

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta právnická**

**Katedra veřejné správy**

**Diplomová práce**

**Financování územních samosprávných celků a regionů**

Zpracoval: Bc. Václav Štípek

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Tomáš Louda

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Václav ŠTÍPEK**

Osobní číslo: **R16N0041P**

Studijní program: **N6807 Veřejná správa**

Studijní obor: **Veřejná správa**

Název tématu: **Financování územních samosprávných celků a regionů**

Zadávací katedra: **Katedra veřejné správy**

### Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod
2. Územní samospráva a její postavení ve veřejné správě
3. Fiskální federalismus
4. Evropská charta místní samosprávy
5. Rozpočet a rozpočtový proces
6. Příjmy územně samosprávných celků
7. Závěr

Rozsah grafických prací:

Rozsah kvalifikační práce: **cca 60 stran**

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:

**viz zvláštní seznam**

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**

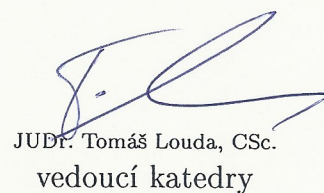
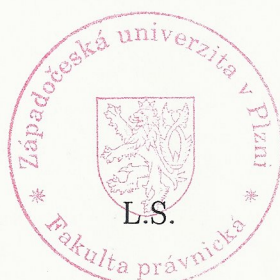
Katedra veřejné správy

Datum zadání diplomové práce: **31. března 2017**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2018**



Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.  
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.  
vedoucí katedry

V Plzni dne 25. července 2017

### **Prohlášení**

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci na téma „Financování územních samosprávných celků a regionů“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil všechny prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Plzeň, březen 2018

.....

vlastnoruční podpis

### **Poděkování**

Na tomto místě chci poděkovat vedoucímu mojí diplomové práce JUDr. Tomášovi Loudovi, za jeho cenné rady, vlídnou pomoc a přívětivý přístup při psaní této diplomové práce.

Velký díky patří otci za poskytnuté korekce v textu a rodině za podporu po celou dobu studia a za trpělivost.

Václav Štípek

# **OBSAH**

<b>1. ÚVOD.....</b>	<b>8</b>
<b>2. ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA A JEJÍ POSTAVENÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....</b>	<b>10</b>
2.1. Postavení územní samosprávy a její vývoj .....	12
2.1.1. Období od počátku 13. století do roku 1419.....	12
2.1.2. Období husitské až do roku 1848 .....	14
2.1.3. Období 1848–1918.....	17
2.1.4. První republika (1918–1938).....	18
2.1.5. Období nacistické okupace (1938–1945) .....	20
2.1.6. Poválečné období (1945–1989).....	21
2.2. Současnost veřejné správy v České republice .....	23
2.2.1. Státní správa vykonávaná samosprávou .....	23
2.2.2. Územní samospráva.....	25
2.3. Orgány a působnost ÚSC .....	27
2.3.1. Orgány obce .....	27
2.3.2. Působnost obce .....	28
2.3.3. Orgány kraje .....	30
2.3.4. Působnost kraje.....	31
2.3.5. Působnost při uzavírání veřejnoprávních smluv .....	32
<b>3. FISKÁLNÍ FEDERALISMUS.....</b>	<b>34</b>
3.1. Základy fiskálního federalismu .....	34
3.2. Zásady fiskálního federalismu .....	35
3.3. Druhy fiskálního federalismu .....	36
3.3.1. Federativní země .....	36
3.3.2. Unitární země .....	37
3.3.3. Fiskální federalismus v České republice .....	38
<b>4. EVROPSKÁ CHARTA MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY.....</b>	<b>40</b>
4.1. Zásady Evropské charty místní a regionální samosprávy.....	40
4.2. Evropská charta místní samosprávy a Česká republika .....	43
<b>5. ROZPOČET A ROZPOČTOVÝ PROCES.....</b>	<b>45</b>
5.1. Úloha rozpočtů územně samosprávních celků.....	46
5.1.1. Rozpočet bilancí .....	46
5.1.2. Rozpočet finančním plánem .....	46

5.1.3.	Rozpočet jako prostředek pro prosazování komunální politiky.....	47
5.2.	Rozpočtové zásady v České republice .....	48
5.3.	Vlastnosti územních rozpočtů v České republice.....	51
5.3.1.	Rozpočtový proces .....	52
5.3.2.	Rozpočtový výhled.....	57
<b>6.</b>	<b>PŘÍJMY ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ.....</b>	<b>59</b>
6.1.	Daňové příjmy .....	59
6.1.1.	Sdílené daně .....	60
6.1.2.	Svěřené daně.....	60
6.1.3.	Správní poplatky.....	61
6.2.	Nedaňové příjmy .....	61
6.2.1.	Příjmy z vlastního podnikání.....	62
6.2.2.	Uživatelské poplatky .....	62
6.2.3.	Příjmy za pokuty a penále .....	69
6.2.4.	Ostatní nedaňové příjmy.....	69
6.3.	Návratné zdroje (půjčky a úvěry) .....	69
6.4.	Dotace a transfery .....	70
<b>7.</b>	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>72</b>
<b>8.</b>	<b>RESUMÉ .....</b>	<b>74</b>
<b>9.</b>	<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ .....</b>	<b>75</b>

## 1. Úvod

Názvosloví, které představují samospráva a finanční autonomie, rezonují ve společnosti čím dál častěji. Sama Ústava zakotvuje základy územní samosprávy, kde obec představuje základní územní samosprávný celek, který má právo na samosprávu. A zároveň od roku 2000 vykládá zákon o obcích obec jako samosprávné společenství občanů, kteří žijí na daném území. Dá se tedy říct, že samospráva je na našem území neoddělitelně spjata se všemi obcemi a začala se formovat hned po pádu komunistické diktatury.

Se samosprávou je i úzce spojena autonomie. Míra autonomie vyjadřuje, jak bude územní samospráva moci nakládat se svým rozpočtem a jak s ním bude vykonávána správa věcí veřejných. Autonomie a její rozsah umožňuje územní samosprávě hospodařit bez závislosti na státním rozpočtu a zakládá nejdůležitější předpoklad pro systém, který odděluje hospodaření územních celků od státu.

V úvodní kapitole se budu snažit nastínit, na jakých základech funguje veřejná správa a pokusím se o stručný pohled do historie územní samosprávy, ve kterém představím vývoj, který dovedl územní samosprávu až do dnešní podoby. Na historický kontext navážu současností veřejné správy a popíši kompetence a možnosti, které má a které ovlivňují chod správy.

Další kapitolu budu věnovat tématu fiskálního federalismu, který zkoumá finanční vztahy mezi ústřední úrovní veřejné správy a mezi nižšími články veřejné správy. Fiskální federalismus pomáhá na teoretické bázi rozlišit, jaké kompetence a nástroje je možné vložit nižším úrovním veřejné správy a které by si měla ponechat ústřední vláda.

Aby bylo možné si vytvořit ucelený obrázek o financování územních samospráv, rozvedu v následující kapitole problematiku Evropské charty místní samosprávy, která formovala naše municipální samosprávné jednotky a která se pokusila standardizovat výkon veřejné správy v Evropě. Sice Česká republika ukotvuje základy územní samosprávy v Ústavě, neznamená to ale, že podpora ze strany státu při zvyšování autonomie územních celků je stejně důrazně podporována. Česká republika učinila vůči Evropské chartě místní samosprávy určité výhrady, které ani za 19 let od přijetí nedokázala harmonizovat s naším právním řádem.



V této práci rozvedu i téma územních rozpočtů, jejich úlohu a provedu výčet jednotlivých prvků, které mají vliv na sestavování rozpočtů územních celků. Uvedu i zásady, které se využívají při jejich sestavování v České republice.

Veškeré činnosti obce jsou těsně vázány na příjmy. V případě, že obec nemůže čerpat dostatečné příjmové prostředky, nemá pak šanci, aby mohla řádně vykonávat všechny své úkoly a plnit své cíle. Rozpočet má obce ale jen jeden a je nutné, aby v něm byl dostatek prostředků na vše. Jen svoboda rozhodování v mezích svého hospodaření nebo svoboda při uskutečňování jednotlivých činností nemůže stačit. Mimo zákonem vymezené mantinely je důležité získat i dostatečný příjem prostředků, díky kterým bude možné zrealizovat tato práva. Touto problematikou se proto zabývám v poslední kapitole diplomové práce, kde uvádím jednotlivé možnosti příjmů, které mají územně samosprávné celky a které vzájemně srovnávám.

## 2. Územní samospráva a její postavení ve veřejné správě

Úvodem je nutné vymezit definici veřejné správy. Jedná se o ústřední pojem správního práva a zároveň správní vědy, zkoumá ji však i státověda nebo politologie.

Veřejná správa, jako pojem, není nikde legislativně vymezena, neznamená to ale, že by jí nebylo možné lépe definovat. „*Jedná se o správu veřejných záležitostí vykonávanou ve veřejném zájmu. Její realizace je svěřena veřejnoprávním subjektům, které ji vykonávají jako právem uloženou povinnost z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů.*“<sup>1</sup> Za tyto subjekty jsou považovány v první řadě stát a nestátní organizace, které jsou ale zmocněny státem k vykonávání veřejných záležitostí. Zvláštní místo představují u těchto subjektů, na které stát přenesl část svých úkolů, územně samosprávné celky<sup>2</sup>.

Na pojem veřejné správy se dá nahlížet z několika hledisek. Tím prvním je **organizační** hledisko, které utváří náhled na veřejnou správu jako na organizační jednotku, ta vytváří různou činnost a vytyčuje úkoly. Druhé hledisko je **materiální**, vymezuje ve veřejné správě okruh subjektů, které správu vykonávají.

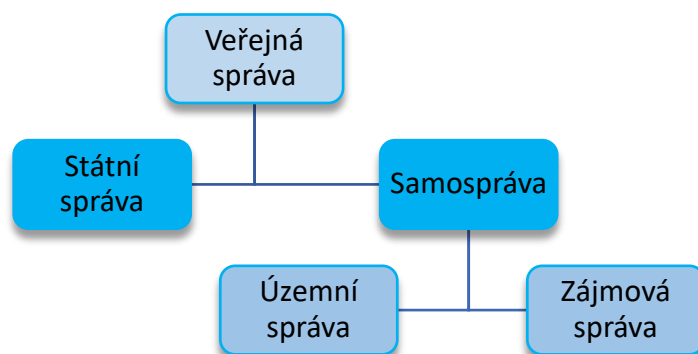
Pro naše potřeby je ale nejdůležitější dělení veřejné správy na dva subsystémy, kterými jsou státní správa a veřejná samospráva. Státní správu vykonává stát skrze své správní orgány (správní úřady, specializované orgány státní správy) a i jiné subjekty (např. přes Českou národní banku, veřejné sbory). Veřejná samospráva má v rámci své územní působnosti oprávnění obstarávat předem definovaný okruh záležitostí samostatně, vlastním jménem a s prostředky, kterými disponuje díky zákonným předpisům. Stát může do působnosti samosprávy vstoupit pouze při výkonu dozoru nad dodržováním právních předpisů a při kontrole hospodaření. Veřejná samospráva se dále dělí na zájmovou a územní<sup>3</sup>. Zájmová samospráva zastupuje pouze určitou skupinu, kterou spojuje specifický společný zájem (profesní komory, školní samospráva). Územní samospráva je státem rozdělená do územně administrativních jednotek a stará se o rozvoj svěřeného území a obyvatel na něm žijících. Zároveň představuje takový druh správy, který nemá charakter ústředních orgánů (ministerstva, správní úřady).

---

<sup>1</sup> VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. 2006. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 13. ISBN 80-7380-010-1.

<sup>2</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, s. 4. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978\_80-7179-254-3.

<sup>3</sup> MATEŠ, Pavel. Úvod do regionálních věd a veřejné správy. 4. vyd. (ve Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 1. vyd.). Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 322. Vysokoškolské učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 80-86473-80-5.



Obrázek 2.1 Schéma veřejné správy

Variabilita uspořádání veřejné správy v Evropě je taková, že v jednom územně administrativním celku může být vykonávána státní správa a samospráva v rámci jednoho orgánu nebo dvěma orgány, které jsou od sebe nezávisle odděleny. Další variantou je i to, že v každém územním celku funguje jen samospráva nebo jen státní správa. Možnosti uspořádání v jednotlivých státech jsou především realizovány na základě historického procesu a národnostních struktur.

Už jen to, že samospráva existuje, vytváří určitý konflikt mezi ní a státem, kdy určitým způsobem omezuje vládní byrokracii. Především územní samospráva ale vytváří pevný základ pro plně demokratický a svobodný systém vládnutí. Potřeba územní samosprávy je především podpořena uplatňováním principu subsidiarity, který zajišťuje rozhodování na té co možná nejnižší úrovni, pokud to zajistí vyšší míru efektivity. Místní samospráva je podporována i na mezinárodní úrovni. Rada Evropy proto přijala v 80. letech ve Štrasburku Evropskou chartu místní samosprávy, která klade důraz na podporu místní samosprávy v demokratických zřízeních a která pro Českou republiku vstoupila v platnost 1.9.1999<sup>4</sup>.

Soudobé moderní státy nedokáží úroveň výkonu veřejné moci dostatečně zajistit prostřednictvím ústředních orgánů, proto je pro ně důležité mít úřady určené pro tento výkon veřejné moci a rozmístěné plošně po celém území státu. Podle toho, jaký vztah zaujímají tyto úřady vůči úřadům územní samosprávy, můžeme rozlišit 3 druhy obecních zřízení:

<sup>4</sup> KLÍMA, Karel. Ústavní právo. 2., rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 356. Právnické učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 80-86473-90-2.

- Plná samospráva – výkon veškeré veřejné správy na svěřeném území je vykonáván samosprávou, probíhá ale pod kontrolou parlamentu. Vyskytuje se především anglosaských zemích.
- Oddělená státní správa a samospráva – pro jednu územní lokalitu jsou vytvořeny zároveň zvláštní orgány samosprávy a zvláštní státní orgány. Tento model je označován jako francouzský.
- Smíšená veřejná správa – orgány územní samosprávy vykonávají v rámci přenesené působnosti některé úkoly státní správy. Nejednají zde samostatně v rámci své samosprávné působnosti, ale jako orgány podřízené vyšším orgánům státní správy<sup>5</sup>.

## 2.1. Postavení územní samosprávy a její vývoj

Aby bylo možné porozumět současnému fungování územní samosprávy a jejímu financování, je důležité, aby byl zmíněn její kontinuální vývoj.

### 2.1.1. Období od počátku 13. století do roku 1419

První města vznikala z osad v první polovině 13. století, kdy se tyto osady začaly rychleji vyvíjet díky obchodu a řemeslům. Jak rychle se města rozvíjela a bohatla, tak začala se i nejbohatší vrstva obyvatel podílet na spravování města. S vývojem dostávala města od svých zakladatelů i větší samostatná oprávnění a vydobyla i tzv. privilegia. Ta jim zaručovala vykonávat ve své samosprávné působnosti horní, trhové nebo hrdelní právo. Nešlo ale o klasickou samosprávu, neboť se tato působnost neobešla bez vědomí a svolení zakladatele města.

Průběh 13. století naznačuje zásadní změny ve struktuře veřejné správy, která posiluje díky rozpadu do té doby jednotné správy knížecí. Díky rozpadu se vyčlenila 3 odvětví:

- městská správa,
- církevní správa,
- vrchnostenská správa.

---

<sup>5</sup> BALÍK, Stanislav. Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada, 2009, s. 13. Politologie (Grada). ISBN 978-80-247-2908-4.

Města tvořila ve druhé polovině 13. století jednu z nejdůležitějších složek *dominia speciale*<sup>6</sup> a byla důležitým mocenskopolitickým a hospodářským prvkem. Za státní moc zde byla uskutečňována výhradně finanční správa, kterou obstarával podkomoří. Ten byl nezávislým na komorníkovi a opatroval hotové peníze pro krále ve městech, kde nebyl král omezován šlechtou. Funkce podkomořího se během přelomu ze 13. na 14. století změnila v úřad, kdy podkomoří začal zastávat správní funkce v městské samosprávě. Bylo to především z důvodu, aby si tímto pojistil zisk peněz, které měl vybrat<sup>7</sup>. V čele města stál rychtář, který byl tzv. panským orgánem, což znamenalo, že byl vybírán pánem města z poddaných, kteří zde žili. Podkomoří byl zástupcem pána města a zodpovídal mu za svěřené území. Zpočátku na jeho dosazení neměly městské vrstvy vliv, s postupem času ale dokázaly rychtářovo vliv potlačit. V momentě, kdy přišla tato šance, měšťané se jí chopili a vytvořili, po schválení pánem města, funkce pro zástupce městské samosprávy. Jejich označení bylo přísežní. Ti byli vybíráni pánem, museli být občany daného města, hlavně z důvodu, aby byli seznámeni s potřebami a zájmy ostatních obyvatel. I když byli dosazováni pánem, dalo se již hovořit o alespoň poměrně samosprávné činnosti měst. Disponovali pravomocemi, které se týkaly tržního hospodářství, věcí horních a i soudní problematiky<sup>8</sup>. V pozdější době se vedle přísežných objevili i konšelé, kteří měli ve své podstatě podobné pravomoci, dokonce byli i stejně voleni.

Přes to, že byli přísežní a konšelé voleni z řad měšťanstva a představovali v té době poměrně neobvyklý samosprávný úřad, nesměli se protivit rychtáři. On byl tím, kdo udává hlavní politiku, konšelé vykonávali pro něj pouze poradní orgán, jehož rady ani nemusel rychtář brát v potaz.

Pro posílení svých pravomocí a rozšíření samosprávy bylo nutné, aby se měšťanstvo na rychtáři emancipovalo. Jako výsledek této emancipace mělo být vytvoření městské rady. Městskou radu sice dosazoval suverén, který v daném městě vládl, ale i tak si postupným vývojem rada upevnila své postavení a někde dokonce

---

<sup>6</sup> České zvláštní panství – přímá královská vláda nad zbožím a institucemi (královské hrady, města, kláštery) spadajícími bezprostředně pod českého panovníka

<sup>7</sup> JANÁK, Jan a Zdeňka HLEDÍKOVÁ. Dějiny správy v českých zemích do roku 1945. Praha: Státní pedagogické nakl., 1989, s. 54-59. ISBN 80-04-21189-5.

<sup>8</sup> ŘEZNÍČKOVÁ, Kristýna. Výlučné daňové příjmy obcí. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016, s. 21-22. ISBN 978-80-87382-80-6.

získala i větší vliv, než měl rychtář<sup>9</sup>. Sílu rady v jejích pravomocech posilovalo pravidelné střídání jejích členů a volba tzv. purkmistra, který stál v jejím čele. Purkmistra můžeme podle jeho pravomocí situovat až za rychtáře města, z historických realit ale nelze přesně určit vztah vůči rychtáři<sup>10</sup>.

Milníkem pro rozvinutí samosprávy se stalo vytvoření městských obcí, které byly vytvořeny jako uskupení měšťanů s plnými právy pro vykonávání vlády ve městě. Obec hájila městské zájmy vůči suverénnímu majiteli města a snažila se udržet výsady, kterými disponovali čelní představitelé měšťanstva.

Ohledně svého finančního rozpočtu, byla města během tohoto období samostatnými jednotkami. Příjmy se získávaly z berně, kterou platili občané měst za to, že ve městě mohli žít, hospodařit nebo poskytovat služby. Díky tomu ekonomicky plodnější města rychle rostla a patřila k těm nejbohatším. V této době také nebyl kladen takový důraz na poskytování služeb občanům ze strany města, proto se nemuselo zajistit tolik prostředků na provoz jako v pozdějších obdobích. Města a obce musely svému pánu odvádět povinné dávky ze svých zisků a v zásadních věcech museli i respektovat rozhodnutí pána. Do jisté míry ale působily jako samostatné ekonomické jednotky, které si své základní záležitosti obstarávají svými prostředky.

### 2.1.2. Období husitské až do roku 1848

Události kolem roku 1420, hlavně vznik Tábora a potřeba chránit se před novou křížovou výpravou, dokázaly zaktivovat ostatní vrstvy společnosti, které se do této doby politického života neúčastnily. Bylo zapotřebí mezi názorovými husitskými uskupeními najít společné slovo a vytvořit program, který by byl vhodný pro celou zemi. To vedlo k tomu, že vznikla různá shromáždění, schůzky, sjezdy, sněmy, které vytvořily kolektivní orgány pro celospolečenskou komunikaci. Zde se pak formulovaly zásadní myšlenky, které podmiňovaly i jednotlivá správní ustanovení. Města si v této době mezi sebou začala vytvářet užší vztah, který vedl k posílení moci a ke vzájemné spolupráci<sup>11</sup>. Tento společný přístup vyústil k vytvoření dalšího zemského stavu, který byl mocensky řízen Prahou. Praha ve svých podřízených městech prosazovala přímou nadvládu např. tím, že v nich dosazovala své zástupce s titulem hejtmána. Jejich

---

<sup>9</sup> KEJŘ, Jiří. Vznik městského zřízení v českých zemích. Praha: Karolinum, 1998, s. 235. ISBN 9788071845157.

<sup>10</sup> Tamtéž, s. 243-244.

<sup>11</sup> JANÁK, Jan a Zdeňka HLEDÍKOVÁ. Dějiny správy v českých zemích do roku 1945. Praha: Státní pedagogické nakl., 1989, s. 90. ISBN 80-04-21189-5.

působnost byla především vojenského charakteru, současně ale hejtmani vykonávali ve městech i dohled politický a soudní. Zároveň svou převahu Praha potvrzovala i tím, že schvalovala městské rady ve svém svazu, vydávala privilegia, propůjčovala jednotlivým městům práva na hledání drahých kovů a přivlastnila si úřad podkomořího. Ten v městských službách spravoval světské statky patřící Praze. Přístup ve správě měst zůstával v principu stále stejný, jen s tím rozdílem, že nad městem již neměl veškerou moc suverénní pán, ale Praha.

Vůči pražskému svazu působil ve stejné době i protipól v podobě tábořského svazu. Ten na rozdíl od pražského svazu nenavazoval na kontinuitu ve vedení měst, ale vycházel z představ o chiliasmu<sup>12</sup>. V praxi to pro obyvatele svazu znamenalo podřídit se myšlence sociálně harmonické společnosti, která rušila dosavadní hierarchické uspořádání vrstev, daně a dávky. Husité ve svém tábořském svazu jednoznačně odmítali monarchii a vliv královské moci. To vytvořilo z Tábora teokratickou republiku. Uspořádání v tomto pojetí nemělo dlouhého trvání a po vzrůstu počtu obyvatel a po hospodářské rozmachu byla utvořena hejtmanská vláda. Vývoj pak donutil město Tábor převzít klasické městské uspořádání<sup>13</sup>.

Do konce 15. století svůj vliv města upevňovala, pak ale v polovině 16. století začala moc šlechty posilovat svou moc a města nakonec byla bez vlivu. Tento proces měl trvání do Bílé hory, kdy i moc šlechty přišla do úpadku a po porážce stavů získala moc krále absolutistický rozměr<sup>14</sup>. Období po Bílé hoře nastolilo zklidnění situace a městům se začala vracet jejich samosprávná působnost. Absolutismus zde ale působil v podobě dosazeného rychtáře, který byl jmenován královskou mocí v královských městech a stanul v čele městských rad. To znamenalo zúžení samosprávného vlivu pro města.

Opačně na tom byla města panská, tedy města, která patřila šlechtě. Na ty se vliv rychtáře nevztahoval a po určité době mohla svou samosprávu vyvíjet nezávisle. Takto si panská města svoji samostatnost rozvíjela až do roku 1751, kdy vešly v platnost tereziánské reformy.

---

<sup>12</sup> Chiliasmus - středověké náboženské učení o 2. Kristově příchodu a o jeho tisíciletém království na Zemi, též součást středověkého lidového kacířství.

<sup>13</sup> Tamtéž, s. 91.

<sup>14</sup> Tamtéž, s. 104.

Od roku 1740 se dá politický režim v českých zemích na více jak 100 let rozdělit na dvě absolutistické etapy, které byly typické tím, že postátnily správu v ústředí, v zemích a i v krajích. První etapu představovala vláda Marie Terezie, za které se prosadil panovnický absolutismus. Druhou etapou, představující osvícenecký absolutismus, byla z části vláda Marie Terezie a jejího syna Josefa II. Absolutismus zasáhl i velkou měrou do městských rad, kdy dozor, který dříve vykonávali rychtáři, převzali krajští hejtmani. Rychtářství bylo nakonec zcela zrušeno a správu nad městy převzaly samy kraje. Města nebyla do nástupu Josefa II. homogenními celky a vždy byl rozsah jejich oprávnění podřízen suverénovi. V momentě, kdy vstal Josef II. v čele monarchie, začalo docházet k následnému slučování struktury měst a po následných reformách i k přičlenění na vídeňské centrum<sup>15</sup>. Zásah do orgánů obcí a měst byl takový, že došlo ke sjednocení jejich struktury a ve všech městech došlo k profesionalizaci, kdy byli dosazováni do nejvyšších úředních míst odborníci s právnickým vzděláním<sup>16</sup>. Reformy Josefa II. nebraly ohled na historický vývoj a zvyky. Nechaly tak zaniknout dosavadní podobu městských rad. Bývalé městské rady se přeměnily na magistráty, které se povahově blížily státním úřadům. Na města pak bylo pohlíženo jako na výrobní a odbytová centra monarchie. Volba radních se postupným vývojem opět vrátila do té podoby, kdy měšťané si mohli volit volitele, ti pak volili uskupení městské rady (magistrátu). Tito zvolení členové pak museli složit zkoušku způsobilosti před komisí<sup>17</sup>. Rok 1811 přišel s uzákoněním pojmů, které se týkaly obecního majetku. Těmito pojmy byly „obecní statek“ a „obecní jmění“. Obec v tomto období byla považována za subjekt práva, veškerá pravomoc byla směřována centralisticky do Vídně. Docházelo i k zániku mnoha úřadů a soudů, a to z toho důvodu, aby místo nich vykonávaly agendu nově vzniklé úřady, napojené přímo na Vídeň<sup>18</sup>. Městská správa těmito reformami spíše oslabovala svou nezávislost na úkor krajské správy, která byla postátněna a řízena hejtmany. Výběr hejtmánů byl zpočátku praktikován tak, že nejdříve byli dosazováni

---

<sup>15</sup> ŘEZNÍČKOVÁ, Kristýna. Výlučné daňové příjmy obcí. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016, s. 25. ISBN 978-80-87382-80-6.

<sup>16</sup> JANÁK, Jan a Zdeňka HLEDÍKOVÁ. Dějiny správy v českých zemích do roku 1945. Praha: Státní pedagogické nakl., 1989, s. 163. ISBN 80-04-21189-5.

<sup>17</sup> MALÝ, Karel. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003, s. 175. ISBN 80-7201-433-1.

<sup>18</sup> ŘEZNÍČKOVÁ, Kristýna. Výlučné daňové příjmy obcí. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016, s. 26. ISBN 978-80-87382-80-6



z řad šlechty v daném kraji, za postátněných úřadů už ale vládnoucí suverén vybral šlechtice z jiného kraje, aby tím získal větší objektivitu<sup>19</sup>.

### 2.1.3. Období 1848–1918

Revoluce roku 1848, zrušení poddanství a vrchnostenské správy připravily úrodnou půdu pro opětovné vzkříšení samosprávy. Nově uchopená myšlenka samosprávy byla opřena o existenci přirozených práv společenských útvarů na územním základě. Již dubnová ústava z roku 1848 vymezovala možnost obcí si nezávisle na státní správě vyřizovat vlastní věci v rámci svěřeného území. Toto uspořádání bylo následně více rozvedeno do ústavy z března roku 1849<sup>20</sup>. V návaznosti na poslední jmenovanou ústavu vznikl provizorní obecní zákon, ve kterém byla ve všeobecném ustanovení uvedena zásada, že svobodná obec je základem svobodného státu<sup>21</sup>. Dále zde byly rozděleny obce na místní, okresní a krajské. Obecní zřízení rozeznávalo zároveň působnost obcí na přirozenou (původní) a přenesenou. Přirozená působnost se vymezovala jen na ty zájmy obce, které mohla obec samostatně řešit ve svém svěřeném území. Přenesená působnost znamenala pro obec povinnost, danou státem, obstarávat určité veřejné věci na svém území. Prozatímní obecní zákon rozeznával tři druhy obcí, z nichž byly nejvíce rozpracované pouze místní obce. Dalšími byly obce okresní a krajské, jejichž problematika měla být více rozvedena ve zvláštním zákoně. Všechny druhy obcí disponovaly stejnými orgány:

- u místních obcí obecní výbor a obecní představenstvo, které plnilo účel poradního orgánu (to se skládalo z purkmistra a minimálně dalších dvou obecních radních);
- u okresních obcí působil 12-30 členný okresní výbor a okresní starosta;
- u krajských obcí byla volena 24-60 členná zastupitelstva, které doplnil ještě krajský starosta, jeho náměstek a zapisovatelé<sup>22</sup>.

Přímým výkonem moci disponovala samospráva jen na úrovni místních obcí. Okresní a krajské obce vydávaly svá usnesení prostřednictvím státního aparátu. Vztah

---

<sup>19</sup> JANÁK, Jan a Zdeňka HLEDÍKOVÁ. Dějiny správy v českých zemích do roku 1945. Praha: Státní pedagogické nakl., 1989, s. 189. ISBN 80-04-21189-5.

<sup>20</sup> SCHELLE, Karel at al. Dějiny české veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 61. ISBN 978-80-7380-203-5.

<sup>21</sup> Císařský patent č. 170/1849 ř. z.

<sup>22</sup> SCHELLE, Karel at al. Dějiny české veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 63. ISBN 978-80-7380-203-5

mezi jednotlivými úrovněmi byl definován tak, že krajské zastupitelstvo se stalo druhou instancí pro odvolání proti usnesení vydané obecními a okresními výbory. Zároveň dohlíželo zastupitelstvo i na kmenové jmění místních obcí. Silvestrovské patenty z konce roku 1851 ale přinesly nové politické změny a obnovily absolutismus.

Koncem padesátých let padá bachovský absolutismus, dochází k návratu ústavnosti a v roce 1861 jsou vyhlášeny nové obecní volby. Orgány obcí poté spravovaly své území podle provizorního obecního zřízení, a to do 5. března 1862, kdy byl tento nahrazen obecním říšským zákoníkem. Ten vycházel z provizorního obecního zřízení, prosazoval liberální myšlenky té doby a zavedl komunální svazy na úrovni obcí, okresů a krajů. Odlišností s prozatímním zákonem bylo např. názvosloví, které změnilo purkmistra na starostu. Pravomoci, které má obec, se vymezyly tak, že se jedná o vše, co může být ku prospěchu obce a obec toho dosáhne vlastními silami<sup>23</sup>. Obce se mohly v samostatné působnosti starat o správu obecního majetku (movitého i nemovitého) v mezích zákona a pod dozorem státního politického úřadu o bezpečnost osob, o prodeje na trzích, o chudé, mohly udělovat domovská a měšťanská práva atd. Stát ale předával v rámci přenesené působnosti na obce větší počet činností, to začalo obcím působit finanční problémy. Nejvíce zatěžovalo omezené finanční zdroje obce budování místní infrastruktury, kdy pokrývaly vše ze svých příjmů. Poměr příjmů se od počátku 19. století změnil a hlavní výnosy z obecního majetku již nehrály takovou roli jako příjmy z berní. Koncem století již berně nepředstavovaly doplňkový příjem jako dříve, ale jejich výše neustále stoupala. Sice docházelo ke zvyšování těchto příjmů, zároveň také ale rostl okruh úkolů a obce se začaly zadlužovat. To vygradovalo 1. světovou válkou, která prohloubila tuto dluhovou propast a devalvovala měnu.

#### 2.1.4. První republika (1918–1938)

První právní norma, která byla přijata tehdy ještě buržoazní ČSR, byla recepční norma. Ta navazovala na přechozí právní kontinuitu a stručně hovořila o tom, že dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají v prozatímní platnosti a že všechny samosprávné a státní úřady jsou podřízeny Národnímu výboru<sup>24</sup>. Ihned po vzniku republiky byl vyvíjen tlak, aby se veřejná správa stala více demokratickou. Především bylo nutné znovelizovat stávající volební systém, který nevycházel

---

<sup>23</sup> ŘEZNÍČKOVÁ, Kristýna. Výlučné daňové příjmy obcí. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016, s. 31. ISBN 978-80-87382-80-6

<sup>24</sup> Zákon č. 11/1918 Sb., recepční zákon.

ze všeobecného, rovného, přímého a tajného principu voleb. Změna přišla v únoru 1919 zákonem č. 75/1919 Sb., který dosavadní volby změnil a přinesl značnou demokratizaci. Zároveň byla vydána novela k obecnímu zřízení zákonem č. 76/1919 Sb., který rozeznával nové orgány obcí.

- **Obecní zastupitelstvo** bylo složeno z 9 až 60 členů (podle počtu obyvatel) a bylo voleno všemi oprávněnými voliči.
- **Obecní rada** byla volena z obecního zastupitelstva a skládala se ze starosty, jeho náměstka a radních. Její počet byl vždy 1/3 z celkového počtu obecního zastupitelstva.
- **Starostu** volilo ze svých řad zastupitelstvo i s jeho náměstkem. Jeho volba musela být potvrzena státem, pokud ne, tak obecní zastupitelstvo muselo na své schůzi vyhlásit novou volbu.

Výše zmíněné finanční problémy obcí neustávaly ani po vzniku republiky a stát díky novele obecního zřízení přesunul náklady na polní, bezpečnostní, mravnostní a zdravotní policii, stavbu a údržbu cest na sebe. To situaci obcí přesto nevyřešilo. O zklidnění vzešlé situace se pokusily čtyři finanční novely, z nichž žádná nedokázala oddlužit obecní samosprávu<sup>25</sup>.

U okresní samosprávy byl zásah státu citelnější, kdy hned po vzniku ČSR byla rozpuštěna okresní zastupitelstva a jejich místo nahradily okresní správní komise a následně jen okresy.

- Orgánem okresu bylo **okresní zastupitelstvo**, které se skládalo z 18 až 36 členů dle počtu obyvatel daného<sup>26</sup> územního celku. Jen 2/3 zastupitelů vycházelo z přímé volby, zatímco 1/3 byla jmenována z řad odborníků.
- Ze svých řad volilo okresní zastupitelstvo **okresní výbor**, který byl složen z 8 členů a 8 náhradníků. Funkční období bylo na 6 let a do jeho vedení byl z řad zastupitelstva zvolen okresní hejtman.
- **Okresní hejtman** byl hlavním zástupcem okresních orgánů, prováděl usnesení orgánů a podepisoval všechny písemnosti vzniklé v působnosti okresních orgánů.

---

<sup>25</sup> JANÁK, Jan a Zdeňka HLEDÍKOVÁ. Dějiny správy v českých zemích do roku 1945. Praha: Státní pedagogické nakl., 1989, s. 445. ISBN 80-04-21189-5.

<sup>26</sup> Tamtéž, s. 447.

V naprosto stejné analogii byla zřízena i zemská samospráva, která představovala nejvyšší stupeň územní samosprávy. Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, rozdělil samosprávu na 4 zemské celky (český, moravsko-slezský, slovenský, podkarpatský). Terminologie zemské samosprávy byla identická s okresní, jen předsedou zemského výboru byl zemský prezident.

### 2.1.5. Období nacistické okupace (1938–1945)

Zabrání českého pohraničí v roce v říjnu 1938 znamenalo nahrazení demokratické správy správou říšskoněmeckou, která vycházela z vůdcovského principu a která byla okleštěna o veškeré možnosti volby územních samosprávných orgánů. V obcích a městech vykonávali správní činnost v rámci plné a výlučné odpovědnosti starostové, kteří byli jmenováni a jejichž přidělenými zástupci byli tzv. přidělcenci (Beigeordnete). Do vzniku protektorátu se sudetské župy kryly s územními obvody župy NSDAP<sup>27</sup>. V březnu roku 1939 byla ČSR okupována Německou říší a v návaznosti na to, Adolf Hitler ve svém výnosu vytvořil Protektorát Čechy a Morava, který byl autonomní jednotkou a spravoval se sám. Až do dubna 1939 je celý Protektorát pod nadvládou okupační vojenské správy a rozhodující moc zde mají generálové, velící vojenským velitelstvím v Praze a Brně<sup>28</sup>. Po ukončení tohoto období stanul v čele země říšský protektor. Výnos vytvořil na našem území dvoukolejnost veřejné správy (protektorátní autonomní správu a správu říšskou), v níž měl dominantní postavení říšský protektor, který byl v čele říšské správy. Ten se stal nejmocnější osobou v zemi, kdy bez jeho schválení nebylo možné schválit žádný zákon a později ani žádnou správní normu obecnějšího významu.

Po nástupu Reinharda Heydricha do funkce říšského protektora bylo přikročeno k odstranění dvoukolejnosti veřejné správy, která započala Heydrichovými správními reformami. Zároveň územní samospráva byla citelnými zásahy postupně potlačována, až do té míry, kdy již pojem samospráva nenaplňoval svůj účel. V místech, kde byla usídlena německá menšina, byla obecní zastupitelstva zrušena a na jejich místa došlo ke jmenování vládních komisařů<sup>29</sup>. V ostatních obcích byly orgány ponechány, ztrácely

---

<sup>27</sup> Národně socialistická německá dělnická strana (německy: Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei)

<sup>28</sup> BALÍK, Stanislav. Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada, 2009, s. 54. Politologie (Grada). ISBN 978-80-247-2908-4.

<sup>29</sup> JANÁK, Jan a Zdeňka HLEDÍKOVÁ. Dějiny správy v českých zemích do roku 1945. Praha: Státní pedagogické nakl., 1989, s. 490. ISBN 80-04-21189-5.

ale na významu ve prospěch starosty, který dokonce na koci války mohl svolávat zastupitelstvo jen podle potřeby. Na uvolněná místa bylo dosazováno pouze jmenováním s výslovným souhlasem vrchního zemského rady.

Na financování samospráv se dá nahlížet během tohoto období stejně jako během první republiky. Nedošlo zde k zásadním změnám a pořád byl hlavním druhem příjmů majetek obcí a berně vybrané na daném území. K minimálnímu oddlužení zde ale nakonec došlo, protože samospráva neměla takové možnosti pro budování infrastruktury, a tudíž nevynakládala tolik prostředků a zároveň většina správy byla řízena centrálně.

#### 2.1.6. Poválečné období (1945–1989)

Kvůli zachování právní a správní kontinuity, která fungovala v období od roku 1918–1938, bylo navázáno na zemské uspořádání. Země se dále dělily na politické okresy. Orgány zemské a okresní se po vyhlášení příměří staly regionálními orgány státní správy, tím se zrušila dvoukolejnost veřejné správy a byla nahrazena jednokolejností. Ústavní dekret vydaný v exilu roku 1944 prezidentem Benešem významně nastínil budoucí formování veřejné správy. Určil, že po řádných volbách, budou národní výbory fungovat pouze dočasně a že se veřejná správa vrátí k zemským prezidentům, okresním hejtmanstvím, městským a obecním úřadům<sup>30</sup>. Situace se ale vyvíjela jinak. Po roce 1948 komunistická strana představila národní výbory jako nutnost a převzala jejich koncepci i pro další období. Komunistická strana chtěla sjednotit státní správu a samosprávu a zároveň chtěla odstranit mezi těmito mocemi nedostatky. To se však nepotvrdilo. V národních výborech došlo k čistkám, kdy byli nečlenové komunistické strany nahrazováni straníky. Sice se jednalo o krok, který neměl oporu v zákonech, byl ale později legitimizován. Národní výbory podléhaly hierarchii, kdy vyšší výbory byly nadřizené nižším a všechny podléhaly gesci Ministerstva vnitra. Do jejich pravomocí patřily činnosti týkající se zdravotní a sociální péče, evidence obyvatel, shromažďovací a tiskové záležitosti, správa školství atd. Před rokem 1949 národní výbory spravovaly obecní majetek, ten byl poté ale znárodněn a výbory jej měly pouze ve své správě<sup>31</sup>. Ještě v roce 1950 mohly obecní národní výbory

---

<sup>30</sup> ČECHÁK, Vladimír. Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004). Praha: Eupress, 2004, s. 14-26. ISBN 808675422-7.

<sup>31</sup> ŘEZNIČKOVÁ, Kristýna. Výlučné daňové příjmy obcí. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016, s. 39. ISBN 978-80-87382-80-6

hospodařit podle pravidel, jaká platila na začátku 30. let. To poté změnil zákon č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů, který následně zrušil všechny do této doby platné zákony, jež upravovaly financování samosprávných celků. Tento zákon zamezil obcím, aby zvyšovaly své příjmy přírážkami ke státním daním a i možnost, aby obce vybíraly poplatky či jiné dávky. Veškeré rozpočty (jak příjmy, tak výdaje) se staly součástí státního rozpočtu<sup>32</sup>. Tímto došlo k zániku ekonomické soběstačnosti obcí a k oddlužení národních výborů, neboť odpovědnost za tyto závazky převzal stát.

Ústavní zákon o národních výborech<sup>33</sup> a zákon o volbách do národních výborů<sup>34</sup> potvrdil v roce 1954 roli místních, okresních a krajských národních výborů. V této době mohly obce vybírat poplatky podle zákona o místních poplatcích<sup>35</sup>, byly ale vždy vázány vyhláškou Ministerstva financí, která tento zákon prováděla. Obce v tomto období byly pouze prodlouženou rukou státu a nemohly, vzhledem ke své vázanosti na finance od státu, svévolně nakládat se svěřenými finančními prostředky.

To trvalo do 60. let, kdy vyšly v platnost nové předpisy. Ty znamenaly pro národní výbory posílení jejich pravomocí, které zasahovaly do hospodářství, kultury a např. i do fungování podniků<sup>36</sup>. Politické uvolnění si vyžádalo v průběhu 60. let myšlenky na reformu veřejné správy. Této ideji šel naproti v roce 1967 nový zákon o národních výborech, který ve svém textu zmiňoval i samosprávné prvky<sup>37</sup>. Tento zákon definoval orgány národních výborů takto:

- plénum bylo hlavním orgánem národního výboru a skládalo se z poslanců, kteří byli voleni přímo;
- jako hlavní výkonný orgán zde fungovala rada, která vypracovávala a kontrolovala plán plnění rozvoje hospodaření a rozpočtu;
- nejvyšší postavení měl v hierarchii národního výboru předseda a tajemník, kteří byli součástí rady. Předseda zastupoval národní výbor

---

<sup>32</sup> § 4 zákona č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů.

<sup>33</sup> Ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech.

<sup>34</sup> Zákon č. 14/1954 Sb. o volbách do národních výborů.

<sup>35</sup> Zákon č. 82/1952 Sb., o místních poplatcích.

<sup>36</sup> ŘEZNÍČKOVÁ, Kristýna. Výlučné daňové příjmy obcí. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016, s. 42. ISBN 978-80-87382-80-6

<sup>37</sup> Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech.

navenek, zajišťoval činnost rady a svolával schůze. Spolu s tajemníkem podepisoval nařízení a jiná usnesení národního výboru.

V roce 1969 došlo k odtržení rozpočtů národních výborů od státního rozpočtu. Stát ale zůstal s výbory ve spojení a peníze jim posílal v rámci subvencí a dotací. To mohlo evokovat to, že byly národní výbory samostatnými a samosprávnými jednotkami, které si peníze na svůj chod obstarávají samy. Tento stav trval až do roku 1989, kdy se po této době začala samospráva opět rozvíjet.

## **2.2. Současnost veřejné správy v České republice**

Česká republika si prošla vývojem, který ji po roce 1989 dovedl do té pozice, že je tvořena soustavou orgánů územní samosprávy a státní správy a mezi jimi probíhajícími vzájemnými vazbami. V dnešní době, u nás a i v mnoha jiných státech evropské unie, spadá uspořádání územní veřejné správy do smíšeného modelu, který funguje na úrovni obcí a krajů. To znamená, že v rámci jednoho samosprávného území je vykonávána státní správa a samospráva dohromady. Pokud je státní správa uskutečňována orgány samosprávy, jedná se o výkon státní správy vykonávané v přenesené působnosti.

Jednotná úprava výkladu se stala důležitým rysem státní správy, kterou garantuje zákon pro celé území České republiky. Charakteristické pro státní správu je vertikální hierarchie při rozhodování, nadřízenost vyšších orgánů státní správy nad nižšími orgány, převaha monokratického rozhodování, princip jmenování na pozice ve státní správě a neméně příznačné je i omezení v autonomii rozhodování. Státní správu na našem území přímo nebo zprostředkovně řídí ústřední vláda, která je nejvyšším orgánem výkonné a politické moci. Jedná se o orgán, jenž disponuje všeobecnou působností a v oblastech správy provádí kontrolu, sjednocuje a koriguje činnost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Správa státních hmotných rezerv).

### **2.2.1. Státní správa vykonávaná samosprávou**

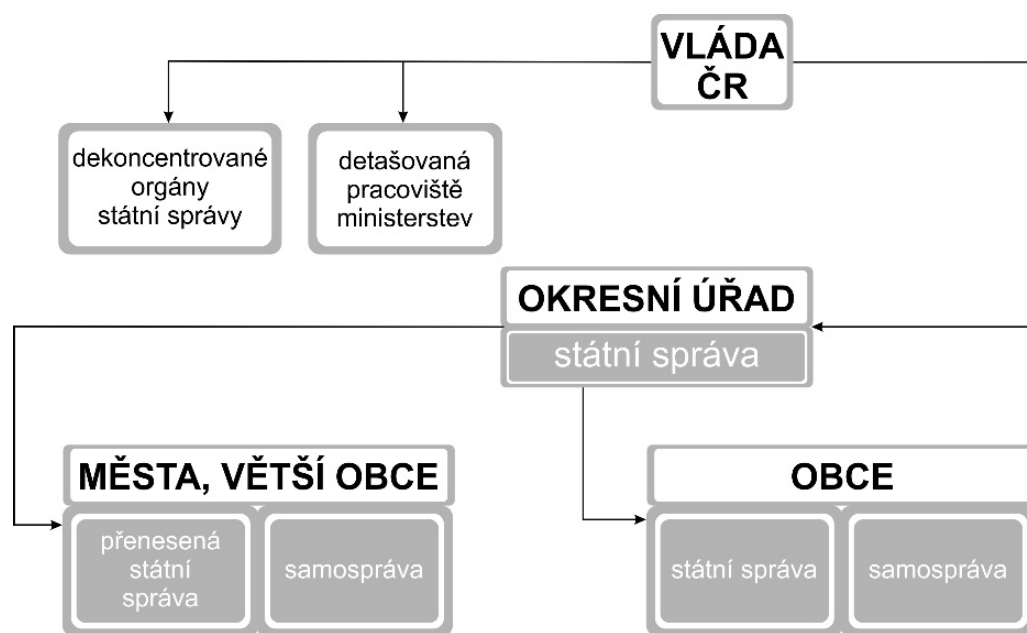
Výkon územní státní správy je v České republice rozdělen do dvou stupňů. První stupeň je vykonáván na úrovni obecních úřadů, případně pověřenými obecními úřady a obecními úřady s rozšířenou působností. Druhým stupněm jsou krajské úřady, které byly vytvořeny ústavním zákonem<sup>38</sup>. Ten vytvořil kraje na základě sloučení bývalých

---

<sup>38</sup> Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

okresů. Kraje se nejvíce podobají z hlediska členění krajům, jenž existovaly v letech 1949 – 1960<sup>39</sup>. Vytvoření krajů zákonem č. 129/2000 Sb., zákon o krajích (krajské zřízení), došlo k završení první fáze reformy veřejné správy.

Do roku 2002 plnily funkci vyššího územního celku okresy, které vznikly přejmenováním okresních národních výborů. Okresy měly poměrně specifické postavení, neboť je zákon explicitně nepovažoval za právnické osoby. Fakticky tomu tak ale bylo, neboť disponovaly širokou právní subjektivitou. Do roku 2002 sehrávaly roli prostředníka mezi obcemi na jedné straně a státem na straně druhé. Zároveň vykonávaly i některé funkce hospodářského charakteru, kterými bylo např. zřizování příspěvkových organizací především v oblastech sociální péče, kultury nebo zdravotnictví. Jejich pravomoci také umožňovaly, aby dozorovaly činnosti obecních orgánů v přenesené působnosti, kontrolovaly správnost jejich rozhodnutí ve výkonu státní správy a poskytovaly poradenství. Okresní úřady rovněž mohly v samostatné působnosti obcí prověřit jejich hospodaření, pokud o to požádaly. Kromě toho mohly provést finanční kontrolu obce, a to v případě, že čerpala prostředky ze státního rozpočtu nebo z Národního fondu<sup>40</sup>.



Obrázek 2.2 Struktura veřejné správy v České republice v letech 1993 - 2000

<sup>39</sup> PROVAZNÍKOVÁ, Romana. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015, s. 24. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.

<sup>40</sup> Tamtéž, s. 25.



K poslednímu dni roku 2002 započala druhá fáze reformy územní veřejné správy, kdy byla ukončena činnost okresních úřadů a jejich pravomoci byly převedeny na obce s rozšířenou působností, kraje nebo na další orgány státní správy. Následující den vzešlo ze zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, 205 těchto nových obcí, jež byly vybírány podle velikosti správního obvodu (15 000 obyvatel) a podle přístupnosti klasických obcí do těchto správních celků.

### 2.2.2. Územní samospráva

Územní samospráva a její úprava je vymezena v hlavě VII. Ústavy, kde je definováno základní členění územních samosprávných celků (ÚSC) a kde se uvádí, za jakých okolností může stát zasáhnout do činnosti ÚSC<sup>41</sup>. Vyšší územní celky (kraje) jsou více rozpracovány v ústavním novelizačním zákoně č. 347/1997 Sb., kterým vzniklo na našem území 14 krajů.

Za základní samosprávné územní celky jsou podle čl. 99 Ústavy určeny obce. Ty zde nejsou podrobeny hierarchické struktuře nadřízenosti a podřízenosti, ale mohou si v rámci svého územního celku vykonávat své samostatné kompetence, do kterých jim jiné ÚSC nemohou zasahovat. Ústava však v čl. 104 odst. 2 hovoří o tom, že „*zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku*“. Základní kontury samostatné působnosti obcí jsou obsaženy v Ústavě, detailní specifikace ale musí být obsažena ve zvláštním zákoně, kterým je od 1.1.2001 zákon č. 128/2000 Sb., o obcích. Zde je obec vymezena jako základní územní samosprávné společenství občanů, jež tvoří územní celek a má vymezené své územní hranice. Dále je obec formulována jako veřejnoprávní korporace, která může vlastnit majetek a hospodařit s ním a i se svými finančními prostředky a která smí vlastními silami sestavit vlastní rozpočet. Zákon také uvádí i jiné označení obcí, kterými může být za splnění určitých podmínek město nebo statutární město.

Jak již bylo uvedeno, působnost, kterou stát svěřuje obcím, můžeme rozdělit na samostatnou a na přenesenou. Činnosti směřující k zajištění jednotlivých působností musí být vykonávány odděleně od sebe tak, aby do sebe vzájemně nezasahovaly.

---

<sup>41</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.,

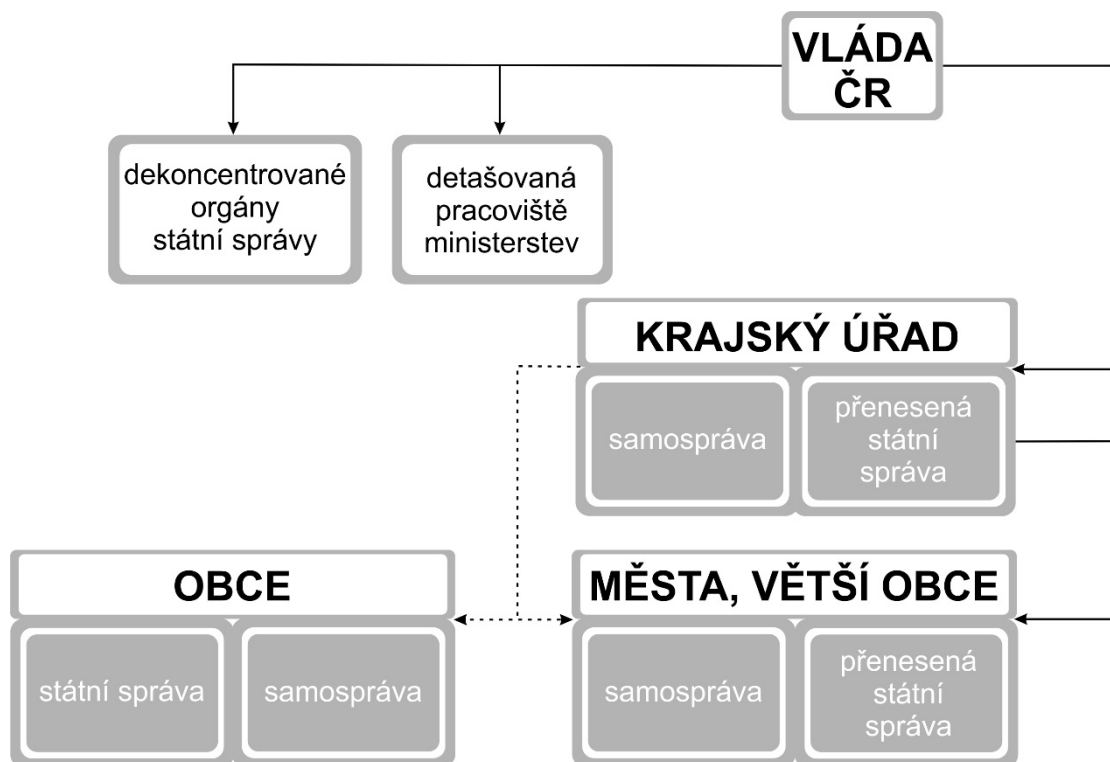
Samostatná působnost je obecně vymezena v § 35 zákona o obcích, kde je toto vymezení poměrně otevřené a v principu se má jednat o uspokojování výchovy a vzdělávání, ochrany a rozvoje zdraví, bydlení, dopravy a ochrany veřejného pořádku<sup>42</sup>. Samospráva by se zde měla přizpůsobit místním podmínkám a uspokojovat potřeby vzešlé ze zdejších poměrů. To probíhá pomocí volených orgánů (zastupitelstev) nebo prostřednictvím přímého hlasování místního obyvatelstva v referendu. Místní orgány by měly na problémy a potřeby ÚSC nahlížet z vertikálního hlediska, zezdola směrem nahoru. Díky samostatné působnosti dochází ve veřejné správě k tzv. decentralizaci

V rámci přenesené působnosti se jedná o pojem dekoncentrace<sup>43</sup>, její míra se u jednotlivých obcí liší rozsahem vykonávání státní správy. Podle tohoto výkonu rozlišujeme obce na ty, které disponují základním rozsahem přenesené působnosti (tzv. obce I. stupně) a obce vykonávající státní správu i na jiném území než jen na vlastním. Do kategorie s širším rozsahem působnosti patří obce s matričním úřadem, obce se stavebním úřadem, obce s pověřeným obecním úřadem (tzv. obce II. kategorie) a obce s rozšířenou působností (tzv. obce III. kategorie). Výkon jiného nositele správy (státu) zde vykonávají orgány ÚSC, kterým je působnost svěřena čl. 105 Ústavy. Tento výkon je pro orgány samosprávných celků povinným a může být uložen jen na základě zákona. To ale neznamená, že na něj vzniká právní nárok, neboť může být i administrativní cestou bez souhlasu orgánů odejmut. Jak obce, tak kraje dostávají za výkon činností v přenesené působnosti příspěvky plynoucí ze státního rozpočtu. Příjmy ze správních poplatků a pokut pak směřují do jejich rozpočtů.

---

<sup>42</sup> KLÍMA, Karel. Ústavní právo. 2., rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 360. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 80-86473-90-2.

<sup>43</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, s. 117-118. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2.



Obrázek 2.2 Současná struktura veřejné správy v České republice

## 2.3. Orgány a působnost ÚSC

### 2.3.1. Orgány obce

Kolektivním a nejvyšším orgánem, který v oblasti samostatné působnosti spravuje obec, je **zastupitelstvo**. Jeho členové jsou voleni v přímých volbách občany obce. Zákon o obcích vymezuje minimální a maximální počet členů v návaznosti na celkový počet obyvatel dané obce. Zásadní pro činnost zastupitele je to, že v rámci zastupitelské demokracie vykonává reprezentativní mandát, který ho staví do role reprezentanta voličů, a na jeho základě není upoután k žádným pokynům nebo příkazům. Svůj mandát vykonává dle svého nejlepšího vědomí a svědomí. **Starosta** a místostarosta jsou voleni zastupitelstvem, jsou odpovědní zastupitelstvu a zastupují obec navenek. Vztahově vůči zastupitelstvu vystupuje starosta jako „primus inter pares“<sup>44</sup>, který vede zasedání zastupitelstva, rady obce a spolupodepisuje se pod zápisy z jednání. Výkonným orgánem obce je **rada obce**, kterou tvoří starosta a někteří zastupitelé. Rada obce v rámci samostatné působnosti odpovídá zastupitelstvu a v rámci přenesené působnosti smí činit úkony podle zákona (např. smí vydávat nařízení obce). Její počet je vždy lichý, pohybuje se od 5 do 11 osob a nevolí se v obcích, kde je počet zastupitelů nižší než 15.

<sup>44</sup> Překlad: první mezi rovnými

U těchto obcí zastává funkci rady starosta. Dalším orgánem obce je **obecní úřad**, který personálně tvoří starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu (pokud je tato funkce vytvořena) a zaměstnanci obecního úřadu. V jeho čele stojí starosta a obecní rada, která může pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu zřídit oddělení a odbory<sup>45</sup>. Pro oblast samostatné působnosti zpracovává obecní úřad úkoly, které mu zadala rada nebo zastupitelstvo. Úřad samostatně nerozhoduje na poli obecní samosprávy, to ale neplatí o přenesené působnosti, kterou má částečně ve své gesci. O ostatní úkoly v přenesené působnosti se dělí s dalšími orgány obce. Starosta si ve zvláštním zákonem stanovených případech smí pro výkon přenesené působnosti zřídit **zvláštní orgány obce**, které jmenuje a odvolává. Tyto orgány mají především fakultativní charakter. Povinností zastupitelstva je vždy zřídit finanční a kontrolní výbor, které dozorují činnost zastupitelstva. Dále si zastupitelstvo smí zřídit pomocné orgány ve formě výborů, které mu budou pomáhat při plnění úkolů. Rada obce si pro stejný účel, jen pro oblast přenesené působnosti, smí zřídit komise.

### 2.3.2. Působnost obce

Samostatná působnost je výčtem vymezena v zákonech a je vyhrazena pouze zastupitelstvu, které nemůže tuto přenést na někoho jiného.

Do samostatné působnosti patří:

- schvalování programu rozvoje obce;
- schvalování rozpočtu a závěrečného účtu obce;
- péče o peněžní fondy obce;
- zřizování a rušení příspěvkových organizací a organizačních složek obce;
- zakládání nebo rušení právnických osob;
- místní referendum;
- spolupráce s jinými obcemi;
- obecní policie;
- vydávání obecně závazných vyhlášek;
- návrhy týkající se změny katastrálního území;
- ukládání pokut za správní delikty;
- organizační a personální zajištění chodu obecního úřadu;

---

<sup>45</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, s. 159. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2.

- stanovení výše odměn neuvolněným členům zastupitelstva;
- zřizování jednotek dobrovolných hasičů pro plnění požární ochrany;
- vytváření podmínek pro ochranu proti alkoholismu a toxikomanii;
- zřizování předškolních a školních zařízení;
- příprava plánů na mimořádné situace;
- rozhodování o názvech částí obce;
- udělování a odnímání čestných občanství;
- rozhodování o poskytování peněžních prostředků fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, za vykonávání funkce ve výborech;
- podávat ústavní stížnost<sup>46</sup>.

V zájmu svých občanů a území spravuje obec své záležitosti samostatně jen do těch zákonných limitů, pokud nejsou tyto svěřeny krajům nebo pokud se nejedná o přenesenou působnost nebo působnost, kterou přebírají správní úřady. V případech, kdy zákonná úprava mlčí a není jasné, zda se jedná o samostatnou nebo přenesenou působnost, jde a priori o působnost samostatnou.

Orgánům obcí je umožněno vykonávat ve svěřeném správním obvodu přenesenou působnost v rozsahu, kterou jim svěří zvláštní zákony. U obcí s rozšířenou působností nebo pověřeným obecním úřadem platí, že správu v oblasti přenesené působnosti vykonávají i pro jiné správní obvody než jen pro svůj. Pro obec s rozšířenou působností platí, že je zároveň i obcí s pověřeným obecním úřadem.

Do přenesené působnosti obcí patří tyto činnosti:

- vydávání obecních nařízení;
- řešení problematiky místních komunikací;
- ochrana ovzduší a přírody;
- správa drobných toků;
- řešení povodňových rizik;
- projednávání přestupků.

Obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností disponují ještě širším výčtem, umožňujícím jim vykonávat přenesenou působnost. Ve zkratce

---

<sup>46</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 7. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, s. 117-118. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-049-2.

веду např. možnost rozhodovat v prvním stupni ve správním řízení o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech osob u obcí s pověřeným obecním úřadem nebo vedení evidence obyvatel u obcí s rozšířenou působností<sup>47</sup>.

### 2.3.3. Orgány kraje

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., vytvořil vyšší územní samosprávné celky a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, tuto problematiku více konkretizoval. Kraj je na základě těchto zákonů definován jako územní společenství občanů, které má právo na samosprávu. Smí vlastnit majetek a hospodařit podle zákonů s příjmy, kterými disponuje<sup>48</sup>. Pokud vstupuje do právních vztahů, vystupuje v nich vlastním jménem a odpovídá za následky z nich plynoucí.

Kraj je zastupován **zastupitelstvem kraje**, které v samostatné působnosti spravuje území kraje a jen při zákonem stanovených výjimkách, smí rozhodovat i v přenesené působnosti. Zastupitelstvo volí ze svých řad **hejtmana kraje a jeho náměstký**, kteří jsou zastupitelstvu za výkon své funkce odpovědní. Hejtman zastupuje kraj navenek<sup>49</sup>, v případě že svou funkci nemůže vykonávat nebo je nepřítomný, je zastoupen svými náměstký. Jeho působnost je vymezena taxativně v krajském zřízení. Jako výkonný orgán zde působí **rada kraje**. Ta je složena z hejtmana, jeho náměstků a dalších členů pocházejících z řad zastupitelstva. Jejich počet se odvíjí od počtu obyvatel daného kraje. U počtu obyvatel do 600 000 se jedná o 9 radních a nad počet 600 00 o 11 členů rady. Pro výkon přenesené působnosti smí hejtman zřídit **zvláštní orgány**, v jejichž čele smí stanout jen osoba, která prokáže zvláštní odbornou způsobilost v rámci přenesené působnosti. Zákon ale nevyklučuje, že do čela může být zvolen i hejtman, který je např. podle § 24 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů, předsedou bezpečnostní rady kraje. Zastupitelstvu je vyhrazena kompetence pro zřizování a rušení **výborů** a rozhodování o jejich členech. Jejich předsedou ale musí být člen zastupitelstva. Stejně jako u obcí působí výbory jako iniciativní a kontrolní orgány a své návrhy předkládají zastupitelstvu. Povinně ale kraj

---

<sup>47</sup>PROVAZNÍKOVÁ, Romana. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015, s. 30. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.

<sup>48</sup>HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin. Kapitola VI. Základy organizace veřejné správy v ČR. In: ČEBIŠOVÁ, Taisia, HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. Správní právo - Obecná část. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 115. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>49</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), § 61

musí zřídit výbory kontrolní, finanční, pro vzdělávání a zaměstnanost a pro výchovu. Posledním orgánem je **krajský úřad**, který zabezpečuje výkon samostatné působnosti a plní úkoly, které mu byly dány zastupitelstvem nebo radou. Zároveň vykonává přenesenou působnost kraje, mimo ty případy, kdy byla tato svěřena radě, zastupitelstvu nebo zvláštním orgánům. Krajský úřad je tvořen ředitelem a dalšími zaměstnanci kraje, dělí se na oddělení a odbory. V jeho čele stojí ředitel, který je odpovědný hejtmanovi za plnění svěřených úkolů.

#### 2.3.4. Působnost kraje

Stěžejní pro vymezení samostatné působnosti kraje je krajské zřízení<sup>50</sup>. Kraj se v oblasti samostatné působnosti nepodřizuje žádným orgánům vlády. Pro výkon samosprávných činností se drží právního řádu a nebere v potaz interní akty státu. Stát smí zasáhnout do samostatnosti kraje jen v případech, kdy dojde z pozice kraje k porušení ústavních nebo klasických zákonů.

Do samostatné působnosti kraje patří:

- schvalování programu kraje;
- správa peněžních fondů kraje;
- dopravní obslužnost na území kraje;
- hospodaření kraje;
- rozvoj cestovního ruchu;
- ukládání pokut v samostatné působnosti;
- územní plánování pro oblast kraje vyhlášené prostřednictvím obecně závazné vyhlášky;
- kooperace s jinými kraji a spolupráce v regionech soudržnosti;
- předkládání návrhů zákonů Poslanecké sněmovně;
- vydávání obecně závazných vyhlášek;
- schvalování rozpočtu, závěrečného účtu a účetní závěrky kraje;
- zřizování a rušení právnických osob, příspěvkových organizací a organizačních složek<sup>51</sup>;
- předkládání návrhů Ústavnímu soudu na zrušení jiných právních předpisů<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

<sup>51</sup> Tamtéž, § 35.

<sup>52</sup> § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Podle zvláštních zákonů se do samostatné působnosti kraje řadí i vytváření střednědobých a dlouhodobých koncepcí zabývajících se:

- strategií ochrany přírody a ovzduší<sup>53</sup>;
- zřizováním zdravotnických zařízení<sup>54</sup>;
- rozvojem památkové péče a obnovou kulturního dědictví<sup>55</sup>;
- tvorbou postupů pro mimořádné události<sup>56</sup>;
- péčí o středoškolské ústavy a konzervatoře<sup>57</sup>;
- odpadovým hospodářstvím<sup>58</sup>;
- sociální péčí a zařízeními určenými pro výkon pěstounské péče atd.

Díky reformě veřejné správy přešly postupně na krajské úřady činnosti týkající se přenesené působnosti. Zde je jejich základní výčet:

- vydávání rozhodnutí o povolení zvláštního užívání silnic II. a III. třídy;
- správa agendy krajských živnostenských úřadů;
- přezkum hospodaření obcí (v případech, kdy je krajský úřad zvolen obcí);
- rozhodování o rozhodnutí nebo jiném opatření orgánu obce v přenesené působnosti a vyzívání obce k nápravě<sup>59</sup>;
- rozhodování o oddělení částí obce;
- poskytování metodické pomoci obcím atd<sup>60</sup>.

#### 2.3.5. Působnost při uzavírání veřejnoprávních smluv

Druhá reformní fáze veřejné správy přinesla prostřednictvím novelizovaného zákona o obcích možnost nově zřízeným obcím s rozšířenou působností uzavírat veřejnoprávní smlouvy. Od 1.1.2003, kdy přestaly existovat okresní úřady, mohou obce s rozšířenou působností vykonávat přenesenou působnost. Ta byla původně státem

---

<sup>53</sup>§ 77a zákona č. 114/1992 Sb., České národní rady o ochraně přírody a krajiny

<sup>54</sup>§ 2 Zákona č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů,

<sup>55</sup>§ 41 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

<sup>56</sup>Díl II. zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů

<sup>57</sup>§ 181 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

<sup>58</sup>§ 43 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

<sup>59</sup>§ 126 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

<sup>60</sup>PROVAZNÍKOVÁ, Romana. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015, s. 31. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.



uložena obcím, které se nachází ve správním obvodu těchto obcí s rozšířenou působností, ale z personálních a finančních důvodů nebo nedostatečné technické vybavenosti úřadu ji nemohly vykonávat. Proto se začaly využívat veřejnoprávní smlouvy, které umožňují na základě smluvního vztahu převést určitou působnost jednoho subjektu převést na další<sup>61</sup>. Jejím předmětem však nemůže být ta přenesená působnost, která nebyla obcím ze zákona svěřena, ale byla svěřena jen některým. Aby mohla být smlouva uzavřena, je zapotřebí souhlasu krajského úřadu, a to i přes to, že samotné uzavření veřejnoprávní smlouvy je v samostatné působnosti obce. Smlouva musí být v písemné podobě a musí obsahovat přesně stanovený rozsah působnosti, která bude delegována, způsob hrazení nákladů na zajištění působnosti a délku trvání<sup>62</sup>. Její délka se může prodloužit tzv. dohodou o změně veřejnoprávní smlouvy.

Ministerstvo vnitra ČR ve svém dokumentu, zabývajícím se strategickým rozvojem veřejné správy, uvádí, že se tohoto instrumentu v České republice zbytečně nadužívá. Tím se tak zbytečně znehledňuje systém informací o uzavřených veřejnoprávních smlouvách a někdy tuto agendu obce delegují bez řádného zdůvodnění. Od roku 2003, kdy bylo uzavřeno 3 738 smluv, došlo ke skokovému nárůstu a v roce 2015 se jich uzavřelo dokonce 7 046<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup>JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 159 [Znaky veřejnoprávních smluv]. In: JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 765. ISBN 978-80-7400-607-4.

<sup>62</sup>STAŠA, Josef. Kapitola X. Veřejnoprávní smlouvy. In: ČEBIŠOVÁ, Taisia, HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHÁČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. Správní právo - Obecná část. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 237. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>63</sup>MV ČR. Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014 – 2020, str. 34

### **3. Fiskální federalismus**

#### **3.1. Základy fiskálního federalismu**

Pro fungování veřejných financí v obecní samosprávě je fiskální federalismus velice důležitým principem. O jeho zpracování a aplikaci teoretických poznatků se nejvíce zasloužili především anglosaští ekonomové. Základním dílem je kniha od Wallace Oatese z roku 1972, který se snažil tuto problematiku popsat. Zmínky o aplikaci fiskálního federalismu ale můžeme sledovat již v 18. století, kdy byli tvůrci americké ústavy inspirováni Montesquieuovou koncepcí dělby moci<sup>64</sup>. Tento model byl využit u dalších ústav, mimo jiné i u československé ústavy z roku 1920.

Pojem federalismus se klasicky vykládá v politických souvislostech jako určité státní uspořádání, kdy dochází k rozdělení jednotlivých kompetencí mezi státem a nižšími úrovněmi správy. To vede k decentralizaci moci. Toto rozdělení dopomáhá lidem k jednodušší kontrole jimi zvolených zástupců. Fiskální federalismus by měl v demokratických společnostech fungovat jako nástroj, který napomáhá v politickém rozhodování ke zvýšení efektivnosti<sup>65</sup>.

Pro naše účely je důležité, že z ekonomického hlediska se veřejné sektory chovají federativně a jejich fiskální rozhodnutí se dělí mezi jednotlivé stupně správy a řízení. Každý stát si tento způsob dělby modifikuje podle jeho státoprávního uspořádání. Nejde zde ale jen o státy, které jsou postavené na federativním uspořádání, ale přerozdělování veřejných financí se dotýká všech obecně.

Fiskální federalismus se zabývá především současnými ekonomickými a politickými problémy, které vyplývají při rozhodování vlád ve veřejném sektoru. Především ale zkoumá ve veřejném sektoru finanční vztahy mezi ústřední vládou a nižšími správními stupni. Zaměřuje se na jejich efektivní zabezpečení, neoptimálnější míru finanční autonomie a rozdělení pravomocí za jednotlivé výdajové oblasti<sup>66</sup>. Toto

---

<sup>64</sup> HOLLÄNDER, Pavel. Základy všeobecné státovědy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 1995, s. 164. ISBN 978-80-7380-178-6.

<sup>65</sup> PROVAZNÍKOVÁ, Romana. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015, s. 37. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.

<sup>66</sup> PEKOVÁ, Jitka. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 37. ISBN 978-80-7357-614-1.

dělení moci a veřejných příjmů má dopomoci ke zlepšení rozpočtové kázně a celkově k větší efektivitě veřejného sektoru<sup>67</sup>.

O funkčním fiskálním federalismu se dá v důsledku hovořit pouze při splnění podmínky, že budou existovat alespoň dvě úrovně veřejné správy (ústřední a místní). Fiskální federalismus je postaven na horizontální a vertikální konstrukci různých vládních úrovní, do níž spadá i územní samospráva. Právě na samosprávy bylo přeneseno v posledních letech, kdy docházelo k mnoha reformám veřejných správ, množství nových pravomocí a funkcí. A právě hledání ideálního rozsahu decentralizace veřejné správy z vyšších na nižší úrovně a zvyšování efektivnosti financování v rámci veřejného sektoru je hlavní úkol pro fiskální decentralizaci. O ní se hovoří hlavně v případech, kdy zákonem nadané nižší vládní stupně disponují pravomocemi, které jim umožňují výběr daní, ukládání daní a na svou odpovědnost vytvářet výdajové aktivity za jasně vymezených pravidel. Jako protiklad fiskální decentralizaci stojí decentralizace administrativní, u které je především prostřednictvím ústřední správy řešena problematika daní (výběr, ukládání) a příjmy z nich jsou pak přerozděleny centrálně.

### **3.2. Zásady fiskálního federalismu**

Fiskální federalismus je postaven na několika zásadách, které slouží ke stabilizaci fiskálních vztahů v rámci decentralizovaného výkonu vlády. Každá zásada je využita v jednotlivých státech v různém poměru a je realizována podle historických souvislostí a kompromisů, které mezi sebou vytváří ústřední a místní vlády.

#### **3.2.1. Zásada neutrality**

Úkolem ústřední vlády by měla být snaha o minimalizaci diferencí v daních ukládaných jednotlivými oblastmi, které by mohly narušit objektivní rozhodování ekonomických subjektů.

#### **3.2.2. Zásada rozdílnosti**

Organizace fiskálního systému by měla předpokládat, že existují preferenční rozdíly obyvatel napříč sociálními skupinami v určitém území. Každá místní samospráva by měla respektovat jejich požadavky a z ústředních vlád by s ohledem na preference obyvatel neměl být vyvíjen tlak na standardizaci zajišťovaných veřejných služeb.

---

<sup>67</sup> ŘEZNÍČKOVÁ, Kristýna. Vylučné daňové příjmy obcí. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016, s. 57. ISBN 978-80-87382-80-6.

### 3.2.3. Zásada vyrovnání fiskální pozice

Fiskální kapacita a požadavky místních vlád jsou pro každé území rozdílné a ústřední vláda by se měla snažit tyto odchylky uvést do takové rovnováhy, že dosažení minimální úrovně základních veřejných statků na jednotlivých území bude docíleno za minimálního daňového zatížení.

### 3.2.4. Zásada centralizace přerozdělování

Redistribuci příjmů získaných zdaněním by měla provádět ústřední vláda kvůli tomu, že disponuje nezbytnými nástroji a informacemi, které zabezpečí přerozdělení financí na celém území, aniž by došlo k nesprávnému alokačnímu rozhodování ekonomických subjektů.

### 3.2.5. Zásada minimálních standardů pro výkon základních veřejných služeb

Pro minimální úroveň základních veřejných statků a služeb by se měla ústřední vláda stát garantem a jednotlivé oblasti zajistit.

### 3.2.6. Zásada centralizované stabilizace

O konsolidaci a stabilizaci prorůstové politiky by se měla starat ústřední vláda, která jako jediná může využít politické a ekonomické nástroje k docílení vytyčených záměrů na svém území<sup>68</sup>.

## 3.3. **Druhy fiskálního federalismu**

Primárně se vychází ze státoprávního postavení jednotlivých států, kdy je rozlišují druhy fungující ve federativně uspořádaných státech a ve státech unitárních. Rozdíly se nachází především v postupech tvorby zdrojů na straně rozpočtových příjmů. To může mít následně vliv i na snížení potencialu nižších úrovní spravovat své výdajové potřeby. Níže uvedené charakteristiky druhů fiskálního federalismu nelze považovat za absolutně platné, poněvadž se v praxi nevyskytují v čisté formě. Jejich důležitost ale tkví v tom, že nám ukazují, jakou míru autonomie požívají územní samosprávy a nižší vládní úrovně v určitých státoprávních uspořádání.

### 3.3.1. Federativní země

Jedním ze základních dvou modelů, které zde figurují, je **vertikální model** veřejného sektoru. Uplatňuje se v anglosaských zemích a bývá označován jako

---

<sup>68</sup>PROVAZNÍKOVÁ, Romana. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015, s. 49. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.

„koláčový model“. Do jednotlivých vládních úrovní vkládá poměrně vysokou fiskální autonomii a na každý stupeň si může na svou odpovědnost vést nezávisle svou fiskální politiku.

**Horizontální model** nebo kooperativní federalismus je typický především pro federální uspořádání v Německu. Zde se mísí prvky unitárního státu, kdy ústřední vláda disponuje širokou mírou vlivu (všechny země mají sjednocenou legislativu a funguje jednotná daňová soustava) s prvky federativního státu (existují zde země jako střední úrovně vlády). V tomto modelu v rámci teritoriálních nepoměrů dochází k finančním vztahům, které zaručí, aby chudším zemím byly podle předem stanoveného klíče poskytnuty dotace od zemí, kde je daňová kapacita je vyšší.

Praxe ale ukázala, že nejvhodnější je způsob kombinace výše zmíněných modelů. Tím dochází k tomu, že jednotlivé vládní úrovně mají své vlastní příjmy. Na nižších úrovních se jedná hlavně o menší příjmy, které jsou daňového i nedaňového charakteru. Tyto příjmy pak vyšší úroveň následně doplní prostřednictvím rozpočtu.

### 3.3.2. Unitární země

**Centralizovaný model** je specifický tím, že nižší vládní úrovně mají velmi nízkou míru autonomie. Nejdůležitější příjmy dostává ústřední rozpočet a jen ten je soběstačný. Nižším úrovním plynou příjmy především po vertikální linii od úrovní vyšších, a to formou účelových dotací. Vlastní příjmy nižších úrovní nedokážou pokrýt jejich výdaje. Přerozdělování zdrojů má zde na starosti ústřední vláda, která tímto silně ovlivňuje finanční činnost a hospodaření nižších úrovní<sup>69</sup>. Typickým pro tento model bylo období do roku 1990 u nás.

Opačný případ představuje **decentralizovaný model**, jenž ztělesňuje absolutní finanční autonomii na nejnižších úrovních, kdy nedochází uvnitř rozpočtové soustavy k přerozdělovacím procesům<sup>70</sup>. Aby tento model fungoval, musely by nižší úrovně vlastnit pravomoc k vybírání daní.

Opět kombinací obou modelů vznikne varianta, u které nižší vládní úrovně čerpají určitou část příjmů z rozpočtů vyšších úrovní a část získávají svým přičiněním.

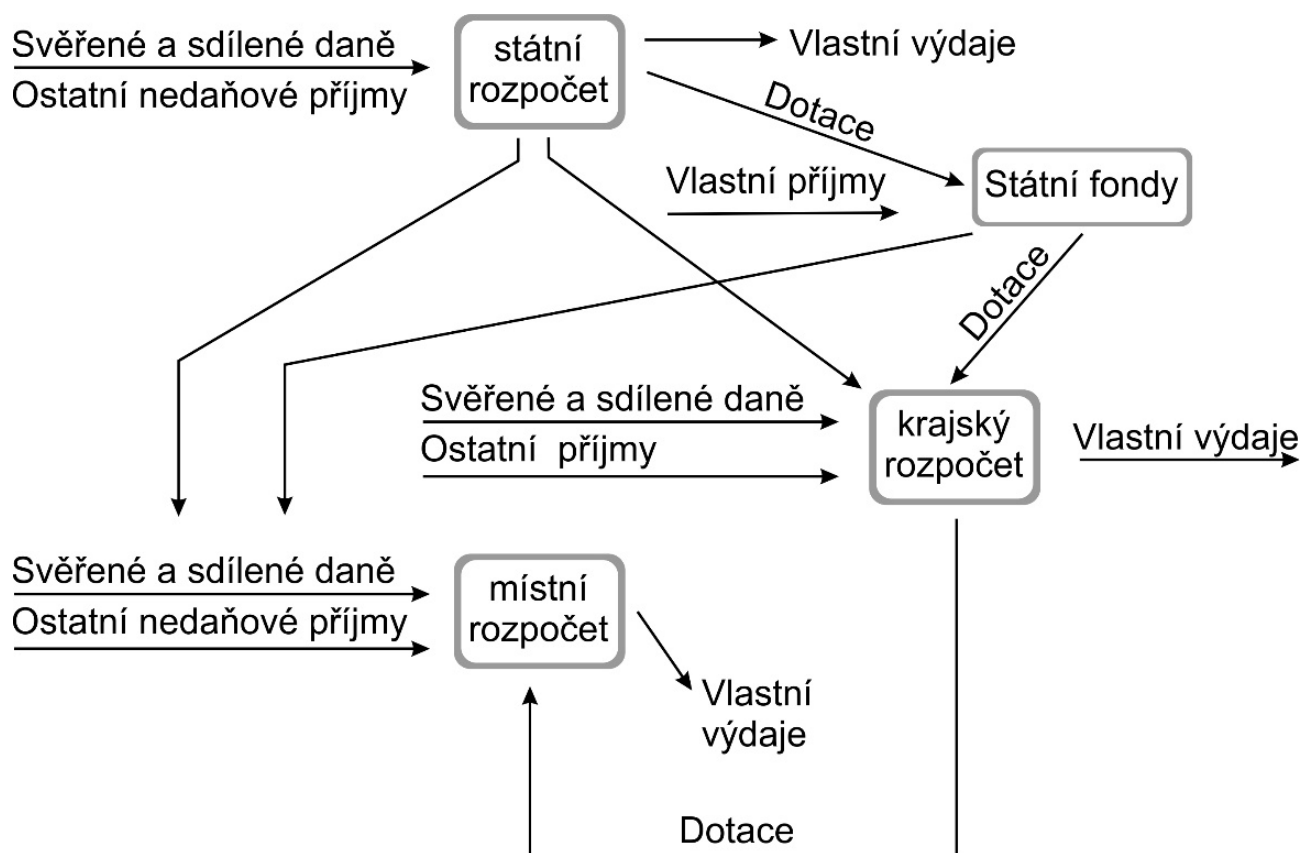
---

<sup>69</sup> PEKOVÁ, Jitka. Veřejné finance: úvod do problematiky. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, s. 393. ISBN 978-80-7357-358-4.

<sup>70</sup> ŘEZNIČKOVÁ, Kristýna. Výlučné daňové příjmy obcí. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016, s. 57. ISBN 978-80-87382-80-6.

### 3.3.3. Fiskální federalismus v České republice

V současnosti využívá Česká republika takový model, kterým je kombinovaný model fiskálního federalismu, ve kterém se nachází určité decentralizační prvky. To znamená, že ani dnes nevlastní obce a kraje úplnou finanční soběstačnost, i když se v hodnocení míry samostatnosti řadí Česká republika mezi ostatními státy mezi více samostatné. Na tomto výsledném poměru samostatnosti a tím i zvýšené finanční soběstačnosti má velkou zásluhu zákon o rozpočtovém určení daní, který v roce 1993 umožnil, aby do rozpočtů obcí plynuly daně důchodového typu a DPH. Obecně platí, že daňové příjmy jsou centralizovaně kumulovány do státního rozpočtu a decentralizované daňové příjmy především obcí a krajů nevystačí na dostatečné krytí výdajů. Tím dochází k tomu, že finanční prostředky ze státního rozpočtu jsou přerozdělovány do obecních a krajských rozpočtů prostřednictvím dotací, které pomáhají krýt výdaje na výkon samostatné a přenesené působnosti. Mimo státní rozpočet mohou obce čerpat ještě z krajského rozpočtu, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a na úrovni regionů soudržnosti je možné získat dotace i z rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti<sup>71</sup>.



Obrázek 3.1 Aktuální model fiskálního federalismu v České republice

<sup>71</sup>ŘEZNIČKOVÁ, Kristýna. Výlučné daňové příjmy obcí. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016, s. 58. ISBN 978-80-87382-80-6.

Aby bylo možné realizovat politiku místních samospráv, je zapotřebí tuto uskutečňovat v rámci určité politické synergie a v souladu s předpokládanými příjmy a výdaji, tudíž v rámci navrženého místního rozpočtu. Pro samosprávu představuje sestavování rozpočtu základní pravomoc pro vyjádření samostatnosti. Při jeho skladbě vzniká střet mezi různými politickými zájmy, které se musí brát v potaz.

## **4. Evropská charta místní samosprávy**

Požadavek na přijetí charty základních práv samosprávy vznikl již v průběhu 50. let minulého století, kdy vzešel od nově institucionalizované Rady evropských obcí. Největší zájem o reformování evropských samospráv se uskutečňuje v 70. letech, kdy probíhá integrace úkolů na základní komunální úrovni. Osmdesátá léta jsou pro územní samosprávu znamením, že i Evropská unie podporuje reformu na regionální úrovni. V této době sílil tlak na decentralizaci a na snížení moci ústředních vlád na úkor vlád územních. Tato charta se díky politické dohodě stala mezinárodním dokumentem, který v rámci iniciativy Stálé konference místních samospráv při Radě Evropy vznikl po dobu 10 let, aby v roce 1985 byl připraven k podpisu členskými státy Rady Evropy. V platnost nakonec charta vstoupila v roce 1988, kdy jí k 1. září podepsaly vlády 11 států, jenž chtěly sblížit ukotvení právních základů v oblasti místní samosprávy na evropské úrovni.

Spolu s chartou pokládá základní zásady pro místní samosprávu i Maastrichtská smlouva<sup>72</sup>, která byla přijata v roce 1994 a zdůraznila význam místních samospráv. Ve stejné době začala následně vznikat i druhá charta. Tou byla Evropská charta regionální samosprávy, která vymezila základní otázky v posláních a postavení regionálních vlád vůči vládám ústředním. Tato charta byla sice v roce 2008 přijata oběma komorami Kongresu místních a regionálních samospráv, má však stále povahu návrhu. K jejímu přijetí od té doby ale nedošlo, neboť je mnohými evropskými státy kritizována, a to i přes to, že v oblasti autonomní působnosti samospráv jde dál než charta z roku 1988. Mezi její odpůrce patří zejména katalánští Španělé, Německo, kde samospráva v rámci regionů už existuje a Francie<sup>73</sup>. Francie sice v roce 1982 - 1983 prošla decentralizační reformou, jenž podpořila samosprávu obcí, její územní samosprávy ale obsahují poměrně dost decentralistických instrumentů<sup>74</sup>.

### **4.1. Zásady Evropské charty místní a regionální samosprávy**

- Ústavní základ pro místní a regionální samosprávu

Princip místní samosprávy musí být uznán zákonodárstvím dané země a případně také ústavou. Charta regionální samosprávy zase stanovuje, že předpisy nižší

---

<sup>72</sup> TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ a kol. Právo Evropské unie. Praha: Leges, 2013, s. 47-49. Student (Leges). ISBN 978-80-87576-53-3.

<sup>73</sup>EVROPA: Osud Charty regionální samosprávy. *Lidovky – Neviditelný pes* [online]. Publikováno 31.7.2008 [cit. 18.3.2018]. Dostupné z: [http://neviditelnypes.lidovky.cz/evropa-osud-charty-regionalni-samospravy-fi1-p\\_zahranici.aspx?c=A080715\\_132021\\_p\\_zahranici\\_wag](http://neviditelnypes.lidovky.cz/evropa-osud-charty-regionalni-samospravy-fi1-p_zahranici.aspx?c=A080715_132021_p_zahranici_wag)

<sup>74</sup>BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. Srovnávací ústavní právo. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 339. ISBN 978-80-7357-629-5.



právní síly nemohou omezovat obsah regionální samosprávy a že je nutné dodržovat přísné procedurální podmínky při vydávání předpisů udržující tento obsah.

- Materiální definice práva na místní a regionální samosprávu

Preambule místní samosprávy obsahuje definici, která zakotvuje právo samosprávy disponovat autonomií pro výkon správy na svém území. Podle ní smí místní samospráva řídit veřejné záležitosti na základě vlastního zájmu a na vlastní odpovědnost<sup>75</sup>.

- Místní a regionální samosprávu spravují orgány

Místní samosprávu vykonává demokraticky zvolený zastupitelský orgán, který byl zvolen přímým, rovným a všeobecným způsobem na základě tajného hlasování nebo přímo při shromáždění občanů. Regionální charta zde zachází ještě dál a uvádí, že evropský standard práva na regionální samosprávu má vyšší sílu než národní zákonodárství. Dále uvádí, že regionální samosprávy mají podle evropského práva dodržovat princip subsidiarity.

- Míra právních kompetencí pro výkon místní a regionální samosprávy

Právní kompetence určené místní samosprávě jako prostředek usnadňující spravování veřejných statků jsou delegované, všeobecné a podřízené principu subsidiarity. To, že jsou delegované, znamená, že jsou tyto vykonávané na základě a v mezích zákona. Zásada principu subsidiarity zase stanovuje to, že některé problémy se nemohou řešit v určitých případech neracionálnosti a nízké efektivnosti na místní úrovni, ale jejich řešení se musí přesunout na vyšší stupeň.

- Garance přiměřeného rozsahu práva na místní a regionální samosprávu

Charta místní samosprávy chce, aby byly jasně definovány výlučné kompetence a rozsah autonomie sloužící k výkonu samosprávy.<sup>76</sup> Vyžaduje také, aby byly definovány možné správní zásahy do výkonu samosprávy. Důležité je, že samospráva přebírá plnou a výlučnou zodpovědnost za svůj výkon, a je nežádoucí, aby se o ní dělila s jinými ústředními orgány, což by vedlo ke dvojkolejnosti. Stát má delegací

---

<sup>75</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj: Evropská charta místní samosprávy, č. 3/1998/05 VMmr

<sup>76</sup> POMAHAČ, Richard. Kapitola XLVII. Institucionalizace evropského správního prostoru. In: ČEBIŠOVÁ, Taisia, HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. Správní právo - Obecná část. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 735. ISBN 978-80-7179-254-3.

kompetencí pomoci k efektivnějšímu výkonu samosprávy a přizpůsobit výkon správních činností místním podmínkám a potřebám. Figuruje zde i zásada projednací součinnosti, která konstatuje, že záležitosti místního zájmu by se měly projednávat s místními orgány bez ohledu na to, zda jde o záležitosti samosprávného nebo jiného charakteru.

- Konsenzus při změně hranic územních celků

Obě charty se shodují v tom, že ke změnám území samosprávných celků může dojít až po projednání s dotčenými jednotkami a v případech, kdy to vyžadují zákonné podmínky, až po vyslovení souhlasu<sup>77</sup>.

- Správní struktury a zdroje odpovídající úkolům místních orgánů

Místní orgány mají právo určit si svou vlastní správní strukturu, a to bez vměšování centrálních orgánů. Zařazení a pracovní podmínky zaměstnanců a úředníků v místních samosprávách mají odpovídat pracovním podmínkám zaměstnanců ve srovnatelných oborech. Zvolení představitelé místních samospráv zároveň podléhají základním podmínkám svobodného výkonu svých funkcí pouze v závislosti na svém elektorátu. Mají nárok na zaplacení výdajů, kterým jim v rámci výkonu vznikly, a na kompenzace ušlých příjmů.

- Dozorování činnosti místní a regionální samosprávy

Dozor ze strany státu je v chartě místní samosprávy postaven na třech právních principech (delegace, proporcionalita, legality). Platí, že jak výkon místní správy, tak dozor nad touto správou smí prováděny jen v mezích zákona. V případě principu proporcionality má být dozor vykonáván tak, aby byla zajištěna proporce mezi rozsahem zásahu kontrolního orgánu a důležitostí zájmů, které má tímto chránit. Zároveň má být dozor založen na principu legality, tedy má posuzovat výkon místních samospráv podle zákonů a obecných právních zásad. Jen v krajních situacích je možné dozorovat činnost samospráv na základě kritérií, jakými jsou racionalita, efektivnost a účelnost.

- Záruky na finanční zdroje místní a regionální samosprávy

Místní orgány mají právo vlastnit odpovídající finanční zdroje, se kterými mohou podle svých kompetencí volně disponovat. Tyto zdroje mají být úměrné potřebám, které

---

<sup>77</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj: Evropská charta místní samosprávy, č. 3/1998/05 VMmr

je nutné zabezpečit v rámci splnění samosprávných úkolů. Část těchto zdrojů má pocházet z místních daní a jejich výši smí místní orgány určovat v mezích zákona. Místní orgány by měly vlastnit takové kompetence, které jim v rámci jejich finančního systému pomohou flexibilně reagovat na reálný vývoj příjmů a výdajů. Státy mají pomáhat slabším místním orgánům tak, že přerozdělí finanční zdroje mezi územní samosprávy, aby došlo k maximálnímu setření finančních rozdílů. To má probíhat na základě diskuse s dotčenými jednotkami. Charta místní samosprávy dále vyžaduje, aby dotace pro místní orgány nebyly účelově vázány a aby při získání úvěru na kapitálové investice měly přístup na národní trh.

- Sdružovací právo místní a regionální samosprávy

Orgány místních samospráv mohou v otázkách zabezpečování záležitostí společného zájmu spolupracovat i s dalšími místními orgány. Aby bylo možné rozvíjet tyto zájmy, mohou vytvářet zájmová sdružení a komunální svazky, a i to takové, jejichž účelem je přeshraniční spolupráce. Charta regionální samosprávy v této oblasti s principem souhlasí a zároveň jde i více dopodrobna. Regionální samosprávy mohou zakládat svá sdružení a národní vlády jsou s těmito povinny vést dialog a konzultovat rozhodnutí.

- Ochrana práva na místní a regionální samosprávu

Charta místní samosprávy vyžaduje, aby místní samosprávy měly právo na soudní ochranu. Jedná se především o žalobní prostředky, které zaručí samosprávným korporacím zasáhnout v případech, kdy je potlačeno jejich právo na samosprávu potvrzené ústavou a zákonodárstvím. Regionální charta se opět shodně vymezuje a dále dodává, že při řešení kompetenčních sporů má být využito evropského principu subsidiarity<sup>78</sup>.

## **4.2. Evropská charta místní samosprávy a Česká republika**

Pro Českou republiku vstoupila charta v platnost 1.9.1999 a ve Sbírce zákonů byla publikována jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb. Tímto dnem se charta stala pro Českou republiku závaznou, a to podle čl. 10 Ústavy. Její přijetí znamenalo přiblížení naší veřejné správy k západoevropským standardům. Státy, které ratifikovaly tento dokument, mohly k jednotlivým článkům připojit své výhrady.

---

<sup>78</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj: Evropská charta místní samosprávy, č. 3/1998/05 VMmr

K tomu, aby stát mohl pod chartu připojit svůj podpis, musí být vázán alespoň 20 odstavci Části I., z nichž musí vybrat nejméně 10, které bude respektovat. Výhrady České republiky byly založené na neslučitelnosti s naším právním systémem a podle našich ústavních představitelů jejich harmonizace s chartou nemohla proběhnout v krátkém časovém horizontu. Jednalo se o 6 odstavců, z toho 3 se týkaly především finanční stránky místních samospráv<sup>79</sup>. Konkrétně šlo o článek 9 odstavce 3, který požaduje, aby alespoň část finančních zdrojů místních orgánů pocházela z místních daní a poplatků, jejichž sazbu si územní samosprávy mohou sami korigovat. Další výhrada byla použita na odstavce 5 téhož článku, který požaduje ochranu finančně slabších územních samospráv tím, že bude použito postupů, jenž povedou k vyrovnání finančních rozdílů. Poslední výhrada ze strany České republiky směřovala k poslednímu odstavci článku 9, kterým je odstavec 6. Ten upravuje povinnou konzultaci státu s místními společenstvími v případě, kdy chce stát stanovit způsob přidělování finančních prostředků.

V době, kdy Česká republika připojila k chartě své výhrady, bylo přerozdělování finančních prostředků systémově jiné než v dnešní době, a jasně se opíralo o zákon, díky kterému neměla samospráva možnost jej nijak výrazně ovlivnit. Přesto se za 19 let, co se týče výhrad, nic významně nezměnilo, a právní řád nebyl upraven tak, aby byl v souladu s některými výhradami Charty<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> WIDEMANNOVÁ, Marie. Ratifikace s výhradou. Deník veřejné správy: regiony [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 1999, 29. 3. 1999 [cit. 2018-03-19]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=1692>

<sup>80</sup> ŘEZNIČKOVÁ, Kristýna. Výlučné daňové příjmy obcí. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016, s. 75. ISBN 978-80-87382-80-6.

## **5. Rozpočet a rozpočtový proces**

Pojem rozpočet se dá ze širšího pohledu definovat jako produkt, který si prošel historickým vývojem společnosti a její ekonomiky a který je jako zásadní dokument schválený nejvyšším orgánem a predikuje možné příjmy a výdaje územního celku na období jednoho roku. Pokud budeme vycházet z rozpočtových pravidel územních rozpočtů, nalezneme v nich, že se jedná o finanční plán na fiskální rok, který se kryje s rokem kalendářním. Rozpočty územně samosprávných celků lze označit jako decentralizované peněžní fondy, ve kterých se kumulují jednak příjmy získané na základě jejich přerozdělení v rámci rozpočtové soustavy, tak i příjmy nabyté z vlastní činnosti. Vytvoření a využívání územního rozpočtu probíhá stejně jako u jiných veřejných rozpočtů, tedy v rozpočtové soustavě, kdy dochází k nenávratnému a nedobrovolnému způsobu financování<sup>81</sup>.

Na rozpočet a rozpočtový proces můžeme nahlížet jako na nástroj, kterým dochází k zabezpečování a financování obecní politiky. Příjmy a výdaje jsou zde tříděny, a to umožňuje jejich lepší kontrolu. Nutno dodat, že rozpočet je tokovou veličinou a díky tomu neukazuje příjmový a výdajový účet stav rozpočtovaných příjmů a výdajů. A to z důvodu, že během rozpočtového období se zároveň uhrazují z došlých příjmů výdaje<sup>82</sup>. Zároveň se rozpočet může brát jako peněžní fond, který je vytvářen, rozdělován a využíván na principech nedobrovolnosti, nenávratnosti a neekvivalence.

---

<sup>81</sup>MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. Rozpočtové právo. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 1. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8.

<sup>82</sup>PROVAZNÍKOVÁ, Romana. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015, s. 51. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.

## 5.1. Úloha rozpočtů územně samosprávných celků

### 5.1.1. Rozpočet bilancí

Rozpočet je bilancí, jenž bilancuje příjmy a výdaje za rozpočtové období, které je v České republice shodné s kalendářním rokem<sup>83</sup>. Hospodaření se dá ilustrovat tímto vzorcem:

$$\text{F1} + \text{P} - \text{V} = \text{F2}$$

F1 – představuje stav peněžních prostředků v rozpočtu na počátku rozpočtového období,

P – jsou získané příjmy,

V – jsou vynaložené výdaje,

F2 – představuje stav peněžních prostředků v rozpočtu na konci rozpočtového období

Pokud bude výše F2 vyšší než F1, dochází k tvorbě finanční rezervy pro hospodaření na následující rozpočtový rok. V momentě, kdy bude F1 vyšší než F2, je důležité přistoupit k využití rezerv z minulého období nebo využít jiné zdroje na vyrovnaní rozpočtové bilance. Dochází k situacím, kdy obec získá od vyšších územní celků příjmy na svůj účet až na začátku nového rozpočtového období. V případě, že si obec nevytvořila dostatečné rezervy, je nucena využít např. překlenovacích úvěrů na financování svých potřeb.

### 5.1.2. Rozpočet finančním plánem

Územní rozpočet plní, jakož to prostředek finančního hospodaření, další úlohu, kterou je role finančního plánu. Ten zajišťuje, aby obec nebo kraj byly solventní. To znamená, že územní samosprávné celky si připustí jen ty výdaje, které jsou kryté:

- připravenými rezervami z minulých let;
- předvídatelnými příjmy;
- možnými půjčkami, které je možné za dané situace získat a splatit.

Plánování příjmů a výdajů územně samosprávných celků přináší problém rozpočtového omezení. Ekonomickým subjektům je objektivně dán a udává, že shromáždění dostatečného objemu finančních zdrojů na příjmové straně územními

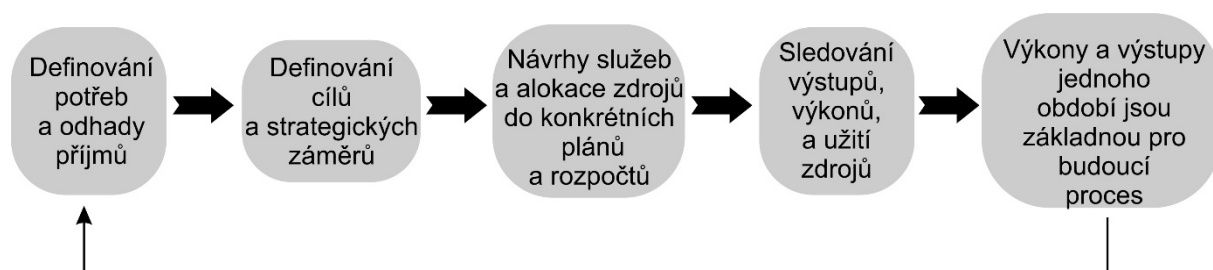
<sup>83</sup>§ 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

celky přichází do rozporu s finanční podporou určitých cílů a záměrů na výdajové straně.

Tyto záležitosti se v rámci územních rozpočtů nedají zcela oddělit, hlavně proto, že obce a kraje nejsou dostatečně finančně soběstačné a disponují omezenou pravomocí, aby své příjmy ovlivnily. Zároveň je dopředu známe, jaké povinné výdaje musí obce a kraje vynaložit, a lze tedy předem predikovat možné výdajové potřeby.

Finanční plán je nutné vytvářet s ohledem na definované potřeby a včas analyzovat aktuální formát výdajů. To pak může napomoci ke zvýšení efektivity, tvorbě dostatečných úspor a nalezení ideálního rozdělení výdajů na získání spravedlivého rozložení služeb<sup>84</sup>.

Uvážení o co největší objektivizaci a výdajové efektivity se v oblasti rozpočtu odehrává ve všech fázích rozpočtového procesu (při návrhu, projednávání, schválení a při průběžné nebo následné kontrole). Tato objektivizace rozpočtového procesu se dá znázornit následně:



Obrázek č. 5.1 Objektivizace vztahů příjmů a výdajů v územní samosprávě

### 5.1.3. Rozpočet jako prostředek pro prosazování komunální politiky

Rozpočet územních samospráv funguje i jako nástroj pro realizaci ekonomického a sociálního rozvoje na daném území. Vyjmenovává prioritní úkoly, které v rámci místních veřejných služeb a statků územní samosprávy bude obec poskytovat. Rozděluje finanční prostředky na činnosti obce a určí u nich na jaké úrovni budou podporovány. Na základě platných právních norem určuje rozpočet velikost zdanění a výši poplatků, které budou během následujícího roku vybírány. V neposlední

<sup>84</sup>PROVAZNÍKOVÁ, Romana. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015, s. 52. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.

řadě rozpočet plní informační funkci, kdy poskytuje úplné údaje o finanční situaci obce nebo kraje, které se poté dají využít k určení efektivnosti finančních operací.

Z výše nastíněných funkcí, které rozpočet plní, vyvstávají tři důležité roviny rozpočtu:

- rozhodovací rovina – díky tomu, že rozpočet provádí výběr, kam budou směřovat jednotlivé výdaje, může rozpočet rozhodovat o tom, jakých cílů má územní celek dosáhnout;
- kontrolní rovina – klíčový je soulad mezi rozpočtem, který byl schválen zastupitelstvem, a reálným plněním a čerpáním rozpočtu. Je tím zajištěno, že disponibilní prostředky budou vydány jen na předem schválený účel, a zároveň, že se schválenými prostředky bude naloženo tak, aby byl splněn jejich určený účel;
- řídicí rovina – dochází zde k rozdělení nahromaděných zdrojů mezi organizační jednotky obce nebo kraje. Ty by měly vlastnit takové prostředky (na vybavení, na budovy, na mzdy atd.), které povedou k zajištění požadovaných cílů a záměrů<sup>85</sup>.

## **5.2. Rozpočtové zásady v České republice**

Rozpočtové zásady tvoří společné principy, které se v průběhu let po empirickém zkoumání rozpočtů a rozpočtového procesu nahromadily, a které se projevují v určitých zákonitostech.

### **5.2.1. Zásada každoročního sestavování a schvalování veřejných rozpočtů, resp. zásada roční platnosti veřejných rozpočtů**

Tato zásada vyjadřuje, že rozpočtové prostředky se mohou využívat pouze na příslušný rozpočtový rok, na který byly schváleny. Jejich převod na další rozpočtový rok je omezený a jde např. v případy peněžních fondů příspěvkových organizací. Rozpočtová pravidla územních rozpočtů stanovují, že se hospodaření územních samospráv řídí jejich ročním rozpočtem a že rozpočtový rok je shodný s rokem kalendářním<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup>SEDMIHRADSKÁ, Lucie. Rozpočtový proces obcí. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 29. ISBN 978-80-7478-967-0.

<sup>86</sup>§ 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,



#### 5.2.2. Zásada stanovení pravidel pro období možného rozpočtového provizoria

Hospodaření v době provizoria je podřízeno některým pravidlům, která musí být obsažena v právní normě, aby je bylo možné v případě nutnosti použít. V zásadě je pro všechny veřejné rozpočty typické, že jejich příjmy a výdaje uskutečněné během rozpočtového provizoria se stávají příjmy a výdaji rozpočtu až po jeho schválení.

#### 5.2.3. Zásada včasnosti veřejných rozpočtů

Tato zásada vyjadřuje to, že rozpočet by měl být schválen a definovaným způsobem publikován před začátkem daného rozpočtového roku. S touto zásadou úzce souvisí i určení pravidel pro období možného rozpočtového provizoria, hlavně z toho důvodu, že pro začátek rozpočtového roku by nebylo možné držet se rozpočtu na příslušný rozpočtový rok.

Místních rozpočtů se začne týkat rozpočtové provizorium v momentě, kdy místní rozpočet nebude schválen před 1. lednem rozpočtového roku. Za stanovení pravidel hospodaření v době rozpočtového provizoria jsou odpovědny zastupitelstva (obce, kraje) a orgány svazku obcí pro hospodaření svazku obcí<sup>87</sup>.

#### 5.2.4. Zásada časového ohraničení veřejných rozpočtů

Podle rozpočtových pravidel územních rozpočtů tato zásada představuje to, že se do plnění místních rozpočtů zahrnují jen ty příjmy, které byly fakticky přijaty (uskutečnily se v kalendářním roce) a do plnění výdajů se řadí jen ta čerpání prostředků, která proběhla v kalendářním roce.

Dopad této zásady je snaha rozpočtových jednotek vyčerpat všechny jim určené výdaje do konce rozpočtového roku tak, aby nemuselo dojít k vrácení nevyčerpaných prostředků<sup>88</sup>.

#### 5.2.5. Zásada reálnosti a pravdivosti veřejných rozpočtů

Rozpočet by měl vycházet z takové analýzy ekonomických procesů, která umožní co nejreálnější budoucí vývoj. K výpočtu potřebných údajů pomáhá metoda vyjadřující minimálně nutné příjmy, které potřebuje rozpočet, a maximální výši výdajů

---

<sup>87</sup> § 13 odst. (3) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

<sup>88</sup> MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. Rozpočtové právo. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 63. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8.

na pokrytí rozpočtu. Pokud bude sestaven co nejpřesnější rozpočet, může to zabránit v budoucnu různým rozpočtovým přesunům (rozpočtovým opatřením).

#### 5.2.6. Zásada úplnosti a jednotnosti veřejných rozpočtů

Tato zásada předpokládá existenci jednoho rozpočtu na jednom území, kde budou zahrnuty všechny finanční vztahy. V případě, že by plnění této zásady šlo až do samého důsledku, byla by zde vyloučena existence nejen fondovního hospodaření, ale i územních rozpočtů, protože by musely být všechny finanční toky zachyceny v jediném rozpočtu. Autonomie rozpočtů územních samospráv by při aplikaci této zásady byla silně narušena. Proto se v současnosti princip jednotnosti pojí s rozpočtovou skladbou. „*Provázanost a jednotnost rozpočtů je realizována prostřednictvím jednotné rozpočtové skladby platné pro všechny články rozpočtové soustavy, která zajišťuje přehlednost celé rozpočtové soustavy.*“<sup>89</sup>

#### 5.2.7. Zásada přehlednosti veřejných rozpočtů

Veřejné rozpočty by měly být přehledné a rozčleněné do částí, které se dají mezi sebou porovnávat. K tomu slouží rozpočtová skladba. Ta rozčlení podle standardní klasifikace všechny finanční operace, čímž přispívá k zabezpečení transparentnosti veřejných rozpočtů. Podle této zásady by měla být rozpočtová skladba jednoduchá, jasná a srozumitelná.

#### 5.2.8. Zásada efektivnosti a hospodárnosti veřejných rozpočtů

Zásada stanovuje co možná nejekonomičtější použití rozpočtových prostředků, což znamená, že územní celek při nakládání s rozpočtovými prostředky se musí při plnění rozpočtu starat o to, aby při zisku maximálních možných příjmů dosáhl splnění úkolů hrazených z veřejného rozpočtu co nejhospodárnějším způsobem. Prostředky, které slouží k plnění těchto úkolů, mohou být účelově určeny, proto se musí dbát o to, aby záměr, pro který jsou vynaloženy, byl dodržen.

---

<sup>89</sup>MARKOVÁ, Hana. a) [Zásady uplatňované při řízení rozpočtového procesu]. In: BAKEŠ, Milan, BOROVIČKA, Miloš, KARFÍKOVÁ, Marie, KOTÁB, Petr, MARKOVÁ, Hana, NOVOTNÝ, Petr, VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. Finanční právo. 4. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2006, s. 152. ISBN 80-7179-431-7.

#### 5.2.9. Zásada přednosti výdajů před příjmy

Zde je vyjádřena skutečnost, že k ekonomickému růstu mají být využívány výdaje a pro tento růst je nutné obstarat náležité prostředky. Proto by veřejné rozpočty měly mít předem určené účely a cíle, které vyžadují výdaje, a pro tyto výdaje zajistit kompetentní příjmy. Tyto příjmy by měly mít stabilizační funkci vůči ekonomice, aby byl umožněn její růst a udržitelný rozvoj<sup>90</sup>.

#### 5.2.10. Zásada omezení přesunů ve veřejných rozpočtech na úhradu potřeb v těchto rozpočtech nezajištěných

Zásada se projevuje tak, že ve veřejných rozpočtech je možné provádět přesuny prostředků, ale jen za jasně definovaných podmínek zákonem a v určité míře. Standardně je možné použít rozpočtové prostředky v příslušném rozpočtovém roce a jen k účelům, ke kterým byly rozpočtem určeny. Zákon o rozpočtových pravidlech však umožňuje změnu účelového určení realizovat tzv. rozpočtovým opatřením, kdy je možné za určitých podmínek povolit převedení prostředků do následujícího rozpočtového roku<sup>91</sup>.

#### 5.2.11. Zásada publicity veřejného rozpočtu

Tato zásada vyjadřuje nejen to, že rozpočet musí být projednán veřejně a schválen zastupitelským sborem, ale i to, že během rozpočtového procesu vznikají dokumenty, které jsou obce povinné zpracovávat a do kterých smí podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nahlížet v případě požádání i občané.

### 5.3. **Vlastnosti územních rozpočtů v České republice**

Územní rozpočty jsou v České republice součástí rozpočtové soustavy od doby, kdy došlo v roce 1990 k obnovení samosprávy. Jedná se tedy od rozpočty obcí, měst, od roku 2001 i rozpočty krajů a dále sem patří i poměrně specifický rozpočet dobrovolných svazků obcí a rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti. Regionální rady regionů soudržnosti začaly existovat k prvnímu červencovému dni roku 2006, kdy

---

<sup>90</sup>MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. Rozpočtové právo. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 68. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8.

<sup>91</sup>MARKOVÁ, Hana. b) [Zásady uplatňované při hospodaření s rozpočtovými prostředky]. In: BAKEŠ, Milan, BOROVIČKA, Miloš, KARFÍKOVÁ, Marie, KOTÁB, Petr, MARKOVÁ, Hana, NOVOTNÝ, Petr, VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. Finanční právo. 4. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2006, s. 154. ISBN 80-7179-431-7.

vznikly díky novele zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, a nedílně se začlenily mezi veřejné rozpočty. Tyto rady plní úkol řídicích orgánů regionálních operačních programů a jejich funkcí je zajistit čerpání prostředků z finančních zdrojů Evropského společenství na rozvoj regionů. Prostředníkem mezi Regionálními radami regionů soudržnosti a Evropským společenstvím je Ministerstvo pro místní rozvoj. Specifické postavení v rámci územních rozpočtů má rozpočet hlavního města Prahy, které je městem, krajem a regionem soudržnosti<sup>92</sup>.

V roce 2017 vstoupil v platnost zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, který vyvolal změny v dalších navazujících zákonech (např. malá rozpočtová pravidla) a posílil transparentnost a zdraví veřejných financí. Nový zákon č. 23/2017 Sb. zavedl pro obce přísnější pravidla než pro stát, protože jejich rozpočty musí být vyrovnané. V případě, že jejich zadlužení překročí 60 % průměrných příjmů během posledních 4 let a obec toto zadlužení v následujícím roce nesníží, Ministerstvo financí poté přeruší převedení podílu z výnosu daní na obec<sup>93</sup>.

#### 5.3.1. Rozpočtový proces

Rozpočtový proces je souborem činností týkajících se řízení hospodaření veřejných výdajů a příjmů v územních samosprávách pro dané rozpočtové období. Právním základem je pro něj zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů<sup>94</sup>, který explicitně neřeší každý detail plánování, rozhodování a schvalování rozpočtu. Díky tomu je možné vidět rozdíly ve všech obcích a jen určité zásady a fáze zůstávají stejné. Podle tohoto zákona postupují i dobrovolné svazky obcí a Regionální rady regionů soudržnosti. Sestavování rozpočtu, jako základu finančního hospodaření v České republice, probíhá u obcí a krajů na jeden kalendářní rok. Celkový proces

---

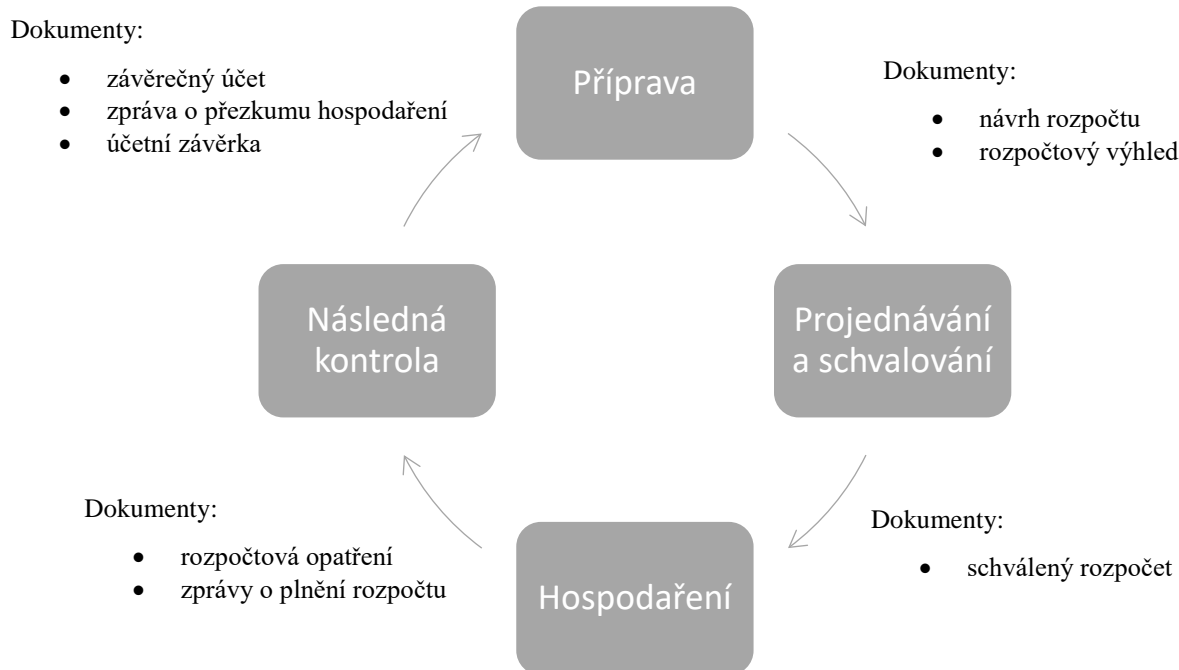
<sup>92</sup>Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje,

<sup>93</sup> MATEJ, Miroslav. Pravidla rozpočtové odpovědnosti v podmínkách obcí a krajů: Fiskální pravidlo a ÚSC. Deník veřejné správy [online]. Praha: Ministerstvo financí, 2017, 7. 3. 2017 [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6731153>.

<sup>94</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

sestavování však zahrnuje období delší a může se pohybovat v rozmezí 1,5 až 2 let.

Rozpočtový proces můžeme rozdělit do 4 základních fází:



Obrázek č. 5  
Pramen:

Rozpočtový cyklus  
SEDMIHRADSKÁ, Lucie. Rozpočtový proces obcí. Praha: Wolters Kluwer, 2015,  
s. 37. ISBN 978-80-7478-967-0.

Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů stanovuje pro obce základní kroky rozpočtového procesu. Na jednotlivé kroky se vztahují některé podmínky, celkově ale dává obcím poměrně značnou volnost působnosti. Těmito kroky jsou:

- **Vypracování návrhu rozpočtu** – zpravidla jej sestavuje výkonný orgán obce nebo kraje, především finanční odbor. Jeho vypracování se uskuteční na základě podkladu, kterým je rozpočtový výhled. Pokud ale má být podkladem, musí být zpracován stejně podrobně jako rozpočet (musí udávat více hodnot, než ukládá zákon)<sup>95</sup>. Návrh je také vázán na údaje z rozpisu platného státního rozpočtu nebo rozpočtového provizoria. Návrh také musí odrážet napojení na jiné rozpočty např. krajské nebo svazků obcí atd. V návrhu musí být zapracované i požadavky od vedoucích odborů, zastupitelů nebo organizací, které územní celek řídí. Samotný návrh pak musí vycházet z předchozího hospodaření. Z praxe je pro zkrácení rozpočtového procesu daleko

<sup>95</sup>PROVAZNÍKOVÁ, Romana. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015, s. 63. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.

jednodušší stanovit pro jednotlivé odbory maximální provozní výdaje, což umožní získat větší prostor pro jeho projednávání. Výsledný návrh rozpočtu se projednává na základě místních podmínek výkonnými orgány (finanční výbor a rada obce nebo kraje).

- **Zveřejnění návrhu rozpočtu** – územní samosprávný celek zveřejní návrh rozpočtu na svých webových stránkách a na úřední desce nejméně 15 dní přede dnem zahájení jeho projednávání na zasedání zastupitelského sboru. Na webu musí být návrh zveřejněn kompletně a na úřední desce je možné publikovat v užším rozsahu<sup>96</sup>. Přípomínky mohou občané dotčených obcí uplatnit ve lhůtě, která se stanoví při zveřejnění návrhu.
- **Schválení rozpočtu** – je v absolutní gesci zastupitelstva územního samosprávného celku. Záleží pouze na příslušném orgánu, v jak velkých detailech bude rozpočet schvalovat. V momentě, kdy bude orgán schvalovat rozpočet, musí si uvědomit, že všechny schválené příjmy a výdaje v rozpočtu jsou brány za závazné ukazatele rozpočtu. Z technických důvodů není možné usilovat o to, aby se příslušný orgán zabýval sebemenší číselnou hodnotou, která je předložena v návrhu rozpočtu<sup>97</sup>. Tyto údaje se zpracovávají do podrobného rozpočtu pro účely výkaznictví. Pro tento účel se po schválení rozpočtu provede neprodleně tzv. rozpis, jehož součástí je sdělení závazných ukazatelů rozpočtu<sup>98</sup>.

I samotný rozpis rozpočtu si zachovává klasifikaci podle detailní rozpočtové skladby<sup>99</sup>. Tyto ukazatele se rozpracovávají do toho nejpodrobnějšího třídění podle rozpočtové skladby, a to ve všech úrovních. Schválený rozpočet může být vyrovnaný, přebytkový a za určitých okolností i schodkový. Podle zákona o rozpočtové odpovědnosti nastupuje institut dluhové brzdy v momentě, kdy je výše dluhu

---

<sup>96</sup>§ 11 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

<sup>97</sup>MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. Rozpočtové právo. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 220. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8.

<sup>98</sup> § 14 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

<sup>99</sup> OTRUSINOVÁ, Milana a Dana KUBÍČKOVÁ. Finanční hospodaření municipálních účetních jednotek: po novele zákona o účetnictví. V Praze: C.H. Beck, 2011, s. 15. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7400-342-4.

minimálně 55 % z nominálního hrubého domácího produktu a kdy musí územně samosprávný celek schválit svůj rozpočet pro nadcházející rok jako vyrovnaný nebo přebytkový<sup>100</sup>. Rozpočet může být schodkový pouze v těch případech, kdy je možné jej uhradit uspořenémi finančními prostředky z minulých let, návratnou finanční výpomocí, úvěrem, půjčkou nebo příjmem z prodeje komunálních dluhopisů. Rozpočet musí být v neposlední řadě pravdivý, úplný a reálný.

- **Finanční hospodaření podle rozpočtu a jeho kontrola** – probíhá u územního samosprávného celku nebo svazku obcí podle schváleného rozpočtu<sup>101</sup>, územní samospráva zároveň vykonává kontrolu svého hospodaření podle zvláštního právního předpisu<sup>102</sup> na každý rozpočtový rok. Kontrola hospodaření se také vztahuje na zřízené nebo založené právnické osoby. Kontrola hospodaření je základním právem a zároveň i povinností pro všechny územně samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí

a Regionální rady regionů soudržnosti. Způsob této kontroly a její četnost si určí samotné orgány. Orgánem, kterému je vyhrazeno zabezpečovat hospodaření obce<sup>103</sup> nebo kraje<sup>104</sup>, je rada.

- **Změny rozpočtu** – je možné provést z důvodů změn v organizaci hospodářství financovaného rozpočtem (organizační změny), v právních předpisech, které ovlivňují výši rozpočtovaných příjmů (metodické změny) nebo změn ovlivňující bezprostředně rozpočet (věcné změny). Změna rozpočtu se provádí tzv. rozpočtovými opatřeními, které se evidují podle časové posloupnosti. Rozsah rozpočtových opatření je stanoven zastupitelstvem, pokud tento nebude určen, může rada provádět rozpočtová opatření bez omezení. Za rozpočtová opatření se považuje přesun rozpočtových prostředků, při kterém se samotné příjmy a výdaje vzájemně ovlivňují, ale při tomto procesu nedojde ke změně objemu prostředků. Jako rozpočtová opatření se dá využít i nových,

---

<sup>100</sup> § 14 písm. c) zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

<sup>101</sup> § 15 odst. 1. zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

<sup>102</sup> Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>103</sup> § 102 odst. 2 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>104</sup> § 59 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

nepředpokládaných příjmů k pokrytí nových nezajištěných výdajů, čímž dojde k celkovému zvýšení objemu rozpočtu. Posledním způsobem je vázání rozpočtových výdajů, pokud je jejich krytí ohroženo neplněním rozpočtových příjmů. Zde se celkový objem rozpočtu snižuje<sup>105</sup>.

- **Přezkum hospodaření** – se řídí podle podmínek, které nastolil zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, který vytvořil dostatečné podmínky pro přezkoumávání hospodaření územních samospráv. Podle tohoto zákona jsou obce a dobrovolné svazky obcí povinny požádat o přezkum krajský úřad do 30. června každého kalendářního roku. Do stejného termínu musí žádat i hlavní město Praha Ministerstvo financí. V případě, že si územně samosprávné celky zvolí auditora, musí s ním uzavřít písemnou smlouvu a o jeho výběru vyrozumět vyšší územní celky nebo Ministerstvo financí (v případě Prahy) do 31. ledna následujícího roku<sup>106</sup>. Zpráva z přezkumu hospodaření za uplynulý rok je důležitou součástí k řešení závěrečného účtu.
- **Závěrečný účet** – zpracovává všechny údaje o hospodaření s příjmy a výdaji v úplném členění rozpočtové skladby. Mimo to sem patří i finanční operace, včetně tvorby a použití peněžních fondů<sup>107</sup>. Členění příjmů a výdajů musí být podrobné do toho rozsahu, aby z něj bylo možné vyhodnotit finanční hospodaření obce i zřízených právnických osob, které založila. Závěrečný účet dále obsahuje vyúčtování finančních vztahů vůči státnímu rozpočtu, krajskému a obecnímu rozpočtu a státním fondům<sup>108</sup>. Závěrečný účet by také měl obsahovat analýzu vlivů, které měly dopad na plnění příjmů a výdajů, a možný postup, který by v budoucnu vedl k jejich omezení. Sestavení závěrečného účtu by mělo být založeno na přehlednosti, stručnosti a jednotlivé kroky by na sebe měly chronologicky navazovat. Pro snadnější pochopení důležitých částí

---

<sup>105</sup> LAJTKÉPOVÁ, Eva. Veřejné finance v České republice: teorie a praxe. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2013, s. 88. ISBN 978-80-7204-861-8.

<sup>106</sup> § 4 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

<sup>107</sup> § 17 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

<sup>108</sup> MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. Rozpočtové právo. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 229. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8.



je vhodné tyto podrobněji analyzovat. Rozpočtový proces se uzavírá projednáváním závěrečného účtu, kdy se zastupitelstvo vyjadřuje s výhradami (byly zjištěny chyby a nesrovnalosti) nebo bez výhrad k celoročnímu hospodaření. Tento postup musí územně samosprávné celky stihnout do 30. června. Následně se musí závěrečný účet se zprávou o výsledku přezkoumání hospodaření zveřejnit na webových stránkách do 30 dnů ode dne jeho schválení a zároveň se musí zveřejnit na úřední desce dotčeného územního celku. Takto musí být přístupný do schválení nového závěrečného účtu<sup>109</sup>.

### 5.3.2. Rozpočtový výhled

Územní samosprávné celky nebyly povinny do roku 2000 vytvářet střednědobou prognózu rozpočtu. To změnil až zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů<sup>110</sup>, který považuje za přestupek jeho nezpracování a umožní krajským úřadům v přenesené působnosti uložit za to pokutu až do výše 1 000 000 Kč.

Jedná se o pomocný nástroj rozpočtového hospodaření, který slouží ke střednědobému finančnímu plánování rozvoje jejich hospodářství. Jeho zpracování hraje dvojí roli. V prvním případě je užitečným prostředkem k přípravě rozpočtu a v druhém případě ukazuje dlouhodobý vliv současných nebo minulých rozhodnutí. Rozpočtový výhled zaručuje to, že se rozpočtový proces dostane do víceleté perspektivy. Jeho složení je ale po stránce technické a časové poměrně náročné pro zpracovatele. Je sestavován v návaznosti na uzavřených smluvních vztazích, přijatých závazcích, změnách legislativy a makroekonomické situaci. Oproti klasickému rozpočtu, který je sestavován každoročně, musí výhled zohlednit časový horizont 2–5 let. Rozpočtový výhled přispívá do rozpočtového procesu informacemi, které pomohou eliminovat krátkozrakost ekonomických jednotek. Jeho predikce umožňují včas zabránit tomu, že předpokládané příjmy nepokryjí nepředvídatelné výdaje a je možné díky němu lépe reagovat na možné problémy.

Jeho slabina spočívá ve značné nejistotě z budoucnosti, kdy není možné do něj zařadit kapitálové dotace, které budou v budoucnu schváleny, a ani investice<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup>§ 17 odst. 8 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

<sup>110</sup>§ 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

<sup>111</sup> SEDMIHRADSKÁ, Lucie. Rozpočtový proces obcí. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 48. ISBN 978-80-7478-967-0.

Zároveň klade větší důraz na vědomosti zpracovatele. Ten musí dobře nejen znát situaci v územně samosprávném celku, ale i ekonomické základy. Při přípravě této práce, kdy jsem se ptal představitelů menších obcí na využívání jejich rozpočtového výhledu, se mi dostávalo takových odpovědí, které nebraly rozpočtový výhled tak vážně. Menší obce nepotřebují, v případech kdy ví, že nebudou v daném volebním období provádět větší finanční investice, řešit důsledně plánování hospodaření na střednědobý výhled. Snaží se jen o splnění zákonných požadavků a rozpočtový výhled předně nevnímají jako součást rozpočtového procesu.

Samotná forma rozpočtového výhledu není přesně definována, proto podoba jeho obsahu bývá v praxi mezi jednotlivými samosprávnými celky poměrně rozdílná. Dají se pozorovat rozpočtové výhledy, které jsou svou strukturou podobné návrhu ročního rozpočtu a rozpočtové výhledy, které představují pouze ukazatele celkových příjmů a celkových výdajů. Územně samosprávné celky sestavují rozpočtový výhled minimálně ve čtyřech základních ukazatelích: celkové pohledávky, celkové příjmy, celkové výdaje a celkové závazky. Důležité je, aby se zpracovatel při tvorbě rozpočtového výhledu vyvaroval nadhodnocení budoucích příjmů a nepodhodnocoval budoucí výdaje. Zákon sice uvádí, že rozpočet obce vychází z rozpočtového výhledu<sup>112</sup>, to ale neznamená, že jím územně samosprávný celek měl být striktně vázán. Je možné, aby zastupitelstvo schválilo roční rozpočet odlišný od informací v rozpočtovém výhledu. Účel rozpočtového výhledu je takový, aby orgány rozhodující o rozpočtu braly v potaz zprávy z rozpočtového výhledu a aby vzájemné difference byly odůvodněné.

Kvalitně zpracovaný rozpočtový výhled umožňuje územně samosprávnému celku získat především:

- snadnější jednání o úvěrech s peněžními ústavami a s fondy pro mimořádné a účelové dotace;
- výrazně kvalitnější řízení hospodaření;
- větší přehled ve finančních příležitostech (i pro zastupitelstvo zvolené v následujícím volebním období);
- možnost na včasné odvrácení hrozby možným přeúvěrováním, a tudíž stabilizovat finanční situaci.

---

<sup>112</sup>§ 4 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

## **6. Příjmy územně samosprávných celků**

Zdroje příjmů územních rozpočtů se dají rozdělit do 4 kategorií:

- daňové příjmy;
- nedaňové příjmy;
- transfery a dotace;
- úvěry a půjčky.

První 3 skupiny tvoří tzv. nenávratné příjmy, ty patří mezi nejdůležitější zdroj financování regionálního a lokálního veřejného prostoru. Jedná se o finanční vztahy, které vytváří územní rozpočty na principech nedobrovolnosti, nenávratnosti a neekvivalence<sup>113</sup>. Poslední skupina je tvořena tzv. návratnými příjmy. Úvěry a půjčky, které sem spadají, jsou napojeny na povinnost obcí a krajů je za určitých předpokladů splatit.

### **6.1. Daňové příjmy**

Tyto příjmy představují pro územně samosprávné celky jedny z nejdůležitějších zdrojů v České republice a určitým způsobem mají vliv na jejich finanční stabilitu. V dnešní době představují dvě třetiny celkových příjmů obcí, a to i když dochází k jejich postupnému snižování. Tyto příjmy jsou namíchané ze sdíleného typu daní, u kterého se o výnos podílí obec s dalšími články rozpočtové soustavy, a ze svěřených daní, u kterých připadá daňový výnos pouze obcím<sup>114</sup>. Mezi daňové příjmy obcí patří:

- daň z příjmů právnických osob;
- daň z příjmů fyzických osob;
- daň z přidané hodnoty;
- daň z nemovitých věcí;
- daň z hazardu;
- různé typy poplatků (především místní a správní).<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> LAJTKEROVÁ, Eva. Veřejné finance v České republice: teorie a praxe. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2013, s. 30-33. ISBN 978-80-7204-861-8.

<sup>114</sup> PROVAZNÍKOVÁ, Romana. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015, s. 75. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.

<sup>115</sup> MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. Rozpočtové právo. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 119-120. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8.

U krajů se jedná pouze o daň z příjmů právnických a fyzických osob, daň z přidané hodnoty a správní poplatky.

#### 6.1.1. Sdílené daně

U sdílených daní musí stát a územně samosprávní celky sdílet stejnou daňovou základnu. V tomto případě je konstrukce daně definována na celostátní úrovni podle příslušných daňových zákonů a územní samosprávy ji nemají šanci ovlivnit. Zákon dopředu určí podíl samospráv na celostátně vybíraných daních, které se pak stávají jejich příjmem. V praxi je možné se setkat se dvěma způsoby rozdělování sdílených daní:

- **nederivační způsob** – určené procento ze získaného celkového příjmu stanovené daně se rozdělí podle počtu obyvatel nebo podle jiného kritéria;
- **derivační způsob** – určené procento ze získaného celkového objemu stanovené daně se rozdělí nižším územním celkům podle výnosu, který byl na daném území.

V rámci České republiky dochází k nederivačnímu přerozdělování výnosů. V případě obcí jde od novely zákona o rozpočtovém určení daní<sup>116</sup> o kombinaci kritéria rozlohy obce, počtu žáků základních škol a přepočteného počtu obyvatel podle velikostního koeficientu. Daňové příjmy krajům plynou podle fixně stanoveného procenta, kterým se na výnosu podílí. Roli u krajů hraje i velikost jejich majetku a rozsah zařízení, které mají ve svěřené působnosti.

#### 6.1.2. Svěřené daně

Podle daňové legislativy se jedná o předem určené daně, které jsou vybírány celostátně a plynou do rozpočtů územních celků. Základ daně a její sazbu nemohou celky ovlivnit nebo jen minimálně. V České republice patří mezi svěřené daně daň z nemovitých věcí a podíl na 1,5 % z výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup>Zákon č. 295/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 370/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>117</sup>MF, ČR. Daňové příjmy rozpočtů krajů a obcí dle zákona o rozpočtovém určení daní: I. Převody podílem z celostátního hrubého výnosu daní. Ministerstvo financí ČR: Daně [online].

U daně z nemovitých věcí směřuje celý výnos do rozpočtu obce, ve které se nemovitost nachází. Její primární funkcí je funkce fiskální, protože její nastavení je takové, že jejím prostřednictvím není možné využít funkci regulační ani stimulační. Obec je zde zbavena role správce daně, ta je přesunuta na místně příslušné finanční úřady. Obcím zde proto nevznikají žádné náklady s výběrem. Tato daň se skládá ze dvou částí: ze staveb a z pozemků. Daň ze staveb a jednotek patří mezi specifické daně, kdy je definována daňová sazba na jednu fyzickou jednotku (m<sup>2</sup>). Daň z pozemků používá daň specifickou a zároveň dan ad valorem<sup>118</sup>, ta je určena procentní sazbou a základem daně vyjádřeným v korunách<sup>119</sup>. Zastupitelstvo obce může na základě zákona o dani z nemovitosti<sup>120</sup> prostřednictvím vyhlášky osvobodit od daně pozemky orné půdy, chmelnice, vinice, ovocné sady a trvalé lení porosty na období maximálně 5 let, pokud byly dotčeny živelnou pohromou. Výhodou daně z nemovitých věcí je její každoroční výběr, díky tomu patří mezi stabilní zdroje každé obce.

### 6.1.3. Správní poplatky

Správní poplatky mají kompenzovat náklady na výkon přenesené státní správy, kdy žadatel přispívá na tento výkon, který je v jeho zájmu. Výši správních poplatků upravuje celostátně platný zákon, tudíž nemohou územně samosprávné celky jeho výši ovlivňovat. Oproti uživatelským poplatkům mají správní poplatky obligatorní povahu.

Typickým správním poplatkem je poplatek za vydání stejnopisu, kopie nebo za ohlášení změny místa trvalého pobytu<sup>121</sup>. Správní poplatky nemají za úkol zvyšovat obecní příjmy, ale mají poskytovat službu občanům. Jejich vliv na hospodaření územních celků se odvíjí od rozsahu přenesené působnosti, přesto by zde nemělo docházet k výkyvům, protože jejich výše pokrývá náklady na správní činnosti.

## 6.2. **Nedaňové příjmy**

Další zdroj finančních příjmů jsou nedaňové příjmy. Na rozdíl od příjmů daňových, kdy územní celky nemohly ovlivnit jejich výši, zde už mají územní celky větší šanci na ovlivnění.

---

Praha: Ministerstvo financí ČR, 2018, 1.1.2018 [cit. 2018-03-21]. Dostupné z: <http://www.financnisprava.cz/cs/dane/kraje-a-obce/danove-prijmy-kraju-a-obci/danove-prijmy-rozpocet-kraju-a-obci-3736>

<sup>118</sup> Překlad: podle hodnoty

<sup>119</sup> SEDMIHRADSKÁ, Lucie. Rozpočtový proces obcí. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 76. ISBN 978-80-7478-967-0.

<sup>120</sup> Zákon č. 338/1992 Sb., České národní rady o dani z nemovitostí.

<sup>121</sup> Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

### 6.2.1. Příjmy z vlastního podnikání

Jsou typickým příjmem obcí a regionů, kdy jejich význam v posledních letech roste. Patří mezi ně příjmy z pronájmu majetku, příjmy z obchodování s cennými papíry, zisky z místních a regionálních podniků, podíly na zisku podniků s majetkovým vkladem obcí nebo regionů.

**Příjmy z pronájmu majetku** jsou odvislé od toho, kolik majetku územní celek vlastní a v jaké kvalitě. Nejdůležitějším majetkem je půda. Územní orgány, které vlastní kompetence k rozhodování o majetku, by měly postupovat s rozmyslem a využívat informace z analýz. Trendem poslední doby je zakládání rozvojových projektů, které využívají obecní pozemky. Územní celky zpravidla poskytnou půdu a infrastrukturu a privátní subjekt poskytne finance na realizaci a následnou správu. Územním celkům pak plynou příjmy z nájemného.

**Příjmy z obchodování s cennými papíry** nepředstavují významný vklad do rozpočtů územních celků. K tomu, aby byly získávány, je nutné disponovat již nějakými finančními prostředky a kvalitním profesním aparátem. Lépe než obce, je využijí vyšší územní celky.

**Zisky z municipálních a regionálních podniků** se odvíjejí od objemu a konstrukce poplatku, který si územně samosprávné celky účtují samy<sup>122</sup>. V případech, kdy územní samospráva umístí majetkový vklad do podnikání podnikatelských subjektů je získaný profit spojen s podnikatelským rizikem.

### 6.2.2. Uživatelské poplatky

Jedná se o poplatky, které jsou vybírané na území samosprávného celku na základě příslušného zákona a které si obec zavádí sama. Tyto poplatky představují pro obce taxativní příjmy, které pomáhají k produkování veřejných statků. Některé uživatelské poplatky jsou spíše daňového charakteru (např. poplatek ze psů), protože při jejich výběru nedochází ke vzájemné reciprocitě. Poplatníkovi není poskytnuta přímá

---

<sup>122</sup> PROVAZNÍKOVÁ, Romana. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015, s. 89-90. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.

protislužba<sup>123</sup>. Do jisté míry tak místní poplatky suplují místní daně<sup>124</sup>. V případě místních poplatků se subjekty nacházejí v nerovném postavení a charakteristické je to, že správce zde vystupuje jako nadřazený subjekt. Proto se u místních poplatků využívá institutu veřejnoprávního donucení, který umožňuje využívat sankce.

Výše poplatků může mít na rozpočet municipalit dvojí dopad.

V případě zvýšení poplatku lze v určitých případech očekávat snížení nároků na službu, kterou poplatek představuje. To v jistých momentech povede k tomu, že poplatky umožní zvýšení efektivity ve využívání zdrojů, kterými jsou např. energie či voda. Toto působení poplatku většinou přináší **příznivý dopad**.

Zvýšení poplatku může přinést i **negativní důsledky**, neboť mohou vést k tomu, že budou odrazovat potenciální poplatníky od spotřeby statku. Příkladem z naší obce je to, že při enormním zvýšení vodného a stočného si začali obyvatelé pořizovat vlastní studny a čistírny odpadních vod a odpojovali se od vodovodních a kanalizačních řadů. Ve městech může zvýšení poplatků za jízdu ve veřejné dopravě způsobit v lepším případě odklon k dopravě soukromé a v horším případě nelegální cestování.

Výnosy, které plynou územně samosprávným celkům mají zásadnější vliv pro obce než pro vyšší územní celky, protože právě obce se více podílí na poskytování veřejných služeb pro občany.

Poplatky se, stejně jako daně, standardně skládají z osmi konstrukčních prvků, mezi které patří subjekt, objekt, základ, sazba, korekční prvky, rozpočtové určení výnosu, správce poplatku a podmínky pro placení.

**Subjektem** poplatku jsou oprávněný (správce) a povinný (poplatník). Poplatník je právnická nebo fyzická osoba, jejíž příjmy, podnikatelská činnost nebo majetek podléhají poplatku. Plátce je osoba, která musí ze zákona odvést poplatek správci poplatku v zákonné lhůtě<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> KOTÁB, Petr. § 3 Daně, poplatky, clo. In: BAKEŠ, Milan, BOHÁČ, Radim, KARFÍKOVÁ, Marie, KOTÁB, Petr, MARKOVÁ, Hana, KOHAJDA, Michael, VONDRÁČKOVÁ, Pavlína, NOVOTNÝ, Petr. Finanční právo. 6.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 87. ISBN 978-80-7400-440-7.

<sup>124</sup> MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. Rozpočtové právo. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 119. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8.

<sup>125</sup> PELC, Vladimír. 1.7 [Poplatkové období]. In: PELC, Vladimír. Místní poplatky. 2.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 9. ISBN 978-80-7400-454-4.

**Předmět** poplatku je souhrn skutečností, na které zákon váže poplatkovou povinnost. Ve většině případů je předmět nastíněn již v samotném názvu poplatku.

**Základ** určuje kvalitu předmětu poplatku. Formuluje skutečnost, z níž se poplatek následně vyměří. Obvykle je možné základ určit podle měřitelné nebo jinak spočitatelné jednotky.

**Sazba** funguje jako měřítko, díky kterému se poplatek stanoví z poplatkového základu. Může mít různou povahu, kdy pak můžeme sazby dělit na procentní a fixní. Procentní sazba je vyjádřena procentem z hodnoty základu. Fixní určuje pevnou částku za poplatek, kdy nebere zřetel na množství základu.

Mezi **korekční prvky** můžeme zahrnout různá osvobození, úlevy, slevy nebo i koeficienty, jejímž prostřednictvím dochází ke zvýšení nebo snížení poplatku. Ovlivňují výsledný výměr poplatku. Například osvobození od poplatku určí obec obecně závaznou vyhláškou<sup>126</sup>.

**Rozpočtové určení výnosu poplatku** udává to, kam bude směřovat výnos z poplatku (do jakého veřejného fondu).

**Správce poplatku** je obecně orgán veřejné správy, který vykonává správu poplatku. Správou se rozumí tvorba opatření směřujících ke zjištění výše poplatku a zajištění správného výběru. Zákon o místních poplatcích určuje správcem místních poplatků obecní úřad, který je spravuje v přenesené působnosti. O poplatky v rámci samostatné působnosti se stará zastupitelstvo obce.

**Podmínky placení** pod sebe vztahují období, pro které se poplatky vybírají a způsob placení. Způsobem placení může být platba v zálohách nebo jednorázová platba. Do platebních podmínek spadá i určení platebně technických parametrů úhrad<sup>127</sup>.

Mezi místní poplatky podle platného znění zákona o místních poplatcích patří:

- **Poplatek ze psů** – platí držitel psa, kterým je právnická nebo fyzická osoba s trvalým pobytem nebo sídlem na území České republiky. Poplatník platí příslušné obci podle místa trvalého pobytu nebo sídla. Poplatek má dvě funkce. První je regulační funkce, kdy poplatek je nástrojem pro regulaci psů na území. Tuto funkci však nelze dotáhnout

---

<sup>126</sup>§ 14 zákona č. 565/1990 Sb., České národní rady o místních poplatcích.

<sup>127</sup> REZNÍČKOVÁ, Kristýna. Výlučné daňové příjmy obcí. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016, s. 112-113. ISBN 978-80-87382-80-6.



do extrému, aby pak např. určovala skrze vyhlášku počet psů v jednotlivých domácnostech. Fiskální funkce zase přináší příjmy do rozpočtu obce a přispívá tím udržování čistoty v obci. Poplatníkem je podle zákona držitel psa<sup>128</sup>. Poplatek se platí za psa, který je starší 3 měsíců. Výjimka se ale vztahuje na psy, kteří doprovází nevidomé, bezmocné a psy doprovázející osoby zdravotně tělesně postižené nebo na psy umístěné v útulcích. Maximální výše poplatku je stanovena na 1500 Kč za psa na kalendářní rok. Prostřednictvím obecně závazné vyhlášky je možné zvýšit sazby až o 50 % na druhého a dalšího psa<sup>129</sup>. Splatnost poplatku obec stanoví pomocí obecně závazné vyhlášky, zpravidla je termín splatnosti určen na období prvních kalendářních měsíců následujících po poplatkovém období<sup>130</sup>.

- Poplatek za rekreační a lázeňský pobyt – vzniká přihlášením poplatníka k poplatku. Ve většině případů se tak děje na základě vyplnění formuláře v místě poplatníkovy rekreačního nebo lázeňského pobytu. Funkce tohoto poplatku je čistě fiskální, kdy obec, navštěvovaná turisty nebo rekreanty získává prostřednictvím poplatku finance na zajištění služeb. Stejně jako u poplatku ze psů není ani tento poplatek, u kterého by poplatník dostával po zaplacení nějakou protihodnotu. Sice je možné výnosy z něj využít pro zvelebení veřejného prostranství dané obce a zlepšení služeb pro návštěvníky, k tomu ale nedochází okamžitě po zaplacení. Poplatníkem je jakákoliv fyzická osoba, bez ohledu na státní občanství, trvalý pobyt a věk, která pobývá v obci za účelem citovaným v zákoně<sup>131</sup>. Plátcem je v tomto případě ubytovatel, který poplatek za obec vybere a poté odvede. Ubytovatel je povinen pro tyto účely vést knihu, ve které eviduje údaje o poplatníkovi. Tuto knihu pak musí plátce zhranovat po dobu šesti let od posledního zápisu. Základem pro poplatek je den pobytu a jednotkou, podle které se základ vypočítá, je počet dní strávených (mimo dnu příjezdu) v ubytovacích prostorech plátce. Sazba je stanovena pevnou částkou, kterou je maximálně 15 Kč za jednu osobu a započatý den<sup>132</sup>. Osvobození od poplatku se vztahuje na osoby zdravotně znevýhodněné a na jejich průvodce. Dále na osoby, které jsou mladší 18 let a starší 70 let.

---

<sup>128</sup> PEKOVÁ, Jitka. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 458. ISBN 978-80-7357-614-1.

<sup>129</sup> § 2 zákona č. 565/1990 Sb., České národní rady o místních poplatcích.

<sup>130</sup> PELC, Vladimír. 3.8 [Poplatkové období]. In: PELC, Vladimír. Místní poplatky. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 35. ISBN 978-80-7400-454-4.

<sup>131</sup> § 3 zákona č. 565/1990 Sb., České národní rady o místních poplatcích.

<sup>132</sup> Tamtéž, § 3 odst. 5.

- Poplatek za užívání veřejného prostranství – hradí poplatník, který dopředu ohlašuje, že bude užívat vymezené veřejné prostranství po určitou dobu. Poplatek plní jak funkci regulační, tak fiskální. V tomto případě hraje větší roli regulační funkce, díky níž může obec regulovat dobu a způsob využívání určitého prostranství. Fiskální funkce pak pomáhá financovat udržování tohoto místa. Sazba je stanovena na 10 Kč za využitý metr čtvereční za den. A ani zde poplatník neobdrží ihned po zaplacení protihodnotu. To, co může očekávat, je, že se obec bude o požadované místo starat tak, aby mohlo následně sloužit k těmto účelům. Subjektem jsou fyzické a právnické osoby užívající veřejné prostranství v souladu se zákonem. Základem daně je poplatkověprávní skutečnost, kterou je zvláštní užívání veřejných prostranství, a to přesněji těch, jež jsou výslovně vyjmenovány zákonem. Poplatek není možné platit v zálohách, tedy předem, neboť nejdříve musí dojít ke skončení účelu jeho užívání<sup>133</sup>. Osvobození od poplatku se vztahuje na účely, jejichž cílem má být veřejně prospěšná činnost. Osvobození platí i pro osoby se zdravotním postižením, které mají v obci trvale vyhrazené parkovací místo. Korekce se dá u tohoto poplatku uplatnit i zvýšením, kdy se může v obecně závazné vyhlášce stanovit koeficient, kterým se budou násobit akce zaměřené na prodej, reklamu nebo na lunaparky do maximálně desetinásobku původní sazby<sup>134</sup>.
- Poplatek ze vstupného – se vybírá ze vstupného na kulturní, sportovní, prodejní nebo reklamní akce, a v případě, že je v ceně vstupného obsažena daň z přidané hodnoty, bude o tuto poplatek snížen. Poplatek opět plní funkci regulační a fiskální, kdy může regulovat zmíněné druhy akcí na svém území. Subjektem daně je zákonem formulován pořadatel akce. Roli zde nehraje přesné místo konání a ni to, zda je akce pořádána uvnitř, venku, na veřejném prostranství nebo soukromém pozemku. Záleží zde pouze na tom, zda akce spadá pod některý z výčtů v zákoně a zda je na akci vybíráno vstupné. Předmětem poplatku je vstupné. Vstupným se v této problematice myslí jakákoliv platba nebo hodnota libovolného plnění, kterou musí účastník vynaložit na to, aby se mohl dané akce zúčastnit. Sazba poplatku je stanovena procentuální částkou, která může dosáhnout maximálně 20 % ze základu poplatku<sup>135</sup>. U poplatku ze vstupného neuvádí

<sup>133</sup>PELC, Vladimír. 3.8 [Poplatkové období]. In: PELC, Vladimír. Místní poplatky. 2.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 67. ISBN 978-80-7400-454-4.

<sup>134</sup>§ 4 odst. 4 zákona č. 565/1990 Sb., České národní rady o místních poplatcích.

<sup>135</sup>Tamtéž, § 6 odst. 3.

zákon žádné možnosti pro osvobození od poplatku nebo slevy. Platí zde ale to, že poplatek se nevztahuje na akce pořádané s charitativním záměrem a akce pro veřejné prospěšné účely<sup>136</sup>. Rovněž bývá zvykem, že jsou osvobozeny od poplatku všechny akce, které pořádá sama obec.

- Poplatek za ubytovací kapacity – je druhou z takzvaných turistických tax. Česká republika je v evropském pojetí poměrně raritou, neboť využívá dva poplatky místo toho, aby je sloučila do jediného<sup>137</sup>. Stejně jako u poplatku rekreačního a lázeňského pobytu, tak i zde plní poplatek funkci fiskální. Díky tomu srovnává působení toho, že se během sezóny nebo celoročně vyskytuje zvýšený počet osob využívajících místních služeb. Poplatek je vybírán v obcích, které mají na svém území zařízení určená k přechodnému ubytování. Základem poplatku je množství lůžek v zařízeních sloužících k přechodnému ubytování a počet dní. Sazba za využití lůžko za jeden den je určena na 6 Kč. Zákon výslovně nestanovuje poplatkové období, ale v případě, že poplatek bude po dohodě s poplatníkem stanoven paušální částkou, je jako poplatkové období zvolen jeden rok. Vyjmuty z poplatkové povinnosti jsou zařízení sloužící pro přechodné ubytování žáků a studentů, zařízení k sociálním a charitativním účelům, zdravotnické a lázeňské zařízení, pokud neslouží jako hotelová zařízení. Dále jsou vyňaty podnikatelské subjekty zajišťující ve svých zařízeních ubytování svým zaměstnancům.
- Poplatek za povolení vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst – je často označován jako místní mýtné, jeho účelem je ale ochrana center měst, hlavně tedy občanů a kulturních památek před výfukovými plyny a přetíženou dopravou. Poplatek zde tedy plní především regulační funkci, kdy po zaplacení poplatku smí poplatník vjet až za zákazovou dopravní značku. Subjektem jsou osoby, kterým bylo vystaveno oprávnění k vjezdu s motorovým vozidlem do míst ohraničených příslušnou dopravní značkou. Obce mohou v obecně závazné vyhlášce rozšířit okruh poplatníků. Objektem je povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do lokalit, do kterých mají všichni ostatní účastníci silničního provozu vjezd zakázán<sup>138</sup>. Sazba poplatku je zakotvena na částce 20 Kč za den a je možné její sazbu rozdílně definovat pro různé

---

<sup>136</sup> RADVAN, Michal. Místní daně. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 98. Téma (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-932-6.

<sup>137</sup> Tamtéž, s. 64-65.

<sup>138</sup> PELC, Vladimír. 3.8 [Poplatkové období]. In: PELC, Vladimír. Místní poplatky. 2.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 97. ISBN 978-80-7400-454-4.

částí obce nebo města. Vyjmutí z poplatkové povinnosti se vztahuje na fyzické osoby, které v dané lokalitě bydlí nebo zde vlastní nemovitost. Toto platí i pro osoby jim blízké, manžele a jejich děti, osoby produkující hospodářskou činnost v tomto místě, osoby zdravotně a tělesně postižené s jejich průvodci<sup>139</sup>.

- Místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů – je především rozpočtovým poplatkem, jehož účelem je získání finančních prostředků pro činnosti, které mají zajistit péči o odpad. U tohoto poplatku je zaplacení poplatku přímo vázáno s náklady, jež má obec s komunálním odpadem. Záměrem poplatku mělo být i motivování poplatníků k efektivnějšímu třídění odpadu, to ale zatím poplatek nesplňuje<sup>140</sup>. Poplatníkovi vzniká povinnost uhradit tento poplatek v podstatě narozením, dá se tudíž označit za lokální daň z hlavy, neboť mu podléhá každý<sup>141</sup>. Subjektem jsou všechny fyzické osoby s trvalým pobytem v území daného územního celku a cizinci, kteří mají na území České republiky povolen trvalý nebo přechodný pobyt po dobu delší než 90 dnů. Předmětem poplatku je systém zpracování a odstranění odpadu. Zákon u sazby poplatku stanovuje 2 složky. První složka pevná a je stanovena na 250 Kč za osobu na kalendářní rok. Druhou složku představuje částka, která je přizpůsobena skutečným nákladům, které má obec se sběrem a svozem odpadu a její maximální výše je 750 Kč za osobu na kalendářní rok<sup>142</sup>. Korekci sazby daně využívají obce pro osoby ve výkonu trestu odnětí svobody, osoby pobývající dlouhodobě v zahraničí nebo osoby, které pobývají v léčebnách pro dlouhodobě nemocné.
- Poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace – patří mezi nejmladší místní poplatky u nás. Má pouze fiskální funkci, kdy poplatník platí za to, aby obec připojila jeho pozemek k vodovodnímu nebo kanalizačnímu řádu. Tím jeho pozemek nabyde na ceně, a proto je spravedlivé kompenzovat obci náklady s tím spojené finančním příspěvkem ve formě poplatku. Poplatek platí vlastník stavebního pozemku zhodnoceného možností připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace po nabytí účinnosti zákona o vodovodech a kanalizacích<sup>143</sup>. Aby byl určen poplatník, je důležité, kdo byl zapsán

---

<sup>139</sup> § 10 zákona č. 565/1990 Sb., České národní rady o místních poplatcích.

<sup>140</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Právní předpisy samosprávy. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 245. ISBN 978-80-7201-690-7.

<sup>141</sup> ŘEZNIČKOVÁ, Kristýna. Výlučné daňové příjmy obcí. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016, s. 155. ISBN 978-80-87382-80-6.

<sup>142</sup> § 10b zákona č. 565/1990 Sb., České národní rady o místních poplatcích.

<sup>143</sup> Tamtéž, § 10c.

v době vzniku možnosti se připojit v katastru nemovitostí. Základem poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace je rozdíl ceny pozemku bez možnosti připojení a pozemku s touto možností. Cena stavebního pozemku je pak v obci stanovena na základě zákona o oceňování majetku v kalendářním roce, ve kterém nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí pro stavbu vodovodu nebo kanalizace vybudované obcí. Sazba je vypočítána podle čtverečních metrů plochy zhodnoceného stavebního pozemku a není přesně definována. Zákon tedy neuvádí ani její maximum, protože cena stavebního pozemku se určuje podle aktuální oceňovací vyhlášky z doby, kdy nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí. Přesná sazba je obcí stanovena v obecně závazné vyhlášce<sup>144</sup>. Osvobození od poplatku je čistě na uvážení obce, zda nějaké zavede.

#### 6.2.3. Příjmy za pokuty a penále

Obce i kraje mohou v rámci své samostatné působnosti ukládat pokuty osobám, které porušily povinnosti stanovené právním předpisem obce nebo kraje. Příjmy z pokut mají spíše doplňkový charakter a jejich výnos je v rozpočtu územních celků minimální.

#### 6.2.4. Ostatní nedaňové příjmy

Mezi tyto příjmy můžeme zařadit příjmy z mimorozpočtových fondů, z kterých si obec může převádět prostředky a které zřídila. Patří mezi ně i účelové dotace z peněžních fondů vyšších územních samosprávných celků, na které má obec za splnění určitých podmínek nárok. Další a nepříliš důležité zdroje příjmů představují pro územní celky příjmy ze sbírek, darů a výnosů. Ve většině případů se jedná o příjmy účelového charakteru, konkrétně u darů je jejich výše odvislá od toho, zda si může dárcce dar uplatnit jako odpočitatelnou položku v rámci zdanění příjmů. Územní celky jsou většinou při přijímání darů od daní z příjmů osvobozeny<sup>145</sup>.

### 6.3. **Návratné zdroje (půjčky a úvěry)**

Územní samosprávné celky mimo výše zmíněné druhy příjmů využívají také příjmy návratné povahy, které budou muset celky poté vrátit zpátky svým věřitelům. Tyto příjmy jsou významným zdrojem příjmů územních samospráv především pro financování investic dlouhodobého charakteru. Základní teorií, která vychází

---

<sup>144</sup>PELC, Vladimír. 10.6 [Sazba poplatku]. In: PELC, Vladimír. Místní poplatky. 2.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 121. ISBN 978-80-7400-454-4.

<sup>145</sup>PROVAZNÍKOVÁ, Romana. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015, s. 92. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.

z veřejných financí, je, že klasické výdaje by měly být financovány z běžných příjmů, zatímco výdaje kapitálové povahy zase kapitálovými příjmy.

Půjčky představují nejideálnější způsob pro financování kapitálových výdajů, jelikož investice, za určitých předpokladů, generují příjmy z prodeje služeb, které vystačí nejen na zaplacení provozních nákladů, ale pokryjí i zaplacení jednotlivých splátek půjčky. V případě, kdy přebytek z rozpočtu bude využit pro financování dluhové služby a nebude sloužit k přímému financování kapitálových výdajů, dojde k nastartování a růstu investic.

#### 6.4. Dotace a transfery

Kromě samostatné působnosti, kterou obce a kraje vykonávají a na kterou získávají příjmy způsoby výše uvedenými, zodpovídají i za přenesenou působnost. Pro její financování jsou využity především dotace a správní poplatky. Reforma veřejné správy přinesla obcím a krajům této působnosti více a s jejím rozšířením vzrostl tlak na její financování prostřednictvím dotací.

Mimo dotace směřované na financování přenesené působnosti vyplácí stát obcím a krajům i dotace účelové, které se dělí na **běžné** (pro financování provozních potřeb) a **kapitálové** (pro zajištění veřejných statků).

Z hlediska získávání dotací se využívá jako kritérium i způsob, podle kterého obce a kraje dotace čerpají. V případě, že územnímu celku plyne nárok na dotaci automaticky, v pravidelných intervalech a bez nutnosti, aby o ní musel žádat, jedná se o dotaci nárokovou. Pokud o ní musí územní celek žádat a musí splnit určité požadavky, jde o dotaci nenárokovou. Vzhledem k tomu, že dotační programy jsou svým rozsahem omezené, není možné předpokládat, že každá žádost o dotaci bude kladně vyhotovena.

Po roce 2007 došlo k přesouvání dotačních titulů, které byly do té doby poskytovány přímo územním celkům, do kapitoly jednotlivých ministerstev<sup>146</sup>. Např. Ministerstvo práce a sociálních věcí poskytuje ze své kapitoly územním celkům mimořádné dotace podle vývoje jeho plnění a vzniku potřeby. K jejich uvolnění dochází v průběhu roku a jsou investičního a neinvestičního charakteru<sup>147</sup>. Z kapitoly Ministerstva financí zase plynou obcím návratné finanční výpomoci, kterými se mohou

---

<sup>146</sup> Zákon č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2018.

<sup>147</sup> PROVAZNÍKOVÁ, Romana. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015, s. 135-136. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.

financovat obecní fondy rozvoje bydlení nebo nevyplacené mzdy v regionech od zaměstnavatelů.

Jednotlivá ministerstva vyhlášují také grantové programy, na jejichž základě je obcím vyplacena dotace investičního charakteru. Obcím na tyto dotace neplyne automaticky nárok a musí žádat o jejich přidělení jednotlivá ministerstva.

Další šanci pro čerpání dotací představují pro obce mimorozpočtové státní fondy. Příkladem může být poskytnutí dotací ze Státního fondu pro životní prostředí, které musí být využity na investice ekologického charakteru.

Obce mohou být dotovány i prostřednictvím krajských rozpočtů, kdy kraj v rámci samostatné působnosti připraví dotační programy nebo přerozdělením některých typů dotací, které ze státního rozpočtu kraje získaly.

Územní samosprávné celky mohou čerpat také dotace z Evropské unie vyplácené ze strukturálních fondů. U těchto dotací se musí územní samospráva podílet na spolufinancování a jsou vyplaceny až po skončení akce nebo po dokončení stavby. Jejich charakter může být kapitálový nebo běžný a bývají přísně účelové<sup>148</sup>.

---

<sup>148</sup>PROVAZNÍKOVÁ, Romana. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015, s. 136-137. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.

## 7. Závěr

Současně s reformou veřejné správy došlo v České republice i k reformě veřejného financování. Obce se staly základem územní samosprávy a byly zřízeny vyšší územní samosprávné celky. Reforma znamenala pro obce a kraje nárůst kompetencí a odpovědnosti, což způsobilo decentralizaci veřejné moci. Jelikož na územní samosprávné celky bylo vlivem reformy převedeno i více úkolů, které spadaly do působnosti státní správy, byla veřejná moc dekoncentrována a výkon státní správy a samosprávy se přiblížil více k občanům. Historie veřejné správy, která je shrnuta na začátku této práce, nebyla tomuto vždy nakloněna. Veřejná správa si musela projít dlouhým vývojem, aby do této fáze dospěla.

Aby bylo snazší pochopit mechanismus obecního hospodaření, zpracoval jsem souhrn kompetencí orgánů územních celků a snažil jsem se pomocí právních předpisů vyjmenovat limity, na které při výkonu svých působností tyto orgány naráží.

Ve třetí kapitole jsem se snažil nastínit princip fiskálního federalismu, který jakožto důležitý nástroj stojí za současným hospodařením veřejné správy ve většině demokratických státech. Principy, které fiskální federalismus dokázal formulovat, pomohly vymezit míru ideální autonomie pro územní celky.

Česká republika se zavázala, že bude dodržovat pravidla financování územních samospráv, které definovala Evropská charta místní samosprávy. S přijetím charty si Česká republika „vybojovala“ výjimky, které nemusí dodržet. Nebylo možné přijmout tato pravidla především kvůli tomu, že tehdejší právní řád neumožňoval rychlou změnu zákonů, která by vedla k harmonizaci s chartou. Problémem bohužel je, že ani za 19 let nebyli politici schopni tyto změny prosadit. I přes výhrady, které k chartě měla Česká republika, představuje pro nás charta důležitý milník zvyšující míru autonomie územním celkům a nešlo se o její důležitosti nezmínit.

Rozpočty územních samospráv představují podstatný nástroj sloužící k zabezpečování a financování obecní politiky. V této práci vyjmenovávám jejich důležité prvky a principy, které jsou dnes využívány pro určení finančních možností územních samospráv.

Pokud má takto směřovaná veřejná moc uskutečňovat své úkoly na efektivní úrovni, je nutné, aby územně samosprávné celky disponovaly dostatečnými finančními příjmy. Vzhledem k rozsahu problematiky jsem hospodaření těchto celků analyzoval



především z hlediska příjmů, které jim mohou plynout. Snažil jsem se vytvořit přehled nejdůležitějších příjmů, které územní celky využívají pro své hospodaření a které slouží k uspokojování veřejného zájmu.

Problematika financování územně samosprávných celků je poměrně široké téma a nebylo záměrem této diplomové práce, aby zevrubně tuto otázku zmapovala. Hlavním cílem bylo především vytvořit základní přehled a nastínit možná východiska týkající se financování územních samospráv.

## **8. Resumé**

This thesis deals with the subject of financing of regional self-governing units and is covering the basic analysis of such financing. It has been a long evolutionary process for public administration to reach the current state. To be able to explain the current system of financing, this thesis is also covering some preceding key historical facts, including particular phases which played a role in forming of the financing of local municipalities and their structures in the Czech Republic. A minor part of the thesis deals with the topic of fiscal federalism, which defined the leading principles of regional self-governing units financing. The topic of fiscal federalism is followed by the European Charter of Local Self-Government. This is considered a key document not only for the Czech Republic but also for the other European countries. It clearly defined the rules of the Self-government, further increasing the financial autonomy of Territorial units. Having clear financing rules of the Territorial units in place, local municipalities can address the business planning processes. That's the main topic of a chapter dealing with budgeting and budget planning. The final part of the thesis is mentioning specific financial incomes which can be drawn and used by self-governing units.

## **9. Seznam použitých zdrojů**

### **Monografie:**

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

BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. Srovnávací ústavní právo. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-629-5.

ČECHÁK, Vladimír. Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945-2004). Praha: Eupress, 2004. ISBN 808675422-7.

HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, Beckovy právnické učebnice. ISBN 978\_80-7179-254-3.

HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin. In: ČEBIŠOVÁ, Taisia, HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. Správní právo - Obecná část. 8. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.

HOLLÄNDER, Pavel. Základy všeobecné státovědy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 1995. ISBN 978-80-7380-178-6.

JANÁK, Jan a Zdeňka HLEDÍKOVÁ. Dějiny správy v českých zemích do roku 1945. Praha: Státní pedagogické nakl., 1989. ISBN 80-04-21189-5.

JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. In: JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-607-4.

KEJŘ, Jiří. Vznik městského zřízení v českých zemích. Praha: Karolinum, 1998. ISBN 9788071845157.

KLÍMA, Karel. Ústavní právo. 2., rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. Právnické učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 80-86473-90-2.

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

LAJTKEPOVÁ, Eva. Veřejné finance v České republice: teorie a praxe. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2013. ISBN 978-80-7204-861-8.

MALÝ, Karel. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003. ISBN 80-7201-433-1.

MATES, Pavel. Úvod do regionálních věd a veřejné správy. 4. vyd. (ve Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 1. vyd.). Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. Vysokoškolské učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 80-86473-80-5.

MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. Rozpočtové právo. Praha: C.H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8.

MARKOVÁ, Hana. In: BAKEŠ, Milan, BOROVIČKA, Miloš, KARFÍKOVÁ, Marie, KOTÁB, Petr, MARKOVÁ, Hana, NOVOTNÝ, Petr, VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. Finanční právo. 4. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2006. ISBN 80-7179-431-7.

OTRUSINOVÁ, Milana a Dana KUBÍČKOVÁ. Finanční hospodaření municipálních účetních jednotek: po novele zákona o účetnictví. V Praze: C.H. Beck, 2011. C.H. Beck pro praxi. ISBN 978-80-7400-342-4.

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

PELC, Vladimír. Místní poplatky. 2.vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-454-4.

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.

RADVAN, Michal. Místní daně. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Téma (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-932-6.

ŘEZNÍČKOVÁ, Kristýna. Výlučné daňové příjmy obcí. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016. ISBN 978-80-87382-80-6.

SCHELLE, Karel at al. Dějiny české veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009,. ISBN 978-80-7380-203-5

SEDMIHRADSKÁ, Lucie. Rozpočtový proces obcí. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-967-0.

TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ a kol. Právo Evropské unie. Praha: Leges, 2013. Student (Leges). ISBN 978-80-87576-53-3.

VALEŠ, Lukáš. Politologické aspekty veřejné správy. 2006. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-7380-010-1.

MV ČR. Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014 – 2020

## **Právní předpisy:**

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

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

Císařský patent č. 170/1849 ř. z.

Zákon č. 11/1918 Sb., recepční zákon.

Zákon č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů.

Zákon č. 82/1952 Sb., o místních poplatcích.

Zákon č. 14/1954 Sb. o volbách do národních výborů.

Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech.

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

Zákon č. 114/1992 Sb., České národní rady o ochraně přírody a krajiny.

Zákon č. 338/1992 Sb., České národní rady o dani z nemovitostí.

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

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

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů.

Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

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

zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

Ministerstvo pro místní rozvoj: Evropská charta místní samosprávy, č. 3/1998/05 VMmr

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Zákon č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů,

Zákon č. 295/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 370/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

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

Zákon č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2018.

### **Internetové zdroje:**

<http://denik.obce.cz>

<http://www.dvs.cz>

<http://www.financnisprava.cz>

<http://neviditelnypes.lidovky.cz>