

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Mgr. Jiří Bureš

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

Rigorózní práce

Olomouc 2012

„Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma Finanční vztahy mezi státním rozpočtem a územními rozpočty vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Moravské Třebové, dne 15. července 2012.

Mgr. Jiří Bureš“

Obsah

1. ÚVOD	5
2. OBECNÉ POJMY SPRÁVNÍHO A FINANČNÍHO PRÁVA	8
2.1. Veřejná správa	8
2.2. Státní správa a samospráva	9
2.3. Finanční správa, rozpočtová a fiskální politika	12
2.4. Fiskální federalismus	14
3. ROZPOČET	17
3.1. Charakteristika a funkce rozpočtu	17
3.2. Státní rozpočet	20
3.3. Územní rozpočty	23
3.3.1. Rozpočty obcí a krajů	24
3.3.2. Rozpočty dobrovolných svazků obcí	25
3.3.3. Rozpočty regionálních rad regionů soudržnosti	26
4. FINANČNÍ VZTAHY	31
4.1. Obecná charakteristika a prvky finančních vztahů	31
4.2. Dělení finančních vztahů	34
4.3. Vybrané finanční vztahy mezi státním rozpočtem a územními rozpočty	37
5. DOTAČNÍ VZTAHY	42
5.1. Obecná teorie o dotacích	42
5.2. Druhy dotací	43
5.3. Právní rámec poskytování dotací územním samosprávným celkům	46
5.3.1. Příspěvek na výkon státní správy	46
5.3.2. Dotace a zákon č. 218/2000 Sb.	49
5.3.3. Dotace a programové financování	52
5.3.4. Dotace a státní fondy	58
6. ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ	60
6.1. Obecná teorie rozpočtového určení daní	60
6.2. Právní úprava rozpočtového určení daní	62
6.2.1. Rozpočtové určení daní pro obce	66
6.2.2. Rozpočtové určení daní pro kraje	82
7. PORUŠENÍ ROZPOČTOVÉ KÁZNĚ	85
7.1. Obecná charakteristika porušení rozpočtové kázně	85
7.2. Právní rámec porušení rozpočtové kázně	86

7.2.1.	Porušení rozpočtové kázně a zákon č. 218/2000 Sb.....	87
7.2.2.	Porušení rozpočtové kázně a zákon č. 250/2000 Sb.....	91
8.	ZÁVĚR	94
9.	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	97
10.	SHRNUTÍ.....	104
11.	SUMMARY	106
12.	KLÍČOVÁ SLOVA - KEYWORDS	108

1. ÚVOD

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

Již z uvedeného je patrné, že při psaní této rigorózní práce se neubráním používání odborných termínů, které nacházejí svůj základ v celé řadě právních předpisů, a jejich teorie je zobecnována v tuzemské a zahraniční literatuře pro studium práv či souvisejících ekonomických disciplín. Pojmy jako veřejná správa, státní správa a samospráva spadají spíše do odvětví správního práva, byť jsou s finančním právem, a lépe řečeno s právem rozpočtovým, tak úzce spjaty. Považuji tedy za nutné věnovat se vysvětlení těchto pojmů na úvod mé práce. Mou snahou bylo koncipovat práci tak, aby byly v úvodních ustanoveních vysvětleny základní stavební kameny, na kterých je veřejné financování založeno a postupovat tak od obecného ke zvláštnímu. Chtěl jsem také zohlednit nejenom teoretické poznatky, ale i postihnout zmíněné pojmy v každodenním životě. Zejména v úvodu práce je užito metody deskriptivní a to zejména na místech, kde je podáván výklad základních pojmů této práce. Uvedená metoda je následně doplněna v dalších částech práce metodou analytickou a historicko-komparační, jež se vyskytují především v části věnované rozpočtovému určení daní. Dílčím způsobem je v práci užito při formulaci některých závěrů a odpovědí na položené otázky metody deduktivní.

Naznačený postup by měl přispět k rychlejšímu a lepšímu pochopení samotných finančních vztahů mezi státním rozpočtem a územními rozpočty. Nejen ve snaze empiricky hodnotit minulost a současnost, ale i ve snaze naznačit cesty možného dalšího právního vývoje v některých dotčených otázkách. Rigorózní práce je členěna na kapitoly, podkapitoly a oddíly.

Nebylo v mých silách se podrobně věnovat všem územním rozpočtům a jejich vztahům k rozpočtu státnímu na území České republiky (dále i „ČR“), a to vzhledem k obrovskému rozsahu souvisejících otázek. Proto jsem se více zaměřil na základní územní samosprávné celky (obce) a vyšší územní samosprávné celky (kraje), zejména co se týká právní úpravy **dotlačných vztahů, rozpočtového určení daní a porušení rozpočtové kázně** ve stavu k polovině roku 2012. Rozpočtové určení daní představuje jeden ze styčných bodů, kde se projevuje úzké sepětí mezi státním rozpočtem na jedné straně a rozpočty obcí a krajů

na straně druhé. Daňové příjmy jsou pak především rozdělovány z daní sdílených mezi uvedené subjekty. Významnými příjmy se pak jeví z mého pohledu i dotace představující často finanční toky z rozpočtu státního do jednotlivých územních rozpočtů. Vzhledem k členství ČR v EU pokládám za vhodné přiblížit některé otázky přibližující vazbu mezi rozpočtem EU, státním rozpočtem a rozpočty územními. V mé práci bych chtěl podrobit analýze i právní úpravu porušení rozpočtové kázně ze strany obcí, krajů a některých dalších subjektů. Dle mého názoru není porušení rozpočtové kázně pouhým institutem finančního práva se sankčním dopadem pro územní samosprávu, ale vyjadřuje implicitně i finanční vztah v procesu kontroly státu s nakládáním s veřejnými financemi ze strany územní samosprávy.

S ohledem na moji praxi advokátního koncipienta jsem mimo jiné participoval na řešení některých právních otázek souvisejících s tématem této práce, kdy klienty v těchto případech byly subjekty územní samosprávy. Měl jsem tak možnost setkat se i s některými praktickými problémy, což mimo jiné podpořilo můj zájem o bližší zpracování daného tématu.

Cílem mé práce bylo postupnými kroky přiblížit veřejné financování v ČR tak, aby i nezasvěcený čtenář měl možnost pochopit některé důležité principy, na kterých je toto financování založeno. I přesto, že se v mé práci nejdříve věnuji pojmům, jako jsou veřejná správa, finanční správa, státní rozpočet a rozpočty územní, cíleně se tak snažím připravit pomyslné pole působnosti pro oblasti, kterým se chci věnovat zejména. Je to rozpočtové určení daní, dotace směřující do územních rozpočtů a porušení rozpočtové kázně. V návaznosti na vysvětlení některých podstatných pojmů užívaných v této práci, se chci zejména pokusit nalézt odpovědi na dále uvedené **otázky**. Co je podstatou finančních vztahů? Vznikají finanční vztahy i mezi státním rozpočtem a územními rozpočty? Jaké jsou specifické rysy a význam vybraných finančních vztahů? Co je společným průsečíkem vybraných finančních vztahů? Směřují finanční transfery v rámci finančního vztahu státního rozpočtu a územních rozpočtů pouze ze státního rozpočtu do územních rozpočtů, či zda se lze setkat s transfery v opačném směru? Je systém rozpočtového určení daní optimálně nastaven? Odpovědi, na mnou položené otázky, mohou být nápomocny pro lepší pochopení dotčených finančních vztahů jak z hlediska teoretického, tak z hlediska každodenní praxe. Stejně tak lze odpovědi na shora uvedené otázky využít i při úvahách nad budoucí legislativou v daných oblastech.

Mým cílem je přiblížit uvedené oblasti z pohledu současného a budoucího práva. Chtěl bych také, i s určitou mírou pokory, naznačit možné nedostatky, pozitiva či můj postoj k dotčeným oblastem.

Při psaní této práce jsem čerpal cenné poznatky z nejrůznějších **zdrojů**. Jednalo se jak o domácí, tak i zahraniční odbornou literaturu, slovníky, odborné časopisy, statě z odborných přednášek a judikaturu Ústavního soudu ČR. Vedle toho jsem v mnohých případech užil jako zdroj dat zejména internetové stránky Vlády ČR, Ministerstva financí ČR a Ministerstva pro místní rozvoj ČR.

Dle mého názoru je a bude téma této práce aktuální v každé době a legislativní proces se jen tak nezastaví. Hledání optimálních, lépe i „*spravedlivých*“, právních norem a pravidel zejména pro rozpočtové určení daní i dotace je svízelnou cestou, na které se střetávají odlišné názory různých zájmových skupin. Nelze však opomíjet vzájemné postavení státu a územních samospráv v rozpočtovém procesu, ani kontrolní mechanismy státu vůči územní samosprávě při nakládání s veřejnými financemi. Každoročně se na mnoha místech konají tematicky zaměřené konference, kde se střetávají názory zástupců územní samosprávy, moci zákonodárné a výkonné, kdy stranou nezůstávají ani zástupci akademické obce a odborné veřejnosti.

2. OBECNÉ POJMY SPRÁVNÍHO A FINANČNÍHO PRÁVA

2.1. Veřejná správa

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

Správou se rozumí zejména činnost, která směřuje k naplnění nějakého cíle a pomocí níž se nějaký předmět udržuje v provozním stavu a chodu¹. Tato definice se nejeví jako dostatečná a je nutné vycházet ze širších souvislostí. O vymezení správy se pokusil jeden z významných představitelů rakouské právní školy Jiří Pražák: „...*činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo činnost nesoucím za trvalým účelem řídit ty které činnosti.*“²

Než přistoupím k definování pojmu státní správa, je nutné si přiblížit jemu nadřazený pojem, kterým se v tomto smyslu rozumí veřejná správa. **Veřejnou správu** jako takovou je velice obtížné určit a v odborné literatuře se neseťkáváme s jednotnou definicí, která by byla schopna zcela plnohodnotně pozitivně vyjádřit tento právní institut. Podle cíle a vázanosti právem lze konstatovat, že veřejná správa sleduje cíle veřejné a její vykonavatelé jsou při jejím výkonu právem vázáni jak pozitivně, tak negativně. V této souvislosti jsou nositelé veřejné správy povinni respektovat jeden ze základních principů obsažených v čl. 3 odst. 2 Listiny základních práv a svobod³ (dále i „LPS“):

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

Při výkonu veřejné správy jsou její nositelé nadáni veřejnou mocí. Specifikum veřejné moci spočívá zejména ve sféře, ve které se tato moc uplatňuje. Tato sféra je konkretizována zákonným vymezením pravomoci a působnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy, které tuto veřejnou moc vykonávají. Za primárního nositele veřejné moci můžeme považovat stát, od něhož se následně odvozují další subjekty. V některých případech totiž stát přenáší (deleguje) veřejnou moc na sekundární subjekty od státu odlišné za účelem plnění úkolů označovaných jako úkoly veřejné.

Z uvedeného lze vyvodit, že stát je subjektem veřejné správy vždy a ostatní subjekty, jestliže tak stanoví ústava nebo zákon. Jedním z podstatných úkolů veřejné správy je

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

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

³ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky

rozhodovat o právech a povinnostech. V tomto případě se nejedná o pouhou možnost subjektů veřejné moci tuto moc uplatňovat, ale i naopak povinnost ji autoritativně vykonávat, popřípadě vynutit s použitím sankčních mechanismů. Veřejnou správu lze chápat ve dvojitých pojetích. Na jedné straně je to materiální pojetí a na druhé straně pojetí formální:

- materiální pojetí - reflektuje veřejnou správu jako činnost státních nebo odvozených orgánů veřejné moci, na které byl výkon veřejné moci delegován,
- formální pojetí - veřejná správa je chápána ve smyslu organizací (institucí), kterým je svěřena příslušná pravomoc řešit veřejné úkoly⁴; formálním pojetím se zabýval i J. Hoetzel, když ho formuloval takto: „ ...z formálního hlediska je správou činnost orgánů označených jako správní úřady.“⁵

2.2. Státní správa a samospráva

V odborné literatuře se setkáváme s celou řadou kritérií, podle kterých lze veřejnou správu dělit. Jednou z teorií, kterou se zabýval J. Hoetzel, je dělení veřejné správy na státní správu a samosprávu. **Státní správa** odpovídá té části veřejné správy, která je vykonávána státem prostřednictvím přímých vykonavatelů státní správy, a to např. prostřednictvím: vlády, ministerstev, jiných správních úřadů atd. Veřejná správa však může být vykonávána i prostřednictvím nepřímých vykonavatelů veřejné správy na základě delegace. Nejvýznamnějším způsobem delegace státní správy je přenos působnosti ze státu na územní samosprávné celky. V tomto případě se u územních samosprávných celků jedná o působnost přenesenou, která je vykonávána nad rámec a vedle působnosti samostatné.

Samosprávu⁶ můžeme definovat jako ústavou a zákony stanovený okruh veřejné správy, jejichž vykonávání je svěřeno veřejnoprávní korporaci odlišné od státu. Samospráva je vykonávána územními samosprávnými celky, tedy svébytnými subjekty, které nejsou podřízeny orgánům státní správy. Neuplatní se tak princip subordinace, podle kterého jsou účastníci právního poměru k sobě navzájem ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Role státu je v tomto ohledu omezena na vykonávání kontroly, případně správního dozoru.

Obecně lze veřejnoprávní korporaci⁷ definovat jako člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému je svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly. Veřejnoprávní

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

⁵ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. 2. vyd. Praha : Melantrich, 1937. 506 s. , s. 13 an.

⁶ BAKEŠ, Milan, et al. *Veřejná správa a právo: Pocta prof. JUDr. Dušanovi Hendrychovi k 70. narozeninám*. Uspořádali Mikule V., Sládeček V., Vopálka V.; Karel V. Malý. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 1997. 378 s. ISBN 80-7179-191-1. s. 94

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

korporace je možné rozlišovat na tři základní typy, a to územní, osobní a věcné.⁸ V souvislosti s tématem této práce se omezím na územní veřejnoprávní korporace. Územní veřejná korporace vychází z členského principu, který je vázán na trvalé bydliště fyzických osob nebo sídlo u právnických osob v ní sídlících.

Samotný ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „*Ústava*“), ve znění pozdějších předpisů, zakotvuje v čl. 8 a čl. 100 právo na samosprávu, když stanoví, že územní samosprávné celky jsou územním společenstvím občanů, kterým toto právo náleží. Pojem územních samosprávných celků tak vyhovuje definici veřejnoprávních korporací. Za územní samosprávné celky se považují obce (základní) a kraje (vyšší). Samotný rozsah samosprávy Ústava nedefinuje a je nutné vyjít ze speciálních zákonů, které určují i samostatnou působnost územních samosprávných celků. V tomto případě se jedná zejména o zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích a zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích, oba ve znění pozdějších předpisů.

Výchozím článkem pro téma této práce je čl. 101 odst. 3 Ústavy, kdy je ústavně zakotveno právo základních i vyšších územních samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Již ze samotné Ústavy jako právního pramene nejvyšší právní síly vyplývá, že územní samosprávné celky nelze spojovat pouze s určitým územím a obyvateli žijícími na tomto území, ale i se znakem každého územního samosprávného celku spočívajícím v právu hospodařit podle vlastního rozpočtu. Toto právo každého územního samosprávného celku tak vyjadřuje vůli státu (ústavodárců) vytvářet veřejnoprávní korporace, které se budou vedle státu paralelně samostatně rozvíjet a současně přispívat k funkčnosti a rozvoji státu jako celku. V návaznosti na čl. 101 odst. 3 Ústavy mám za to, že je vhodné se alespoň dílčím způsobem v dalším textu věnovat příslušným ustanovením Evropské charty místní samosprávy, jež jsou dalším odrazovým můstkem pro samotnou existenci a zajištění funkčnosti územních samosprávných celků.

Evropská charta místní samosprávy (dále i „*Charta*“) je dokument mající povahu rámcové smlouvy na evropské úrovni⁹ z roku 1985. Snahou při vypracování této rámcové smlouvy bylo dosáhnout určitého sjednocení místní samosprávy **na úrovni obcí**. Vedle obecné problematiky související se samosprávou bych chtěl zejména poukázat na ustanovení Charty, které mají vztah k finančním aspektům a následně i finančním zdrojům obcí.

⁸ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 6. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. ISBN 80-7179-442-2, s. 107

⁹ V případě splnění podmínek uvedených v této smlouvě byla možnost přistoupit zaměřena na státy Rady Evropy.

Finanční zdroje jsou samozřejmě jedním ze základních předpokladů pro to, aby samospráva na úrovni obcí byla schopna plnit úkoly jí vlastní, tak i úkoly, které byly samosprávě svěřeny ze strany státu. Nejdůležitější normy pro úpravu financování místní samosprávy jsou v čl. 9. Charty. Předně uvádím, že každý přistoupiavší stát k Chartě včetně České republiky měl možnost využít práva nebýt vázán¹⁰ některými ustanoveními této rámcové smlouvy. Česká republika využila této možnosti nebýt vázána Chartou zejména ve vztahu k odstavcům 3, 5 a 6 citovaného článku 9. Charty.

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

1. Místní společenství mají v rámci hospodářské politiky státu právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat.
2. Finanční zdroje místních společenství jsou úměrné odpovědnosti stanovené ústavou a zákonem.
4. Finanční systémy, na nichž se zakládají zdroje, které jsou místním společenstvím k dispozici, musí být natolik různorodé a pružné, aby umožňovaly, že tyto zdroje budou pokud možno stále odpovídat skutečnému vývoji nákladů na plnění úkolů, které místní společenství mají.
7. Dotace místním společenstvím se pokud možno předem neváží na financování konkrétních projektů. Poskytování dotací nelikviduje základní svobodu místních společenství uplatňovat v rámci své působnosti volné uvážení.
8. Za účelem získávání úvěru na kapitálové investice mají místní společenství v mezích zákona přístup na národní kapitálový trh.

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

- dostatečnost,
- úměrnost,
- pružnost.

Do jaké míry jsou tyto vlastnosti finančních zdrojů územní samosprávy v jednotlivých státech naplňovány, je předmětem zájmu odborníků v dané oblasti. Z těchto důvodů by

¹⁰ Ve sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb. je shrnuto, kterými ustanoveními se Česká republika cítí být vázána, a naproti tomu jsou taxativně uvedena ustanovení, kterými se Česká republika necítí být vázána.

legislativa každého státu měla být nastavena tak, aby minimálně těchto vlastností při financování místní samosprávy bylo dosaženo ku prospěchu samosprávy, tak i celého státu a společnosti. To vede k závěru, že existence finančních vztahů vznikajících mezi státem a místní samosprávou na úrovni obcí je v podstatě i nutností, bez níž by bylo velice složité, ba dokonce i nemožné místní samosprávu rozvíjet.

Ještě bych si dovolil poznamenat, že ačkoli se v evropských státech a současně státech EU rozvíjí samospráva i na vyšší úrovni, než je úroveň obecní, a to např. v ČR na úrovni krajské, nebyla do současné doby přijata smlouva mezi evropskými státy, která by obdobně jako shora uvedená Charta upravovala finanční aspekty na této vyšší úrovni. V této souvislosti však lze doplnit, že již v 90. letech minulého století se objevily návrhy tzv. Evropské charty regionální samosprávy, která by upravovala mimo jiné i finanční aspekty na vyšší než obecní úrovni. K přijetí navrhovaného dokumentu však nikdy nedošlo.

Uspořádání veřejné správy přináší nemalý problém určit, ve kterých případech se bude jednat o výkon státní správy a samosprávy (dvojkolejnatost veřejné správy). Státní správa se bude uplatňovat v tzv. správních obvodech, které, jak naznačuje čl. 100 Ústavy, určí zákon¹¹. Státní správa a samospráva se v celé řadě příkladů překrývají a nelze je tedy absolutně oddělovat. Samotnou dvojkolejnatost veřejné správy lze vyvodit z čl. 105 Ústavy, kde je zakotveno, že výkon státní správy lze zákonem svěřit orgánům samosprávy. Tím je dán na základě Ústavy předpoklad pro to, aby územní samosprávné celky vykonávaly vedle samostatné působnosti i působnost přenesenou.

2.3. Finanční správa, rozpočtová a fiskální politika

Výše rozvedené instituty můžeme podřadit především pod odvětví správního práva, nicméně nám dávají základ pro pochopení dalšího textu této práce. V oblasti finančního práva se lze setkat s instituty, jako jsou: finanční správa, rozpočtová politika, fiskální politika atd. Finanční správa je jedním z projevů úzkých vazeb mezi právem finančním a právem správním. Na finanční správu lze tedy nahlížet jako na průsečík norem finančně právních a správně právních, kdy při její realizaci dochází k využití norem obou právních odvětví. Finanční správa je pojmem, který je obsáhlejšího charakteru než veřejná správa veřejných financí, protože dále zahrnuje i správu veřejného majetku a také veřejnoprávní působení na ekonomický systém. Charakteristickým znakem finanční správy je její uplatnění zejména při finanční činnosti státu, dále pak veřejnoprávních korporací a dalších subjektů veřejného a soukromého práva. Finanční činnost tudíž směřuje k shromažďování prostředků ve

¹¹ Zmínky o správních obvodech představující územně vymezenou působnost pro výkon státní správy lze najít v zákonech č. 128/2000 Sb., 129/2000 Sb., oba v platném znění, a některých dalších zákonech.

specifických rozpočtech a fondech a následně v činnosti, která tyto shromážděné peněžní prostředky rozděluje.

Pro finanční správu jsou charakteristické společenské vztahy, které odborná literatura označuje za finančně správní vztahy (finanční vztahy).

Jednou z nejdůležitějších funkcí finanční správy je zajistit fungování veřejné správy a plnění veřejných úkolů. Její významná úloha se projevuje zejména při materiálním zajištění produkce **veřejných statků**¹², kdy dochází k alokaci, distribuci a redistribuci veřejných peněz. Další funkce finanční správy jsou funkce:

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

Pojem **rozpočtová politika** představuje záměrné ovlivňování ekonomických jevů při tvorbě, rozdělování a přerozdělování finančních prostředků, které jsou součástí státního rozpočtu. Rozpočtová politika bývá někdy zaměňována s pojmem fiskální politika.

K naplnění svých cílů využívá rozpočtová politika některé nástroje, když základním nástrojem je státní rozpočet. Rozpočtová politika je aplikována v rámci **soustavy veřejných rozpočtů (fiskální systém)**¹³, do které lze zahrnout zejména:

- státní rozpočet,
- krajské rozpočty,
- rozpočty obcí,
- rozpočty dobrovolných svazků obcí,
- rozpočty regionálních rad regionů soudržnosti,
- rozpočty státních fondů,
- dále pak rozpočty příspěvkových organizací a organizačních složek státu.

Fiskální politika¹⁴ představuje činnost státu (vlády), který záměrně ovlivňuje peněžní toky mezi státem a jinými subjekty za účelem dosažení hospodářského růstu. Fiskální politika

¹² Jedná se o statky užitečné celé společnosti, což predikuje veřejný zájem na jejich užívání. Jejich spotřeba je kolektivního charakteru, a proto se jeví efektivnější zajišťovat tyto statky ze strany státu i s pomocí samosprávy.

¹³ MRKÝVKA, Petr. *Finanční právo a finanční správa*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 290

tak sehrává důležitou úlohu v procesu redistribuce finančních prostředků, kdy stát je nadán regulační mocí vůči ostatním subjektům.

2.4. Fiskální federalismus

V souvislosti s tématem této práce by bylo vhodné uvést jednu ze stěžejních teorií finančního práva, která se ve finančních vztazích mezi státním rozpočtem a především rozpočty územních samosprávných celků v široké míře uplatňuje. Jedná se o teorii fiskálního federalismu. Z historického hlediska lze prvopočátky fiskálního federalismu nalézt v USA již v 18. století. K hlubšímu teoretickému rozpracování teorie fiskálního federalismu docházelo v USA postupně od 50. let 19. století. Fiskální federalismus se rozšířil i do dalších zemí v anglosaské právní oblasti¹⁵. Za vytvořením a uplatňováním teorie fiskálního federalismu byla snaha využít veřejných finančních prostředků a to vhodným způsobem, kdy na jednotlivých úrovních, tj. na úrovni centrální a nižší úrovni, jsou určitým způsobem přiřazovány příjmy a výdaje. Tomuto jevu odpovídá příslušná míra odpovědnosti za poskytování veřejných statků na jednotlivých úrovních.

V teorii fiskálního federalismu je možné veřejné statky dále podřadit pod určité podtypy. Pro rozlišení jednotlivých podtypů je možné identifikovat rozhodné kritérium spočívající v užitku obyvatel určitého vymezeného prostoru, kde veřejný statek přináší užitek relativně uzavřenému počtu obyvatel. Lze tak rozlišovat veřejné statky:

celostátní,

provinční,

místní.

Shora naznačené dělení veřejných statků nebude vždy v každém jednotlivém případě poskytování veřejného statku relevantní s ohledem na nemožnost zcela jednoznačně určit, jakému obyvatelstvu přináší veřejný statek užitek.

Fiskálním federalismem¹⁶ se rozumí vícestupňové uspořádání rozpočtové soustavy. Vícestupňovost však není typická pouze pro země s federativním uspořádáním. Fiskální systém je bez ohledu na formu státu (federace, unitární stát) či formu správy (republika, monarchie) vždy vícestupňový. Lze konstatovat, že i většina unitárních států je ve svých hranicích budována postupně na víceúrovňovém územním uspořádání, když v úvahu připadá

¹⁴ PÉKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 2. vyd. Praha : ASPI, 2002. 453 s. ISBN 80-86395-19-7. s. 355 an.

¹⁵ MUSGRAVE, Richard, A. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Managment Press, 1994. 946 s. ISBN 80-85603-76-4. s. 415 a násl.

¹⁶ MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Základy finančního práva*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 252 s. ISBN 978-80-210-4514-9. s. 151

dělení na vesnice, obce, města, kraje, regiony, země, provincie atd. Toto dělení však nelze považovat za jednotné a určující, protože vždy bude záležet na územním uspořádání v tom kterém státě.

Teorie fiskálního federalismu se snaží zejména postihnout finanční vztahy mezi státem a nižšími územními úrovněmi ve snaze hospodárněji nakládat s veřejnými prostředky určenými na financování veřejných statků.

Teorie fiskálního federalismu **se dále zabývá** vedle vertikálního finančního vztahu mezi státem a územními samosprávnými celky i vztahy na horizontální úrovni, tj. vztahy vznikajícími na jednotlivých nižších územních úrovních (např. obec ve vztahu k jiné obci; kraj ve vztahu k jinému kraji), dále i způsoby tvorby, rozdělováním a užitím finančních prostředků v rozpočtech na jednotlivých úrovních, možností optimalizovat finanční vztahy mezi jednotlivými rozpočty, způsoby a efektivností přerozdělování finančních prostředků do jednotlivých rozpočtů formou různých transferů (např. dotace, návratná finanční výpomoc) nebo formou rozdělení části daňového výtěžku ve prospěch územních samosprávných celků (rozpočtové určení daní).

Lze shrnout, že v unitárních státech jako je ČR, se teorie fiskálního federalismu uplatňuje zejména s ohledem na vzájemné vztahy mezi státem a územními samosprávnými celky (kraje, obce). Státovní uspořádání každého státu a rozdělení pravomocí na jeho jednotlivých úrovních určují míru odpovědnosti, i když převážná míra odpovědnosti při poskytování veřejných statků je kladena na stát. Při tom je nutno zohledňovat zájmy jak na úrovni státu, tak na úrovni nižší. Problémem, který při aplikaci této teorie může vyvstat je nemožnost přistupovat ke všem územním samosprávným celkům stejně vzhledem k často odlišným místním problémům charakteru demografického, geografického, klimatického, sociálního a dalších. Dle mého názoru, ať už se v jednotlivých unitárních státech uplatňují prvky fiskálního federalismu ve větší či menší míře, vždy je za takto nastavený rámec vztahů mezi státem a jeho nižší územní úrovní odpovědný stát, který sám svými ústavními a zákonnými předpisy vytváří pole působnosti pro naplnění vytyčených cílů fiskálního federalismu v praxi. Z uvedeného důvodu, by měla být role ústavodárského (zákonodárského) sboru každého státu v tomto ohledu pragmatická a zodpovědná.

Odborná literatura rozeznává určité **varianty fiskálního federalismu** z pohledu vertikální a horizontální struktury veřejných rozpočtů. **Vertikální varianta** představuje vztah mezi centrální úrovní (stát) a úrovněmi nižšími (např. v ČR obce, kraje). Naopak **horizontální varianta** je omezena na vztah mezi jednotlivými rozpočty, které jsou vytvářeny na stejné úrovni, zejména u nás na úrovni územních samosprávných celků. Uvedené varianty

fiskálního federalismu se projevují v různých **modelech**¹⁷. Jednotlivé modely se od sebe liší zejména distribucí příjmů a výdajů mezi jednotlivé rozpočty na různých úrovních a specifickými vztahy mezi těmito rozpočty. V případě vertikální varianty fiskálního federalismu lze rozlišovat:

centralizovaný model,

decentralizovaný model,

hybridní model.

Je možné shrnout, že otázky řešené v teorii fiskálního federalismu jsou při psaní této práce nosným základem pro další analýzu finančních vztahů mezi státním rozpočtem a dalšími rozpočty na nižších úrovních.

¹⁷ MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007. 248 s. ISBN 978-80-7179-551-3. s. 25-26

3. ROZPOČET

3.1. Charakteristika a funkce rozpočtu

V odborné literatuře lze jen s těžší najít jednotnou definici rozpočtu¹⁸, která by byla obecně uznávána. Rozpočet sehrává velice důležitou úlohu jak z pohledu ekonomického, tak i z pohledu státoprávního. Podle toho, ke které úloze rozpočet inklinuje, bývá charakterizován jak z hlediska hospodářského, tak z hlediska státoprávního. Rozpočtem se v nejširším slova smyslu rozumí: „přehled vydání nějakého soukromého nebo veřejného hospodářství pro určité období a přehled příjmů taktéž pro určité rozpočtové období.“¹⁹

Rozpočet lze charakterizovat jako:

a) Finanční plán:

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

b) Peněžní fond:

Takto je chápán jako fond, ve kterém dochází ke kumulaci příjmů, kterých je následně užito k financování výdajů určitých subjektů. Toto pojetí především vystupuje do popředí v souvislosti s definováním státního rozpočtu jako: „centralizovaný peněžní fond, který zabezpečuje financování některých funkcí státu a k tomuto účelu soustřeďuje rozpočtové příjmy k financování výdajů státu. Je vytvářen na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti.“²⁰

c) Finanční bilance:

„Bilance příjmů a výdajů (účetní dokument), v němž jsou kodifikovány rozvrhy předpokládaných příjmů a výdajů.“²¹

¹⁸ Budget. In Sdružení pro Ottův slovník naučný. *Ottův slovník naučný : Bianchi-Gioviani-Bžunda*. Praha : Paseka, 1997. Budge-Budget. s. 846-847. ISBN 80-7185-089-6.: Rozpočet:

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

¹⁹ MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Základy finančního práva*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 252 s. ISBN 978-80-210-4514-9. s. 150

²⁰ MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007. 248 s. ISBN 978-80-7179-551-3. s. 2

²¹ MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Základy finančního práva*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 252 s. ISBN 978-80-210-4514-9., s. 157

d) Nástroj finanční politiky:

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

e) Vládní program vyjádřený v číslech jako tzv. „*Regierungsprogramm in Zahlen*“²²:
Rozpočet představuje především i základ hospodářského programu určité subjektu, nejčastěji státu či územní vlády jako jejich výsostný akt.

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

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

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

V úzkém vztahu k funkci alokační je **funkce redistribuční**²³, která v případě státního rozpočtu znamená znovurozdělení hrubého domácího produktu podle potřeb celé společnosti. Prostředky získané prvotní dělbou a dalším přerozdělováním (daněmi a jinými platbami obyvatelstva i podniků) hrubého domácího produktu se používají, tedy dále znovu rozdělují, na úkoly stanovené státním rozpočtem jako finančním plánem. Tímto způsobem se stát snaží vhodným způsobem ovlivnit přerozdělování hrubého domácího produktu podle potřeb státu a celé společnosti.

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

V odborné zahraniční literatuře se můžeme setkat i s názorem, že rozpočet má tzv. **právní funkci** („*Rechtliche Funktion*“) jako oprávnění či povinnost určitého subjektu, často státu či územní vlády, k určitému plnění.²⁴

²² NOLL, Michael. *Haushalts und Verfassung*. 1. Auf. Stuttgart; Berlin; Köln : Kohlhammer, 2000. 200 S. ISBN 3-17-016366-3. S. 9

²³ BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006. 741 s. ISBN 80-7179-431-7. s. 91

²⁴ NOLL, Michael. *Haushalts und Verfassung*. 1. Auf. Stuttgart; Berlin; Köln : Kohlhammer, 2000. 200 S. ISBN 3-17-016366-3. S. 31

S ohledem na výše uvedené je nutné zopakovat, že teorie zavádí zastřešující pojem, pod který můžeme zařadit jednotlivé **veřejné rozpočty**²⁵. Na rozdíl od dřívější právní úpravy v současné době neexistuje legální definice rozpočtové soustavy. Pojem rozpočtová soustava bývá někdy zaměňován se soustavou veřejných rozpočtů. Názory vyjádřené v odborné literatuře se liší v otázce, co všechno lze zahrnovat do soustavy veřejných rozpočtů.

Rozpočtovou soustavu lze chápat v užším smyslu tak, že zahrnuje zejména státní rozpočet, rozpočty územních samosprávných celků eventuelně i rozpočty státních fondů. V širším pojetí lze doplnit i rozpočty příspěvkových organizací nebo organizačních složek státu atd.

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

Vzhledem k výše uvedenému širšímu pojetí rozpočtové soustavy lze na základě ustanovení § 1 a násl. zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů (dále i „*zákon o rozpočtových pravidlech*“), rozlišovat vedle rozpočtů na nižší úrovni rozpočty na celostátní úrovni, tj.:

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

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

- rozpočty krajů,

²⁵ Veřejnými rozpočty se rozumí zejména souhrn rozpočtů státu, územních samosprávných celků, subjektů na stát a územní samosprávné celky napojené nebo od nich odvozené, ve kterých se hospodaří s tzv. veřejnými prostředky.

- rozpočty obcí,
- rozpočty statutárních měst,
- rozpočet hlavního města Prahy a jeho městských částí,
- rozpočty dobrovolných svazků obcí,
- rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti²⁶.

Vzhledem k tématu této práce se v následující kapitole věnuji základní charakteristice státního rozpočtu a rozpočtů územních.

3.2. Státní rozpočet

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

Výše naznačená obecná charakteristika rozpočtu v podkapitole 3.1. je platná i pro státní rozpočet s některými specifickými rysy.

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

V nejširším pojetí státního rozpočtu jsou obsahem tohoto rozpočtu veškeré příjmy a výdaje a také vazby na ostatní rozpočty (zejména územní rozpočty, rozpočty státních fondů a rozpočet EU), které se projevují jako finanční vztahy k těmto dalším rozpočtům.²⁷

Právní úpravu související se státním rozpočtem lze nalézt v celé řadě právních předpisů. Některá podstatná ustanovení se nacházejí v Ústavě, LPS, v zákoně o rozpočtových pravidlech a zákoně č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění. Zásady, které je nutno respektovat s ohledem na příjmy státního rozpočtu nacházíme v čl. 11. odst. 5. LPS. Toto ustanovení omezuje ukládání daní a poplatků tím, že je možné ukládat pouze na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

Z hlediska obsahového má státní rozpočet složku příjmovou a složku výdajovou. Složka příjmová je založena na očekávání určitých finančních prostředků, které vycházejí z ekonomických a právních norem. Vždy by měla prognóza příjmové stránky státního rozpočtu

²⁶ Speciální zákonem k zákonu o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ PAULÍČKOVÁ, Alena, BAKEŠ, Milan, et al. *Finančné právo na Slovensku a v Čechách*. Bratislava: Eurounion, spol. s r.o., 2007. 334 s. ISBN 978-80-88994-99-3. s. 76

být nastavena tak, aby byly pokryty ty nejpodstatnější potřeby státu. Naopak výdaje státního rozpočtu představují náklady na určité potřeby státu.

Příjmy²⁸ státního rozpočtu:

- a) výnosy z daní a jejich příslušenství,
- b) správní a soudní poplatky,
- c) pojistné na sociálním zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti,
- d) clo,
- e) odvod zbývajícího zisku ČNB,
- f) sankce za porušení rozpočtové kázně a výnosy z pokut,
- g) příjmy z činnosti organizačních složek státu a odvody příspěvkových organizací,
- h) příjmy z prodeje a pronájmu majetku ČR,
- i) splátky návratných finančních výpomocí poskytnutých ze státního rozpočtu,
- j) peněžní dary poskytnuté organizačním složkám státu použité v běžném rozpočtovém roce,
- k) další příjmy²⁹, o kterých tak stanoví zvláštní zákon.

Výdaje³⁰ státního rozpočtu:

- a) výdaje na činnost organizačních složek státu a příspěvky na provoz a dotace na financování programů a akcí příspěvkových organizací v jejich působnosti.
- b) výdaje na dávky důchodového pojištění, dávky nemocenského pojištění, dávky státní sociální podpory, dávky sociální péče, ostatní sociální dávky, výdaje na hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání a na aktivní politiku zaměstnanosti,
- c) peněžité vklady státu do akciových společností³¹,
- d) vklady a příspěvky mezinárodním organizacím³²,
- e) úhrada závazků ze státních záruk,
- f) příspěvky fyzickým osobám podle zvláštních právních předpisů,
- g) výdaje související s dluhovou službou,
- h) další výdaje stanovené zvláštním právním předpisem,
- i) dotace a návratné finanční výpomoci,

²⁸ MARKOVÁ, Hana. *Rozpočtové právo*. Praha : C. H. Beck, 2001. 203 s. ISBN 80-7179-633-6. s. 33 anasl.

²⁹ Jako příklad dalšího příjmu státního rozpočtu v ČR lze uvést příjmy z prodeje státních dluhopisů v roce 2011 podle zákona č. 96/2011 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu části rozpočtového schodku. Tímto způsobem ČR v roce 2011 získala peněžní prostředky cca v hodnotě 20 miliard Kč a současně se zavázala tyto prostředky včetně jejich zhodnocení uhradit jejich držitelům nejpozději do roku 2055.

³⁰ MARKOVÁ, Hana. *Rozpočtové právo*. Praha : C. H. Beck, 2001. 203 s. ISBN 80-7179-633-6. s. 40 anasl.

³¹ Tyto výdaje lze uskutečnit pouze se souhlasem vlády ČR.

³² Tyto výdaje lze uskutečnit pouze se souhlasem vlády ČR.

- j) výdaje na výzkum a vývoj,
- k) některé další specifické výdaje státu na podporu podnikatelských aktivit, atd.

V jednotlivých výčtech ať už výdajů nebo příjmů státního rozpočtu lze v odborné literatuře najít určité obměny a rozdíly³³. V podstatných rysech se však pohledy na tuto problematiku shodují.

Tabulka č. 1 - Příjmy a výdaje státního rozpočtu v roce 2012³⁴:

Státní rozpočet 2012	v tisících Kč
Celkové příjmy	1 084 700 778
Celkové výdaje	1 189 700 778
Saldo	- 105 000 000

V neposlední řadě bych chtěl v souvislosti s panující ekonomickou krizí upozornit na fakt, že plánování a sestavování státního rozpočtu je v dispozici státu, ačkoli již v minulosti byla vznesena otázka, zda by členské státy EU neměly v rámci reforem souvisejících se stabilizací deficitních státních rozpočtů přistoupit k tzv. **evropskému rozpočtovému semestru**³⁵. Tento krok by ve zkratce znamenal, že vlády členských států EU by si měly s Komisí EU a ostatními smluvními partnery v EU odsouhlasit v první polovině roku jejich rozpočtovou a hospodářskou strategii, kdy až následně by vlády členských států EU sestavovaly rozpočty na druhou polovinu roku. Tímto krokem je snaha zastánců EU modifikovat koncepci tvorby státních rozpočtů členských států EU tak, aby zadlužení těchto států bylo pro další období ještě vůbec udržitelné. Jako odstrašující příklad členského státu EU, který se potýká s obrovskými problémy se státním dluhem a stavem veřejných financí může sloužit Řecko, ačkoli prognózy vývoje zadlužení nejsou příznivé ani pro další členské státy EU jako jsou Itálie, Španělsko či Portugalsko.

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

³⁴ Příloha č. 1 zákona č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2012

³⁵ BERSCHENS, R. ALICH, H. RIEDEL, D. EU Greift in nationale Etatplanung ein. *Handelsblatt*. 2010 (12.5.2010), Nummer. 91, S. 14

3.3. Územní rozpočty

Na rozdíl od státního rozpočtu, který je koncipován jako rozpočet pro území celého státu, se v rozpočtové soustavě můžeme setkat s rozpočty na tzv. nižší úrovni (někdy označované jako rozpočty územních samosprávných celků³⁶, rozpočty územní, místní, regionální, municipiální atd).

V demokratických právních státech nejsou výsostná práva na správu a finanční správu soustředěna pouze na ústřední úrovni, kterou reprezentuje stát, ale běžně je garantováno právo na komunální samosprávu („*Recht der kommunalen Selbstverwaltung*“) na úrovni nižší zahrnující i finanční svrchovanost („*Finanzhoheit*“), tj. tvorbu rozpočtů na komunální nebo místní úrovni.³⁷ Jak jsem naznačil, vytváří se na nižší úrovni veřejné správy celá řada rozpočtů, které bych chtěl souhrnně označit jako **rozpočty územní**. Třídění územních rozpočtů:

- i. rozpočty obcí,
- ii. rozpočty krajů,
- iii. rozpočty dobrovolných svazků obcí,
- iv. rozpočty regionálních rad soudržnosti,
- v. rozpočty městských částí a městských obvodů ve statuárních městech a hlavním městě Praze.

Právní úprava, ve které nacházíme oporu pro výše uvedené členění, se odvíjí od Ústavou již zakotveného principu, který spočívá v právu územních samosprávných celků na samosprávu a následném právu na hospodaření podle vlastního rozpočtu dle čl. 101 odst. 3 Ústavy. Obsahově pak navazují další zákony, jako jsou zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (dále i „*zákon o obcích*“), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (dále i „*zákon o krajích*“) a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, vše ve znění pozdějších předpisů. Zvláštním zákonem, na který je výše uvedenými zákony odkazováno, je pak zákon, který vymezuje právní rámec pro finanční hospodaření územních rozpočtů, tj. zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále i „*zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů*“). Ačkoli se v odborné literatuře setkáváme s označováním územních rozpočtů jako rozpočtů místních, municipálních či regionálních, pro účely této práce označuji množinu rozpočtů pod body (i.) až (v.) shora uvedeného třídění jako rozpočty **územní** proto, že dle mého názoru toto označení nejlépe obsahově pokrývá a vystihuje

³⁶ PAULIČKOVÁ, Alena, BAKEŠ, Milan, et al. *Finančné právo na Slovensku a v Čechách*. Bratislava : Eurounion, spol. s r.o., 2007. 334 s. ISBN 978-80-88994-99-3. s. 83

³⁷ GRUBER, Klaus. *Modernes Haushalts- und Gemeindefinanzrecht*. 1. Auf. Kronach : Carl Link, 2002. 368 S. ISBN 3-556-00926-9. S. 33

všechny rozpočty shora uvedeného třídění. Nelze ani opomíjet fakt, že nutnost označit souhrnně shora uvedené rozpočty jako územní vyplývá i ze samotného názvu zákona č. 250/2000 Sb., který problematiku hospodaření s územními rozpočty konkrétně upravuje.

3.3.1. Rozpočty obcí a krajů

Jak již bylo uvedeno výše, podstatnou část právní úpravy těchto rozpočtů můžeme nalézt v zákoně o obcích a krajích, které odkazují na speciální zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění. V zákoně o obcích a krajích lze najít některá důležitá ustanovení, která s problematikou rozpočtů souvisí. Bude se jednat zejména o ustanovení § 44 zákona o obcích, ve kterém je uvedeno, že sestavování rozpočtu a závěrečného účtu obce a hospodaření s prostředky tohoto rozpočtu se dále řídí zvláštním zákonem, tj. zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Paralelně lze obdobné ustanovení najít i v zákoně o krajích. Neméně důležitá právní úprava je v zákoně o obcích v § 84 odst. 2, který vymezuje, kdo má pravomoc schvalovat rozpočet a závěrečný účet obce. Opět je nutno sledovat obdobnou právní úpravu v zákoně o krajích s tím rozdílem, že bude rozhodovat zastupitelstvo kraje. Z hlediska příjmové a výdajové stránky je nutno věnovat pozornost zákonu o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. V jeho ustanoveních § 7 a § 8 jsou vymezeny příjmy obcí a následně krajů. Tak, jak je možné pozorovat podobnost právní úpravy týkající se rozpočtů v zákoně o obcích a krajích, je možné pozorovat téměř totožnou příjmovou stránku těchto územních rozpočtů.

Na drobné nicméně významné rozdíly bych rád upozornil zejména v souvislosti s příjmy obcí, které jsou tvořeny i z výnosů místních poplatků³⁸ a dotací z rozpočtu kraje. Tyto příjmy jsou příznačné pouze pro základní územní samosprávné celky a nelze je tedy z logiky věci ztotožňovat s příjmy krajů.

Příjmy z místních poplatků postrádáme u příjmů krajů a své místo nacházejí pouze u příjmové stránky obcí. V odborné literatuře se nad postavením těchto příjmů, zda je zařazovat do tzv. příjmů daňových či nedaňových, vedou diskuze. Místní poplatky - odlišující se svým názvem od daní - nám do jisté míry nahrazují místní daně. Charakter místních poplatků je pouze fakultativní a závisí pouze na rozhodnutí zastupitelstva obce formou obecně závazné vyhlášky, zda místní poplatky bude vybírat. Ve většině případů obce využijí této možnosti získat další zdroj příjmů, v tomto ohledu ovšem musí respektovat stanovená pravidla v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸ § 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

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

Rozpočty obcí a krajů by v ideálním případě neměly dosahovat schodků ve svých rozpočtech, ačkoli monitoring zadluženosti obcí a krajů nezdědka kdy ukazuje, že hospodaření obcí a krajů je schodkové, což vede ke zvyšování zadluženosti obcí. Zadluženost obcí v roce 2011 klesla poprvé od roku 2007 na úroveň 83, 3 miliard Kč. Paradoxně zadluženost krajů v citovaném roce stoupla o téměř 17 % na 22,3 miliardy Kč³⁹.

Problematika zadluženosti obcí není aktuální pouze v ČR, ale i v dalších zemích EU jako je například Německo, kde se obce rovněž potýkají s vysokou zadlužeností často pramenící z nedůsledné přípravy návrhů těchto územních rozpočtů, nedostatečné participace státu na nákladech obcí při výkonu přenesené působnosti či nevhodným vynakládáním peněžních prostředků, aniž by tyto byly kryty predikovanými rozpočtovými prostředky. Zajímavostí je, že podíl zadluženosti obcí na zadluženosti státu je v Německu na srovnatelné úrovni jako v ČR.⁴⁰

3.3.2. Rozpočty dobrovolných svazků obcí

Samotné dobrovolné svazky obcí lze definovat jako právnické osoby se specifickým postavením. Právní úprava vychází ze zákona o obcích a zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v platném znění, ve kterém je ustanovení o právu právnických osob vytvářet pro dosažení určitého účelu zájmová sdružení právnických osob. Dobrovolné svazky se vytváří pro taxativně⁴¹ stanovené oblastní činnosti obce.

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

³⁹ Dostupné ze zdroje: FINANČNÍ NOVINY. *Zadlužení krajů loni stoupl nad 22 mil. Kč, obcím dluhy klesly* [online]. 2012 [cit. 2012-5-26]. Dostupný z WWW: < http://www.financninoviny.cz/zpravy/zadluzeni-kraju-loni-stouplo-na-22-mld-kc-obcim-dluhy-klesly/784065&id_seznam=4916 >

⁴⁰ Dostupné ze zdroje: FINANČNÍ NOVINY. *Věcný záměr zákona, kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů* [online]. c2012 [cit. 2012-04-4]. Dostupný z WWW: <http://www.financninovinyhttp://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/VEREJNA_DISKUZE_c2-2011_Vecny_zamer_zakona_250-2000_a_190-2004_20110315.pdf>.

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

projednáním v příslušném orgánu svazku musí být návrh tohoto rozpočtu zveřejněn a občané svazku obcí mají právo se k němu vyjádřit. Ve vztazích mezi jednotlivými obcemi svazku se vytvářejí zvláštní finanční vztahy, které se například projevují v situacích, kdy obce svazku do něj přispívají. V tomto případě dochází k přesunu peněžních prostředků, které je nutno sledovat v příjmech i výdajích jednotlivých obcí i svazku. Z hlediska daňového jsou svazky plátcem daně z příjmů právnických osob. Bude se jednat o příjmy dosažené výlučně z využití majetku členských obcí. To vede k závěru, že každá obec by měla obezřetně přistupovat k otázce členství ve svazku a to z důvodů hospodářské efektivity.

Pokud bychom podrobili rozpočty dobrovolných svazků obcí jednoduché analýze, je nutné konstatovat, že např. v průběhu roku 2010 působilo v ČR 766 dobrovolných svazků obcí. Jejich hospodaření ve vztahu příjmů a výdajů jejich rozpočtů v celkovém souhrnu bylo vyrovnané. Příjmy dobrovolných svazků obcí činily v roce 2010 4,5 miliardy Kč a výdaje přibližně 4,5 miliardy Kč. Podstatnou částí příjmů byly dotace z různých veřejných rozpočtů. Nejobsáhlejší část výdajů byla tvořena z výdajů na investiční akce v oblasti vodního hospodářství, komunálních služeb, sběru a odvozu odpadu, výstavby a údržby komunálních komunikací.

3.3.3. Rozpočty regionálních rad regionů soudržnosti

Rozpočty regionálních rad regionů soudržnosti jsou jedním z článků veřejných rozpočtů. Regionální rady ve smyslu ustanovení § 16a zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, v platném znění (dále i „*zákon o podpoře regionálního rozvoje*“), hospodaří podle vlastních rozpočtů, když citovaný zákon upravuje zejména příjmovou a výdajovou stránku těchto rozpočtů. Podmínky, za kterých regionální rady hospodaří se svými rozpočty, se řídí zvláštním právním předpisem, a to zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Z uvedeného důvodu lze rozpočty regionálních rad zahrnout do množiny územních rozpočtů.

Potřeba vytvořit regiony soudržnosti vycházela ze snahy vyřešit problém optimálního čerpání finančních prostředků z EU, kdy v EU v rámci regionální politiky směřuje zejména na územní celky s počtem obyvatel pohybujícím se mezi 800 tis. až třemi miliony obyvatel. ČR však takto na obyvatelstvo početnými územními celky nedisponovala, a proto byly uměle vytvořeny níže uvedené speciální územní jednotky – regiony soudržnosti.

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

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

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

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

Regionální rady jsou právnické osoby, které jsou řídicími orgány pro jednotlivé ROPy. ROPy určují základní priority a směry rozvoje na určitém území. Mezi cíle ROPů patří urychlení rozvoje regionů, posilování jejich konkurenceschopnosti vůči ostatním regionům, zvyšování jejich atraktivity, která jim zajistí více investorů na jejich území. Mezi další priority patří zlepšování životní úrovně místních obyvatel, zvyšování kvality životního prostředí, ve kterém žijí, zajištění dostatečné nabídky možností jejich pracovního uplatnění na trhu práce, která zabrání odlivu pracovní síly z regionu.

Na úrovni Evropského společenství (dále i „*ES*“) byla zavedena územní jednotka pro potřeby klasifikování jednotné unifikované struktury územních jednotek. Klasifikace **NUTS**⁴²

⁴² *Vymezení územních jednotek NUTS v ČR pro potřeby statistické a analytické a pro potřeby EU* [online]. c2012 [cit. 2012-02-27]. Dostupný z WWW: <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/vymezeni_uzemnich_jednotek_nuts_v_cr_pro_potreby_eu>.

doporučeno vymežit statistické územní jednotky na území ČR ve shodě s vymezením NUTS v rámci EU. Takto modifikované územní jednotky pro ČR označujeme jako klasifikace CZ – NUTS. Při jejich vypracování se vycházelo z metodických principů a standardu Evropského statistického úřadu. Z hlediska zájmů ČR je nejvýznamnější úroveň NUTS II, pro něž se zpracovávají regionální operační plány k poskytování podpor ze strukturálních fondů EU⁴⁵. V rámci EU jsou soustředovány značné finanční prostředky, které mají sloužit k cílevědomému zlepšování hospodářské a sociální struktury v těch oblastech, které potřebují pomoc. Tyto prostředky soustřeďuje Komise ES ve strukturálních fondech a rozděluje je podle konkrétních potřeb. Existují dva **strukturální fondy**, a to Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF) a Evropský sociální fond (ESF). Vedle uvedených strukturálních fondů bych doplnil třetí fond EU, který se označuje jako **Fond soudržnosti** (FS). ROPy jsou operační programy se zaměřením na jednotlivé regiony a pokrývají několik tematických oblastí s cílem zvýšení konkurenceschopnosti regionů, urychlení jejich rozvoje a zvýšení atraktivity regionů pro investory. Každý ROP je řízen samostatně Regionální radou příslušného regionu soudržnosti. Na programové období 2007—2013 má ČR z evropských fondů k dispozici 26,7⁴⁶ miliard eur.

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

- 1) rozvoj dopravní infrastruktury,
- 2) rozvoj městských a venkovských oblastí,
- 3) cestovní ruch,
- 4) rozvoj podnikatelského prostředí,
- 5) technická pomoc.

Je vhodné poznamenat, že z hlediska rozpočtů Regionálních rad je samotná činnost těchto rad plně závislá na dotacích ze státního rozpočtu.

⁴⁵ TICHÝ, Luboš, et al. *Evropské právo*. Praha : C. H. Beck, 2006. 879 s. ISBN 80-7179-430-9. s. 760

⁴⁶ *FONDY EVROPSKÉ UNIE* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012 [cit. 2012-02-27]. Dostupný z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU>>

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

Zvláštní postavení při čerpání prostředků ze strukturálních fondů EU má hlavní město Praha, která spadá do speciálních operačních programů při naplňování cíle Regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti pro období 2007 – 2013. Praha je zapojena do dvou operačních programů:

a) Operační program Praha Konkurenceschopnost

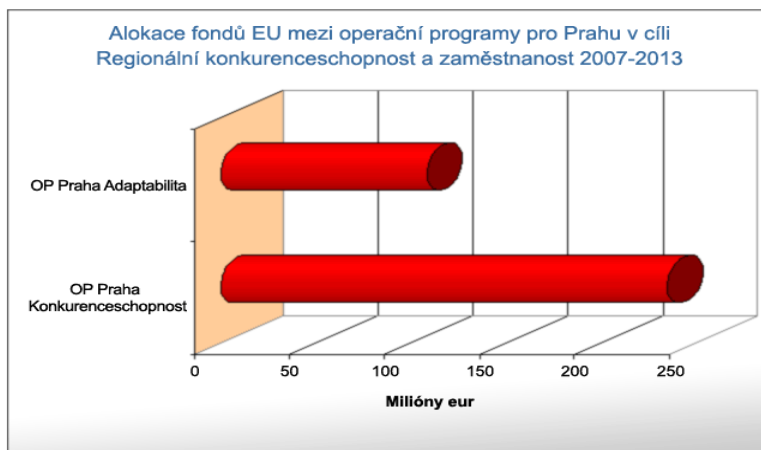
Jedná se o program zaměřený na velice pestrou škálu oblastí - infrastruktury, energií, budování protipovodňových opatření, podpory školství na všech úrovních, podporu malých a středních podniků atd.

b) Operační program Adaptability

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

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

Graf č. 1 - Alokace fondů EU mezi operační programy pro Prahu⁴⁷:



⁴⁷ *FONDY EVROPSKÉ UNIE* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012 [cit. 2012-02-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/Programy-2007-2013/Operacni-programy-Praha>>

4. FINANČNÍ VZTAHY

4.1. Obecná charakteristika a prvky finančních vztahů

Než přistoupím k analýze finančních vztahů mezi státním rozpočtem a rozpočty územními, považuji za velice důležité nastínit, jak lze právní vztahy⁴⁸, potažmo finanční vztahy, charakterizovat obecně.

Finanční vztahy představují specifické právní vztahy, které vznikají a dále se utvářejí uvnitř každé moderní společnosti. Pokud se však chci bližším způsobem zabývat finančními vztahy jako subkategorií právních vztahů, je namístě zdůraznit, že pokud užívám v dalším textu terminologické označení „*finanční vztah*“, tak při použití tohoto označení mám na mysli právní vztah s určitými specifickými atributy ve vazbě na tvorbu, rozdělování, užití a kontrolu užití peněžních prostředků⁴⁹.

Obecně lze **právní vztah** chápat jako společenský vztah mezi nejméně dvěma právními subjekty, jež jsou nositeli subjektivních práv a povinností. Základním atributem právního vztahu je vedle jeho subjektů i obsah tvořený právě subjektivními právy a povinnostmi. V případě, že mezi právními subjekty existuje právní vztah, děje se tak z důvodu, aby právo poskytovalo ochranu určitým věcem, hodnotám lidské společnosti, výsledkům tvůrčí lidské činnosti, chování, výsledku určitého chování či dosažení právem sledovaného cíle atd. Právní vztah lze považovat za formu realizace práva, kdy toto právo vstupuje do reálného života ne v podobě svévolného chování dvou nebo více právních subjektů, ale naopak v podobě vztahu, který je regulován závaznými normami práva. Samotná existence právního vztahu není dostatečnou zárukou, že subjekty tohoto právního vztahu budou jejich vzájemná práva a povinnosti respektovat a dodržovat, tj. že se budou právem řídit. Z tohoto důvodu vystupuje stát jako garant práva, který právní normou zakotvené chování vynucuje, ačkoli v jiných případech se sám stát těchto vztahů účastní jako jejich subjekt.

Naznačená charakteristika právních vztahů nachází své uplatnění i pro finanční vztahy⁵⁰, zejména pokud jde o jejich **atributy**, jako jsou subjekty, obsah a objekt právního vztahu. Finanční vztahy jsou upraveny souhrnem právních norem, kdy tento souhrn právních norem tvoří **odvětví finančního práva**⁵¹. Odvětví finančního práva je teorií zařazováno do práva veřejného, kde se povětšinou projevuje nerovnost v postavení subjektů. Subjekty finančních vztahů jsou většinou vzájemně v postavení **nadřazenosti a podřazenosti**, kde stát

⁴⁸ K pojmu „*právní vztah*“ viz blíže BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, VEVERKA, Vladimír. *Základy teorie práva právní filosofie*. Praha: CODEX. 1996. 319 s. ISBN 80-85963-06-X. s. 97

⁴⁹ BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006. 741 s. ISBN 80-7179-431-7. s. 5

⁵⁰ BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006. 741 s. ISBN 80-7179-431-7. s. 5

⁵¹ BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006. 741 s. ISBN 80-7179-431-7. s. 13

je subjektem nadřazeným a další subjekty včetně územních samosprávných celků na různých úrovních jsou v postavení podřazeném. Naznačený princip nadřazenosti státu nad nestátními subjekty však nelze absolutizovat a zaměňovat v tom smyslu, kdo je subjektem oprávněným a kdo je subjektem povinným. Stát samozřejmě nemá ve všech případech postavení subjektu oprávněného. Tímto způsobem chci zejména zdůraznit, že i například územní samosprávný celek může být ve vztahu ke státu v pozici oprávněného, kdy stát má naopak i ve finančních vztazích na základě právních předpisů vůči územním samosprávným celkům specifické povinnosti.⁵²

Finanční vztahy nevznikají pouze mezi subjekty, které jsou na pomyslné vertikální ose na různé úrovni (např. stát ve vztahu k územnímu samosprávnému celku), tyto vztahy vznikají i mezi subjekty, které jsou na horizontální ose na stejné úrovni (např. obec ve vztahu k jiné obci). V těchto vztazích je však nutné upozornit na princip, který se mezi zúčastněnými subjekty uplatňuje. Nejedná se o princip nadřazenosti a podřazenosti, ale uplatňuje se **princip rovnosti** těchto finančních subjektů založený na jejich **vzájemné spolupráci**.

Stejně tak, jako je podmínkou existence právních vztahů právní norma, je i podmínkou existence finančních vztahů právní norma v podobě právního předpisu. Charakteristickým rysem právních předpisů upravujících finanční vztahy, tedy zejména právních předpisů odvětví práva finančního, který tyto předpisy současně odlišuje od právních předpisů jiných odvětví práva, je jejich normativní úprava ve vztahu k peněžním prostředkům, a to v jednotlivých fázích nakládání s nimi. Právní předpisy finančního práva lze převážně zařadit do práva veřejného, avšak některé dílčí aspekty právní úpravy finančních vztahů lze nalézt i v odvětvích práva soukromého⁵³.

Finanční vztahy vznikají v celé řadě případů přímo ze zákona, aniž by byly doprovázeny jinou právně relevantní skutečností. V těchto případech není jejich vznik závislý na tzv. finančněprávních skutečnostech, se kterými právo spojuje vznik, změnu nebo zánik finančních práv a stejně tak i finančních vztahů. Pokud předpis finančního práva podmiňuje vznik, změnu nebo zánik finančních vztahů i existenci finančněprávní skutečnosti, nevzniká

⁵² Např. dle ustanovení § 62 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění, vyplývá pro stát povinnost přispívat formou finančních prostředků ze státního rozpočtu na plnění úkolů, které obce plní v přenesené působnosti. Obdobně i v případě krajů podle § 29 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, v platném znění, či v případě hlavního města Prahy a jejích městských částí podle ustanovení § 31 odst. 4 a § 32 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění.

⁵³ Např. podle ustanovení § 4 odst. 5 písm. b) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění, územní samosprávné celky mohou schválit schodkový rozpočet pouze v případě, že tento schodek bude kryt zákonem stanovenými finančními prostředky. Může se tak jednat i o finanční prostředky získané z půjčky, na kterou se vztahuje úprava §§ 657, 658 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, v platném znění, či úvěru podle ustanovení § 497 a násl. zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, v platném znění.

tento vztah z pouhého právního předpisu, ale až v okamžiku, kdy nastane zamýšlená finančněprávní skutečnost.

Finančněprávní skutečnosti představují speciální právní skutečnosti, se kterými právo mimo jiné spojuje vznik, změnu nebo zánik finančněprávních vztahů. Tyto skutečnosti můžeme dělit podle toho, zda je jejich znakem projev vůle finančních subjektů či zda projev vůle zcela absentuje a uvedené skutečnosti přesto nastanou.

Jestliže finanční subjekty projevují svoji vůli mající za následek vznik finančního vztahu, jedná se z jejich strany o tzv. **finančněprávní úkony**. Tyto úkony jsou volným jednáním finančního subjektu za účelem dosažení vzniku, změny nebo zániku finančního vztahu, a to v souladu s právním předpisem. Finančněprávní úkony musí mít náležitosti běžných právních úkonů, tj. pokud jde o právní subjektivitu finančních subjektů, vůli finančního subjektu, řádný projev této vůle a shoda mezi projevem vůlí a jejím projevem. Vedle toho musí finančněprávní úkony dodržovat speciální náležitosti stanovené předpisy finančního práva či předpisy, na které předpisy finančního práva odkazují, a to zejména co se týče formy takového úkonu. V případě opominutí některé náležitosti by k finančněprávnímu úkonu nemuselo vůbec dojít nebo by v horším případě s takovým opominutím mohl být teoreticky spojen vznik protiprávního úkonu.

Ve spojitosti s finančními vztahy by **protiprávní úkon** spočíval v jednání spočívajícím v porušení povinností stanovených předpisem finančního práva, případně i předpisů jiných odvětví práva. Uvedené jednání vedoucí ke vzniku protiprávního úkonu by se mohlo zakládat jak na úmyslném, tak i na nedbalostním jednání finančního subjektu.

Jak již bylo uvedeno vznik, změna nebo zánik finančního vztahu nemusí nastat v závislosti na projevu vůle finančních subjektů, ale ke vzniku a následné dispozici s finančním vztahem jsou rozhodné právní události. V odvětví finančního práva lze označit tyto události jako **finančněprávní události**, se kterými je spojen vznik změna nebo zánik finančního vztahu bez toho, že by tyto události byly vyvolány jednáním z finančních subjektů (např. uplynutí času, zánik majetku, zánik subjektu finančního práva atd.)

V předchozím textu této kapitoly jsem věnoval pozornost obecné charakteristice finančních vztahů, kde jsem již na mnoha místech zmiňoval **atributy** neboli **prvky** finančních vztahů. Bylo by vhodné v této souvislosti zrekapitulovat, že dle teorie⁵⁴ má každý finanční vztah:

⁵⁴ Např.: BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006. 741 s. ISBN 80-7179-431-7. s. 30.; BOHÁČ, Radim. Legal budgetary relationship. *Current questions of the efficiency of public finance, financial*

- a) **finanční subjekty**, jež mohou být zejména stát, územní samosprávné celky a subjekty od nich odvozené⁵⁵ nebo jiné právnické⁵⁶ či fyzické osoby. Nezbytným znakem těchto subjektů je jejich právní subjektivita, kterou musí být na základě zákona nadány;
- b) **objekt**, ke kterému směřují vzájemná práva a povinnosti finančních subjektů. Tím se rozumí nikoli pouze peněžní prostředky či určité peněžní plnění, ale v extenzivním významu i věci, hodnoty lidské osobnosti a chování navazující či související s tvorbou, přerozdělováním, užitím a kontrolou užití peněžních prostředků;
- c) **obsah**, jenž je tvořen právy a povinnostmi finančních subjektů. Tyto práva a povinnosti vznikají zejména přímo ze zákona nebo je jejich vznik dán na základě smlouvy uzavřené mezi finančními subjekty. Obsah finančních vztahů je vždy závislý na tom, jaký cíl zákonodárce či smluvní strany sledují.

Finanční vztahy představují svébytné společenské vztahy, které se od ostatních společenských vztahů liší zejména svým obsahem a sledovaným cílem. Dalším odlišujícím znakem je jejich majetkový charakter, neboť v celé řadě případů jsou s finančními vztahy spojeny oboustranné finanční transfery mezi finančními subjekty, které mohou být vynakládány od jednoho finančního subjektu ve prospěch druhého finančního subjektu.

4.2. Dělení finančních vztahů

S ohledem na předcházející subkapitolu, ve které bylo mou snahou zejména analyzovat finanční vztahy podle jejich obecných znaků, bych chtěl v následujících odstavcích aspoň dílčím způsobem **kategorizovat** finanční vztahy podle mnou zvolených kritérií, jež by vedly k roztrídění finančních vztahů do určitých skupin. Tímto způsobem bych chtěl poukázat na fakt, že finanční vztahy se neustále rozvíjejí a je patrná jejich profilace na jednotlivé subkategorie finančních vztahů. Jako rozhodné pro kategorizaci finančních vztahů by mohlo sloužit **kritérium**:

- a) uplatňování principu subordinace nebo koordinace mezi finančními subjekty,
- b) stupně finančních subjektů na vertikální ose,
- c) obsahu práv a povinností finančního vztahu,

law and tax law in the countries of the Central and Eastern Europe. Košice : Univerzita Pavla Josefa Šafárika, 2005. 74 s. ISBN 80-7097-604-7. s. 39

⁵⁵ Např. dobrovolný svazek obcí, který vzniká na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí uzavřené mezi obcemi a který ve smyslu ustanovení § 49 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění, je právnickou osobou.

⁵⁶ Např. regionální rady regionu soudržnosti, který vznikly přímo ze zákona na základě ustanovení § 16 odst. 1 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, v platném znění, a které jsou ve smyslu ustanovení § 16 odst. 2 citovaného zákona právnickými osobami.

- d) souvislosti s veřejnými rozpočty,
- e) spádového pododvětví finančního práva,
- f) návratnosti a nenávratnosti peněžních prostředků,

Sledováním toho, zda se ve finančních vztazích mezi finančními subjekty **uplatňuje princip subordinace (nadřazenosti) nebo koordinace (vzájemné spolupráce)** může vést k rozlišení na finanční vztahy vrchnostenské (mocenské) a nevrchnostenské. V případě finančních vztahů vrchnostenských bude jeden subjekt finančního vztahu působit vůči jinému subjektu tohoto vztahu direktivně, tzn., že bude činnost podřízeného subjektu usměrňovat pomocí příkazů. Na straně druhé však existují finanční vztahy nevrchnostenské, ve kterých je postavení finančních subjektů založeno na koordinačním principu, kdy finanční subjekty usilují o optimální spolupráci za účelem dosažení vytyčeného cíle. Finanční vztahy zakládající se na posledně uvedeném principu lze označovat jako vztahy partnerství či spolupráce⁵⁷.

Podle **stupně⁵⁸ finančních subjektů na vertikální ose** lze rozlišit finanční vztahy, ve kterých se finanční subjekty nacházejí na stejném stupni vertikální osy nebo různém stupni vertikální osy. V prvním případě, kdy se finanční subjekty nacházejí na stejném stupni vertikální osy (např. obec ve vztahu k jiné obci), se bude téměř vždy jednat o finanční vztah založený na koordinačním principu podle kritéria v předchozím odstavci. Ve druhém případě, kdy finanční subjekty jsou na různých stupních vertikální osy (např. stát ve vztahu ke kraji, stát ve vztahu k obci) nelze zcela uzavřít, že tyto finanční vztahy budou odpovídat finančním vztahům mocenským. To z důvodu, že ne vždy bude např. stát ve vztahu k obci v mocenském postavení, ačkoli se bude jednat o finanční vztah mezi těmito subjekty, kdy například stát jako prodávající bude nabízet k prodeji určitý majetek (nemovitost) a obec jako kupující bude mít o tento majetek zájem. V případě, že dojde k realizaci prodeje majetku, bude to mít dopad i na finanční vztah mezi státem a obcí. Stát v podobě kupní ceny za majetek získá určitý příjem⁵⁹, který se stane součástí příjmů státního rozpočtu, a obec naopak vynaloží určitý výdaj⁶⁰ v podobě kupní ceny za majetek, což bude znamenat úbytek finančních prostředků na straně obce v podobě výdaje rozpočtu obce.

⁵⁷ PÉKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwers ČR, 2011. 588 s. ISBN 978-80-210-7357-614-1. s. 44-45

⁵⁸ Příkladem stupňů na vertikální ose by mohl být: 1. stupeň - stát, 2. stupeň - kraj, 3. stupeň – obec, kde nižší pořadové číslo vyjadřuje nižší postavení na vertikální ose.

⁵⁹ K tomu ustanovení § 6 odst. 1 písm. i) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v platném znění.

⁶⁰ K tomu ustanovení § 9 odst. 1 písm. i) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve spojení s ustanovením § 85 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, oba v platném znění.

Finanční vztahy je možné rozlišit i podle kritéria **obsahu**⁶¹ **práv a povinností** jednotlivých finančních vztahů. Mezi finančními subjekty se v některých případech rozvíjí finanční vztahy, jejichž obsahem jsou práva a povinnosti materiální povahy, a proto je můžeme označit za hmotněprávní. V jiných případech, kdy obsah práv a povinností bude mít charakter procesní povahy je nasnadě označit tyto finanční vztahy jako procesněprávní. V této souvislosti bych chtěl poukázat na fakt, že subkategorie finančních vztahů hmotněprávních a procesněprávních nemohou mít zcela jasné hranice a to zejména proto, že práva a povinnosti hmotné i procesní povahy se v normách finančního práva značně překrývají.

Ke kategorizaci finančních vztahů nám dále může posloužit kritérium **souvislosti s veřejnými rozpočty**. Pokud tedy některé finanční vztahy přímo souvisí s příjmy a výdaji veřejných rozpočtů, tzn. se způsobem, jakým jsou do těchto rozpočtů získávány příjmy a naopak vynakládány výdaje, lze tyto finanční vztahy označit za fiskální bez ohledu na skutečnost, zda ve smyslu předchozího odstavce jsou tyto finanční vztahy hmotněprávní nebo procesněprávní. Jestliže souvislost s veřejnými rozpočty není dána, je na místě tyto finanční vztahy označit jako nefiskální⁶². Prostor pro rozvoj finančních vztahů nefiskálních je tam, kde objektem těchto vztahů jsou rovněž peněžní prostředky, peněžní plnění a související práva a povinnosti bez přímé souvislosti s veřejnými rozpočty.

Jako další kritérium při členění finančních vztahů jsem zvolil kritérium **spádového pododvětví finančního práva**, kdy finanční vztahy se dají subkategorizovat podle pododvětví finančního práva, do kterého tyto finanční vztahy spadají. Jiným způsobem by kritérium uvedené v tomto odstavci mohlo být vyjádřeno v podobě spádového finančního institutu, kdy by bylo možné podřadit určité finanční vztahy podle jejich vazby na konkrétní finanční institut. Podle kritéria spádového pododvětví finančního práva lze rozlišovat zejména finanční vztahy v pododvětví: rozpočtového práva, daňového práva, úvěrového práva, měnového práva, devizového práva, bankovní právo, pojišťovací právo atd.

V rámci finančních vztahů probíhají mezi jejich subjekty jednosměrné nebo obousměrné finanční transakce, které přinášejí přesun peněžních prostředků od jednoho finančního subjektu k druhému a případně i naopak. Podle kritéria **návratnosti a nenávratnosti peněžních prostředků**, lze na straně jedné⁶³ rozlišovat finanční vztahy, ve

⁶¹ MRKÝVKA, Petr. *Finanční právo a finanční správa*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 105

⁶² MRKÝVKA, Petr. *Finanční právo a finanční správa*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 106

⁶³ Např. finanční vztah mezi státem a některými nestátními subjekty, kdy stát od těchto subjektů získává peněžní prostředky tvořící příjmovou stránku státního rozpočtu, jako jsou daně, cla, poplatky atd., aniž by jim za to poskytoval nějaké protiplnění.

kterých se budou peněžní prostředky od jednoho finančního subjektu přesouvat bez jakéhokoli protiplnění či nároku na vrácení původního plnění jinému, a na straně druhé⁶⁴ finanční vztahy, ve kterých je přesun peněžních prostředků od jednoho finančního subjektu k jinému podmíněn tím, že tento jiný subjekt je povinen za stanovených podmínek tyto peněžní prostředky vrátit. Kritérium návratnosti a nenávratnosti peněžních prostředků zcela určitě nebude aplikovatelné ve všech finančních vztazích a to zejména v případech, kdy jeden subjekt finančního vztahu poskytne jinému subjektu peněžní prostředky (peněžní plnění) a tento jiný subjekt bude mít povinnost vrátit po určité době pouze část poskytnutých peněžních prostředků, nebo dokonce vrátit více, než původně obdržel.

Názory na to, jakým způsobem by bylo možné či vhodné finanční vztahy kategorizovat se mohou od výše uvedeného lišit, zejména pokud jde o použitá kritéria subkategorizace, nicméně jsem názoru, že i naznačené třídění finančních vztahů může být návodem k další diskuzi o členění finančních vztahů.

4.3. Vybrané finanční vztahy mezi státním rozpočtem a územními rozpočty

Jak plyne z názvu této rigorózní práce, tématem této práce jsou finanční vztahy mezi státním rozpočtem a rozpočty územními, tj. finanční vztahy, které vznikají mezi státním rozpočtem a rozpočty územními při tvorbě, rozdělování, užití a kontrole užití peněžních prostředků, jež jsou příjmem nebo výdajem citovaných rozpočtů. Ačkoli tak z mého pohledu na straně jedné finančního vztahu stojí státní rozpočet a na straně druhé územní rozpočet, je implicitně v tomto vztahu obsažen i finanční vztah mezi státem a územními samosprávnými celky či některými dalšími subjekty, které se svou povahou od územních samosprávných celků odvozují. V tomto ohledu je mnou v názvu této práce vytyčený finanční vztah nepatrně odlišný od toho, jak ho chápe teorie, která především zdůrazňuje, že každý finanční vztah musí mít vždy své subjekty s právní subjektivitou. Pokud jsem tedy zvolil téma práce jako **finanční vztahy mezi státním rozpočtem a územními rozpočty**, měl jsem tím samozřejmě na mysli současně i finanční vztah mezi subjekty, které jednotlivé rozpočty zastřešují a které podle těchto rozpočtů hospodaří. Jsem tak názoru, že finanční vztahy, které podrobuji analýze v této rigorózní práci, ve své podstatě vyhovují definicím finančních vztahů, jak jsou tyto vnímány v teorii finančního práva. Pokud v dalším textu této práce užívám pojem „*finanční vztah*“ rozumí se tímto finanční vztah mezi státním rozpočtem a územními rozpočty, pokud

⁶⁴ Např. finanční vztah mezi státem jako emitentem státních dluhopisů a nestátním subjektem jako držitelem těchto dluhopisů, kdy stát po té, co získá peněžní prostředky na základě emise státních dluhopisů, je povinen právo držitele na splacení dlužné částky po určité době uspokojit. Blíže viz ŠMEJKAL, Viktor. *Specifické finančněprávní vztahy a některé otázky jejich úpravy. Daně a finance*. 2011, č. 1, s. 4-5

není stanoveno jinak. Ostatně i z legislativní činnosti zákonodárce v podobě každoročně přijímaného zákona o státním rozpočtu ČR jednoznačně vyplývá, že i zákonodárce reflektuje existenci finančního vztahu mezi státním rozpočtem a územními rozpočty. V přílohách zákona o státním rozpočtu ČR se každoročně vymezují finanční vztahy státního rozpočtu k rozpočtům obcí, krajů, hl. m. Prahy, což jen potvrzuje existenci finančních vztahů, které jsou předmětem mého zájmu.

Jestliže si položím otázku, zda existují finanční vztahy mezi státním rozpočtem a rozpočty územními, jestliže budu na tyto vztahy nahlížet ve smyslu předchozího odstavce, můžu na položenou otázku bez dalšího odpovědět, že tyto finanční vztahy existují.

Vzhledem k širokému spektru finančních vztahů mezi státním rozpočtem (státem) a rozpočty místními (obce, kraje a další subjekty), jejichž celková analýza by přesahovala rozsah této práce, bych se chtěl věnovat pouze některým. Z hlediska kritéria spádového pododvětví finančního práva představují níže uvedené finanční vztahy skupinu finančních vztahů rozvíjejících se v pododvětví rozpočtového práva. Mám za to, že mezi jedny z nejzajímavějších finančních vztahů mezi státním rozpočtem (státem) na straně jedné a územními rozpočty (obcemi, kraji a dalšími subjekty) na straně druhé náleží:

A) **dotace**, které ve své podstatě zahrnují a představují i specifické finanční vztahy, které můžeme rovněž označit jako dotační vztahy⁶⁵. Ze státního rozpočtu jsou vynakládány nemalé peněžní prostředky jako výdaje státního rozpočtu, kdy tyto peněžní prostředky směřují do některých územních rozpočtů, kde tvoří jejich příjmovou stránku. Dotace tak představují určité peněžní transfery mezi zmíněnými rozpočty, které buď mají předem daný účel, na který se jich má užít nebo které jsou bez účelového určení. Podstatným znakem dotace a dotačních vztahů je, že za poskytnutí dotace ze státního rozpočtu nenáleží státu od příjemce této dotace žádné protiplnění. Tímto způsobem je tak v rámci uvedených dotačních vztahů snižován objem disponibilních peněžních prostředků ve státním rozpočtu, kdy stát k tomuto snižování přistupuje zcela dobrovolně nebo je tomu tak z důvodů výslovně stanoveného v zákoně. Z uvedeného plyne, že dotace původně jako součást státního rozpočtu se v určitém okamžiku, pokud například směřuje do rozpočtu obce nebo kraje, stává součástí tohoto územního rozpočtu. Vzhledem k objemu peněžních prostředků, které každoročně směřují ze

⁶⁵ Existence dotačních vztahů mezi státním rozpočtem a rozpočty územních samosprávných celků jednoznačně vyplývá i z ustanovení § 5 odst. 6 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů. V citovaném ustanovení se stanoví, že státní rozpočet obsahuje i dotační vztahy k rozpočtům územních samosprávných celků.

státního rozpočtu do některých územních rozpočtů, zejména do rozpočtů krajů a obcí, považují analýzu dotačních vztahů za velice zajímavou a užitečnou, neb dotace přináší obrovský balík peněžních prostředků nutných k zajištění a následnému poskytování veřejných statků zejména ze strany územních samosprávných celků. Vedle toho prostřednictvím dotačních vztahů je státu zachován další nástroj, jak působit na územní samosprávné celky, zejména co do investičních akcí, infrastruktury atd.

- B) **rozpočtové určení daní** lze rovněž chápat jako finanční vztah, který se vytváří při rozdělování peněžních prostředků mezi stát a některé další subjekty. Rozpočtové určení daní nepředstavuje „přímý“ finanční vztah mezi státním rozpočtem a místními rozpočty, ale lépe řečeno se jedná o finanční vztah mezi státem na straně jedné a zejména obcemi, kraji na straně druhé. Toto pojetí finančního vztahu se však neodchyluje od definice finančního vztahu vymezeného na úvod této subkapitoly. Je zřejmé, že stát prostřednictvím rozpočtového určení daní ovlivňuje příjmovou stránku územních rozpočtů, kdy určité peněžní prostředky se nestávají součástí příjmů státního rozpočtu, ale naopak posilují příjmovou stránku územních rozpočtů. Z uvedeného důvodu dle mého názoru představuje i rozpočtové určení daní „nepřímý“ finanční vztah mezi státním rozpočtem a územními rozpočty s ohledem na fakt, že stát svůj rozpočet dobrovolně „ochuzuje“ o část příjmů z daní a tuto část příjmů z daní, ještě než se stane součástí státního rozpočtu, nasměrovává jako transfer ve prospěch rozpočtů územních. To jakým způsobem budou obce a kraje s transferem v podobě příjmu ze sdílených daní hospodařit, je bez jakéhokoli účelového určení pouze na nich. I z uvedeného důvodu lze považovat transfer v podobě příjmu ze sdílených daní v případě obcí a krajů za neúčelovou dotaci poskytovanou ze strany státu. Pokud tedy vnímáme rozpočtové určení daní jako finanční vztah, lze konstatovat, že se jedná o finanční vztah podléhající často změnám v důsledku novelizací předmětných právních předpisů upravujících rozpočtové určení daní. Stejně jako u dotačních vztahů je vhodné zmínit, že rozpočtové určení daní jako specifický finanční vztah přináší v důsledku přerozdělovacích procesů značné peněžní prostředky do územních rozpočtů, zejména pokud jde o rozpočty obcí, případně v menší míře i krajů.
- C) **porušení rozpočtové kázně** a správní delikty finančního práva, jsou právní instituty finančního práva se sankčním charakterem. Tento sankční charakter souvisí na straně jedné s právem územních samosprávných celků (případně od nich odvozených subjektů) samostatně hospodařit i s peněžními prostředky, které jim byly svěřeny ze

strany státu, a na straně druhé s odpovědností územních samosprávných celků za nakládání s těmito prostředky v souladu s právními předpisy. Stát tak v některých případech vynakládá ze státního rozpočtu určité peněžní prostředky ve prospěch územních rozpočtů. Stejně tak se na základě rozhodnutí státu v podobě přijetí zákonů upravujících podíl územních samosprávných celků na příjmu z daní dostávají do územních rozpočtů další peněžní prostředky bez účelového určení. Pokud s peněžními prostředky ze státního rozpočtu územní samosprávné celky nebudou hospodařit v souladu s jejich účelem, pro který byly poskytnuty, nebo jsou v souvislosti s jednáním územních samosprávných celků ve vztahu k územním rozpočtům porušovány jiné povinnosti stanovené předpisy finančního práva, je otevřen prostor pro postih územních samosprávných celků za takové jednání. Tento postih může spočívat v povinnosti územního samosprávného celku uhradit státu sankce v podobě odvodů nebo pokut. Dle mého názoru se tak zejména vedle odpovědnostního finančního vztahu mezi územními samosprávnými celky (případně od nich odvozenými subjekty) a státem vytváří finanční vztah i mezi státním rozpočtem a některými územními rozpočty, kdy sankce v podobě peněžních prostředků směřují v mnoha případech jednosměrně z územních rozpočtů do státního rozpočtu. V případě územních rozpočtů se jedná o výdaje, a naopak u státního rozpočtu jde o neočekávaný příjem. Paradoxně tak může docházet k situacím, kdy tytéž peněžní prostředky do územních rozpočtů redistribuované ze státního rozpočtu v podobě dotací nebo peněžní prostředky z příjmů na daních se opětovně mohou vracet z územního rozpočtu do dispozice státu, tj. do státního rozpočtu. V těchto případech sankce mohou představovat „zpětné transfery“ v rámci finančního vztahu mezi státním rozpočtem a některými územními rozpočty.

Jak jsem již naznačil, všem shora uvedeným vybraným finančním vztahům je **společné**, že se v nich realizují určité **transfery**. Tyto transfery lze považovat za průsečíky všech dotčených finančních vztahů. Je na místě shrnout, že tyto transfery mohou představovat zejména:

- (i) dotace,
- (ii) příjmy ze sdílených daní,
- (iii) sankce v podobě pokut a odvodů.

Transfer tak představuje zastřešující pojem pro jednotlivé podmnožiny úzce profilovaných transferů podle shora uvedených bodů (i) až (iii). Z toho plyne závěr, že dotace, příjmy ze sdílených daní a sankce v podobě pokut nebo odvodů mají jednotlivě užší význam než pojem transfer. Výčet shora uvedených podmnožin transferů však není taxativní, kdy v úvahu připadají i některé další podmnožiny transferů, jako jsou např. návratné finanční výpomoci atd. Ve většině případů budou transfery směřovat z hlediska vertikální osy z vyšší úrovně od státu do úrovně nižší, tj. např. do krajů a obcí. Výjimku z tohoto pravidla však mohou představovat shora uvedené sankce v podobě pokut a odvodů, které naopak budou směřovat opačným směrem.

5. DOTAČNÍ VZTAHY

5.1. Obecná teorie o dotacích

V rámci existence dotačních vztahů dochází někdy k transferům finančních prostředků mezi jednotlivými úrovněmi rozpočtů. V případě dotací poskytovaných státem územním samosprávným jednotkám hrají dotace velice důležitou roli při pokrytí nákladů na plnění úkolů, které jsou územní samosprávě vlastní, popřípadě pro plnění úkolů, které jsou na územní samosprávu přenášeny. I z těchto důvodů jsem považoval za nutné v 2. kapitole této rigorózní práce doplnit výklad o výkon veřejné správy a finanční správy. Vedle toho jsou dotace poskytovány i některým dalším subjektům, jako jsou např. dobrovolné svazky obcí či Regionální rady.

V odborné literatuře se setkáváme s názory, že poskytování dotací krajům a obcím ze strany státu je nezbytnou příjmovou stránkou rozpočtů územní samosprávy, vzhledem k tomu že finanční soběstačnost krajů a obcí se jeví jako nereálná. Mezi **důvody**⁶⁶ existence přerozdělovacího procesu náleží:

- a) samotné výnosy z daní plynou většinou přímo do ústředních rozpočtů a pravomoc územní samosprávy v oblasti zdanění je víceméně omezena;
- b) nedostatečná výnosnost poplatků a výnosů daní plynoucích do rozpočtů obcí a krajů;
- c) nerovnoměrné a současně neracionální rozložení příjmové stránky v jednotlivých krajích a obcích mající příčinu ve faktorech geografických, historických nebo v důsledku rozložení průmyslové či zemědělské výroby;
- d) vymezení rozsahu veřejných statků poskytovaných na jednotlivých úrovních územní samosprávy při plnění úkolů přenesené a samostatné působnosti;
- e) zabezpečení standardní, popřípadě minimální úrovně některých veřejných statků. Problematické se však může jevit definovat standardní úroveň;
- f) spravedlivější rozdělování příjmů veřejných rozpočtů při aplikaci zásady solidarity.

Uvnitř veřejné správy tedy **dotace** představující transfery mezi jednotlivými články soustavy veřejných rozpočtů. Dotace tak lze charakterizovat i jako spojovací článek mezi jednotlivými rozpočty jako projev solidarity státu vůči územní samosprávě. Samotná potřeba dotací poskytovaných obcím a krajům bývá dále odůvodňována nutností podpory ze strany státu pro zajištění úkolů, na kterých stát sám má zájem. Vzhledem k trendu v moderních vyspělých státech se střetávají názory, jakým způsobem a v jakém rozsahu se mají dotace podílet na příjmové stránce územních rozpočtů. Vedle dotací ze státního rozpočtu do rozpočtů

⁶⁶ PÉKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy*. 1. vydání. Praha : VICTORIA PUBLISHING, 1995. 268 s. ISBN 80-7187-024-2. s. 182

krajů a obcí, kterým je zejména věnován další výklad v rámci této podkapitoly, se můžeme setkat i s dotacemi ze státního rozpočtu do rozpočtů dobrovolných svazků obcí a Regionálních rad regionů soudržnosti. V úvahu připadají i dotace směřující ze státních fondů do rozpočtů územních samosprávných celků. Samotný podíl dotací na příjmech územních rozpočtů se v průběhu let postupně měnil a tendence směřovaly spíše ke snižování podílu dotací ze státního rozpočtu do rozpočtů obcí a krajů. K tomu se připojují názory, že pokud nebude možné snižovat podíl dotací na příjmech obcí a krajů, mělo by přinejmenším docházet k snižování tempa růstu dotací, nebo alespoň k stagnaci tohoto tempa růstu. Dotace a dotační systém mohou podle mého názoru výrazně působit na subjekty, kterým jsou určeny, a proto by jejich poskytování mělo být uskutečňováno s nejvyšší opatrností s přihlédnutím k principům hospodárnosti a efektivnosti. Na jedné straně vyvstává otázka ideálního nastavení objemu dotačních prostředků a na straně druhé otázka optimálního využití těchto prostředků v konkrétním případě.

Jak jsem již uvedl, dotace představují nenávratné peněžní transfery, které se v rámci přerozdělovacích procesů dostávají i ze státního rozpočtu do územních rozpočtů, a dle mého názoru lze v této souvislosti nepochybně shrnout, že se rozvíjejí specifické finanční vztahy, na základě kterých dochází k procesu přerozdělování finančních prostředků mezi různými úrovněmi rozpočtů. V odborné literatuře se lze i výslovně setkat s definicí dotace jako specifického finančního vztahu, jehož výsledkem je dočasný nebo trvalý majetkový přírůstek na straně příjemce dotace.⁶⁷

Dotace lze dělit podle účelu jejich užití na účelové a neúčelové dotace. Z jiného hlediska lze dotace rozlišovat na běžné a kapitálové podle toho, zda slouží k financování pravidelně se opakujících potřeb v rozpočtovém období či k financování jednorázových pravidelně se neopakujících potřeb.

5.2. Druhy dotací

Dotace účelové a neúčelové

Obecně lze dotace dělit podle jejich účelového určení. Jednou z forem dotací, které jsou poskytovány na předem stanovené a konkrétní akce jsou **účelové dotace**. Vždy by jejich poskytování mělo vycházet ze zásad dotační politiky, která by měla vytvářet pomyslné mantinely pro poskytování dotací při respektování principů hospodárnosti a efektivnosti.

Nezbytným znakem účelové dotace se tak stává její **účel**, který je nutno při následném využívání dotace respektovat. Nelze tedy použít prostředky na účel jiný, než byl stanoven.

⁶⁷ KRÁLIK, Jozef. JAKUBOVIČ, Daniel. *Slovník finančního práva*. Bratislava : VEDA, vydavatelství Slovenské akademie věd, 2004. 284 s. ISBN 80-224-0814-X. s. 123

Z hlediska spoluúčastí příjemce dotace, je můžeme dále rozlišovat na dotace se spoluúčastí příjemce dotace a bez takovéto spoluúčasti. Dalším charakteristickým znakem účelové dotace je zpravidla **zúčtovatelnost** účelové dotace, kdy v procesu kontroly užití dotace, jsou příjemci dotace povinni doložit, jak a na co byla dotace použita.

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

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

Dotiční politika státu představuje snahu státu ovlivňovat územní samosprávu. Z hlediska historického se na území ČR územní samosprávné celky musely potýkat s nedostatkem finančních prostředků. Vlastní daňové a nedaňové příjmy nepokrývaly dostatečným způsobem samotné potřeby veřejného sektoru⁶⁸ a bylo nutno tak přistupovat k transferům, které měly povahu přidělů ze státního rozpočtu. V podmínkách let 1948 – 1990 se tato situace obdobně projevovala v rozpočtech národních výborů.

⁶⁸ BOHÁČ, Radim. *Aktuální otázky financí a finančního práva z hlediska fiskální a monetární podpory hospodářského růstu v zemích střední a východní Evropy po roce 2010*. Soubor odborných statí z IX. Mezinárodní vědecké konference. Praha : Leges, 2010. 896 s. ISBN 978-80-87212-57-8. s. 511

Při poskytování neúčelových dotací se v odborné literatuře můžeme setkat s určitými kritérii, která musí být nebo by měly být obecně respektovány. Kritéria rozhodná pro poskytování neúčelových dotací⁶⁹:

- a) počet obyvatel lokality,
- b) počet obydlí v územním samosprávném celku,
- c) rozloha územního samosprávného celku,
- d) průměrná výška budov,
- e) délka silniční sítě,
- f) průměrný příjem obyvatel,
- g) počet dětí školního věku,
- h) zadluženost na jednotlivých úrovních územní samosprávy,

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

Dotace běžné a kapitálové

Dělení dotací na běžné a kapitálové je především poplatné v případě účelových dotací. **Běžné dotace** jsou co do časového určení vynakládány v pravidelných intervalech v každém rozpočtovém období, a to na opakující se poskytování veřejných statků. Běžnými dotacemi můžeme rozumět i dotace na zajištění úkolů veřejné služby, které jsou ze strany státu přenášeny na kraje a obce. Zajišťuje se jimi poskytování důležitých veřejných statků, jako jsou školství apod. Dalším projevem běžných dotací je snaha o zajištění určité minimální (standardní) úrovně veřejných statků na celém území státu. V případech, kdy by obce a kraje chtěly poskytovat nadstandardní úroveň veřejných statků, měly by disponovat a dofinancovávat takové statky z vlastních finančních zdrojů.

Na rozdíl od běžných dotací jsou zpravidla **kapitálové dotace** chápány jako nepravidelné z hlediska časového. Tento druh dotací slouží zejména na podporu investiční výstavby umožňující lepší využívání dlouhodobých veřejných statků, na investice přesahující územní rámec či na realizaci záměrů státní politiky.

Dotace nárokovatelné a nenárokovatelné

Nárokovatelné dotace představují takové dotace, na které mají územní samosprávné celky nárok ze zákona⁷⁰. Bude se tedy jednat především o zajištění té části výdajů územních

⁶⁹ PÉKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy*. 1. vydání. Praha : VICTORIA PUBLISHING, 1995. 268 s. ISBN 80-7187-024-2. s. 188

samosprávných celků, které jim vznikají při poskytování státní správy. Tyto dotace mohou mít jak podobu výše uvedených běžných dotací, tak i povahu dotací kapitálových.

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

5.3. Právní rámec poskytování dotací územním samosprávným celkům

5.3.1. Příspěvek na výkon státní správy

Každoročně je v zákoně o státním rozpočtu ČR stanoven příspěvek na výkon státní správy⁷¹ vykonávané obcemi a kraji. **Příspěvek na výkon státní správy** představuje podle shora uvedené kategorizace dotaci:

- i. **neúčelovou**; paradoxně nelze citovaný příspěvek označit za účelovou dotaci, protože je tato dotace obcím a krajům poskytnuta a záleží pouze na nich, jak s touto dotací naloží. Není povinností obcí a krajů jako v případě účelové dotace vyúčtovat užití zmiňovaného příspěvku;
- ii. **běžnou**, která by měla v každém rozpočtovém období sloužit k úhradě provozních nákladů vznikajících při výkonu přenesené působnosti;
- iii. **nárokovatelnou**, s ohledem na ustanovení § 62 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 29 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

Označení „*příspěvek*“ je užíván proto, že tyto transfery nejsou ve všech případech zcela schopny pokrýt vznikající náklady na výkon státní správy a část těchto nákladů je hrazena i z dalších příjmů rozpočtů územních samosprávných celků, jako jsou příjmy ze správních poplatků, plateb sankční povahy či příjmů z rozpočtového určení daní atd. V praxi však dochází i k případům, kdy obce hospodaří s příspěvkem tak, že tento pokrývá veškeré

⁷⁰ Má se na mysli zejména každoročně přijímaný zákon o státním rozpočtu ČR, ve kterém jsou pro příslušné rozpočtové období vyjádřeny nárokovatelné dotace pro územní samosprávné celky. Vzhledem k možnostem dílčích úprav státního rozpočtu během příslušného rozpočtového období je nutno vždy vycházet z aktuální verze státního rozpočtu.

⁷¹ Pro rok 2012 viz Příloha č. 5, 6 a 8 zákona č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2012, ve znění pozdějších předpisů.

náklady na jimi vykonávanou státní správu, nebo dokonce s přebytkem z tohoto příspěvku. Pokud však obce a kraje vynakládají ze „svého“ na veřejné služby, které by jinak musel financovat stát, zužuje se tímto prostor pro vynakládání takových prostředků v rámci samostatné působnosti. Tím dochází k překrývání financování přenesené a samostatné působnosti, což lze vnímat negativně. Na druhou stranu lze přisvědčit, že stát v posledních letech zejména u obcí činil kroky k navýšení příspěvku na výkon státní správy.⁷² Nedostatkem současného modelu financování přenesené působnosti vykonávané územní samosprávou je, že tento systém postrádá zpětnou vazbu na stát, který nemá informace o tom, jaké jsou skutečné náklady na výkon státní správy v přenesené působnosti a zda jsou poskytované finanční prostředky vynaloženy územní samosprávou účelně a efektivně.

Výše příspěvku na výkon státní správy v jednotlivých obcích pro rok 2012 se určuje na základě kritérií obsažených v Příloze č. 8 zákona č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu České republiky. Pro všechny obce (s výjimkou obcí s rozšířenou působností) mezi takto zákonem stanovená kritéria náleží:

- **velikost správního obvodu obce vyjádřené počtem obyvatel,**
- **rozsah přenesené působnosti, které jsou obci svěřeny.**

První kritérium velikosti správního obvodu obce vyjádřené počtem obyvatel je stanoveno podle bilance obyvatel ČR k 1.1.2011. Druhé kritérium souvisí s rozsahem přenesené působnosti, když lze rozlišovat:

- i. obce se základní působností (5004 obcí)
- ii. obce s matričním úřadem (623 obcí),
- iii. obce s působností stavebního úřadu (230 obcí),
- iv. obce s pověřeným obecním úřadem (183 obcí).

Příspěvek konkrétní obce se vypočítá prostřednictvím matematických vzorců využívajících zvláštních koeficientů, jejichž výše je odstupňována podle rozsahu přenesené působnosti obcí.

Výše příspěvku na výkon státní správy u obcí s rozšířenou působností je stran dvou shora uvedených kritérií odvislý i od třetího kritéria:

- **podílu velikosti správního centra a velikosti správního obvodu, kde velikost správního centra je vyjádřena počtem trvale bydlících obyvatel obce.**

⁷² KYPETOVÁ, Jaroslava. Daňové příjmy obcí nemají financovat přenesený výkon státní správy. *Obec a finance*. 2010, č. 5, s. 56

Příspěvek na výkon státní správy vykonávané obcemi byl pro rok 2012 navržen na částku téměř 7,4 miliard Kč, což oproti roku 2011 představuje snížení tohoto příspěvku o téměř 200 miliónů Kč. Dle mého názoru i tato skutečnost může rozvířit diskuzi u zástupců obcí, kteří už tak často kritizují fakt, že finanční prostředky obcí jinak určené na samostatnou působnost jsou využívány na dofinancování přenesené působnosti vykonávané obcemi⁷³. Jak jsem již výše uvedl, z pohledu obcí se problematickým může jevit i fakt, že pro rok 2012 nebyl objem příspěvku na výkon státní správy valorizován, když za výchozí základ pro výpočet příspěvku pro rok 2012 byl objem příspěvku v roce 2011.

S ohledem na reformy v sociální oblasti a změny v legislativě došlo v roce 2012 oproti předchozímu roku ke snížení příspěvku na výkon státní správy vykonávané kraji o 38,7 miliard Kč, což může mít také značný vliv na řádné plnění přenesené působnosti vykonávané kraji. Objem tohoto příspěvku pro rok 2012 nebyl stejně jako v případě obcí valorizován.

Příspěvek na výkon státní správy vykonávané kraji pro rok 2012 dokládá níže uvedená tabulka č. 2.

Tabulka č. 2 – Příspěvek na výkon státní správy krajů pro rok 2012⁷⁴

Kraj	Příspěvek na výkon státní správy	Úhrn (tis. Kč)
Středočeský	113 559	113 559
Jihočeský	77 868	77 868
Plzeňský	69 925	69 925
Karlovarský	50 378	50 378
Ústecký	87 329	87 329
Liberecký	60 887	60 887
Královéhradecký	72 303	72 303
Pardubický	65 975	65 975
Vysočina	65 975	65 975

⁷³ SVAZ MĚST A OBCÍ. Daňové příjmy obcí nemají financovat přenesený výkon státní správy. *Obec a finance*. 2010, č. 4, s. 17

⁷⁴ Příloha č. 5 zákona č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2012

Jihomoravský	111 100	111 100
Olomoucký	73 669	73 669
Zlínský	73 554	73 554
Moravskoslezský	113 129	113 129

5.3.2. Dotace a zákon č. 218/2000 Sb.

Samotné poskytování dotací ze státního rozpočtu je podrobně upraveno v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v platném znění a z hlediska nárokovatelnosti se vychází ze zásady, že na dotaci **není právní nárok**, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.⁷⁵ Žadatel, který chce dotaci v režimu zákona o rozpočtových pravidlech získat, si musí podat žádost⁷⁶ u poskytovatele dotace. Dotace se následně poskytují na základě písemného rozhodnutí poskytovatelů, kteří jsou v zákoně o rozpočtových pravidlech specifikováni v § 14 odst. 2. Poskytovatelem se rozumí ústřední orgány státní správy, kterým jsou vymezeny příslušné rozpočtové kapitoly ve státním rozpočtu (zejména ministerstva) a které mají zákonem vymezenou působnost pro jednotlivé dotované oblasti. Dále se jím rozumí úřady práce, Akademie věd České republiky a Grantová agentura České republiky, organizační složka státu nebo ten, koho určí zvláštní zákon.

Dotací se pro účely zákona o rozpočtových pravidlech rozumí peněžní prostředky ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu⁷⁷ poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám **na stanovený účel**.⁷⁸ Definice dotace pro účely zákona o rozpočtových pravidlech je užšího charakteru oproti vnímání dotace v obecné teorii, která připouští dotace bez účelového určení. Zajímavostí je, že s definicí neúčelové dotace se v právním řádu ČR nesetkáváme.

⁷⁵ Viz ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v platném znění

⁷⁶ Viz ustanovení § 14 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v platném znění

⁷⁷ Odbor Národního fondu Ministerstva financí spravuje a řídí toky finančních prostředků pomoci EU poskytnuté ČR v rámci nástrojů určených pro členské země EU a pomoci poskytnuté z Fondu solidarity, Fondu soudržnosti a dalších. Vykonává funkci Platebního orgánu pro strukturální fondy a Fond soudržnosti, spravuje účty, zajišťuje evidenci peněžních prostředků Národního fondu a plní výkaznické povinnosti ve vztahu k orgánům EU i orgánům národním, zodpovídá za provádění certifikace výdajů uskutečněných v rámci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Řídí koncepčně, metodicky vede a koordinuje přípravu finanční perspektivy pro přípravu rozpočtu EU. Metodicky zajišťuje rozpočtové vztahy k EU na úseku vlastních zdrojů ES a zajišťuje odhady nároků spolufinancování programů EU ze státního rozpočtu, organizuje v těchto oblastech harmonizaci právních předpisů a postupů ČR s předpisy a postupy EU. V této souvislosti vystupuje jako koordinátor vztahů vůči orgánům EU.

⁷⁸ Viz ustanovení § 3 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v platném znění

Je nutné mít na paměti, že rozhodování poskytovatele o poskytnutí dotace není řízením podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění, a nepodléhá proto opravným prostředkům podle správního řádu nebo soudní žalobě podle zvláštního zákona⁷⁹.

Dotace podle zákona o rozpočtových pravidlech jsou poskytovány na základě **rozhodnutí poskytovatele**, ale zákon o rozpočtových pravidlech připouští i možnost poskytnutí dotace na základě dohody⁸⁰ mezi poskytovatelem a žadatelem o dotaci. Tato možnost musí být však stanovena ve speciálním zákoně, který stanoví i nezbytné náležitosti takové dohody.

Při poskytování dotací podle zákona o rozpočtových pravidlech jsou ze státního rozpočtu vynakládány značné peněžní prostředky státu třetím subjektům na stanovený účel, a proto je nutné v rámci kontroly poskytnutou dotaci **finančně vypořádat**.⁸¹ Příjemce dotace má tak povinnost předložit přehled čerpání a použití prostředků z dotace a v případě jejího nevyčerpání dotaci vrátit. Kontrolní mechanismus je nastaven tak, že kontrola dotací poskytovaných ze státního rozpočtu v režimu zákona o rozpočtových pravidlech je svěřena Ministerstvu financí, jednotlivým správcům rozpočtových kapitol, finančním ředitelstvím a krajům. V těchto případech se tedy uplatní speciální zákon⁸².

Pro rok 2012 je obsah finančního vztahu mezi státním rozpočtem a rozpočty obcí (kromě hl. m. Prahy⁸³) v úhrnech po jednotlivých krajích, tj. obsah tohoto dotačního vztahu, upraven v Příloze 6. zákona č. 455/2011, zákona o státním rozpočtu ČR pro rok 2012. V rámci citovaného dotačního vztahu je pro rok 2012 zachován (a):

- i. **příspěvek na školství**, jenž je určen na částečnou úhradu provozních výdajů školských zařízení, kde žáci plní povinnou školní docházku, a dále pro přípravné stupně speciálních škol zřizovaných obcemi pro rok 2012 je navrhována celková výše tohoto příspěvku na 1,359 215 miliardy Kč,
- ii. **dotace na vybraná zdravotnická zařízení**, kterými jsou některá dětská zařízení, zřizovaná podle vyhlášky č. 242/1991 Sb., za podmínky, že nejsou co do příjmové stránky ve vazbě na soustavu zdravotních pojišťoven a jejich zřizovatelem je obec; pro rok 2012 je navrhována celková výše této dotace na 33 504 000 Kč,
- iii. **příspěvek na výkon státní správy**, blíže rozvedený v oddíle 5.3.1.;

⁷⁹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁰ Viz ustanovení § 17 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v platném znění

⁸¹ Viz ustanovení § 14 odst. 9 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v platném znění

⁸² Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁸³ Obsah finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtu hl. m. Prahy je samostatně upraven v Příloze č. 7 zákona č. 455/2011, zákona o státním rozpočtu ČR pro rok 2012.

- iv. **dotace na výkon zřizovatelských funkcí převedených z okresních úřadů obcím**, které v souvislosti se zánikem okresních úřadů vykonávají v samostatné působnosti zřizovatelské funkce k některým kulturním organizacím a organizacím poskytujícím sociální služby; pro rok 2012 je navrhována celková výše tohoto příspěvku na 231 617 000 Kč.

Vzhledem k negativním důsledkům ekonomické krize, se kterými je spojen i pokles příjmů státního rozpočtu, nebyly navrhované dotace a příspěvky uvedené pod body (i.) až (iv.) pro rok 2012 valorizovány. Ačkoli se v Příloze 6. zákona č. 455/2011, zákona o státním rozpočtu ČR pro rok 2012 rozlišují poskytnuté peněžní prostředky na „dotace“ a „příspěvky“, nemá to vliv na skutečnost, že i v případě příspěvků se jedná o pouhé peněžní transfery mající povahu dotací bez ohledu na jejich označení.

Vedle shora uvedených dotací uvedených v bodech (i.) až (iv.) shora uvedeného členění jsou obcím v roce 2012 poskytovány i další dotace ze státního rozpočtu, a to zejména z:

- a) kapitoly Všeobecná pokladní správa a
- b) z ostatních kapitol státního rozpočtu.

Považuji za důležité se dílčím způsobem dotknout dotací uvedených v bodě (b), tj. dotací z ostatních kapitol státního rozpočtu. Oproti předcházejícím rokům nastaly v důsledku snahy zefektivnit sociální systém podstatné změny legislativy v sociální oblasti a od 1.1. 2012 neposkytují obce některé sociální služby (př. výplaty dávek, podpor a příspěvků podle zákona 108/2006 Sb., o sociálních službách, v platném znění). Poskytování těchto sociálních služeb přešlo z obcí na Úřady práce ČR a z uvedeného důvodu došlo ke zrušení dotací poskytovaných obcím na tyto dříve vykonávané činnosti.

Při poskytování dotací ze státního rozpočtu do rozpočtu obcí sehrávají kraje důležitou úlohu, protože tyto **dotace se obcím poskytují prostřednictvím krajů**, v jejichž obvodech se obce nacházejí, pokud zákon o státním rozpočtu nebo speciální zákon nestanoví jinak.⁸⁴ Činnost krajů, při které zprostředkovávají dotace obcím je výslovně označena jako činnost v přenesené působnosti. Ačkoli velká část shora uvedených dotací „*proteče*“ do rozpočtů obcí prostřednictvím krajů, není vyloučena možnost, že některé dotace budou směřovat přímo ze státního rozpočtu do rozpočtu obcí bez zprostředkování krajů, ostatně zákon tuto možnost výslovně připouští.

⁸⁴ § 19 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v platném znění

Ve vztahu ke krajům je výše dotace poskytované ze státního rozpočtu stanovena podle kritérií obsažených v každoročně přijímaném zákonu o státním rozpočtu, není-li zákonem o rozpočtových pravidlech nebo zvláštním zákonem stanoveno jinak.

5.3.3. Dotace a programové financování

Jednou z dalších forem účasti státního rozpočtu na **poskytování nenárokovatelných účelových dotací** je zákonem o rozpočtových pravidlech vymezené programové financování. **Programem** dle § 12 tohoto zákona se rozumí soubor časových, věcných a finančních podmínek konkrétních akcí na pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého⁸⁵ majetku. Ke každému programu je nutné zpracovat dokumentaci identifikující program, popřípadě dále členící program na jednotlivé podprogramy. Mezi další údaje uváděné v dokumentaci patří harmonogram jeho přípravy a realizace, bilance potřeb a financování zdrojů programu, specifikace cílů programu a technicko-ekonomické zdůvodnění a vyhodnocení efektivnosti vynaložených finančních prostředků.

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

Výše spoluúčasti státního rozpočtu na financování programu je rozhodující pro určení, kdo bude stanovovat na základě posouzení dokumentace tuto výši. V případě, že účast státního rozpočtu je nejméně 5 miliard, bude rozhodujícím orgánem **vláda**. Pokud bude účast státního rozpočtu nižší, případně tato úloha **Ministerstvu financí ČR**. Pro výdaje na financování zmíněných programů je podstatné jejich účelové určení⁸⁶.

Ministerstvo financí ČR v dohodě s Ministerstvem pro místní rozvoj ČR vydalo podle § 13 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech vyhlášku č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, v platném znění, která blíže upravuje postup zejména Ministerstva financí ČR, správců kapitol pro přípravu, schvalování a realizaci programů a akcí vedených v ISPROFIN. Je nutné zdůraznit, že podle § 2 písm. f) ve spojení s § 5 odst. 5 se rozlišují v citované vyhlášce programy reprodukce:

- a) **majetku ve vlastnictví státu**, v nichž je účastníkem programu organizační složka státu, nebo jí zřízená příspěvková organizace; tyto programy se zapisují jako tzv. „výdajové tituly“ do části ISPROFIN označené jako **Správa majetku ve vlastnictví státu**,

⁸⁵ Dle § 25 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁶ § 13 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů

- b) **ostatního majetku**, v nichž je účastníkem programu jiná osoba než organizační složka státu, nebo jí zřízená příspěvková organizace, tj. právnická nebo fyzická osoba; tyto programy se zapisují jako tzv. „*dotační tituly*“ do části ISPROFIN označené jako **Evidenční dotační systém**.

S ohledem na téma této práce se zaměřuji pouze na programy reprodukce ostatního majetku, protože pouze v nich mohou být účastníky těchto programů územní samosprávné celky.

Shora citovaná vyhláška č. 560/2006 Sb., v platném znění, přibližuje zejména podmínky posuzování dokumentace programu Ministerstvem financí ČR a v případě, že má být program zahrnut do návrhu státního rozpočtu na následující rok, má povinnost správce příslušné kapitoly předložit Ministerstvu financí ČR dokumentaci do konce května. Ministerstvo financí ČR následně stanoví výši prostředků státního rozpočtu na financování programu včetně prostředků, které jsou nebo mají být kryty z rozpočtu EU, přičemž výše prostředků státního rozpočtu musí odpovídat částkám obsaženým v příslušném programu spolufinancovaném z rozpočtu EU, dále stanoví **indikátory a parametry**, které budou předmětem závěrečného vyhodnocení programu, přičemž tyto indikátory musí navazovat na indikátory obsažené v příslušném programu spolufinancovaném z rozpočtu EU. V případě, že Ministerstvo financí ČR usoudí, že předložená dokumentace je nedostatečná, může si po posouzení vyžádat doplnění dokumentace. Obdobný postup se užije i při změně dokumentace, výše účasti státního rozpočtu nebo indikátorů a parametrů.

Citovaná vyhláška dále upravuje v § 6 povinnost účastníka programu předložit správci příslušné rozpočtové kapitoly daného programu (správci programu) pro účely závěrečného hodnocení **zprávu**, která by měla obsahovat zejména:

- a) vyúčtování a finanční vypořádání prostředků státního rozpočtu, včetně prostředků státního rozpočtu, které jsou nebo mají být kryty z rozpočtu EU,
- b) dosažené cíle programu a údaje o splnění podmínek obsažených v rozhodnutí,
- c) údaje o financování akce (projektu) a doklady, které prokazují výši vynaložených výdajů na financování akce (projektu),
- d) u stavebních akcí doklady, které účastníka programu opravňují stavbu užívat,
- e) dokumenty uvedené v rozhodnutí.

Zpráva předkládaná správci programu by mělo být dostatečně zdůvodněna, aby se účastník programu vyhnul případným výzvám správce programu k nápravě. V případě, že správce programu nezjistí nedostatky, provede v další fázi závěrečné vyhodnocení akce

(projektu). Pokud je účast státního rozpočtu na program vyšší než 200 miliónů Kč a jedná se tak o akci registrovanou se souhlasem Ministerstva financí ČR, provede závěrečné vyhodnocení Ministerstvo financí ČR⁸⁷. Závěrečné vyhodnocení nemůže správce programu provést v případě, že nebylo ukončeno závěrečné vyhodnocení všech akcí, které příslušný program obsahuje.⁸⁸

V další fázi pak buď Ministerstvo financí ČR ve lhůtě 30 dnů od předložení závěrečné vyhodnocení toto schválí, nebo aniž by tak učinilo, jej vrátí správci příslušné kapitoly daného programu k doplnění. S ohledem na výše uvedené bude závěrečné vyhodnocení schvalovat navíc vláda, jestliže výši účasti státního rozpočtu stanovila vláda samotná. V takovém případě předloží správce programu závěrečné vyhodnocení vládě ve lhůtě 30 dnů od schválení Ministerstvem financí ČR.

Jednou z forem programového financování jsou operační programy, prostřednictvím kterých jsou poskytovány z fondů EU dotace i ve prospěch územních samosprávných celků. Operační programy (dále i „OP“), ze kterých jsou v rámci fondů EU poskytovány dotace, lze rozlišit na⁸⁹:

A. TEMATICKÉ OP

- jsou operační programy zaměřené na specifické dotační oblasti, když řídicími orgány operačních programů jsou u tematických OP resortní ministerstva. Tyto OP jsou určeny pro celé území České republiky s výjimkou hlavního města Prahy. Rozeznáváme tyto tematické OP:
 - a. Integrovaný OP
 - b. OP Podnikání a inovace
 - c. OP Životní prostředí
 - d. OP Doprava
 - e. OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost
 - f. OP Výzkum a vývoj pro inovace
 - g. OP Lidské zdroje a zaměstnanost
 - h. OP Technická pomoc

⁸⁷ § 6 odst. 3 vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁸ § 4 vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁹ *FONDY EVROPSKÉ UNIE* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012 [cit. 2012-02-27]. Dostupný z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/Programy-2007-2013>>

B. REGIONÁLNÍ OP (dále i „ROP“)⁹⁰

- jedná se operační programy zaměřené na určité regiony, které jsou, jak je blíže specifikováno v oddíle 3.2.3., samostatně spravovány Regionálními radami příslušného regionu soudržnosti. Tyto Regionální rady (každá v rámci svého ROP a regionu) usilují obecně o rozvoj oblastí, jako jsou zejména:
 - a. Dopravní dostupnost a obslužnost
 - b. Rozvoj území
 - c. Regionální rozvoj podnikání
 - d. Rozvoj cestovního ruchu

Tento výčet oblastí však není taxativní a vedle výše uvedených oblastí se v rámci jednotlivých regionů mohou rozvíjet další oblasti s přihlédnutím ke specifikům a potřebám dotčených regionů. Cílem je zvýšení konkurenceschopnosti regionů, urychlení jejich rozvoje a zvýšení atraktivity regionů pro investory.

C. OP PRAHA

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

D. OP EVROPSKÉ ÚZEMNÍ SPOLUPRÁCE

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

V obecném povědomí se finanční podpora EU často zužuje pouze na financování v rámci ROPů, které se realizují v rámci regionální politiky, neboli politiky hospodářské a sociální soudržnosti, do níž směřuje více než třetina rozpočtu EU. Realizují se prostřednictvím tzv. strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, jejichž využití je řízeno na úrovni jednotlivých členských států. Jak jsem již uvedl výše v oddíle 3.2.3. věnovaném rozpočtům Regionálních rad regionů soudržnosti, k čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů EU dochází i v rámci ROPů.

Mezi možné žadatele o čerpání prostředků z fondů EU patří i kraje, obce a dobrovolné

⁹⁰ Regionální OP zahrnují několik tematických oblastí ve snaze dosáhnout zvýšení konkurenceschopnosti regionů, urychlení jejich rozvoje a zvýšení atraktivity regionů pro investory.

svazky obcí, organizace zřizované nebo zakládáné kraji či obcemi (školy, knihovny, divadla atd.). Výčet oprávněných žadatelů o dotace z fondů EU jsem omezil pouze na ty, u kterých se projevuje úzká vazba na územní samosprávu. Vedle toho však mohou žádat o dotace i ministerstva, neziskové organizace, podnikatelé, výzkumná centra atd.

Postavení **Národního orgánu pro koordinaci** (NOK), který je zastřešujícím orgánem pro všechny OP v České republice financované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, má **Ministerstvo pro místní rozvoj ČR**, které bylo ustanoveno centrálním metodickým a koordinačním orgánem politiky hospodářské a sociální soudržnosti v období 2007–2013. K ustavení došlo na základě usnesení vlády č. 198/2006 ze dne 22. 2. 2006 ke koordinaci přípravy ČR na čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů EU a z Fondu soudržnosti EU v letech 2007 až 2013.

Tok peněžních prostředků z rozpočtu EU k samotným příjemcům dotací z OP podléhá právní úpravě obsažené v zákoně o rozpočtových pravidlech. Důležité postavení v toku těchto prostředků má **Národní fond**, který mimo jiné představuje:

- i. souhrn peněžních prostředků, které svěřují Evropská společenství ČR k realizaci programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie⁹¹,
- ii. platební a certifikační orgán pro implementaci pomoci z fondů EU⁹²,
- iii. odbor Ministerstva financí ČR.

S ohledem na charakteristiku Národního fondu uvedenou pod bodem (iii.) spadá tento organizačně pod Ministerstvo financí ČR, kteréžto je samotné platebním orgánem, který koordinuje řízení finančních toků z rozpočtu EU do Národního fondu.

Vzhledem k příjmům rozpočtů územních samosprávných celků hrají významnou roli ROPy, kdy i územní samosprávné celky vystupují jako žadatelé o dotace a prostřednictvím územních statistických jednotek NUTS II popsaných právě v oddíle 3.3.3. získává územní samospráva značné finanční prostředky.

Na dotacích z fondů EU v rámci realizovaných projektů ROPů bych rád poukázal na úzkou vazbu mezi rozpočtem EU, státním rozpočtem a jednotlivými územními rozpočty, pokud jsou příjemci dotací územní samosprávné celky či dobrovolné svazky obcí. Je zajímavé sledovat finanční toky, kdy dotace z rozpočtu EU nesměřují přímo do územních rozpočtů, ale poměrně složitou cestou:

⁹¹ Podle § 37 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v platném znění

⁹² Národní strategický referenční rámec České republiky, s. 92; [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012 [cit. 2012-03-23]. Dostupný z WWW: < <http://www.strukturalni-fondy.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=5a5a7a80-ae4c-48e2-add9-0719b2872d7a> >.

- a) z rozpočtu EU do Národního fondu⁹³, následně
- b) z Národního fondu do státního rozpočtu (kapitola Ministerstva pro místní rozvoj ČR)⁹⁴, následně
- c) ze státního rozpočtu (kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj ČR) do rozpočtu Regionální rady regionů soudržnosti, po té
- d) z rozpočtu Regionální rady regionů soudržnosti do územního rozpočtu.

Pro ROPy je tedy ze státního rozpočtu rozhodující kapitola Ministerstva pro místní rozvoj ČR, v jehož rozpočtu jsou uváděny příjmy z rozpočtu EU⁹⁵.

Na rozdíl od ROPů, kde je řídicím orgánem Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, jsou řídicími orgány tematických OP příslušná resortní ministerstva. Dotace z těchto programů směřují obdobně z rozpočtu EU do Národního fondu, posléze však na rozdíl od ROPů do státního rozpočtu (do kapitoly příslušného resortního ministerstva) a následně již do územního rozpočtu. V těchto případech je tok dotací z rozpočtu EU až k příjemci dotace zjednodušen o mezikrok přesunu dotace do rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti.

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

Při čerpání evropských dotací prostřednictvím ROPů se ale uskutečňují i kroky, které mají co nejvíce minimalizovat náklady žadatelů o tyto dotace a docílit transparentnosti při

⁹³ Viz ustanovení § 37 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v platném znění

⁹⁴ Pro ROPy je charakteristické v rámci toku dotace z rozpočtu EU až do územního rozpočtu, že se tato dotace dostává do státního rozpočtu, a to do kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj, v jehož rozpočtové kapitole jsou uváděny příjmy z EU; viz příloha č. 4 zákona č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2012.

⁹⁵ Příloha č. 4 zákona č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2012

posuzování projektů. Domnívám se, že Regionální rady regionů soudržnosti postupují správně, když se snaží u předložených projektů snižovat předběžné náklady například tím, že eliminují povinnost dokládat některé dokumenty, které bylo nutno dokládat již při stavebním nebo územním řízení. Tím dochází nejenom k redukci ztrát materiálních, ale i snižování náročnosti a časové vytíženosti personálního aparátu příslušných žadatelů. Mezi další pozitivní kroky Regionálních rad patří snaha zjednodušit administraci programů vydáváním metodických pokynů⁹⁶ a pořádání nejrůznějších seminářů pro žadatele dotací, které mají upozornit na úskalí a problematická místa při přípravě a realizaci projektů. Regionální rady v pravidelných periodách vypracovávají analýzy a různé podpůrné dokumenty pro žadatele dotací z fondů, které mají preventivně eliminovat pochybení, která v konečném důsledku vedou k vrácení dotace či její části a dalším sankčním opatřením.⁹⁷ V této rovině se dle mého názoru projevují tendence, které směřují správným směrem.

5.3.4. Dotace a státní fondy

Jak již bylo výše naznačeno, existují na odlišných úrovních mezi jednotlivými rozpočty finanční vztahy, které se projevují přerozdělováním například i mezi rozpočtem státním a rozpočty územních samosprávných celků. V této souvislosti se vytvářejí i tzv. mimorozpočtové **státní fondy**, když základ právní úpravy těchto fondů je obsažen v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů. Ač se tyto fondy označují jako mimorozpočtové, v odborné literatuře bývají pokládány za součást rozpočtové soustavy.⁹⁸ Důvodem takového tvrzení je zejména to, že tyto fondy bývají zřizovány formou zvláštního zákona. Zákon o rozpočtových pravidlech vymezuje v § 28 odst. 2 některé náležitosti, které speciální zákon zřizující státní fond musí bezpodmínečně obsahovat:

- stanovení orgánu, do jehož působnosti fond patří,
- stanovení finančních zdrojů⁹⁹ státního fondu a způsob jejich financování,
- stanovení způsobu financování správních výdajů.

⁹⁶ Např. metodické pokyny Regionální radou OP Severovýchod; [online]. 2012 [cit. 2012-04-01]. Dostupný z WWW:

< [http://www.rada-](http://www.rada-severovychod.cz/modules/search/index.php?plugin=1&query=metodick%C3%A9+pokyny&s[searchin][title]=1&s[searchin][perex]=1&s[searchin][keywords]=1&s[searchin][content]=1&s[valid_from_min]=&s[valid_from_max]=&s[parent_aid]=&u[v]=Hledat)

[severovychod.cz/modules/search/index.php?plugin=1&query=metodick%C3%A9+pokyny&s\[searchin\]\[title\]=1&s\[searchin\]\[perex\]=1&s\[searchin\]\[keywords\]=1&s\[searchin\]\[content\]=1&s\[valid_from_min\]=&s\[valid_from_max\]=&s\[parent_aid\]=&u\[v\]=Hledat](http://www.rada-severovychod.cz/modules/search/index.php?plugin=1&query=metodick%C3%A9+pokyny&s[searchin][title]=1&s[searchin][perex]=1&s[searchin][keywords]=1&s[searchin][content]=1&s[valid_from_min]=&s[valid_from_max]=&s[parent_aid]=&u[v]=Hledat) >.

⁹⁷ Např. podpůrné dokumenty vypracované Regionální radou OP Severovýchod se specifikací nejfrekventovanějších chyb u žadatelů o dotaci z fondů EU, doporučení k odstranění těchto chyb. Dostupný z WWW: <<http://www.rada-severovychod.cz/nerjcastejsi-pochybeni>>

⁹⁸ ČERVENKA, Miroslav. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha : Leges, 2009. 208 s. ISBN 978-80-87212-11-0. s. 22

⁹⁹ V mnohých případech mezi zdroje státních fondů náleží i dotace ze státního rozpočtu. Např. viz § 2 odst. 1 písm. i) zákona 388/1991 Sb., o státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Po formální stránce je stanovena povinnost mít v názvu státního fondu spojení „*státní fond*“. Bližší podmínky a informace pro poskytování dotací a způsobu jejich poskytování ze státního fondu je nutné vždy hledat v příslušném speciálním zákoně¹⁰⁰.

Prostřednictvím těchto státních fondů se za předem vymezených podmínek poskytují dotace široké škále subjektů bez nutnosti respektovat tržní principy při jejich poskytování. Definice státního fondu v zákoně o rozpočtových pravidlech není i přesto, že s tímto slovním spojením shora citovaný zákon pracuje.

Fond¹⁰¹ není obecně definován v zákoně o rozpočtových pravidlech, ani v dalších speciálních zákonech, ale i přesto lze konstatovat, že se jedná o samostatnou právnickou osobu, s tím že právní subjektivita se u fondu váže na určitý majetek, který byl fondu věnován buď jednou pro vždy, nebo jehož stálé obnovování je trvale zabezpečeno.

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

Na základě zákona o rozpočtových pravidlech se zřizují státní fondy jako právnické osoby, kdy až zvláštní zákon vymezí jejich účel a zdroje. Rozpočty těchto fondů jsou následně sestavovány k datu sestavení státního rozpočtu a obdobně se i postupuje při sestavování závěrečných účtů těchto rozpočtů. Postavení státních fondů z hlediska jejich hospodaření je v přímé vazbě na stát, který v případě chybějících finančních prostředků tyto prostředky ze státního rozpočtu doplní. Zejména z tohoto důvodu jsem považoval za vhodné zmínit se v tomto oddíle o státních fondech, neboť mezi státními fondy a státním rozpočtem je úzká vazba, což při případném poskytování dotací územním samosprávným celkům z rozpočtů státních fondů má nepřímý vliv i na finanční vztah mezi státním rozpočtem a územními rozpočty.

Fondové hospodaření má však svá specifika, když například při nakládání s přebytkovými fondovými prostředky nejsou tyto prostředky směřovány zpět do státního rozpočtu, ale fond sám zajišťuje hospodaření s nimi. Zůstatky prostředků státního fondu dále disponuje samotný státní fond a to tím způsobem, že je pouze převede do následujícího rozpočtového období.

¹⁰⁰ Např.: zákon č. 388/1991 Sb., o státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 211/2000 Sb., o státním fondu rozvoje bydlení, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰¹ BAKESŠ, Milan. *Finanční právo*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006. 741 s. ISBN 80-7179-431-7. s. 130

6. ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ

6.1. Obecná teorie rozpočtového určení daní

Mezi neodmyslitelné příjmy některých územních rozpočtů náleží určitá část výnosů z daní. Proč vlastně představuje rozpočtové určení daní finanční vztah mezi státním rozpočtem a územními rozpočty? Dle mého názoru panuje v tomto ohledu mezi státním rozpočtem a územními rozpočty velice úzké sepětí, kdy vycházím i z poznatků teorie, která považuje daňové příjmy územní samosprávy za **nárokovatelné neúčelové státní dotace**¹⁰² v rámci nepřímého dotačního vztahu mezi státem a územními samosprávnými celky. Daňové příjmy územní samosprávy lze chápat jako dotace:

- a) **nárokovatelné**, kdy nárok na tuto dotaci vyplývá z příslušného zákona upravujícího RUD,
- b) **neúčelové**, a to s ohledem na skutečnost, že je pouze v dispozici územních samosprávných celků jak s těmito příjmy naloží, aniž by stát direktivně určoval, k jakému účelu mají být tyto příjmy užity.

Pokud tedy zmiňuji, že daňové příjmy územní samosprávy z RUD lze chápat jako dotace, musím dodat, že se v tomto případě jedná o **dotace sui generis**, protože k přerozdělení inkasa daní dochází před tím, než se inkasované daně stanou součástí jakéhokoli veřejného rozpočtu.¹⁰³ Jinak řečeno, daňové příjmy se po jejich přerozdělení stávají součástí územních rozpočtů, aniž by se před tím staly součástí rozpočtu státního. Příjmy z daní ve prospěch územních samosprávných celků lze rovněž podle podkapitoly 4.3. charakterizovat jako **transfer** od státu.

Problematika rozpočtového určení daní (dále i „RUD“) souvisí s tím, jakým způsobem optimálně nastavit rozložení příjmů z některých daní mezi stát a územní samosprávné celky. Rozhodujícím subjektem, který výhradně ovlivňuje skladbu RUD, je stát. **Daně**¹⁰⁴ lze charakterizovat jako povinné, nenávratné, zpravidla pravidelně se opakující příjmy do veřejných rozpočtů bez nároků na ekvivalentní a přímé plnění z veřejných rozpočtů. Obdobným způsobem jsou daně definovány v zahraniční odborné literatuře či právních předpisech.¹⁰⁵ Daně tak představují tu část fiskálních příjmů, které plynou do veřejných

¹⁰² NETOLICKÝ, Martin. *Vztahy mezi články rozpočtové soustavy*. Brno : Tribun EU, 2010. 263 s. ISBN 978-80-7399-978-0. s. 105

¹⁰³ NETOLICKÝ, Martin. *Vztahy mezi články rozpočtové soustavy*. Brno : Tribun EU, 2010. 263 s. ISBN 978-80-7399-978-0. s. 111

¹⁰⁴ PÉKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav, JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 2. vyd. Praha : ASPI, 2005. 556 s. ISBN 80-7357-052-1. s. 193

¹⁰⁵ Např.: Pojem daní je v německé odborné literatuře specifikován jako: „*Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die*

rozpočtů a zajišťují jejich zdroje. Daně lze chápat i jako určitou cenu za ochranu poskytovanou státem ve prospěch nestátních subjektů v rámci státem garantovaných a institucionalizovaných jistot.¹⁰⁶ Především pak dochází prostřednictvím daní k zajišťování příjmů státního rozpočtu, ale nesmíme opomíjet ani potřebu financování i na nižších úrovních. Do daňových příjmů obcí se zahrnují i další příjmy uvedené v jiných zákonech¹⁰⁷ než jen v níže popsaném zákoně o rozpočtovém určení daní.

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

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

Jako obecné kritérium pro rozlišení daní nám může sloužit posouzení směru finančních toků z inkasa (výnosu) daní k jejich příjemci. Následně lze tedy rozlišovat daně:

- a) **svěřené**, kdy výnos z těchto daní směřuje výlučně do určitého rozpočtu,
- b) **sdílené**, jejichž konstrukce je vymezena tak, že předem zákonem stanovené procento z celkového výnosu¹⁰⁸ dotčených daní plyne do rozpočtů územních samosprávných celků a zbytek je určen do státního rozpočtu.

Na území ČR se v průběhu posledních deseti let RUD měnilo a tendence směřovaly k širšímu využívání daní sdílených. Změna RUD znamenala pro většinu obcí více daňových

Leistungspflicht knüpft.“ Viz: HENNEKE, Hans, Günter. *Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung*. 2. Auf. Heidelberg : Müller, 2000. 436 S. ISBN 3-8114-9975-0. S. 97

¹⁰⁶ TIPKE, Klaus, LANG, Joachim. *Steuerrecht*. 18. Auf. Köln : Dr. Otto Schmidt KG, 2005. 1118 S. ISBN 3-504-20139-8. S. 2

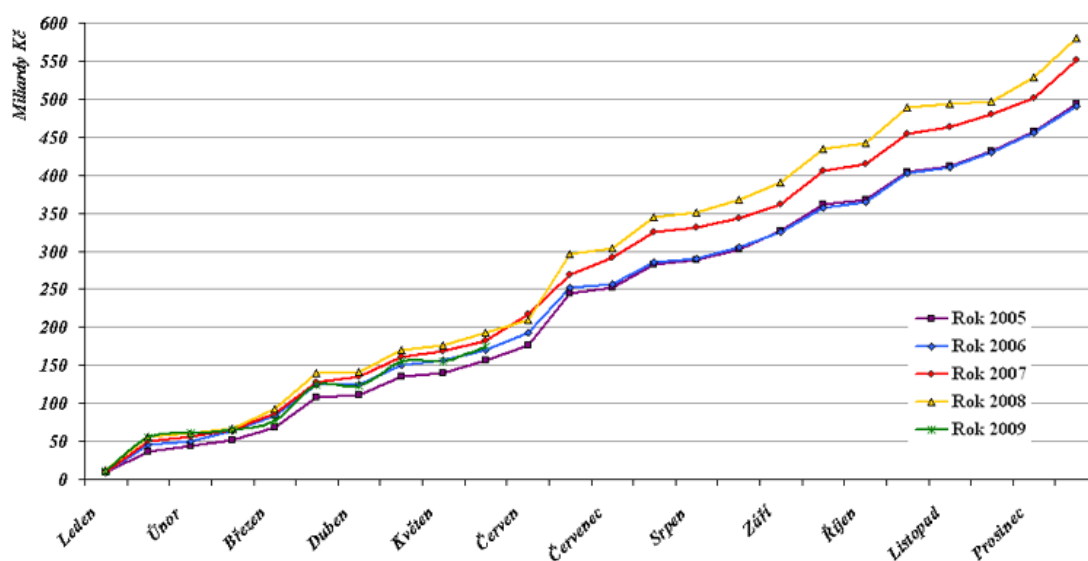
¹⁰⁷ Např. poplatky a odvody v oblasti životního prostředí, místní poplatky z vybraných činností a služeb, správní poplatky a ostatní odvody, které jsou ze zákona příjmem obce.

¹⁰⁸ Jedná se o tzv. celostátní hrubý výnos představující peněžní prostředky vybrané v průběhu rozpočtového roku správcem daně, snížené o vrácené prostředky; do celostátního hrubého výnosu daně se nezahrnují částky vybrané na pokutách a částky použité na úhradu nákladů daňového řízení – viz. § 2 písm. a) zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů.

příjmů a pomohla ke snižování rozdílů mezi jednotlivými obcemi. Masivnější rozšiřování sdílených daní však přineslo i kritické názory na to, že obce jsou demotivovány k zajišťování vlastních příjmů a je tak opomíjen princip zásluhovosti. Na druhou stranu je nutno konstatovat, že obce v ČR (s výjimkou místních poplatků) nejsou nadány daňovou pravomocí a správa výběru daní je centralizována a tím je samotný princip zásluhovosti obcí na alokaci do jejich rozpočtů potlačen. Tím se projevuje převaha principu solidarity.

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

Graf č. 2 - Celostátní hrubý výnos sdílených daní (DPH a daň z příjmů)¹⁰⁹:



6.2. Právní úprava rozpočtového určení daní

Po vzniku samostatného státu ČR, tj. po 1. 1. 1993, byla podstata právní úpravy rozpočtového určení daní obsažena v zákoně č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí ČR (dále i „rozpočtová pravidla ČR“), ve znění zákona

¹⁰⁹ Sdílené daně celkem (DPH a daně z příjmů) [online]. c2011 [cit. 2012-04-04]. Dostupný z WWW: <http://cde.mfcr.cz/cps/rde/xchg/SID-3EA9846B-CB5786CD/cds/xsl/dane_poplatky_9394.html?year=>>

č. 579/1991 Sb. Tato právní úprava odrážela uspořádání územní samosprávy, která byla založena na jednom stupni, kde jsme se oproti současnému stavu mohli setkat s územní samosprávou pouze na úrovni obcí. Rozpočtová pravidla ČR upravovala tvorbu, postavení a funkce státního rozpočtu, dále pak rozpočtů obcí a okresních úřadů.

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

Zákon o rozpočtových pravidlech ČR stanovil příjmy¹¹⁰ státního rozpočtu následovně:

- daně, odvody, clo a jiné obdobné státní příjmy vybírané v ČR,
- poplatky vybírané orgány ČR,
- příjmy ústředních orgánů ČR, rozpočtových organizací a odvody příspěvkových organizací v jejich působnosti,
- splátky návratných finančních výpomocí poskytnutých ze státního rozpočtu v minulých letech,
- výnosy ze státního majetku,
- další příjmy stanovené zvláštním zákonem.

Příjmy rozpočtů obcí byly taxativně stanoveny v § 23 zákona o rozpočtových pravidlech ČR. Pokud se zabýváme rozpočtovým určením daní, bude nutné jmenovat zejména tyto příjmy obcí:

- daň z nemovitostí nacházejících se na území obce,
- výnosy záloh na daň z příjmů fyzických osob, které mají na území obce bydliště ke dni splatnosti,
- výnosy daně z příjmů fyzických osob, které měly na území obce bydliště k poslednímu dni zdaňovacího období, k němuž se daňová povinnost vztahuje¹¹¹,

¹¹⁰ § 4 zákona č. 576/1990 Sb., rozpočtová pravidla ČR, ve znění ve znění zákona č. 579/1991 Sb.

¹¹¹ S výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby a s výjimkou daně z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků srážených a odváděných plátcem daně.

- 10 % výnosu daně z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků odváděné plátcovou pokladnou umístěnou na území obce nebo plátcem daně se sídlem (příp. bydlištěm) na území obce, pokud daň odvádí přímo plátcem,¹¹²
- podíl na 20 % celookresního výnosu daně z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků. Každá obec se podílí procentem stanoveným příslušným okresním úřadem na uvedeném výnosu, které odpovídalo poměru počtu obyvatel obce a celkového počtu obyvatel okresu,
- podíl na 20 % celostátního výnosu daně z příjmů právnických osob ve výši odpovídající poměru počtu obyvatel obce a celkového počtu obyvatel státu,
- výnos daně z příjmů právnických osob v případech, kdy byla poplatníkem obec,
- místní a správní poplatky za úkony provedené obcí.

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

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

- 30 % celookresního výnosu daně z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků se zákonem stanovenými výjimkami,
- příjmy z činnosti okresního úřadu a z činností jím řízených organizací,
- podíly na daních a odvodech odváděných do státního rozpočtu,
- správní poplatky za úkony prováděné okresním úřadem,
- úvěry, půjčky a návratné finanční výpomoci,
- sdružené prostředky,
- dotace ze státního rozpočtu republiky,
- jiné příjmy.

Z hlediska RUD tak hrály důležitou úlohu příjmy uvedené pod bodem 1. a 3. výše naznačených příjmů okresních úřadů. Schvalování a kontrola rozpočtů okresních úřadů byly

¹¹² Hlavní město Praha, Brno, Ostrava a Plzeň měly nárok na 70 % výnosu této daně.

v působnosti¹¹³ speciálních orgánů okresních úřadů – tzv. okresních shromáždění. Jen na okraj bych zmínil, že rozpočet okresních úřadů byl i důležitým zprostředkujícím prvkem pro poskytování dotací ze státního rozpočtu do rozpočtu obcí. Vedle těchto dotací poskytovaných ze státního rozpočtu mohly též plynout do rozpočtů obcí dotace z vlastních zdrojů okresních úřadů.

Tehdejší systém RUD byl neustále podrobován kritice z důvodů jeho nastavení, které vytvářelo značné rozdíly v příjmech jednotlivých obcí. I z těchto důvodů a z důvodů právního zakotvení vyšších územních samosprávných celků bylo nezbytné provést legislativní úpravu. Došlo tak k legislativním změnám a k posílení principu solidarity¹¹⁴, jehož projevem bylo zvýšení daňových příjmů některých obcí a naopak pokles těchto příjmů u obcí jiných.

S účinností od 1.1.2001 byly přijaty zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (dále i „*rozpočtová pravidla*“), zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (dále i „*zákon o rozpočtovém určení daní*“) a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Tím došlo k vyčlenění RUD do samostatného právního předpisu. Změna RUD spočívala ve vyšším uplatňování sdílené daně a pomohla alespoň částečně u většiny obcí snížit rozdíly v daňových příjmech i k samotnému nárůstu daňových příjmů. Průlomem byla nutnost reflektovat existenci krajů jako vyšších územních samosprávných celků, kterým musela být zajištěna příjmová stránka jejich rozpočtů.

V průběhu své existence doznal zákon o rozpočtovém určení daní několika změn v důsledku přijatých novel, které podstatným způsobem ovlivnily příjmy jednotlivých obcí. Tyto změny se staly předmětem diskuze odborné i široké veřejnosti.

Ze samotného názvu zákona o rozpočtovém určení „*některých*“ daní plyne, že rozpočtové určení daní se váže pouze na konkrétně určené daně. Ze samotné systematiky uvedeného zákona a výše naznačeného dělení na daně svěřené a sdílené lze vyvodit, že právní úprava v něm obsažená se převážně věnuje sdíleným daním, kdy do rozpočtu obcí a krajů plyne předem zákonem stanovené procento z celkového výnosu dotčené daně a zbytek, o kterém citovaný zákon „*mlčí*“, je určen do státního rozpočtu. Naopak svěřené daně budou vyjadřovat tu část příjmů, které budou výlučně plynout do rozpočtu obcí a krajů. Uvedenou

¹¹³ Dle § 24 odst. 1 písm. b), zákona ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a některých dalších opatřeních s tím souvisejících

¹¹⁴ PĚKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav, JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 2. vyd. Praha : ASPI, 2005. 556 s. ISBN 80-7357-052-1. s. 204

systematiku svěřených a sdílených daní je nutné deklarovat na konkrétních případech. Za **daň svěřenou** obcím lze považovat daň z nemovitosti, leč její výnos plyne výlučně do rozpočtu obce a daň z příjmů právnických osob, jejíž výnos plyne do rozpočtu obce nebo kraje podle toho, je-li poplatníkem této daně obec nebo kraj, s výjimkou stanovených případů. **Sdílené daně** pak představují zejména daň z přidané hodnoty, daň z příjmů fyzických osob vybíraná formou srážky podle zvláštní sazby, daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků a daň z příjmu právnických osob, s výjimkou uvedených případů.

Je vhodné ještě doplnit, že zákon o rozpočtovém určení daní vedle daňových příjmů obcí a krajů upravuje též dle § 5 zákona o rozpočtovém určení daní i určení celostátního výnosu silniční daně do Státního fondu dopravní infrastruktury. Vedle výnosu daně silniční plyne do Státního fondu dopravní infrastruktury 9,1 % z celostátně hrubého výnosu spotřební daně z minerálních olejů.

Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů uvádí na straně příjmů rozpočtů obcí¹¹⁵ a krajů¹¹⁶ výnosy z daní a podílu na nich podle speciálního zákona. Tímto speciálním zákonem se rozumí právě zákon o rozpočtovém určení daní, který upravuje problematiku sdílených a svěřených daní. U daní sdílených je nezbytné zrekapitulovat, že procentní část daně neplynoucí do rozpočtů obce nebo kraje je příjmem státního rozpočtu. Posléze musíme i dovozovat, že daně, které nejsou předmětem úpravy zákona o rozpočtovém určení daní, je nutno považovat za příjem státního rozpočtu, pokud není zákonem stanoveno jinak.

6.2.1. Rozpočtové určení daní pro obce

Pro RUD ovlivňující rozpočty jednotlivých obcí je charakteristické, že tato otázka je často diskutována jak na úrovni regionální, tak i v nejvyšších politických kruzích. Právní úprava zákona o rozpočtovém určení daní doznala významných změn v důsledku přijatých novel, z nichž podstatnou je novela publikovaná pod č. 377/2007 Sb., kterou se měnila některá ustanovení zákona o rozpočtovém určení daní, s účinností od 1.1.2008. Zákon o rozpočtovém určení daní představuje důležitý **politický zákon**¹¹⁷, který vytváří předpoklad pro hospodářskou a finanční nezávislost územních samosprávných celků na státu. Jinak řečeno stát se tak vzdává určité části výnosů některých daní a dotváří tak finanční autonomii územních samospráv. Stát sám rozhoduje o výnosech některých daní plynoucích do územních rozpočtů a toto rozhodnutí je bez výhrad na něm. Určitým vodítkem k tomuto rozhodnutí

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

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

¹¹⁷ Tento zákon lze chápat jako přijatelný kompromis, na kterém se shodli politické strany v Poslanecké sněmovně, Senátu i zástupci samosprávy.

státu přináší ustanovení Evropské charty místní samosprávy, kdy ČR, jak jsem již uvedl v oddíle 2.1.2., přistoupila k některým článkům tohoto dokumentu. Tím ČR převzala závazek vyplývající z jejího čl. 9 zakotvující právo místních společenství v rámci hospodářské politiky státu na přiměřené vlastní finanční zdroje a zavázala se tak, že bude zajišťovat dosažení skutečné finanční autonomie územních samospráv. Nesmím ovšem opomenout ani čl. 101 Ústavy zaručující právo územního samosprávného celku jako veřejnoprávní korporace mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu.

Samotný zákon o rozpočtovém určení daní před novelou, která nabyla účinnosti 1. 1. 2008, byl diskutován z mnoha pohledů a i v odborných časopisech se setkáváme s kritikou předchozího právního stavu. Kritika¹¹⁸ zákona o rozpočtovém určení daní se opírala zejména o tyto důvody:

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

Do konce roku 2007 byla účinná verze zákona o rozpočtovém určení daní, která byla pro některé obce značně nevýhodná. Tehdejší platné znění zákona totiž mimo jiné stanovila pro některé obce velice nevýhodný způsob přerozdělení příjmu ze sdílených daní. Daňové příjmy byly mezi obce redistribuovány takovým způsobem, že mezi obcemi byly i několikanásobné rozdíly v těchto daňových příjmech. Novela účinná od 1.1.2008 byla přijímána s cílem snížit někdy i několikanásobné rozdíly v daňových příjmech obcí. U sdílených daní se rozpočty jednotlivých obcí podílely do roku 2007 na celostátním výnosu příslušné daně v závislosti na počtu obyvatel obce a v závislosti na velikostních kategoriích obcí. Obce byly podle počtu obyvatel rozděleny do celkem **čtrnácti velikostních kategorií** a každé byl přiřazen tzv. **velikostní koeficient**. Mezi těmito velikostními kategoriemi byly veliké skokové přechody, což v praxi znamenalo, že pokud obec dosáhla hraničního počtu

¹¹⁸ NETOLICKÝ, Martin. Kritérium rozlohy a zvýhodnění malých obcí při rozdělování daní. *Obec a finance*. 2008, č. 4, s. 24

obyvatel a přešla do kategorie s vyšším koeficientem, skokově jí v některých případech vzrostly příjmy ze sdílených daní. V opačném případě se jí tyto příjmy razantně snížily. Byl velice markantní rozdíl velikostního koeficientu mezi hranicí do 10 tisíc obyvatel a nad 10 tisíc obyvatel. Rozdělení obcí do velikostních kategorií mělo zejména motivovat malé obce k jejich slučování, avšak záměr zákonodárce nebyl v tomto ohledu výrazně naplněn. Některé obce naopak ve snaze dosáhnout vyšší velikostní kategorie užívaly pochybné praktiky k získání většího počtu obyvatel. Tyto pochybné praktiky spočívaly v poskytování dotací novým obyvatelům, kteří se nově přihlásili k trvalému pobytu v těchto obcích.

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

„a to ve výši odpovídající poměru násobku počtu obyvatel obce podle bilance počtu obyvatel České republiky k 1. lednu běžného roku a koeficientu velikostní kategorie obce k součtu těchto násobků všech obcí v České republice. Koeficienty velikostních kategorií obcí jsou uvedeny v příloze č. 2 k tomuto zákonu“.

Ústavní soud však podaný návrh na základě **Nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 20.11.2007, spisová značka Pl ÚS 50/06**¹¹⁹ zamítl s odůvodněním, že nespátřuje v rozdílných koeficientech obcí jakoukoli diskriminaci a navíc nedovodil, že by postavení obcí s různě velkým počtem obyvatelstva bylo srovnatelné.

Od 1.1.2008 po nabytí účinnosti novely zákona o rozpočtovém určení daní, tj. zákona č. 377/2007 Sb., byly příjmy obcí upraveny podle § 4 zákona o rozpočtovém určení daní následovně:

- výnosem daně z nemovitostí, jejíž výnos plyne do rozpočtových příjmů obce, na jejímž území se nemovitost nachází,
- 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,
- 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, které jsou odváděny zaměstnavatelem jako plátcem daně podle zákona o dani z příjmů s výjimkou výnosů uvedených v předchozím bodě,

¹¹⁹ *Text neautorizované elektronické verze nálezu sp .zn. Pl ÚS 50/06 - návrh na zrušení Zákona o rozpočtovém určení daní* [online]. Ústavní soud : Brno, 2012 [cit. 2012-02-18]. Bezplatně dostupný z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=57205&pos=19&cnt=51&typ=result>>.

- podílem na 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- podílem na 21,4 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedených v předchozích dvou bodech,
- podílem na 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob s výjimkou výnosů, kdy je poplatníkem příslušná obec nebo příslušný kraj,
- 30 % z výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob, které mají na území obce bydliště ke dni jejich splatnosti, a výnosu daně z příjmů fyzických osob, které měly na území obce bydliště k poslednímu dni zdaňovacího období, k němuž se daňová povinnost vztahuje, se zákonem stanovenými výjimkami,
- daň z příjmů právnických osob v případech, kdy je poplatníkem příslušná obec, se zákonem stanovenými výjimkami,
- podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmů, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou z daně podle zvláštní sazby.

Výše uvedená novela přinesla některé nové prvky, když jedním z nich bylo právě procentuální **navýšení podílů obcí na sdílených daní** z 20, 59 % na 21, 4 % a to v důsledku změn vyvolaných přijetím zákona č. 261/2001 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Dalším novým prvkem bylo **doplnění kritérií pro přerozdělování podílů obcí na sdílených daní o dvě nová kritéria celkové výměry katastrálního území obce a kritéria počtu obyvatel obce k počtu obyvatel všech obcí vyjádřeného v procentech a násobeného příslušným koeficientem**. To mělo za následek, že dosavadní základní kritérium rozdělování - počet obyvatel příslušné obce a její zařazení do příslušné velikostní kategorie se stanoveným koeficientem bylo modifikováno (byla snížena jeho váha na 94%) a zařazena byla dvě nová kritéria (celková výměra katastrálních území obce, poměr počtu obyvatel obce k počtu obyvatel všech obcí), která mají doplňující charakter a každé má váhu 3%. Počet velikostních kategorií obcí byl snížen z původních 14 na 4 velikostní kategorie (viz níže uvedená tabulka č. 3) a z tohoto klasického systému byly vyňaty 4 největší města v ČR – Praha, Brno, Plzeň a Ostrava. Vedle toho bylo dosavadní kritérium počtu

obyvatel obce modifikováno a došlo k zavedení koeficientů postupných přechodů u velikostních kategorií tzv. ostatních obcí¹²⁰, což je možné považovat za snahu odstranit přílišnou razantnost skokových přechodů. Obcím jako Praha, Brno, Plzeň a Ostrava byly nově v příloze č. 3 zákona o rozpočtovém určení daní stanoveny speciální¹²¹ přepočítací koeficienty oproti jednotnému přepočítacímu koeficientu veškerých „ostatních obcí“. Takto vytvořený systém lze označit za progresivně klouzavý.

Tabulka č.3 - Intervaly postupných přechodů, koeficienty postupných přechodů a přepočítací koeficient pro „ostatní obce“ podle novely RUD účinné od 1. 1. 2008¹²²:

Intervaly postupných přechodů podle novely RUD účinné od 1. 1. 2008		Koeficienty postupných přechodů	Přepočítací koeficient
Od	Do		
0	500	1,000	1,000
501	5000	1,0640	
5001	30 000	1,3872	
30 001	a více	1,7629	

Neméně spornou novinkou vyvolávající vášnivé diskuze bylo zavedení kritéria výměry katastrálního území obce. Podle výměry katastrálního území obce se přerozdělovali pouze 3% inkasa sdílených daní, což ovšem nelze považovat za zanedbatelnou část příjmů obcí.

Důležitým krokem při stanovení podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daně z příjmů je stanovení povinnosti Ministerstva financí ČR v dohodě s Českým statistickým úřadem a Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním vydat podle § 4 odst. 9 zákona o rozpočtovém určení daní prováděcí právní předpis v podobě vyhlášky¹²³, která stanoví procento, kterým se každá obec podílí na procentní části celostátního hrubého výnosu příslušných daní. Konkrétní výše procent je určena v přílohách této vyhlášky.

¹²⁰ Ostatními obcemi se podle ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, rozumí veškeré obce s výjimkou Prahy, Plzně, Ostravy a Brna.

¹²¹ Speciální přepočítací koeficienty podle přílohy č. 3 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění novely účinné od 1. 1.2008: Praha – 4,2098, Plzeň, Ostrava a Brno – 2,5273; ostatní obce – 1,000.

¹²² Dle dat dostupných ze zdroje : Důvodová zpráva Ministerstva financí ČR k novele zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

¹²³ Pro rok 2011 se jednalo o vyhlášku č. 259/ 2011 Sb., o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů.

Pokud bych měl zhodnotit, zda došlo přijetím novely účinné od 1. 1. 2008 k naplnění jednoho ze základních cílů této novely, tj. snížit i několikanásobné rozdíly v daňových příjmech obcí, musím konstatovat, že tento cíl nebyl dostatečně naplněn. Nad to bylo i po účinnosti citované novely poukazováno zástupci územních samosprávných celků, některými zákonodárci či zástupci odborné veřejnosti na další nedostatky RUD. Mimo jiné byly vedeny na různých diskusních fórech zajímavé debaty nad otázkami, že by:

- a) mělo dojít k posílení objemu finančních prostředků pro přerozdělování v rámci RUD. Možnost získat další finanční prostředky přerozdělované v rámci RUD by byla vázána na „rozpuštění“ některých dotací. V praxi by tento krok vedl k ukončení poskytování některých dotací uvolňovaných ze státního rozpočtu a přesměrování těchto peněžních prostředků do systému RUD;
- b) mělo být rozšířeno spektrum sdílených daní o daně spotřební¹²⁴;
- c) kritéria pro přerozdělování peněžních prostředků v rámci RUD měly být jednoduchá a nemělo by docházet k jejich rozšiřování nad větší počet než 5 kritérií,
- d) stávající kritérium velikosti obce mohlo být nahrazeno tzv. rezidenční rozlohou, která by do rozlohy obce nezahrnovala zemědělskou půdu, lesní pozemky a vodní plochy;
- e) měla být vedena diskuze nad možností zavedení kritérií - nadmořské výšky obce, délky místních komunikací obce, věkové struktury obyvatel, zátěže životního prostředí či počtu žáků škol zřizovaných obcemi;
- f) mělo být dosaženo zvýšení příjmů ze sdílených daní na obyvatele v obcích s nejmenšími příjmy (malé obce) oproti obcím s největšími příjmy (např. Praha). Cílem by tak mělo být dosažení redukce poměru výnosu ze sdílených daní na obyvatele mezi Prahou a obcemi s nejmenšími příjmy na maximálně trojnásobek oproti tehdejšímu stavu, který byl téměř na úrovni pětinasobku.

Vláda ČR přijala č. 69/2011, ze dne 26.1.2011, k plánu legislativních prací vlády na rok 2011 a k návrhu Výhledu legislativních prací vlády na léta 2012 až 2014, když v příloze č. 2 tohoto usnesení byl vytyčen legislativní úkol vytvoření nového návrhu zákona o rozpočtovém určení daní. Tento návrh měl být podle citovaného usnesení předložen vládě v průběhu 2. kvartálu roku 2012 s předpokladem nabytí účinnosti k 1.1.2013. Na Ministerstvu

¹²⁴ § 1 odst. 2 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů

financí ČR se tak v této souvislosti vytvořila pracovní skupina¹²⁵, jejímž úkolem byla příprava novely zákona o rozpočtovém určení daní.

V červnu 2011 představil ministr financí Ing. Miloslav Kalousek návrh novely rozpočtového určení daní (dále i „*původní novela RUD*“), která měla být účinná od 1.1.2013. Předně podotýkám, že návrh původní novely RUD z června 2011 doznal určitých změn, když se vláda ČR rozhodla původní novelu RUD ještě pozměnit. Dne 23.5.2012 prezentovala vláda ČR pozměněný kompromisní návrh novely RUD (dále jen „*kompromisní návrh*“). Přesto bych se chtěl věnovat nejdříve i návrhu původní novely RUD z června 2011, protože tento přinesl základní stavební kameny pro samotný kompromisní návrh, když celá řada novot zůstala v kompromisním návrhu zachována. Původní novela RUD byla zaslána do meziresortního připomínkového řízení a její předchozí znění bylo ještě dílčím způsobem upraveno s ohledem na aktualizaci dat o počtu obyvatel, dat o rozloze katastrálních území obcí a aktualizaci daňové predikce.

Původní novela RUD měla přinést celou řadu zajímavých změn a současně vzbudila výrazný ohlas u zástupců územních samosprávných celků. Dle mého názoru již návrh původní novely RUD měl přinést podstatné změny, kterým bych chtěl alespoň dílčím způsobem věnovat pozornost.

V prvé řadě návrh původní novely RUD respektoval požadavek na posílení objemu finančních prostředků přerozdělovaných v rámci RUD. Na úkor dotací poskytovaných státem nová konstrukce systému RUD měla přinést navýšení objemu sdílených daní o cca 7 miliard Kč¹²⁶, kdežto kompromisní návrh počítá dokonce s navýšením objemu sdílených daní o 12 miliard Kč. Prvotním záměrem při přípravě návrhu původní novely RUD bylo provést inventarizaci dotací, aby mohly být zpracovány návrhy konkrétních škrťů některých dotačních titulů. Ministerstvo financí ČR v této souvislosti oslovilo jednotlivé resorty ke zpracování inventarizace dotací, ovšem informace následně poskytnuté z jednotlivých oslovených resortů neměly dostatečnou kvalitu a rozsah, aby jich mohlo být užito pro návrh škrťů konkrétních dotací. Z tohoto důvodu měly být po účinnosti původní novely RUD kráceny prostředky jednotlivých kapitol státního rozpočtu plošně. Po účinnosti novely RUD se obce měly podílet na sdílených daních tak, že:

¹²⁵ Jednání pracovní skupiny se účastnili zástupci Svazu měst a obcí ČR, Sdružení místních samospráv ČR, PSP ČR, Agrární komory ČR, hl. m. Prahy, Spolku pro obnovu venkova ČR, Ministerstva vnitra atd.

¹²⁶ Ministerstvo financí ČR, *Důvodová zpráva Ministerstvo financí ČR k novele zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní*, s. 12

- namísto současných 21,4 % vzroste jejich podíl na 22,96 % u jednotlivých dílčích daňových příjmů vymezených v § 4 odst. 1 písm. c) až f) zákona o rozpočtovém určení daní;
- namísto předpokládaných 19,9 % se zvýší jejich podíl na 21,34 % u daňových příjmů vymezených v § 4 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtovém určení daní.

Posílení objemu peněžních prostředků v systému RUD mělo znamenat rozpuštění peněžních prostředků, kterých by jinak bylo použito v rámci dotací¹²⁷. Jsem názoru, že tento zamýšlený krok lze vnímat pozitivně, protože obce by měly získávat stabilní příjem oproti nejistým dotačním titulům a využití těchto nově získaných prostředků by mělo být účelnější a efektivnější. V odborných časopisech se lze setkat i s názory, že by mělo dojít k „rozpuštění“ všech dotací ze státního rozpočtu do územní samosprávy, kdy tyto prostředky by byly obcím poskytovány prostřednictvím systému RUD. Takto extrémně vyhraněné názory lze nalézt v článkách Ing. Lud'ka Tesaře. Nesdílím názor, že by stát neměl mít jakoukoli možnost poskytovat obcím peněžní prostředky prostřednictvím dotací. Prostřednictvím dotací stát může korigovat celou řadu nepředvídatelných situací, které mohou mít vliv na potřebu obcí získat nezbytné finanční zdroje. Těmito situacemi mám na mysli např. neočekávané investice do infrastruktury obcí, živelné pohromy, nárůst zvýšené nezaměstnanosti v některých obcích či regionech atd. K posílení peněžních prostředků v RUD měl v rámci finančních vztahů mezi státním rozpočtem a rozpočty obcí napomoci i přesun příspěvku na školství¹²⁸ ve výši cca 1,5 miliardy Kč ze státního rozpočtu do rozpočtů obcí prostřednictvím systému RUD. Tento přesun příspěvku na školství ve výši cca 1,5 miliardy Kč byl zachován i v pozdějším kompromisním návrhu.

Oproti právní úpravě RUD účinné od 1.1.2008 měla původní novela RUD přinést zvýšení váhy kritéria prostého počtu obyvatel ze stávajících 3 % nově na 10 %, což je další změna, kterou se podařilo prosadit i do kompromisního návrhu. Tato změna měla přispět ke snížení rozdílů v příjmech obcí na obyvatele. Váha kritéria rozlohy katastrálního území obce, tj. 3 %, neměla doznat podle původní novely RUD žádných změn. Původní novela RUD však nově zahrnovala již delší dobu diskutované kritérium počtu žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí. Důvodem pro zapracování tohoto nového kritéria byla pravděpodobně (dle mého názoru) snaha zákonodárců kompenzovat obcím náklady, které jim vznikají

¹²⁷ Do systému RUD se tak ze státního rozpočtu mělo dostat cca 7 miliard Kč na úkor některých dotačních programů.

¹²⁸ Podle dosavadní právní úpravy se příspěvek na školství poskytuje ze státního rozpočtu z kapitoly Všeobecná pokladní správa. V této souvislosti by mělo dojít k novelizaci zákona č. 561/2004 Sb., školského zákona.

v souvislosti s provozem jimi zřizovaných škol¹²⁹. Kritériu počtu žáků byla dána váha 7 %. Shodně se i v kompromisním návrhu zachovalo kritérium počtu žaku s vahou 7 %. S ohledem na zavedení kritéria počtu žáků definovala původní novela RUD, že počtem žáků se rozumí počet dětí mateřských, speciálních mateřských škol a počet žáků základních škol a speciálních základních škol, základních škol při zdravotnických zařízeních, přípravných stupňů speciálních škol a víceletých gymnázií, pokud v nich žáci plní povinnou školní docházku. Nově se tedy v původní novele RUD vymezoval zdroj dat o počtech žáků ve smyslu předchozí věty a povinnost Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy ČR předat údaje o počtu žáků Ministerstvu financí ČR jako podklad pro zpracování každoročně vydávané vyhlášky o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daně z příjmů.

Původní novela RUD dále obsahovala snížení váhy kritéria postupných přechodů z dosavadních 94 % na 80 %, což je opět změna, kterou reflektoval i kompromisní návrh. V této souvislosti je vhodné zmínit, že původní novela RUD zahrnovala na rozdíl od kompromisního návrhu i změnu intervalů postupných přechodů a koeficientů postupných přechodů, když byla nově vytvořena kategorie obcí „110 001 a více“ obyvatel, do které měla spadat města – Ostrava, Brno a Plzeň. Oproti dřívější právní úpravě RUD měla tyto města ztratit své výsadní postavení spočívající pro ně ve výhodném a odděleném výpočtu výnosu z RUD prostřednictvím přepočítacího koeficientu a současně se začlenit podle původní novely RUD mezi tzv. „ostatní obce“. Přepočítací koeficient ostatních obcí měl zůstat podle původní novely RUD zachován ve stejné výši a pouze u Prahy, která si jako jediná obec měla zachovat oddělený přepočítací koeficient, mělo dojít ke změně tohoto koeficientu¹³⁰. Shora uvedené změny měly vést k naplnění základního cíle novely RUD ve snaze posílit příjmovou stránku obcí s nejnižšími příjmy na obyvatele, byť se tak tomu mělo stát na úkor čtyř největších měst.

Tabulka č. 4 – Intervaly postupných přechodů, koeficienty postupných přechodů a přepočítací koeficient pro „ostatní obce“ podle původní novely RUD¹³¹:

¹²⁹ Pokud tedy bylo účelem zavedení kritéria počtu žáků kompenzovat obcím náklady na provoz škol, vzniká dle mého názoru i otázka, zda by nebylo vhodnější vázat toto nové kritérium na jinou veličinu, než je počet žáků škol. Dle mého názoru by tak mohlo být toto kritérium modifikováno podle podlahových ploch budov školy či rozlohy pozemků, které obec pro školu spravuje s ohledem na jejich nákladovost a údržbu.

¹³⁰ Přepočítací koeficient podle příloha č. 3 zákona o rozpočtovém určení daní ve znění původní novely RUD byl stanoven ve výši 1,000 pro „ostatní obce“ vč. Ostravy, Brna a Plzně; Praha si zachovává oddělený přepočítací koeficient snížený z 4,2098 na 3,5355.

¹³¹ Ministerstvo financí ČR, Důvodová zpráva k novele zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, s. 13

Intervaly postupných přechodů podle přílohy č. 2 původní novely RUD (počet obyvatel v obci)		Koeficienty postupných přechodů	Přepočítací koeficient
Od	Do		
0	50	1,000	1,0000
51	2000	1,1179	
2001	30 000	1,1950	
30 001	110 000	1,3929	
110 001	a více	2,7357	

Jak jsem již shora uvedl, původní novela RUD měla přinést oproti právní úpravě RUD účinné od 1.1.2008 změnu kritérií a vah těchto kritérií rozhodných pro přerozdělování podílů obcí na sdílených daní. Pro větší přehlednost níže uvádím tabulky s kritérii a jejich vahou podle právní úpravy RUD účinné od 1. 1. 2008 a následně podle návrhu původní novely RUD.

Tabulka č. 5 – Váhy kritérií podle právní úpravy RUD účinné od 1. 1. 2008:

Rozloha katastrálního území	3%
Prostý počet obyvatel	3%
Postupné přechody	94%
	100%

Tabulka č. 6 – Váhy kritérií podle původní novely RUD:

Rozloha katastrálního území	3%
Prostý počet obyvatel	10%
Postupné přechody	80%
Počet žáků	7%
	100%

Na návrhu původní novely RUD se podílela pracovní skupina, v rámci které stran kritéria počtu žáků nedošlo ke konsenzu na zavedení dalších kritérií jako například kritérií nadmořské výšky, délky místních komunikací obcí, věkové struktury obyvatelstva či zátěže životního prostředí. Není ale vyloučeno, že diskuze nad možností zapracovat dosud nevyužitá

kritéria podle předchozí věty tohoto odstavce do systému RUD bude v budoucnu opět otevřena.

Podstatnou změnu měla přinést původní novela RUD v postavení měst – Ostrava, Brno a Plzeň. Jejich privilegované¹³² postavení v systému RUD dané pravděpodobně historickým dogmatem mělo být výrazně oslabeno, když se v systému RUD měly dostat na srovnatelné postavení jako ostatní statutární města¹³³. Původní novela RUD v konečném důsledku měla přinést oslabení příjmové stránky citovaných čtyř měst ze sdílených daní, což tyto obce nesly s velkou nelibostí¹³⁴.

Nesouhlas s původní novelou RUD vyjádřil¹³⁵ i primátor Ostravy, který poukázal na skutečnost, že daňové příjmy Ostravy by měly po přijetí původní novely RUD výrazně klesnout, kdy lze v roce 2017 očekávat schodek objemu příjmu z daní až o 900 miliónů. Primátor Ostravy dále zdůraznil, že pro Ostravu, Brno a Plzeň představují sdílené daně rozhodující příjem jejich rozpočtů s tím, že stát jim snižuje tento příjem, ačkoli tato města vytvářejí více než jednu čtvrtinu hrubého domácího produktu. Další argument primátora Ostravy se zakládá na tvrzení, že Ostrava dotuje oblasti, o které by se měl starat stát, například vysoké školství, kulturu, údržbu komunikací či výkon státní správy. Jsem názoru, že ačkoli města Ostrava, Brno či Plzeň dotují v některých případech i oblasti, o které by se měl postarat stát, či poskytují veřejné statky obyvatelstvu z jiných obcí, nemělo by to vést k jejich nepřiměřenému zvýhodnění na příjmech ze systému RUD. Obce střední velikosti mohou také argumentovat, že hradí ze svých rozpočtů náklady na státní správu při výkonu přenesené působnosti, které by měly být k tíži státního rozpočtu. Podle současné právní úpravy RUD mají obce střední velikosti někdy i několikanásobně nižší příjmy ze sdílených daní než dosud zvýhodněná města - Ostrava, Brno a Plzeň. Stejně i malé obce venkovského charakteru, které se vyskytují v turistických oblastech, mohou namítat, že poskytují obyvatelům z velkých měst veřejné statky v podobě služeb souvisejících s rekreací či speciální ochranou životního prostředí, aniž by jim to přinášelo výhody na příjmech ze sdílených daní. Postavení středních a malých obcí v příjmech ze sdílených daní podle původní novely RUD mělo přinést posílení příjmové stránky těchto obcí a přesun peněžních prostředků do jejich samostatné působnosti,

¹³² Ostrava, Brno a Plzeň patří do skupiny měst, které podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění, označujeme jako města statutární. Doté skupiny měst patří příkladem i Olomouc, Liberec, České Budějovice, Ústí nad Labem, tj. města, které se svým počtem obyvatel blíží hranici 100 000 obyvatel. Příjmy Ostravy, Brna a Plzně z RUD dosahují téměř dvojnásobku v každém kalendářním roce oproti příjmům ostatních statutárních měst.

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

¹³⁴ V prvním roce účinnosti původní novely RUD se předpokládalo u Ostravy, Brna a Plzně příjem ze sdílených daní v souhrnu nižší o 2,7 miliardy Kč.

¹³⁵ SKY. Čtyři největší města Kalouskův návrh nového RUD ostře odmítají. *Obec a finance*. 20011, č. 8

když tuto zamýšlenou změnu považuji za krok správným směrem k odstranění jejich dosud výrazné diskriminace oproti obcím z navrhované kategorie „110 001 a více“ obyvatel.

Shora naznačený postoj primátora Ostravy k původní novele RUD nebyl ojedinělým, ba naopak kolektivně odmítali původní novelu RUD samozřejmě i primátoři Brna, Plzně a Prahy. Pokud jde o postavení Prahy, měla si Praha zachovat podle původní novely RUD specifické postavení v systému RUD s ohledem na skutečnost, že bylo respektováno postavení Prahy jako hlavní města ČR a současně jako vyššího územního samosprávného celku. Praha si tak podle původní novely RUD měla jako jediná obec zachovat oddělený přepočítací koeficient.

V konečném důsledku se pokles příjmů ze sdílených daní měl podle původní novely RUD dotknout jak Ostravy, Brna, Plzně, tak i Prahy. Ve snaze kompenzovat obcím v kategorii „110 001 a více“ obyvatel ztrátu na příjmech ze sdílených daní počítalo Ministerstvo financí ČR po přechodnou dobu čtyř let od nabytí účinnosti původní novely RUD s částečnými kompenzacemi ztrát¹³⁶. Tato kompenzace měla spočívat v dotacích ze státního rozpočtu, kdy podle modelového propočtu¹³⁷ Ministerstva financí ČR by v prvním roce účinnosti původní novely RUD měly mít obce v kategorii „110 001 a více“ obyvatel pokryty dotacemi téměř veškeré ztráty na příjmech ze sdílených daní. V druhém, třetím a čtvrtém roce účinnosti původní novely RUD se předpokládala tendence postupného snižování dotací ze státního rozpočtu uvedeným obcím ve snaze přinutit tyto obce postupně modifikovat příjmové stránky svých rozpočtů. Tento ústupek státu, kdy již dopředu deklaroval, že po určitou dobu bude poskytovat shora uvedeným obcím alespoň částečné kompenzace, aby se měly možnost novému systému RUD přizpůsobit, lze vnímat pozitivně, ačkoli dle mého názoru existovala obava, zda tento příslib státu bude skutečně dodržen a zda se obce v kategorii „110 001 a více“ obyvatel dokážou při přípravě svých rozpočtů vypořádat s postupným snižováním a následně úplným zastavením kompenzačních dotací. Předpokládaný model dotačních kompenzací ze státního rozpočtu do rozpočtů Ostravy, Brna a Plzně a Prahy prezentovalo Ministerstvo financí ČR pro účely původní novely RUD již v červnu 2011, což dokládá níže uvedená tabulka č. 7:

¹³⁶ Ministerstvo financí ČR, Důvodová zpráva k novele zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, s. 7

¹³⁷ Ministerstvo financí ČR, Důvodová zpráva k novele zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, s. 17

Tabulka č. 7 – Navrhované kompenzace ztrát Praze, Brnu, Ostravě a Plzni – pro přechodnou dobu podle původní novely RUD¹³⁸:

Město	Ztráta	mld. Kč Kompenzace ztrát v jednotlivých letech			
		1 rok	2 rok	3 rok	4 rok
Praha	2,2	2,0	1,4	0,9	0,6
Plzeň	0,9	0,8	0,6	0,4	0,2
Ostrava	0,9	0,8	0,6	0,4	0,2
Brno	0,9	0,8	0,6	0,4	0,2
Součet		4,4	3,2	2,1	1,2
Kumulativní součet			7,6	9,7	10,9

Jak jsem již výše uvedl, vláda ČR nakonec v květnu 2012 prezentovala kompromisní návrh, kterým mělo dojít ke změně systému RUD. Je zřejmé, že důvody k dílčímu přepracování původní novely RUD do podoby kompromisního návrhu lze pravděpodobně spatřovat v politických tlacích některých zájmových skupin, rovněž tak i nátlaku čtyř největších měst, které měly být původní novelou RUD razantně dotčeny. Níže v textu považuji za vhodné vzájemně porovnat některé dílčí aspekty v původní novele RUD a kompromisním návrhu.

Co do kritérií rozhodných pro přerozdělení inkasa daní v systému RUD převzal kompromisní návrh z původní novely RUD kritérium prostého počtu obyvatel o váze 10 %, kritérium postupných přechodů o váze 80 % a stejně tak i kritérium počtu žáků o váze 7 %. Na rozdíl od původní novely RUD došlo v kompromisním návrhu ke korekci kritéria katastrálního území obce, když kompromisní návrh nově počítá s tzv. kritériem **započtené výměry katastrálního území** s vahou 3 %. Započtenou výměrou katastrálního území se rozumí výměra obce, která vychází z údajů Českého úřadu zeměměřického a katastrálního k 1. lednu běžného roku, **maximálně však výměra 3 hektary na jednoho obyvatele obce**. Tento systémový krok by měl vést k odstranění zvýhodnění těch obcí, u nichž původní kritérium katastrálního území obce mělo vliv na nepřiměřeně velký podíl na sdílených daních.

¹³⁸ Tabulka kompenzace ztrát Praze, Brnu, Ostravě a Plzni [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012 [cit. 2012-02-27]. Dostupná ze zdroje: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Prezentace__RUD_Novy_model_sdilenych_dani_pro_obce_04062011.pdf>.

Tabulka č. 8 – Váhy kritérií podle kompromisního návrhu:

Započtená výměra katastrálního území obce	3%
Prostý počet obyvatel	10%
Postupné přechody	80%
Počet žáků	7%
	100%

Kompromisní návrh přinesl i modifikaci kritéria postupných přechodů, když byly upraveny koeficienty postupných přechodů u jednotlivých kategorií obcí.

Tabulka č. 9 – Intervaly postupných přechodů, koeficienty postupných přechodů podle kompromisního návrhu¹³⁹:

Intervaly postupných přechodů podle kompromisního návrhu (počet obyvatel v obci)		Koeficienty postupných přechodů
Od	Do	
0	50	1,000
51	2000	1,070
2001	30 000	1,1523
30 001	a více	1,3663

Na rozdíl od původní novely RUD nepočítá kompromisní návrh pro účely kritéria postupných přechodů s kategorií obcí „110 001 a více“ obyvatel, do které měly spadat města – Ostrava, Brno a Plzeň. S tím souvisí i zachování **oddělených přepočítacích koeficientů** pro čtyři největší města, když napříště Ostrava, Brno a Plzeň mají mít přepočítací koeficient na stejné úrovni a Praha si jako jediná obec udržuje vlastní přepočítací koeficient.

Tabulka č. 10 – Přepočítací koeficienty podle kompromisního návrhu:

	Přepočítací koeficient
Hlavní město Praha	4,0641
Plzeň	2,2961
Ostrava	2,2961
Brno	2,2961
ostatní obce	1,0000

¹³⁹ Tabulka sestavena dle dat dostupných z *Návrhu na změnu RUD (kompromisní návrh)* [online]. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2012 [cit. 2012-25-5]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_model_sdil_dani_obci_70529.html?year=2012>.

Zásadní změnou oproti původní novele RUD je, že kompromisní návrh nepočítá s žádnými kompenzacemi ve prospěch čtyř největších měst, ačkoli lze očekávat snížení daňových příjmů u těchto obcí i v řádech stovek milionů Kč.

V konečném hodnocení zastávám názor, že i kompromisní návrh by měl přinést řadu pozitiv, které by mohly mít vliv na konsolidaci veřejných rozpočtů. Tato **pozitiva** bych shrnul takto:

- posílení objemu sdílených daní,
- posílení příjmové stránky středních a malých obcí,
- posílení příjmové stránky obcí v jejich samostatné působnosti,
- zvýšení efektivity v nakládání s veřejnými prostředky získanými obcemi prostřednictvím systému RUD,
- omezení či zrušení některých neefektivních dotačních titulů,
- snížení konkurenčního boje obcí o získání dotací ze státního rozpočtu,
- snížení poměru výnosu ze sdílených daní na obyvatele mezi obcemi s největšími příjmy oproti obcím s nejnižšími příjmy.

Negativním dopadem novely RUD by mělo být poměrně vysoké snížení příjmové stránky ze sdílených daní pro Prahu, Ostravu, Brno a Plzeň. Dle mého názoru se při přípravě svých rozpočtů mohou dostat tyto obce do tzv. „rozpočtového stresu“, což pro úspěšné zvládnutí této situace bude klást i vysoké nároky na personální obsazení osob podílejících se na přípravě jejich rozpočtů. Dílčím nedostatkem kompromisního návrhu, i když se nejedná o nedostatek zásadní, je zvýšení složitosti systému RUD, když se mimo jiné zvyšuje počet kritérií pro přerozdělení sdílených daní o kritérium počtu žáků. Kompromisní návrh tak znamená rozšíření počtu kritérií ze tří na čtyři. Počet čtyř kritérií pro přerozdělení sdílených daní však stále ještě vyhovuje požadavku na jednoduchost a přehlednost systému RUD. Pokud by však budoucnosti byly do systému RUD zaváděny další a další kritéria, mohlo by dojít k značnému zneřehlednění systému RUD, což by byl krok špatným směrem.

Nezbývá mi než zhodnotit, že vývoj právní úpravy RUD ve světle kompromisního návrhu směřuje snad správným směrem při hledání kritérií, které jsou pro systém RUD tak podstatné. Jak vyplývá i z usnesení vlády ČR z konce roku 2011, je potřeba změny systému RUD jedním z podstatných kroků reformy vedoucích k efektivní, funkční a moderní veřejné

správě.¹⁴⁰ Skutečnost, jak by si měly obce podle kompromisního návrhu ve většině případů polepšit v daňových příjmech, dokládá níže uvedená tabulka č. 11.

Tabulka č. 11 – Modelový propoččet průměrných výnosů silných daní (průměr za jednotlivé kategorie obcí v tis. Kč na 1 obyvatele)¹⁴¹:

Obce podle počtu obyvatel	Příjem na jednoho obyvatele (průměr) v tis. Kč		
	Stávající RUD	Kompromisní návrh	Nárůst/Pokles
1-100	9,1	9,0	(-) 0,1
101-200	8,0	9,0	(+)1,0
201-500	7,4	9,0	(+) 1,6
501-1000	7,1	9,2	(+) 2,1
1001-2000	7,0	9,2	(+) 2,2
2001-5000	6,8	9,2	(+) 2,4
5001-10 000	7,2	9,2	(+) 2,0
10 001-20 000	7,8	9,2	(+) 1,4
20 001-50 000	8,3	9,2	(+) 0,9
50 001-100 000	9,5	9,7	(+) 0,2
100 001-150 000	9,8	9,9	(+) 0,1
150 001 a více	18,0	17,4	(-) 0,6

V případě, že zákon o rozpočtovém určení daní bude novelizován ve smyslu kompromisního návrhu, prověří proporcionalitu a vyváženost nově nastavených kritérií až čas, a proto se i níže v textu vracím k těmto otázkám, které otvírají cestu pro případnou novou legislativu. Dle mého názoru se legislativní proces ani po případné účinnosti změn předpokládaných v kompromisním návrhu nezastaví a obce vždy budou prosazovat kritéria a jejich váhu s přihlédnutím k:

- počtu obyvatel, když některé obce téměř vymírají nebo jejich obyvatelstvo přesídluje do velkých měst;
- výměře katastrálního území obce, jestliže některé obce jsou rozprostřeny na velkém území a jiné naopak;
- velikosti spravovaného území, kdy některé obce vykonávají v přenesené působnosti státní správu pro jiné obce a jsou tak nadměrně zatíženy;

¹⁴⁰ Usnesení vlády ČR č. 924/2011 ze dne 14.12.2011, k Analýze aktuálního stavu veřejné správy

¹⁴¹ Tabulka sestavena dle dat dostupných z *Návrhu na změnu RUD (kompromisní návrh)* [online]. Praha: Ministerstvo financí, 2012 [cit. 2012-25-5]. Dostupný z WWW:

< http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_model_sdil_dani_obci_70529.html?year=2012 >

- zastavěnému území obce¹⁴² jako kritéria, které by mohlo nahradit kritérium výměry katastrálního území obce;
- délce místních komunikací¹⁴³, jež jsou s různými finančními náklady spravovány jednotlivými obcemi;
- nadmořské výšce, zejména v horských oblastech, kde se obce potýkají se sněhovými kalamitami či vegetačními limity, či naopak v nížinných oblastech, kde obce sužují záplavy či sucho;
- věkové struktury obyvatelstva.

Před zákonodárci tak bude vždy nelehký úkol obhájit v té době fungující systém RUD nebo se odhodlat ke změnám kritérií a jejich vah, či velikostních kategorií obcí, přepočítacích koeficientů atd. Zejména pokud jde o změnu kritérií, bude vždy nutné podrobit případnou aplikaci nového kritéria podrobné analýze opřenu o získatelná relevantní data s možností obstarávat tyto data po celou dobu aplikace tohoto kritéria v praxi. Pokud by byly navrhovány nová a pro některé „libivá“ kritéria, jež by nebylo možné opřít o měřitelná relevantní data, je prakticky vyloučeno využití těchto kritérií v systému RUD.

Není pravděpodobně v silách zákonodárců, aby zcela vyhověli přáním všech zástupců územní samosprávy, avšak jejich snaha by měla směřovat k optimálnímu nastavení RUD, které by bylo alespoň kompromisem pro celou územní samosprávu v ČR.

6.2.2. Rozpočtové určení daní pro kraje

Kraje jakožto vyšší územní samosprávné celky musí mít zajištěny určité příjmy pro svoji činnost. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů uvádí na straně příjmů rozpočtů krajů¹⁴⁴ výnosy z daní a podílu na nich podle speciálního zákona, kterým se rozumí zákon o rozpočtovém určení daní. Ten v § 3 uvádí daňové příjmy plynoucí do rozpočtů krajů:

- daní z příjmů právnických osob v případech, kdy je poplatníkem příslušný kraj, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- podílem na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu¹⁴⁵ daně z přidané hodnoty,

¹⁴² Proč právě zastavené území? Do zastavěného území směřují velice rozsáhlé a nákladné investice do infrastruktury, místních komunikací, nemovitostí a dalších důležitých stavebních prvků obcí. Další výhodou tohoto kritéria by mohla být jeho větší objektivita a případná větší rozlišovací schopnost mezi jednotlivými obcemi, které jsou co do počtu obyvatel na stejné úrovni.

¹⁴³ § 6 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

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

¹⁴⁵ Celostátně hrubý výnos představuje peněžní prostředky vybrané v průběhu rozpočtového roku správcem daně, snížené o vrácené prostředky; do celostátně hrubého výnosu daně se nezahrnují částky vybrané na

- podílem na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- podílem na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- podílem na 8,92 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedené výše,
- podílem na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob se stanovenými výjimkami.

Pokud jde o výše specifikované sdílené daně (s výjimkou příjmu z daně podle § 3 odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtovém určení daní), platí, že každý kraj se následně podílí na procentní části celostátního hrubého výnosu daně procentem stanoveným v příloze¹⁴⁶ zákona o rozpočtovém určení daní. Výše procent specifikovaných v uvedené příloze odpovídá velikosti daného kraje vzhledem k počtu jeho obyvatel.

Tabulka č. 12 – Procenta, kterými se jednotlivé kraje podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu sdílených daní:

Kraj	Procento
Hlavní město Praha	3,183684
Středočeský	13,774311
Jihočeský	8,607201
Plzeňský	7,248716
Karlovarský	3,772990
Ústecký	8,242502
Liberecký	4,681207
Královéhradecký	6,442233
Pardubický	5,555168
Vysočina	7,338590
Jihomoravský	9,526055
Olomoucký	6,751705

pokutách a částky použité na úhradu nákladů daňového řízení – viz. § 2 písm. a) zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁶ Příloha č. 1 zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů

Zlínský	5,251503
Moravskoslezský	9,624135
CELKOVÝ ÚHRN	100,000000

System RUD krajů má zcela odlišný charakter oproti RUD obcí. Předně je nutno zdůraznit, že zatímco obce jsou ve svých příjmech závislé ve velké míře na příjmech z daní, u krajů tvoří podstatnou část příjmů dotace. Na jednu stranu jsou tak dle mého názoru ulehčeny diskuze nad změnami RUD krajů, protože RUD krajů nevzbuzuje tak vášnivé debaty, na druhou stranu se u krajů dostávají do popředí dotační vztahy mezi rozpočty krajů a státním rozpočtem, které jsou v mnohých ohledech nepřehledné. V souvislosti s novelou RUD považuji za vhodné zmínit, že tato novela nepřináší žádné legislativní změny, které by se dotkly systému RUD krajů.

7. PORUŠENÍ ROZPOČTOVÉ KÁZNĚ

7.1. Obecná charakteristika porušení rozpočtové kázně

Porušení rozpočtové kázně lze chápat v některých případech jako finanční vztah mezi státním rozpočtem a územními rozpočty. Jedná se o **odpovědnostní finanční vztah**, kdy v důsledku porušení povinnosti stanovené právním předpisem finančního práva vzniká finančnímu subjektu sekundární právní povinnost uhradit jinému finančnímu subjektu určité peněžní prostředky jako sankci. V této souvislosti si lze položit otázku, kam tyto peněžní prostředky v podobě sankcí směřují? Může docházet ke zpětným finančním transferům, kdy peněžní prostředky přerozdělené ze státního rozpočtu do některých územních rozpočtů nebo kdy peněžní prostředky z příjmů na daních se teoreticky mohou opětovně vracet z některých územních rozpočtů do dispozice státu, tj. do státního rozpočtu?

Pokud je mou snahou analyzovat finanční vztah mezi státním rozpočtem a některými územními rozpočty v souvislosti s porušením rozpočtové kázně, zabývám se následně v textu této kapitoly porušením rozpočtové kázně ze strany některých územních samosprávných celků (tj. krajů a obcí) nebo subjektů od nich odvozených (tj. dobrovolných svazků obcí, Regionálních rad regionů soudržnosti), dále i dotčené subjekty, ve dvou rovinách, a to:

- a) **porušením rozpočtové kázně s finančními prostředky státu či prostředky z rozpočtu EU a**
- b) **porušením rozpočtové kázně v souvislosti s protiprávním jednáním některých územních samosprávných celků v průběhu rozpočtového procesu.**

K porušování rozpočtové kázně a následnému vzniku finančního vztahu mezi státním rozpočtem a některými územními rozpočty bude nejčastěji docházet v případech, kdy stát na základě právního předpisu, svého rozhodnutí (někdy i smlouvy) bude dotčeným subjektům poskytovat účelově vázané dotace či stejně tak účelově vázané návratné finanční výpomoci. Dotčené subjekty s těmito peněžními prostředky nebudou nakládat v souladu s jejich účelovým určením nebo nedodrží další podmínky, za kterých jim byly tyto peněžní prostředky poskytnuty.

Za **příčiny vzniku** porušení rozpočtové kázně, kdy byly ze strany státu poskytnuty určité peněžní prostředky, tj. dotace, územním samosprávným celkům, lze v praxi nejčastěji považovat:

- a) nerespektování podmínek jejich poskytnutí ze strany územních samosprávných celků,
- b) nesprávná interpretace podmínek jejich poskytnutí,

- c) liknavost územních samosprávných celků včas zažádat stát o změnu parametrů podmínek v době, kdy je zřejmé, že tyto parametry nebudou dodrženy,
- d) neprofesionalita úředního aparátu územních samosprávných celků atd.

Porušení rozpočtové kázně tak může spočívat v **protiprávním jednání** územních samosprávných celků, které je v rozporu s právními předpisy finančního práva, což vede ke vzniku deliktů odpovědnosti územních samosprávných celků. V tomto případě územní samosprávné celky porušují své povinnosti v rámci rozpočtového procesu, čímž se dopouštějí **správních deliktů**, se kterými je spojena sankce vyjádřitelná v penězích. Tato **sankce** představuje peněžní transfer, který v některých případech směřuje z územního rozpočtu do státního rozpočtu.

7.2. Právní rámec porušení rozpočtové kázně

Územní samosprávné celky jsou finanční subjekty, které ve smyslu ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR mohou mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Hospodaření územních samosprávných celků a některých dalších subjektů (např. dobrovolných svazků obcí, Regionálních rad regionů soudržnosti) je bližším způsobem upraveno v **zákonech o obcích, o krajích, o hl. m. Praha a dále v zákonech o:**

rozpočtových pravidlech,

rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a

o podpoře regionálního rozvoje.

Pokud se jedná o územní samosprávné celky, jsou tyto přímo z Ústavy ČR nadány právem hospodařit se svým majetkem podle vlastního rozpočtu, s čímž neodmyslitelně souvisí i určitá míra odpovědnosti za to, jakým způsobem hospodaří s peněžními prostředky, které jsou součástí jejich rozpočtů. Vedle toho nesou územní samosprávné celky odpovědnost i za to, že budou z jejich strany dodrženy povinnosti v rámci rozpočtového procesu.

Nehospodaří-li územní samosprávné celky ve svých rozpočtech s peněžními prostředky svěřenými jim zejména státem ze státního rozpočtu v souladu se zákonem o rozpočtových pravidlech, dochází k porušení rozpočtové kázně podle ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) **zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v platném znění**. Nejčastěji půjde o porušení podmínek při nakládání s účelově vázanými dotacemi a vrácení návratných finančních výpomocí s následnou sankcí v podobě odvodu a případného penále.

Za porušení rozpočtové kázně ze strany územních samosprávných celků se považuje i porušení povinností v průběhu rozpočtového procesu, čímž se územní samosprávné celky

dopouští správních deliktů podle ustanovení § 22a **zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění**, s majetkovou újmou v podobě pokuty.

7.2.1. Porušení rozpočtové kázně a zákon č. 218/2000 Sb.

Porušením rozpočtové kázně se ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech rozumí i neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu¹⁴⁷ jejich příjemcem. Pro další analýzu v tomto oddíle dotčeného finančního vztahu považuji za nezbytné vysvětlit právní termíny související s porušením rozpočtové kázně. Jsou to: příjemce, peněžní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu, neoprávněné použití peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu a zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu.

Zákon o rozpočtových pravidlech chápe **příjemce** jako fyzické nebo právnické osoby odlišné od státu. Pro účely další analýzy se budu dále zabývat porušením rozpočtové kázně pouze některými příjemci, a to pokud jde o územní samosprávné celky (obce a kraje) a o některé další subjekty (Regionální rady regionů soudržnosti a dobrovolné svazky obcí).

Peněžní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu jsou pro účely postihu za neoprávněné použití¹⁴⁸ těchto peněžních prostředků členěny podle § 44 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech do několika skupin. Zákonodárci tímto způsobem člení tyto peněžní prostředky za účelem stanovení odlišného mechanismu při nakládání s vybranou sankcí, tj. s peněžními prostředky, které tato sankce představuje. Peněžní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu se člení na:

- i. prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu kryté prostředky z rozpočtu Evropské unie kromě prostředků krytých z Národního fondu,
- ii. prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu kryté prostředky z Národního fondu,
- iii. prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie nebo z finančních mechanismů,

(dále i „*obsahující prostředky EU*“),

- iv. ostatní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu

¹⁴⁷ Dále i ze státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv.

¹⁴⁸ Zajímavostí je, že podle ustanovení § 44 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech se peněžních prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu dále člení pro účely postihu **za neoprávněné použití**. Toto členění dotčených finančních prostředků je však určeno rovněž pro účely postihu **za zadržení** těchto peněžních prostředků, aniž by to zákonodárce v citovaném ustanovení výslovně stanovil. Pravděpodobně se jedná o opominutí zákonodárce.

(dále i „*neobsahující prostředky EU*“).

Neoprávněným použitím se mimo jiné podle ustanovení § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech rozumí neoprávněné použití peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu¹⁴⁹, jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty. Jedná se o poměrně širokou definici neoprávněného použití, která je v citovaném zákoně rozšířena i na případy, kdy nelze prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky podle předchozí věty použity.

Porušení rozpočtové kázně však může spočívat i v **zadržení**¹⁵⁰ peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, čímž se rozumí i porušení povinnosti vrácení prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu ve stanoveném termínu. Příjemci peněžních prostředků ze státního rozpočtu jsou sankcionováni za prodlení s dosud nevrácenými peněžními prostředky či jejich částmi, což představuje speciální případ oproti neoprávněnému použití podle předchozího odstavce.

V případě porušení rozpočtové kázně podle zákona o rozpočtových pravidlech je zajímavé sledovat, kam přesně z územního rozpočtu peněžní sankce, tj. **odvody a penále za prodlení s jejich úhradou**, směřují.

Jestliže příjemce poruší rozpočtovou kázeň s peněžními prostředky uvedenými v bodě (iv.) shora uvedeného členění peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, je podle ustanovení § 44a odst. 3 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech jeho povinností uhradit **do státního rozpočtu** sankci označovanou jako odvod¹⁵¹.

Porušení rozpočtové kázně s peněžními prostředky uvedenými v bodech (ii.) a (iii.) shora uvedeného členění peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, je podle ustanovení sankcionováno odvodem **do Národního fondu** s ohledem na jeho úzkou vazbu na prostředky z rozpočtu EU (viz oddíl 5.3.3 této práce).

Pokud se jedná o peněžní prostředky uvedené v bodě (i.) shora uvedeného členění peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, které příslušná organizační složka státu poskytla jako dotaci nebo návratnou finanční výpomoc, je podle ustanovení § 44a odst. 3

¹⁴⁹ Dále i ze státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv.

¹⁵⁰ § 3 písm. f) zákona o rozpočtových pravidlech

¹⁵¹ Povinnost provést odvod vzniká přímo ze zákona v okamžiku porušení rozpočtové kázně. Tato povinnost nevzniká až v okamžiku, kdy si příjemce sám uvědomí, že došlo k porušení rozpočtové kázně, ani až na základě zjištění kontrolního orgánu nebo vyměření odvodu ze strany finančního úřadu. Vzhledem ke skutečnosti, že povinnost odvodu vzniká ex lege, může finanční subjekt provést odvod na účet finančního úřadu ihned po zjištění porušení rozpočtové kázně, ještě před vydáním platebního výměru. Motivací k tomuto promptnímu provedení odvodu by mohla být snaha snížit narůstající penále spojené s pozdějším provedením odvodu.

písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech povinností příjemců při porušení rozpočtové kázně provést odvod do **rezervního fondu**¹⁵² příslušné organizační složky státu.

Jestliže jsme byli schopni analyzovat, kam odvody při porušení rozpočtové kázně se shora uvedenými prostředky poskytnutými ze státního rozpočtu směřují, je nezbytné určit výši těchto odvodů. Pokud dále není stanoveno jinak, odpovídá **výše odvodu** částce, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.¹⁵³

Speciální mechanismus stanovení výše odvodu se uplatní za níže uvedených podmínek v případě neoprávněného použití peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, pokud se bude jednat o dotace obsahující a neobsahující prostředky EU.

U dotací **neobsahujících**¹⁵⁴ **prostředky EU**, bude v případě porušení **méně závažných podmínek**¹⁵⁵ poskytnutí dotace výše odvodu 5 % z celkové části dotace, ne však vyšší než částka dotace vyplacená ke dni porušení rozpočtové kázně.

Složitější mechanismus výpočtu odvodu je u dotace **obsahující**¹⁵⁶ **prostředky EU**, kde se v rozhodnutí o udělení dotace běžně uvádí, že při nesplnění jedné nebo více **méně závažných podmínek** činí odvod stanovené procento z dotace u každé porušené podmínky. Tímto způsobem se předchází skutečnosti, že by příjemce dotace musel při jakémkoli porušení podmínek provést odvod odpovídající celkové části dotace. Jednotlivé podmínky se mohou v příslušných procentech odvodu lišit. V praxi tak dochází k situacím, kdy příjemce dotace nesplní více méně závažných podmínek, což v důsledku znamená, že jednotlivé procentní částky odpovídající nesplněným podmínkám **se sčítají**, avšak odvod v souhrnu nemůže být vyšší než částka dotace vyplacená ke dni porušení rozpočtové kázně. Částka odpovídající odvodu je za podmínek uvedených v tomto odstavci vždy limitována, což poskytuje příjemcům dotací určitou míru ochrany před přílišnou tvrdostí sankčních odvodů. Je nutné však zmínit, že pokud by se nejednalo o porušení méně závažných podmínek podle tohoto odstavce, odpovídal by odvod za porušení rozpočtové kázně částce, v jaké byla tato dotace porušena, tj. i případně celé dotaci, což zejména u územních samosprávných celků může mít fatální důsledky pro jejich rozpočty.

¹⁵² § 48 odst. 1 až 7 zákona o rozpočtových pravidlech

¹⁵³ § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech

¹⁵⁴ Tj. prostředky odpovídající podle § 14 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech prostředkům v bodě (vi.) shora uvedeného členění peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu.

¹⁵⁵ Jedná se o podmínky, které byly v rozhodnutí o poskytnutí dotace výslovně vyčleněny jako méně závažné. Pokud by nešlo o porušení podmínek méně závažných, uplatnila by se při stanovení výše odvodu zbytková klauzule a příjemce by byl povinen provést odvod v částce, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.

¹⁵⁶ Tj. prostředky odpovídající podle § 14 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech prostředkům uvedeným v bodech (i.) až (iii.) shora uvedeného členění peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu.

V případě porušení rozpočtové kázně v souvislosti s dotací nebo návratnou finanční výpomocí, jejichž **součástími byly peněžní prostředky EU**, vzniká územním samosprávným celkům a dalším dotčeným subjektům povinnost provést odvod, který se podle ustanovení § 44 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech rozdělí na **odvod do**:

- a) státního rozpočtu, nebo
- b) rezervního fondu¹⁵⁷ organizační složky státu, která dotaci nebo návratnou finanční výpomoc poskytl, nebo
- c) Národního fondu,

ve stejném poměru¹⁵⁸, v jakém tato dotace nebo návratná finanční výpomoc byla z těchto prostředků složena.

S výjimkou odvodů za porušení rozpočtové kázně v případě neoprávněného použití dotací neobsahujících prostředky EU přistupuje k povinnosti provést odvod ještě povinnost zaplatit **penále**. Výše penále odpovídá 1 promile z částky odvodu za každý den prodlení, nejvýše však do výše tohoto odvodu. Penále se počítá ode dne následujícího po dni porušení rozpočtové kázně do dne, kdy byly peněžní prostředky odvedeny či vráceny. Příjemce penále je identický s příjemcem odvodu¹⁵⁹.

Správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále vykonávají **územní finanční orgány** podle zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, v platném znění. Pokud je tedy příjemce povinen provést odvod a penále, děje se tak vždy prostřednictvím územního finančního orgánu. S výjimkou některých případů je připuštěna možnost finančních subjektů žádat o prominutí nebo částečné prominutí odvodu nebo penále, o čemž rozhoduje Generální finanční ředitelství.

Z analýzy porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, lze dle mého názoru v mnoha případech jednoznačně dovodit finanční vztah mezi státním rozpočtem a územními rozpočty. Tento finanční vztah se projevuje při jednání v rozporu s právní normou zejména v povinnosti územních samosprávných celků (případně

¹⁵⁷ Rezervní fond organizační složky státu představuje peněžní fond, jehož zdrojem jsou podle ustanovení § 48 odst. 2 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech i odvody a penále. Zajímavostí je, že výnos z těchto sankcí je účelově vázán, kdy organizační složky státu ho používají na dotace a návratné finanční výpomoci na původní účely.

¹⁵⁸ V praxi to znamená, že pokud bylo např. na dotaci pro územní samosprávný celek poskytnuto ze státního rozpočtu (2/3) prostředků a z peněžních prostředků obsahujících prostředky EU (1/3) prostředků, odpovídá to poměru 2:1. Ve stejném poměru, tj. v poměru 2:1, se bude v případě porušení rozpočtové kázně dělit i odvod ve prospěch státního rozpočtu a odvod ve prospěch Národního fondu.

¹⁵⁹ Výjimkou z tohoto pravidla je případ, kdy příjemcem odvodu je Národní fond. V takovém případě je příjemcem penále podle ustanovení § 44a odst. 7 ve spojení s § 6 odst. 1 písm. n) zákona o rozpočtových pravidlech státní rozpočet.

dalších dotčených subjektů) vynaložit ze svých rozpočtů určité sankční výdaje¹⁶⁰ - odvody a penále - do státního rozpočtu jako neočekávané příjmy¹⁶¹ tohoto rozpočtu. Na straně územních samosprávných celků se jedná o neplánované výdaje, které budou muset vynaložit ze svých rozpočtů a v mnoha případech „*nasměrovat*“ do státního rozpočtu, ačkoli se původně peněžní prostředky odpovídající těmto výdajům mohly dostat do územních rozpočtů jako příjmy právě ze státního rozpočtu, nejčastěji v podobě dotací, či z příjmů na daních, o kterých rozhoduje stát, když přijímá příslušnou právní úpravu rozpočtového určení daní. Odvody a penále představují **transfery**, které na pomyslné vertikální ose veřejné správy směřují z nižšího stupně do vyššího stupně, což jen potvrzuje skutečnost, že finanční vztah mezi státním rozpočtem a místními rozpočty není z hlediska transferů peněžních prostředků pouze jednosměrný z vyššího stupně do nižšího stupně, ale že může být i obousměrný.

7.2.2. Porušení rozpočtové kázně a zákon č. 250/2000 Sb.

Zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění, zakotvuje celou řadu povinností, které musí obce, kraje, městské části hl. města Prahy, Regionální rady regionů soudržnosti a svazky obcí (dále i „*povinné subjekty*“) plnit. V případě, že povinné subjekty nesplní povinnosti, které jim citovaný zákon ukládá, dopouštějí se povinné subjekty v některých případech správních deliktů.

Za **správní delikt** lze považovat protiprávní jednání odpovědné osoby, jehož **znaky**¹⁶² jsou uvedeny v zákoně a s nímž zákon spojuje hrozbu sankcí trestní povahy v rámci výkonu veřejné správy.

V ustanovení § 22a odst. 1 až 4 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů se dělí správní delikty povinných subjektů **do čtyř skupin**, kdy odlišujícím kritériem těchto skupin je vždy množina povinných subjektů, které se daného správního deliktu mohou dopustit. Povinnými subjekty jsou v:

- i. první skupině územní samosprávné celky, svazky obcí, městské části hlavního města Prahy nebo Regionální rady regionu soudržnosti. Pro povinné subjekty této první skupiny je citovaným zákonem definováno sedm skutkových podstat, zejména pokud jde o porušení různých procesních povinností v rozpočtovém procesu, nevykonávání

¹⁶⁰ Podle ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, tvoří výdaje obce i závazky vyplývající pro obec z plnění povinností uložených jí zákony, tj. i povinnost provést odvod a penále. Obdobně u krajů podle ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, a dále Regionálních rad podle ustanovení § 16c písm.) d) zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

¹⁶¹ Podle § 6 odst. 1 písm. f) zákona o rozpočtových pravidlech tvoří sankce za porušení rozpočtové kázně příjem státního rozpočtu.

¹⁶² Pojmové znaky správního deliktu: zákonné vyjádření skutkové podstaty, objekt, objektivní stránku, subjekt, subjektivní stránku, protiprávnost, škodlivost a zákonné zmocnění k uplatnění odpovědnosti v rámci veřejné správy.

kontroly hospodaření v souladu se schváleným rozpočtem či nezajištění přezkoumávání hospodaření za uplynulý kalendářní rok;

- ii. druhé skupině územní samosprávné celky a městské části hlavního města Prahy;
- iii. třetí skupině Regionální rady regionu soudržnosti;
- iv. čtvrté skupině svazky obcí.

Pro povinné subjekty ve shora uvedených skupinách (ii.) až (iv.) jsou citovaným zákonem definovány tři obsahově obdobné skutkové podstaty spočívající v porušení podmínek při zpracování a schválení rozpočtu, zveřejnění návrhu rozpočtu a zveřejnění návrhu závěrečného účtu.

Porušení povinností povinných subjektů při spáchání shora uvedených správních deliktů nastává při tvorbě, nakládání a rozdělování peněžních prostředků, a proto lze v obecné rovině takové porušení považovat za porušení rozpočtové kázně. V případě, že se povinné subjekty dopustí shora uvedených správních deliktů, je jejich protiprávní jednání sankcionováno **pokutami** do maximální výše 1.000.000,-Kč. Lze si položit otázku, zda vzniká finanční vztah mezi územními rozpočty povinných subjektů, které vynakládají pokuty jako neplánované výdaje, a státním rozpočtem, ve kterém by tyto pokuty mohly být příjmem? Pro odpověď na tuto otázku je nejdříve nezbytné určit, který subjekt bude o spáchání a uložení pokuty za správní delikt **rozhodovat**.

Podle ustanovení § 22b odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů projedná správní delikty obce, dobrovolného svazku obcí, jehož členem není hlavní město Praha, v prvním stupni krajský úřad, v jehož správním obvodu se obec nebo dobrovolný svazek nachází. Správní delikty podle citovaného ustanovení zákona, kterých se dopustila městská část hlavního města Prahy, v prvním stupni projednává v přenesené působnosti Magistrát hlavního města Prahy. V těchto případech bude o pokutě rozhodovat v přenesené působnosti **krajský úřad** nebo **Magistrát hlavního města Prahy**.

Za předpokladu, že se správního deliktu dopustí kraj, Regionální rada regionu soudržnosti, hlavní město Praha nebo dobrovolný svazek obcí, jehož členem je hlavní město Praha, projedná správní delikt podle ustanovení § 22b odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v prvním stupni **Ministerstvo financí ČR**.

Můžeme tak konstatovat, že o uložení pokut za správní delikty bude rozhodovat v přenesené působnosti krajský úřad, Magistrát hlavního města Prahy nebo Ministerstvo financí.

Pokud jsme schopni určit subjekt, který o správním deliktu a uložení pokuty za něj rozhoduje, nečiní již dalšího problému konkretizovat, **do kterého rozpočtu pokuta uložena za správní delikt směřuje. Užije se pravidla, že příjem z pokut je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který pokutu uložil.** Jestliže tedy bude rozhodovat o uložení pokuty za správní delikt Ministerstvo financí ČR, stávají se pokuty příjmem¹⁶³ státního rozpočtu. Jsem názoru, že se i v tomto případě jedná o finanční vztah mezi státním rozpočtem a některými územními rozpočty, neb pokuty představují neplánované výdaje z územních rozpočtů krajů, Regionálních rad regionů soudržnosti, hlavního města Prahy nebo dobrovolného svazku obcí, jehož členem je hlavní město Praha. Tyto povinné subjekty hradí ze svých rozpočtů pokuty jako **transfery** do státního rozpočtu, ačkoli nelze jednoznačně vyloučit, že tyto prostředky byly původně ze státního rozpočtu redistribuovány do územních rozpočtů. Tento finanční vztah mezi státním rozpočtem a některými územními rozpočty značí, že peněžní prostředky mohou být neustále v oboustranném pohybu mezi dvěma rozpočty na dvou různých stupních vertikální osy.

¹⁶³ Podle § 6 odst. 1 písm. p) zákona o rozpočtových pravidlech tvoří pokuty příjem státního rozpočtu

8. ZÁVĚR

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

Právní úprava územních rozpočtů vychází ze zákona o obcích, zákona o krajích, zákona o rozpočtových pravidlech, o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a celé řady dalších právních předpisů. Co do významu územních rozpočtů lze konstatovat, že nejdůležitější roli hrají rozpočty obcí a krajů. Nelze však opomíjet ani další územní rozpočty, jako jsou rozpočty dobrovolných svazků obcí, Regionálních rad regionů soudržnosti.

Státní rozpočet lze chápat jako finanční plán předpokládaných příjmů a výdajů státu. Jedná se o každoročně přijímaný právní předpis ve formě zákona. Je nepochybné, že kromě předpokládaných celkových státních výdajů a příjmů na příslušný rozpočtový rok se na něj vážou určité finanční vztahy k územním rozpočtům. Cenné informace můžeme čerpat i z příloh každoročně přijímaného zákona o státním rozpočtu, kde jsou vymezeny některé finanční vztahy k územním rozpočtům a rozpočtu EU.

Finanční vztahy jsou specifické společenské vztahy odlišující se od ostatních společenských vztahů zejména svým obsahem a účelem. Finanční vztahy lze charakterizovat prostřednictvím jejich prvků, kterými jsou finanční subjekty, objekt a obsah. Finanční vztahy se rozvíjí mezi finančními subjekty, jako jsou stát a nestátní subjekty. To ovšem neznamená, že bychom nemohli chápat finanční vztahy i jako vztahy mezi rozpočty na různých úrovních, kdy na jedné straně finančního vztahu stojí státní rozpočet a na straně druhé např. územní rozpočet. Na pozadí finančního vztahu mezi státním rozpočtem a územním rozpočtem bude vždy skryt i finanční vztah mezi státem a subjektem územní samosprávy.

Škála finančních vztahů mezi státním rozpočtem a rozpočty územními je značně široká. Podle mého názoru mezi významné finanční vztahy mezi státním rozpočtem a rozpočty územními patří dotační vztahy, rozpočtové určení daní a porušení rozpočtové kázně.

V rámci dotačních vztahů mezi státním rozpočtem a rozpočty územními dochází k transferům nemalých peněžních prostředků ze státního rozpočtu do územních rozpočtů, kdy za poskytnutí dotace nenáleží státu žádné protiplnění. Poskytování dotací ze státního rozpočtu

do rozpočtů územních je projevem solidarity státu vůči územní samosprávě, kdy stát i tímto způsobem zajišťuje příjmy územní samosprávě. Rovněž lze účelné a efektivní poskytování dotací ze strany státu chápat jako účinný nástroj státu k ekonomickému působení na územní samosprávu. Dotační vztahy zahrnují i vazbu na rozpočet EU, kdy do územních rozpočtů se dostávají dotace z rozpočtu EU prostřednictvím státního rozpočtu. Z hlediska objemu získaných peněžních prostředků jsou ve vazbě na rozpočet EU důležité tzv. strukturální fondy a Fond soudržnosti.

Rozpočtové určení daní lze charakterizovat jako „nepřímý“ finanční vztah mezi státním rozpočtem a územními rozpočty. Stát se dobrovolně vzdává části příjmů z daní a tuto část příjmů z daní, ještě než se stane součástí státního rozpočtu, redistribuje jako transfer ve prospěch některých územních rozpočtů. Podoba zákona upravujícího rozpočtové určení daní podléhá často diskuzím napříč politickým spektrem, tak i diskuzím v řadách zástupců územní samosprávy. S ohledem na fakt, že rozpočtové určení daní je významným politickým tématem, objevují se často návrhy, jak systém rozpočtového určení daní změnit. Tyto změny nejčastěji spočívají v úpravě mechanismu přerozdělení výnosu z daní. S ohledem na význam systému rozpočtového určení daní zastávám názor, že ať už jsou změny tohoto systému jakékoli, měly by tyto změny mít oporu širšího politického spektra, neboť rozpočtové určení daní by mělo být stabilním prvkem v zajišťování příjmů pro územní samosprávu. Rozpočtové určení daní by mělo představovat „spravedlivý“ kompromis odlišných politických a zájmových skupin.

Porušení rozpočtové kázně představuje odpovědnostní finanční vztah, kdy v důsledku porušení povinnosti stanovené právním předpisem finančního práva vzniká některým povinným subjektům sekundární právní povinnost uhradit státu určité peněžní prostředky jako sankci. Předpokladem vzniku citovaného odpovědnostního vztahu je protiprávní jednání, které je v rozporu s předpisy finančního práva. V právním řádu ČR lze nalézt porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v platném znění, kdy takové porušení je sankcionováno odvodem. Vedle toho lze odlišit porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění, vedoucí k deliktní odpovědnosti se sankcí v podobě pokuty. V některých případech tak představují sankce v podobě odvodů nebo pokut transfery, které jsou projevem finančního vztahu mezi státním rozpočtem a některými územními rozpočty, protože tyto transfery směřují z rozpočtů územních do státního rozpočtu.

Právní úprava ve shora uvedených finančních vztazích se bude určitě i nadále vyvíjet a bude vždy odrážet snahy různých zájmových skupin, proto bude velice zajímavé sledovat tento vývoj i v dalších letech.

9. SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Odborná literatura

- HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní věda*. 2. vyd. Praha: ASPI, 2007. 211 s. ISBN 978-80-7357-248-8
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. 2. vyd. Praha : Melantrich, 1937. 506 s.
- BAKEŠ, Milan, et al. *Veřejná správa a právo: Pocta prof. JUDr. Dušanovi Hendrychovi k 70. narozeninám*. Uspořádali Mikule V., Sládeček V., Vopálka V.; Karel V. Malý. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 1997. 378 s. ISBN 80-7179-191-1
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 6. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006. 822 s. ISBN 80-7179-442-2
- MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Základy finančního práva*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008. 252 s. ISBN 978-80-210-4514-9
- BOHÁČ, Radim. *Aktuální otázky financí a finančního práva z hlediska fiskální a monetární podpory hospodářského růstu v zemích střední a východní Evropy po roce 2010*. Soubor odborných statí z IX. Mezinárodní vědecké konference. Praha : Leges, 2010. 896 s. ISBN 978-80-87212-57-8
- PÉKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 2. vyd. Praha : ASPI, 2002. 453 s. ISBN 80-86395-19-7
- NAHODIL, František. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň : Aleš Čeněk,s.r.o., 2009. 359 s. ISBN 978-80-7380-162-5
- MRKÝVKA, Petr. *Finanční právo a finanční správa*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1
- MUSGRAVE, Richard, A. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Managment Press, 1994. 946 s. ISBN 80-85603-76-4
- PÉKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwers ČR, 2011.588 s. ISBN 978-80-210-7357-614-1
- MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007. 248 s. ISBN 978-80-7179-551-3
- In Sdružení pro Ottův slovník naučný. *Ottův slovník naučný : Bianchi-Gioviani-Bžunda*. Praha : Paseka, 1997. Budge-Budget. s. 846-847. ISBN 80-7185-089-6

- NOLL, Michael. *Haushalts und Verfassung*. 1. Auf. Stuttgart; Berlin; Köln : Kohlhammer, 2000. 200 S. ISBN 3-17-016366-3
- BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006. 741 s. ISBN 80-7179-431-7
- PAULIČKOVÁ, Alena, BAKEŠ, Milan, et al. *Finačné právo na Slovensku a v Čechách*. Bratislava : Eurounion, spol. s r.o., 2007. 334 s. ISBN 978-80-88994-99-3
- MARKOVÁ, Hana. *Rozpočtové právo*. Praha : C. H. Beck, 2001. 203 s. ISBN 80-7179-633-6
- GRUBER, Klaus. *Modernes Haushalts- und Gemeindewirtschaftsrecht*. 1. Auf. Kronach : Carl Link, 2002. 368 S. ISBN 3-556-00926-9
- TICHÝ, Luboš, et al. *Evropské právo*. Praha : C. H. Beck, 2006. 879 s. ISBN 80-7179-430-9
- BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, VEVERKA, Vladimír. *Základy teorie práva právní filosofie*. Praha: CODEX. 1996. 319 s. ISBN 80-85963-06-X
- BOHÁČ, Radim. Legal budgetary relationship. *Current questions of the efficiency of public finance, financial law and tax law in the countries of the Central and Eastern Europe*. Košice : Univerzita Pavla Josefa Šafárika, 2005. 74 s. ISBN 80-7097-604-7. s. 39
- PÉKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwers ČR, 2011. 588 s. ISBN 978-80-210-7357-614-1
- ČERVENKA, Miroslav. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha : Leges, 2009. 208 s. ISBN 978-80-87212-11-0
- PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo správní : Všeobecná část práva správního*. Praha : [s.n.], 1905. 215 s. Rakouské právo veřejné. Právo správní: díl 2.
- MRKÝVKA, Petr. *Finanční právo a finanční správa*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1
- PÉKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy*. 1. vydání. VICTORIA PUBLISHING, 1995. 268 s. ISBN 80-7187-024-2
- KRÁLIK, Jozef. JAKUBOVIČ, Daniel. *Slovník finančného práva*. Bratislava : VEDA, vydavateľstvá Slovenskej akadémie vied, 2004. 284 s. ISBN 80-224-0814-X
- NETOLICKÝ, Martin. *Vztahy mezi články rozpočtové soustavy*. Brno : Tribun EU, 2010. 263 s. ISBN 978-80-7399-978-0
- PÉKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav, JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 2. vyd. Praha : ASPI, 2005. 556 s. ISBN 80-7357-052-1

- HENNEKE, Hans, Günter. *Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung*. 2. Auf. Heidelberg : Müller, 2000. 436 S. ISBN 3-8114-9975-0
- TIPKE, Klaus, LANG, Joachim. *Steuerrecht*. 18. Auf. Köln : Dr. Otto Schmidt KG, 2005. 1118 S. ISBN 3-504-20139-8

Odborné časopisy

- BERSCHENS, R. ALICH, H. RIEDEL, D. EU Greift in nationale Etatplanung ein. *Handelsblatt*. 2010 (12.5.2010), Nummer. 91
- KYPETOVÁ, Jaroslava. Daňové příjmy obcí nemají financovat přenesený výkon státní správy. *Obec a finance*. 2010, č. 5, s. 56
- SVAZ MĚST A OBCÍ. Daňové příjmy obcí nemají financovat přenesený výkon státní správy. *Obec a finance*. 2010, č. 4, s. 17
- NETOLICKÝ, Martin. Kritérium rozlohy a zvýhodnění malých obcí při rozdělování daní. *Obec a finance*. 2008, č. 4, s. 24
- SKY. Čtyři největší města Kalouskův návrh nového RUD ostře odmítají. *Obec a finance*. 20011, č. 8
- ŠMEJKAL, Viktor. *Specifické finančněprávní vztahy a některé otázky jejich úpravy*. *Daně a finance*. 2011, č. 1, s. 4-5

Právní předpisy

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 96/2011 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2011
- Zákon č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu České republiky pro rok 2012
- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška Ministerstva financí č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon 388/1991 Sb. o státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 211/2000 Sb., o státním fondu rozvoje bydlení a změně zákona č. 171/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 576/1990 Sb., rozpočtová pravidla ČR, ve znění ve znění zákona č. 579/1991 Sb.
- Vyhlášku č. 259/2011 Sb., o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů, v platném znění
- Zákona ČNR č. 425/1990, o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a některých dalších opatřeních s tím souvisejících
- Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), v platném znění
- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění

Další zdroje

- *Zadlužení krajů loni stoupl nad 22 mil. Kč, obcím dluhy klesly* [online]. 2012 [cit. 2012-5-26] Dostupný z WWW: <http://www.financninoviny.cz/zpravy/zadluzeni-kraju-loni-stouplo-na-22-mld-kc-obcim-dluhy-klesly/784065&id_seznam=4916>
- *Věcný záměr zákona, kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů* [online]. c2012 [cit. 2012-04-4]. Dostupný z WWW: <http://www.financninovinyhttp://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/VEREJNA_DISKUZE_c2-2011_Vecny_zamer_zakona_250-2000_a_190-2004_20110315.pdf>
- *Vymezení územních jednotek NUTS v ČR pro potřeby statistické a analytické a pro potřeby EU* [online]. c2012 [cit. 2012-02-27]. Dostupný z WWW: <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/vymezeni_uzemnich_jednotek_nuts_v_cr_pro_potreby>
- *Nomenklatura územních statistických jednotek NUTS (Nomenclature Unit of Territorial Statistic)* [online]. c2012 [cit. 2012-02-27]. Dostupný z WWW: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/rozvoj-regionu/nomenklatura-uzemnich-statistickych/1001179/6584/>>
- *Oblasti (NUTS 2) a kraje (NUTS 3) České republiky* [online]. c2012 [cit. 2012-02-27]. Dostupný z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/oblasti_\(nuts_2\)_a_kraje_\(nuts_3\)_ceske_republiky](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/oblasti_(nuts_2)_a_kraje_(nuts_3)_ceske_republiky)>
- *FONDY EVROPSKÉ UNIE* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012 [cit. 2012-02-27]. Dostupný z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU>>
- *FONDY EVROPSKÉ UNIE* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012 [cit. 2012-02-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/Programy-2007-2013/Operacni-programy-Praha>>
- *FONDY EVROPSKÉ UNIE* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012 [cit. 2012-02-27]. Dostupný z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/Programy-2007-2013>>
- *Národní strategický referenční rámec České republiky, s. 92;* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2012 [cit. 2012-03-23]. Dostupný z WWW: <

<http://www.strukturalni-fondy.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=5a5a7a80-ae4c-48e2-add9-0719b2872d7a>>

- *Metodické pokyny Regionální radou OP Severovýchod*; [online]. 2012 [cit. 2012-04-01]. Dostupný z WWW:

<[http://www.rada-severovychod.cz/modules/search/index.php?plugin=1&query=metodick%C3%A9+pokyny&\[searchin\]\[title\]=1&\[searchin\]\[perex\]=1&\[searchin\]\[keywords\]=1&\[searchin\]\[content\]=1&\[valid_from_min\]=&\[valid_from_max\]=&\[parent_aid\]=&\[v\]=Hledat](http://www.rada-severovychod.cz/modules/search/index.php?plugin=1&query=metodick%C3%A9+pokyny&[searchin][title]=1&[searchin][perex]=1&[searchin][keywords]=1&[searchin][content]=1&[valid_from_min]=&[valid_from_max]=&[parent_aid]=&[v]=Hledat)>

- *Podpůrné dokumenty vypracované Regionální radou OP Severovýchod se specifikací nejfrekventovanějších chyb u žadatelů o dotaci z fondů EU, doporučení k odstranění těchto chyb*. Dostupný z WWW:<<http://www.rada-severovychod.cz/nerjcastejsi-pochybeni>>

- *Sdílené daně celkem (DPH a daně z příjmů)* [online]. c2011 [cit. 2012-04-04]. Dostupný z WWW:

<http://cds.mfcr.cz/cps/rde/xchg/SID-3EA9846B-CB5786CD/cds/xsl/dane_poplatky_9394.html?year=>

- *Text neautorizované elektronické verze nálezu sp .zn. Pl ÚS 50/06 - návrh na zrušení Zákona o rozpočtovém určení daní* [online]. Ústavní soud : Brno, 2012 [cit. 2012-02-18]. Bezplatně dostupný z WWW:

<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=57205&pos=19&cnt=51&typ=result>>

- Ministerstvo financí ČR, *Důvodová zpráva Ministerstvo financí ČR k novele zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní*, s. 12

- *Tabulka kompenzace ztrát Praze, Brnu, Ostravě a Plzni* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2012 [cit. 2012-02-27]. Dostupná ze zdroje:

<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Prezentace_RUD_Novy_model_sdilenych_dani_pro_obce_04062011.pdf>

- *Návrh na změnu RUD (kompromisní návrh)* [online]. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2012 [cit. 2012-25-5]. Dostupný z WWW:

<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_model_sdil_dani_obci_70529.html?year=2012>

- *Usnesení vlády ČR č. 924/2011 ze dne 14.12.2011, k Analýze aktuálního stavu veřejné správy*
- *Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy*

10. SHRNU TÍ

Každý moderní stát si vytváří vícestupňovou rozpočtovou soustavu, kterou tvoří rozpočty na různých úrovních. V ČR se jedná o rozpočet na úrovni státu, který označujeme jako státní rozpočet, a dále o územní rozpočty na nižší úrovni, jako jsou rozpočty obcí, krajů a případně některých dalších subjektů. Veřejné rozpočty jsou významné, neboť z jejich zdrojů jsou financovány veřejné statky pro obyvatelstvo daného státu. Tyto veřejné statky jsou v ČR poskytovány jak na úrovni celého státu, tak i na úrovni krajů a obcí. Z toho vyplývá potřeba institucionálně upravit v právních předpisech plynoucí příjmy do územních rozpočtů.

Státní rozpočet je finanční plán předpokládaných příjmů a výdajů státu. Každý rok je v ČR přijímán státní rozpočet ve formě zákona o státním rozpočtu ČR. Pokud vedle sebe existuje státní rozpočet a rozpočty územní, je zřejmé, že se mezi těmito rozpočty vytvářejí vzájemné finanční vztahy. Tyto vztahy nejsou omezeny pouze na rozpočty v hranicích státu ČR, ale mají i širší rozměr vzhledem k vazbám na rozpočet EU.

Finanční vztahy jsou specifické společenské vztahy, které lze dále třídit podle různých kritérií. Od ostatních společenských vztahů se liší zejména svým obsahem a účelem. Prvky finančního vztahu tvoří finanční subjekty, objekt a obsah. Finanční vztahy se rozvíjí mezi finančními subjekty, jako jsou stát a nestátní subjekty. Finanční vztahy lze chápat i jako právní vztahy mezi dvěma či více veřejnými rozpočty. Rozpočtová soustava ČR má více stupňů a je budována na kombinovaném modelu fiskálního federalismu. S tím souvisí existence finančních vztahů, které se vytvářejí mezi rozpočty na různých úrovních. Projevem těchto finančních vztahů jsou transfery peněžních prostředků od jednoho finančního subjektu k druhému finančnímu subjektu. Mezi významné finanční vztahy mezi státním rozpočtem a rozpočty územními patří v ČR dotační vztahy, rozpočtové určení daní a porušení rozpočtové kázně.

V rámci dotačních vztahů mezi státním rozpočtem a rozpočty územními dochází k transferům peněžních prostředků ze státního rozpočtu do územních rozpočtů. Stát prostřednictvím dotačních vztahů projevuje solidaritu vůči územní samosprávě při zajišťování její příjmové stránky a také současně na územní samosprávu ekonomicky působí. V dotačních vztazích se projevuje úzká vazba na rozpočet EU, kdy do územních rozpočtů se dostávají dotace z rozpočtu EU, kdy mezičlánkem mezi rozpočtem EU a územními rozpočty je právě státní rozpočet.

Rozpočtové určení daní představuje nepřímý finanční vztah mezi státním rozpočtem a územními rozpočty. Stát se dobrovolně vzdává části příjmů z daní a tuto část příjmů z daní, ještě než se stane součástí státního rozpočtu, redistribuje jako transfer ve prospěch některých

územních rozpočtů. Zákon upravující rozpočtové určení daní v ČR si prošel celou řadou změn a stále se objevují nové návrhy, jak rozpočtové určení daní změnit. Právní úprava rozpočtového určení daní je silně politickým tématem, a proto není vždy lehké najít podporu pro změnu legislativy.

Porušení rozpočtové kázně lze chápat jako odpovědnostní finanční vztah, kdy v důsledku porušení povinnosti stanovené právním předpisem finančního práva vzniká některým povinným subjektům sekundární právní povinnost uhradit státu určité peněžní prostředky jako sankci. Porušení rozpočtové kázně lze vnímat i jako kontrolní mechanismus při nakládání s veřejnými prostředky, se kterými nakládá územní samospráva. S právní úpravou porušení rozpočtové kázně ze strany územní samosprávy se lze v právním řádu ČR setkat na více místech. Takové porušení má v některých případech za následek sankci v podobě odvodů nebo pokut z rozpočtů územních do státního rozpočtu. V těchto případech představuje sankce transfer mezi státním rozpočtem a některými územními rozpočty.

Dotčené finanční vztahy mají v každém demokratickém právním státě nezaměnitelnou úlohu a úroveň jejich právní úpravy má vliv na stav a konsolidaci veřejných rozpočtů.

11. SUMMARY

Every modern state creates a multi-tier budgetary system, which it uses to prepare budgets at various levels. In the Czech Republic, this is the case of a budget at the state level, which we call the state budget, and the case of regional budgets at a lower level such as budgets of municipalities, regions and possibly some other entities. Public budgets are important because the public goods for the population of the given state are financed from their resources. These public goods are provided in the Czech Republic both at the national level and at the level of regions and municipalities. Hence the need to provide for the institutional mechanisms for the incomes flowing into the territorial budgets in the legislation.

The state budget is a financial plan of the envisioned incomes and expenses of the state. Each year, the state budget is approved in the Czech Republic in the form of an Act on the state budget of the CR. If there are the state budget and the territorial budgets existing alongside each other, it is obvious that mutual financial relations are formed between these budgets. These relations are not only confined to the budgets within the borders of the state of the CR but they also have a broader dimension with regard to links to the EU budget.

Financial relations are specific social relations, which can be further categorised according to various criteria. They are different from other social relations primarily with their content and purpose. The elements of a financial relation are financial entities, the subject and the content. Financial relations develop between financial entities such as the state and non-governmental entities. Financial relations can also be regarded as legal relations between two or more public budgets. The budgetary system of the CR has more tiers and it is built on a combined model of fiscal federalism. The existence of financial relations, which form between budgets at various levels, is connected to this. The manifestations of these financial relations are transfers of funds from one financial entity to another financial entity. The important financial relations between the state budget and the territorial budgets in the CR include subsidy relations, budgetary determination of taxes and a breach of the budgetary discipline.

Within the subsidy relations between the state budget and the territorial budgets, transfers of funds from the state budget to territorial budgets take place. Through the subsidy relations, the state demonstrates solidarity with the territorial local government in securing its income while having an economic influence on the territorial self-government at the same time. In the subsidy relations, the close link to the EU budget is manifested because subsidies from the EU budget get to the territorial budgets through the state budget, which is the intermediary between the EU budget and the territorial budgets.

The budgetary determination of taxes is an indirect financial relation between the state budget and territorial budgets. The state voluntarily gives up a part of the income from taxes and directs this part of the income from taxes, still before it becomes a part of the state budget, as a transfer for the benefit of some territorial budgets. The Act governing the budgetary determination of taxes in the CR has been amended a number of times and new proposals on how to change the budgetary determination of taxes are still appearing. The legislation governing the budgetary determination of taxes is a strongly political topic and therefore it is not always easy to find support for a legislative change.

A breach of the budgetary discipline can be regarded as a responsibility-based financial relation where, as a result of a breach of an obligation defined by a legislative regulation of the financial law, a secondary legal obligation arises for some obliged entities to pay certain funds as a sanction to the state. A breach of the budgetary discipline can also be perceived as a mechanism controlling the management of public funds, which are managed by territorial self-government. There are multiple legal regulations concerning a breach of the budgetary discipline by territorial self-government in the law system of the CR. In some cases, such breach results in a sanction in the form of levies or penalties paid from the territorial budgets to the state budget. In these cases, the sanction is a transfer between the state budget and some territorial budgets.

The financial relations concerned have an irreplaceable role in every democratic state applying the rule of law, and the quality of the legislation governing these relations influences the situation and consolidation of public budgets.

12. KLÍČOVÁ SLOVA - KEYWORDS

- finanční správa - treasury
- státní rozpočet - state budget
- rozpočet obce - municipal (territorial) budget
- dotace - subsidies
- rozpočtové určení daní - setting of budgetary determination of taxes
- porušení rozpočtové kázně - breach of the budgetary discipline