlišnosti ale musejí být opodstatněné a zdůvodněné. Dále podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů má obec povinnost střednědobý výhled rozpočtu sestavit, a to zpravidla na 2 až 5 let. Nezpracování rozpočtu společně s rozpočtovým výhledem je považováno za správní delikt a krajský úřad v přenesené působnosti může obci uložit pokutu. Rozpočtový výhled je složen ze 4 základních složek: z celkových příjmů, celkových výdajů, celkových pohledávek a celkových závazků. Výhled, ale může být mnohem podrobnější, obec není zákonem omezena pouze na tyto 4 základní složky.³⁰

Střednědobý výhled obec sestavuje pro střednědobé finanční plánování rozvoje jejího hospodářství. Kromě východiska pro přípravu rozpočtu zobrazuje dále dlouhodobé dopady

³⁰ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). 66-67 s.

současných nebo minulých rozhodnutí. Rozpočtový výhled dostává rozpočtový proces do víceleté perspektivy a zabraňuje krátkozrakosti, obvyklé pro rozpočtový proces. Může tak s předstihem obec varovat před případnou hrozbou, že očekávané příjmy nepokryjí očekávané výdaje. Nevýhoda rozpočtového výhledu spočívá v nejistotě ohledně toho, co obec v budoucnu čeká, takže často podléhá potřebným a výrazným změnám.³¹

K návrhu na střednědobý rozpočtový výhled se může vyjádřit veřejnost formou připomínek, a to písemně od zveřejnění návrhu na internetových stránkách nebo úřední desce, ke kterému dojde minimálně 15 dní před zahájením projednávání anebo ústně na zasedání zastupitelstva obce. Samotný střednědobý výhled je poté zveřejněn do 30 dní od svého schválení.³²

2.7 Fáze rozpočtu

2.7.1 Návrh rozpočtu

Návrh ročního rozpočtu a podkladů pro rozpočet na základě rozpočtového výhledu zpracovává výkonný orgán obce, zpravidla finanční odbor. Sestavování rozpočtu obce se váže na státní rozpočet, nebo rozpočtové provizorium a dále na rozpočet kraje či svazku obcí. Součástí návrhu musí být konkrétní požadavky jednotlivých vedoucích odborů a zastupitelů, případně požadavků svých organizací, které řídí.

Podkladem pro návrh by měla být analýza hospodaření nejméně dva roky nazpět. Každý odbor by měl ke své části návrhu připojit seznam příjmů, běžných výdajů a kapitálových výdajů, zároveň je vhodné pro jednotlivé odbory stanovit limity na provozní výdaje, čímž se přispěje ke zkrácení první fáze rozpočtového procesu. Tato fáze není zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů podrobně upravena, obce mají poměrně vysokou volnost, a tak postupy při návrzích jsou pro každou obec specifické.³³

Zákon, ale stanoví, že návrh rozpočtu musí být zveřejněn na internetových stránkách a na úřední desce alespoň 15 dní před zahájením projednávání, přičemž zveřejnění musí trvat

³¹ SEDMIHRADSKÁ, L. *Rozpočtový proces obcí*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 47 s.

³² Blíže viz § 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

³³ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). 63 s.

až do schválení návrhu. Přípomínky může veřejnost uplatnit písemně ve lhůtě stanovené při zveřejnění rozpočtu nebo ústně během jeho projednávání na zastupitelstvu obce.³⁴

2.7.2 Schvalování a projednávání rozpočtu

Fáze schvalování rozpočtu náleží do výlučné pravomoci zastupitelstva, do které se však, jak bylo zmíněno výše, může svými připomínkami zapojit i veřejnost. Do doby, než se návrh rozpočtu zveřejní se jedná především o přípravu a projednávání uvnitř obce a vnější účastníci se jej nemohou nijak zúčastnit. Návrh připravují odborníci, kteří pracují na tom, co a jak uvést v rozpočtu bez připomínek uživatelů, ale nakonec o něm rozhodují zastupitelé, kteří jsou společně s většinou uživatelů laici v daném oboru. Po zveřejnění rozpočtu dochází k zahájení veřejné části projednávání rozpočtu na zastupitelstvu, kde zastupitelé schválí plánované příjmy a výdaje na daný rozpočtový rok a roztrídí je podrobně podle rozpočtové skladby.³⁵

Veřejné projednávání rozpočtu na zastupitelstvu je zahájeno úvodním slovem předkladatele, jímž je zpravidla starosta nebo místostarosta. Na veřejném projednání se vedle veřejnosti také vyjadřují svými připomínkami opoziční zastupitelé, kteří zastupují svá témata. Většinou už je ale vše domluvené a k otevřené konfrontaci dochází minimálně.³⁶

Pokud nastane situace, že nedojde ke schválení rozpočtu před 1. lednem rozpočtového (kalendářního) roku, tak obec hospodaří podle rozpočtového provizoria, které schvaluje zastupitelstvo. Rozpočtové výdaje a příjmy uskutečněné v době provizoria se stávají příjmy a výdaji rozpočtu po jeho schválení. Dále je stanoveno, že měsíční výdaje podle provizoria nesmí překročit jednu dvanáctinu výdajů rozpočtu pro předchozí rozpočtový rok.³⁷

To se netýká případů, které přímo souvisejí se zvýšením financování výdajů stanovených jiným zákonem nebo v případě výdajů z důvodu předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. Pro zveřejnění schváleného rozpočtového provizoria platí stejná pravidla jako pro zveřejnění schváleného rozpočtu.³⁸

³⁴ § 11 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

³⁵ SEDMIHRADSKÁ, L. *Rozpočtový proces obcí*. 1.vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 111 s.

³⁶ SEDMIHRADSKÁ, L. *Rozpočtový proces obcí*. 1.vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 122 s.

³⁷ Řezníčková, K. *Financování a hospodaření územních samosprávných celků*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2019. 207 s.

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

2.7.3 Hospodaření obce a změny rozpočtu

Obec během rozpočtového roku uskutečňuje své příjmy a výdaje podle rozpočtu. Pokud ovšem neschválí rozpočet před 1. lednem následujícího rozpočtového roku, hospodáří podle rozpočtového provizoria.

Během rozpočtové roku dochází v rozpočtu ke změnám, které jsou prováděny prostřednictvím rozpočtového opatření. Rozpočet může být upraven z důvodu organizačních změn, kdy dochází ke změně v organizaci hospodářství financovaného rozpočtem. Dále může dojít k metodické změně v důsledku změny právních předpisů ovlivňující výši rozpočtových příjmu a výdajů nebo v důsledku cenové změny ovlivněné změnami právní úpravy regulovaných cen. Věcné změny se týkají změny objektivně působících skutečností ovlivňujících plnění rozpočtu příjmů či výdajů.³⁹

Rozpočtové opatření lze definovat jako „*povolené přesuny rozpočtových prostředků mezi jednotlivými druhy příjmů a výdajů rozpočtu, povolené překročení rozpočtu podřízené organizace a vázání rozpočtových prostředků na daný účel*“.⁴⁰

U rozpočtových opatřeních je menší transparentnost než u přípravy rozpočtu. Změny rozpočtu jsou sice zveřejňovány, ale jejich návrhy ne. Pro veřejnost, ale také i pro zastupitele je obtížné změny sledovat či kontrolovat, neboť jsou často malé a méně významné. Zveřejňování návrhu změn by mohlo vést k větší kontrole ze strany veřejnosti a zastupitelstva a k většímu zájmu o hospodaření obce.⁴¹ Celý proces by se ale prodloužil, a to by z hlediska rychle potřebných změn nemuselo být žádoucí.

2.7.4 Kontrola hospodaření a závěrečný účet

Oproti ostatním fázím je tato čtvrtá fáze více legislativně upravena. Fázi kontroly upravuje nejen zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ale také účetní legislativa, dále také zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků. Obec je povinna v poslední fázi rozpočtového cyklu provést několik kroků, z toho především: sestavit

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

⁴⁰ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). 66 s.

⁴¹ SEDMIHRADSKÁ, L. *Rozpočtový proces obcí*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 136 s.

účetní závěrku, nechat si zpracovat přezkum hospodaření nebo audit, sestavit závěrečný účet, zveřejnit jeho návrh, projednat jej a schválit.⁴²

O plnění rozpočtu obce je vypracováván závěrečný účet, který je sestaven finančním odborem a radou obce. Nedílnou součástí závěrečného účtu je zpráva o přezkoumání hospodaření. Hospodaření obce je přezkoumáno krajským úřadem, nebo auditorem či auditorskou společností.⁴³

Při přezkumu hospodaření se zkoumá zákonnost, efektivita a hospodárnost. Zjišťuje se, zda dochází k dodržování předpisů, ke shodě hospodaření s finančními prostředky v porovnání s rozpočtem, zda je dodržován účel poskytnutých dotací nebo návratné finanční výpomoci a podmínky jejího použití. Také se zjišťuje, zda jsou uvedené doklady věcně a formálně správně.⁴⁴

Pokud přezkoumávající orgán uvede ve zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření nějaké chyby či nedostatky, pak je obec povinna přijmout opatření k takovým chybám a nedostatkům a musí podat písemnou informaci přezkoumávajícímu orgánu do 15 dní od projednání této zprávy.⁴⁵

2.8 Rozpočtová skladba

Rozpočtová skladba neboli rozpočtová klasifikace představuje praktickou aplikaci pro všechny úrovně rozpočtů, jak pro státní, tak i pro rozpočet územních samospráv.

Rozpočtová skladba upravuje způsob třídění peněžních operací veřejných rozpočtů. Třídí tedy příjem peněžních prostředků na bankovní účty a výdaj peněžních prostředků z bankovních účtů. Dále umožňuje přesněji analyzovat hospodaření a krytí schodku rozpočtu.

Rozpočtová skladba rozděluje příjmy a výdaje podle čtyř druhů: kapitolní, druhové, odvětvové a konsolidační.

Kapitolní třídění není u samosprávných celků povinné a týká se tak především státního rozpočtu. Druhové třídění je základním tříděním a rozděluje peněžní operace podle příjmů, výdajů a financování. Dělí se do tříd:⁴⁶

⁴² SEDMIHRADSKÁ, L. *Rozpočtový proces obcí*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 142 s.

⁴³ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). 64 s.

⁴⁴ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). 257 s.

⁴⁵ § 13 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁶ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). 100–102 s.

- Příjmové operace
 - Třída 1 daňové příjmy
 - Třída 2 nedaňové příjmy
 - Třída 3 kapitálové příjmy
 - Třída 4 přijaté dotace
- Výdajové operace
 - Třída 5 běžné výdaje
 - Třída 6 kapitálové výdaje
- 8. třída financování – má zvláštní postavení
 - Tato třída vyjadřuje změnu stavu finančních prostředků na bankovních účtech

Odvětvové třídění dělí příjmy a výdaje podle daného odvětví. Podle odvětvového třídění se dělí všechny výdaje a příjmy pouze nedaňové a kapitálové. Odvětvové hledisko obsahuje 6 skupin:

- Zemědělství a lesní hospodářství
- Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství
- Služby pro obyvatelstvo
- Sociální věci a politika zaměstnanosti
- Bezpečnost státu a právní ochrana
- Všeobecná veřejná správa a služby⁴⁷

Podrobněji jsou pak tyto skupiny popsány v kapitole 3.1.3. o výdajích členěných podle rozpočtové skladby.

Posledním druhem je konsolidační třídění, které umožňuje vyloučení peněžních převodů mezi fondy a rozpočtem, převodů mezi zřizovatelem a organizační složkou a mezi veřejnými rozpočty navzájem. Například mezi státním rozpočtem a rozpočtem obce.⁴⁸

⁴⁷ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). 103–105 s.

⁴⁸ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). 102 s.

3 Rozpočtové výdaje

V rámci decentralizace veřejné správy a s rostoucí pravomocí a odpovědností samosprávných územních celků dochází k významnému podílu obcí na zabezpečování a financování velkého spektra veřejných statků pro obyvatelstvo. Zabezpečení veřejných statků se netýká jen těch v samostatné působnosti, ale i těch v působnosti přenesené.⁴⁹

Právo na samostatnou působnost obcí zaručuje Ústava ČR, která dále říká, že obec samostatně spravuje zastupitelstvo.⁵⁰

Blíže je samostatná působnost popsána v zákoně o obcích: „... Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“

Přenesená působnost není zákonem přesně definovaná. Zákon o obcích se jí ale věnuje v § 35 odst. 1 v tom smyslu, že obec může vykonávat záležitosti v samostatné působnosti, pokud nejsou zákonem svěřeny obcím nebo pokud nejde o přenesenou působnost.⁵¹

V rámci samostatné působnosti jsou výdaje využívány na:

Provoz a údržbu mateřských a základních škol, sociální péči (provoz kojeneckých ústavů, ústavů pro mládež, zařízení pro tělesně postižené, domovy důchodců), částečné financování malých nemocnic, poliklinik a jeslí, dále na kulturní a rekreační zařízení (muzea, knihovny, sportovní komplexy atd.), veřejnou bezpečnost a obecní policii, sanitární služby (včetně svozu komunálního odpadu a úklidu komunikací), pouliční osvětlení, hřbitovy a parky, vodovody a kanalizace, územní plánování, místní komunikace a městská doprava, obecní byty.

Na úhradě nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti se ústřední vláda částečně podílí, ale v rámci hospodaření nejsou k dispozici konkrétní údaje, které by určily náklady na jednotlivé činnosti.⁵²

⁴⁹ PEKOVÁ, J. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. 1. vydání Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. 278 s.

⁵⁰ Čl. 100 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁵² PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). 198–199 s.

3.1 Členění výdajů

Výdaje lze členit podle více hledisek. Výdaje se člení podle:

- Rozpočtového plánování
- Ekonomického hlediska
- Rozpočtové skladby
- Infrastruktury
- Funkcí veřejných financí⁵³

3.1.1 Členění výdajů podle rozpočtového plánování

Výdaje podle rozpočtového plánování se dělí na plánované a neplánované.

Plánované výdaje jsou běžně se opakující se výdaje, které lze přesně naplánovat. Jedná se například o financování provozu škol, sociální zařízení, platy zaměstnanců a provoz vlastní správy. Objem a struktura plánovaných výdajů je omezena běžnými výdaji.

Neplánované výdaje se mohou náhodně objevit v průběhu rozpočtového roku. Jejich vznik a objem nelze naplánovat a velmi těžce se odhadují. Mezi tyto výdaje se zařazují například výdaje související s živelnými pohromami, ale i sankční výdaje jako jsou pokuty či penále.

3.1.2 Členění výdajů podle ekonomického hlediska

Z ekonomického hlediska se výdaje člení na:

- Běžné (každoročně se opakující)
- Kapitálové (jednorázové a neopakující se)

Běžné výdaje jsou určené pro pravidelně se opakující potřeby v daném veřejném sektoru v příslušném rozpočtovém období. Jsou to neinvestiční nebo provozní výdaje.

Kapitálové výdaje jsou jednorázové, běžně se neopakují a využívají se pro dlouhodobé financování. Kapitálové výdaje jsou tvořeny nejen investicemi, ale také jistinami půjček, které si v minulosti obec půjčila na financování minulé investice.⁵⁴

⁵³ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). 194 s.

⁵⁴ PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. 1. vydání Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. 279–280 s.

3.1.3 Členění výdajů podle rozpočtové skladby

Rozpočtová skladba člení běžné a kapitálové výdaje podrobněji. Konkrétně jsou tyto výdaje upraveny ve vyhlášce MF ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů (třída 5 – běžné výdaje, třída 6 – kapitálové výdaje).⁵⁵

Srozumitelněji jsou výdaje územních celků rozděleny podle odvětvového třídění do 6 skupin:

Skupina výdajů	Výdajové oblasti
1. Zemědělství, lesní hospodářství a rybnářství	<ul style="list-style-type: none">• Obhospodařování půdního fondu• Obhospodařování obecních lesů
2. Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství	<ul style="list-style-type: none">• Provoz veřejné silniční dopravy• Údržba silnic, chodníků, veřejných prostranství• Zajišťování pitné vody• Odvod a čištění odpadních vod• Podpora rozvoje podnikání• Sběr surovin
3. Služby pro obyvatelstvo	<ul style="list-style-type: none">• Základní a mateřské školy• Kultura: divadelní činnost, knihovny, muzea, ochrana památek, sdělovací prostředky• Podpora tělovýchovy a zájmových organizací• Zdravotnictví• Komunální služby: čistota obce, veřejná zeleň, veřejné osvětlení• Bydlení: pronájem obecních bytů, výstavba nových bytů• Životní prostředí: nakládání s odpady, péče o přírodu a krajinu, ochrana ovzduší
4. Sociální věci a politika zaměstnanosti	<ul style="list-style-type: none">• Některé sociální dávky• Domovy důchodců, domy s pečovatelskou službou, domovy pro matky s dětmi
5. Bezpečnost státu	<ul style="list-style-type: none">• Civilní obrana• Obecní policie• Požární ochrana
6. Všeobecná veřejná správa	<ul style="list-style-type: none">• Zastupitelské orgány• Činnost obecního úřadu• Finanční operace

Zdroj: PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe.*

3. aktualizované a rozšířené Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). 196 s.

⁵⁵ Blíže vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů

3.1.4 Členění podle infrastruktury

Z hlediska infrastruktury se výdaje člení na:

- Ekonomickou infrastrukturu
- Sociální infrastrukturu

Výdaje na ekonomickou infrastrukturu obsahují výdaje běžné i kapitálové. Patří sem výdaje sloužící pro podniky zabezpečující služby, ale také dotace a půjčky soukromému sektoru na podporu podnikání a na zvýšení zaměstnanosti. Výdaje na provoz a údržbu veřejných komunikací, veřejné prostranství, kanalizací, veřejného osvětlení atd.⁵⁶

Výdaje na sociální infrastrukturu neboli občanskou vybavenost zahrnují běžné a kapitálové výdaje na vzdělání, péči o zdraví, výdaje na výstavbu a provoz sociálních zařízení, výdaje na kulturu, sport či komunální bydlení atd. Tento druh výdajů má většinou podobu dotací poskytnutých vlastním neziskovým organizacím v místním veřejném sektoru, které dané veřejné služby zabezpečují.⁵⁷

3.1.5 Členění výdajů podle funkcí veřejných financí

Podle funkcí veřejných financí se výdaje dělí na:

- Výdaje na alokační činnosti
- Výdaje na redistribuční činnosti

Mezi výdaje na alokační činnosti se řadí výdaje na nákup služeb a zboží od soukromých firem na základě veřejných zakázek nebo od svých vlastních podniků a neziskových organizací. Patří sem také výdaje na uhrazení případné ztráty vlastních podniků, jejímž zakladatelem je obec.

Dalšími výdaji v rámci tohoto členění jsou výdaje na čisté veřejné statky a smíšené statky.

Mezi čisté veřejné statky se řadí: udržení veřejného pořádku a bezpečnosti, veřejné osvětlení, veřejné komunikace atd. Výdaje na smíšené statky tvoří výdaje na základní vzdělání, výdaje na financování výdajových programů a na financování statků, u kterých dochází k tržnímu selhání (např. MHD).

⁵⁶ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). 196–197 s.

⁵⁷ PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. 1. vydání Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 284 s.

V rámci výdajů na alokační činnosti se projevují stabilizační účinky. Obce nákupem statků a služeb ovlivňují poptávku po pracovních příležitostech a tím stabilizují zaměstnanost na svém území.⁵⁸

Výdaje na redistribuční činnosti zahrnují finanční prostředky obce na peněžní transfery obyvatelstvu. To se týká výdajů na doplňkové mimořádné sociální výpomoci a dávky, příspěvky k nájemnému sociálně slabším skupinám obyvatel, kompenzace apod. Takovéto peněžité transfery mají většinou pouze doplňkovou funkci, neboť rozhodující část sociálních dávek již vychází ze státního rozpočtu.⁵⁹

3.2 Efektivnost rozpočtových výdajů

V důsledku pokračující decentralizace pravomocí stále narůstají výdaje obcí, s tím že finanční prostředky se nejvíce vynaloží na alokační výdaje. Je tak stále významnější otázka hospodárnosti, užitečnosti veřejného sektoru a zvyšování efektivnosti při plánování rozpočtových výdajů.

Ke zvyšování efektivnosti hospodaření v několika případech přispívá i sdružování finančních prostředků mezi obcemi na společné zajišťování a financování některých lokálních veřejných statků s cílem dosáhnout úspor.⁶⁰

⁵⁸ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). 197 s.

⁵⁹ PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. 1. vydání Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. 282 s.

⁶⁰Tamtéž, 292 a 297 s.

4 Analýza rozpočtových výdajů města Chrudim v letech 2016–2018

V poslední kapitole této práce se věnuji analýze rozpočtových výdajů města Chrudim v letech 2014 až 2018. Rozpočtové výdaje hodnotím a zkoumám, zda došlo k jejich výraznějším změnám v daných letech.

Při hodnocení vycházím z dokumentů konkrétních rozpočtů a závěrečných účtů z let 2014–2018. Dané dokumenty jsou umístěné na webu Městského úřadu Chrudim.

4.1 Město Chrudim

Chrudim je malé historické město s 23 151 obyvatel ležící ve východních Čechách jižně 10 km od krajského města Pardubice. Město se administrativně člení na 8 částí, z toho 4 části jsou součástí města (Chrudim I. – IV.) a další čtyři tvoří obce Topol, Medlešice, Vestec a Vlčnov. Katastrálně se město dělí na 5 částí. Chrudim I až IV tvoří jedno katastrální území a zbylé čtyři náleží již zmíněným obcím. Od roku 2003 je Chrudim obcí s rozšířenou působností 3. stupně a její správní obvod zahrnuje 86 obcí.

O rozpočtu města rozhoduje 27členné zastupitelstvo. Rada města je složená z 9 radních v čele se starostou a třemi místostarosty.

4.3 Hospodaření města Chrudim v letech 2014–2018

Hospodaření města Chrudim v letech 2014–2018 bylo velmi stabilní. Každý tento rok zastupitelstvo města hospodařilo s přebytkovým rozpočtem a podařilo se tak pokračovat v umořování dluhu a v navýšení finančních rezerv, což může mít značný význam při případné ekonomické krizi. Dále také přebytek pomohl při přípravě budoucích investic.

Největší přebytek byl zaznamenán v roce 2017 a to skoro 80 000 000 Kč. Roku 2017 a 2018 dosáhlo město výrazně vyšších příjmů nad plán a zaznamenalo v těchto letech nejlepší výsledky od roku 2008, tedy nejlepší výsledky po ekonomické krizi.

Díky rozpočtovým přebytkům mohlo město rychleji snižovat svou úvěrovou zadluženost, která k 31.12. 2018 klesla na částku 45 031 096,17 Kč. Ještě na konci roku 2014 se úvěrová zadluženost pohybovala kolem 113 mil. Kč.⁶¹

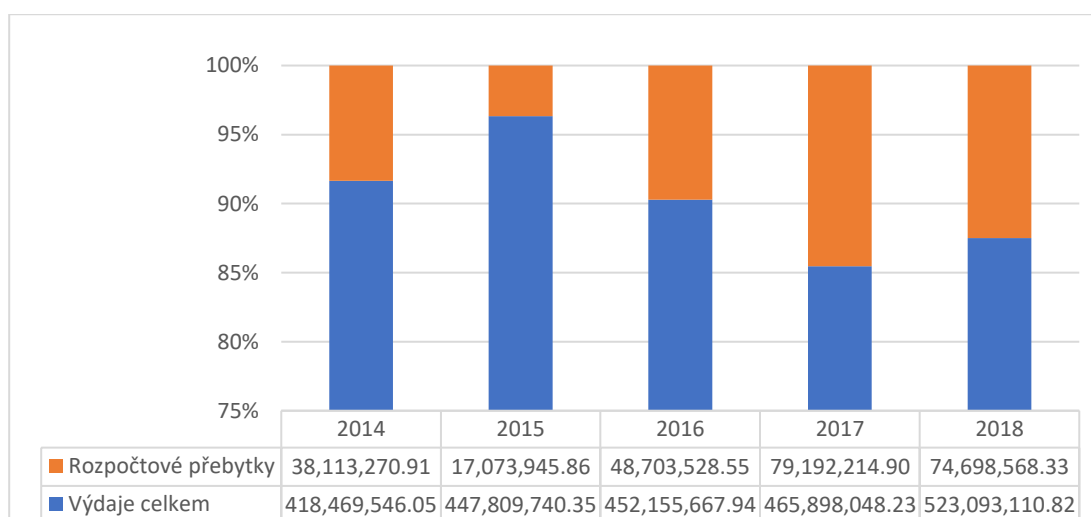
⁶¹ Závěrečný účet města Chrudim ze sledovaných let.

4.2 Celkové rozpočtové výdaje 2014–2018⁶²

Rozpočtové výdaje tvoří výdaje běžné, kapitálové, splátky úvěrů a půjčky. Největší nárůst výdajů byl dosažen v roce 2018, kdy výdaje přesáhly částku 500 000 000 Kč.

Žádný z uvedených výdajů v daných letech nepřesáhl výši určenou ve schváleném rozpočtu. Výjimkou byl rok 2018, kdy částka u běžných výdajů byla o 4 % vyšší, než rozpočet plánoval. Finance na úvěry a splátky byly v každém roce vynaloženy přesně podle rozpočtu města Chrudim.

Graf 4.1: Rozpočtové výdaje a přebytky v letech 2014–2018 (v Kč)



4.2.1 Běžné a kapitálové výdaje

Největší částka během sledovaného období byla vydána na běžné výdaje, zahrnující výdaje na provozní a neinvestiční činnosti. V rámci běžných výdajů nejvíce finančních prostředků mířilo na odbor kanceláře tajemníka, tedy na činnost místní správy. Nejvíce peněz se vydalo na platy zaměstnanců městského úřadu, včetně výdajů na pojistné a cestovné.

Daný odbor zahrnuje také výdaje na platy zastupitelů. V roce 2018 došlo k většímu nárůstu výdajů na platy zastupitelů, v důsledku zvýšení finančních odměn a toho že město mělo 4 neuvolněné místostarosty, což je podle mého názoru pro řízení města Chrudim zbytečné. Oproti roku 2017 výdaje na platy v zastupitelstvu vzrostly skoro o 1 313 695 Kč. Vzhledem k celkovým

⁶² Příloha č. 1

výdajům to není velká částka, tyto peníze by ale mohly být použity například na sportovní či kulturní aktivity. Na tyto aktivity v roce 2018 Chrudim vynaložila částku kolem 8 096 234 Kč, přičemž například v roce 2014 na těchto výdajích město utratilo 10 424 106 Kč, a to byl přebytek mnohem menší než o čtyři roky později. Výdaje na tyto aktivity přesáhly částku 10 000 000 Kč právě pouze ve zmíněném roce 2014.

Graf 4.2: Zastupitelstvo – platy v letech 2014–2018 (v Kč)



Další významné výdaje se soustředí na odbor školství, kultury a sportu. Výdaje v oblasti tohoto odboru míří na činnost šesti mateřských škol a čtyř základních škol. Dále na městskou knihovnu, kulturní a sportovní činnosti. Výdaje v rámci tohoto odboru se v letech 2014–2016 pohybovaly do maximální výše kolem 72 mil., další rok výdaje narostly na 79 mil. Kč a v roce 2018 na 86 mil. Kč.

Finanční prostředky poskytnuté na činnost mateřských a základních škol značně nerostly, v letech 2014–2017 se částka pohybovala od 19 mil. Kč do zhruba 23 mil. Kč. V roce 2018 se částka dostala na hodnotu 27 mil. Kč.

Výdaje rostly především díky kultuře a sportu, na které město v roce 2018 vydalo zhruba o 10 mil. Kč více než roku 2014 a to kolem 58 mil. Kč. Kulturní výdaje zatěžují především výdaje na informační centrum a výdaje na muzeum barokních soch. Muzeum je pro Chrudim poměrně

nákladná a drahá investice, která je pro město dlouhodobě neprospěšná. Nejen, že do muzea neproudí davy návštěvníků, ale celá koncepce barokního muzea nedosáhla plně svého záměru. Město by mělo muzeum zatraktivnit, ať už naplnit celou jeho koncepci, nebo s muzeem spojit jiné aktivity, například koncerty či se zamyslet, zda se do budoucna vyplatí dotovat provoz muzea. Každoroční výdaje na muzeum činí 2,5 mil. Kč by měly být jedny z prvních, které město omezí při případné ekonomické krizi.

Mezi významnější kulturní akce patří hudební festival „Zlatá pecka“, který město pořádá společně s operní pěvkyní a chrudimskou rodačkou Dagmar Peckovou od roku 2017. V roce 2017 i 2018 město na tento festival vynaložilo 500 000 Kč. Nicméně město už finančně nepodpořilo hudební festival pro mladé publikum, a to Chruifest open air konající se v Chrudimi v letech 2016–2018, v dalším roce se festival přestěhoval do Pardubic. Nejen, že podobné projekty pro mladší obecnost město neplánuje, ale nepodpořením se také okradlo o vlnu turistických návštěvníků.

Město také v roce 2014 až 2018 pravidelně přispívalo na sociální organizace „Šance pro tebe“ a Centrum J. J. Pestalozziho, o.p.s. částkou 500 000 Kč.

Sportovní výdaje vykazují největší položku u sportovních areálů města Chrudim, kterým se věnují níže v souvislosti se společnostmi s ručením omezeným.

Město dále vynakládá neinvestiční provozní výdaje na společnosti s ručením omezeným, jejichž je zakladatelem. Jsou to Technické služby Chrudim 2000, spol. s r. o., Městské lesy Chrudim, s. r. o. a Sportovní areály města Chrudim, s. r. o. V rámci sportovišť byl celkový objem výdajů v roce 2018 na hodnotě 25 015 875 Kč, což je zhruba o 8 mil. Kč více než v roce 2014, to je dané také tím, že do celkového objemu se počítají i investiční dotace, které v roce 2018 činily 4 mil. Kč. Investiční výdaje v oblasti sportovišť začalo město zvyšovat v roce 2016, kdy částka překročila 1 mil. korun. Investice se týkaly rekonstrukce plaveckého stadionu, atletického stadionu, a především fotbalového stadionu a místní sportovní haly.

Ve střednědobém výhledu se objevuje i návrh na stavbu nové sportovní haly. Zastupitelé ale výstavbu oddalují především kvůli zadlužení města a uvažují spíše o další rekonstrukci dosavadní haly. I po přestavbě by ale neodpovídala kvalitám moderních hal, které mají univerzálnější využití. Hala se nachází blízko historického centra, takže by nová hala mohla také odlehčit zatížení parkovacích míst v centru města. Navíc by město Chrudim nebylo reprezentované jen po sportovní stránce futsalovým týmem FK Era-Pack Chrudim, který dlouhodobě vládne

českému futsalu, ale také po stránce kvalitního zázemí. Částka stavby nové sportovní haly se odhaduje na 120 až 250 mil Kč, ale i přes zadlužení města by se pro Chrudim vyplatila.

Výdaje na technické služby se v letech 2014–2018 výrazně nelišily a pohybovaly se v rozmezí kolem 37 až 43 mil. Kč.

Obchodní společnost Městské lesy Chrudim s.r.o. na provoz rekreačních lesů Podhůra získala od města v daných letech částku v rozmezí 500 000 až 750 000 Kč, a ještě v letech 2014, 2016 a 2018 investiční dotace na rekonstrukci lesních cest. Nejvíce město na rekonstrukci přispělo v roce 2018 to částkou 819 678,80 Kč. Rekreační lesy Podhůra společně s rozhlednou Bárrou prošly rozsáhlou rekonstrukcí a v následujících letech tak výraznější výdaje v této oblasti město neplánuje.

V rámci kapitálových výdajů město vynaložilo velké množství financí na záležitosti týkající se veřejných komunikací, město ale nedostatečně investovalo do rekonstrukcí a staveb parkovišť. V letech 2014–2018 činily tyto investice okolo 3 až 4 mil. Kč. Nedostatek parkovacích míst je především centra města. V následujících letech by tak mělo město v rámci investic zaměřit své výdaje právě na tento problém. Dostatek parkovacích míst především v centru by mohl přilákat více lidí k nakupování uvnitř města a umožnil by klidné zařízení potřebných záležitostí na úřadech.

Další investiční výdaje se využily na rekonstrukci a modernizaci mateřských a základních škol. Nejvíce město v daných letech do školství investovalo v roce 2018 částkou zhruba 36 mil. Kč. Byly to mimořádné výdaje především kvůli snižování energetické náročnosti jedné z budov mateřské školy a rekonstrukci tělocvičny ZŠ Dr. Peška. V předešlých letech investice na školství nepřesáhla 20 mil. Kč.

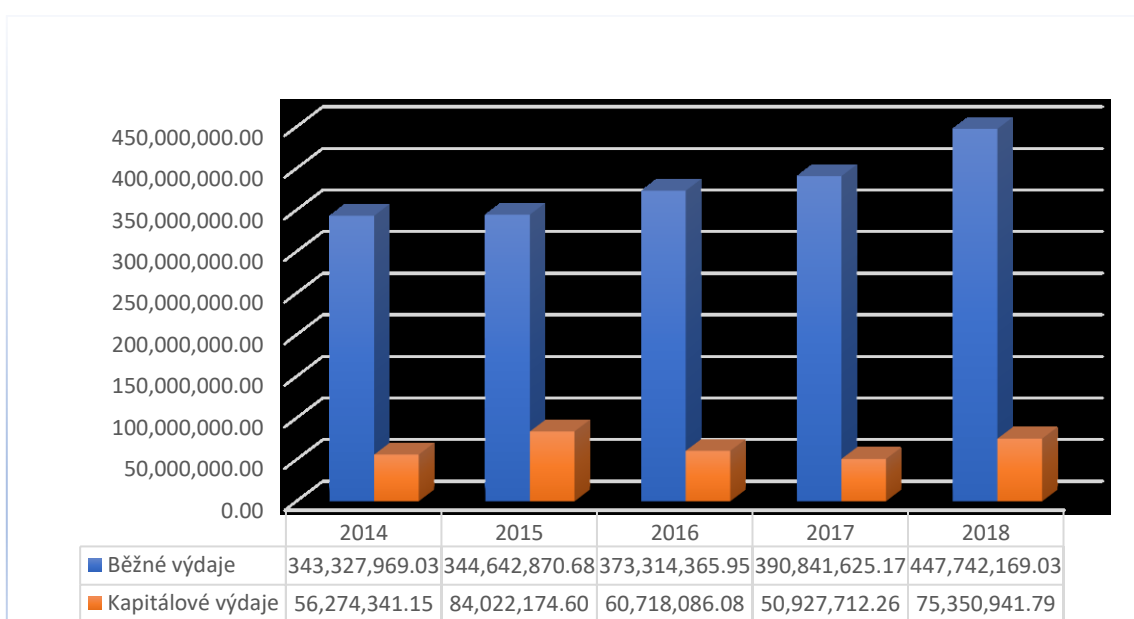
Se zvyšujícími se příjmy město mohlo více investovat do oprav památek. Konkrétně do Městského muzea, zámku Medlešice, Divadla K. Pippicha, hradeb, soch, kašen a portálů. Nejvíce Chrudim do památek investovala v letech 2016 a 2018, kdy se částka pohybovala okolo 20 mil. Kč.

4.2.2 Souhrn běžných a kapitálových výdajů

Celkově běžné a kapitálové výdaje město ve sledovaných letech vynakládalo poměrně vyrovnaně. Samozřejmě s rostoucími příjmy rostly i jednotlivé výdajové položky. Zastupitelstvo města Chrudim si v době ekonomického růstu nejen vytvořilo finanční rezervy a umořilo dluh města, ale také štedře dotovalo školství, rekonstruovalo sportoviště, rekreační lesy a investovalo

do památek. Během let 2014–2018, ale nevyřešilo problém s parkovacími místy, nezredukovalo výdaje na Muzeum barokních soch a nevyřešilo jeho zaměření, nepřispělo na kulturní akce pro mladé publikum a dále odkládá stavbu nové sportovní haly, což by byl největší stavební projekt za posledních 15 let. Nákladnou stavbu, která by zadlužila město, ale komplikují „Pravidla pro zadlužování města Chrudim“ a fiskální pravidla podle zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, jenž připouští do konce roku 2019 úvěr do maximální výše 140 mil. Kč.

Graf 4.3: Běžné a kapitálové výdaje v letech 2014–2018 (v Kč)



Závěr

V první kapitole své práce jsem vymezil pojem obec a její ústavní, mezinárodní a zákonný základ. Rozebral jsem tři základní složky obce a to osobní, územní a ekonomický základ. Vymezil jsem základní ustanovení, která jsou spjata s možnostmi hospodaření obce a jejího majetku. Dále jsem v úvodu přiblížil fungování obce prostřednictvím obecních orgánů.

Ve druhé kapitole jsem se věnoval procesu sestavování rozpočtu obce, jeho zásadami a funkcemi. Popsal jsem jednotlivé fáze rozpočtu a to návrh, schvalování a projednávání, změny a kontrolu rozpočtu. Kromě odborné literatury jsem vycházel také zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a ze zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

Ve třetí kapitole jsem se zabýval stěžejním tématem této práce, a to rozpočtovým výdajům. Nejprve jsem výdaje vymezil z pohledu samostatné a přenesené působnosti a poté je rozdělil podrobněji ze šesti různých hledisek. Přičemž za nejvýznamnější považuji hledisko ekonomické. Z ekonomického hlediska se výdaje rozdělují na běžné, které se pravidelně opakují a kapitálové neboli investiční, které jsou jednorázové a běžně se neopakují.

V poslední a čtvrté kapitole rozebírám hospodaření města Chrudim v souvislosti s jeho rozpočtovými výdaji v letech 2014 až 2018. V rámci analýzy výdajů vycházím ze závěrečných účtů pro dané roky. Podrobněji se zaměřuji na běžné a kapitálové výdaje. Jednotlivé výdajové položky rozebírám a porovnávám, zda se výše výdajů ve sledovaných letech liší či zda nezaznamenávají výrazně rozdíly. S rostoucími příjmy rostly také výdaje. U běžných výdajů došlo k výraznějším rozdílům jen v letech 2016 a 2018, kdy běžné výdaje vzrostly v prvním případě zhruba o 28. mil. Kč a v druhém o 56 mil. Kč oproti předchozímu roku. Jinak běžné výdaje rostly zhruba o 3 až 17 mil Kč. Nejvíce kapitálových výdajů město vynaložilo v roce 2015 a to kolem 84 mil. Kč.

Dále doporučuji, kde by mohlo dojít k omezení výdajů, případně kam by mohly být výdaje zaměřeny v budoucnu. Zabýval jsem se především výdaji na místní veřejnou správu, výdaji na školství, kulturu, památky, sport a veřejné komunikace.

Město Chrudim ve zmíněných pěti letech vždy hospodařilo s přebytkovým rozpočtem, což vedlo k vytváření finančních rezerv a k připravování investic do budoucna. I přes tento přebytek a možnost snížit míru potřeby parkování v centru města, ale město neuvažuje o stavbě nové

sportovní haly. Město se stavbě brání především kvůli její finanční náročnosti a nechce se výrazně zadlužit.

Díky hospodaření s přebytkovým rozpočtem a vytváření finančních rezerv roky 2014 až 2018 znamenaly pro město období ekonomického růstu, jak napovídá výše rozpočtových přebytků. V následujících letech ale město neplánuje vysoce nákladné projekty, bude se snažit pokračovat v podobné politice hospodaření jako v popisovaných letech a navázat na vytváření dalších finančních rezerv.

Seznam literatury

Odborné knihy

- Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecní část. 9. vydání. Praha : C.H. Beck, 2016
ISBN 978-80-7400-624-1.
- Klíma, Karel et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009.
ISBN 978-80-7380-140-3.
- KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. Zákon o obcích. Komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016
ISBN 978-80-7552-376-1.
- PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). 209 s.
ISBN 978-80-247-5608-0.
- SEDMIHRADSKÁ, L. *Rozpočtový proces obcí*. 1.vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015.
ISBN 978-80-7478-967-0.
- PEKOVÁ, J. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. 1. vydání Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. ISBN 978-80-7357-614-1.
- Řezníčková, K. *Financování a hospodaření územních samosprávných celků*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2019. 207 s. ISBN 978-80-244-5548-8.

Právní předpisy

- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 128/200 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- Zákon č. 420/2004 Sb., přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí
- Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě
- Evropská charta místní samosprávy

Internetové zdroje

- Internetové stránky města Chrudim [online] ©2020. Dostupné z <https://www.chrudim.eu/>.

Shrnutí

V mé bakalářské práci se zabývám rozpočtem, hospodařením obce a jejími výdaji. Vysvětluji základní pojmy související s rozpočtovým procesem a popisuji jeho jednotlivé fáze. V hlavní části se zaměřuji na rozpočtové výdaje obce a konkrétní hodnocení výdajů města Chrudim v letech 2014 až 2018.

Summary

In my bachelor's thesis I deal with the budget, municipality-led economy and its expenditures. I explain the basic terms of the budgetary process and describe its various stages. In the main part I focus on the expenditure budget of the municipality and the specific evaluation of the expenditures of the town Chrudim in the years 2014 to 2018.

Klíčová slova

Obec, rozpočet, rozpočtový proces, rozpočtové výdaje, Chrudim

Key words

Municipality, budget, budgetary process, expenditure budget, Chrudim

Přílohy

Příloha č. 1: Rozpočtové výdaje 2014–2018

<u>Výdaje</u>	Výdaje na rok 2014 v tis. Kč	Výdaje na rok 2015 v tis. Kč	Výdaje na rok 2016 v tis. Kč	Výdaje na rok 2017 v tis. Kč	Výdaje na rok 2018 v tis. Kč
Útvar interního auditu	39 930,00	39 930,00	39 930,00	42 350,00	42 350,00
Odbor kancelář tajemníka:	126 983 630,48	130 694 660,55	139 724 319,27	149 738 640,64	164 597 188,35
Odbor finanční	33 599 508,21	30 402 778,70	39 032 543,97	42 362 719,80	36 392 136,62
Odbor správy majetku	22 786 400,64	23 365 449,04	25 258 227,72	23 670 681,73	24 415 874,62
Odbor územního plánování a regionálního rozvoje	45 103 979,53	43 550 776,09	46 018 820,70	48 133 525,22	55 183 398,76
Odbor školství, kultury, sportu a památkové péče	68 995 942,50	71 058 715,39	70 170 051,89	79 286 241,05	86 112 643,01
Odbor investic	91 129 110,79	116 407 510,11	99 805 881,25	86 035 166,65	113 109 645,63
Odbor správní	1 222 855,72	79 921,30	626 174,75	750 949,86	1 837 178,00
Odbor životního prostředí	2 106 991,00	2 206 152,00	2 099 895,60	1 853 692,00	377 067,00
Odbor dopravy	7 479 762,39	7 851 481,77	7 840 869,97	8 052 994,97	8 681 324,76
Stavební odbor	0,00	7 442,00	18 186,80	0,00	0,00
Odbor sociálních věcí	16 785 356,17	20 228 646,38	19 766 688,99	23 445 405,32	29 895 957,78
Městská policie	2 236 078,62	1 916 277,02	1 754 077,03	2 525 680,99	2 448 346,29
Výdaje celkem – po konsolidaci	399 602 400,18	428 665 045,31	434 032 452,03	441 769 337,43	504 359 327,86
Financování – podíly do fondů	2 700 000,00	2 850 000,00	2 920 000,00	3 200 000,00	3 510 000,00
Financování – splátky úvěrů a splátky projektů	16 167 145,87	16 294 695,04	15 203 215,9	20 928 710,80	15 223 782,96
<u>Výdaje celkem</u>	<u>418 469 546,05</u>	<u>447 809 740,35</u>	<u>452 155 667,94</u>	<u>465 898 048,23</u>	<u>523 093 110,82</u>