Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Soňa Ondroušková

Rozpočtové hospodaření obcí

Bakalářská práce

Olomouc 2013

Abstrakt

Obec má jako základní samosprávný celek právo sestavovat svůj vlastní rozpočet a plánovat svoje příjmy a výdaje. Obce potřebují finanční prostředky k uskutečnění svých plánů. V České republice stát převádí některé pravomoci na obce a zároveň jim poskytuje finanční prostředky. Míra dotací, plynoucí ze státního rozpočtu do rozpočtů obcí, je ukazatelem fiskální decentralizace. S rostoucí decentralizací pravomoci z ústřední vlády na úroveň místní samosprávy, nastává pro obce složitá situace, pokrýt rostoucí výdaje. V praktické části mé bakalářské práce jsem aplikovala získané teoretické znalosti na rozpočet města Blansko pro rok 2011.

Abstract

The municipality is a basic territorial self-governing unit, that has the right to form its own budget and plan revenue sources and expenditures. Municipalities need financial resources for realizing the planned tasks and objectives. In the Czech Republic the state delegates a certain function to a municipality, that is financed out of a state budget. The proportion of municipal expenditure in the state budget expenditure shows a degree of fiscal decentralization. With increasing number of state functions assigned to a municipality, the municipality has more and more difficult position in planning future income and expenditures. In the practical part of my bachelor thesis, I tried to use my collected theoretical knowledge and apply them in analysis of the budget of the town Blansko for year 2011.

Klíčová slova

Rozpočtové právo, obecní rozpočet, rozpočtová skladba, rozpočtový proces, závěrečný účet.

Key words

Budget law, municipal budget, budget structure, budget adoption process, final account.

Prohlašuji, že je bakalářská práce na téma „Rozpočtové hospodaření obcí“ původní a zpracovala jsem ji samostatně. Prohlašuji, že citace použitých zdrojů je úplná.

V Olomouci dne 25. března 2013 .....

Soňa Ondroušková

Ráda bych poděkovala vedoucímu práce JUDr. Michaelovi Kohajdovi, Ph.D. za jeho odborné vedení a cenné připomínky při zpracování práce. Dále děkuji Ing. Aleně Skoupé, vedoucí finančního odboru Městského úřadu Blansko, za poskytnutí materiálů a zodpovězení dotazů.

Obsah

Úvod **7**
1 Obecné otázky rozpočtů obcí **9**
1.1 Právní úprava hospodaření obcí v České republice 10
1.2 Postavení obcí při zabezpečování veřejných statků 11
1.3 Majetek obce 12
1.4 Charakteristika pojmu rozpočet 14
1.5 Peněžní fondy obcí 14
1.6 Rozpočtová soustava 15
1.7 Rozpočtové zásady 16
1.8 Rozpočtová skladba 17
2 Příjmy rozpočtu obce **19**
2.1 Daňové příjmy 19
2.2 Nedaňové příjmy 20
2.2.1 Příjmy z vlastního podnikání 20
2.2.2 Uživatelské poplatky 21
2.2.3 Příjmy sankční povahy 22
2.2.4 Příjmy z mimorozpočtových fondů obce 22
2.2.5 Ostatní příjmy rozpočtu obce 22
2.3 Dotace – nenávratné příjmy 23
2.4 Návratné příjmy 24
3 Výdaje rozpočtu obce **25**
4 Rozpočtový proces **27**
4.1 Zásady rozpočtového procesu 27
4.2 Rozpočtový výhled 28
4.3 Realizace rozpočtového procesu 28
4.4 Rozpočtové provizorium 30
4.5 Závěrečný účet 30
4.6 Kontrola rozpočtového hospodaření 31
4.7 Porušení rozpočtové kázně 32
5 Rozpočet město Blansko **33**
Závěr **36**
Seznam použitých zdrojů **38**
Seznam příloh **40**

Úvod

Význam rozpočtů obcí v soustavě veřejných rozpočtů stále roste a posiluje se role územní samosprávy. Ta je chápána jako spravování věcí veřejných na území menším, než je stát, na základě zákonem stanovené působnosti a ekonomických podmínek. V České republice se uplatňuje smíšený model územní samosprávy, kdy územní samospráva rozhoduje o záležitostech spadající do její samostatné působnosti a zároveň je na ni přenesen výkon státní správy. S rostoucí decentralizací kompetencí a odpovědnosti za zajišťování veřejných statků na nižší vládní úrovně rostou i vynaložené výdaje obcí.

Toto téma jsem si vybrala z toho důvodu, že se jedná o otázky stále aktuální a diskutované.

Dle mého názoru je rozpočet obce nejdůležitějším nástrojem v hospodaření obce a proto jsem si za cíl své bakalářské práce stanovila charakterizovat rozpočet obce, obzvláště jeho příjmovou a výdajovou stránku.

V prvotní části této práce se budu zabývat teoretickými otázkami a poté, v rámci praktické části, konkrétním rozpočtem. Na začátku práce bych nejdříve vymezila základní pojmy, jako jsou veřejné finance včetně jejich členění a pak samozřejmě rozpočtové právo, jehož právní normy tvoří základ rozpočtového hospodaření pro celou soustavu veřejných rozpočtů. Pro přehlednost bych uvedla základní právní předpisy týkající se rozpočtového hospodaření obcí v samostatné kapitole. Dále jako podstatné vidím pojmově charakterizovat rozpočet obce a definovat jeho postavení v rámci soustavy veřejných rozpočtů.

Pro výkon samostatné i přenesené působnosti musí mít obec dostatek financí. Ve své práci se budu zabývat problematikou financování obcí. Především tím, odkud plynou do rozpočtů obcí finanční prostředky a jak s těmito finančními prostředky obce hospodaří. Zda mohou obce samostatně rozhodovat o jejich použití a do jaké míry mohou ovlivnit výši svých příjmů. Budu se také věnovat rozpočtovým výdajům, které obce vynakládají pro zabezpečení veřejných statků. Pro komplexnost práce neopomenu uvést proces schvalování rozpočtu a jeho kontrolu.

Pro praktickou část jsem zvolila rozpočet města Blansko pro rok 2011. Budu tedy vycházet z právních předpisů aktuálních pro toto období.

Při psaní teoretické části budu vycházet z aktuální právní úpravy a využiji také knižní publikace. Myslím si, že nebude obtížné sehnat materiály pro zpracování teoretické části, protože pramenů upravujících toto téma je poměrně velké množství. Další potřebné informace

budu čerpat z internetových zdrojů a periodik. Pokusím si sjednat schůzku s vedoucí finančního odboru města Blansko, od které snad získám materiály, které budu moci využít pro svou práci a udělám si představu o rozpočtovém procesu v praxi.

K vypracování práce použiji metodu kompilace, analýzy a syntézy.

1 Obecné otázky rozpočtů obcí

Finanční právo je samostatným právním odvětvím. Podle autora Bakeše jej lze chápat jako *„souhrn právních norem, které upravují vztahy vznikající v procesu tvorby, rozdělování a používání peněžní masy a jejích částí.“*[1] Vztahy, které vznikají zejména finanční činností státu. Stát se svou finanční činností podílí na tvorbě materiálního předpokladu fungování veřejné správy. Aby byl schopen financovat veřejné statky, vytváří veřejné fondy, kde jsou soustřeďovány veřejné finance. Veřejné finance jsou finanční operace, kde na jedné straně stojí orgány a instituce veřejné správy a na straně druhé občané, firmy, domácnosti atd.[2]

Veřejné finance lze dělit do dvou skupin. Státní finance získává stát prostřednictvím povinných plateb, jako jsou daně, poplatky a cla, ale i díky státním půjčkám, příjmům ze státního majetku a vydávání státovek. Místní finance jsou výsledkem realizace fiskální decentralizace. Obce získávají finanční prostředky z místních daní a poplatků, formou dotace z jiných článků rozpočtové soustavy apod.[3]

Problematice veřejných rozpočtů se věnuje subsystém finančního práva – právo rozpočtové. V současné odborné literatuře nenajdeme jednotnou definici rozpočtového práva. Mrkývka tvrdí, že *„rozpočtové právo můžeme definovat jako souhrn právních norem, které se zabývají chováním subjektů finančněprávních vztahů k veřejným rozpočtům, ale i jako souhrn finančněprávních norem upravujících rozpočtovou soustavu, rozpočtový proces a každoročně státní rozpočet.“*[4] Marková zase definuje rozpočtové právo jako *„soubor právních norem, které upravují soustavu veřejných rozpočtů, obsah veřejných rozpočtů, fondovní hospodaření, rozpočtový proces a vztahy vznikající při tvorbě, rozdělování a používání peněžní masy v těchto veřejných rozpočtech.“*[5]

[1] BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo.* 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 12.
[2] HAMERNÍKOVÁ, Bojka, KUBÁTOVÁ, Květa. *Veřejné finance. Učebnice.* 2. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, s. r. o., 2004, str. 18-19.
[3] BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo.* 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 6-7.
[4] MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1.díl*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 289.
[5] MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 41-42.

1.1 Právní úprava hospodaření obcí v České republice

Ústavní zakotvení rozpočtů obcí najdeme v čl. 101 odst. 3 Ústavy České republiky, který umožňuje územním samosprávným celkům jako veřejnoprávním korporacím vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu.[6]

V právním státě jsou pravidla rozpočtového hospodaření upravena právními předpisy, ty tvoří základ rozpočtového práva. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, vymezuje podmínky hospodaření jen rámcově. Jsou zde ustanovení vztahující se k majetku obce, povinnosti hospodařit dle rozpočtu obce a povinnosti nechat si toto hospodaření přezkoumat. Podrobná pravidla nalezneme v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, kde je řešeno finanční hospodaření obcí, krajů a svazků obcí s finančními prostředky, obsah jejich rozpočtů, rozpočtový proces, zřizování nebo zakládání právnických osob územních samosprávných celků.

V právních předpisech upravujících rozpočtová pravidla republiky a územních rozpočtů můžeme najít řadu obdobných ustanovení (např. rozpočtové období). Do roku 2000 byla rozpočtová pravidla zahrnuta v jediném zákoně, a to v zákoně č. 576/1990 Sb., o rozpočtových pravidlech republiky, protože územní rozpočty zahrnovaly pouze rozpočty samosprávných obcí a okresních úřadů jako orgánů státu.[7]

V souvislosti se zákonem o rozpočtových pravidlech je třeba uvést zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o rozpočtovém určení daní). Ten je řešen samostatnou právní úpravou, protože se podíly na výnosu státních daní jednotlivých článků soustavy veřejných rozpočtů dle situace mění.[8] S počátkem roku 2013 vstoupil v účinnost zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který nahradil zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů. Právě nově vzniklé finanční úřady mají za úkol převádět výnosy daní do rozpočtů obcí a krajů.[9]

[6] Čl. 101 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
[7] MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1.díl*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 352-354.
[8] PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 25.
[9] § 10 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

1.2 Postavení obcí při zabezpečování veřejných statků

Hlavní funkci obce lze spatřovat v zabezpečování veřejných statků pro své obyvatelstvo. Veřejné statky jsou zboží nebo služby, u kterých dochází k tržnímu selhání – soukromý sektor je v požadované kvalitě a kvantitě nemůže nebo nechce zajišťovat, a proto musí být zajišťovány státem a územní samosprávou. Pro určení, zda se jedná o statky veřejné nebo soukromé je podstatné, v jakém zájmu jsou vytvářeny a spotřebovány. Není až tak podstatné, kdo je jejich producentem a spotřebitelem.

Při zajišťování veřejných statků je podstatné určit, zda mají být zabezpečovány ze státního rozpočtu nebo z rozpočtů místních. Rozhodující je, kdo má z těchto veřejných statků prospěch, jestli obyvatelstvo celého státu nebo jen občané obce, kraje. Občané obce se totiž podílejí placením daní a poplatků na spotřebě daného statku, a proto by měly být tyto statky zajišťovány v souladu s jejich preferencemi.[10]

Obce zabezpečují především **lokální veřejné statky** v rámci samostatné působnosti. Užívání těchto statků je místně ohraničeno, slouží především občanům dané obce. Některé mají charakter čistých veřejných statků (např. péče o veřejnou zeleň) nebo smíšených veřejných statků (např. městská veřejná hromadná doprava). Jsou poskytovány za uživatelský poplatek, který ovšem většinou nepokryje náklady. Dále zajišťují hlavně v rámci přenesené působnosti **národní veřejné statky**, které se netýkají jen obyvatel dané obce, ale mají z nich prospěch i obyvatelé většího území (např. regulace vodních toků, výstavba a údržba silnic). Pokud jsou zabezpečovány v rámci přenesené působnosti, stát se na jejich financování podílí např. formou dotací. Většinou se jedná o čisté veřejné statky, některé mají povahu smíšených veřejných statků, zejména preferované statky.[11] Zabezpečování preferovaných statků stanoví stát obci zákonem, spotřeba těchto statků je přikázaná státem (např. délka povinné školní docházky). Stát také stanoví celostátně platný minimální standard, aby měl každý občan možnost využívat veřejný statek ve stejné minimální kvalitě na celém území. Standard kontroluje a odpovídá za něj stát.[12] Mezi preferované veřejné statky lze zařadit základní vzdělání, programy péče o zdravotně postižené a přestárlé občany.[13] Decentralizace odpovědnosti za zajišťování těchto veřejných statků má mít za výsledek *„vyšší hospodárnost,*

[10] PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 124-125.
[11] PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 98-99.
[12] Tamtéž, s. 106.
[13] Tamtéž, s. 157.

vyšší užitečnost pro občana a vyšší úroveň veřejné i občanské kontroly nad kvalitou a kvantitou těchto veřejných statků i nad jejich financováním.“[14]

Aby nedocházelo k rozdílům při poskytování lokálních veřejných statků, je stanoven minimální standard kvality vybraných základních lokálních veřejných statků.[15]

Menší obce nejsou někdy schopny zajistit veřejné potřeby, a proto dochází k jejich dobrovolnému sdružování na základě dohody obcí. Obce mají také možnost ušetřit náklady vynaložené na zajištění veřejných statků tím, že budou vypisovat veřejné zakázky a budou spolupracovat se ziskovými i neziskovými organizacemi soukromého sektoru.[16]

Lokální veřejné statky jsou spojeny s pozitivní nebo negativní externalitou, kdy lidé, kteří nebydlí v dané obci, využívají veřejné statky, které obec zabezpečuje. Tyto externality jsou jedním z důvodů přerozdělovacích procesů v rámci rozpočtové soustavy.[17]

Pro čisté veřejné statky je charakteristické, že nelze zjistit podíl jednotlivce na spotřebě veřejného statku a ani mu nelze ve spotřebě zabránit (např. služby policie, využívání veřejného osvětlení, veřejných komunikací). Při nadměrné spotřebě dochází k poklesu kvality a užitku veřejného statku. U **smíšených veřejných statků** lze určit spotřebu jednotlivce a je možné stanovit uživatelský poplatek. Opět dochází k poklesu kvality při převaze poptávky nad nabídkou – čím vyšší je počet cestujících v dopravním prostředku, tím více se snižuje pohodlí jednotlivce.[18]

1.3 Majetek obce

Pro správu věcí veřejných na úrovní územní samosprávy jsou nutné dva předpoklady. Je to existence zákonů, které vytvářejí podmínky pro fungování a činnost územní samosprávy (vymezují autonomii, rozhodovací pravomoc, odpovědnost a pravidla hospodaření) a ekonomické předpoklady. Tam můžeme zařadit možnost územní samosprávy vlastnit majetek a hospodařit s ním, možnost získat podle svého uvážení vlastní finanční prostředky

[14] PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 108.
[15] Tamtéž, s. 108.
[16] Tamtéž, s. 100.
[17] Tamtéž, s. 133-134.
[18] Tamtéž, s. 155-156.

a sestavování vlastního rozpočtu a hospodaření podle něj.[19] Vlastnictví majetku a hospodaření podle vlastního rozpočtu je ústavně zakotveno, jak již bylo zmiňováno výše.[20]

Majetek je jeden z nejdůležitějších předpokladů pro územní samosprávu jako nestátní subjekt. Mohou ho tvořit různé druhy movitého i nemovitého majetku. Movitý majetek může být např. půda, lesy, vodní plochy, stavby, lomy. Do movitého majetku pak můžeme zařadit například vnitřní zařízení v organizacích, které obce zřizují pro zabezpečení veřejných statků.[21] Na začátku 90. let 20. století byla část majetku ve vlastnictví ČR obcím ze zákona převedena.[22] S počátkem účinnosti zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, byly nemovitosti přepisovány do listů vlastnictví obcí. Nedodržení lhůty k přepsání majetku nebylo tímto zákonem sankcionováno, ale s nabytím účinnosti jeho novely došlo ke změně. Pokud vlastnické právo obce k majetku, který na ni přešel na základě zákona 172/1991 S., nebude zapsáno v katastru nemovitostí do dne 31. 3. 2012, a obec ani nepodá návrh vůči katastrálnímu úřadu nebo nepodá žalobu na určení vlastnického práva u soudu, tak tento majetek přechází do vlastnictví státu. [23]

O úkonech souvisejících s majetkem rozhoduje zastupitelstvo obce, které jako volený orgán odpovídá svým občanům. Majetek má hlavně sloužit pro zabezpečení veřejných statků, ale pokud má obec část majetku, který nepotřebuje, může ho využít pro získání dalších příjmů do rozpočtu. Obce mají plnou právní subjektivitu, mohou bez omezení vstupovat do smluvních vztahů, např. prodávat nebo pronajímat majetek. Obce mohou také použít majetek, který bezprostředně nepotřebují k podnikání, obec vlastní majetkový podíl v obchodních společnostech za účelem jeho zhodnocení a získání dalších příjmů do rozpočtu. Vlastnictví majetku je také důležité z hlediska využívání návratných příjmů, kdy obec může ručit zejména nemovitým majetkem a získat tak úvěr.[24]

[19] PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 65-66.
[20] Čl. 101 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
[21] PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 68.
[22] PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy.* 1. vydání. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004, s. 84.
[23] Ryšavý, Ivan. Aby obec získala zpět majetek. *Moderní obec*, 2013, č. 2, s. 7.
[24] PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 68-69.

1.4 Charakteristika pojmu rozpočet

Definice pojmu „rozpočet“ není v odborné literatuře jednotná. Ve většině případů najdeme rozpočet definovaný jako *„číselný hospodářský plán pro určité, časově omezené, zpravidla jednoroční finanční období, jehož hlavní náplní jsou příjmy i výdaje spojené s tím obdobím.“*[25] Některé publikace se vyhýbají definici rozpočtu a formulují až pojem rozpočtové soustavy.[26]

Rozpočet obce lze chápat jako **decentralizovaný peněžní fond**, kde se soustřeďují příjmy, které se používají na financování veřejných statků. Dále jako **účetní bilanci**, která sleduje příjmy a výdaje za rozpočtové období. Cílem by měl být rozpočet vyrovnaný, případně přebytkový. Ale pokud by byl rozpočet schválen jako vyrovnaný a obec by neměla finanční rezervy, znamenalo by to, že nebude mít finanční prostředky pro začátek dalšího rozpočtového roku a musela by využít některou z návratných forem příjmů. Daňové příjmy a dotace z rozpočtové soustavy přichází na příjmový účet až v průběhu ledna, stejně je tomu i u nedaňových příjmů. Rozpočet je zároveň i **finančním plánem**, podle kterého obec hospodaří v rámci rozpočtového období. Důležitou roli zde hraje schopnost odhadu budoucích příjmů a výdajů. Skutečné plnění rozpočtu se jinak může velice lišit od toho plánovaného.[27] Rozpočet také slouží jako **nástroj prosazování cílů obecní politiky**.[28]

1.5 Peněžní fondy obcí

Obce mohou kromě svého rozpočtu vytvářet i další peněžní fondy. Mají charakter mimorozpočtových fondů a o jejich zřízení nebo zrušení rozhoduje zastupitelstvo obce usnesením. Peněžní fondy jsou součástí finančního systému obce. Mohou být účelové a neúčelové (např. rezervní fond). Účelové mimorozpočtové fondy jsou častější. Je vymezen určitý druh příjmů, který plyne na účelové fondy, a předem stanovena možnost jejich použití. Peněžní prostředky do fondů obcí plynou z přebytku uplynulého roku, z mimořádných příjmů běžného roku, které nejsou v daném roku určeny ke spotřebě, nebo z převodů prostředků z rozpočtu obce v případě účelových fondů (např. sociálních). Veškeré převody finančních

[25] MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1.díl*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 292.
[26] GRÚŇ, Lubomír. *Finanční právo a jeho instituty.* 3. vydání. Praha: Linde Praha, 2009, s. 48.
[27] PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření obcí a rozpočet.* 1. vydání. Praha: Codex Bohemia, s. r. o., 1997, s. 108-118.
[28] MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1.díl*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 359.

prostředků mezi rozpočtem a peněžním fondem mají charakter dotace.[29] K převodům dochází i mezi obcí a státním rozpočtem nebo rozpočtem kraje. V případě účelových fondů může dojít k negativní situaci, kdy v některém fondu bude přebytek prostředků, které nebude možné použít na jiném úseku, kde jsou zapotřebí, z důvodu účelovosti. Velký počet účelových fondů se také nedoporučuje z důvodu velkého dělení příjmů rozpočtu.[30] Zákonné ustanovení nalezneme v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.[31]

1.6 Rozpočtová soustava

Rozpočtová soustava jako pojem není chápán jednotně, protože ve stávající právní úpravě nenajdeme její charakteristiku. Struktura veřejných rozpočtů vychází z dělby kompetencí při zabezpečování veřejných statků. *„Prostřednictvím rozpočtů dochází k přerozdělování zdrojů od subjektů tvořících zdroje k těm, kdož zdroje netvoří, ale kteří jsou nedílnou součástí společnosti, společnost by bez nich nemohla existovat.“*[32]

Do rozpočtové soustavy řadíme veřejné rozpočty, tedy státní rozpočet, územní rozpočty a rozpočty příspěvkových organizací, které jsou zřizovány státem nebo územní samosprávou a jsou na příslušné rozpočty napojeny. V případě územních rozpočtů se dá hovořit o rozpočtech obcí, měst a krajů, ale i rozpočtech Regionálních rad regionů soudržnosti a rozpočtech dobrovolných svazků obcí. Součástí rozpočtu státu, obce nebo kraje jsou pak rozpočty organizačních složek, které jsou na příslušný rozpočet napojeny. Druhou složku rozpočtové soustavy tvoří peněžní fondy – státní fondy, peněžní fondy obcí a krajů.[33]

Veřejný rozpočet plní tři hlavní funkce - funkci alokační, stabilizační a redistribuční. Funkce stabilizační a redistribuční spočívá primárně na státním rozpočtu. Stabilizační funkce státního rozpočtu umožňuje působit na stabilizaci ekonomiky a růst hospodářství. Redistribuční funkce znamená, že část příjmů státního rozpočtu je přerozdělována mezi jednotlivé články rozpočtové soustavy.[34] O případnou redistribuční funkci na úrovni obce se jedná při vyplácení sociální výpomoci v rámci přenesené působnosti, kdy ale finanční

[29] PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy.* 1. vydání. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004, s. 213-214.
[30] BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo.* 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 123.
[31] PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 404.
[32] BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo.* 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 110.
[33] PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 402-403.
[34] HAMERNÍKOVÁ, Bojka, MAAYTOVÁ, Alena a kol. *Veřejné finance.* 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 165-167.

prostředky plynou ze státního rozpočtu a obec funguje pouze jako kontaktní místo.[35] Obec svou činností ovlivňuje ekonomický potenciál území a lze proto hovořit i o stabilizační funkci. Funkci alokační pak plní všechny veřejné rozpočty. Na úrovni územní samosprávy je tato funkce rozhodující - z finančních prostředků v rozpočtu obce se financují veřejné statky.[36]

1.7 Rozpočtové zásady

Pro soustavu veřejných rozpočtů je charakteristické množství společných rysů**.** Aby měl rozpočet takové rysy a splňoval požadované vlastnosti, musí se v procesu jeho tvorby dodržovat určité zásady. Stejně tak se musí dodržovat určité zásady při hospodaření s veřejnými prostředky. Tyto rozpočtové zásady lze označit jako systém poznatků a požadavků, které se nahromadily v průběhu historického vývoje veřejných rozpočtů i rozpočtového procesu.[37]

Zásady můžeme rozdělit do dvou skupin podle toho, ve které etapě rozpočtového procesu jsou uplatňovány: **zásady uplatňované při řízení rozpočtového procesu** (viz kapitola rozpočtový proces) a **zásady uplatňované při hospodaření s rozpočtovými prostředky**, kam patří:

- **zásada efektivnosti a hospodárnosti** zavazuje obce, aby při používání rozpočtových prostředků postupovaly nejvíce možným ekonomickým způsobem,
- **zásada přednosti výdajů před příjmy** znamená, že *„výdaje by se měly využívat k ekonomickému růstu, pro který je třeba zajistit příslušné prostředky. Rozpočtové příjmy by proto měly stabilizovat ekonomiku, aby byl umožněn její růst“*,
- **zásada omezení přesunů v rozpočtu a úhrada potřeb v rozpočtu nezajištěných** vyjadřuje skutečnost, že jen na základě zákonného zmocnění je možné provádět přesuny v rámci daného rozpočtu (v určité míře a za přesně stanovených podmínek),[38]
- **zásada stanovení pravidel v případě rozpočtového provizoria** se uplatňuje pro období, kdy ještě není sestaven nebo schválen rozpočet.[39]

---

[35] PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 214.
[36] HAMERNÍKOVÁ, Bojka, MAAYTOVÁ, Alena a kol. *Veřejné finance.* 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, .s. 166-167.
[37] BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo.* 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 129.
[38] MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1.díl*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 362-363.
[39] PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 67.

1.8 Rozpočtová skladba

Příjmy a výdaje rozpočtu obce jsou členěny podle závazné rozpočtové skladby. Ta je jednotná pro celou soustavu veřejných rozpočtů a tím je zajištěna přehlednost a srovnatelnost těchto rozpočtů.[40] Umožňuje sledovat a analyzovat připsané či odepsané peněžní prostředky na bankovním účtu. Nesleduje se příjem a vydání peněz z pokladny, pouze převody mezi pokladnou a bankovním účtem.[41]

Hlediska třídění a systematika jednotek třídění je stanovena ve vyhlášce Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů. V případě rozpočtů obcí se uplatňuje třídění z hlediska **druhového, odvětvového, konsolidačního, prostorového původu, nástrojového a z hlediska účelů transferů**.[42]

Základním tříděním je **druhové třídění** do tří okruhů - příjmy, výdaje a financování. Do příjmů se nezahrnují vypůjčené finanční prostředky a splátky poskytnutých půjček. Do výdajů pak nejsou zahrnuty převody finančních prostředků na vkladový účet, splátky dluhopisů atd. [43] Financování třídí operace jako je přijetí finančních prostředků návratné povahy. Celkem máme sedm rozpočtových tříd:

1. Daňové příjmy
2. Nedaňové příjmy
3. Kapitálové příjmy
4. Přijaté transfery
5. Běžné výdaje
6. Kapitálové výdaje
8. Financování

U těchto tříd rozlišujeme ještě seskupení položek, podseskupení položek a jednotlivé položky příjmů a výdajů. Každá položka je odlišena čtyřmístným kódem.

Odvětvové třídění se použije u rozpočtů obcí pro všechny výdaje, nedaňové a kapitálové příjmy s výjimkou příjmů ze splátek půjčených prostředků. Rozhodující je druh činnosti, ze které plynou příjmy nebo kde jsou naopak vynakládány výdaje. Roli hraje i „*zaměření právního subjektu, který poukazuje nebo odevzdává organizaci finanční*

[40] PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření obcí a rozpočet.* 1. vydání. Praha: Codex Bohemia, s. r. o., 1997, s. 129 – 136.
[41] PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy.* 1. vydání. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004, s. 225.
[42] Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002, o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.
[43] MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1.díl*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 363-365.

prostředky, které získal jako příjmy, nebo mu tyto prostředky organizace poskytuje za účelem podpory."[44] Opět se využívá čtyřmístný kód, kterým se rozlišují skupiny, oddíly, pododdíly a paragrafy. Existuje 6 skupin, které nesou název:

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

Konsolidační třídění se využije u příjmů a výdajů, které nejsou vyjádřeny pomocí druhového třídění. Jedná se o vynakládané výdaje uvnitř soustavy veřejných rozpočtů a veřejných peněžních fondů. Dále příjmy, které vznikají také uvnitř této soustavy. Příjmy a výdaje se třídí na záznamové jednotky, které jsou třímístné. Třídění umožňuje vyloučit duplicity, které by mohly být způsobeny vnitřními transfery mezi fondy. [45]

U třídění z hlediska **prostorového původu** se rozlišuje, zda je zdrojem přijatých peněžních prostředků tuzemsko nebo zahraničí a zda se považují vydané peněžní prostředky za kryté příjmy z tuzemských nebo zahraničních zdrojů. [46]

Z hlediska **nástrojového** *„se třídí příjmy a výdaje obecních rozpočtů podle toho, zda zdrojem je tuzemsko, rozpočet Evropské unie, finanční mechanismy, jiné peněžní prostředky ze zahraničí nebo peněžní fondy Organizace Severoatlantické smlouvy, a podle jednotlivých peněžních fondů, programů a projektů a mezinárodních smluv o finančních mechanismech."*[47]

V souvislosti s rozpočty obcí je třeba uvést i třídění z hlediska **účelů transferů**. Toto třídění se uplatňuje u příjmů obcí, které mají podobu dotace ze státního rozpočtu a u výdajů, které jsou z těchto transferů kryty. Třídění se uskutečňuje dle toho, *„z které kapitoly nebo z kterého státního fondu se transfer poskytuje nebo zda se poskytuje z Národního fondu, a podle pořadí transferu."* Z tohoto hlediska se třídí i příjmy obcí z rozpočtů regionálních rad, které mají povahu transferů a výdaje, které jsou těmito transfery kryté.[48]

[44] PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 72.
[45] PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy.* 1. vydání. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004, s. 233.
[46] § 2 odst. 6 vyhlášky Ministerstva financí č. 323/2002, o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.
[47] Tamtéž, § 2 odst. 7.
[48] Tamtéž, § 2 odst. 12.

2 Příjmy rozpočtu obce

V roce 1993 byla zavedena nová daňová soustava. Došlo k vymezení příjmů, které plynou přímo do státního rozpočtu, do rozpočtů obcí nebo do obou těchto rozpočtů. Byla zvýšena finanční soběstačnost obcí, bez toho, aby vláda ztratila možnost ovlivňovat do určité míry jejich rozvoj.[49]

Druhy příjmů plynoucí do rozpočtu obce jsou upraveny v § 7 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Můžeme je dělit na příjmy běžné a kapitálové. Pro běžné příjmy je charakteristické, že se každoročně opakují, i když třeba ne ve stejném objemu, a že jsou určeny na financování běžných potřeb (především se jedná o neinvestiční výdaje zabezpečující lokální veřejné statky a další potřeby). Lze je rozčlenit na příjmy daňové a nedaňové.

Kapitálové příjmy jsou jednorázové, obvykle se neopakující pravidelně a slouží k financování dlouhodobých potřeb (např. pořízení investic ve veřejném sektoru).

2.1 Daňové příjmy

Tvoří ve většině vyspělých zemí největší skupinu běžných příjmů. Příjmem rozpočtu obce by měly být především daně, u kterých je základ daně stabilní a nemůže docházet k velkým daňovým únikům. Nejdůležitějším příjmem pro rozpočet obce je daň z příjmu fyzických osob a daň z příjmu právnických osob.

Daně, jejichž celý výnos plyne do rozpočtu obce, nazýváme jako **tzv. svěřené daně**. Podíly z výnosu daně vybírané na celostátní úrovni, které jsou příjmem rozpočtu obce, jsou pak **tzv. sdílené daně**. O jaký druh daně se jedná, zjistíme ze zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.[50]

Jako příklad svěřené daně lze uvést například daň majetkového typu - daň z nemovitosti. Výnos z této daně je příjmem té obce, na jejímž území se nemovitost nachází. Sdílenou daní je pak daň z přidané hodnoty, kdy obcím plyne 20,83 % z celostátního hrubého výnosu (podíl jednotlivých obcí se stanoví podle vzorce).[51] Obce nejsou ve větší míře schopny sami ovlivnit velikost příjmů v podobě výnosu z daní, mohou pouze vytvořit příznivé

[49] PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření obcí a rozpočet.* 1. vydání. Praha: Codex Bohemia, s. r. o., 1997, s. 74.
[50] PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 79-81.
[51] Podrobně § 4 zákona č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.

podmínky pro podnikání a zvýšit tak výnos daně z příjmu fyzických a právnických osob nebo z daně majetkového typu.

Předmět daně, způsob výpočtu základu daně, sazby daně, správu a výběr daně apod. vymezuje daňová pravomoc, která je na úrovni obcí minimální, protože jsou daně upravovány prostřednictvím zákonů s celostátní platností. Určitou míru daňové pravomoci lze spatřovat u místních poplatků, které mají spíše charakter místních daní. Přestože z názvu vyplývá, že se přímo o daň nejedná, naplňují místní poplatky svou povahou definiční znaky daní. V souvislosti s jejich vybíráním není poskytována přímá protihodnota nebo protislužba, jako je tomu například u správních poplatků. Místní poplatky jsou spravovány na základě zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.[52] Zastupitelstvo obce rozhoduje, jaký poplatek ze soustavy místních poplatků formou obecně závazné vyhlášky na poplatníka uvalí. Místní poplatky se mohou v jednotlivých obcích lišit, důležitou roli hrají místní poměry. Výše sazby poplatku musí být v souladu se zákonem o místních poplatcích. Místní poplatky spravuje a vybírá obecní úřad. [53] Mezi daňové příjmy řadíme i správní poplatky, které spravují a vybírají také obecní úřady. Jsou jimi částečně hrazeny náklady spojené s výkonem státní správy. Výše správních poplatků je stanovena sazebníkem, který je přílohou k zákonu č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.[54]

2.2 Nedaňové příjmy

Mezi nedaňové příjmy řadíme příjmy z vlastního podnikání, uživatelské poplatky, sankční pokuty, příjmy z mimorozpočtových fondů obce a ostatní příjmy rozpočtu obce.

2.2.1 Příjmy z vlastního podnikání

Jak obec získá a naloží s **příjmy z vlastního podnikání**, je v kompetencích volených orgánů obce. Některé mohou mít charakter kapitálových a jiné zase běžných příjmů. Do této kategorie příjmů řadíme zisky municipálních podniků, které se odvíjejí od počtu těchto podniků a ceny za poskytované služby. Pokud jsou zřizovány za účelem poskytování veřejných statků, tak ve většině případů hospodaří na neziskovém principu a příjem do rozpočtu v podobě zisku je ojedinělý. Dále se jedná o příjmy z podílů na zisku u podniků

[52] PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření obcí a rozpočet.* 1. vydání. Praha: Codex Bohemia, s. r. o., 1997, s. 74-75.
[53] PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 90-94.
[54] PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy.* 1. vydání. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004, s. 279.

soukromého sektoru, kde může mít obec peněžitý i nepeněžitý vklad. Rozhodování o majetkových vkladech spadá do působnosti zastupitelstva obce, které musí důkladně zvážit riskantní stránku tohoto podnikání. Nicméně, dle mého názoru, by obce měly uskutečňovat majetkový vklad pouze do společností s ručením omezeným, kde ručí za závazky společnosti do výše svého nesplaceného vkladu.[55] U společností, kde obce ručí dalším svým majetkem, může dojít i přes důkladnou hospodářskou analýzu k jejich bankrotu. Příjmy z pronájmu nebo prodeje obecního majetku se odvíjejí od velikosti majetku obce. Nejúčelnějším se mi jeví dlouhodobý pronájem majetku, který zajistí obci stabilní příjem do rozpočtu. A nakonec to jsou příjmy z finančního investování. Obec může použít volné finanční prostředky k investici do cenných papírů nebo neriskovat a uložit je na terminovaný vklad, získat tak vyšší úrok. Pro obchodování s cennými papíry jsou zapotřebí volné finanční prostředky a na jejich zakoupení zkušení pracovníci v této oblasti. Pokud takových pracovníků není, je obec nucena využít specializované instituce, kde platí za zprostředkování a ztrácí tak na výnosu z obchodu s cennými papíry.[56]

2.2.2 Uživatelské poplatky

Uživatelské poplatky se využívají u smíšených veřejných statků, které obec zabezpečuje pro občany. Pokud obec přímo zajišťuje tyto statky, pak jsou uživatelské poplatky běžným příjmem obecního rozpočtu. V jiných případech se uživatelské poplatky platí provozovateli (soukromé firmě), se kterým má obec uzavřený smluvní vztah, na základě kterého zajišťuje veřejné statky, nebo plynou do municipálního podniku, který obec pro tyto účely zřídila. Uživatelské poplatky jsou nejčastěji za odvoz komunálního odpadu (pokud není místní poplatek), vodné, stočné a podobné služby.[57] O zavedení a výši rozhoduje zastupitelstvo obce. Většinou je výše uživatelských poplatků stanovena tak, aby došlo k pokrytí nutných nákladů, zbytek je nutné dotovat z daňových výnosů nebo nedaňových příjmů.[58] U veřejných statků zajišťovaných soukromou firmou je nutné platit ziskovou přirážku. Při stanovení uživatelských poplatků se berou ohledy na slabší sociální vrstvy, zda jsou schopny platit tyto veřejné statky. Je možné stanovit paušální uživatelský poplatek, pokud není možné přesně změřit spotřebu veřejného statku. Ten má pak charakter místní

[55] § 106 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
[56] PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy.* 1. vydání. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004, s. 281-284.
[57] PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, 102-105.
[58] PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru.* 1. vydání. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2002, s. 194-195.

daně.[59] Z nastudovaných materiálů pro mě vyplývá, že stanovení výše uživatelského poplatku není vůbec jednoduché. Obec musí zohlednit místní podmínky i platební schopnost obyvatelstva. Například růst uživatelského poplatku u veřejné dopravy může mít hned několik negativních dopadů. Může se zvýšit počet černých pasažérů nebo dojít k nahrazení veřejné dopravy soukromou, což dále vede k vyšší míře znečištění ovzduší a ve větších městech i ke zhoršení dopravní situace.

2.2.3 Příjmy sankční povahy

Charakter doplňkových příjmů mají **sankční pokuty**. Je obtížné odhadnout jejich výši. Jedná se o pokuty v rámci přestupkového řízení (pokud je pokuta uložena orgánem obcí, je příjmem rozpočtu této obce), za znečišťování veřejného prostranství a další chování, které je v rozporu s právními předpisy. Obce mohou ukládat na základě zákonného zmocnění i pokuty za znečišťování životního prostředí, neoprávněné uložení odpadů apod.

2.2.4 Příjmy z mimorozpočtových fondů obce

Pokud si obce zřídí **mimorozpočtové fondy**, mohou použít finanční prostředky z těchto fondů na vyrovnání deficitu v rozpočtu obce nebo na zajištění neplánovaných potřeb. Příjmy obcím mohou plynout ve formě dotace i z mimorozpočtových fondů krajů.

2.2.5 Ostatní příjmy rozpočtu obce

Ostatní nedaňové příjmy tvoří u rozpočtu obce zanedbatelnou část. Může se jednat o dary, výnosy z veřejných sbírek apod. Dary mohou obce získat od fyzických i právnických osob. Ve většině případů se jedná o účelově poskytnuté finanční prostředky na financování konkrétních potřeb.[60] Většina darů od fyzických a právnických osob je poskytována na konci zdaňovacího období, v době, kdy už mají představu o hospodářském výsledku daného roku. Výše poskytnutého daru souvisí s možností využití daru jako odpočitatelné položky od základu daně z příjmu.

[59] PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 103-105.
[60] PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy.* 1. vydání. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004, s. 286- 289.

2.3 Dotace – nenávratné příjmy

Obce nejsou většinou ve svém hospodaření finančně soběstačné. Vlastní příjmy dostatečně nepokryjí potřebné výdaje a obec potřebuje finanční prostředky ze státního rozpočtu, případně ze státních mimorozpočtových fondů nebo z rozpočtu kraje. Kraj plní v rámci přenesené působnosti funkci zprostředkovatele, kdy na základě ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů poskytuje obci, která leží v jeho obvodu, dotaci ze státního rozpočtu. Jedná se o proces nenávratného přerozdělování v rámci rozpočtové soustavy, jako projev solidarity. Obec potřebuje podporu v podobě těchto transferů z důvodu rostoucí decentralizace odpovědnosti za zabezpečení veřejných statků v přenesené působnosti, pro zajištění požadovaného standartu některých, zejména preferovaných, veřejných statků. Především proto, že veřejné statky často využívají i lidé, kteří na danou službu do obecního rozpočtu nepřispívají. Dotace by neměly být poskytovány na krytí deficitu rozpočtu obce. Dotace ze státního rozpočtu lze vnímat jako nepřímý nástroj ústřední vlády, pomocí kterého ovlivňuje rozhodování volených orgánů obcí. Čím více prostředků plyne z účelových dotací do příjmové stránky rozpočtu obce, tím méně může obec rozhodovat o využití těchto příjmů.[61]

Nenávratné dotace mohou být účelové (mohou být použity jen na stanovené účely) nebo neúčelové (nepodmíněné). U účelových dotací jsou stanoveny podmínky použití. Nesprávně použitá dotace nebo její nevyužitá část se většinou vrací zpět do rozpočtu nebo mimorozpočtového fondu, ze kterého byla poskytnuta. Dotace běžné jsou pak určeny na financování běžných, pravidelně se opakujících potřeb v rozpočtovém období a kapitálové na jednorázové, pravidelně se neopakující dlouhodobé potřeby.[62]

Běžné účelové dotace se poskytují proto, aby byla zajištěna stejná standardní úroveň vybraných veřejných statků na celém území státu (nadstandardní úroveň je možná, pokud mají obce další vlastní finanční prostředky) a aby měla obec prostředky na zabezpečení veřejných služeb, které byly přeneseny ze státu na obec (např. základní školství). Kapitálové účelové dotace se poskytují obcím na úhradu části výdajů na konkrétní investici (nejčastěji na zlepšení bydlení, výstavbu komunálních bytů apod.) a obec se musí na financování podílet vlastními zdroji.[63]

---

[61] PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy.* 1. vydání. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004, s. 291-293.
[62] PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 263-266.
[63] PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 137 – 138.

Neúčelové dotace posilují pravomoc a odpovědnost orgánů obce za jejich hospodaření. Jsou využívány stále častěji a ve větším měřítku. Problémem může být neefektivní využití dotace jako důsledek neodborného rozhodnutí. Obce je mohou využívat podle vlastního uvážení. Je zde pouze omezení, zda se jedná o neinvestiční nebo investiční dotaci. Nepoužitá neúčelová dotace nepropadá. Některé obce mohou získat do svého rozpočtu i dotace z Evropské unie, které jsou podmíněné a u kterých se obec musí podílet spolufinancováním.[64]

2.4 Návratné příjmy

V případě, že se obec dostane do situace, kdy nemá prostředky pro krytí potřeb pomocí nenávratných finančních prostředků, může použít návratné zdroje, které vrátí zpět svým věřitelům včetně úroku. Pouze půjčky a finanční výpomoci z ostatních rozpočtů v rámci rozpočtové soustavy jsou obvykle bezúročné, ale nemusejí být obci vždy poskytnuty (obce na ně nemá nárok). Nejvíce se využívají bankovní úvěry, méně už příjmy z emise cenných papírů.[65]

Se změnou zákona o rozpočtových pravidlech mají obce nově povinnost zřídit do konce března roku 2013 účet u České národní banky. Na tento účet jim budou poskytovány dotace, návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu, státních fondů, Národního fondu, výnosy daní nebo podíly na nich.[66]

[64] PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy.* 1. vydání. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004, s. 303.
[65] PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 266-268.
[66] *Zřizování účtů ÚSC u ČNB* [online]. mfcr.cz, 14. ledna 2013[cit. 21. února 2013]. Dostupné na <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ucty_usc_u_cnb_75407.html>.

3 Výdaje rozpočtu obce

Obec může používat finanční prostředky pouze prostřednictvím výdajového rozpočtu. Aby mohla tedy využít prostředky z peněžních fondů, musí je zařadit do příjmů běžného rozpočtu a teprve poté je možné jejich použití ve výdajích. Výdaje člení dle různých hledisek rozpočtová skladba. Rozlišujeme výdaje plánované a neplánované (nahodilé).[67] Plánované výdaje tvoří běžně se opakující výdaje, jako je například financování provozu škol, vlastní správy nebo sociálních zařízení. Obec sama posoudí, do jaké míry a do jaké oblasti bude investovat a zda je možné výdaje omezit. Neplánované výdaje je těžké odhadnout. Lze sem zařadit například výdaje související s odstraněním následků živelných pohrom nebo sankční výdaje. Je proto nutné vytvářet rozpočtové rezervy.

Třídění z hlediska druhového zahrnuje výdaje běžné (jsou součástí běžné části rozpočtu) a kapitálové (součástí kapitálové části rozpočtu). Běžné výdaje slouží k financování běžných, pravidelně se opakujících potřeb, např. provozní výdaje. Naopak kapitálové výdaje souvisí s pořizováním nových investic, se splácením přijatých půjček a úvěrů. Úroky jsou placeny z běžného rozpočtu.[68] Dále je možné členění výdajů na nenávratné, které byly například použity na zabezpečení veřejných statků a návratné, které byly uloženy na termínovaný vklad za účelem získání vyššího úroku.[69]

Obce financují ze svých rozpočtů čisté i smíšené veřejné statky. **Čisté veřejné statky**, mezi které spadají i výdaje na vlastní správu a samosprávu, by měly být kryty z výnosu svěřených a sdílených daní nebo dotacemi z rozpočtové soustavy u takových veřejných statků, kde je požadovaný minimální standard. Mají charakter běžných i kapitálových výdajů. Obec si může zřídit neziskové organizace za účelem zabezpečení těchto statků, může využít neziskové organizace založené jinými subjekty nebo prostřednictvím veřejné zakázky u soukromého sektoru. Veřejná správa ale musí být zajištěna prostřednictvím veřejného sektoru. Z rozpočtu obce plyne velké množství finančních prostředků na zabezpečení **smíšených veřejných statků**. Jedná se o financování vzdělání, programů sociálního charakteru a veřejné statky, kde dochází k tržnímu selhání.[70] U těchto veřejných statků v mnoha případech záleží na občanovi, zda je využije nebo ne. Uživatel platí veškeré náklady nebo jen částečné náklady formou uživatelského poplatku. Obec dotuje ze svých výdajů

[67] PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 109-111.
[68] PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru.* 1. vydání. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2002, s. 278 – 281.
[69] PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 112-113.
[70] Tamtéž, s. 113-115.

úhradu na ekonomicky nutnou výši, případně se ziskovou přirážkou u veřejného statku zajišťovaného soukromým sektorem. Náklady na zajištění preferovaných veřejných statků patří mezi obligatorní výdaje obce.[71] Pokud chce obec využít soukromý sektor pro zabezpečování veřejných statků, je vhodné využít výběrové řízení, které může vyústit ve snahu soukromé firmy minimalizovat náklady a tím i snížit výdaje obec.

U výdajové stránky rozpočtu se sleduje hospodárnost, efektivnost a účelnost finančních prostředků. Tyto hodnoty definuje zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů. Hospodárnost znamená takové použití veřejných zdrojů, které vede ke splnění stanovených cílů s co nejmenšími náklady. Efektivností veřejných prostředků se dosahuje nejvyššího možného rozsahu, kvality a přínosu stanovených cílů ve vztahu k množství vynaložených prostředků. Účelovost znamená racionální využití prostředků s ohledem na dosažení stanovených cílů.[72]

[71] PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 285-286.
[72] Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů.

4 Rozpočtový proces

Rozpočtový proces lze chápat jako činnost orgánů obce v samostatné působnosti, která probíhá v těchto etapách:

1. Sestavování
2. Schvalování
3. Publikace
4. Hospodaření
5. Kontrola
6. Hodnocení [73]

Rozpočtový proces lze považovat za specifický druh normotvorného procesu. Uskutečňuje se ve stejných, každoročně se opakujících, etapách a obvykle trvá 1,5 až 2 roky, protože zahrnuje i plnění rozpočtu. Právní úpravu rozpočtového procesu najdeme v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,[74] ale je zapotřebí vycházet i ze č. zákona 128/2000 Sb., o obcích, kde jsou upraveny pravomoci jednotlivých orgánů.

4.1 Zásady rozpočtového procesu

V průběhu rozpočtového procesu musí obce dodržovat tyto rozpočtové zásady:

- **zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu** vyjadřuje povinnost použít schválené rozpočtové prostředky pro daný rozpočtový rok. Někdy je označována jako zásada omezeného časového použití finančních prostředků,
- **zásadou reálnosti a pravdivosti rozpočtu** by se mělo v průběhu roku docílit minimálních přesunů rozpočtových prostředků pomocí rozpočtových opatřeních,
- **zásada účelovosti** se vztahuje na rozpočtové prostředky, které mohou být využívány jen pro stanovené účely,
- **zásady úplnosti a jednotnosti** je dosaženo prostřednictvím závazné rozpočtové skladby. Má význam pro docílení přehlednosti rozpočtové soustavy.
- **zásada dlouhodobé vyrovnanosti** je základem úspěšného dlouhodobého hospodaření,

[73] MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1.díl*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 373.
[74] GRÚŇ, Lubomír. *Finanční právo a jeho instituty*. 3. vydání. Praha: Linde Praha, 2009, s. 79-80.

- **zásady publicity** je dosaženo prostřednictvím veřejného projednání a schvalování rozpočtu zastupitelstvem obce.[75]

4.2 Rozpočtový výhled

Rozpočtová pravidla ukládají obcím povinnost vytvářet rozpočtový výhled. Jedná se o pomocný nástroj střednědobého finančního plánování. Má pomoci vytvářet podmínky pro realizaci dlouhodobějších záměrů, které překračují jedno rozpočtové období. Sestavuje se obvykle na období 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje rozpočet. Tento dokument by měl obsahovat údaje o budoucích příjmech a výdajích, závazcích a pohledávkách dlouhodobějšího charakteru.[76]

4.3 Realizace rozpočtového procesu

Při zpracování rozpočtu se vychází z rozpočtového výhledu. V prvotní fázi je zapotřebí sestavit návrh rozpočtu. Z důvodu obtížnosti této etapy by se mělo začít pracovat na návrhu asi v polovině roku, který předchází novému rozpočtovému období. Sestavuje se na základě vývoje příjmů a výdajů v minulých letech a dle skutečného vývoje příjmů a výdajů od začátku roku do doby, kdy se začne s návrhem rozpočtu. Vývoj příjmů a výdajů na konci roku se odhadne v návaznosti na předcházející roky a dle vývoje aktuálního roku. Při plánování celkových příjmů rozpočtu obce hrají důležitou roli dotace ze státního rozpočtu. Obce je proto chtějí znát co nejdříve. Může ale dojít k situaci, že se výši těchto dotací dozví až na začátku rozpočtového roku, protože zákon o státním rozpočtu byl schválen těsně před začátkem rozpočtového roku. Musí se také brát na vědomí předpokládaná inflace, možné změny v daňovém určení, financování nových potřeb a další faktory. Sestavení návrhu rozpočtu obce spočívá na finančním odboru, který zřizuje rada obce jako svůj výkonný orgán.[77]

Návrh rozpočtu musí být zveřejněn nejméně 15 dnů před projednáním na úřední desce (i ve zkrácené formě) a na webových stránkách (úplné znění), aby se k němu mohli občané

[75] PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územních samosprávných celků*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 219. Brno: Masarykova Univerzita, 1998, s. 90.
[76] BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo.* 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 128-129.
[77] PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru.* 1. vydání. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2002, s. 167-169.

vyjádřit. Připomínky mohou uplatnit písemnou formou ve stanovené lhůtě nebo ústně na zasedání zastupitelstva.[78]

Vzniklý návrh rozpočtu obce je projednán a schválen zastupitelstvem obce a ve většině případů finančním a kontrolním výborem. Rozpočet by měl být sestavován jako vyrovnaný, ale právní úprava umožňuje schválit rozpočet jako přebytkový, pokud jsou některé příjmy určeny k čerpání v budoucích letech, nebo jako schodkový za předpokladu, že jsou známy způsoby získání finančních prostředků pro úhradu tohoto schodku (např. půjčka, úvěr nebo návratná finanční výpomoc).[79]

Rozpočtový proces se může různě lišit na základě vžitých zvyklostí. Při schvalování rozpočtu města Blansko se velice osvědčil systém, kdy vedoucí finančního odboru vytváří prezentaci pro zastupitele města o tvorbě rozpočtu, vývoji příjmů a současně zdůvodňuje výdaje, u kterých žádají zastupitelé podrobné informace. Projednání rozpočtu se díky tomu neprotahuje. Zákon ukládá povinnost zveřejnit pouze návrh rozpočtu, proto se schválený rozpočet zveřejňuje ve Zpravodaji města Blanska, který jednak poskytuje občanům určitou právní jistotu a zároveň další formu, ve které se s ním mohou seznámit.

Po schválení rozpočtu jsou subjektům, kterých se to týká neprodleně sděleny závazné ukazatele, kterými se musí řídit. Ty jsou součástí rozpisu rozpočtu. Odpovědnost za plnění rozpočtu, jako finančního plánu, spadá na výkonné orgány obce, které provádějí průběžnou kontrolu plnění rozpočtu a předkládají zprávu voleným orgánům obce. Ty hledají vhodná nápravná opatření.[80]

Pokud je nutné uskutečnit změny v rozpočtu, děje se tak prostřednictvím rozpočtových opatření, které se evidují dle vzniku.[81] Na základě ustanovení § 102 odst. 2 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, může provádět rozpočtová opatření rada obce v rozsahu, který jí stanoví zastupitelstvo obce.[82] Nelze provádět změny opravami již schváleného rozpočtu. Změny mohou být způsobeny organizačními změnami (dojde ke zřízení nebo zrušení příspěvkové organizace), změnou právních předpisů, které mají vliv na příjmy a výdaje rozpočtu obce (změna rozpočtového určení daní) a objektivní věcnou změnou (např. počet

[78] § 11 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.
[79] BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo.* 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 139.
[80] PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru.* 1. vydání. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2002, 167-170. ověřit
[81] MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1.díl*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 376.
[82] § 102 odst. 2 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

plátců). Rozpočtové opatření je povinné, pokud by mělo dojít ke změně ve finančních vztazích k jinému rozpočtu nebo například k rozpočtovému schodku.[83]

4.4 Rozpočtové provizorium

Může nastat situace, kdy není rozpočet před začátkem rozpočtového období schválen. Obec v takovém případě hospodaří do doby, než je rozpočet schválen podle rozpočtového provizoria. Důvodem pro rozpočtové provizorium může být právě situace, kdy obec nezná objem dotací ze státního rozpočtu, případně z jiných rozpočtů a peněžních fondů v rámci rozpočtové soustavy. Pravidla rozpočtového provizoria stanoví zastupitelstvo obce, které má povinnost ho schválit svým usnesením. Uskutečněné příjmy a výdaje v době rozpočtového provizoria se stávají příjmy a výdaji schváleného rozpočtu. Rozpočtové provizorium je důležité pro zajištění plynulosti hospodaření.[84]

4.5 Závěrečný účet

Závěrečný účet se zpracovává po skončení kalendářního roku. Obsahuje *„údaje o plnění rozpočtových příjmů a výdajů členěných 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 územního samosprávného celku a jimi zřízených nebo založených právnických osob.“*[85]

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*.“[86]

Finanční prostředky, které nebyly během rozpočtového roku využity, se převádí do dalšího roku nebo do peněžních fondů. Výjimka může nastat u účelových a časově vymezených dotací nebo u příspěvků, které v případě nevyužití požaduje poskytovatel vrátit. Vrácení rozpočtových prostředků se řadí do výdajů toho roku, kdy k této skutečnosti došlo. Stejně tak obec může požadovat vrácení nepoužitých rozpočtových prostředků jí poskytnutým osobám. Tyto vrácené prostředky jsou příjmem toho rozpočtu, kdy k vrácení došlo.[87]

[83] § 16 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.
[84] Tamtéž, § 13.
[85] Tamtéž, § 17 odst. 2.
[86] Tamtéž, § 17 odst. 3.
[87] BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo.* 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 148-149.

„*Schodek v hospodaření se uhrazuje z finančních prostředků z minulých let nebo se kryje z návratných zdrojů splatných z rozpočtu v následujících letech.*“[88]

Návrh závěrečného účtu, jehož součástí je i zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření za uplynulý rok, musí obec zveřejnit nejméně po dobu 15 dnů před jeho projednáním na zasedání zastupitelstva obce, a to na úřední desce a na webových stránkách. Na úřední desce může být zveřejněn návrh závěrečného účtu v neúplném rozsahu a pouze závěr zprávy o výsledku přezkoumání. Připomínky mohou občané uplatit stejným způsobem, jak je tomu u návrhu rozpočtu. Projednání končí vyjádřením souhlasu s celoročním hospodařením bez výhrad nebo vyjádřením souhlasu s výhradami, kdy obec přijme opatření k nápravě nedostatků a chyb. [89]

Obcím vyplývá z § 42 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, povinnost nechat si přezkoumat hospodaření za uplynulý kalendářní rok. Může se tak stát prostřednictvím příslušného krajského úřadu nebo auditora (v tomto případě hradí náklady na přezkum ze svého rozpočtu).[90] Hlavní město Praha je oprávněno požádat o přezkoumání Ministerstvo financí, které pověří finanční úřad.[91] Do 30. června každého kalendářního roku je povinností o přezkoumání požádat nebo oznámit, že přezkoumání bylo zadáno auditorovi. Přezkoumání závěrečného účtu upravuje zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.[92]

4.6 Kontrola rozpočtového hospodaření

Uskutečňuje se kontrola hospodaření s finančními prostředky a plnění povinností vyplývajících ze zákona. Kontrola, kterou provádějící sami orgány obce, vyplývá ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Ten stanovuje povinnost zřídit finanční a kontrolní výbor. Na finančním výboru spočívá kontrola hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce. Kontrolní výbor kontroluje, zda ostatní výbory a obecní úřad dodržují právní předpisy na úseku samostatné působnosti, kontrola se tedy může týkat i rozpočtového hospodaření.[93] Tuto kontrolu lze označit jako kontrolu vnitřní, protože ji vykonávají samotné orgány obce a předmětem kontrolní činnosti je hospodaření obce s vlastním majetkem. Tato kontrola je

[88] BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo.* 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 149.
[89] § 17 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.
[90] § 42 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
[91] § 10 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
[92] § 4 odst. 1 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů
[93] § 119 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

vyjmuta ze zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů, ve kterém jsou obsaženy další kontrolní mechanismy.

Kontrola prováděná na základě zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí se děje průběžně během celého rozpočtového roku (jedná se o dílčí přezkoumání) a po skončení rozpočtového roku formou přezkoumání závěrečného účtu obce (jednorázové přezkoumání). V obcích, u kterých je celkový počet obyvatel menší než 800 osob, může být uskutečňováno pouze jednorázové přezkoumání a to za podmínky, že tato obec neuskutečňuje hospodářskou činnost.[94]

4.7 Porušení rozpočtové kázně

Zjištění, zda došlo k porušení rozpočtové kázně, je výsledkem kontrol hospodaření obcí. K porušení rozpočtové kázně může dojít v případě, že obec neoprávněně použije peněžní prostředky nebo nevrátí poskytnuté prostředky do daného termínu. Dle rozsahu neoprávněně použitých nebo zadržených prostředků se určí sankční odvod, který odpovídá výši neoprávněně použitých nebo zadržených prostředků. V některých případech neoprávněného použití se odvod za porušení rozpočtové kázně stanoví ve výši poskytnutých prostředků, ale může být stanoven odvod nižší za méně závažné porušení. Obec je povinna uskutečnit odvod za porušení rozpočtové kázně do toho rozpočtu, ze kterého jí byly prostředky poskytnuty.

V případě prodlení odvodu za porušení rozpočtové kázně se zaplatí za každý den prodlení penále ve výši 1 promile z částky odvodu, ale maximálně do částky daného odvodu. Penále začíná běžet následující den po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně a to do dne připsání peněžních prostředků na účet poskytovatele. Penále se neuloží, pokud nepřesáhne částku 1 000 Kč.[95]

Jako porušení rozpočtové kázně je chápáno porušení pravidel stanovených v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Může se jednat o případ, kdy obec např. nesestaví rozpočtový výhled, neprovede rozpočtové opatření nebo nezajistí přezkoumání hospodaření a může jí být uložena pokuta až do výše 1 milionu korun.[96]

[94] § 4 odst. 4, 5 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.
[95] §22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.
[96] BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo.* 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 147.

5 Rozpočet město Blansko

Město Blansko je obcí s rozšířenou působností. Blansko hospodařilo od 1. 1. 2011 podle rozpočtového provizoria, které schválilo zastupitelstvo města na svém 2. zasedání dne 14. 12. 2010. Rozpočet byl schválen dne 8. 3. 2011 na 3. zasedání zastupitelstva města Blansko. Při sestavování rozpočtu se počítalo se zapojením rozpočtu financování, pomocí kterého došlo k vyrovnání deficitu. V průběhu roku 2011 došlo prostřednictvím rozpočtových opatření ke změnám rozpočtu. Celkem bylo schváleno 27 rozpočtových opatření.

Lze polemizovat nad tím, zda každá jednotlivá změna rozpočtu obce má být jednotlivě a časově evidována nebo zda může jedno rozpočtové opatření schválené na zastupitelstvu obce obsahovat více změn rozpočtu. Z celkového počtu schválených rozpočtových opatření pro rozpočet města Blansko vyplývá, že jsou evidovány veškeré změny rozpočtu zvlášť. V roce 2011 se uskutečnila celkově čtyři zasedání Zastupitelstva města Blansko, na kterých byla schválena rozpočtová opatření. Tím, že bylo nutné čekat, až se uskuteční plánované zasedání zastupitelstva, docházelo k zbytečnému zadržování dotací, na které se čekalo a bylo zapotřebí je čerpat co nejdříve. Z toho důvodu bylo na 8. zasedání dne 5. 6. 2012 zastupitelstvem schváleno svěření pravomoci Radě města Blansko k provádění rozpočtových opatření a to v rozsahu zapojení přijatých dotací a grantů do rozpočtu města na základě § 102 odst. 2 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

Schválený rozpočet příjmů činil 407 227,7 tis. Kč. V průběhu roku byl navýšen o částku 49 137 tis. Kč a skutečné příjmy k 31. 12. 2011 byly ve výši 461 787,8 tis. Kč. Příjmy rozpočtu jsou tvořeny daňovými příjmy, nedaňovými příjmy, kapitálovými příjmy a přijatými transfery.

Hlavní zdroj příjmů do rozpočtu města Blansko plyne z daňových příjmů, konkrétně 47 % z celkových příjmů pro rok 2011. Pro určení procentního podílu na příslušné části celostátního hrubého výnosu daní se vycházelo z vyhlášky Ministerstva financí č. 245/2010 Sb., ze dne 19. srpna 2010, o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů. Základem pro toto určení byl počet obyvatel, výměra katastrálních území obcí podle údajů Českého úřadu zeměměřického a katastrálního k 1. 1. 2010 a počet zaměstnanců k 1. 12. 2009. Počet obyvatel činil 21 057, výměra katastrálních území byla 4 497,4048 ha a zaměstnanci byli v počtu 10 258. Při schvalování rozpočtu se počítalo s většími výnosy ze

sdílených daní, ale přesto došlo v průběhu roku ke zvýšení daňových příjmů o 19 146,4 tis. Kč. Tento nárůst byl způsoben daní z příjmu právnických osob za město.

Daňové příjmy byly tvořeny z 8 % z celkového objemu těchto příjmů místními poplatky. V roce 2011 plynuly do příjmů obce tyto poplatky: poplatek za znečišťování ovzduší, poplatek za komunální odpad, poplatek ze psů, poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt, poplatek za užívání veřejného prostranství, poplatek ze vstupného, poplatek z ubytovací kapacity, poplatek za povolení k vjezdu do vybraných míst a poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj. Při porovnání schváleného rozpočtu a skutečnosti na konci roku zjistíme, že místní poplatky byly splněny na 113,3 %. Město Blansko se nachází v blízkosti Moravského krasu, které je vyhledávanou turistickou oblastí a právě u poplatku za lázeňský nebo rekreační pobyt došlo k významnějšímu navýšení oproti rozpočtu schválenému.

V průběhu roku 2011 bylo nutné snížit nedaňové příjmy o 27 973,8 tis. Kč. Při schvalování rozpočtu byla dotace, která ještě nebyla smluvně zajištěna, přiřazena k očekávaným nedaňovým příjmům. Když později byla dotace přijata, došlo k snížení nedaňových příjmů a k navýšení přijatých transferů.

Nedaňové příjmy tvořily 10 % z celkových příjmů, kapitálové 3 % z celkových příjmů města a nakonec přijaté transfery, které tvoří druhou nejvýznamnější oblast příjmů v objemu 40 % z celkových příjmů města. Rozpočet kapitálových příjmů byl schválen ve výši 5 431,4 tis. Kč. Během roku došlo k navýšení o příjmy z prodeje pozemků a ostatních nemovitostí a jejich částí a skutečná výše k 31. 12. 2011 činila 13 205,8 tis. Kč.

Z důvodu velkého množství přijatých dotací by nebylo možné uvést a zdůvodnit všechny tyto dotace, proto jsem je konzultovala s vedoucí finančního odboru a vybrala jen ty, které se jevily být významné. Jedná se o neinvestiční dotace ze státního rozpočtu, které jsou určeny na příspěvek na péči a sociální dávky. Ve schváleném rozpočtu se počítalo s dotací ve výši 94 500 tis. Kč, ale během roku bylo nutné přijmout rozpočtové opatření, kterým se navýšily přijaté transfery na částku 104 600 tis. Kč. Nakonec nebyla tato dotace plně využita a město muselo vrátit 748,2 tis. Kč zpět do státního rozpočtu. Tato dotace se projevila u výdajů v oddílu 41 Dávky a podpory v sociálním zabezpečení.[97] Dále se městu podařilo získat účelovou dotaci na vybudování zařízení pro využívání biologicky rozložitelných odpadů ve výši 16 618,9 tis. Kč. Tuto dotaci poskytlo Ministerstvo životního prostředí a obec

[97] Od ledna 2012 je vyplácení dávek převedeno na úřad práce.

zapojila vlastní finanční prostředky ve výši 31 991,5 tis. Kč na dokončení. V roce 2011 se v rozpočtu projevily i provozní výdaje této kompostárny.

Výdajová část schváleného rozpočtu činila 470 431,3 tis. Kč. V průběhu roku došlo k navýšení o 79 090,1 tis. Kč a skutečné výdaje na konci roku byly 511 123, 6 tis. Kč. Běžné výdaje tvořily 78,6 % a kapitálové výdaje 21,4 % z celkových výdajů města.

U výdajové stránky rozpočtu uvádím neočekávané výdaje nebo výdaje, u kterých došlo v průběhu roku k navýšení. V roce 2011 se projevily nepříznivé klimatické podmínky, došlo k navýšení objemu finančních prostředků pro zajištění zimní údržby. Byla přijata opatření, kdy byl v následujících obdobích omezen rozsah čištění komunikací a díky tomu se zamezilo významnějšímu nárůstu. Dále bylo zapotřebí uskutečnit některé neplánované opravy komunikací a chodníků. Město také investovalo finanční prostředky z prodeje nemovitostí na revitalizaci bytových domů. Z rozpočtu města plynou provozní výdaje na chod městské policie, výdaje spojené s vyplácením mzdy strážníkům a dalšími odvody, které činí 10 252,3 tis. Kč. Ke konci roku došlo k vydražení hotelu Dukla v částce 30 521,8 tis. Kč, na který město získalo úvěr od Volksbank v hodnotě 31 415 tis. Kč. Daň z převodu nemovitostí nebyla ještě v roce 2011 uhrazena a hotel Dukla se ve výdajové stránce rozpočtu neprojevil.

Při schvalování rozpočtu financování ve výši 63 203,6 tis. Kč se počítalo se zapojením finančních prostředků z minulých let a se zůstatky v peněžních fondech ve výši 15 094,5 tis. Kč, s dlouhodobě zhodnocovanými prostředky ve výši 62 838,4 tis. Kč a se splátkami úvěru v částce 14 729,3 tis. Kč. K této části rozpočtu přibyl v roce 2011 úvěr na nákup hotelu Dukla a došlo ke splacení části úvěru od bytového družstva BD Písečná. Splátky úvěrů, které muselo město vynaložit na konci roku, činily 12 854,2 tis. Kč. Nebylo nutné využít zůstatek na účtech z minulých let, neboť díky nízkému čerpání výdajů a vyššímu plnění příjmů došlo ke zvýšení stavu finančních prostředků na bankovních účtech o 29 644,4 tis. Kč. Skutečná výše financování pak činila 49 335,9 tis. Kč.

Závěr

V souvislosti s posilováním pravomoci a odpovědnosti v rozhodování obcí v rámci přenesené působnosti a s rostoucí decentralizací kompetencí a odpovědnosti při zajišťování veřejných statků pro obyvatelstvo na úroveň místní samosprávy rostou výdaje obecního rozpočtu. Příjmy plynoucí do rozpočtu obce se rok od roku mění a pro obce tak nastává těžká situace odhadnout vývoj příjmové stránky rozpočtu, přiřadit příjmy k předpokládaným výdajům.

Ve své práci jsem vymezila nejdůležitější pojmy, které k tématu neodmyslitelně patří. Zabývala jsem se právním postavením obce, jaké pro ni vyplývají možnosti hospodaření s vlastním majetkem. Věnovala jsem pozornost příjmové a výdajové stránce rozpočtů obcí. Příjmy jsem rozčlenila na příjmy daňové, příjmy nedaňové, příjmy návratného a nenávratného charakteru. Nedaňové příjmy jsem dále dělila do několika podskupin. V případě výdajů se jednalo o členění dle charakteru na běžné a kapitálové výdaje, dále výdaje plánované a neplánované. Ve druhé kapitole je charakteristika čistých a smíšených veřejných statků, které jsem v kapitole, týkající se výdajové stránky rozpočtu, konkretizovala a popsala jejich financování z rozpočtů obcí. Závěr teoretické části pak tvoří rozpočtový proces, kde jsem uvedla i některé skutečnosti, které se aplikují při schvalování rozpočtu města Blansko.

V poslední kapitole jsem se zaměřila na konkrétní rozpočet, a to rozpočet města Blansko, na který jsem aplikovala teoretické poznatky dosažené v předchozí části této práce. Jednotlivě jsem se věnovala příjmové a výdajové stránce tohoto rozpočtu, čímž jsem mohla blíže ji nahlédnout na hospodaření tohoto města. Dle mého názoru město Blansko hospodařilo v roce 2011 rozumně. Přestože byl rozpočet sestavován jako deficitní, město mělo dostatek finančních prostředků k jeho vyrovnání. V roce 2011 se také projevila ekonomická krize a výnosy z daní z příjmu fyzických osob byly nižší, než se předpokládalo. Tento pokles bylo město schopno vykompenzovat pomocí prodeje vlastních nemovitostí. Podstatnou část příjmů také tvořily dotace, pomocí kterých došlo k uskutečnění plánovaných investic. Přestože se může zdát nákup hotelu Dukla, který byl vydražen za 30,5 milionů, jako velká finanční zátěž pro hospodaření města, zastupitelstvo tímto aktem sledovalo preference svých obyvatel a mělo jejich plnou podporu.

Toto téma je velmi aktuální, proto jsem neměla problém s vhodnou literaturou, přestože byly některé publikace zaměřeny příliš ekonomicky. K celkovému pochopení tématu

mi také pomohly rozhovory a písemná komunikace s vedoucí finančního odboru města Blansko, paní Ing. Alenou Skoupou.

Novelou zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, se mají od 1. ledna 2013 snížit diskriminační rozdíly mezi obcemi v objemu daňových příjmů na počet obyvatel. Oproti původní právní úpravě došlo ke zvýšení podílu obcí na celostátním výnosu daní a vzniklo nové kritérium k propočtu podílu sdílených daní na jednotlivé obce. Bere se nově ohled na počet dětí mateřských škol a žáků základních škol ke dni 30. září roku, který bezprostředně předchází běžnému roku. Přestože u malého počtu obcí dojde ke snížení daňových výnosů z důvodu změny váhy kritéria katastrální výměry,[98] pro většinu obcí vyznívá novela pozitivně. Zda takto dojde k posílení obcí v oblasti finančního hospodaření, ukáže čas. Rozhodující roli zde bude hrát celostátní vývoj sdílených daní, který je obtížné odhadnout.

[98] Komárek, Eduard. Zásadní změny v rozpočtovém určení daní pro obce. *Moderní obec*, 2012, č. 11, s. 56-57.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

1. BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo.* 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 549 s.
2. HAMERNÍKOVÁ, Bojka, MAAYTOVÁ, Alena a kol. *Veřejné finance.* 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 340 s.
3. HAMERNÍKOVÁ, Bojka, KUBÁTOVÁ, Květa. *Veřejné finance. Učebnice.* 2. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, s. r. o., 2004. 355 s.
4. GRÚŇ, Lubomír. *Finanční právo a jeho instituty.* 3. vydání. Praha: Linde Praha, 2009. 335 s.
5. MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 248 s.
6. MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1.díl*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 404 s.
7. PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy.* Brno: Masarykova univerzita, 2008. 238 s.
8. PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územních samosprávných celků*. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 219. Brno: Masarykova Univerzita, 1998. 180 s.
9. PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 588 s.
10. PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření obcí a rozpočet.* 1. vydání. Praha: Codex Bohemia, s. r. o., 1997. 296 s.
11. PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy.* 1. vydání. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004. 375 s.
12. PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru.* 1. vydání. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2002. 442 s.

Právní předpisy

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.
2. Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

3. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.
4. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.
5. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
6. Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
9. Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002, o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.

Internetové zdroje

1. Ministerstvo financí České republiky: www.mfcr.cz
2. Městský úřad Blansko: www.blansko.cz

Periodika

1. Moderní obec. 2012, roč. XVIII, č. 11.
2. Moderní obec. 2013, roč. XIX, č. 2.

Seznam příloh

Příloha 1: Schválený rozpočet obce Blansko pro rok 2011

Přílohy

Příloha 1: Schválený rozpočet města Blansko pro rok 2011

Příjmová část rozpočtu		
Položka	**Daňové příjmy**	**V tis. Kč**
1111	Daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků	40.100,0
1112	Daň z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti	7.200,0
1113	Daň z příjmů fyzických osob a kapitálových výnosů	5.300,0
1121	Daň z příjmů právnických osob	33.800,0
1211	Daň z přidané hodnoty	81.500,0
1332	Poplatek za znečišťování ovzduší	7,0
1337	Poplatek za komunální odpad	9.230,2
1341	Poplatek ze psů	580,0
1342	Poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt	180,0
1343	Poplatek za užívání veřejného prostranství	154,5
1344	Poplatek ze vstupného	95,0
1345	Poplatek z ubytovací kapacity	270,0
1346	Poplatek za povolení k vjezdu do vybraných míst	25,0
1347	Poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj	2.300,0
1353	Příjmy za zkoušky odborné způsobilosti od žadatelů o řidičské oprávnění	700,0
1361	Správní poplatky	6.278,0
1511	Daň z nemovitosti	8.950,0
	Celkem	**196.669,7**
	Nedaňové příjmy	
2111	Příjmy z poskytování služeb a výrobků	8.319,3
2112	Příjmy z prodeje zboží (jinak nakoupené za účelem prodeje)	270,0
2119	Ostatní příjmy z vlastní činnosti	120,0
2131	Příjmy z pronájmu pozemků	2.420,0
2132	Příjmy z pronájmu ostatních nemovitostí a jejich částí	11.420,9
2133	Příjmy z pronájmu movitých věcí	280,0

2141	Příjmy z úroků	1.008,9
2142	Příjmy z podílů na zisku a dividend	40,0
2144	Příjmy z úroků ze státních dluhopisů	800,0
2145	Příjmy z úroků z komunálních dluhopisů	60,0
2212	Sankční platby přijaté od jiných subjektů	2.862,0
2222	Ostatní příjmy z finančního vypořádání předchozích let od jiného veřejného rozpočtu	2.054,4
2229	Ostatní přijaté vratky transferů	339,0
2310	Příjmy z prodeje krátkodobého a drobného dlouhodobého majetku	20,0
2321	Přijaté neinvestiční dary	50,0
2324	Přijaté nekapitálové příspěvky a náhrady	3495,0
2329	Ostatní nedaňové příjmy jinde nezařazené	36.110,4
2343	Příjmy z úhrad dobývacího prostoru a z vydobytých nerostů	25,0
2420	Splátky půjčených prostředků od obecně prospěšných společností a podobných subjektů	655,2
	Splátky půjčených prostředků od příspěvkových organizací	300,0
2460	Splátky půjčených prostředků od obyvatelstva	703,6
	Celkem	**71.353,7**
	Kapitálové příjmy	
3111	Příjmy z prodeje pozemků	880,0
3112	Příjmy z prodeje ostatních nemovitostí a jejich částí	4.401,4
3122	Příjmy z prodeje ostatního hmotného dlouhodobého majetku	150,0
	Celkem	**5.431,4**
	Přijaté transfery	
4111	Neinvestiční přijaté transfery z všeobecné pokladní správy státního rozpočtu	685,6
4112	Neinvestiční přijaté transfery ze státního rozpočtu v rámci souhrnného dotačního vztahu	35.355,0
4116	Ostatní neinvestiční transfery ze státního rozpočtu	96.135,3
4121	Neinvestiční přijaté transfery od obcí	897,0
4122	Neinvestiční přijaté transfery od krajů	700,0

	Celkem	**133.772,9**
	Příjmy celkem	**407.227,7**

Výdajová část rozpočtu				
	Oddíl	**Běžné**	**Kapitálové**	**Celkem**
Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství	10	975,4	0,0	975,4
Průmysl, stavebnictví, obchod a služby a cestovní ruch	21	4.698,4	0,0	4698,4
Doprava	22	21.944,0	9.890,0	31.834,0
Vodní hospodářství	23	2.783,2	240,0	3.023,2
Vzdělávání a školské služby	31	24.961,0	12.200,0	37.161,0
Kultura, církve a sdělovací prostředky	33	21.594,1	13.000,0	34.594,1
Tělovýchova a zájmová činnost	34	14.439,4	9592,0	24.031,4
Zdravotnictví	35	8.728,5	0,0	8728,5
Bydlení, komunální služby a územní rozvoj	36	11.160,9	24.260,0	35.420,9
Ochrana životního prostředí	37	29.177,7	35.270,0	64.447,7
Dávky a podpory v sociálním zabezpečení	41	94.500,0	0,0	94.500,0
Sociální služby a společné činnosti v sociál.zabezpečení a politice zaměstnanosti	43	18.958,1	7.078,0	26.036,1
Civilní připravenost na krizové stavy	52	38,0	0,0	38,0
Bezpečnost a veřejný pořádek	53	10.624,0	313,0	10.937,0
Požární ochrana a integrovaný záchranný systém	55	880,0	0,0	880,0
Státní moc, státní správa, územní samospráva a politické strany	61	80.692,1	8.530,0	89.222,1
Finanční operace	63	2.024,4	0,0	2.024,4
Ostatní činnost	64	1.879,1	0,0	1.879,1
Celkem		**350.058,3**	**120.373,0**	**470.431,3**

Výdaje celkem				**485.160,6**

Financování města	
Financování příjmy	77.932,9
Financování výdaje	-14.729,3
Celkem	**63.203,5**

Zdroj: Vytvořeno autorem na základě materiálů poskytnutých Městským úřadem Blansko