

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Bakalářská práce

Rozpočtová odpovědnost obce v teorii a praxi

Tomáš Rychlík

© 2020 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Tomáš Rychlík

Hospodářská politika a správa

Podnikání a administrativa

Název práce

Rozpočtová odpovědnost obce v teorii a praxi

Název anglicky

Budgetary responsibility of the municipality in theory and practice

Cíle práce

Cílem bakalářské práce je zhodnotit hospodaření obce za určité časové rozmezí splňující podmínku určenou zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů. Stěžejním cílem je zhodnocení právní úpravy týkající se hospodaření obcí s důrazem na situaci, kdy se obec stává zadluženou. Výstupem bakalářské práce je určení návrhů možnosti oddlužení obce. Dílčím cílem práce je vyhodnocení názoru široké veřejnosti na rozpočty obcí.

Metodika

Bakalářská práce je rozdělena do dvou částí. V teoretické části budou literární rešerší vymezeny pojmy vztahující se k hospodaření obce s důrazem na příjmy a výdaje. Legislativní zakotvení obce ve veřejné správě. Následovat bude normativně právní analýza zákonů týkající se hospodaření obce s důrazem na zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti upravující situaci, kdy je obci dle zmíněného zákona nařízeno splácet část svého dluhu. Praktická část bude věnována zhodnocení hospodaření konkrétní obce. Komparace s ostatními samosprávnými celky v rámci příslušícího kraje. Hlavní podmínkou je zadlužení obce za účelem zpracování závěrečných doporučení k možnosti oddlužení. Dílčí částí práce je analýza uskutečněné ankety týkající se hospodaření obcí.

Doporučený rozsah práce

30 – 40 stran

Klíčová slova

rozpočtová odpovědnost, rozpočet obce, oddlužení obce, územní samospráva, obec, zadluženost

Doporučené zdroje informací

KADERÁBKOVÁ, J. – PEKOVÁ, J. *Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-910-4.

PEKOVÁ, J. *Veřejné finance : teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.

PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů : teorie a praxe*. Praha: Grada, 2015. ISBN 978-80-247-5608-0.

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

Zákon č.23/2017Sb. o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů

Předběžný termín obhajoby

2018/19 LS – PEF

Vedoucí práce

Ing. JUDr. Eva Daniela Cvik, Ph.D. et Ph.D.

Garantující pracoviště

Katedra práva

Elektronicky schváleno dne 12. 11. 2019

JUDr. Jana Borská, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 12. 11. 2019

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 23. 03. 2020

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou bakalářskou práci "Rozpočtová odpovědnost obce v teorii a praxi" jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucího bakalářské práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autor uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 23.03.2020

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval JUDr. Ing. Evě Daniele Cvik Ph.D. et. Ph.D. za její cenné rady, ochotu a čas, který mi při vyhotovování bakalářské práce věnovala.

Rozpočtová odpovědnost obce v teorii a praxi

Abstrakt

Bakalářská práce se zabývá analýzou hospodaření města Hostomice v letech 2014-2018. Podklad pro vyhotovení analýzy hospodaření je rozbor příjmové a výdajové strany skutečného rozpočtu města. V teoretické části práce je charakterizována veřejná správa, popsány jednotlivé orgány obce a vysvětlen pojem rozpočet obce, kde jsou teoreticky vymezeny jednotlivé složky příjmů a výdajů rozpočtu municipality. V praktické části je nejprve charakterizováno město Hostomice a následuje analýza rozpočtu města za zkoumané období, kdy městu vzniká dluh do takové míry, že převyšuje ukazatel rozpočtové odpovědnosti. Následuje analýza právních předpisů věnující se hospodaření a zadluženosti obcí. Ve výsledcích práce jsou navržena opatření pro oddlužení města Hostomice a doporučena novelizace právních předpisů upravujících zadluženost obcí. V poslední části je vyhodnocení ankety, která sloužila k získání informací ohledně postoje občanů k hospodaření a zadluženosti obce.

Klíčová slova: obec, rozpočet obce, zadluženost, oddlužení obce, obecní příjmy, obecní výdaje, saldo rozpočtu, pravidlo rozpočtové odpovědnosti, dluh, daňové příjmy

Budgetary responsibility of the municipality in theory and practice

Abstract

The bachelor thesis deals with the analysis of the economy of Hostomice in 2014-2018. The basis for the analysis of the economy is the analysis of the revenue and expenditure side of the actual city budget. In the theoretical part of the work is characterized by public administration, described the individual authorities of the municipality and explained the concept of the budget of the municipality, where theoretically defined the individual components of revenue and expenditure of the municipal budget. In the practical part, the town of Hostomice is first characterized, followed by an analysis of the city budget for the period under review, when the city incurs a debt to such an extent that it exceeds the indicator of budgetary responsibility. The following is an analysis of legal regulations dealing with the management and indebtedness of municipalities. The results of the work propose measures for debt relief of the town of Hostomice and recommend amendments to the legal regulations governing the indebtedness of municipalities. In the last part is evaluation of the survey, which was used to obtain information about the attitude of citizens to the management and debt of the municipality.

Keywords: municipality, municipal budget, indebtedness, municipal debt, municipal incomes, municipal expenditures, budget balance, budget liability rule, debt, tax revenues

Obsah

1 Úvod.....	11
2 Cíl práce a metodika	12
2.1 Cíl práce	12
2.2 Metodika	12
3 Teoretická východiska	14
3.1 Veřejná správa.....	14
3.1.1 Dělení a činnost veřejné správy	14
3.2 Obec jako jednotka územní samosprávy	15
3.2.1 Základní charakteristika obce a její legislativní vymezení	16
3.2.1.1 Samostatná působnost obce	17
3.2.1.2 Přenesená působnost obce	17
3.3 Orgány obce	18
3.3.1 Zastupitelstvo obce	19
3.3.2 Starosta obce	20
3.3.3 Rada obce.....	20
3.3.4 Obecní úřad.....	21
3.4 Rozpočet obce	21
3.4.1 Rozpočtový proces.....	22
3.4.2 Charakteristika rozpočtu a legislativní vymezení	23
3.5 Příjmy územního rozpočtu	25
3.5.1 Nenávratné příjmy	25
3.5.1.1 Daňové příjmy	25
3.5.1.2 Nedaňové příjmy	27
3.5.1.3 Transfery a dotace	28
3.5.2 Návratné příjmy	29
3.5.2.1 Bankovní úvěry	29
3.5.2.2 Půjčky od jiných subjektů	29
3.6 Výdaje územního rozpočtu	30
3.6.1 Běžné výdaje.....	30
3.6.2 Kapitálové výdaje	30
4 Vlastní práce	32
4.1 Charakteristika města Hostomice.....	32
4.2 Rozpočet města Hostomice	33
4.3 Analýza příjmů města Hostomice	34

4.3.1	Daňové příjmy	35
4.3.2	Nedaňové příjmy.....	36
4.3.3	Kapitálové příjmy	37
4.3.4	Přijaté transfery	38
4.4	Analýza výdajů města Hostomice.....	38
4.4.1	Běžné výdaje.....	39
4.4.2	Kapitálové výdaje	40
4.5	Pravidlo rozpočtové odpovědnosti a vybrané finanční ukazatele	41
4.6	Analýza právních předpisů upravujících hospodaření a zadluženost obcí.....	45
4.7	Anketní šetření	49
4.7.1	Vyhodnocení ankety	50
5	Výsledky a závěrečná doporučení	58
5.1	Zhodnocení hospodaření města Hostomice a následná doporučení.....	58
5.2	Zhodnocení právních předpisů upravujících zadluženost obcí a následná doporučení.....	62
5.3	Vyhodnocení anketního šetření.....	64
6	Závěr.....	66
7	Seznam použitých zdrojů	67
8	Přílohy	70

Seznam obrázků

Obrázek 1: Fáze rozpočtového procesu	23
Obrázek 2: Členění dotací.....	28

Seznam tabulek

Tabulka 1 Rozpočet a saldo města Hostomice v letech 2014-2018 v tis. Kč.....	34
Tabulka 2: Vývoj dluhu města Hostomice v letech 2014-2018 (v tis. Kč)	42
Tabulka 3: Pravidlo rozpočtové odpovědnosti za léta 2014-2018.....	43
Tabulka 4: Uhrazené splátky půjčených prostředků (v tis. Kč).....	43
Tabulka 5: Uhrazené úroky (v tis. Kč)	43
Tabulka 6: Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům.	44
Tabulka 7: Ukazatel dluhové služby.....	44

Seznam grafů

Graf 1: Vývoj počtu obyvatel města Hostomice.....	33
Graf 2: Vývoj příjmů v letech 2014-2018 v tis. Kč	34
Graf 3: Vývoj daňových příjmů v letech 2014-2018 v tis. Kč	35
Graf 4: Vývoj nedaňových příjmů v letech 2014-2018 v tis. Kč.....	36
Graf 5: Vývoj kapitálových příjmů v letech 2014-2018 v tis. Kč	37
Graf 6: Vývoj přijatých transferů v letech 2014-2018 v tis. Kč	38

Graf 7: Vývoj výdajů v letech 2014-2018 v tis. Kč.....	39
Graf 8: Vývoj běžných výdajů v letech 2014-2018.....	40
Graf 9: Vývoj kapitálových výdajů v letech 2014-2018 v tis. Kč.....	41
Graf 10: Pohlaví respondentů.....	50
Graf 11: Nejvyšší dosažené vzdělání respondentů.....	51
Graf 12: Počet obyvatel žijící v obci respondentů.....	51
Graf 13: Přehled respondentů o struktuře příjmů a výdajů.....	52
Graf 14: Zdroj čerpání informací ohledně hospodaření obce respondentů.....	53
Graf 15: Využívání připomínek při návrhu rozpočtu obce na zasedání zastupitelstva.....	53
Graf 16: Názor občanů na užívání veřejných financí.....	54
Graf 17: Sledovanost míry zadluženosti obce.....	54
Graf 18: Názor na současnou právní úpravu regulující míru zadluženosti.....	55
Graf 19: Názor respondentů na vliv zadluženosti na život v obci.....	56
Graf 20: Znalost pravidla rozpočtové odpovědnosti.....	56
Graf 21: Využívání aplikace Monitor k získání informací o finanční situaci obce.....	57

Seznam použitých zkratk

- ÚSC – Územní samosprávný celek
- DPH – Daň z přidané hodnoty
- ČSÚ – Český statistický úřad
- EU – Evropská unie
- PO – Právnícká osoba
- FO – Fyzická osoba
- ČR – Česká republika
- Fin. prostředky – Finanční prostředky

1 Úvod

Projev decentralizace veřejné správy je důkazem vyspělosti státu, kdy stát kontrolu a řízení nad menšími celky přenechává pověřeným orgánům. Veřejná správa České republiky je rozdělena na správu státní a samosprávu. Složky samosprávy již mají dostatečné kompetence ke správě veřejných záležitostí na vlastní odpovědnost a v zájmu občanů příslušících do konkrétního územního samosprávného celku. Samospráva v České republice je tvořena kraji a obcemi. Legislativní vymezení obcí je obsaženo v zákoně č. 128/2000 Sb. o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Obce, spravovány zastupitelstvem mají své území, občany a finanční prostředky, které by měly využít k zajištění statků a služeb pro obyvatelstvo a k rozvoji hmotného majetku obce. Z hlediska hospodaření s peněžními prostředky je obec podřízena zákonu

č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, kde je mimo jiné stanovena povinnost vést své hospodaření podle sestaveného rozpočtu. Nejobsáhlejší část příjmů územních rozpočtů je u většiny obcí tvořena daňovými příjmy. Dle hlavního dělení jsou dále vymezeny nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery. Všechny zmíněné příjmy slouží na pokrytí běžných a kapitálových výdajů. Avšak může nastat situace, kdy obec využije návratní příjmy v podobě dlouhodobých úvěrů, či vydáním dluhopisů atd. Při nakumulování více závazků se obec stává zadluženou a vysoká míra dluhu může i negativně ovlivnit dosavadní život v obci.

K regulaci míry zadluženosti byl vydán zákon č. 23/2017 Sb. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, který stanovuje hranici na základě podílu dluhu obce k průměru příjmů za poslední 4 roky. Nicméně dle názoru Národní rozpočtové rady doposud chybí mechanismus, jenž by pomohl předluženým obcím dostat se z nepříznivé finanční situace. Hlavním cílem bakalářské práce je provést analýzu příjmů a výdajů města Hostomice v letech 2014–2018, kdy výše dluhu města překročilo ukazatel zadluženosti vymezený v zákoně viz výše a následně vymežit doporučení pro snížení vzniklého dluhu. Současně je zhodnocena právní úprava regulující zadluženost a doporučeny možnosti pro její novelizaci. Stěžejním cílem práce je zhodnotit postoj občanů k rozpočtu a zadluženosti jejich územních samosprávných celků.

2 Cíl práce a metodika

2.1 Cíl práce

Cílem teoretické části práce je vymezení teoretického podkladu pro zpracování příjmové a výdajové analýzy rozpočtu obce v praktické části práce. Charakteristika pojmů vztahující se k veřejné správě a jejímu následnému dělení včetně legislativního vymezení obce. Dále podrobně popsat jednotlivé zástupce orgánů obce a v poslední části v teoretické rovině popsat rozpočet obcí a jednotlivé složky příjmů a výdajů. Přínosem teoretické části práce je systematické uspořádání pojmů na základě legislativního vymezení.

Cílem praktické části práce je zhodnotit hospodaření města Hostomice za rok 2014-2018, které přesahuje stanovenou výši pravidla rozpočtové odpovědnosti, jehož právní vymezení se nachází v ustanovení zákona č. 23/2017 Sb. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. S analyzováním příjmů a výdajů rozpočtu města je spojeno i stanovení míry zadluženosti a následné doporučení k její budoucí regulaci. Stěžejním cílem práce je zhodnocení současné právní úpravy věnující se zadluženosti obcí a určit případné návrhy k její novelizaci.

Jako vedlejší cíl práce byla stanovena analýza uskutečněného dotazníkového šetření, které bylo zaměřeno na zjištění míry zájmu občanů ohledně hospodaření jejich příslušícího územního samosprávného celku. Dále na přehled o současné právní úpravě věnující se zadlužením obcí a v neposlední řadě na rozsah využívání aplikace Monitor, kde se nachází souhrnný přehled finančních ukazatelů.

2.2 Metodika

Bakalářská práce s názvem Rozpočtová odpovědnost v teorii a praxi je rozdělena do dvou hlavních celků. První celek tvoří teoretickou část práce, druhým celkem je část praktická. V teoretické části jsou metodou literární rešerše vymezeny pojmy vztahující se k dané problematice. Metody při zpracování teoretické roviny je popis jednotlivých pojmů vztahujících se k dané problematice. Pro realizaci literární rešerše byly prostudovány odborné publikace, adekvátní internetové zdroje a právní předpisy a získané poznatky formou abstrakce aplikovány do teoretické roviny práce.

V praktické části je na začátku charakterizováno město Hostomice a následně je provedena analýza příjmů a výdajů města za období 2014-2018. Následuje vymezení výše dluhu ÚSC doplněné o některé finanční ukazatele. Kromě toho je provedena i komparace míry zadluženosti na národní úrovni. Dále jsou metodou deskripce vymezeny zákony týkající se hospodaření obcí s důrazem na zákony upravujících zadlužení územních samosprávných celků. Kromě toho je provedena i komparace míry zadluženosti na národní úrovni. Při psaní závěrečné práce bylo provedeno písemné dotazování a v textu práce následně zanalyzovány výsledky dotazníkového šetření ohledně postoje občanů k hospodaření a zadluženosti územních samosprávných celků. Výsledkem práce je syntéza jednotlivých zjištění ze strany zadluženosti zkoumané obce a současné právní úpravy týkající se regulace zadluženosti obcí. Na základě informací jsou stanovena doporučení autorem práce.

3 Teoretická východiska

3.1 Veřejná správa

Veřejná správa se strukturou v jednotlivých zemích může lišit, i přesto je možné vymezit znaky veřejné správy pro všechny státy společně. Struktura konkrétních modelů veřejné správy pro jednotlivé země je závislá na řadě faktorů. Mezi ně patří národnostní poměry, rozložení politických sil a v neposlední řadě historický vývoj dané země. Z geografického hlediska rozlišujeme územní veřejnou správu do tří typů. Kritériem pro rozlišení jednotlivých systémů je dominantní postavení nižších samosprávných celků. Reálně je možné vyčlenit systémy územní správy na tři typy: angloamerický, francouzský a smíšený, respektive středoevropský systém. Ve smíšeném systému, který je typický i pro Českou republiku vykonávají jednotky územní samosprávy, např. obce, vlastní samosprávu a pomocí přenesené působnosti správu státní. (Provazníková, 2015, s. 11-12)

Veřejná správa je chápána jako soubor záměrných činností realizující nařízení volených orgánů. Do praxe jsou přeneseny pomocí zákonů a podzákonných předpisů. Funkčním pojetí veřejné správy je myšleno organizování, spravování i dozor v rámci mezích zákona. Pro správné vykazování zmíněných činností je nutné, aby měla veřejná správa i pojetí organizační. Organizační pojetí je zakotveno v Ústavě České republiky a příslušných zákonech. Požadovaná organizace je zajištěna pomocí souhrnu institucí, které vykonávají činnost přímo, nebo zprostředkovaně. Kompetence institucí ve veřejné správě jsou vymezeny pomocí věcné, územní a funkční působností. (Peková a spol., 2012, s. 103-105)

3.1.1 Dělení a činnost veřejné správy

V České republice dělíme veřejnou správu na správu státní, samosprávu a jiné veřejnoprávní korporace. Státní správa je v podstatě veřejná moc vykonávána mimo moc soudní a zákonodárnou (Balík, 2009, s. 11). Existence samosprávy a jiných veřejnoprávních korporací je projevem demokracie a decentralizace (Provazníková, 2015, s. 11-12). Vykonavatelem veškeré moci je stát, nicméně vyspělé státy nejsou v dnešní době schopni řídit veškerou činnost samostatně a proto přenáší svou moc na nestátní subsystemy. Veřejnoprávní korporace rozlišujeme podle charakteru územního a zájmového. Za územní korporace jsou považovány obce a kraje. Mezi zájmové korporace

řadíme profesní komory a svazky. Vykonavatelem veřejné správy na území nestátního charakteru, respektive na území menším je pověřena samospráva omezena stanovenou působností a ekonomickými předpoklady. Základním znakem samosprávy je vymezení obce jako právnické osoby hospodařící se svým majetkem a omezena vlastním rozpočtem. Dalším znakem je vyvíjení činnosti pomocí samosprávných orgánů. (Balík, 2009, s. 11-16)

Činnost veřejné správy je velmi široká a pro výkon veřejné správy jsou pověřeny různé instituce. Mezi základní činnosti veřejné správy patří komunální služby, jakož jsou dodávka vody, kanalizace, svoz odpadů, veřejné osvětlení atd. K činnostem veřejné správy dále náleží opatření ve věci školství, zdravotnictví, sociální péče a kulturní vyžití. V neposlední řadě do výkonu veřejné správy spadá údržba telekomunikace, správa financí, přiznání důchodů a sociálních dávek, vydávání živnostenských oprávnění, udělování státního občanství. Zajištění civilní ochrany, veterinární a hygienické správy a životního prostředí atd. (Nečadová, 2009, s. 10-11)

3.2 Obec jako jednotka územní samosprávy

Jak již bylo zmíněno, samospráva společně se státní správou utváří veřejnou správu. Definicí samosprávy je zajištění svých záležitostí ve vymezení zákona, kdy tyto záležitosti přecházejí do kompetencí veřejnoprávní korporace namísto státu, avšak tato činnost je pod státním dohledem. Tato skutečnost znamená, že činnost samosprávy je usměrňována v rámci zákona, ale neprojevuje se zde podřízenost orgánům státní správy. Zjednodušeně řečeno veřejnoprávní korporace vykazují značnou samostatnost. Jejich znaky jsou vykazování činnosti vlastním jménem s vlastními prostředky a na vlastní zodpovědnost. (Kadečka, 2003, s. 4-7)

Znakem územní samosprávy je území např. obec, kraj či městská část. Právní základna územní samosprávy je tvořena třemi zákony, které vzešly v platnost v roce 2000. Mezi ně patří: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Mezi státem a územní samosprávou není vztah podřízenosti, ovšem územní samospráva čerpá finance ze státního rozpočtu, proto stát provádí kontroly. (Provazníková, 2015, s. 13-18)

Legislativní podklad pro vymezení územní samosprávy nalezneme v Ústavě České republiky konkrétně v hlavě sedmé a to v:

Článek 99: *Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.*

Článek 100: (1) *Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody.*

(2) *Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku.*

(3) *Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem.*

Článek 101: (1) *Obec je samostatně spravována zastupitelstvem.*

(2) *Vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem.*

(3) *Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.*

(4) *Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. (Ústava ČR)*

V České republice dělíme územní samosprávu do dvou subsystémů. Jak již bylo zmíněno, základní jednotkou jsou obce, můžeme se setkat se synonymem místní samospráva. Druhým stupněm jsou vyšší územní správní celky, tzn. VÚSC, nesoucí název kraj, které vznikly na základě zákona č. 347/1997 Sb. Ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Reálný vznik se datuje k 1.1.2001, kdy bylo vymezeno 14 vyšších územních samosprávných celků, neboli krajů. Mezi obcemi a kraji se nejedná o vztah nadřízenosti a podřízenosti. Dle Ústavy České republiky mohou obecní zastupitelstva rozhodovat po celém území, kam sahají jejich kompetence. Zastupitelstva krajů rozhodují jen v případě, že jim byla kompetence svěřena zákonem. (Provazníková, 2015, s. 26-27)

3.2.1 Základní charakteristika obce a její legislativní vymezení

Mezi hlavní znaky obce patří název obce, o kterém je rozhodnuto při založení obce, popřípadě při změně současného názvu. Tuto pravomoc má v kompetenci zastupitelstvo obce. Dalším znakem je identifikační číslo obce, které slouží k označení obce jako právnické osoby. O vlajce a znaku obce rozhoduje Poslanecká sněmovna a jedná se o znaky nepovinné. (Kočí, 2012, s. 22-26) Obec jako veřejná územní korporace podléhá při realizaci svých kompetencí povaze veřejného úřadu. Mezi charakteristické znaky obce patří její obyvatelstvo, neboli občané obce. (Kadeřábková a Peková, 2012 s. 19) Status

občana je zakotven v právním řádu, konkrétně v ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích § 16 odst. 1 písm. a) až b), kde stojí, že občanem obce je fyzická osoba splňující podmínku státního občanství České republiky a dále je hlášena k trvalému pobytu. (Zákon č. 128/2000 Sb.) Dalším znakem je vlastní území obce, které je vymezeno hranicí obce. Hranici tvoří katastrální území, pojem je zakotven v § 2 písm. h) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí. Zde se také dočteme, že obec může evidovat jedno či více katastrálních území, avšak dvě obce nemohou mít jedno území společné.

Samostatná působnost obce je ustanovena v § 7 odst. 1, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, kde stojí, že státní orgány zasahují do věcí obce jen v případě, že to vyžaduje zákon. Právní základ obce umožňuje obci vystupování svým jménem v právních vztazích. Společně se samostatnou působností tvoří fakt, že obec přebírá za své záležitosti veškerou odpovědnost. Neopomenutelným znakem obce je vlastní majetek obce a hospodaření s vlastním rozpočtem. (Kadeřábková a Peková, s. 19)

3.2.1.1 Samostatná působnost obce

Samostatná působnost spadá do iniciativy obce a její orgánů, kdy veškerá činnost probíhá na vlastní odpovědnost a pod vlastním jménem obce. Respektive se jedná o působnost místní samosprávy. Orgány obce vykonávající povinnosti v rámci samostatné neboli vlastní působnosti jsou zastupitelstvo a rada obce.

Pravomoci a povinnosti orgánů obce jsou vymezeny v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, pro zastupitelstvo konkrétně v § 84 a § 85. Pravomoc rady poté v § 102. Vyčerpávající výčet těchto pravomocí je těžko realizovatelný, jedná se pouze o oblast činností spadající do samostatné působnosti. Mezi základní činnosti obce v rámci samostatné působnosti patří vhodné nakládání s obecním majetkem, hospodaření obce, spolupráce s jinými právními subjekty, vydávání obecně závazných vyhlášek, tvorba místních poplatků, zajištění požární ochrany, správa zdravotnických a školních zařízení a celková údržba katastrálního území. (Kočí, 2012, s. 62)

3.2.1.2 Přenesená působnost obce

Při výkonu přenesené působnosti obce se jedná o oblast činností státní správy, jejímž výkonem jsou zákonem pověřeny orgány obcí. Přenesená působnost obce je prostředek

přiblížení státní správy k občanům dané země. Jedná se o formulaci zájmu státu přenesené výkonem zvláštních orgánů obce, konkrétně obecními úřady.

Na základě kritéria rozsahu přenesené působnosti dělíme obce na tři základní stupně. Výkon přenesené státní správy pomocí obecního úřadu můžeme zajistit i pomocí dohody obcí, kdy je možnost, že jeden obecní úřad bude vykonávat více úkolů v rámci většího počtu obcí, tzn. na základě dohody. Druhou možností je na základě správního orgánu. Dělení obcí s přenesenou působností je následující: (Kopecký, 2017, s. 189-202)

Obec se základním rozsahem přenesené působnosti

Typické pro typ obce se základním rozsahem přenesené působnosti je, že k výkonu činnosti nejsou pověřeni speciální zaměstnanci s odbornou způsobilostí s čímž se pojí i uzavření pracovní smlouvy. Výkon je zajišťován buď členem zastupitelstva obce, či samotným starostou. (Kocí, 2012, s. 74)

Obec se zvláštním rozsahem přenesené působnosti

Jedná se o obce, ve které je zřízený pověřený obecní úřad zajišťující působnosti jak v základním rozsahu, tak i s dalšími povinnostmi, které jsou obecním úřadu přiřazeny v rámci zákona. Obce se zvláštním rozsahem přenesené působnosti zaměstnávají úředníky, kteří jsou zaměstnáni za účelem plnění úkolů, kterými je pověřen obecní úřad.

Obec s rozšířenou působností

Obce s rozšířenou působností nahradily v roce 2003 okresní úřady a přebraly kompletní administrativu. Jedná se o obce s pověřeným obecním úřadem s rozšířenou působností jejichž obvod, který spravují, jim je přidělen vyhláškou Ministerstva vnitra. Mezi hlavní povinnosti úřadů s rozšířenou působností patří vydávání osobních a cestovních dokladů. Vyřizování veškeré administrativy ohledně živnostenského podnikání, silničního správního řádu, registru vozidel a další. (Kopecký, 2017, s. 189-202)

3.3 Orgány obce

Pro Českou republiku je typické, že každá municipalita je spravována vlastním orgánem. Jedná se o fyzické osoby, které zastupují obec v právních úkonech, avšak sami nedisponují právní subjektivitou. Orgány je možné dělit na výkonné, poradní a kontrolní. Samostatný výčet jednotlivých orgánů nalezneme v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, § 5, kde stojí, že obec je spravována zastupitelstvem obce. Mezi další orgány patří starosta, rada obce, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Zákon uděluje povinnost k zřízení

tří základních orgánů. Mezi ně patří starosta, zastupitelstvo obce a obecní úřad. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích určuje každému orgánu jeho kompetence a povinnosti. (Balík, 2009, s. 65-67)

3.3.1 Zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo obce je nejvyšším orgánem obce. Členové zastupitelstva jsou voleni v komunálních volbách občany obce podle jednotlivých politických stran. Působnosti orgánu a volbě zastupitelů se věnuje Ústava ČR, konkrétně hlava sedmá. Existence zastupitelstva obce můžeme vnímat jako projev demokracie v územní samosprávě a to díky způsobu volení zastupitelů. Zastupitelé jsou voleni na čtyři funkční období a to podle zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obce, v platném znění. Počet členů není v zákoně pevně zakotven. V odborné literatuře je možné dohledat pouze doporučený počet zastupitelů s ohledem na počet obyvatel dané obce. Stanovená hranice je v rozmezí 5 až 55 členů. (Kočí, 2012, s. 79)

Podle § 92 Zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, je zastupitelstvo povinno zasedat jednou za tři měsíce, ovšem zastupitelstvo může svolávat zasedání častěji, pokud je to adekvátní k situaci. K svolání a samotnému řízení zasedání zastupitelstva je pověřen starosta obce, který je povinen svolat výjimečné zasedání v případě, že požadavek vznesl alespoň jedna třetina členů zastupitelstva. (Zákon č. 128/2000 Sb.)

V případě nepřítomnosti starosty zastupuje funkci místostarosta. Mezi povinnost obce patří zveřejnění datum a místa konání zasedání zastupitelstva. Jednání zastupitelstva musí být zpřístupněno všem občanům obce. Zastupitelstvo je schopné usnést rozhodnutí ve věci v případě, že se jednání účastní více než polovina jeho členů. V případě zřízení rady, kdy k této skutečnosti dochází v případě přenesené působnosti obce, nemá zastupitelstvo žádnou pravomoc. Pokud není rada zřízená, zůstávají veškeré kompetence zastupitelstvu. Mezi hlavní funkce zastupitelstva patří vydávání vyhlášek a schvalování regulačních a územních plánů. (Koudelka, 2008, s. 63)

Hlavní výčet funkcí zastupitelstva je zakotven v zákonu o obcích č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, §84 pravomoc zastupitelstva obce písm. a) až y). Zastupitelstvo schvaluje program obce, obecní rozpočet, závěrečný účet a účetní závěrku. Dále zřizuje peněžní fondy obce, příspěvkové organizace. V kompetenci zastupitelstva je rozhodovat i o majetkových záležitostech. Například převod a nabytí nemovitosti, převod

nebytových prostor. Ale také může zřizovat obecní policii a udělovat čestné občanství. (Zákon č. 128/2000 Sb.)

Podle zákona č.128/2000Sb. o obcích, ve znění pozdějších předpisů, hlava 5, § 117 až § 119 je zastupitelstvu umožněno zřídit výbor. Pokud se tak rozhodne, musí vždy založit finanční a kontrolní výbor. Počet členů ve výboru musí být minimální tříčlenný. Finanční výbor provádí iniciativu při kontrole hospodaření s financemi a majetkem obce. Činnost kontrolního výboru probíhá v rámci dozoru nad usnesením zastupitelstva a rady obce. (Kočí, 2012, s. 131-132)

3.3.2 Starosta obce

Starosta obce je volen zastupitelstvem a je jejím členem. Starostovým posláním je zastupovat obec navenek, je statutárním orgánem obce. Jednou z hlavních funkcí je svolávání a řízení zasedání zastupitelstva, popřípadě rady obce. Pravomoci starosty jsou ustanoveny v zákoně č. 128/2000Sb. o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 103, kde se dočteme, že starosta společně s místostarostou je oprávněn k podepisování právních předpisů. V neposlední řadě má vedoucí postavení na obecním úřadě obce. Dále odpovídá za objednání auditu hospodaření obce.

Pro výkon funkce starosty je nezbytné, aby byl starosta občanem České republiky a členem místního zastupitelstva. Starosta nabývá své funkce v případě, že bude zvolen nadpoloviční většinou stávajícími členy zastupitelstva. Stejně podmíněna je i volba místostarosty obce, který zastupuje funkci starosty při jeho nepřítomnosti. (Peková a spol., 2012, s. 141)

3.3.3 Rada obce

Rada obce je výkonným orgánem obce. Vznik rady obce je v rámci samostatné působnosti a je tvořena starostou, místostarostou a dalšími členy volenými zastupitelstvem. Počet členů zde není taktéž zákonem definován. Počet musí být lichý a v intervalu od 5 do 11 členů. V případě, že je v obci zastupitelstvo v počtu nižším než 15 členů, rada obce není zřízena. Jedná se o obce menšího rozsahu, zpravidla do 3000 obyvatel. (Balík, 2009, s. 74-75) Dle ustanovení zákona č. 128/2000Sb. o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 99 zastupuje funkci rady obce starosta v případě, že rada nebyla zřízena. Narozdíl od zastupitelstva nejsou zasedání rady obce zpřístupněny veřejnosti. Výčet funkcí jejímž je rada obce vyhrazena nalezneme opět v zákoně č.128/2000Sb.

o obcích, § 102 písm. a) až o). Nevyčerpávajícím výčtem pravomocí jsou provádění rozpočtového opatření, ukládání pokut, určení počtu zaměstnanců obecního úřadu, zřizování komise rady obce. Dále je rada obce pověřena k vydávání nařízení obce. Neopomenutelnými povinnostmi rady obce jsou i stanovení pravidel pro přijímání petic a stížností, schválení organizačního řádu obecního úřadu (Zákon č. 128/2000 Sb.).

3.3.4 Obecní úřad

Dalším povinným orgánem dle Zákona č.128/2000Sb. o obcích, je obecní úřad, který můžeme přirovnat k sídlu ostatních orgánů vykonávající činnost samosprávy obce. Města zřizují městský úřad. V případě statutárního města se jedná o magistrát. Dle stanovení Ústavy České republiky se v případě obecního úřadu nejedná o správní úřad, avšak o orgán územní samosprávy plnící úkoly v samostatné i přenesené působnosti. Obecní úřad v samostatné působnosti plní vůli zastupitelstva, popřípadě radou obce. Rozhoduje ve věcech stanovených obecním zřízením, či zvláštním zákonem. V případě, že se jedná o obecní úřad v přenesené působnosti, jedná se se plnění požadavků delegovaných ze státní správy. (Peková a spol, 2012, s. 142-143)

V čele členů obecního úřadu stojí starosta, dále místostarosta a zaměstnanci úřadu, popřípadě tajemník. Pozice tajemníka je dle zákona č.128/2000Sb. o obcích, § 110 zřízena v případě, že se jedná o obce s rozšířenou působností a o obce s pověřeným obecním úřadem. Zákoník práce a zákon č. č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků, v platném znění upravuje vztahy pracovněprávního charakteru všech úředníků viz výše a určují jim jejich kompetence. Nejpodstatnějším úkolem obecního úřadu je příprava a kompletní administrace právních předpisů. Jednou z povinností obecního úřadu je spravování úřední desky obsahující právní předpisy. V době, kdy je právní předpis vyvěšen na úřední desku, nabývá listina platnosti. (Kopecký, 2017, s. 238-242)

3.4 Rozpočet obce

Podmínkou pro ekonomicky efektivní hospodaření obcí, krajů, ale i státu je rozpočet v kladných číslech. Rozpočtu přisuzujeme plnění dvojí úlohy. Jedná se o úlohu hospodářskou, kdy rozpočet definujeme jako finanční plán obsahující příjmy a výdaje sestavený pro vymezené období. Další úlohou je státoprávní role rozpočtu, kdy na rozpočet nahlížíme jako na normativní právní akt nabývající rozdílnou právní sílu. V případě

rozpočtu obce představuje závaznou vyhlášku. U rozpočtu státu se jedná o samotný zákon. (Smržová a spol, 2009, s. 69) Ať se jedná o rozpočet obce, či státu, hovoříme o veřejném rozpočtu, který plní tři funkce a to alokační funkci, redistribuční a stabilizační. (Peková, 2011a, s. 98-102).

Alokační funkci můžeme přiřazovat vznik fiskálního federalismu. Ve zkrácené podobě jej můžeme definovat jako fakt, že vedle státního rozpočtu jsou zavedeny i druhořadé krajské a obecní rozpočty, které jsou typické pro Českou republiku. Z rozpočtů nižších úrovní je posléze financována část veřejných statků. V případě alokační funkce se jedná o veřejné statky, které nemohou být financovány pomocí tržního mechanismu. Alokační funkci můžeme přisuzovat nejdůležitější význam mezi zmíněnými třemi funkcemi. Jako příklady financování alokační funkcí veřejných statků hrazené obcí z veřejného rozpočtu můžeme uvést například ochranu životního prostředí, či zajištění bezpečnosti obyvatel. Ale i financování dětských hřišť a pouličního osvětlení. (Provazníková, 2015, s. 37-49)

Pojetí redistribuční funkce je spojeno s dosahováním sociálních cílů. Cílem je potlačit nerovnosti mezi jednotlivci buď nepřímo pomocí progresivních daní (majetkové a důchodové daně), či pomocí přímé redistribuce prostřednictvím peněžních transferů, tzn. dotace rodinám sociálně slabším, přídavky na děti atd.

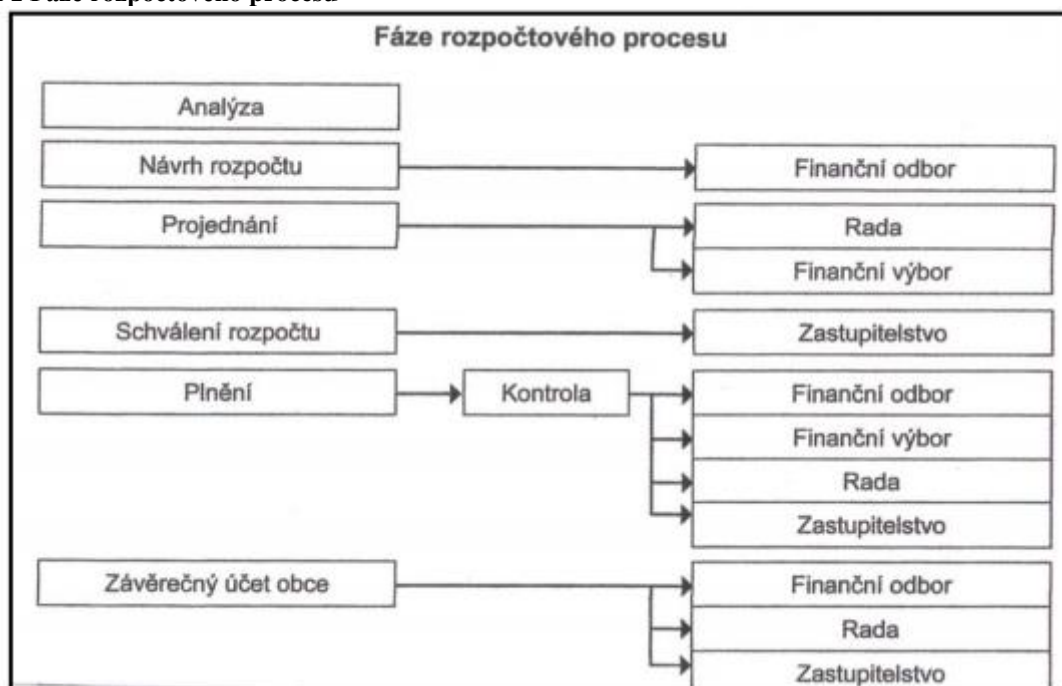
Stabilizační funkce využívá k zajištění stabilizace ekonomiky makroekonomické ukazatele a to konkrétně zaměstnanost a hospodářský růst. Je doménou státního rozpočtu. Ke správnému opatření funkčnosti stabilizační funkce je zapotřebí, aby zdrojem financí byl státní rozpočet, odkud jsou přerozděleny po celém území. Stabilizační funkce je typická pro finance centrální úroveň. (Peková, 2011a, s.74-75)

3.4.1 Rozpočtový proces

Rozpočtový proces se dá popsat jako souhrn činností zajišťující hospodaření municipalit v daném rozpočtovém období. Rozpočtový proces obsahuje činnosti od sestavení rozpočtu až po závěrečný účet. Dle legislativy je rozpočet územních samosprávných celků závislý na rozpisu státního rozpočtu a dále na rozpočtu kraje, kam konkrétní municipalita geograficky spadá. Nevyčerpávajícím výčtem je možné vymezit kroky rozpočtového procesu, který je normo právně zakotven v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v části třetí. Jednotlivé odstavce obsahují:

Sestavení a zveřejnění rozpočtu municipality, zveřejnění střednědobého výhledu, rozpočtová skladba, rozpočtové provizorium, rozpis rozpočtu, hospodaření podle rozpočtu a kontrola, změny v rozpočtu a závěrečný účet. Jednotlivé kroky rozpočtového procesu náleží do iniciativy jednotlivých orgánů veřejné správy. (Zákon č. 250/2000 Sb.)

Obrázek 1 Fáze rozpočtového procesu



Zdroj: (Provazníková, 2015, s. 64)

3.4.2 Charakteristika rozpočtu a legislativní vymezení

Na obecní rozpočet lze nahlížet jako peněžní fond, který je složený z více zdrojů finančních prostředků. Ze schváleného obecního rozpočtu jsou následně financovány statky veřejného charakteru. Zdroje krytí, respektive obecní příjmy může obec čerpat z vlastních zdrojů, či na základě přerozdělení státního, či krajského rozpočtu. Jak již bylo zmíněno, legislativní vymezení obecního rozpočtu se nachází v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, kde je v § 4 rozpočet popsán jako finanční plán, jejímž se příslušná municipalita řídí při finanční činnosti. Dále je zde vymezeno, že doba, na kterou je rozpočet schválen se nazývá rozpočtový rok a ten je shodný s rokem kalendářním. (Peková a spol, 2012, s. 197-200)

Samostatné schvalování rozpočtu probíhá v rámci samostatné působnosti obce. Dle zákona č. 128/2000 Sb. o obcích, díl 2, § 84 je zastupitelstvo orgánem jemuž mimo jiné schvalování rozpočtu náleží. Vedoucí postavení zastupitelstva v rozhodování ve věcech samosprávy vytyčuje již samotná Ústava České republiky a to konkrétně v hlavě sedmé, odst. 101. (Matrasová a Šlauf, 2003, s. 118-120).

Rozpočet obce je schvalován na základě střednědobého rozpočtového výhledu, který je taktéž upraven zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Rozpočtový výhled je sestaven v rozmezí dvou až pěti let na základě smluvních vztahů a přijatých závazků. Návrh musí být zveřejněn na internetových stránkách obce a to nejméně patnáct dní před jeho projednáním na zasedání zastupitelstva. Střednědobý výhled rozpočtu samostatného územního celku obsahuje přehled o příjmech a výdajích obce a informace a dlouhodobých pohledávkách a závazcích. Dále obsahuje výhledový plán o budoucích záměrech obce. (Zákon č. 250/2000 Sb.) Návrh samotného rozpočtu musí být taktéž zveřejněn na úřední desce patnáct dnů před zahájením zasedání zastupitelstva. Díky faktu, že zasedání zastupitelstva jsou zpřístupněny veřejnosti, mohou občané vyjádřit své připomínky k návrhu rozpočtu, které by měly být zohledněny. Samotné schválení obecního rozpočtu by se mělo uskutečnit před prvním lednem rozpočtového roku. Pokud není splněna podmínka včasného schválení, obec je nucena řídit se pravidly rozpočtového provizoria. Důvodem vzniku rozpočtového provizoria je zajištění plynulosti hospodaření obce, což je možné zajistit opatřením vymezené zákonem, které tvrdí, že měsíční výdaje obce nesmí překročit jednu dvanáctinu rozpočtu, podle kterého se obec řídila v předchozím roce. (Peterová, 2014) Mezi další formality schvalující zastupitelstvem patří závěrečný účet obce vymezený dle ustanovení zákona č. 128/2000Sb. o obcích, § 84 odstavec 2. Závěrečný účet obsahuje přehled o hospodaření municipality za minulý rozpočtový rok a orgánem je schválen po skončení příslušícího roku. (Břeň, 2012)

Vedle pojetí obecního rozpočtu jako finančního plánu můžeme na rozpočet nahlížet jako na bilanci mezi příjmy a výdaji obce. Pro znázornění vztahu použijeme rovnici: $F1 + P - V = F2$, kdy F značí stav peněžních prostředků. F1 označuje stav na začátku rozpočtového období a F2 na konci rozpočtového období. P je logicky vyjádření příjmů a proměnná V značí výdaje. Mohou nastat dvě situace. V případě, že $F2 > F1$, tzn. stav peněžních prostředků je vyšší na konci rozpočtového období než na jeho začátku, vzniká finanční rezerva a je použita jako zdroj krytí v následujícím rozpočtovém roce. V opačném

případě, kdy $F1 > F2$ je zapotřebí použít rezervy z minulých let, či jiné zdroje financování v podobě návratných příjmů. (Peková, 2004, s. 201) Na základě zmíněné rovnice můžeme konstatovat, že obecní rozpočet je složen z příjmů a výdajů obce. Jednotná hlediska třídění příjmů a výdajů nalezneme ve vyhlášce Min. financí České republiky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů, které jsou závazné pro celou rozpočtovou soustavu (Peková, 2011b, s. 222).

3.5 Příjmy územního rozpočtu

Příjmy obcí územních rozpočtů je možné dělit do dvou skupin a to na nenávratné a návratné příjmy. Princip dělení je založen na respektování časového a druhového hlediska a jeho realizace je provedena v rámci Eurostatu. Do nenávratných příjmů se řadí daňové a nedaňové příjmy, transfery a dotace. Zmíněná skupina tvoří největší podíl financování obecního rozpočtu, jejich princip je založen na nenávratnosti a nedobrovolnosti. Druhá skupina je tvořena úvěry a půjčkami. Pokud je to možné, obec by měla čerpat z návratných příjmů co možná nejméně.

3.5.1 Nenávratné příjmy

Do nenávratných příjmů se řadí daňové a nedaňové příjmy, transfery a dotace, které mohou být poskytovány formou přerozdělení ze státního rozpočtu, či získány pomocí evropské dotační politiky. Zmíněná skupina tvoří největší podíl financování obecního rozpočtu, jejich princip je založen na nenávratnosti a nedobrovolnosti (Peková, 2011a, s. 313-319).

3.5.1.1 Daňové příjmy

Daňové příjmy tvoří nejrozsáhlejší část příjmů obce. Díky principu nenávratnosti a opakovatelnosti je zajištěno, že obec může při sestavování rozpočtu část těchto příjmů zařadit do své bilance opakovatelně a bez výjimek. Daň je zákonem definována jako platba, která je vybírána od právnických a fyzických osob za účelem financování veřejných rozpočtů. Každý občan si nese svou daňovou povinnost. Daň je taktéž možné dále členit a to na sdílené a svěřené daně a dále na místní a správní poplatky (Provazníková, 2015, 60-63).

U sdílených daní mají municipality minimální možnost projevu vlastní iniciativy. Zákon č. 243/2000 o rozpočtovém určení daní určuje podíl přerozdělených peněz ze

státního rozpočtu mezi kraje a obce, výši podílu náležící obcím nalezneme konkrétně v § 4. Do skupiny sdílených daní na území České republiky patří DPH, daň z příjmů fyzických osob ze závislé a samostatné výdělečné činnosti, daň z příjmů fyzických osob a v neposlední řadě srážková daň z příjmů fyzických osob. Podíly sdílených daní vymezené zákonem se mezi obce dělí na základě nederivačního principu tzn. výše vybraných daní se nevrací zpět na území, kde výnos z výběru vznikl. Přerozdělení probíhá na základě pravidel určující zákon č. 243/2000 o rozpočtovém určení daní, § 4. Jednotlivými kritérii jsou rozloha katastrálního území obce, počet obyvatel s trvalým bydlištěm v příslušící obci, počet žáků základní a mateřské školy, která je pod správou obce. Jednotlivé hodnoty se násobí přečítacími koeficienty (Vláda schválila návrh novely zákona o rozpočtovém určení daní, 2012). Konkretizovanou výši podílu pro každou obec jednotlivě nalezneme v příloze k vyhlášce č. 186/2014 Sb., o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

Větší pravomoc při určování výše výnosu z daní mají obce v případě výběru daní svěřených. Největší iniciativu mohou obce projevit při výběru daně z nemovitých věcí. Rozhodujícím obdobím byl rok 2008, kdy byla obcím svěřena pravomoc stanovit výši místního koeficientu dle jejich vlastního rozhodnutí. O stanovení výši koeficientu rozhoduje zastupitelstvo pomocí zveřejnění závazné vyhlášky. Místní koeficient může nabývat hodnot od 2 do 5. V případě svěřených daní je při zpětném přerozdělování uplatněn derivační princip. Jak je již možné odvodit, jedná se o princip o zpětného přidělení výše výnosu z daně z nemovitých věcí zpět obci, ve které se nemovitost vyskytuje. Tento fakt je projevem demokratizace veřejné správy, díky kterému mohou obce do značné míry ovlivnit své daňové příjmy (Vančurová a Láchová, 2010, s. 329).

V zákoně č. 565/1990 Sb. Zákon České národní rady o místních poplatcích, § 1 nalezneme vyčerpávající výčet místních poplatků, které jsou hrazeny občany ve prospěch samosprávného územního celku. Obce mají sice ve výši stanovení poplatku volnou ruku, ale jsou vymezeny mantinely určující maximální sazbu. Dle vymezení zákona jsou zavedeny místní *poplatky ze psů, poplatek z pobytu, poplatek ze vstupného, poplatek za užívání veřejného prostranství atd.* (Zákon č. 565/1990 Sb.).

Právní vymezení poplatků nalezneme v zákoně č. 634/2004 Sb., o státních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Poplatky vybírá správní úřad či orgány obce

v přenesené působnosti. Příkladem jednotlivých poplatků jsou poplatky za vozidla, zbrojní a řidičské průkazy, poplatky za užívání silniční dopravy, ale i poplatky ve spojitosti s katastrem nemovitostí. Výši správních poplatků stanovuje sazebník, který je uveden v příloze zákona viz výše. Z důvodu pevně stanovené sazby můžeme konstatovat, že obec přichází o benevolentní možnost ovlivňování výši sazby jakož to je například u daně z nemovitých věcí (Hendrych, 2009, s. 743).

3.5.1.2 Nedaňové příjmy

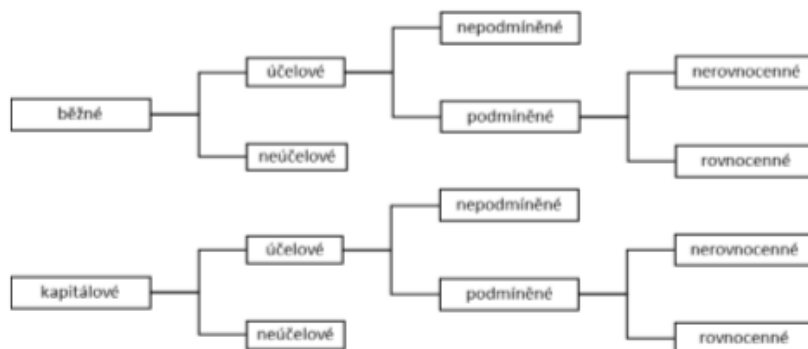
Nedaňové příjmy tvoří obvykle hodnotu do 15% z příjmů rozpočtu obce. Mezi ně patří příjmy z podnikání obce, kde je důležité zmínit fakt, že obec by neměla podnikat za účelem zisku, ale za účelem uspokojení potřeb obyvatel. Dále sem patří příjmy z prodeje, či pronájmu majetku. Příjmy z pokut, zisk z veřejných sbírek, dary. Obec má značný vliv na určení výše nedaňových příjmů o poznání vyšší než u daňových příjmů (Provazníková, 2015, s. 94).

Kapitálovými příjmy můžeme označit již zmiňované příjmy z prodeje, či pronájmu majetku obce. V nejčastější podobě se tak stává formou pozemků. Příjmy z prodeje jsou zpravidla jednorázového charakteru. Tzn. jedna věc může být prodána jen jednou. Hodnota pozemku při jeho prodeji je určena tržní cenou, či pomocí cenové mapy (Kadeřábková a Peková, 2012, s. 259-266).

Příjmy z darů a pokut jsou pouze doplňkovými finančními prostředky municipality. Společnou vlastností těchto nedaňových příjmů je jejich nárazovost, tzn. že je velmi obtížné stanovit výši příjmů ze zmíněných zdrojů na začátku rozpočtového roku. (Peková, 2011b, s. 471-473)

3.5.1.3 Transfery a dotace

Obrázek 2 Členění dotací



Zdroj: (Peková, 2011b, s. 264)

Dotace neboli finanční transfer jsou po daňových příjmech nejvyšším příjmem obcí na územní úrovni. Dotací je v přeneseném slova smyslu poskytnutí finančních prostředků právnickým osobám. Při konkretizaci dotací směřujících do rozpočtu územích celků lze vymezit dotace dvojího typu. Nenárokové dotace obec čerpá v případě, že splní nárok pro dosažení na dotaci, není zapotřebí provést kroky za účelem získání v podobě administrativního požádání. Naopak pro dotace nárokové je specifické, že obce musejí projevit iniciativu k jejich dosažení. Nárokové dotace nejčastěji slouží k financování veřejných statků, či služeb. Dotační politika je důkazem závislosti územně samosprávných statků na státní správě, respektive na státu samotném. Hlavní příčinnou je finanční nesamostatnost obcí, která je díky dotacím vyrovnávána. (Žehrová a Pfeiferová, 2010, s. 82-83)

Dle Pekové (2011b, s. 264) můžeme dotace dělit do dalších podskupin, viz obrázek č.2. Hlavním dělením je na běžné a kapitálové dotace. Běžné dotace slouží pro úhradu denních potřeb občanů. Jedná se o činnost dlouhodobou a pravidelně se opakující. Příkladem je zajištění chodu základních a mateřských škol. Kapitálové dotace jsou spíše nepravidelné a bývají poskytovány jednorázově. Nejčastěji dotují investiční akce ve formě výstavby veřejných prostor a víceúčelových budov. Ostatním dělením je na dotace účelové, které jsou poskytovány za konkrétním účelem. Žadatel musí splnit jisté podmínky pro jejich získání. Vedle účelových dotací jsou vymezeny i dotace neúčelové. Neúčelové dotace jsou opakem dotací účelových. S jejich nabytím se nepojí splnění specifických

podmínek. Nicméně pokud obec přijme tento typ dotací, vystavuje se riziku, že nebude s dotacemi vhodně naloženo. (Provazníková, 2015, s. 135-141)

Podmíněné dotace přibližují podmínky účelových dotací. Jednou z hlavních podmínek je finanční spoluúčast obce, kdy u rovnocenných dotací je poměr vložení vlastního kapitálu obce v poměru 1:1 s čerpanou dotací. Obce mohou čerpat dotace jak ze státního rozpočtu, tak prostřednictvím fondů Evropské unie. (Peková, 2011a, s. 196-197)

3.5.2 Návrtné příjmy

Návrtné příjmy se od nenávrtných liší tím, že musejí být po určité době vráceny zpět subjektu, který finanční obnos poskytl. Mezi hlavní zdroje krytí patří bankovní úvěry a půjčky od jiných subjektů. (Provazníková, 2015, s. 170)

3.5.2.1 Bankovní úvěry

Bankovní úvěr je nejčastěji uzavírán mezi dvěma subjekty. Postavení subjektů při poskytování bankovních úvěrů v rámci územní samosprávy jsou pevně dány. Na jedné straně je banka poskytující finanční prostředky obci na straně druhé. Obec platí za vypůjčené peníze úrok, který je odměnou pro banku. Vrácení vypůjčených prostředků zpět bance probíhá ve většině případů pomocí anuitního splácení. Anuitní splácení je termínem označující splácení poskytnutého úvěru společně s úrokem v pravidelných intervalech. Prostředkem zajištění bývá zástava obecního majetku. Komplikace vzniká v případě, kdy je zástavní právo zřízeno na nemovitost sloužící veřejnosti, např. základní či mateřská škola a banka uplatí nárok na zpeněžení zástavy v případě, že obec není schopna pravidelného splácení.

3.5.2.2 Půjčky od jiných subjektů

Jedná se o finanční prostředky, které samosprávnému celku poskytly jiné obce, města, či kraje. Na rozdíl od bankovních úvěrů nejsou tyto půjčky spojeny s úrokem, nevzniká tak obci další náklady spojené s úrokovou sazbou za půjčený finanční obnos. Nevýhodou je, že zákonem není obcím na požadování půjčky přidělen právní nárok. Čerpání zmíněného zdroje je tedy značně individuální. (Peková, 2011b, s. 276-280)

3.6 Výdaje územního rozpočtu

Výdaje územních rozpočtů plní funkce, které jsou vymezeny v předešlých kapitolách. Konkrétně funkci alokační, redistribuční a stabilizační. Míra výdajů obecních rozpočtů má rostoucí trend, což je projevem decentralizace veřejné správy a s tím spojené autonomie obcí s financováním veřejných statků na spravujícím území. Nicméně zvyšování výdajů veřejného sektoru je spojené i s jeho růstem samotným. Rozsah výdajů, které lze charakterizovat jako pokles peněžních prostředků je spojen s objemem příjmů jenž je mimo jiné spojen s rozpočtovým určením daní. Faktory ovlivňující obce při rozhodování o přeměně finančních prostředků ve výdaje jsou spojeny s národními dohodami, demografickými okolnostmi a s ekonomickou situací obce. Výdaje územních celků lze dělit podle několika hledisek. Dle Provazníkové (2015, s. 193-194) je nejvyužívanějším hlediskem ekonomické hledisko, podle kterého se rozlišují výdaje na běžné a kapitálové.

3.6.1 Běžné výdaje

Běžnými výdaji se financují potřeby s opakujícím se charakterem. Zpravidla se jedná o výdaje neinvestičního rázu. Struktura běžných výdajů se liší na základě míry výkonu působnosti obce. Při výkonu přenesené působnosti mohou vznikat režijní náklady na provoz stavebního, či matričního úřadu. Při rostoucím počtem obyvatel municipality se zvyšují i výdaje na zabezpečení prosperujícího chodu obce ve spojitosti s veřejnými statky službami. Příklad běžných výdajů jsou nákup energie, vody, materiálu, platové ohodnocení zaměstnanců, ale i zajištění veřejného osvětlení, správa hřbitova, základních a mateřských škol, příspěvky na rozvoj sportovního vyžití občanů a další. (Žehrová a Pfeiferová, 2010, s. 83)

3.6.2 Kapitálové výdaje

Kapitálové výdaje se využívají jako prostředek financování investičních projektů. Kapitálové výdaje jsou typické svou dlouhodobostí, zpravidla přesahují období rozpočtového roku. Převážně se jedná o financování infrastruktury obce, kdy je hrazena realizace projektu od počáteční administrativy až po úplné dokončení s kolaudací. Do kapitálových výdajů se tedy řadí i splácení jistiny společně s úrokem, jestliže byly na projekt využity návratné příjmy v podobě bankovních úvěrů. Kapitálové výdaje jsou

vynaloženy např. na stavbu kanalizace, vodovodu, pozemních komunikací atd. Při realizaci projektu by výdaje měli být podrobeny důkladné analýze a případné predikci dlouhodobých výdajů ve spojitosti s jedním investičním projektem (Provazníková, 2015, s. 194-195).

4 Vlastní práce

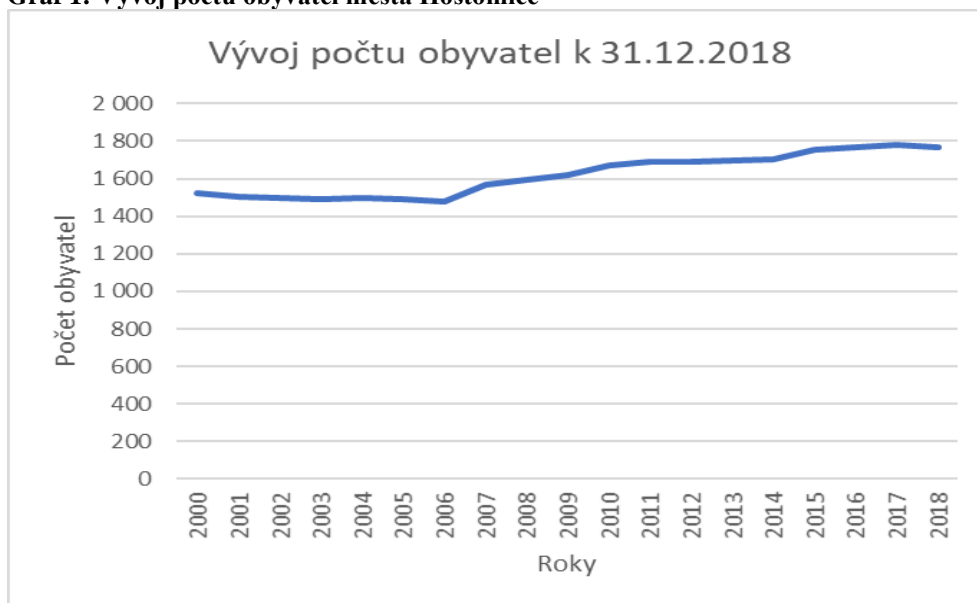
4.1 Charakteristika města Hostomice

Město Hostomice (dále jen Hostomice) se nachází ve Středočeském kraji v okrese Beroun a spadá do správního obvodu obce s rozšířenou působností Hořovice. Hostomice leží v nadmořské výšce 359 m nad mořem a rozkládá se na celkové výměře 2 872 ha. K městu Hostomice patří i osady Radouš, Bezdědice, Lštěn. K roku 2019 je zde přihlášeno k trvalému bydlišti 1 765 obyvatel. První písemná zmínka pochází již z roku 1357, kdy pražský purkrabí Hynek Berka z Dubé potvrdil práva a výsady založeného městečka. Hostomice se staly městem za krále Karla VI., když v roce 1738 obdržely městský znak. Typickým řemeslem pro zmiňované město bylo ruční výroby hřebíků neboli cvočkářství.

Hostomice spravují příspěvkové organizace v podobě základní školy, mateřské školy, školní jídelny a městské knihovny. Ve městě jsou evidovány i neziskové organizace jako Sport v Hostomicích, Český svaz včelařů, o.s., Hasiči Hostomice a další. V Hostomicích jsou zřízen měsíčník Hostomické listy, který informuje občany o kulturním a politickém dění ve městě. Mezi budovy v majetku obce patří pošta, základní škola, radnice, hasičská zbrojnice, městská knihovna a mateřská škola. Ve městě Hostomice je zřízena přípojka plynu, vodovod a zavedena kanalizace. Za zmínku stojí lesy v majetku Hostomic, které se rozkládají na katastrálním území o rozloze 760 ha. Jedná se o katastrální území Hostomic pod Brdy, Bezdědice u Hostomic, Radouš a Dobříš. Za účelem správy lesa byl zvolen lesní hospodář jehož funkci vykonává p. Černý. Pracovní náplní je výběr těžařských společností, zajištění výsadby nových stromků a následná péče (Internetové stránky města Hostomice, 2020).

V komunálních volbách uskutečněných v roce 2018 byli do zastupitelstva města Hostomice zvoleni: Vít Štáhlavský (starosta), Ing. Vladimír Zachoval (místostarosta), Stanislav Kubišta, Blanka Kubrichtová, Milena Mužíková, Petr Šinágl, Jan Synek, Jan Bomba, Lukáš Příhoda (Zápis o výsledku voleb, 2018).

Graf 1: Vývoj počtu obyvatel města Hostomice



Zdroj: Vlastní zpracování na základě údajů ČSÚ, 2018

Z grafu č.1 je možné usoudit, že počet obyvatel ve městě Hostomice má mírně rostoucí trend. Nejnižší počet obyvatel za analyzované období byl v roce 2006 a to v počtu 1479 obyvatel, naopak nejvyšší počet lze zaregistrovat v roce 2017, kdy dosáhl počet obyvatel hodnoty 1783. Zastupitelstvo obce předpokládá nadále růst počtu obyvatel a to díky výstavbě nových rodinných a bytových domů. Lze konstatovat, že ve městě Hostomice dochází ke stárnutí populace. Složení občanů dle kritéria produktivity věku byl v roce 2018 následovný: Poproductivní věk (18,9 %), předproductivní věk (17,0 %), productivní věk (64,1 %).

4.2 Rozpočet města Hostomice

Rozpočet je finanční plán sestavovaný na každý rozpočtový rok, kdy je sestaven ke konci předchozího kalendářního roku a následně musí být schválen zastupitelstvem obce. Rozpočet obsahuje přehled příjmů a výdajů a v ideálním případě by měl být sestaven jako vyrovnaný, respektive aby se výše příjmů rovnala výši výdajů. Analýza rozpočtu města Hostomice v letech 2014-2018 je provedena na základě veřejně dostupných finančních a účetních výkazů města a aplikace Monitor zřizované Ministerstvem financí. Právní úprava ve věcech rozpočtové skladby je upravena Zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a na základě ust. § 84 zákona č. 128/2000 Sb.,

o obcích je rozpočet schválen zastupitelstvem. Analýza příjmů a výdajů v roce 2014-2018 byla vytvořena z údajů zobrazující skutečné hodnoty na konci rozpočtového roku.

Tabulka 1 Rozpočet a saldo města Hostomice v letech 2014-2018 v tis. Kč

Rok	2014	2015	2016	2017	2018
Příjmy rozpočtu	32 761	81 651	34 348	51 202	37 642
Výdaje rozpočtu	32 456	111 905	32 977	49 532	32 582
Saldo	305	-30 254	1 371	1 670	5 060

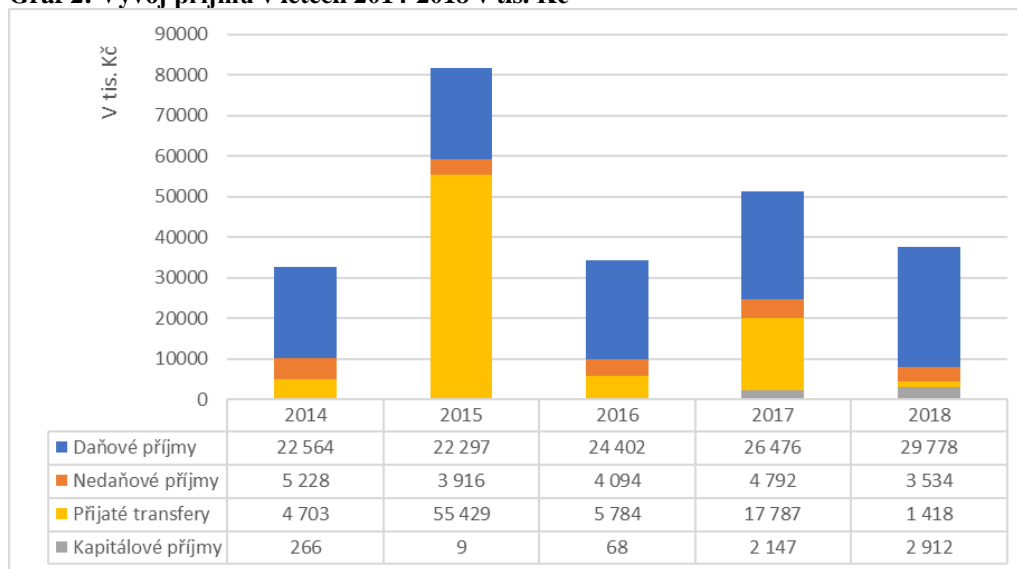
Zdroj: Závěrečné účty města, vlastní zpracování

Na základě tabulky č. 1 lze konstatovat, že v roce 2014-2018 vyjma rok 2015 byl rozpočet schválen jako přebytkový. Výdaje města Hostomice dosahovaly nejvyšší hodnoty v roce 2015 a to ve výši 111 905 000 Kč, kdy vzniká záporné saldo -30 254 000 Kč. Vysoká část výdajů byla vynaložena na stavbu dlouhodobého majetku, konkrétně instalace vodovodu a rekonstrukce náměstí. Rozpočet byl schválen jako schodkový, kdy byl schodek uhrazen dlouhodobým úvěrem na spolufinancování projektu EU.

4.3 Analýza příjmů města Hostomice

Příjmy ÚSC se na základě druhového třídění dělí do 4 skupin. Jedná se o daňové příjmy, nedaňové příjmy, přijaté transfery a kapitálové příjmy. Přijaté transfery jako jediné představují cizí zdroje krytí, kdy je transfer neboli dotace přijata ze zdroje finančních prostředků na národní, či nadnárodní úrovni řízenou dotační politikou EU.

Graf 2: Vývoj příjmů v letech 2014-2018 v tis. Kč



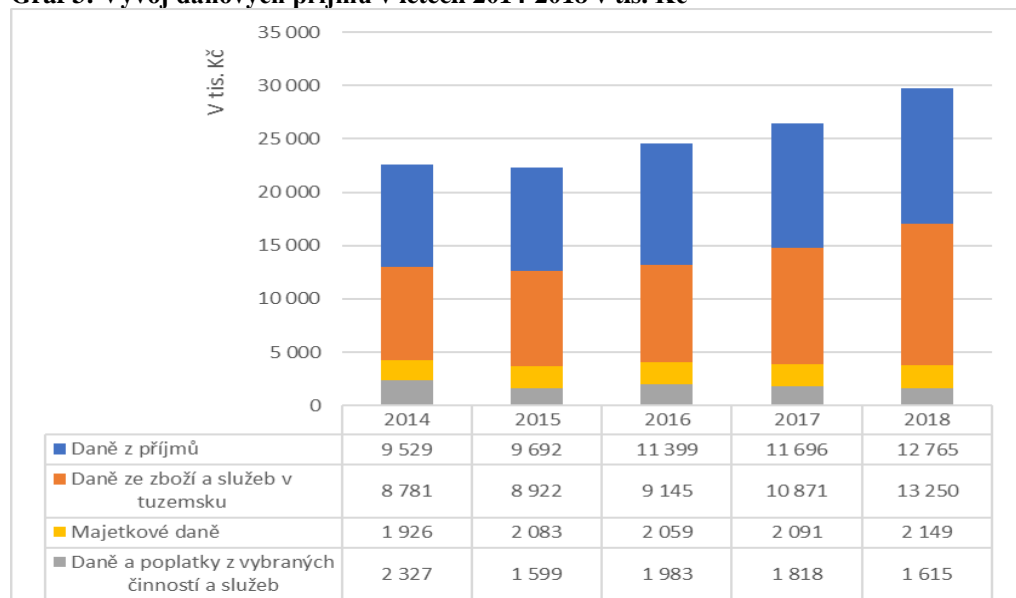
Zdroj: Závěrečné účty města Hostomice a aplikace Monitor, vlastní zpracování

Z grafu č. 2 lze usoudit, že nejzastoupenější skupinou příjmů města jsou daňové příjmy, které mají opakující se charakter. Z celkového počtu příjmů v analyzovaném období ve výši 237 604 tis. Kč jsou zastoupeny 52,8%. Druhý nejvyšší podíl na příjmech města mají přijaté transfery. Jejich význam na rozpočtu města byl nejvyšší v roce v 2015. Hodnota celkových přijatých transferů v analyzovaném období je ve výši 85 121 tis. Kč, celkových příjmech se podílí z 35,8%. Nejzanedbatelnější částí příjmu města Hostomice tvoří kapitálové příjmy s 2,3% zastoupením na celkových příjmech.

4.3.1 Daňové příjmy

Na základě grafu č. 2 bylo usouzeno, že nejvyšší podíl na příjmech města mají daňové příjmy. V grafu č. 3 jsou rozepsány jednotlivé složky daňových příjmů. Daňové příjmy lze dělit na daně a poplatky. Samotné daně mohou být dále rozčleněny do dvou podskupin na daně sdílené, které jsou již podle názvu sdíleny podle RUD mezi stát, kraj i obce s příslušícím daným procentem viz teoretická část práce. Mezi sdílené daně náleží daň z příjmů a daně ze zboží služeb v tuzemsku. Daně svěřené jsou spojeny s majetkovými daněmi, kde může obec projevit svou iniciativu a zvýšit tak vyhláškou příjmy z této daně do územního rozpočtu.

Graf 3: Vývoj daňových příjmů v letech 2014-2018 v tis. Kč



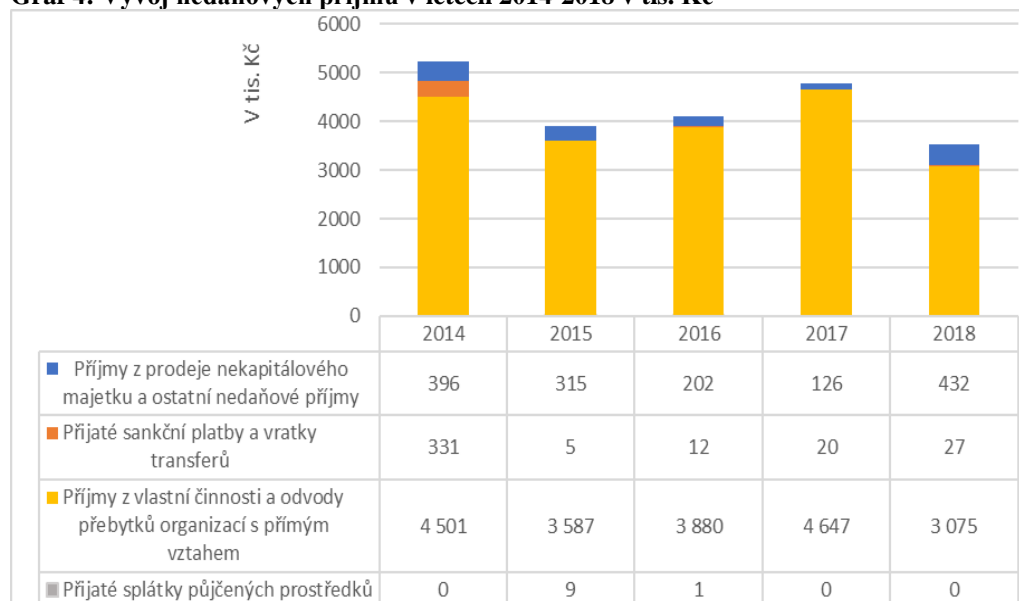
Zdroj: Závěrečné účty města Hostomice a aplikace Monitor, vlastní zpracování

Z výše uvedeného grafu lze usoudit, že největším zastoupením na daňových příjmech mají daně z příjmů dělicí se na daň z příjmů fyzických či právnických osob. Daně ze zboží a služeb v tuzemsku je celá pokryta DPH. Daně z příjmů z hlediska podílení se na daňových příjmech podíl příjmů z DPH mírně v průměru převyšovaly až na rok 2018. O obou typech těchto příjmů lze konstatovat, že mají v čase mírně rostoucí trend. Majetkové daně jsou složeny z daně z nemovitých věcí. Sazba zmíněné daně je dle zákona určena na 1,4 a místní koeficient pro Berounsko se pohybuje ve výši 2,5. Daň z nemovitých věcí se na daňových příjmech v analyzovaném období podílí z 8,2%. U položky daně a poplatky z vybraných činností a služeb je zaznamenat nejvyšší hodnotu v roce 2014. V následujících letech byla totiž zrušen odvod z výherních hracích přístrojů, který v roce 2014 dosáhl výše 920 000 Kč. Jednotlivé sestupné uspořádání místních poplatků podílející se na daňových příjmech je následující: Poplatek za provoz systému s nakládáním komunálních odpadů, poplatek ze psů a z užívání veřejného prostranství.

4.3.2 Nedaňové příjmy

Zdroje finančních prostředků ve skupině nedaňových příjmů jsou tvořeny převážně vlastní činností města. Mezi nedaňové příjmy patří pronájem majetku, poskytování služeb (knihovna, rozhlas, péče o zeleň), popřípadě přijaté splátky od obyvatel, které jsou u města Hostomice téměř nulové.

Graf 4: Vývoj nedaňových příjmů v letech 2014-2018 v tis. Kč



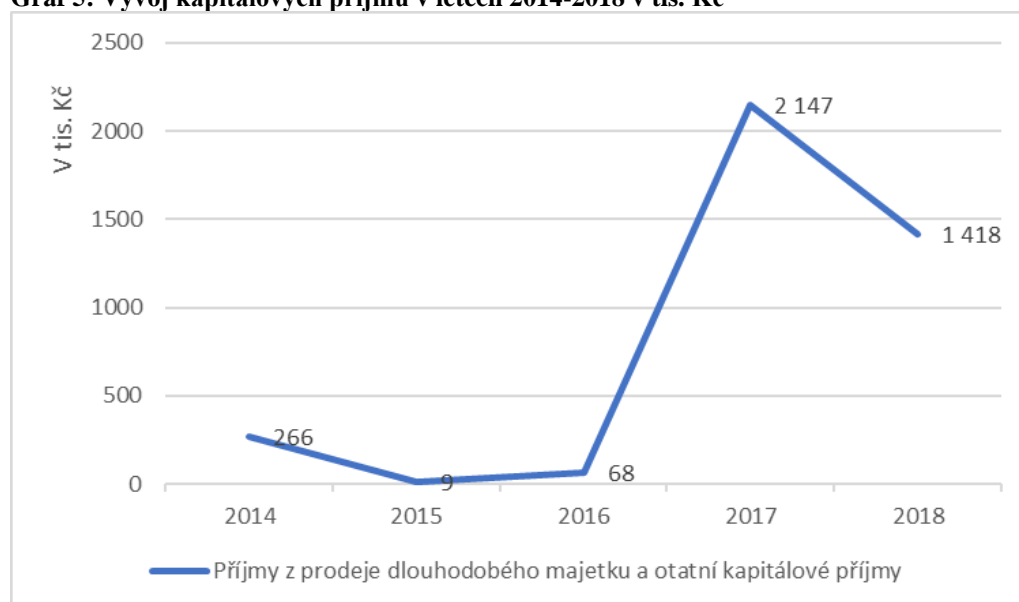
Zdroj: Závěrečné účty města Hostomice a aplikace Monitor, vlastní zpracování

Jak lze z grafu č. 4 pozorovat, největší podíl na nedaňových příjmech města Hostomice zaujímají příjmy z vlastní činnosti. Lze také konstatovat, že zmíněné příjmy mají nestálý charakter, protože jsou závislé na vzniklých potřebách obyvatelstva. Nicméně v analyzovaném období se příjmy z vlastní činnosti podílejí na celkových nedaňových příjmech z 91,3%.

4.3.3 Kapitálové příjmy

Kapitálové příjmy jsou typické svou nepravidelností. Jejich kolísavost je závislá na tom, zda se obec rozhodne v průběhu rozpočtového roku prodat část ze svého majetku. Z dlouhodobého hlediska je výhodnější majetek pouze pronajímat za úplatu, k prodeji je vhodné se uchýlit jen v případě, že není jiná možnost.

Graf 5: Vývoj kapitálových příjmů v letech 2014-2018 v tis. Kč



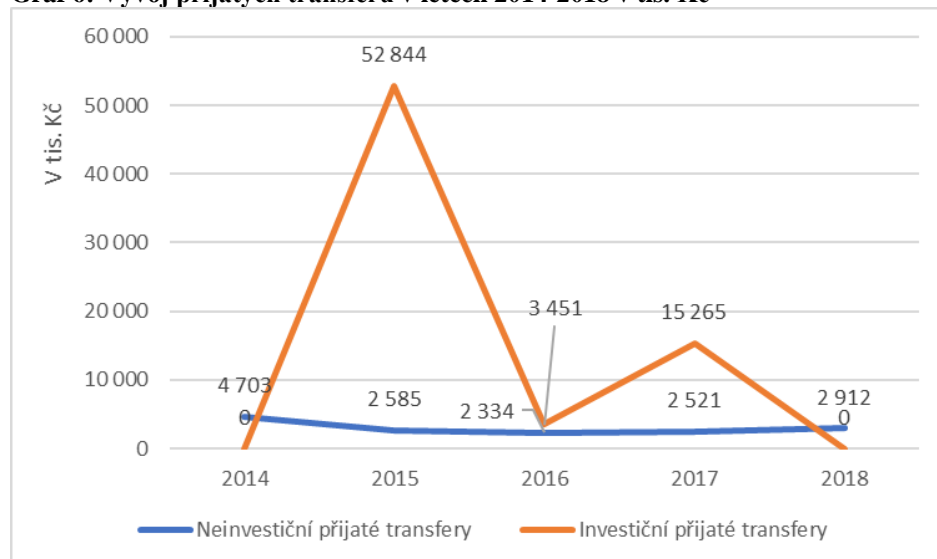
Zdroj: Závěrečné účty města Hostomice a aplikace Monitor, vlastní zpracování

Na základě grafu č. 5 je možné konstatovat, že příjmy z prodeje dlouhodobého majetku města Hostomice mají značně kolísavý charakter. Nejvyšší kapitálové příjmy byly v roce 2017 a to v hodnotě 2,14 mil. Kč a to díky prodeji ostatního hmotného dlouhodobého majetku. Dlouhodobý finanční majetek není v grafu kapitálových příjmů zohledněn, protože město Hostomice v průběhu analyzovaného období neprodalo ani jednu ze svých akcií.

4.3.4 Přijaté transfery

Transfery neboli dotace se dělí do dvou skupin. Jedná se o neinvestiční přijaté transfery a investiční přijaté transfery.

Graf 6: Vývoj přijatých transferů v letech 2014-2018 v tis. Kč



Zdroj: Závěrečné účty města Hostomice a aplikace Monitor, vlastní zpracování

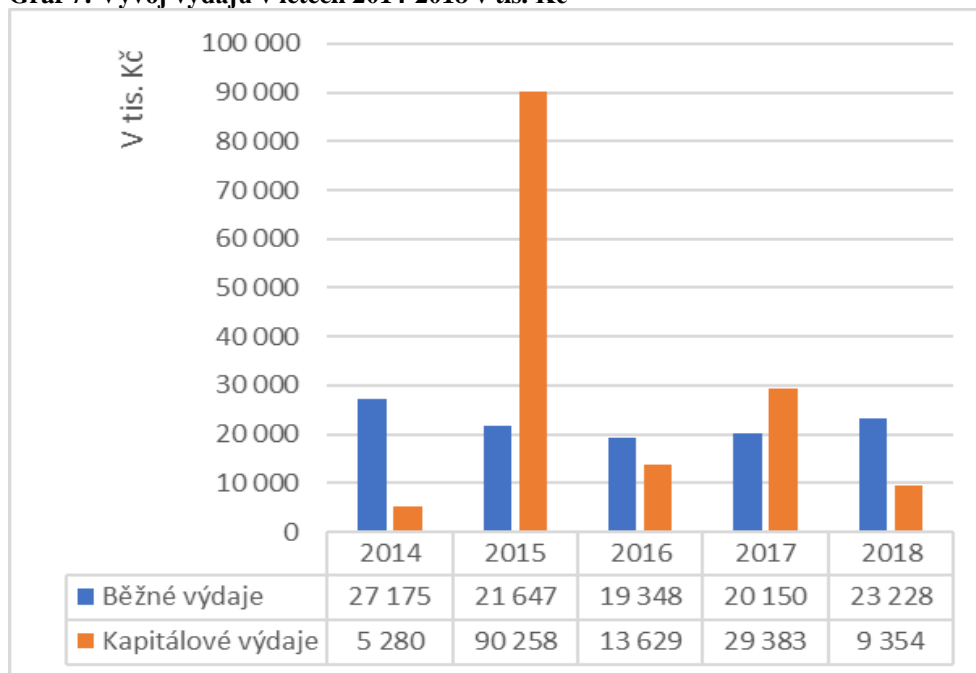
V grafu č. 6 lze sledovat, že neinvestiční přijaté transfery mají téměř konstantní hodnoty s drobnými výkyvy. Avšak jejich podíl na celkových přijatých transferech v analyzovaném období je zastoupen pouze ze 17,4%. Neinvestiční přijaté transfery každý rok zahrnují příspěvek na veřejnou správu, mzdové náklady, zvyšování stupně vzdělávání. Dále neinvestiční přijaté transfery zahrnují příspěvek na žáka, či dotace na zajištění voleb atd. Druhou skupinu zahrnují investiční přijaté transfery, které jsou typické svou nepravidelností a většinou je potřeba na jejich dosažení splňovat určité podmínky. V roce 2014 a 2018 byl tento typ transferů čerpán nejvíce. Největší výkyv je zaznamenán v roce 2015, kdy byla poskytnuta dotace na akci „Kanalizace a vodovod“ a dále na revitalizaci náměstí. V roce 2016 byla poskytnuta dotace na rekonstrukci hřbitova. V roce 2017 byla poskytnuta dotace Středočeským krajem na podporu hospodaření v lesích města a další.

4.4 Analýza výdajů města Hostomice

Výdaje ÚSC je taktéž možné dělit dle druhového kritéria na běžné výdaje a kapitálové výdaje. Běžné výdaje se dají velmi těžce regulovat, protože jsou spojeny

s každodenním provozem obce k uspokojování potřeb občanů. Naopak výdaje kapitálové se mohou pohybovat v rozličných částkách. Podmětem ke vzniku kapitálových výdajů je budování nových zařízení či rekonstrukce současných a další. Vznik kapitálových výdajů je spojen s rozvojem municipality a se zlepšováním životní úrovně občanů.

Graf 7: Vývoj výdajů v letech 2014-2018 v tis. Kč

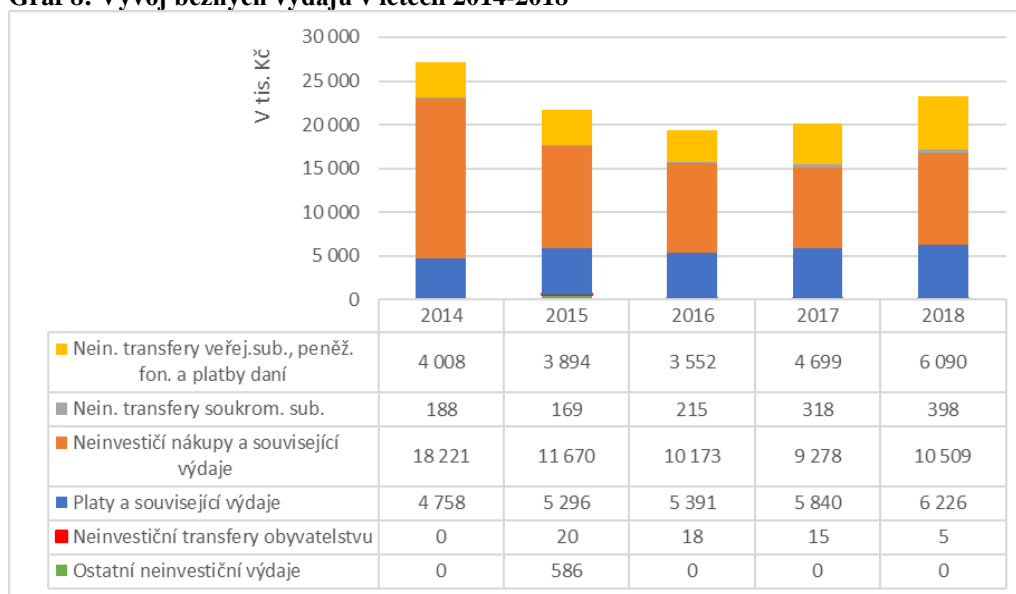


Zdroj: Závěrečné účty města Hostomice a aplikace Monitor, vlastní zpracování

Na základě grafu č. 7 lze konstatovat, že běžné výdaje mají v porovnání s kapitálovými výdaji stálejší charakter. Nejvyšší hodnoty dosáhly běžné výdaje v roce 2014 a naopak nejnižší v roce 2016. Běžné výdaje dosahují v analyzovaném období hodnoty 259, 452 milionů Kč a podílí se na celkových výdajích ze 43%. U kapitálových výdajů lze zaznamenat nejvyšší výkyv v roce 2015, kdy dosáhly hodnoty 90, 258 mil. Kč. Celková suma kapitálových výdajů v letech 2014-2018 dosáhla 147, 904 mil. Kč a podílí se na celkových výdajích ze zbylých 57%.

4.4.1 Běžné výdaje

Běžné výdaje jsou předvídatelnými a pravidelně opakujícími výdaji. Lze je snadněji naplánovat již při sestavování rozpočtu. Většinu běžných výdajů je nutné zaplatit pro zajištění každodenního chodu obce. Jedná se o výdaj, který nepokrývá investice v ÚSC.

Graf 8: Vývoj běžných výdajů v letech 2014-2018

Zdroj: Závěrečné účty města Hostomice a aplikace Monitor, vlastní zpracování

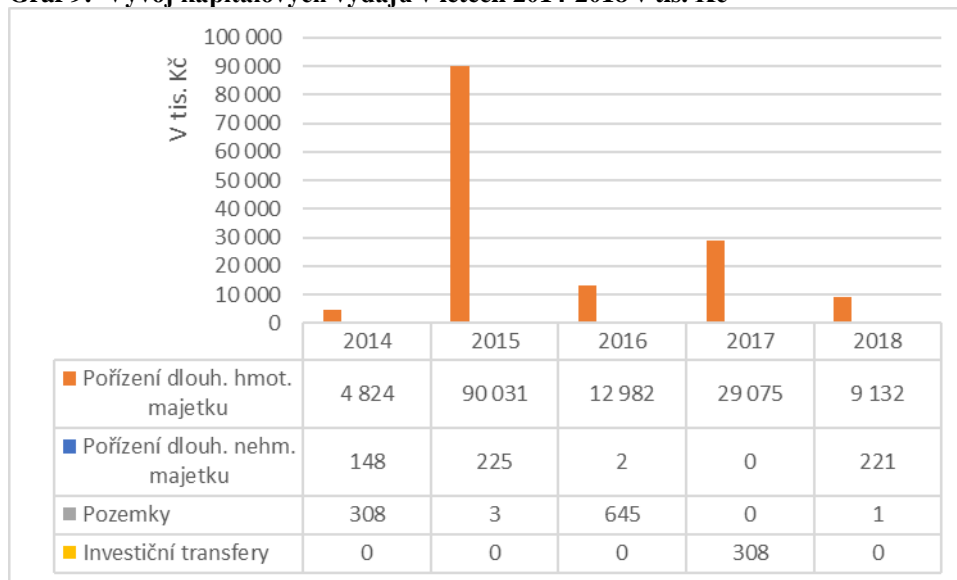
Z grafu č. 8 je zřejmé, že největší zastoupení v běžných výdajích má složka neinvestičních nákupů a souvisejících výdajů. Běžné výdaje dosahují v letech 2014-2018 hodnoty 111 537 tis. Kč a zmíněná složka se uvedené částce podílí z 53,6%. Neinvestiční nákupy a související výdaje se skládá z podsložek nákup materiálu, úroky a ostatní finanční výdaje, nákup vody, paliv a energie, nákup služeb, věcné dary, náhrady a příspěvky. Z hlediska výše zastoupení finančních prostředků se na běžných výdajích dále podílí neinvestiční transfery veřejnoprávním subjektům a mezi peněžními fondy a platby daní. Výše zmíněné složky je za analyzované období ve výši 22 243 tis. Kč a zastoupený podíl na běžných výdajích je ve výši 19,9%. Obsahem zmíněné složky jsou z veliké většiny neinvestiční transfery a příspěvky příspěvkovým organizacím a neinvestiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně. Zanedbatelné částky z průměru běžných výdajů jsou ze složek neinvestičních transferů obyvatelstvu, ze kterých se hradí náhrada mez v době nemoci. Dále ostatní neinvestiční výdaje, které vznikly pouze v roce 2015 ve výši 586 tis. Kč.

4.4.2 Kapitálové výdaje

Kapitálové výdaje jsou jednorázové pro jeden rozpočtový rok. Ovšem výstavba zařízení může být rozvrhnutá do několika let. Jedná se o investici navyšující obecní majetek. Zastupitelstvo určí, do které investice vloží obecní příjmy a nechá tak vzniknout

kapitálovým příjmům, samozřejmě se tak rozhoduje v rámci legislativy a velikou roli zde zastává dotační politika České republiky.

Graf 9: Vývoj kapitálových výdajů v letech 2014-2018 v tis. Kč



Zdroj: Závěrečné účty města Hostomice a aplikace Monitor, vlastní zpracování

Na základě grafu č. 9 lze usoudit, že nejvyšší zastoupení v kapitálových výdajích města Hostomice v letech 2014-2018 má složka pořízení dlouhodobého hmotného majetku. Do zmíněné složky kapitálových výdajů jsou zahrnuty náklady na pořízení stavby, budovy a haly, stroje a zařízení a na pořízení dopravních prostředků. Hodnota kapitálových výdajů v analyzovaném období je ve výši 147 905 tis. Kč. Složka pořízení dlouhodobého hmotného majetku se na této výši podílí z 98,7%. Ostatní náklady lze považovat za zanedbatelné. Významně nejvyšší nárůst lze zaznamenat v roce 2015, kdy městu Hostomice vznikl výdaj ve výši 87 490 tis. Kč na pořízení budovy, stavby či haly. Konkrétně se jednalo o stavbu kanalizace a vodovodu, při které došlo při spolufinancování ke vzniku dlouhodobého úvěru.

4.5 Pravidlo rozpočtové odpovědnosti a vybrané finanční ukazatele

Zadluženost ÚSC vzniká v době, kdy si obec sjeďná dlouhodobý úvěr s bankovním institutem, který se zpravidla skládá z jistiny a úroku. V případě nastavení anuitního splácení a nakumulování většího počtu bankovních úvěrů se ÚSC může ocitnout v nepříznivé finanční situaci. Konkrétní položky podílející na zadluženosti obce se nacházejí na syntetických účtech účetního výkazu Rozvaha ve sloupci běžného období.

Protože se jedná o zdroje krytí, jedná se o syntetické účty pasiv. Konkrétně se jedná o účty č. 281, 282, 283, 289, 322, 326, 362, 451, 452, 453, 456, 457. Město Hostomice v analyzovaném období využívá pouze jednoho ze zmíněných cizích zdrojů a to dlouhodobých úvěrů s příslušícím účtem č. 451. Přehled vývoje zadluženosti obce viz tabulka č. 2. Z tabulky je zřejmé, že nejvyšší nárůst dluhu Hostomic lze zaznamenat v roce 2015 a následně 2017. V roce 2015 byl poskytnut městu úvěr společností Česká spořitelna a.s. na projekt „Revitalizace Tyršova náměstí“ a spolufinancování na výstavbě vodovodu. V roce 2017 byl poskytnut úvěr stejnou společností za účelem obnovy lesních porostů a převážně na rekonstrukci radnice města.

Je důležité podotknout, že za analyzované období se PO zřízené městem Hostomice nepodílí na zadluženosti ÚSC. Příspěvkové organizace Mateřská škola Hostomice, Školní jídelna Hostomice a Základní škola P. Lisého Hostomice nejsou zatíženy úvěrem, či jinými zdroji krytí, které se při hodnocení zadluženosti municipality zohledňují.

Tabulka 2: Vývoj dluhu města Hostomice v letech 2014-2018 (v tis. Kč)

Rok	2014	2015	2016	2017	2018
Dluh	3 913	34 265	32 361	50 947	48 029

Zdroj: <https://monitor.statnipokladna.cz/>, vlastní zpracování

Na základě již zmíněného zákona č. 23/2017 Sb. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a v souladu s usnesením vlády ČR ze dne 23. října 2017 č. 742 o monitoringu hospodaření ÚSC je možné sestavit tabulku zobrazující rozpočtovou odpovědnost města Hostomice viz tabulka č. 3. Dle zákona je ÚSC povinen hospodařit tak, aby výše vzniklého dluhu nepřekročila hranici 60% průměru příjmu v rámci posledních

4 rozpočtových let. Pokud se tak stane, je municipalita povinna splácet 5% rozdílu mezi průměru příjmů a výší dluhu. Z tabulky. – je zřejmé, že Hostomice v letech 2015–2018 překročili zmíněnou hranici. Nejzásadnější porušení pravidla rozpočtové odpovědnosti je zaznamenán v roce 2017, kdy podíl dluhu k průměru příjmů byl ve výši 101,91%. Stalo se tak díky nakumulování dluhu z roku 2015 a přijetí nového dlouhodobého úvěru v roce 2017. Průměr příjmů společně s dluhem naneštěstí nevzrostl.

Tabulka 3: Pravidlo rozpočtové odpovědnosti za léta 2014-2018

Rok	2014	2015	2016	2017	2018
Průměr příjmů za poslední 4 roky (v tis. Kč)	26 876	41 250	43 979	49 990	51 210
Dluh celkem (v tis. Kč)	3 913	34 265	32 361	50 947	48 029
Podíl dluhu k průměru příjmů v %	14,56%	83,07%	73,58%	101,91%	93,79%
5 % z rozdílu mezi výší dluhu a 60 % průměru příjmů za poslední 4 roky (tis. Kč)	-610,63	475,74	298,68	1 047,65	865,15

Zdroj: <https://monitor.statnipokladna.cz/>, vlastní zpracování

Tabulka č.4 obsahuje přehled splátek půjčených prostředků v letech 2014–2018, které byly v podobě jistiny společnosti Česká spořitelna a.s. uhrazeny. Je zřejmé, že město Hostomice splácí vyšší část jistiny, než je 5% z rozdílu mezi výší dluhu a 60% průměru příjmů za poslední 4 roky jak je dáno zákonem. V komparaci se saldem rozpočtu a výší splátek lze usoudit, že finanční prostředky na splacení jistiny jsou čerpány z části z návratných příjmů v podobě dlouhodobých úvěrů, které nejsou v příjmech rozpočtu zohledněny.

Tabulka 4: Uhrazené splátky půjčených prostředků (v tis. Kč)

Rok	2014	2015	2016	2017	2018
Uhrazené splátky půjčených prostředků	832	982	1 896	2 414	2 918

Zdroj: <https://monitor.statnipokladna.cz/>, vlastní zpracování

Tabulka č. 5 popisuje platbu úroků, které jsou s přijetím dlouhodobého úvěru spojeny. Úrok je vnímán jako úplata bankovnímu institutu za poskytnutí úvěru. Z tabulky je zřejmé, že výše úroku společně s půjčenou jistinou s každým rokem stoupají.

Tabulka 5: Uhrazené úroky (v tis. Kč)

Rok	2014	2015	2016	2017	2018
Úrok	131	166	378	529	609

Zdroj: <https://monitor.statnipokladna.cz/>, vlastní zpracování

Tabulka č. 6 popisuje cizí zdroje, které jsou souhrnem všech závazků zahrnujících dlouhodobé úvěry, krátkodobé úvěry, ale i přijaté zálohy na transfery a ostatní položky zahrnuté v Rozvaze v sloupci D. Nicméně nejvyšší zastoupení v cizích zdrojích Hostomic mají dlouhodobé úvěry a to v průměru v analyzovaném období ve výši 72%. Na základě

tabulky lze konstatovat, že objem stálých aktiv města stále roste. Nejvyšší zastoupení na celkových aktivech má dlouhodobý majetek. Ukazatel podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům vyjadřuje míru zadlužení majetku města Hostomice. Dle usnesení vlády ČR ze dne 23. října 2017 č. 742 o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků by tato hodnota neměla překročit hranici 25%. Jedná se o monitorující ukazatel, který je východiskem z účetních a finančních výkazů a je zasílán do systému Státní pokladny, kde tento údaj slouží k účelům kontroly zadluženosti ÚSC.

Tabulka 6: Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům.

Rok	2014	2015	2016	2017	2018
Cizí zdroje v tis. Kč	9 849	91 496	52 951	80 384	68 757
Aktiva celkem v tis. Kč	507 697	650 218	622 259	650 284	662 599
Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům v %	1,94	14,07	8,51	12,36	10,38

Zdroj: Rozvaha města Hostomice, poté vlastní zpracování

Mezi další finanční ukazatel sloužící k monitoringu zadluženosti obcí patří i ukazatel dluhové služby, který by neměl překročit hranici 30%. Z tabulky č. 7 je zřejmé, že ukazatel dluhové služby Hostomic se v analyzovaném období ke stanovené hranici nepřibližuje. Dluhová služba zahrnuje zaplacené úroky a jistiny dlouhodobých úvěrů. Ukazatel dluhové služby je podíl zmíněného součtu a podílu příjmů po konsolidaci a následné vynásobení stem.

Tabulka 7: Ukazatel dluhové služby

Rok	2014	2015	2016	2017	2018
Ukazatel dluhové služby v %	3,39	1,22	6,62	5,75	9,37

Zdroj: <https://monitor.statnipokladna.cz/>, vlastní zpracování

Vedle sledovaných ukazatelů viz výše sleduje Ministerstvo financí další dva ukazatele se stanovenou hranicí. Konkrétně se jedná o podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům a ukazatel celkové likvidity.

Na základě údajů poskytnutých Národní rozpočtovou radou zřízenou na základě ust. §21 až §33 zákona č. 23/2017 Sb. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti lze vyhodnotit situaci týkající se míru zadlužení na národní úrovni. Ukazatel pravidla rozpočtové odpovědnosti, jehož hranice je stanovená do výše 60% byl v roce 2018

překročen 517 obcemi, tedy 8,27% z celkového počtu obcí na území ČR (6 252 obcí). Průměr podílu dluhu k průměru příjmu za analyzované období v letech 2014-2018 města Hostomice je ve výši 73,38%, stejnou hodnotu ukazatele zadlužení vykazovalo v roce 2018 dalších 280 obcí. Celková částka dluhu obcí převyšující hodnotu ukazatele 60% byl ve výši 3,6 mld. Kč a s porovnáním s rokem 2017 zůstala zmíněná suma nezměněna. Z hlediska počtu obyvatel všech obcí překračujících hodnotu 60% dluhového ukazatele v intervalu 1001-2000 obyvatel, kam spadá i město Hostomice, překročilo zmíněnou hodnotu dalších 71 obcí. Lze konstatovat, že dluhový ukazatel nejčastěji překračují obce s počtem obyvatel v intervalu 201-500 obyvatel a další rizikovou skupinou jsou právě obce s 1001-2000 obyvateli.

Z hlediska zadluženosti krajů je Středočeský kraj, kam náleží i Hostomice, zastoupen dle podílu dluhu k průměru příjmů za poslední 4 roky v hodnotě 8,74% z celkového počtu 13 krajů a Hlavního města Prahy. Nejvyšší hodnoty vykazují Hlavní město Praha (28,92%) a Olomoucký kraj (28,63%). V roce 2018 nesplnilo povinnost snížit dluh o stanovenou výši zákonem celkem 3 obce, se kterými bylo v roce 2019 zahájeno správní řízení. Avšak ve stanovené lhůtě svůj dluh snížili na únosnou hranici. Po dobu platnosti zákona č. 23/2017 Sb. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti nenastala situace, kdy by muselo být zavedeno opatření k pozastavení převodu na výnosu daní. (Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2018, 2019)

4.6 Analýza právních předpisů upravujících hospodaření a zadluženost obcí

Mezi hlavní cíle zákona o obcích sice nepatří regulace zadluženosti obcí, nicméně se zde objevují jistá opatření, která by měla zadlužením obce předejít. V ust. § 38 odst. 1 je udána povinnost obci zacházet se svým majetkem hospodárně a účelně, dále je obec povinna majetek nadále rozvíjet. Zmíněný paragraf dále zakazuje obcím ručit za závazky fyzických a právnických osob. Jsou zde vymezeny i určité výjimky, např. v případě, že se jedná o zprostředkované finanční prostředky nabyté za účelem investice do obecního majetku. Obec smí ručit za závazky PO jejímž zřizovatelem je stát, kraj, či samotná obec. Ručením závazků obcí smí proběhnout v případě, že se jedná o právnické osoby v podobě bytových družstev, honebních společenstev atd. V odst. 5 dále stojí, že stát není odpovědný

za závazky a celkové hospodaření obce. Výjimkou, kdy se stát může zaručit za obecní závazky je prostřednictvím smluvního zaručení. Mezi další důležité ustanovení zákona o obcích je obsaženo v § 42, kde je uvedeno, že obec požádá o přezkoumání svého hospodaření krajský úřad, popřípadě auditorskou společnost. V případě přezkoumání hospodaření auditorskou společností musí obec s příslušnou institucí uzavřít smlouvu a zaplatit úplatu za vykonanou službu. Přezkoumání krajským úřadem probíhá bezúplatně.

Obec je dle zákona o obcích povinna uplatnit včasné právo na náhradu škody a nepřetržitě sledovat, zda dlužníci plní své závazky vůči bankovním institucím. (Zákon č. 128/2000 Sb.)

Dalším právním předpisem, který se podílí na zabránění situaci, kdy se obec stává zadluženou je zákon č. 190/2004 Sb. Zákon o dluhopisech. Konkrétně § 27, odst. 1 až 7, kde stojí, že obec musí mít před vydáním dluhopisu souhlas od Ministerstva finanční ČR. Dluhopisy emitované územním samosprávným celkem jsou označovány jako komunální dluhopisy. Ministerstvo před schválením vydání dluhopisu prověřuje, zda je obec schopna splnit dluh vznikající společně s emitováním dluhopisu a zda vzniklý dluh nebude mít negativní vliv na hospodaření ÚSC. Nabyté finanční prostředky musí obec využít buď jako investici do dlouhodobého hmotné majetku sloužící v budoucnu k výkonu územní správy, nebo musejí finanční prostředky využít na zahlazení škod vzniknuté při živelné pohromě. Třetí možností při čerpání finančních prostředků emitováním komunálních dluhopisů je, že musejí být použity při spolufinancování projektu EU. Dále zákon o dluhopisech uvádí podmínku, že emitovaný dluhopis nesmí mít dobu splatnosti delší než 15 let. Dle ust. §27 odstavce 5 musí být veškeré finanční prostředky získané pomocí vydání komunálního dluhopisu vedeny na odděleném účtu. Díky této skutečnosti může ÚSC kdykoliv doložit účel využití finančních prostředků z emitování dluhopisu. (Zákon č. 190/2004 Sb.)

Pro schválení požadavku na vydání dluhopisu samosprávným územním celkem musí Ministerstvo financí obdržet doplňující informace obsažených v adekvátních dokumentech. Výčet zmíněných náležitostí nalezneme ve vyhlášce vydanou ve spojitosti se zákonem o dluhopisech. ÚSC musí společně s žádostí o vydání komunálního dluhopisu doložit souhrn finančních závazků, které mají dobu splatnosti delší než 1 rok společně s doplňujícími informace ve spojitosti se závazky. Dále musejí poskytnout kompletní finanční analýzu hospodaření obce, rozpočtový výhled obsahující splátky všech závazků, návrh smlouvy o vydání emise a emisních podmínek. Nezbytnou součástí je i usnesení

zastupitelstva o celkové hodnotě a účelu využití nabytých financí. (Vyhláška č. 323/2012 Sb.)

Stěžejním zákonem jehož úpravou lze předejít zadlužením obce je zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Dle ust. § 15 odst. 1 musí obec hospodařit dle chváleného rozpočtu v příslušícím rozpočtovém roce. V ust. § 17 odstavce 4 je stanovena povinnost ÚSC nechat přezkoumat hospodaření za minulý rok. Zmíněnou povinnost nalezneme i v zákoně č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích konkrétně v § 42 odst. 1 jak je již v bakalářské práci uvedeno. V ustanovení § 22a se nachází výčet přestupků jichž se může ÚSC dopustit. Nevyčerpávajícím výčtem lze vymezit přestupky při nezpracování a následném nezveřejnění střednědobého rozpočtového výhledu, stejně tak u samotného rozpočtu, pravidel rozpočtového provizoria nebo závěrečného účtu a další. Odst. 5 uvádí sankci při provedení přestupku až do výše 1 000 000 Kč. (Zákon č. 250/2000 Sb.)

V neposlední řadě je nutné zmínit Zákon č. 563/1991 Sb. Zákon o účetnictví, který upravuje problematiku vedení účetnictví veřejné instituce, mezi niž patří i územní samosprávný celek. Na základě ust. §8 jsou všechny účetní jednotky povinny vést účetnictví úplné, srozumitelné, přehledné, správné a průkazné. Dle ust. § 18 musí účetní jednotky sestavovat účetní závěrku jež se skládá z rozvahy, výkazu zisku a ztráty. Rozvaha musí také obsahovat záznam o peněžních tocích společně se záznamem o změnách vlastního kapitálu. Dle ust. §37 je uvedena výše sankce v hodnotě celkových aktiv a to do stanovené výše 6%. Přestupek dle zákon o účetnictví vzniká v případě nevedení účetnictví, nesestavení závěrky, nearchivování účetních záznamů a nedodržení ostatních právních deliktů jež jsou v zákonu uvedeny. V případě, že nebude možné určit výši sankce z hodnoty aktiv, její výši stanoví správní orgán jenž se deliktem zabývá. (Zákon č. 563/1991 Sb.)

Od 1. ledna 2017 vešel v platnost zákon č. 25/2017 Sb. Zákon o sběru vybraných údajů pro účely monitorování a řízení veřejných financí. Zmíněný zákon udává povinnost některým PO a veřejným institucím postoupit přehled o vybraných údajích příjmů a výdajů Ministerstvu financí za účelem monitorování. V ust. § 2 jsou vymezeny v písm. a) až k) dotčené osoby, na které se povinnost monitorování vztahuje. Mimo jiné je zde uvedena organizační složka státu, územní samosprávný celek a příspěvková organizace jenž je ve správě ÚSC. Monitoring hospodaření územních samosprávných celků je zasažen v ust. § 5, kdy je zmíněný institut povinen předložit údaje o závazcích podmíněných garancí a to

do 25. února nadcházejícího kalendářního roku. Za garanci je považováno ručení, či finanční záruka, směnečné rukojemství nebo záruka poskytnutá ČR na základě rozdílného zákona.

Na základě ust. § 6 musí tři zmíněné instituty předložit údaje o projektech partnerství soukromého a veřejného sektoru. Zmíněným projektem je myšleno veřejná zakázka, či koncese s očekávanou hodnotou vyšší než 300 000 000 Kč, která musí být využita na zajištění infrastruktury či ve spojitosti s provozem DNM či DHM. Dle ust. § 8 odst. 5 písm. c) je stanovena pokuta při nedodržení povinnosti uvedené v § 5 až § 6 ve výši 100 000 Kč. Prostředkem poskytování informací je dle §7 ústřední systém účetních informací. (Zákon č. 25/2017 Sb.)

Zákonem, který jako jediný mj. upravuje situaci, kdy se ÚSC stává zadluženou je zákon č. 23/2017 Sb. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Předmětem úpravy je zpracování předpisu EU. V úvodím ustanovení, § 2 odst. 2 je uvedeno nařízení, že stát a ÚSC musejí při nakládání s financemi dodržovat pravidla účelnosti, transparentnosti, efektivnosti a hospodárnosti. V odst. 3 je uvedeno, že veškeré veřejné instituce by měli zabezpečit takový vývoj dluhu, který nebude do budoucna narušovat stav bezproblémového hospodaření. Veřejnou institucí v rámci zmíněného zákona je myšleno mimo jiné i PO jejímž zřizovatelem je ÚSC. V ust. §6 je obsažena informace ohledně každoročním zveřejnění údajů ministerstvem na základě poskytnutých informací od ČSÚ do 31. října příslušícího roku. Jedná se o informace ohledně: úvěrech a zápůjčkách poskytnutých institucemi, majetkových účastech v korporacích, odhady vlivu daňových úlev, které se považují za výdaje. Dle ust. §7 odst. 2 dochází ke čtvrtletnímu zveřejnění celkových příjmů a výdajů, popřípadě nákladů a výnosů územního samosprávného celku. Informace orgány obce poskytují pomocí *centrálního systému účetních informací*. Dle ust. §17 odst. 1 je ÚSC povinen hospodařit tak, aby výše vzniklého dluhu nepřekročila hranici 60% průměru příjmu v rámci posledních 4 rozpočtových let. Pokud zmíněná skutečnost nastane, je územní samosprávný celek povinen snížit minimálně o 5% rozdílu mezi průměrem příjmů a výší vzniklého dluhu. Pokud obec takto neučení, Ministerstvo financí má nárok na pozastavení převodu příslušícího podílu z výnosu daní. Dluhem ÚSC je myšlena hodnota ze závazků, která nebyla doposud splacena a to konkrétně z: vystavených směnek, emitovaných dluhopisů, přijatých zápůjček a úvěrů či plnění záruk. Jako orgán pro hodnocení plnění stanovených fiskálních pravidel je jmenována rada, která je

zřizována na základě § 21 odst. 1. Rada vyhláší výši dluhu veřejných institucí, sleduje rozvoj hospodaření veřejných institucí atd. Jednotlivá stanoviska je rada povinna zveřejnit na svých webových stránkách. (Zákon č. 23/2017 Sb.)

V platnost od 1. ledna 2017 taktéž vstoupil platnost zákon č. 24/2017 Sb. Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti. Zákon jenž byl zmíněným zákonem upraven a upravuje problematiku, které se věnuje bakalářská práce je zákon o rozpočtovém určení daní. Konkrétně v ust. § 6a, kde je uvedeno, zda ÚSC nesplní podmínku snižováním dluhu určenou již zmiňovaným zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, Ministerstvo financí rozhodne o pozastavení převodu podílu na příslušícím výnosu daní ve stanovené výši 5% z odchylky mezi vzniklým dluhem a průměru všech příjmů v rámci posledních 4 rozpočtových let. V odst. 2 je vymezeno jaké druhy daní mohou být pozastaveny. Jedná se o DPH, daň z příjmů PO. V době, kdy již dluh nepřevyšuje zmíněno hranici je zastavení převodu daní ukončeno. Dle ust. § 6b může územní samosprávný celek sám požádat o zastavení převodu podílu z daní na základě vlastní iniciativy. O převeden podílu se účtuje odděleně a finanční prostředky musejí být dle odst. 4 použity na splacení výši rozdílu dluhu tak, jak bylo záměrem. Analyzovaný zákon dále svou úpravou ovlivňuje i zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Mimo jiné, že se kompletně změnil název z rozpočtového výhledu na střednědobý výhled rozpočtu se v § 4 přidává odstavec 6, kde stojí, že rozpočet ÚSC může být prokázán jako schodkový jen v případě, že bude schodek uhrazen fin. prostředky z min. let, popřípadě finanční výpomocí návratného charakteru. Schodek vzniklý předfinancováním projektu EU je možné uhradit pomocí úvěru, smlouvenou půjčkou, či prodejem komunálního dluhopisu. (Zákon č. 24/2017 Sb.)

4.7 Anketní šetření

Cílem anketního šetření bylo získat přehled o názorech občanů České republiky na rozpočty municipalit. Ověřit, zda se zajímají o zadluženost obce, ve které žijí. Popřípadě, zda jsou seznámeni s právními předpisy regulující zadluženost obce a zda využívají aplikaci Monitor zřízenou Ministerstvem financí, kde jsou potřebné informace ohledně finanční situace ÚSC veřejně dostupné a přehledně uspořádané.

Anketa obsahovala 12 otázek. První tři otázky byly identifikační, které rozřídily občany obcí podle pohlaví, nejvyššího dosaženého vzdělání a počtu obyvatel obce, ve které má respondent hlášené trvalé bydliště. Otázky č. 4-7 byly zaměřeny na zjištění informací od respondentů ohledně hospodaření obce. Cílem zavedení otázek č. 8-11 bylo odhalit, zda se respondenti zajímají o míru zadluženosti příslušící obce a zda mají přehled o právní úpravě regulující zadluženost obcí. Poslední otázka měla zjistit, zda respondenti využívají aplikaci Monitor zřízenou Ministerstvem financí.

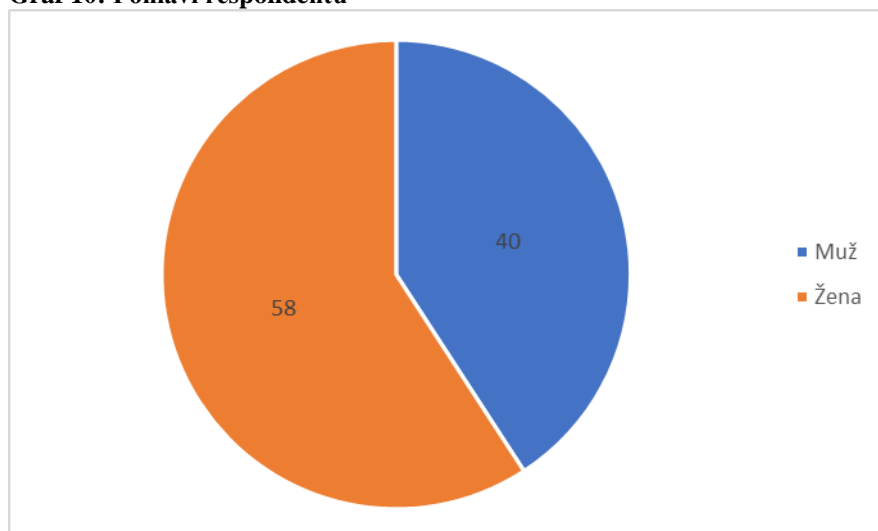
Anketa probíhala pomocí elektronického média. Plné znění ankety je obsaženo v příloze č. 1 bakalářské práce. Ankety se zúčastnilo celkem 98 respondentů.

4.7.1 Vyhodnocení ankety

Vyhodnocení ankety bude probíhat v průběhu dle kladených otázek a zjištěná data budou zobrazeny do grafů.

Otázka č. 1: Vaše pohlaví?

Graf 10: Pohlaví respondentů

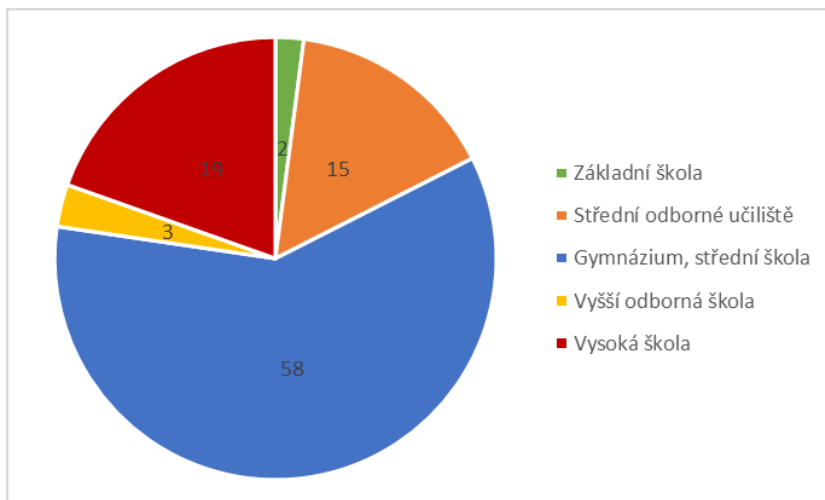


Zdroj: Vlastní zpracování

Graf č. 10 popisuje jednotlivé zastoupení pohlaví respondentů. Z celkového počtu 98 respondentů je 59% zastoupeno ženami. Mužů se účastnilo zbylých 41%.

Otázka č. 2: Vaše nejvyšší dosažené vzdělání?

Graf 11: Nejvyšší dosažené vzdělání respondentů

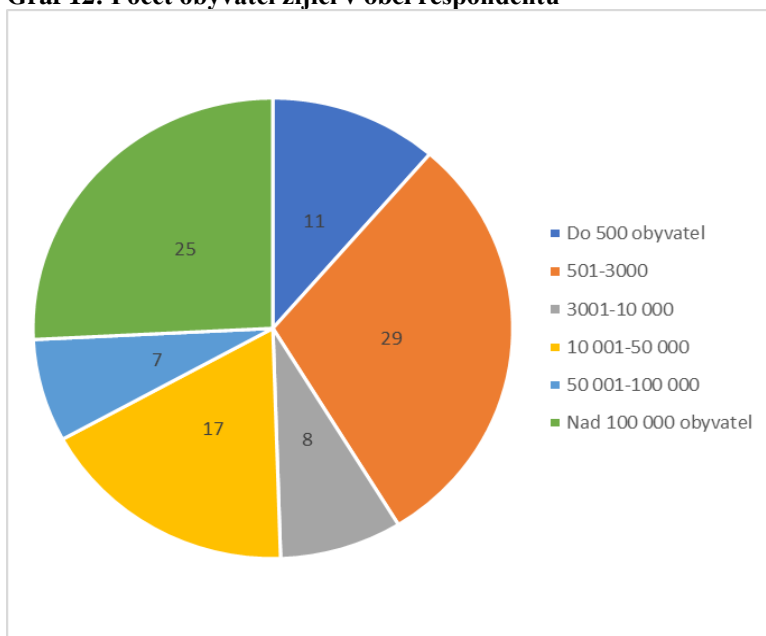


Zdroj: Vlastní zpracování

Data zobrazena v grafu č. 11 rozděluje respondenty na základě nejvyššího dosaženého vzdělání. Dotazníkového šetření se zúčastnili respondenti se zastoupením všech vytvořených kategorií. Nejpočetnější skupina respondentů byla zastoupena v kategorii gymnázium, střední škola a to ve výši 59,8%. Nejmenší skupina respondentů je prezentována v kategorii základní škola, která je zastoupena ze 2,1% všech zúčastněných respondentů.

Otázka č. 3: Jaký počet obyvatel žije ve vaší obci?

Graf 12: Počet obyvatel žijící v obci respondentů

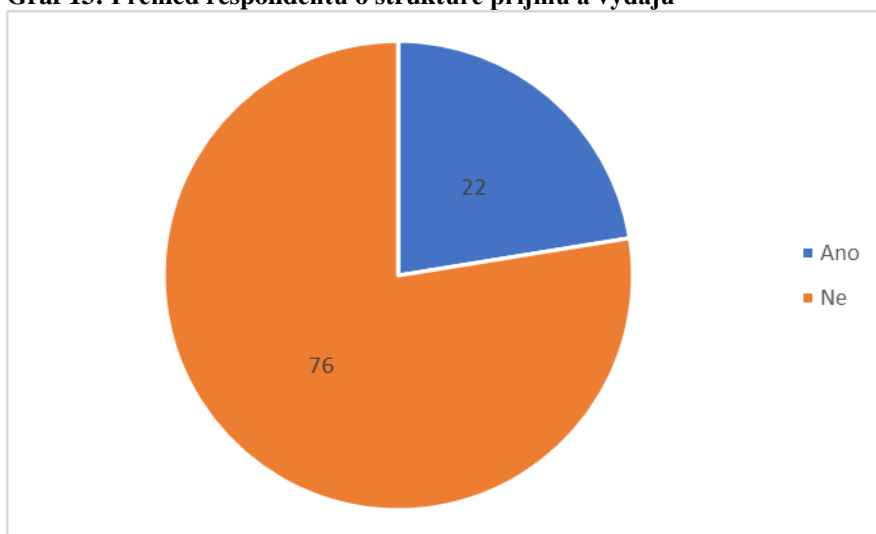


Zdroj: Vlastní zpracování

Otázka č. 3 rozdělila respondenty do skupin podle kategorie počtu obyvatel žijících v obci v níž má respondent trvalé bydliště. Největší skupina respondentů byla zastoupena z 29,9% všech dotazovaných patřící do kategorie 501-3000 obyvatel. Druhá nejsilnější skupina je zastoupena z 25,8% patřící do kategorie nad 100 000 obyvatel. Nejméně respondentů se ankety zúčastnilo žijících v municipalitě s počtem obyvatel v rozpětí 50 001-100 000.

Otázka č. 4: Máte přehled o struktuře příjmů a výdajů vaší obce?

Graf 13: Přehled respondentů o struktuře příjmů a výdajů

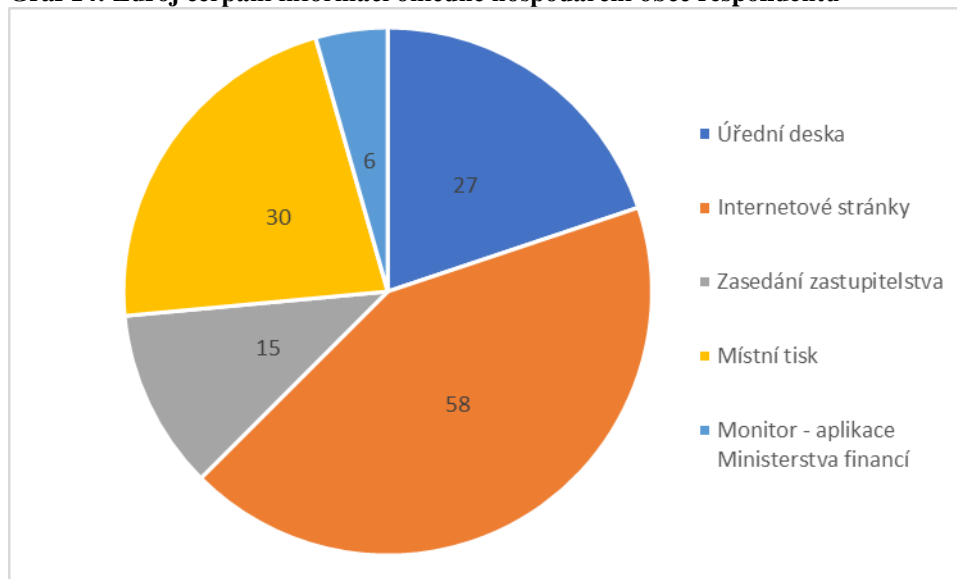


Zdroj: Vlastní zpracování

V grafu č. 13 jsou respondenti rozděleny na základě otázky, zda mají přehled o struktuře příjmů a výdajů obci, ve které žijí. Odpověď „Ano“ je zastoupena z 22,7% z celkového počtu respondentů. Zato 77,3% respondentů odpovědělo, že přehled o struktuře příjmů a výdajů obce nemá.

Otázka č. 5: Z jakého zdroje čerpáte informace ohledně hospodaření vaší obce?

Graf 14: Zdroj čerpání informací ohledně hospodaření obce respondentů

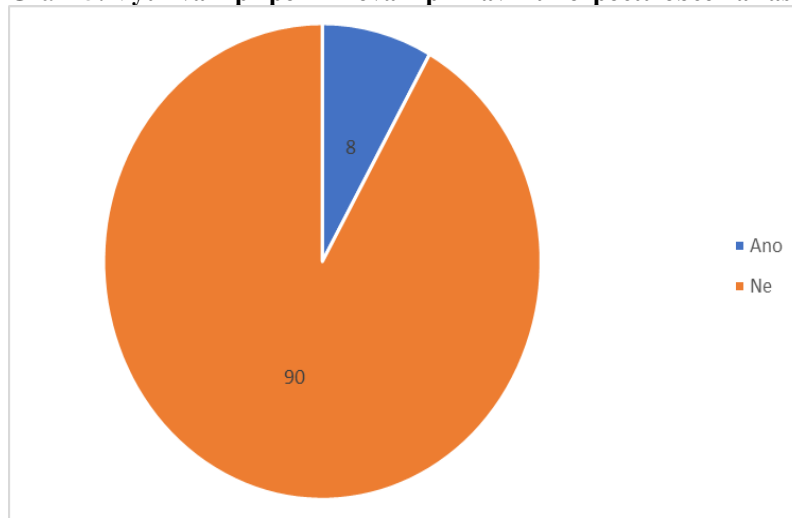


Zdroj: Vlastní zpracování

V otázce č. 5 byli respondenti dotazováni, z jakého zdroje čerpají informace ohledně hospodaření jejich obce. Na otázku odpovědělo 59,8% ze všech respondentů, že čerpá informace z internetových stránek. Z místního tisku čerpá 30,9%, z úřední desky 27,8%, ze zasedání zastupitelstva 15,5% a pouze 6,2% využívá k získání informací ohledně hospodaření obce aplikaci Monitor.

Otázka č. 6: Využíváte vašeho práva připomínkování k návrhu rozpočtu obce na zasedání zastupitelstva?

Graf 15: Využívání připomínkování při návrhu rozpočtu obce na zasedání zastupitelstva

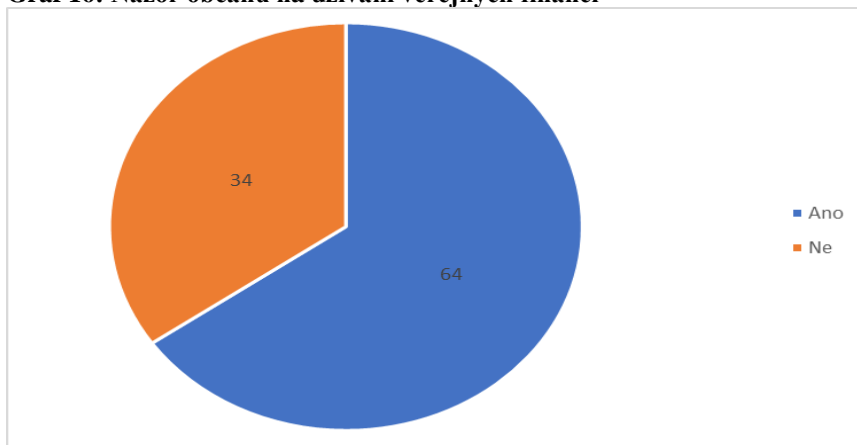


Zdroj: Vlastní zpracování

Graf č. 15 rozděluje respondenty na ty, kteří využívají připomínkování k návrhu rozpočtu obce na zasedání zastupitelstva a na ty, kteří připomínkování nevyužívají. Připomínkování využívá pouze 7,2%. Drtivá většina v zastoupení 92,8% z celkového počtu respondentů připomínkování nevyužívá.

Otázka č. 7: Domníváte se, že vaše obec užívá veřejných financí hospodárně a účelně?

Graf 16: Názor občanů na užívání veřejných financí

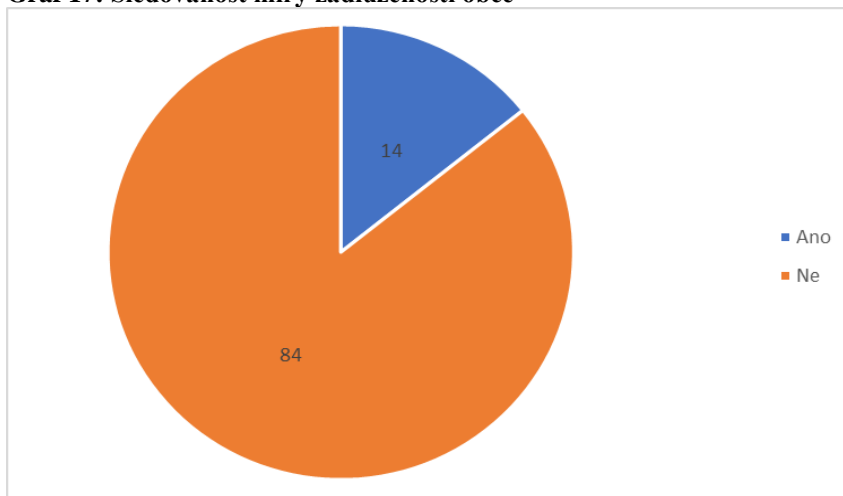


Zdroj: Vlastní zpracování

V otázce č. 7 byli respondenti dotázáni na otázku, zda si myslí, že veřejné finance v jejich obci jsou užívány hospodárně a účelně. Odpověď „Ano“ zvolilo 65,3% respondentů z celkového počtu dotazovaných. Zbýlých 34,7% respondentů si myslí, že veřejné finance v příslušící obci nejsou hospodárně ani účelně využívány.

Otázka č. 8: Sledujete míru zadluženosti vaší obce?

Graf 17: Sledovanost míry zadluženosti obce

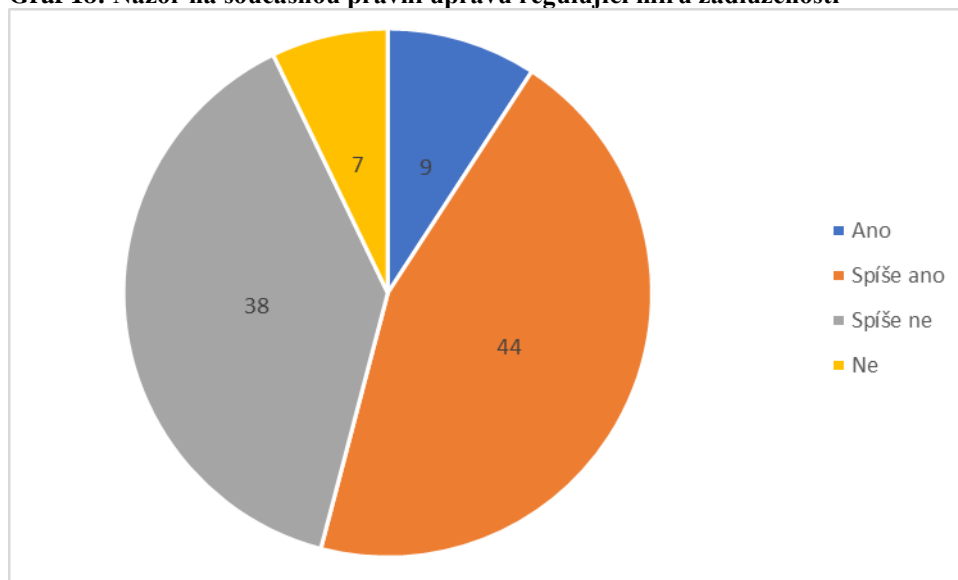


Zdroj: Vlastní zpracování

Graf č. 17 rozděluje respondenty na základě kritéria sledovanosti zadluženosti obce. Počet respondentů v zastoupení 85,6% z celkového počtu dotazovaných míru zadluženosti nesleduje. Zbýlých 14,4% respondentů míru zadluženosti sleduje.

Otázka č. 9: Domníváte se, že je současná právní úprava regulující zadluženost obcí dostačující?

Graf 18: Názor na současnou právní úpravu regulující míru zadluženosti

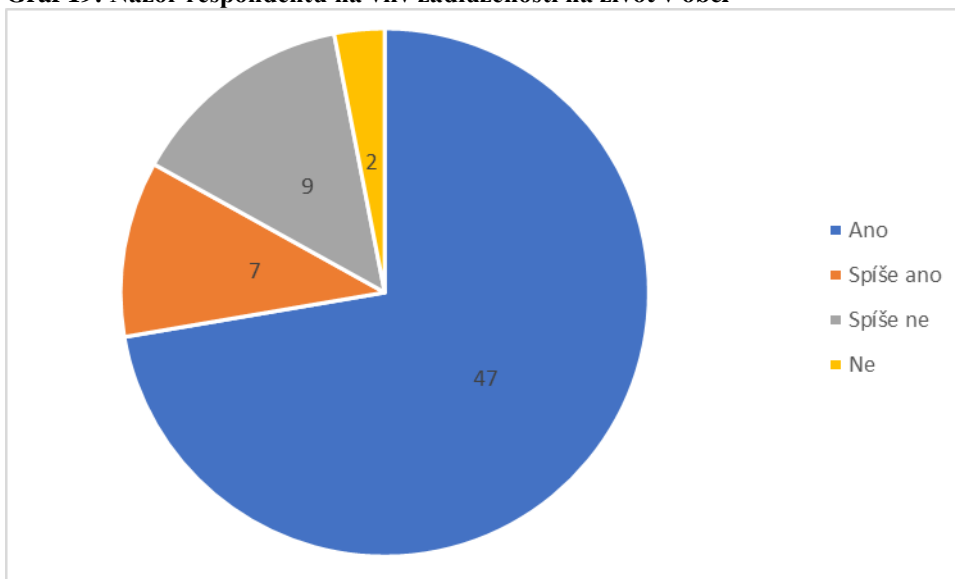


Zdroj: Vlastní zpracování

V grafu č. 18 jsou respondenti rozděleni do skupin podle kritéria názoru na dostatečnou právní úpravu regulující zadluženost obcí. Respondenti v zastoupení 9,2% se domnívají, že současná právní úprava je dostačující. Odpověď „Spíše ano“ zvolilo 44,9% z celkového počtu dotazovaných. Třetí možnost „Spíše ne“ vybralo 38,8% respondentů. Zbývajících 7,1% respondentů se domnívá, že současná právní úprava regulující zadluženost dostačující není.

Otázka č. 10: Domníváte se, že může mít vysoká míra zadluženosti negativní vliv na život ve vaší obci?

Graf 19: Náзор respondentů na vliv zadluženosti na život v obci

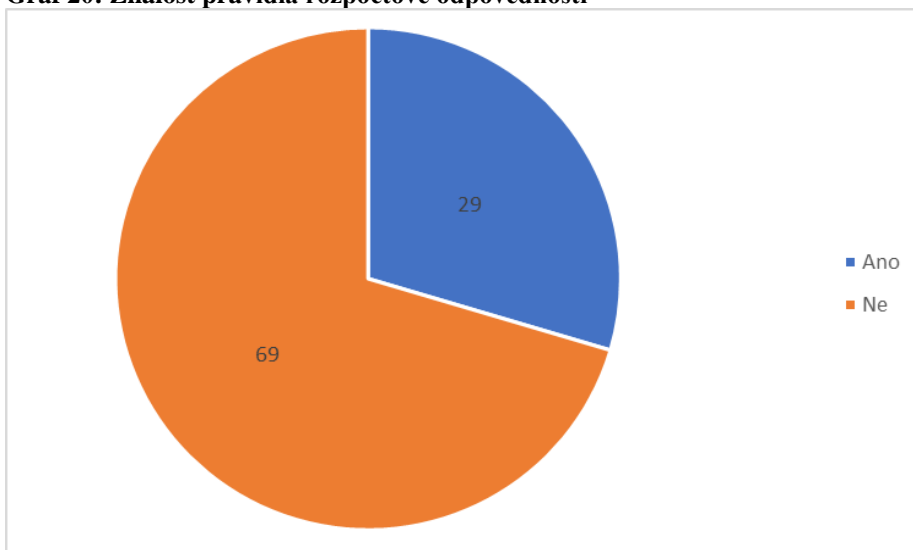


Zdroj: Vlastní zpracování

V otázce č. 10 byli respondenti dotázáni, zda se domnívají, že vysoká míra zadluženosti municipality může mít negativní vliv na život v obci. Z celkového počtu 98 respondentů si 72% myslí, že vysoká míra zadluženosti může mít negativní vliv na život v obci. Odpověď „Spíše ano“ zvolilo 11% z celkového počtu respondentů. Třetí možnosti „Spíše ne“ si vybralo 14%. Zbylé 3% respondentů se domnívá, že vysoká míra zadluženosti nemůže mít negativní vliv na život v obci.

Otázka č. 11: Setkal/a jste se již s pojmem pravidlo rozpočtové odpovědnosti?

Graf 20: Znalost pravidla rozpočtové odpovědnosti

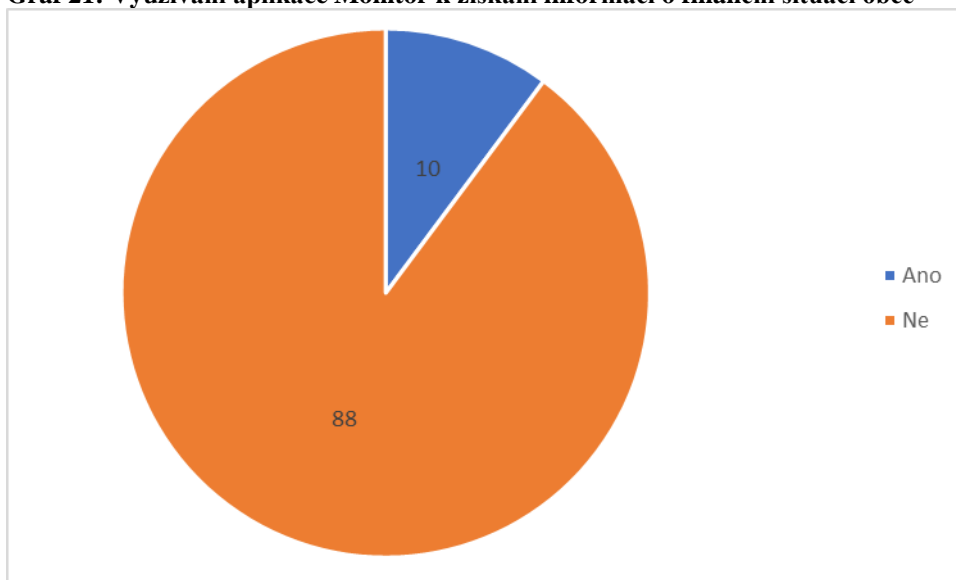


Zdroj: Vlastní zpracování

V otázce č. 11 byli respondenti dotázáni, zda je již setkali s pojmem pravidlo rozpočtové odpovědnosti. Z celkového počtu dotazovaných se 29,6% s pojmem setkalo. Zbýlých 70,4% se z pojmem pravidlo rozpočtové odpovědnosti doposud neseťkalo.

Otázka č. 12: Využil/a jste v minulosti aplikaci Monitor zřízenou Ministerstvem financí za účelem získání informací o finanční situaci vaší obce?

Graf 21: Využívání aplikace Monitor k získání informací o finanční situaci obce



Zdroj: Vlastní zpracování

V poslední otázce č. 12 byli respondenti dotázáni, zda využili aplikaci Monitor zřízenou Ministerstvem financí za účelem získání informací o finanční situaci obce. Pouze 10,2% z celkového počtu respondentů využili aplikaci za zmíněným účelem. Zbýlých 89,8% aplikaci Monitor nevyužilo k získání informací o finanční situaci příslušící obce.

5 Výsledky a závěrečná doporučení

5.1 Zhodnocení hospodaření města Hostomice a následná doporučení

Město Hostomice hospodařilo v průběhu analyzovaného období poměrně obstojně. Mimo rok 2015 skutečné příjmy převyšovaly skutečné výdaje a město tak hospodařilo s přebytkem. Průměrná výše kladného salda tak činila 2 101 000 Kč. Avšak v roce 2015 byl schodek v záporných číslech a to ve výši -30 254 000 Kč. Schodek vznikl díky spolufinancování projektu instalace kanalizace a vodovodu společně s rekonstrukcí náměstí a záporná hodnota salda byla uhrazena dlouhodobým úvěrem což nebylo v rozporu se zákonem.

Z daleka nejvyšší podíl na příjmech města Hostomice zastupují daňové příjmy, které jsou z většiny tvořeny složkou daně z příjmů FO a PO a DPH. Avšak v roce 2015 zdaleka převyšovaly veškeré příjmy přijaté transfery investičního charakteru a to v celkové výši 52 844 000 Kč. Vedle příjmové složky rozpočtu jsou analyzovány i výdaje rozpočtu města. Zjednodušeně řečeno, příjmy by měly pokrývat výdaje. Zmíněnému pravidlu město Hostomice ve většině letech dostalo až na rok 2015, kdy kapitálové výdaje ve výši 90 258 000 Kč značně převýšily příjmy města. Vedle kolísavých kapitálových výdajů jsou běžné příjmy stálějšího charakteru. Jejich vznik je spojen se zajištěním každodenního chodu obce a pokrytím a financováním se většinou nerozšiřuje obecní majetek. Na základě šetření je možné označit hospodaření města Hostomice za zaměřené na blahobyt obyvatel. Město se snaží využít naplno dotační politiku České republiky a čerpat návratné příjmy minimálně.

Avšak v roce 2015 a 2017 se město nevyhnulo čerpání dlouhodobého úvěru. Kdy dluh města v roce 2015 vzrostl z hodnoty 3 913 000 Kč na 34 265 000 Kč a v roce 2017 dluh města činil dokonce 50 947 mil. Kč. Podle pravidla rozpočtové odpovědnosti nesmí dluh převýšit 60% průměru příjmů obce za poslední 4 roky. Mimo rok 2014 byla tato hranice převýšena a v roce 2017 dosahoval dluh dokonce 101,91% průměru příjmů. S poskytnutím úvěru jsou spojeny i úroky placené bankovnímu institutu. Za analyzované období zaplatilo město Hostomice v podobě úroků České spořitelně a.s. 1,839 mil. Kč. Na druhou stranu je důležité zmínit, že ve vybraných finančních a monitorujících ukazatelích se město zdaleka nepřiblíží ke stanovené hranici ministerstvem.

Město Hostomice není považováno za rizikovou obec, i přesto by se obec měla zaměřit na splacení dluhu v co nejkratší době. Jednou z možností je spojit veškeré úvěry do jednoho a uzavřít s bankou splátkový kalendář, kde se sníží lhůta splatnosti, ale navýší se hodnota ročních splátek. Avšak město Hostomice by se v budoucnu mělo zdržet rozsáhlých investic do dlouhodobého majetku, popřípadě by mělo ještě více využívat dotační politiky a začínat s výstavbou DHM jen v případě, že bude zaveden vhodný dotační program.

Možnost navýšení příjmů do územního rozpočtu je navýšením místních poplatků. Nejvyšší část místních poplatků z hlediska příjmů tvoří poplatek za svoz a likvidaci odpadů. Jeho výše je stanovena na 600 Kč za osobu. Město může obecně závaznou vyhláškou její hodnotu navýšit až na 1000 Kč na osobu, což by bez pochyby přispělo k navýšení příjmů. Poplatek ze psů je stanoven v minimální výši 100 Kč, avšak dle zákona může obec poplatek za psů navýšit až na 1 500 Kč za psa. Třetí možností, jak zvýšit objem daňových příjmů je navýšit koeficient dani z nemovitých věcí, který je zákonem vymezen na hodnotu 1,4 dle kritéria počtu obyvatel v obci. Obecně závaznou vyhláškou je možné provést navýšení o jednu kategorii, tedy z hodnoty 1,4 na hodnotu 1,6. Způsob navýšení může proběhnout každý kalendářní rok. Nicméně zmíněná opatření by mohla mít negativní důsledek na vnímání občany zastupitelstvo obce.

Poslední navrhovanou možností je zvýšení nájemného pomocí dodatku k nájemní smlouvě na obecních pozemcích a lesa města Hostomice. Z pozemků ve výměře 140 ha má město roční výnos 2000 Kč za hektar. Ročním výnosem z pronajetí lesa je cca 2 mil. Kč. Nejdrastičtějším opatřením by byl samotný prodej zmíněného majetku. Autor práce by však toto opatření nedoporučoval, protože by se tak snížil celkový podíl aktiv a město by v budoucnu přišlo o zaručené příjmy, které z pronájmu vyplívají. Navíc díky analýze ostatních finančních ukazatelů není město zadluženo natolik, aby se muselo uchýlit k tak razantnímu opatření.

Lze konstatovat, že právních předpisů podílejících se na úpravě hospodaření ÚSC je větší množství, než právních předpisů věnující se regulaci zadluženosti obcí. Jako pozitivní skutečnost lze hodnotit, že obce musí nakládat se svým majetkem účelně a hospodárně a nadále rozvíjet jeho hodnotu. Další kladnou skutečností je sestavení návrhu rozpočtu a střednědobého rozpočtového výhledu a jejich následné zveřejnění, se kterým je spojena i možnost připomínkování obyvatel příslušící municipality na veřejně dostupném zasedání

zastupitelstva. Za pozitivní přínos může být vnímána i skutečnost, že obce mají povinnost požádat krajský úřad, či auditorskou společnost o přezkoumání jejich hospodaření za uběhlý kalendářní rok. Nicméně zmíněná povinnost je udělena hned dvěma zákony současně a tedy nadbytečně. Udání povinnosti k přezkoumání hospodaření obce se nachází v ust. § 42 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecní zřízení) a duálně i v ust. § 17 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, kde se sice setkáváme s jiným pojmoslovím, nicméně význam zůstává stejný.

Mezeru v zákoně o obcích lze spatřit i ve věci ohledně zákazu zaručení za závazky fyzických a právnických osob. Avšak zajišťovacím institutem může být například i zástavní právo, či podstoupení pohledávky. Dle názoru autora práce by se měla právní úprava vztahovat i na zmíněné prostředky zajišťování závazků.

Dle zjištění lze konstatovat, že právní úprava upravující vydávání komunálních dluhopisů je dostačující z hlediska předejití situace předlužení ÚSC. Dle zákona o dluhopisech musí mít před vydáním dluhopisu územní samosprávný celek předchozí souhlas od ministerstva. Podmínky k vydání dluhopisu jsou z hlediska regulace zadluženosti účelně vymezeny. Navíc musí být veškeré finanční prostředky vedeny na jednom účtu pro lepší přehlednost s nakládáním se získanými prostředky. Podmínky se dokonce vztahují i na komunální dluhopisy vydané v zahraničí. Díky zmíněné úpravě lze spatřovat snahu státu k předejití zadluženosti obce. Avšak dle statistik dluhy spojené s vydáním dluhopisu jsou v porovnání s dluhy zapříčiněné uzavřením dlouhodobého úvěru o poznání nižší.

Právní úprava regulující přijetí dlouhodobých úvěrů ošetřena podmínkami při vydání dluhopisu by byla dle autora více žádoucí. Zmíněné mantinely pro získání dlouhodobého úvěru by mohla být obsažena v novele zákona o obcích, popřípadě adekvátnější možností je novelizace zákona č. 23/2017 Sb. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve kterém se již zásady regulující zadluženost ÚSC vyskytuje a úprava podmínek pro přijetí dlouhodobých úvěrů je se zadlužeností obcí nepopíratelně spojena.

Ve zmíněném zákoně, konkrétně ust. § 17 je obsažena zásada, která má zajistit, aby výše dluhu obce nepřekročila hranici 60% průměru příjmů za poslední 4 roky. V případě, že výše dluhu překročí stanovenou hranici, je ÚSC povinen v příštím kalendářním roce snížit výši dluhu nejméně o 5% z rozdílu průměru příjmů a aktuální výši dluhu.

V současné době česká legislativa postrádá právní předpis, který by reguloval přijímání dlouhodobých úvěrů zvyšující míru zadluženosti konkrétní obce. Dle návrhu autora by mělo být stanoveno pravidlo vztahující se na obce přesahující výši ukazatele rozpočtové odpovědnosti vymezenou v zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, kde by se stanovily podmínky pro přijímání nových dlouhodobých úvěrů za účelem regulace budoucího navyšování zadluženosti. Přijímání dlouhodobých úvěrů by mělo mít omezující pravidla, popřípadě by se mělo jejich budoucí přijímání státem zakázat do doby splacení současných závazků.

V současné době neexistuje ani mechanismu, který by pomohl s vyřešením situace nejzadluženějších obcí České republiky. Vysoká zadluženosti může mít negativní důsledky na běžný chod obce. Obec se může dostat do situace, kdy nebude mít dostatek finančních prostředků pro správu současného DHM. Dále nebude moci financovat náhle vzniklé výdaje a v neposlední řadě nebude moci dodržet podmínky přijatých transferů v podobě dlouhodobého spolufinancování u projektů rozdělených na etapy po dobu více let.

V průběhu minulých let byl projednáván návrh možnosti oddlužení pomocí konkurzu. Nicméně návrh byl stažen a to z pragmatických důvodů. Závěrečná fáze konkurzu spočívá v zániku právnické osoby a tato skutečnost je v rozporu s Ústavou České republiky.

Inspiraci pro zlepšení regulace zadluženosti je možné čerpat z ostatních států Evropy. Ve Velké Británii je vládou každoročně stanoven objem finančních prostředků, který si může jednotlivý ÚSC vypůjčit. V Německu je zavedeno obdobné opatření, avšak o objemu půjčených fin. prostředků rozhodují spolkové země Německa. V Maďarsku může být dle zákona vyhlášen bankrot obce, kdy jsou veškeré příjmy obce využity pouze na nutné služby pro občany obce a snižování dluhu. V Dánsku je dokonce půjčování fin. prostředků obci zcela zakázáno a v rozporu se zákonem. Na Slovensku je obec nucena k zavedení tzv. ozdravného režimu v případě, kdy celkový objem závazků po splatné lhůtě převyšuje 15% běžných příjmů obce. Pokud tato situace nastane, je obci přidělen hlavní kontrolor, který schvaluje všechny budoucí výdaje ÚSC a zastupitelům není vyplácena odměna.

5.2 Zhodnocení právních předpisů upravujících zadluženost obcí a následná doporučení

Lze konstatovat, že právních předpisů podílejících se na úpravě hospodaření ÚSC je větší množství, než právních předpisů věnující se regulaci zadluženosti obcí. Jako pozitivní skutečnost lze hodnotit, že obce musí nakládat se svým majetkem účelně a hospodárně a nadále rozvíjet jeho hodnotu. Další kladnou skutečností je sestavení návrhu rozpočtu a střednědobého rozpočtového výhledu a jejich následné zveřejnění, se kterým je spojena i možnost připomínkování obyvatel příslušící municipality na veřejně dostupném zasedání zastupitelstva. Za pozitivní přínos může být vnímána i skutečnost, že obce mají povinnost požádat krajský úřad, či auditorskou společnost o přezkoumání jejich hospodaření za uběhlý kalendářní rok. Nicméně zmíněná povinnost je udělena hned dvěma zákony současně a tedy nadbytečně. Udání povinnosti k přezkoumání hospodaření obce se nachází v ust. § 42 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecní zřízení) a duálně i v ust. § 17 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, kde se sice setkáváme s jiným pojmoslovím, nicméně význam zůstává stejný.

Mezeru v zákoně o obcích lze spatřit i ve věci ohledně zákazu zaručení za závazky fyzických a právnických osob. Avšak zajišťovacím institutem může být například i zástavní právo, či podstoupení pohledávky. Dle názoru autora práce by se měla právní úprava vztahovat i na zmíněné prostředky zajišťování závazků.

Dle zjištění lze konstatovat, že právní úprava upravující vydávání komunálních dluhopisů je dostačující z hlediska předejití situace předlužení ÚSC. Dle zákona o dluhopisech musí mít před vydáním dluhopisu územní samosprávný celek předchozí souhlas od ministerstva. Podmínky k vydání dluhopisu jsou z hlediska regulace zadluženosti účelně vymezeny. Navíc musí být veškeré finanční prostředky vedeny na jednom účtu pro lepší přehlednost s nakládáním se získanými prostředky. Podmínky se dokonce vztahují i na komunální dluhopisy vydané v zahraničí. Díky zmíněné úpravě lze spatřovat snahu státu k předejití zadluženosti obce. Avšak dle statistik dluhy spojené s vydáním dluhopisu jsou v porovnání s dluhy zapříčiněné uzavřením dlouhodobého úvěru o poznání nižší.

Právní úprava regulující přijetí dlouhodobých úvěrů ošetřena podmínkami při vydání dluhopisu by byla dle autora více žádoucí. Zmíněné mantinely pro získání dlouhodobého úvěru by mohla být obsažena v novele zákona o obcích, popřípadě

adekvátnější možností je novelizace zákona č. 23/2017 Sb. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve kterém se již zásady regulující zadluženost ÚSC vyskytuje a úprava podmínek pro přijetí dlouhodobých úvěrů je se zadlužeností obcí nepopíratelně spojena.

Ve zmíněném zákoně, konkrétně ust. § 17 je obsažena zásada, která má zajistit, aby výše dluhu obce nepřekročila hranici 60% průměru příjmů za poslední 4 roky. V případě, že výše dluhu překročí stanovenou hranici, je ÚSC povinen v příštím kalendářním roce snížit výši dluhu nejméně o 5% z rozdílu průměru příjmů a aktuální výši dluhu.

V současné době česká legislativa postrádá právní předpis, který by reguloval přijímání dlouhodobých úvěrů zvyšující míru zadluženosti konkrétní obce. Dle návrhu autora by mělo být stanoveno pravidlo vztahující se na obce přesahující výši ukazatele rozpočtové odpovědnosti vymezenou v zákoně o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, kde by se stanovily podmínky pro přijímání nových dlouhodobých úvěrů za účelem regulace budoucího navyšování zadluženosti. Přijímání dlouhodobých úvěrů by mělo mít omezující pravidla, popřípadě by se mělo jejich budoucí přijímání státem zakázat do doby splacení současných závazků.

V současné době neexistuje ani mechanismu, který by pomohl s vyřešením situace nejzadluženějších obcí České republiky. Vysoká zadluženosti může mít negativní důsledky na běžný chod obce. Obec se může dostat do situace, kdy nebude mít dostatek finančních prostředků pro správu současného DHM. Dále nebude moci financovat náhle vzniklé výdaje a v neposlední řadě nebude moci dodržet podmínky přijatých transferů v podobě dlouhodobého spolufinancování u projektů rozdělených na etapy po dobu více let.

V průběhu minulých let byl projednáván návrh možnosti oddlužení pomocí konkurzu. Nicméně návrh byl stažen a to z pragmatických důvodů. Závěrečná fáze konkurzu spočívá v zániku právnické osoby a tato skutečnost je v rozporu s Ústavou České republiky.

Inspiraci pro zlepšení regulace zadluženosti je možné čerpat z ostatních států Evropy. Ve Velké Británii je vládou každoročně stanoven objem finančních prostředků, který si může jednotlivý ÚSC vypůjčit. V Německu je zavedeno obdobné opatření, avšak o objemu půjčených fin. prostředků rozhodují spolkové země Německa. V Maďarsku může být dle zákona vyhlášen bankrot obce, kdy jsou veškeré příjmy obce využity pouze na nutné služby pro občany obce a snižování dluhu. V Dánsku je dokonce půjčování

fin. prostředků obci zcela zakázáno a v rozporu se zákonem. Na Slovensku je obec nucena k zavedení tzv. ozdravného režimu v případě, kdy celkový objem závazků po splatné lhůtě převyšší 15% běžných příjmů obce. Pokud tato situace nastane, je obci přidělen hlavní kontrolor, který schvaluje všechny budoucí výdaje ÚSC a zastupitelům není vyplácena odměna.

5.3 Vyhodnocení anketního šetření

Anketního šetření se zúčastnilo 98 respondentů z nichž bylo 40 mužů a 58 žen. Nejvíce respondentů dosáhlo nejvyššího dosaženého vzdělání v podobě gymnázia, či střední školy. Největší počet dotazovaných (29) žije v obci s počtem obyvatel v intervalu 501-3000 a 25 respondentů přebývá v obci nad 100 000 obyvatel. Na základě šetření lze konstatovat, že většina respondentů nemá přehled o struktuře příjmů a výdajů jejich obce. Nejvíce respondentů (58) využívá jako zdroj informací ohledně hospodaření obce internetové stránky. Ze zbylé většiny čerpá informace 30 respondentů z místního tisku a 27 z úřední desky. Pouze 15 respondentů se účastní zasedání zastupitelstva, kde by mohli využít možnosti připomínkování k rozpočtu územního samosprávného celku, tak jako činí pouze 8 respondentů z celkového počtu 98 dotazovaných. Lze konstatovat, že respondenti nemají ve valné většině zájem o podílení se na rozhodování o využívání příjmů jejich obce. S nejvyšší pravděpodobností mají respondenti důvěru v zastupitelstvo obce, protože se 85,6% domnívá, že jejich obec užívá veřejných financí hospodárně a účelně. Lze tak usoudit i z důvodu odpovědí na otázku č. 8, kdy byli respondenti dotázáni, zda mají přehled o míře zadluženosti jejich obce. Z celkového počtu 98 respondentů odpovědělo pouze 14 dotazovaných, že míru zadluženosti sleduje. Celkem 53 dotazovaných se přiklání k odpovědi, že je současná právní úprava regulující zadluženost obcí dostačující. Zbylých 45 je opačného názoru. Fakt, že poměr odpovědí na položenou otázku je téměř vyrovnaný bylo předpokládat. S ohledem na stagnující výši zadlužení ÚSC je názor občanů adekvátní. Avšak celých 83% se domnívá, že vysoká míra zadluženosti může mít negativní vliv, i přesto pouze minimální počet respondentů se účastní veřejných zasedání zastupitelstva a využívá možnosti vznést připomínky, či dokonce námitky ohledně rozpočtu, či plánování přijetí dlouhodobých závazků. Ministerstva financí ve spolupráci s ČSÚ spravuje aplikaci Monitor, kde jsou přehledně zobrazeny údaje ohledně rozpočtu

municipality a míře zadlužení. Dále obsahuje účetní výkazy a monitorující údaje SIMU, které udávají celkový přehled o ekonomické situaci příslušící municipality. I přes tuto skutečnost, využívá aplikaci pouze 10,2% z celkového počtu respondentů.

Pokud lze výsledky z výběrového souboru respondentů převést do základního souboru občanů České republiky, lze při celkovém shrnutí pozorovat mírně znepokojivé výsledky. Občani státu mají sice důvěru v zastupitelstvo, které nakládá s veřejnými financemi jejich obce i přes fakt, že se většina domnívá, že může mít předlužení obce negativní dopad na život v obci. Možnost podílet se občany na zasedání zastupitelstva není zákonem č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích vymezena bezdůvodně. Občan obce má nárok na vyjádření se k aktuálnímu dění v obci a může i sdělit svá stanoviska například k uzavíraným dlouhodobým úvěrům. V případě, že nebude mít obec dostatek financí, může nastat i situace, že nebude moci nadále zajišťovat služby a statky, které poskytovala doposud. Aplikace Monitor byla mimo jiné zřízena pro získání rychlého přehledu o finanční situaci obce a přesto ji využívá jen zanedbatelná většina.

6 Závěr

V teoretické části práce byly splněny stanovené cíle, když došlo k vymezení veřejné správy a jejího rozčlenění. Následně došlo k charakteristice obce z pohledu autorů odborných publikací a legislativního vymezení. Pro realizaci praktické části bylo uskutečněno vymezení složek příjmů a výdajů v teoretické rovině.

Město Hostomice se nachází ve Středočeském kraji, okrese Beroun. Spadá do správního obvodu obce s rozšířenou působností Hořovice. Momentálně je zde přihlášeno k trvalému bydlišti 1 765 obyvatel a rozkládá se na celkové výměře 2 872 ha. Město spravuje příspěvkové organice v podobě mateřské školy, základní školy a školní jídelny. Raritou města je, že vlastní les o rozloze 760 ha. Současným starostou je pan Vít Šťáhlavský a zastupitelstvo je tvořeno dalšími 8 členy. Skutečný rozpočet města byl v letech 2014–2018 vyhodnocen jako přebytkový, až na rok 2015, kdy díky vysokým kapitálovým výdajům vznikl schodek ve výši -30 254 000 Kč. Nejzastoupenější část příjmů z hlediska objemu finančních prostředků je tvořena daňovými příjmy, na kterých se z největší části podílí daň z příjmů a DPH. Avšak v roce 2015 převýšily daňové příjmy z hlediska podílu na celkových příjmech přijaté transfery investičního charakteru. Město obdrželo v tento rok dotace na vybudování kanalizace, vodovodu a zrekonstruování náměstí města. Naneštěstí se kapitálové výdaje dostaly na výši 90, 258 mil. Kč a město muselo projekt spolufinancovat přijetím dlouhodobého úvěru od společnosti Česká spořitelna. Další dlouhodobý úvěr město přijalo v roce 2017 na rekonstrukci radnice a celková výše dluhu v tento rok činila 50, 947 mil. Kč. Na základě podkladů aplikace Monitor zřízenou Ministerstvem financí a vlastního výpočtu bylo zjištěno, že město Hostomice dluh města Hostomice překračuje určenou hranici ukazatele pravidla rozpočtové odpovědnosti, která je stanovena dle poměru dluhu a 60% příjmů za poslední 4 roky.

Nejvyšší překročení ukazatele bylo zaznamenáno v roce 2017, kdy podíl dluhu k průměru příjmů byl ve výši 101,91%. Město muselo dle zákona č. 23/2017 Sb. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti snížit 5% rozdíl mezi výší dluhu a 60% průměru příjmů za poslední 4 roky ve výši 1 047,65 tis. Kč. K podobnému opatření bylo dle zákona donuceno i v roce 2018 a předchozích letech 2015–2016. Město má ovšem nastavené splátky úvěru ve vyšší hodnotě, proto nemuselo podniknout razantní opatření. Nicméně dle ostatních vybraných finančních ukazatelích bylo zjištěno, že se město nenachází ve

finanční tíživé situaci a dluh by obec neměl v budoucích letech významně ovlivnit. Autor práce by městu doporučil nadále neinvestovat do projektů, které vyžadují finanční spoluúcast města, alespoň do té doby, dokud se dluh obce nepodaří významně snížit. Město by mělo raději více využívat dotační politiky ČR a vybírat si ty projekty, které jsou z většiny pokryty transfery. Pro oddlužení města bylo doporučeno několik opatření. Město má dostatečný prostor na zvyšování místní poplatků a koeficientu daně z nemovitých věcí. Razantnějším opatřením by mohlo být navýšení nájemného na pozemcích o výměře 140 ha a lesa o velikosti 760 ha.

Po zhodnocení právní úpravy věnující se zadluženosti, že je jediným zákonem regulující zadlužení je zákon č. 23/2017 Sb. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Avšak v současné době není zákonem upraveno přijímání dlouhodobých úvěrů, které se v největší míře na dluzích municipalit České republiky podílejí. Inspiraci pro novelizaci zákona je možné převzít ze zákona č. 190/2004 Sb. Zákon o dluhopisech, kde jsou stanoveny dostačující opatření ke zabránění skutečnosti, že se obec stane předluženou díky čerpání zmíněného zdroje příjmů. Mimo jiné je v zákoně uvedeno, že stát provádí dozor nad vydáváním dluhopisů a každé vydání dluhopisu musí být schváleno ministerstvem.

V poslední části závěrečné práce proběhlo vyhodnocení dotazníkové šetření zaměřující se na zjištění postoje občanů k hospodaření a zadluženosti obcí. Lze konstatovat, že respondenti mají důvěru v zastupitelstvo jenž nakládá s finančními prostředky v jejich obci. Většina dotazovaných se domnívá, že vysoká míra zadlužení může mít dopad na současný život v obci a i přesto se většina neúčastní zasedání zastupitelstva a využívá možnosti připomínkování k rozpočtu obce. Dále lze konstatovat, že respondenti nemají přehled o právní úpravě věnující se zadluženosti.

7 Seznam použitých zdrojů

Bibliografie

BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. Politologie (Grada). ISBN 978-80-247-2908-4.

HENDRYCH, Dušan. *Právnícký slovník*. 3. rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C.H. Beck, 2003. Právní instituty. ISBN 80-7179-794-4.

KADERÁBKOVÁ, Jaroslava a Jitka PEKOVÁ. *Územní samospráva - udržitelný rozvoj a finance*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN 978-80-7357-910-4.

KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. Právní monografie. ISBN 978-80-7357-561-8.

KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-690-7.

MATRASOVÁ, Eva a Václav ŠLAUF. *Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů s komentářem*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Polygon, 2003. ISBN 80-7273-088-6.

NEČADOVÁ, Věra. *Veřejná správa*. Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava, 2009. ISBN 978-80-87035-19-1.

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011a. ISBN 978-80-7357-698-1.

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

PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011b. ISBN 978-80-7357-614-1.

PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. *Veřejný sektor - řízení a financování*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN 978-80-7357-936-4.

PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.

SMRŽOVÁ, Petra, Petr MRKÝVKA a Ivan TOMAŽIČ. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-155-7.

VANČUROVÁ, Alena, Lenka LÁCHOVÁ a Stanislav KLAZAR. *Daňový systém ČR: cvičebnice*. V Praze: 1. VOX, 2010. Daně (1. VOX). ISBN 978-80-86324-89-0.

ŽEHROVÁ, Jana a Daniela PFEIFEROVÁ. *Finance municipalit*. Vyd. 2. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2010. ISBN 978-80-213-2024-6.

Internetové zdroje

PETEROVÁ, Helena. Rozpočet a závěrečný účet - tvorba, zveřejnění, třídění a změny. [online]. 2014 [cit. 2020-2-20]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6544273>

BŘEŇ, Jan. Rozpočet a závěrečný účet obce. [online]. 2012 [cit. 2020-02-18]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6538099>

Vláda schválila návrh novely zákona o rozpočtovém určení daní. Deník veřejné správy. [online]. 2012 [cit. 2020-02-16]. Dostupné z WWW: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6547204>

Monitor. Město Hostomice. [online]. [cit. 2020-03-05]. Dostupné z WWW: <https://monitor.statnipokladna.cz/ucetni-jednotka/00233269/prehled?rad=t&obdobi=1912>

Město Hostomice. Oficiální stránky města. [online]. [cit. 2020-02-19]. Dostupné z WWW: <https://www.hostomice.cz/MESTO>

Zápis o výsledku voleb. Město Hostomice. [online]. [cit. 2020-02-12]. Dostupné z WWW: <https://www.hostomice.cz/Vysledky-voleb-do-zastupitelstva.html>

ČSÚ. Počet obyvatel v obcích k 1.1.2019. [online]. [cit. 2020-02-08]. Dostupné z WWW: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-za0wri436p>

Město Hostomice. Závěrečné účty města. [online]. [cit. 2020-02-23]. Dostupné z WWW: <https://www.hostomice.cz/Ostatni-dokumenty>

Město Hostomice. Rozvaha. [online]. [cit. 2020-02-23]. Dostupné z WWW: <https://www.hostomice.cz/app/search?f=rozvaha>

Národní rozpočtová rada. Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2018. [online]. 2019 [cit. 2020-02-23]. Dostupné z: https://unrr.cz/wp-content/uploads/2019/09/Zpr%C3%A1va-o-pln%C4%9Bn%C3%AD-pravidel-rozpo%C4%8Dtov%C3%A9-odpov%C4%9Bdnosti-za-rok-2018_A.pdf

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky

Zákon č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 256/2013 Sb. Zákon o katastru nemovitostí (katastrální zákon)

Zákon č. 250/2000 Sb. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Zákon č. 565/1990 Sb. Zákon České národní rady o místních poplatcích

Zákon č. 23/2017 Sb. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

Zákon č. 24/2017 Sb. Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti

Zákon č. 25/2017 Sb. Zákon o sběru vybraných údajů pro účely monitorování a řízení veřejných financí

Zákon č. 190/2004 Sb. Zákon o dluhopisech

Vyhláška č. 323/2012 Sb. Vyhláška o vzoru žádosti o souhlas Ministerstva financí k vydání komunálních dluhopisů a obsahu jejích příloh

8 Přílohy

Příloha č. 1

Dobrý den,

věnujte prosím několik minut svého času vyplnění následujícího dotazníku pro účely mé bakalářské práce. Dotazník je zcela anonymní.

1) Vaše pohlaví?

- Muž
- Žena

2) Vaše nejvyšší dosažené vzdělání?

- Základní škola
- Střední odborné učiliště
- Gymnázium, střední odborná škola
- Vyšší odborná škola
- Vysoká škola

3) Jaký počet obyvatel má vaše obec?

- Do 500 obyvatel
- 501 - 3000
- 3001 - 10 000
- 10 001 - 50 000
- 50 001 - 100 000
- Nad 100 000 obyvatel

4) Máte přehled o struktuře příjmů a výdajů vaší obce?

- Ano
- Ne

5) Z jakého zdroje čerpáte informace ohledně hospodaření vaší obce?

- Úřední deska
- Internetové stránky
- Zasedání zastupitelstva
- Místní tisk
- Monitor - aplikace Ministerstva financí

6) Využíváte vašeho práva připomínkování k návrhu rozpočtu obce na zasedání zastupitelstva?

- Ano
- Ne

7) Domníváte se, že vaše obec užívá veřejných financí hospodárně a účelně?

- Ano
- Ne

8) Sledujete míru zadluženosti vaší obce?

- Ano
- Ne

9) Domníváte se, že je současná právní úprava regulující zadluženost obcí dostačující?

- Ano
- Spíše ano
- Spíše ne
- Ne

10) Domníváte se, že může mít vysoká míra zadluženosti negativní vliv na život ve vaší obci?

- Ano
- Spíše ano
- Spíše ne
- Ne

11) Setkal/a jste se již s pojmem pravidlo rozpočtové odpovědnosti?

- Ano
- Ne

12) Využil/a jste v minulosti aplikaci Monitor zřízenou Ministerstvem financí za účelem získání informací o finanční situaci vaší obce?

- Ano
- Ne