

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ
Katedra finančního práva a národního hospodářství

Diplomová práce

Právní regulace rozpočtových výdajů

Marek Šindelář

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2020/2021

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení:	Marek ŠINDELÁŘ
Osobní číslo:	R14M0324P
Studijní program:	M6805 Právo a právní věda
Studijní obor:	Právo
Téma práce:	Právní regulace rozpočtových výdajů
Zadávací katedra:	Katedra finančního práva a národního hospodářství

Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Rozpočtové právo
3. Rozpočtová soustava
4. Veřejné rozpočty
5. Mandatorní výdaje veřejných rozpočtů de lege lata a de lege ferenda
6. Závěr

Rozsah diplomové práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-440-7
RADVAN, Michal. *Finanční právo a finanční správa – berní právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. ISBN 978-80-210-4732-7
TOMÁŠKOVÁ, Eva a Ivana PAŘÍZKOVÁ. *Veřejné finance – ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-7749-2

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Petra Hrubá Smržová, Ph.D.**
Katedra finančního práva a národního hospodářství

Datum zadání diplomové práce: **31. března 2020**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2021**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan




JUDr. Petra Hrubá Smržová, Ph.D.
vedoucí katedry

V Plzni dne 27. července 2020

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci na téma *Právní regulace rozpočtových výdajů* vypracoval samostatně, a že jsem řádně vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Plzni dne 31. 3. 2021

Marek Šindelář

Poděkování

Rád bych poděkoval své vedoucí diplomové práce, paní JUDr. Petře Hrubé Smržové, Ph.D., za velice cenné a užitečné rady, podnětné připomínky a odbornou pomoc. Dále bych rád poděkoval paní JUDr. Anetě Schwarzové za ochotu a čas, který věnovala korekturám a stylistice.

Obsah

Úvod	8
1 Rozpočtové právo	10
1. 1 Finanční právo	10
1. 2 Rozpočtové právo	11
1. 2. 1 Základní prameny rozpočtového práva	13
1. 2. 1. 1 Ústavní prameny rozpočtového práva	14
1. 2. 1. 2 Mezinárodní smlouvy	14
1. 2. 1. 3 Zákony	15
1. 2. 1. 4 Zásady rozpočtového práva	16
1. 3 Pojem rozpočet	18
2 Rozpočtová soustava	19
2. 1 Struktura rozpočtové soustavy	21
2. 2 Teorie fiskálního federalismu	22
3 Veřejné rozpočty	25
3. 1 Vymezení veřejných rozpočtů	25
3. 1. 1 Veřejný rozpočet jako peněžní fond	25
3. 1. 2 Veřejný rozpočet jako bilance	25
3. 1. 3 Veřejný rozpočet jako finanční plán	25
3. 1. 4 Veřejný rozpočet jako nástroj řízení	25
3. 2 Funkce veřejných rozpočtů	26
3. 2. 1 Alokační funkce	26
3. 2. 2 Stabilizační funkce	26
3. 2. 3 Redistribuční funkce	26
3. 3 Státní rozpočet	27
3. 3. 1 Definice státního rozpočtu	27
3. 3. 2 Střednědobý výhled	29
3. 3. 3 Střednědobý výdajový rámec	30
3. 3. 4 Skladba státního rozpočtu	31
3. 3. 5 Obsah státního rozpočtu	32
3. 3. 6 Státní rozpočet v době pandemie COVID-19	33
3. 3. 7 Příjmy státního rozpočtu České republiky	35
3. 3. 8 Výdaje státního rozpočtu	40
3. 4 Rozpočty územně samosprávných celků	44
3. 4. 1 Právní úprava hospodaření územních samosprávných celků	46
3. 4. 2 Vnitřní struktura rozpočtů územně samosprávných celků	47
3. 4. 2. 1 Rozpočtová skladba územních rozpočtů	49
3. 4. 2. 2 Obsah rozpočtu obce a kraje	51

3. 4. 2. 3	Příjmy rozpočtů obcí a krajů.....	51
3. 4. 2. 4	Výdaje rozpočtů obcí a krajů.....	54
3. 5	Rozpočet Evropské unie	60
3. 5. 1	Rozdíly mezi rozpočtem Evropské unie a veřejnými rozpočty ČR	61
3. 5. 2	Zásady rozpočtu Evropské unie	61
3. 5. 3	Obsah rozpočtu Evropské unie.....	63
3. 5. 3. 1	Příjmy rozpočtu Evropské unie	64
3. 5. 3. 2	Výdaje rozpočtu Evropské unie.....	65
4	Mandatorní výdaje veřejných rozpočtů de lege lata a de lege ferenda	67
4. 1	Mandatorní výdaje	67
4. 1. 1	Vývoj mandatorních výdajů 2015 – 2020	68
4. 1. 2	Mandatorní výdaje vyplývající ze zákona.....	69
4. 1. 2. 1	Výdaje na sociální transfery	69
4. 1. 2. 2	Další výdaje vyplývající ze zákonů	73
4. 1. 3	Ostatní mandatorní výdaje.....	75
4. 1. 4	Quasi mandatorní výdaje.....	77
4. 1. 5	Mandatorní výdaje obcí.....	78
4. 1. 6	Udržitelnost mandatorních výdajů	78
Závěr	80
Resumé	83
Zdroje	85

Úvod

Je nesporné, že se v posledních několika letech rozpočtové výdaje stále více prosazují a dostávají do popředí zájmu společnosti. Především díky tomu, že za posledních několik let se výrazně zvýšil státní dluh České republiky (dále také jako „ČR“), a to především za poslední rok. K tomu to zvýšení výrazně přispěla pandemie COVID-19, která způsobila následky, které byly do nedávné doby jen těžko uvěřitelné. V současné době je společnost v České republice zcela paralyzována pandemickou situací, která výrazně omezuje běžný život obyvatelstva.

Bez rozpočtových výdajů si nelze představit moderní způsob života v 21. století. S některými rozpočtovými výdaji se v běžném životě setkáváme téměř denně, a to především v podobě sociálních výdajů, kterými jsou například nemocenské či důchodové pojištění. Rozpočtové výdaje do velké míry napomáhají společnosti překonávat nelehké situace. Naproti tomu jejich zvyšování představuje problém v podobě nárůstu státního dluhu a přiblížení se k tzv. *dluhové brzdě*.

Právní úprava rozpočtových výdajů v České republice vychází především ze dvou základních právních předpisů. Prvním z nich je zákon o rozpočtových pravidlech (velká rozpočtová pravidla) dle kterého se utváří střednědobý výhled státního rozpočtu, státní rozpočet a státní závěrečný účet.¹ Důvodová zpráva k zákonu o rozpočtových pravidlech uvádí, že základem současné právní úpravy byla inspirace ze zákona č. 576/1990 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Fungování tohoto zákona způsobilo, že řada předpokladů, se kterými se počítalo při jeho tvorbě je překonána, a je nezbytné reagovat na nové potřeby a podněty. Druhým základním právním předpisem rozpočtových výdajů je zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (malá rozpočtová pravidla), který upravuje hospodaření územně samosprávných celků.²

Tato práce si klade za cíl poskytnout základní vhled do dané problematiky právní regulace rozpočtových výdajů. V případech, kdy to bude možné, by se měla zaměřit na některé zajímavé aspekty. Hlavním cílem této práce je nastínit

¹ Zákon č.218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

² Zákon č.250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků.

současný stav a zároveň seznámit čtenáře se základní právní úpravou rozpočtových výdajů. Práce čerpá také z odborné literatury, odborných článků a judikatury. Vzhledem k tomu, že se jedná poměrně rozsáhlé téma, tak je namístě zmínit, že si tato práce si neklade odvážný cíl, jakým by bylo danou problematiku vyčerpat.

Vnitřní struktura práce je koncipována od obecného ke zvláštnímu. Práce má poskytnout základní vhled do práva rozpočtového. Práce je rozdělena do čtyř částí. V první části práce se zaměřuji na vymezení pojmu finančního práva a dále pak na rozpočtové právo, vymezení souvisejících pojmů, základní prameny rozpočtového práva a v neposlední řadě pojem rozpočet. Ve druhé kapitole je věnován prostor rozpočtové soustavě, její struktuře, teorii fiskálního federalismu a obecné charakteristice rozpočtové soustavy. Třetí kapitola se věnuje veřejným rozpočtům, a to především vymezení a funkcí veřejných rozpočtů. Podrobněji jsou rozebrány také veřejné rozpočty – státní rozpočet a rozpočty územně samosprávných celků, a v neposlední řadě je věnován prostor tomu, jaký dopady má a bude mít do budoucna pandemie COVID-19 na státní rozpočet. V této kapitole je nastíněn rozpočet Evropské unie a jeho odlišnost od veřejných rozpočtů České republiky. Dále je uveden jako příklad rozpočet statutárního města Plzně a rozpočet Plzeňského kraje na rok 2020. V poslední kapitole se zaměřuji na mandatorní výdaje České republiky a nastíním možná úskalí těchto výdajů. V jednotlivých kapitolách zhodnotím stávající právní úpravu a případně nabídnu možná řešení. Práce má mj. upozornit na určitá úskalí, které přináší rozpočtové výdaje veřejných rozpočtů.

V době zadání a schvalování obsahu diplomové práce byla pandemická situace na ústupu a zdálo se, že Česká republika boj s pandemií vyhrává. Bohužel okolnosti vedly k dynamickému vývoji situace k horšímu. Z tohoto důvodu jsem se v některých částech rozhodl věnovat prostor dopadům, jaké již pandemie má a jaké může mít do budoucna. Diplomová práce vychází z platné právní úpravy ke dni 1. března 2021.

1 Rozpočtové právo

1. 1 Finanční právo

Než se budeme blíže zabývat rozpočtovým právem, je třeba definovat některé z klíčových pojmů, a to především pojem *finanční právo*. Finanční právo uspořádává společenské vztahy, které vznikají a zanikají při procesu tvorby, dále se zabývá rozdělováním a používáním veřejných peněžních fondů a souvisejícími procesy. Finanční právo je samostatným systémem práva v systému právního řádu České republiky a spadá do práva veřejného.³

Odborná literatura vymezuje veřejné právo jako „*nadřazenost veřejné moci v určitých vztazích vůči ostatním subjektům práva*“.⁴ Důležité je pro členění práva na soukromé a veřejné analyzovat metody právní regulace. Metody právní regulace nelze jednoznačně rozdělit na soukromoprávní a veřejnoprávní. Je třeba na ně nahlížet z pohledu teorie práva. Tyto pohledy budou rozdílné pro vnímání soukromoprávních a veřejnoprávních subjektivních práv.⁵

Ve finančním právu můžeme najít i prvky soukromého práva, konkrétně například finance soukromé. Finance soukromé vyjadřují vztahy, které se utvářejí při tvorbě, rozdělování a použití v rámci různých typů soukromých podniků. Mezi tyto podniky patří například banky a pojišťovny. Dále lze hovořit o vztazích, které vznikají při použití peněžní masy obyvatelstvem.⁶

Finanční právo je oproti jiným systémům práva relativně mladým odvětvím, které v poslední době zaznamenává dynamický vývoj. Namátkou můžeme uvést například oblast virtuálních měn nebo oblast rozpočtového práva, která ve světě v důsledku pandemie COVID-19 zaznamenala výrazných změn. O rozpočtech v době pandemie budu hovořit v dalších kapitolách.

Finanční právo je členěno na dvě části. První z nich je část obecná, která se zbývá problematikou finanční činnosti, dále pramenů finančního práva, státními rozpočty, státním dozorem, finančními orgány a v neposlední řadě také otázkami, které se týkají finančních vztahů, jejich subjektů a objektů, a také práv a povinností jejich účastníků. Další částí je část zvláštní. Zvláštní část je proti

³ MRKÝVKA, P. *Finanční právo a finanční správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 32 – 33.

⁴ BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 15.

⁵ Tamtéž.

⁶ BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 7.

obecné části velice rozsáhlá, jelikož je tvořena nespočtem zákonů a řadou norem nižší právní síly. V současné době neexistuje mezi odborníky jednotný konsenzus o tom, co lze zařadit do zvláštní části finančního práva. Aktuálně se zvláštní část člení dle obsahové příbuznosti jednotlivých norem na právní úpravy:

- veřejných rozpočtů a státních fondů,
- daní, poplatků, cla dalších povinných dávek,
- úvěrů,
- měny, peněžního oběhu a platebního styku,
- devizového hospodářství,
- finančního trhu.⁷

1. 2 Rozpočtové právo

Rozpočtové právo je poměrně mladým odvětvím, které v poslední době zažívá rozkvět. Abychom pochopili současnou definici rozpočtového práva, je třeba čerpat z definic, tak, jak je formulovali naši předchůdci. V Československé učebnici práva z roku 1979 je pojem *rozpočtové právo* vyjádřen jako „*soubor právních norem upravující rozpočtové vztahy tvořící rozpočtové právo. ... V koncepci systému finančního práva převládá však chápání rozpočtového práva v užším smyslu, jelikož se přidružuje i pojetí této hlavy, jako souhrnu právních norem upravující uspořádání rozpočtové soustavy a tzv. rozpočtový proces, jímž se rozumí sestavování, projednávání, schvalování a plnění státního rozpočtu včetně jeho kontroly*“⁸

Pařízková definuje rozpočtové právo jako „*souhrn právních norem, které se zabývají chováním subjektů finančně právních vztahů k veřejným rozpočtům, ale i jako souhrn finančněprávních norem upravující rozpočtovou soustavu, rozpočtový proces a každoročně státní rozpočet*“.⁹

Ve Slovenské republice je rozpočtové právo součástí zvláštní části finančního práva a je vymezeno takto: „*Z postavenia a funkcií štatneho rozpočtu a ďalších článkov rozpočtovej sústavy pri realizácii hospodárskej politiky štátu vyplýva potreba relevantným spôsobom upraviť vzťahy, ktoré súvisia s vyvárním a uplaňovaním verejných rozpočtov. Účelom takejto normatívnej právnej úpravy je*

⁷ BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 36.

⁸ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 39.

⁹ PAŘÍZKOVÁ, I. In.: MRKÝVKA, P. *Finanční právo a finanční správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 289.

*stanovit organizáciu rozpočtovej sústavy a jej princípy, určiť práva a povinnosti príslušných štátnych orgánov a tejto oblasti a dať týmto právam a povinnostiam právnu zavaznosť. Právna úprava týchto otázok je predmetom osobitnej skupiny finančnoprávných noriem, ktorých súhrn sa označuje jako rozpočtové právo.*¹⁰

Rozpočtové právo, podobne jako finanční právo, má své historické kořeny v oblasti finančního hospodářství v jednotlivých sociálně ekonomických formacích. Dále také například v historickém utváření státních a ostatních veřejných rozpočtů.¹¹

Rozpočtové právo je pododvětvím finančního práva a je členěno na dvě části. V první řadě na část obecnou, která obsahuje pojem a systém rozpočtového práva, postavení rozpočtového práva v systému práva, prameny rozpočtového práva, rozpočtové zásady dále například rozpočtově-právní instituty a subjekty, předmět, obsah rozpočtového práva a rozpočtově-právních vztahů. Dále se dělí na část zvláštní rozpočtového práva, do které můžeme začlenit rozpočtovou soustavu, obsah veřejných rozpočtů, fondovní hospodaření a v neposlední řadě rozpočtový proces.¹²

Jak finanční právo, tak rozpočtové právo řadíme do sféry veřejného práva, ostatně jak bylo nastíněno výše. Rozpočtové právo je vůči právu finančnímu, právem speciálním. A to především z důvodu, že rozpočtové právo uspořádává jednotlivé vztahy mezi samotnými nositeli veřejné moci navzájem a nikoliv vztahy mezi nositelem veřejné moci a fyzickou či právnickou osobou. Takový vztah můžeme nalézt v rámci procesu tvorby státního rozpočtu, konkrétně při tvorbě jeho návrhů, a to mezi ministerstvem financí a správci kapitol státního rozpočtu. V rozpočtových vztazích není subjektem fyzická ani právnická osoba, a proto lze říci, že v tomto vztahu chybí rys veřejnoprávních vztahů. V případě, že nastane situace, kdy bude v rozpočtovém vztahu odlišný subjekt od veřejné moci, uplatní se zde princip nadřazenosti a podřazenosti subjektů dle veřejného práva.¹³

V rozpočtovém právu můžeme nalézt normy hmotněprávní a procesněprávní. Rozpočtové normy, které upravují rozpočtové hospodaření, mají specifické postavení, jelikož musí být obsaženy v každoročně přijímaném zákoně

¹⁰ KRÁLÍK, J., JAKUBOVIČ, D. *Finačné právo*. Bratislava: VEDA, 2004, s. 19.

¹¹ PAŘÍZKOVÁ, I. In.: JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 75.

¹² MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 44.

¹³ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 45.

o státním rozpočtu. Takové normy jsou specifické tím, že doporučují nebo stanovují předpoklady pro hospodaření státního rozpočtu na příslušný rok, jak by měl vypadat. Normy o státním rozpočtu stanovují celkové příjmy a výdaje státního rozpočtu, schodek, přebytek rozpočtu, způsob financování schodku, ukazatele státního rozpočtu podle kapitol a finanční vztahy, které se váží k rozpočtu Evropské unie. Zajímavým aspektem rozpočtových norem státního rozpočtu je jejich časová omezenost, neboť je lze aplikovat pouze k jednomu rozpočtovému roku. Tato zvláštnost se projevuje tím, že každý následující rozpočtový rok jsou takové normy nahrazeny právními normami obsaženými v zákone o státním rozpočtu.¹⁴

1. 2. 1 Základní prameny rozpočtového práva

Prameny rozpočtového práva jsou velice rozsáhlé a patří do nich velké množství právních předpisů. Tyto předpisy upravují rozpočtově-právní vztahy a právní normy, které vytyčují práva a povinnosti v oblasti veřejných rozpočtů.¹⁵ Rozpočtové právo vychází z teoreticko-právního uspořádání právních norem. Hierarchickou strukturu tvoří ústavní zákony, mezinárodní smlouvy, právní předpisy Evropské unie, nařízení vlády, právní předpisy ministerstev a jiných správních úřadů a orgánů územní samosprávy.¹⁶

Mezi prameny rozpočtového práva patří:

- Ústava České republiky (dále také jako „Ústava“),¹⁷
- Listina základních práv a svobod ČR (dále také jako „LZPS“),¹⁸
- Mezinárodní smlouva o přistoupení české republiky k Evropské unii
- Mezinárodní smlouva o založení Evropského společenství,
- Mezinárodní smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii,
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) (dále také jako „XY“),

¹⁴ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 51.

¹⁵ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 52 – 53.

¹⁶ JÁNOŠÍKOVÁ, P. In.: JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 55.

¹⁷ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹⁸ Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.

- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole),
- zákon č. 243/2000 Sb., rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům,
- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích,
- zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách,
- zákon o státním rozpočtu na příslušný rok,
- nařízení vlády, vyhlášky, obecně závazné vyhlášky, právní předpisy. Ministerstva financí České republiky.¹⁹

1. 2. 1. 1 Ústavní prameny rozpočtového práva

Jak již bylo zmíněno, tak ústavní zákony stojí na pomyslném vrcholu pyramidy pramenů rozpočtového práva. Toto postavení jim zaručuje čl. 112 Ústavy, který upravuje ústavní pořádek.²⁰

Dále se v článku 42 odst. 1 Ústavy uvádí, že pouze vláda České republiky je oprávněna podat návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu.²¹

1. 2. 1. 2 Mezinárodní smlouvy

Mezinárodní smlouvy jsou dalším důležitým pramenem rozpočtového práva. Do postavení v hierarchii právních předpisů výrazně zasáhla euronovela, která stanovila právní sílu mezinárodních smluv v českém právním systému.²² Euronovela přinesla novelizaci čl. 10 Ústavy, která stanovila všeobecnou inkorporační normu mezinárodních smluv. Tento krok způsobil, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, které ratifikoval Parlament a jimiž je Česká republika vázána se stávají součástí právního řádu ČR. K novelizaci se vyjádřil v nálezu Pl. ÚS 36/01 i Ústavní soud ČR. Ústavní soud konstatoval, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách mají přednost před zákonem, protože jsou součástí ústavního pořádku.²³

Z hlediska rozpočtového práva je pravděpodobně nejvýznamnější Smlouva o přistoupení České republiky k Evropské unii. S účinností této mezinárodní

¹⁹ BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 37.

²⁰ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky čl. 112.

²¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky čl. 42.

²² BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 25.

²³ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 36/01.

smlouvy dle č. 10a odst. 1 přechází některé pravomoci orgánů ČR na mezinárodní organizace.

Dále můžeme zmínit také, Smlouvu o založení Evropského společenství a Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii, které regulují základy rozpočtového hospodaření Evropské unie.²⁴

1. 2. 1. 3 Zákony

1. 2. 1. 3. 1 Zákon o státním rozpočtu

Zákon o státním rozpočtu je jedním z nejdůležitějších a nejspecifičtějších zákonů v souvislosti s rozpočtovým právem. Jeho výsadní postavení mezi zákony vyplývá ze zakotvení v Ústavě České republiky. Je časově omezen do přijetí nového zákona, obvykle do 31. 12. Datum 31. 12. pro přijetí zákona o státním rozpočtu je klíčové, protože pokud by z jakýchkoliv důvodů termín nebyl dodržen, tak by následovalo tzv. *rozpočtové provizorium*. Rozpočtové provizorium je situace, kdy není schválen rozpočet k 31.12. Následující rozpočet se bude řídit pravidly hospodaření pro minulý rok.²⁵

1. 2. 1. 3. 2 Zákon o rozpočtových pravidlech

Zákon o rozpočtových pravidlech je též někdy označován jako „*rozpočtová pravidla*“. Jedná se o zákon zabývající se problematikou střednědobého výhledu státního rozpočtu, státním rozpočtem, státním závěrečným účtem, příjmy a výdaji státního rozpočtu, státními finančními aktivy a pasivy, hospodařením s prostředky Národního fondu, podmínkami zřizování státních fondů, finančním hospodařením organizačních složek státu a příspěvkových organizací a v neposlední řadě způsobem řízení likvidity státní poklady a státního dluhu.

Dle důvodové zprávy je základem současné právní úpravy zákon č. 576/1990 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice ve znění pozdějších předpisů. Předpoklady, se kterými se pracovalo při jeho tvorbě v roce 1990 jsou překonány, protože se ukázalo, že je důležité reagovat na nové potřeby a podněty.

Mezi hlavní nedostatky současné právní úpravy dle důvodové zprávy patří například:

²⁴ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 56.

²⁵ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

- nedostačující právní úprava ohledně odpovědnosti za hospodaření a kontrolní činnosti kapitol
- režim hospodaření příspěvkových organizací
- neexistující právní úprava řízení a financování státního dluhu (tj. funkce státní pokladny)

1. 2. 1. 3. 3 Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů upravuje oblast rozpočtů územních samosprávných celků. Tento zákon je zkráceně nazýván „malá rozpočtová pravidla“. Zmíněný zákon reguluje příjmy, výdaje, tvorbu a použití fondů v rámci územně samosprávných celků a další peněžní operace.²⁶

1. 2. 1. 4 Zásady rozpočtového práva

Zásady rozpočtové práva bývají označovány v teorii finančního práva jako rozpočtové zásady²⁷. Rozpočtové zásady jsou principy vyvozené z teorie na základě poznatků z rozpočtové praxe, které podstatným způsobem ovlivňují sestavování, přijímání, hospodaření a kontrolu veřejných rozpočtů.²⁸ Zásady můžeme dělit na dvě skupiny, a to dle etap rozpočtového procesu. První skupina rozpočtových zásad se užívá při řízení rozpočtového procesu. Druhá skupina zásad se uplatňuje při hospodaření s rozpočtovými prostředky.²⁹

1. 2. 1. 4. 1 Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu

Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu má zejména dozorčí funkci. Tato funkce tkví v kontrole, zda byly příslušné prostředky použity v daném rozpočtovém roce k účelu, pro který byly schváleny. Pro případ, že by nebyly některé prostředky využity v daném rozpočtovém roce, existuje pojistka. Tato pojistka zaručuje jejich převod do dalšího roku, nicméně je možné s těmito prostředky nakládat pouze omezeně. Tato zásada se nevyskytuje pouze v České republice, ale uplatňuje se ve většině demokratických států světa.³⁰

²⁶ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009. Student (Leges). s. 19.

²⁷ TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ, I. *Veřejné finance - ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 122.

²⁸ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 61.

²⁹ BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 129.

³⁰ Tamtéž.

1. 2. 1. 4. 2 Zásada reálnosti a pravdivosti veřejných rozpočtů

Veřejné rozpočty by měly dle této zásady vycházet, tak aby předpokládané výdaje byly realistické. Důvodem této zásady je obrana proti tomu, aby příjmy a výdaje veřejných rozpočtů na příslušný rozpočtový rok nebyly nadhodnocené nebo naopak podhodnocené.

Zde stojí za úvahu položit otázku zda, se tato zásada dodržuje i za současného stavu v České republice věci. Domnívám se, že za dobu trvání pandemie COVID-19 je to prakticky nemožné, jelikož nikdo nedokáže reálně předpovědět sled budoucích událostí, které budou mít na veřejné rozpočty zásadní vliv.

1. 2. 1. 4. 3 Zásada jednotnosti veřejných rozpočtů

Zásada předpokládá existenci pouze jednoho rozpočtu, který v sobě sdružuje všechny finanční vztahy ve státě.³¹ Zásada stojí v současné době na principu jednotnosti, který spojuje všechny veřejné rozpočty do jediné skladby. Výsledkem je přehlednost celé rozpočtové soustavy.³²

1. 2. 1. 4. 4 Zásada publicity veřejných rozpočtů

Zásada publicity veřejných rozpočtů je jednou z nejdůležitějších zásad v rozpočtovém právu, jelikož garantuje povinnost, veřejného projednávání veřejných rozpočtů a jejich následné publikování ve sbírce zákonů. Zásada předchází proti případnému zfalšování veřejných rozpočtů a umožňuje transparentnost a kontrolu hospodaření s rozpočtovými prostředky.

1. 2. 1. 4. 5 Zásada přednosti výdajů před příjmy

Tato zásada je velice důležitá pro vztah ekonomického růstu a trvale udržitelného rozvoje společnosti. Výdaje by měli být dle této zásady vždy projednávány přednostně, a to tak aby byly zajištěny odpovídající příjmy, a to vždy ke stanoveným cílům veřejných rozpočtů.³³

³¹ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 61 – 62.

³² BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 131.

³³ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 67 - 68.

1. 3 Pojem rozpočet

Pojem rozpočet vznikl ze starofrancouzského „*boulgette*“, který je ekvivalentem k anglickému slovu „*budget*“. Význam starofrancouzského slova nebyl pojem rozpočet, ale znamenal kožený vak na peníze.³⁴

Postupný vývoj společnosti s sebou přinesl institut rozpočtu, který byl zásadní pro rozvoj a existenci společenského uskupení.³⁵ Vytvoření institutu rozpočtu bylo reakcí na aktuální společenské potřeby veřejných institucí, které primárně potřebovali financovat válečné akce a sekundárně také zmírnit následky přírodních kalamit. V 19. století se objevily první moderní veřejné rozpočty. Na území českých zemí se moderní veřejné rozpočty objevily až za vlády Marie Terezie.

V nejširším vymezení pojmu „*rozpočet*“, rozumíme přehled příjmů pro konkrétní rozpočtové období. Kromě toho lze také pod ten to pojem zahrnout výdaje soukromého nebo veřejného hospodářství, které se vztahují také pro určité období.

V odborné literatuře nepřevažuje jednoznačný konsensus ohledně definice pojmu rozpočtu, protože tento pojem ve společnosti zaujímá dvojí postavení, a to postavení hospodářské a správní. Odborníky je tento pojem rozpočtu charakterizován dle toho, které postavení vystupuje do popředí. Nejvíce se dostává do popředí role hospodářská, která je posuzována jako číselný plán pro striktně časově omezené jednorocní fiskální období. Pro toto období jsou hlavní náplní konkrétní příjmy a výdaje.³⁶

³⁴ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 77.

³⁵ BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 83.

³⁶ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 77.

2 Rozpočtová soustava

Pojem rozpočtové soustavy, může být někdy označován jako struktura veřejných rozpočtů. Struktura veřejných rozpočtů v nejšířším pojetí představuje soubor všech rozpočtů v kategorii veřejných financí a dále je složena z jednotlivých článků veřejných rozpočtů. Dále je pojetí rozpočtová soustava je interpretována jako souhrn státního rozpočtu dále rozpočtů krajů, obcí, státních fondů, rozpočty organizačních složek, Evropské unie, příspěvkových organizační apod. Obecně lze shrnout, že rozpočtová soustava je tvořena státním rozpočtem, místními rozpočty a rozpočtem Evropské unie.³⁷

Struktura rozpočtové soustavy je vždy přímo závislá na struktuře veřejné vlády a správy. Z toho lze dovodit, že čím bude segmentovanější vláda a veřejná správa, tím bude složitější skladba rozpočtové soustavy. Pro efektivní fungování rozpočtové soustavy je zásadní, aby bylo jasně a stručně definováno daňové určení, výdaje jednotlivých rozpočtů a jejich vzájemných vztahů.³⁸

Skladba veřejných rozpočtů je v úzce koreluje s dělbou kompetencí při obstarávání veřejných statků mezi jednotlivými správními stupni, tedy od ústřední vlády po městské a obecní úřady.

Za pomoci rozpočtové soustavy dochází k přerozdělování zdrojů od subjektů, které zdroje vyvábí k subjektům, které zdroje nevytváří. V současnosti přerozdělování zdrojů mezi skupinami obyvatelstva nebo oblastmi státu je závislé na mnoha faktorech. Na přerozdělování má zásadní vliv vzájemné působení principu solidarity a principu samostatnosti.³⁹

Princip solidarity je známý spíše v oboru sociální politiky a sociologie. Pojem solidarita vychází ze situace, kdy se lidé rodí do společnosti v nerovných podmínkách, a kdy každý má na startovní čáře života má jiné podmínky než ten druhý. Solidarita se projevuje tak, že se společnost kolektivně snaží nerovnosti napravovat. V rozpočtovém právu se princip konkrétně projevuje tak, že se společnost snaží vybalancovat finanční rozdíly mezi bohatými a chudými regiony

³⁷ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 91.

³⁸ TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ, I. *Veřejné finance - ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 35.

³⁹ BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 110 – 111.

a zajistit alespoň minimální finanční úroveň ohrožených skupin obyvatelstva.⁴⁰ K principu solidarity se vyjádřil první Československý prezident T. G. Masaryk: „*solidarita je etickým příkazem, neboť člověk je dlužníkem společnosti, zřídka-li se svých práv a privilegií ve shodě s ideou solidarity, je to jen splacení dluhu za prospěch, který skýtá společnost jednotlivci*“.⁴¹

Druhým princip je samostatnost obyvatelstva. Obecně řečeno tento princip znamená „každý za své“. Obyvatelé by dle tohoto principu neměli spoléhat na podporu ze strany státu, ale měli by se spoléhat na vlastní zdroje. Princip samostatnosti je protipólem k principu solidarity.

Hlavní funkcí rozpočtové soustavy je zajistit standartní úroveň nejdůležitějších veřejných statků pro celé území státu a zajistit určité ustálení ekonomického vývoje. Tohoto je možné docílit pouze přes centrální rozpočet. Na protí tomu mají územní rozpočty respektovat odlišné potřeby obyvatelstva. Pohled státu na současné potřeby obyvatelstva je aktuálně zkreslený a nevyhovující. Domnívám se, že v současnosti není velký zájem obyvatelstva o dění ve věcech veřejných. Myslím si, že tomu tak je v důsledku ztráty důvěry obyvatelstva v současnou vládnoucí garnituru. Pravděpodobným důvodem mohou být přehmaty, které těžce budovanou důvěru poškodili. V krátkosti můžeme uvést například situaci na jaře roku 2020. Domnívám se například, že stát nedostatečně informoval obyvatele, jak vyplnit žádosti o jednotlivé náhrady způsobené pandemií. Dokonce velice často nebylo jednotlivým osobám jasné, zda na konkrétní pomoc mají či nemají nárok. Samozřejmě lze uznat, že situace byla nová, velice proměnlivá a nikdo nemohl s jistotou očekávat další průběh dění. Nicméně postup vlády byl nepřehledný a vytvořil široký prostor pro nejistotu. Zmatek, který vznikl kolem této situace, přerostl u řady obyvatel až nezájem, odpor a nedůvěru v současnou vládu. Domnívám se, že lze tento problém řešit postupným vzbuzováním důvěry obyvatelstva prostřednictvím důvěryhodných osob, které budou spravovat věci veřejné a vyšší mírou transparentnosti.⁴²

⁴⁰ VOJTÍŠEK, P. *Princip solidarity ve financování služeb sociální péče*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2018. s. 27.

⁴¹ Moravská zamská knihovna. *Masarykův slovník naučný. Lidová encyklopedie všeobecných vědomostí*. [online]. Poslední aktualizace 8. 2. 2021. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <http://www.digitalniknihovna.cz/mzk/view/uuid:634700c0-2035-11e3-a5bb-005056827e52?page=uuid:122206a0-56c6-11e3-9ea2-5ef3fc9ae867>.

⁴² BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 111.

2. 1 Struktura rozpočtové soustavy

Rozpočtová soustava často označována jako soustava veřejných rozpočtů je důležitým základním nástrojem veřejných financí.⁴³ V České republice zákon nevymezuje členění rozpočtové soustavy, a proto rozpočtovou soustavu můžeme členit podle celé řady kritérií. Z hlediska vládních struktury lze členit rozpočtovou soustavu na:

- nadnárodní rozpočty (rozpočet OSN, NATO, EU),
- státní rozpočet (v mnoha zemích federální rozpočet),
- ostatní ústřední rozpočty,
- rozpočty územní samosprávy,
- rozpočet veřejnoprávních neziskových organizací a veřejných podniků.⁴⁴

Český statistický úřad vnímá v užším smyslu rozpočtovou soustavu jako státní rozpočet a územní rozpočty. Do druhé poloviny roku 2000 byly do veřejných rozpočtů zařazeny rozpočty okresních úřadů, které byly odsouhlaseny okresními shromážděními. Okresní shromáždění byla vytvořena zástupci jednotlivých obcí v okrese. Od 1. 1. 2001 nastala změna, která vyřadila rozpočty okresních úřadů z veřejných rozpočtů. Na místo rozpočtů okresních úřadů byly do veřejných rozpočtů nyní zahrnuty rozpočty nově zřízených krajů. Český statistický úřad vnímá složení soustavy veřejných rozpočtů následovně:

- státní rozpočet,
- územní rozpočty (rozpočty krajů a obcí),
- rozpočty státních fondů (Státní fond životního prostředí, Státní fond kultury, Státní fond kinematografie, Státní zemědělský intervenční fond, Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond rozvoje bydlení).⁴⁵

Ministerstvo financí člení rozpočtovou soustavu na dvě základní skupiny veřejných rozpočtů. Jsou jimi veřejné rozpočty centrální úrovně a veřejné rozpočty územní úrovně. Do první zmíněné skupiny leze zařadit mj. státní

⁴³ BORKOVEC, A. *Veřejné finance se zaměřením na rozpočtové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 13.

⁴⁴ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009. Student (Leges). s. 22.

⁴⁵ BORKOVEC, A. *Veřejné finance se zaměřením na rozpočtové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 13 – 14. Dále také: JÁNOŠÍKOVÁ, P. MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 127.

rozpočet a rozpočty státních fondů. Do druhé skupiny můžeme zařadit kupříkladu rozpočty nižších a vyšších územních samosprávných celků.⁴⁶

Na tomto místě je vhodné se zamyslet, zda by struktura veřejných rozpočtů neměla být v zákoně jasně a přesně definována. Myslím si, že by měla být v zákoně obsažena přesná podoba rozpočtové soustavy, neboť by tak došlo ke sjednocení všech pojetí o struktuře veřejných rozpočtů. Domnívám se, že by se tímto dalo předejít i případným sporům v budoucnu, které se rozpočtu týkají.

Závěrem lze shledat, že soustava veřejných rozpočtů zejména její struktura, je odvozena od organizační struktury státu, územního členění, velikosti veřejného sektoru, rozsahu uplatnění základních funkcí státu.⁴⁷

2. 2 Teorie fiskálního federalismu

Oblast fiskálního federalismu spadá svým významem k nejdůležitějším otázkám fungování rozpočtových soustav. Při nesprávném stanovení rozpočtových vztahů je důsledkem nárůst ekonomických a správních nákladů.⁴⁸

Důvodem vzniku teorie fiskálního federalismu byl v minulosti vznik většího počtu stupňů vlád a dále vládních nebo správních úrovní. K rozmachu fiskálního federalismu výrazně dochází po druhé světové válce. První zemí, kde byl rozmach teorie fiskálního federalismu nejvíce patrný, bylo USA. Teorie fiskálního federalismu koreluje s rozvojem územní samosprávy a decentralizací kompetencí ústřední vlády.⁴⁹

Na fiskální federalismus můžeme nahlížet několika způsoby. V první řadě lze na fiskální federalismus nahlížet vertikálně a horizontálně. Dále lze na fiskální federalismus nahlížet jako na vztahy, které se uskutečňují uvnitř víceúrovňového finančního systému.⁵⁰ To v praxi znamená, že příjmy a výdaje jsou přiřazeny k jednotlivým článkům rozpočtové soustavy.

Dalším možným pojetím fiskálního federalismu je vícestupňové uspořádání rozpočtové soustavy. Vícestupňové uspořádání se nevyskytuje v zemích, které mají federativní uspořádání. Fiskální systém je vždy vícestupňový a nemá na něj žádný vliv forma státu ani forma správy. Tato skutečnost plyne ze

⁴⁶ BORKOVEC, A. *Veřejné finance se zaměřením na rozpočtové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 14.

⁴⁷ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009. Student (Leges). S. 22.

⁴⁸ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 78.

⁴⁹ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009. Student (Leges). S. 31.

⁵⁰ RADVAN, M. *Finanční právo a finanční správa-berní právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 210.

státuprávního uspořádání rozčlenění země a z přesného rozdělení pravomocí a odpovědností mezi jednotlivými stupni řízení. Každá úroveň v rozpočtové soustavě má pravomoc sestavovat svůj vlastní originální rozpočet a financovat své investice a projekty ze svých vlastních zdrojů.

V praxi se s fiskálním federalismem setkáváme u řešení problémů horizontální a vertikální soustavy veřejných rozpočtů. Zde definuje hranice fiskální centralizace a decentralizace, stanovuje daňovou strukturu, zabezpečuje funkce veřejných financí mezi jednotlivými stupni řízení.⁵¹

Za vertikální strukturu veřejných rozpočtů můžeme považovat vazbu mezi hlavními úrovněmi řízení, které vůči sobě vzájemně stojí ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Naproti tomu horizontální struktura představuje vazby mezi rozpočty na stejné úrovni. Vazby horizontální struktury se nalézají mezi místními úrovněmi veřejných rozpočtů.⁵²

Podstatu fiskálního federalismu lze najít v alokační funkci (viz kapitola 3), která je zastřešena principem subsidiarity.

Decentralizovaný výkon vlády v rámci země přináší fiskální vztahy, které by měli splňovat následující zásady:

- **Zásada rozdílnosti** – Tato zásada znamená, že by se měly respektovat v rozdíly v zájmech obyvatel při fiskálním uspořádání. Nátlak na obce ze strany státu na obce by neměl mít vliv na zajišťování stejného rozsahu veřejných statků bez ohledu na rozdíly preferencí obyvatel.
- **Zásada ekvivalence** – Tato zásada stanovuje, aby o každé veřejné službě rozhodovali jen ti občané, kteří budou mít z dané služby užitek.
- **Zásada centralizace přerozdělování** – Centrální vláda má podle této zásady přerozdělovací funkci, protože oplývá potřebnými informacemi a adekvátními prostředky. Centrální vláda by měla včetně přerozdělovací funkce rovněž garantovat minimální úroveň základních služeb na celém území daného státu.⁵³
- **Zásada neutrality** – Dle zásady neutrality by centrální vláda měla snížit rozdíly v daních. Rozhodnutí přerozdělovat zdroje by mělo být prováděno pouze na základě ekonomických analýz.

⁵¹ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 78.

⁵² MRKÝVKA, P. *Finanční právo a finanční správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 295.

⁵³ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 80.

- **Zásada decentralizace** – Tato zásada spočívá decentralizace v kontrole expanzivních tendencí veřejného sektoru.⁵⁴

⁵⁴ MRKÝVKA, P. *Finanční právo a finanční správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 295.

3 Veřejné rozpočty

3. 1 Vymezení veřejných rozpočtů

Veřejný rozpočet lze chápat primárně jako finanční plán, bilanci předpokládaných příjmů a výdajů nebo jako peněžní fond. V současnosti slouží veřejný rozpočet především důležitý nástroj veřejné politiky, který zajišťuje plnění úkolů příslušné vládní úrovně. Veřejné rozpočty se sestavují vždy na dobu jednoho kalendářního roku, a proto jsou sestavovány opakovaně.

Jednou z hlavních vlastností veřejných rozpočtů je, že jsou samostatně sestavovány a schvalovány. Další hlavní vlastností veřejných rozpočtů je zákonné pojištění příjmů, které zajišťuje veřejným rozpočtům částečně nezávislou existenci.⁵⁵

3. 1. 1 Veřejný rozpočet jako peněžní fond

Z tohoto hlediska představuje veřejný rozpočet objem finančních prostředků soustředěných v konkrétním rozpočtovém období. V praxi se jedná o trvalé přerozdělení části HDP (hrubého domácího produktu) přes veřejný rozpočet.

3. 1. 2 Veřejný rozpočet jako bilance

V tomto pojetí představuje veřejný rozpočet účetní pohled, který se projevuje bilancováním příjmů a výdajů. Veřejný rozpočet dělí příjmy a výdaje, které se dělí na běžné a kapitálové.⁵⁶

3. 1. 3 Veřejný rozpočet jako finanční plán

Na centrální úrovni má finanční plán podobu zákona, zatímco na místní úrovni je podobou finančního planu usnesení zastupitelstva.

3. 1. 4 Veřejný rozpočet jako nástroj řízení

Veřejný rozpočet jako nástroj řízení lze rozdělit do dvou úrovní, a to úrovně centrální a úrovně územních samospráv. V centrální úrovni je veřejný rozpočet důležitým nástrojem realizace vládní politiky a proklamací vládních prohlášení. V porovnání s centrální úrovní je na úrovni územních samospráv veřejný rozpočet nástrojem koncepce rozvoje území obcí a krajů.⁵⁷

⁵⁵ BORKOVEC, A. *Veřejné finance se zaměřením na rozpočtové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. s. 13.

⁵⁶ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009. Student (Leges). s. 24.

⁵⁷ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009. Student (Leges). s. 26.

3. 2 Funkce veřejných rozpočtů

Funkce veřejných rozpočtů se odvíjí od funkcí veřejných financí. Využití těchto funkcí se liší dle vládní úrovně. Všechny funkce veřejných rozpočtů se navzájem ovlivňují. Z toho to důvodu lze říci, že žádná z funkcí nemůže nepracovat zcela samostatně, aniž by ovlivňovala jinou funkci. Můžeme tedy hovořit o funkci alokační, stabilizační a redistribuční.⁵⁸

3. 2. 1 Alokační funkce

Funkce má za cíl umístění určitého objemu finančních prostředků do příslušných hospodářských sfér. Alokační funkce je uplatňována na centrální i decentralizované úrovni.

Využití alokační funkce současně ztělesňuje redistribuci a obvykle i stabilizaci ekonomiky. V praxi může alokační funkce významně ovlivnit stabilizaci některých částí území nebo odvětví, protože jsou do nich umístěny veřejné prostředky.

3. 2. 2 Stabilizační funkce

Úkolem stabilizační funkce ve vztahu k veřejným rozpočtům je využit veřejných prostředků k částečnému ovlivňování hospodářské periody.⁵⁹ Stabilizační funkce má své historické kořeny ve 30. letech minulého století. Zde se začala využívat na úrovni státního rozpočtu. V poslední dekádě se projevuje stabilizační funkce u některých výdajů rozpočtu územních samospráv.⁶⁰

3. 2. 3 Redistribuční funkce

Cílem redistribuční funkce je dosáhnout spravedlivého rozdělení důchodů ve společnosti. Rozdělování důchodů je privilegium státu, jelikož právě stát přerozděluje část svých příjmů státního rozpočtu mezi jednotlivé ekonomické subjekty.⁶¹ O přesunech příjmů k obyvatelstvu se rozhoduje parlamentně. Podoba těchto rozhodnutí je formou příslušných zákonů.⁶²

⁵⁸ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Vyd. 2., přeprac. Praha: ASPI, 2002. s. 80.

⁵⁹ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009. Student (Leges). s. 23.

⁶⁰ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Vyd. 2., přeprac. Praha: ASPI, 2002. s. 81.

⁶¹ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009. Student (Leges). s. 23

⁶² PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Vyd. 2., přeprac. Praha: ASPI, 2002. s. 81.

3. 3 Státní rozpočet

3. 3. 1 Definice státního rozpočtu

V České republice je státní rozpočet nejvýznamnějším veřejným rozpočtem z celé rozpočtové soustavy. Zásadně se podílí na přerozdělování finančních prostředků v ekonomice.⁶³

Na státní rozpočet můžeme pohlížet z mnoha hledisek. Nejzákladnějším pojetím státního rozpočtu jsou jeho příjmy a výdaje, které mají přímou vazbu na ostatní veřejné rozpočty. Vazbami mezi státním rozpočtem a ostatními veřejnými rozpočty jsou finanční vztahy v podobě dotací, návratných finančních výpomocí či naopak odvodů.⁶⁴

Dalším možným pojetím státního rozpočtu je vymezení státního rozpočtu jako finančního plánu respektive programu státu na určité období. V České republice hovoříme tzv. *fiskálním roce*. Fiskální rok se zároveň překrývá s rokem kalendářním. Státní rozpočet je na rozdíl od místních rozpočtů schvalován ve formě zákona, dle kterého se vytváří a přerozděluje ústřední peněžní fond státu. Hlavní úlohou tohoto fondu je úhrada potřeb státu. Státní rozpočet je každoročně sestavován.

Na státní rozpočet lze také pohlížet jako na systém financování státu jako celku, dále měst, obcí a krajů.⁶⁵

Definice státního rozpočtu poskytuje ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změn některých souvisejících zákonů, které uvádí: „*Státní rozpočet představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce. K tomuto účelu státní rozpočet soustřeďuje rozpočtové příjmy vymezené tímto nebo zvláštním zákonem.*“⁶⁶

Státní rozpočet je důležitým prostředkem realizace vládní politiky a prostředkem fiskální politiky. Pomocí státního rozpočtu je výrazně ovlivňován vývoj ekonomiky, velikost a struktura vývoje veřejného sektoru.

S efektivním využitím státního rozpočtu je spojeno plnění programové prohlášení vlády. Programové prohlášení vlády je dokument, který obsahuje vizi a

⁶³ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Vyd. 2., přeprac. Praha: ASPI, 2002. s. 100.

⁶⁴ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 82.

⁶⁵ MRKÝVKA, P. *Finanční právo a finanční správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 299.

⁶⁶ Ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 218/2000Sb., o rozpočtových pravidlech a změn některých souvisejících zákonů.

budoucí úkoly vlády, ke kterým se zavázala při vyslovení důvěry.⁶⁷ Domnívám se, že programové prohlášení vlády ve vztahu ke státnímu rozpočtu již nemá takovou váhu, jako tomu bylo v předchozích letech. Současná vládní garnitura nedodržuje své programové prohlášení, protože se zavázala nezvyšovat výrazně státní dluh. Avšak státní dluh nadále výrazně stoupá. Za rok 2020 přesáhl schodek rozpočtu 300 miliard korun⁶⁸. Rozpočtu. Ke dni 31. 3. 2021 je schodek státního rozpočtu 500 miliard korun.⁶⁹ Samozřejmě jsem si vědom, že procházíme krizí způsobenou pandemií, která je zcela novou situací. Není tak možné nalézt srovnání. Domnívám se však, že je relevantní si položit otázku, zda vláda nemohla hospodařit lépe s finančními prostředky. A zda schodek nemohl být nižší, než aktuálně je. Na tuto otázku bude možné odpovědět teprve až s odstupem času.⁷⁰

Zákon o státním rozpočtu zahrnuje do souboru finančních dokumentů rozpis ukazatelů státního rozpočtu, podrobné rozpočty organizačních složek státu, příspěvkových organizací a také budoucí změny těchto dokumentů. Zákon o státním rozpočtu vychází tzv. střednědobého výhledu a střednědobého výdajového rámce.⁷¹

Závěrem lze shrnout, že státní rozpočet je:

- nástrojem finanční a fiskální politiky,
- závazným finančním plánem,
- nejdůležitější bilancí státu,
- z hlediska postavení státního rozpočtu v rozpočtové soustavě představuje centralizovaný peněžní fond,
- z legislativního hlediska představuje právní normu,

⁶⁷ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009. Student (Leges). s. 44.

⁶⁸ ČT24. *Schodek rozpočtu za rok 2020 dosáhl 367,4 miliardy korun. Přes dvě stě miliard si ukousl koronavirus*. [online]. Publikováno 5. 1. 2021. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3250426-sledujte-brifink-ministerstva-financi-k-vysledkum-statniho-rozpocet-za-rok-2020?fbclid=IwAR1mwNC8xV0Pn6tGqsCc2Zz1LoRcvtrXupu9tGUE6w7D0Mxs7QBcmGEBD GU>.

⁶⁹ iROZHLAS. *Schillerová navrhla zvýšit schodek státního rozpočtu na 500 miliard korun. Vláda to schválila*. [online]. Publikováno 15. 2. 2021. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-v-cesku-statni-rozpocet-schillerova_2102151747_oro?fbclid=IwAR0bSXY84DDF2wvxT_q_89Rt_LHHEffJyjoVPucreaeL1rAo_G8Vvdn0cZU.

⁷⁰ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009. Student (Leges). s. 44.

⁷¹ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 83.

- nástrojem řízení veřejného sektoru a financování státem zajišťovaných veřejných statků.⁷²

3. 3. 2 Střednědobý výhled

Střednědobý výhled je podobně jako státní rozpočet upraven v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů. Ustanovení § 5 odst. 5 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů uvádí o státním rozpočtu následující: „*Státní rozpočet vychází ze střednědobého výhledu, s tím, že ukazatele výdajů. Na programy nebo projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie jsou pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu závazné.*“⁷³

Střednědobý výhled je důležitým pomocným prostředkem státu, který je využíván pro dlouhodobější plánování rozvoje hospodářství. Náplní střednědobého výhledu jsou předpokládané příjmy a výdaje státního rozpočtu a státních fondů na určité roky. Období střednědobého výhledu je důležité, jelikož se na základě předpokladů a záměrů plánují očekávané příjmy a výdaje. Ty se plánují například v rozsahu: předpokladů vývoje základních ukazatelů národního hospodářství (zejména očekávaný růst nebo pokles HDP a spotřebitelských cen), částek střednědobých výdajových rámců a jejich členění dle kapitol a státních fondů, předpokladů a záměrů vlády týkající se příjmů, výdajů a salda státního rozpočtu státních fondů (zejména zamýšlené změny zákonů a jiných právních předpisů).⁷⁴

Střednědobý výhled je sestavován na období 2 let, které bezprostředně navazují na rok, na který byl předložen státní rozpočet.⁷⁵ Je vypracován Ministerstvem financí ve spolupráci se správci kapitol, územně samosprávnými celky a státními fondy. Po dokončení je předkládán vládě společně s návrhem státního rozpočtu. Návrh střednědobého výhledu je společně s návrhem státního rozpočtu projednán vládou. Po schválení je střednědobý výhled předložen Poslanecké sněmovně, a to opět společně s návrhem zákona o státním rozpočtu.⁷⁶

⁷² ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009. Student (Leges). s. 44.

⁷³ Ustanovení § 5 odst. 5 zákona č. 218/2000Sb., o rozpočtových pravidlech a změn některých souvisejících zákonů.

⁷⁴ MRKÝVKA, P. *Finanční právo a finanční správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 300.

⁷⁵ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 84.

⁷⁶ Srov. Zákon č.218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Střednědobý výhled, který byl sestaven pro rozpočet 2020, předpokládal, že v příštích 2 letech budou celkové příjmy do státního rozpočtu zhruba 296 771 000 Kč. Naproti tomu výhled předpokládal výdaje v celkové sumě 4 777 327 258 Kč.⁷⁷

Střednědobý výhled, který byl sestaven pro rozpočet 2021, předpokládá, že v příštích dvou letech budou celkové příjmy do státního rozpočtu cca 268 838 000 Kč. Naproti tomu výhled předpokládá výdaje v celkové sumě 4 815 033 178 Kč.⁷⁸ Pokud srovnáme střednědobý výhled 2019 a 2020 tak, žádná výrazná změna nenastala. Domnívám se, že střednědobý výhled na roky 2022 a 2023 je nereálný, protože ve výhledu není promítnuta pandemická situace, která dle mého mínění zapříčinila pokles příjmů a rapidní vzestup výdajů.

3. 3. 3 Střednědobý výdajový rámec

Střednědobý výdajový rámec se skládá z celkových výdajů státního rozpočtu a státních fondů, a to na každý rok, na který je skládán střednědobý výhled. Výdajový rámec stanovuje Poslanecká sněmovna na návrh vlády. Poslanecká sněmovna přijímá střednědobý výdajový rámec v unesení k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu, a to vždy jednou částkou.⁷⁹

Na první rok střednědobého výhledů vychází částka střednědobého výdajového rámce z částky výdajového rámce na stejný rok. Od částky střednědobého výdajového rámce se mohou přičítat nebo odečítat následující výdaje:

- způsobené mimořádnými situacemi, při kterých se stanovení této částky nepočítalo,
- v možné výši až dvě promile z této částky, pokud je potřeba k tomu, aby byly vzaty v úvahu vlivy, které nebyly vzaty v potaz při stanovení této částky,
- zapříčiněné významným vývojem spotřebitelských cen, než se očekával při stanovení této částky,

⁷⁷ MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Legislativa státního rozpočtu – 2020*. [online]. Publikováno 30. 12. 2019. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/legislativa-statniho-rozpocet/2019/rozpocet-2020-a-strednedoby-vyhled-rozpo-37001>.

⁷⁸ MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Legislativa státního rozpočtu – 2020*. Publikováno 28. 12. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/legislativa-statniho-rozpocet/2020/rozpocet-2021-a-strednedoby-vyhled-rozpo-40382>.

⁷⁹ MRKÝVKA, P. *Finanční právo a finanční správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 301.

- způsobené zákonem o rozpočtovém určení daní, to v případě bude-li dopadem zvýšení či snížení výdajů státního rozpočtu za předpokladu, že se při stanovení této částky s těmito následky nepočítalo,
- ve výši příjmů prostředků z rozpočtu Evropské unie a z finančních mechanismů, se kterými se při stanovení této částky počítalo v jiné výši.⁸⁰

3. 3. 4 Skladba státního rozpočtu

Rozpočtovou skladbu, nejen státního rozpočtu ale i ostatních veřejných rozpočtů, můžeme pochopit jako jednotné uspořádání rozpočtových příjmů a výdajů dle společných znaků a schválených pravidel a zásad. Na rozpočtovou skladbu dále můžeme nahlížet jako na přerozdělovací klíč, který slouží k přerozdělení všech peněžních operací ve veřejných rozpočtech České republiky. Skladba je Členění příjmů a výdajů, které mají formu závazného a jednotného systému pro všechny subjekty, kterých se dané příjmy a výdaje týkají. Takové označení se nazývá *klasifikace*.

Rozpočtová skladba musí splňovat určitá nepsaná pravidla, aby mohla efektivně fungovat. Mezi taková pravidla patří: přehlednost, jednoduchost, srozumitelnost a umožnění srovnatelnosti časových řad. V případě, že je rozpočtová skladba závazná, tak umožňuje mezi sebou porovnávat jednotlivé rozpočty v čase a prostoru.⁸¹

Rozpočtová skladba je upravena ve vyhlášce Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů. Vyhláška o rozpočtové skladbě dovoluje analyzovat příjmy a výdaje z celé rozpočtové soustavy dle použití těch to hledisek:

- odpovědnostní (třídění příjmů a výdajů z hlediska odpovědnosti),
- druhové (třídění příjmů a výdajů z hlediska druhového),
- odvětvové (třídění příjmů a výdajů z hlediska odvětvového),
- konsolidační (třídění příjmů a výdajů z hlediska konsolidačního),
- podkladové (třídění příjmů a výdajů z hlediska pokladu pro změnu rozpočtu),
- prostorové (třídění příjmů a výdajů z hlediska prostoru),

⁸⁰ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁸¹ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 86.

- nástrojové (třídění příjmů a výdajů z hlediska původu)
- doplňkové (třídění příjmů a výdajů z hlediska jejich příslušnosti ke zvlášť sledovaným celkům),
- programové (třídění příjmů a výdajů z hlediska jejich příslušnosti k programům dle § 12 a 13 rozpočtových pravidel),
- účelové (třídění příjmů a výdajů z hlediska účelu rozpočtového přesunu),
- strukturní (třídění příjmů a výdajů z hlediska jejich věcné podstaty),
- transferové (třídění příjmů a výdajů z hlediska transferů).⁸²

3. 3. 5 Obsah státního rozpočtu

Obsah státního rozpočtu je vymezen v § 5 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, který uvádí: „*Státní rozpočet obsahuje očekávané příjmy, jakož i odhadované výdaje státního rozpočtu v rozpočtovém roce a financující položky.*“⁸³

V základním pojetí představuje obsah státního rozpočtu veškeré příjmy a výdaje a vazby na ostatní rozpočty. Vazbami mezi ostatními rozpočty jsou finanční vztahy, které mají podobu dotací, návratných finančních výpomocí a odvodů.⁸⁴ Takové vztahy lze dělit na *vnější* a *vnitřní vztahy*. Vnější vztahy můžeme členit dle toho, ke kterému subjektu se vztahují:

- ke státním fondům, kterými jsou například příjemci dotací,
- k rozpočtům krajů (rozpočet kraje je používán jako zprostředkovatel při poskytování většiny dotací, které plynou ze státního rozpočtu do rozpočtů obcí v okrese),
- k rozpočtu obcí (zde obce vystupuje jako příjemce dotací ze státního rozpočtu),
- k rozpočtu organizačních složek a příspěvkových organizací,
- k rozpočtu BIS (Bezpečnostní informační služby),
- k rozpočtu Národního fondu.

⁸² Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.

⁸³ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁴ BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice s. 112.

Vnější vztahy se uvnitř financí státu projevují zejména v příjmové sféře. V příjmové sféře jsou to hlavně vztahy státu k jeho vlastním mimorozpočtovým fondům.⁸⁵

Na příjmy lze pohlížet jako na očekávané příjmy. Na výdaje lze pohlížet jako na okruh potřeb, které je potřeba uhradit, aby byl zajištěn chod státu. V této situaci se jedná o nejčastěji se opakující výdaje. Jsou jimi například výdaje na správu státu nebo sociálního zabezpečení a zajištění dalších tužeb a cílů, kterých potřebuje stát dosáhnout. Pokud se podíváme na jednotlivá tvrzení, tak v důsledku těchto situací by mohlo docházet k rozdílné rozpočtové bilanci. V takové situaci vycházejí výdaje z určitého minima, které je zásadní pro správné fungování státu. Příjmy však takto lehce vymezit nelze.⁸⁶

Příjmy a výdaje musí v České republice především být v souladu a čl. 11 odst. 5 LZPS, který výslovně říká, že: „*daně a poplatky lze ukládat pouze na základě zákon.*“⁸⁷ Tento článek je zcela zásadní, jelikož zamezuje svévolnému ukládání daní a poplatků. Daně a poplatky není možno ukládat jinak než na základě zákona. Tato zásada je podpořena čl. 4 odst. 1 LZPS, který uvádí: „*Povinnosti mohou být ukládány tolika na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních lidských práv a svobod.*“⁸⁸

V České republice se rozdělují příjmy a výdaje na skupiny, kterými jsou příjmy daňové, příjmy nedaňové, výdaje běžné, výdaje kapitálové. Rozdělení příjmů a výdajů plyne z vyhlášky Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů. V České republice vychází členění příjmů a výdajů z aktuální rozpočtové skladby.⁸⁹

3. 3. 6 Státní rozpočet v době pandemie COVID-19

Pandemie COVID-19 se začala v České republice šířit na jaře roku 2020. Během velice krátké doby začala mít i ekonomické dopady a velice výrazným způsobem zasáhla do státního rozpočtu. V této souvislosti se nabízí komparace státního rozpočtu před pandemickou situací a státního rozpočtu ovlivněného pandemickou krizí.

⁸⁵ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 90.

⁸⁶ BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice s. 112.

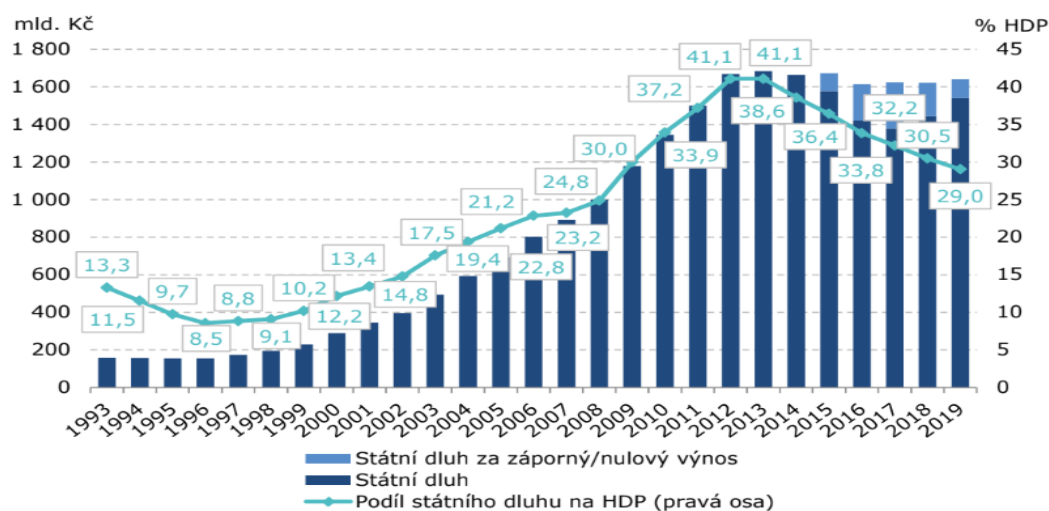
⁸⁷ Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.

⁸⁸ Tamtéž.

⁸⁹ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 90.

Do dne 27. 3. 2020 dosáhl schodek státního rozpočtu 40 mld. Kč. Příjmy tvořily částky ve výši 1 578,1 mld. Kč. Na proti tomu výdaje státního rozpočtu tvořily částku 1 618,1 mld. Kč. Státní dluh ke konci roku 2019 dosahoval výše 1 640,1 mld. Kč, kdy výraznou část tohoto dluhu tvořil tzv. *vnitřní dluh*. Součástí vnitřního dluhu jsou především střednědobé a dlouhodobé dluhopisy na domácím finančním trhu. Dále vnitřní dluh tvoří zápůjčky a úvěry od mezinárodních institucí. Vnitřní dluh k tomu to datu tvořil 87,6 % z celkového státního dluhu. Na druhé straně vnější dluh tvořil 12,4 % státního rozpočtu. Vnější dluh je tvořen dluhopisy střednědobými a dlouhodobými, které byly vydány na zahraničních trzích.⁹⁰

Graf č. 1: Vývoj státního dluhu České republiky v letech 1993 – 2019.⁹¹



Ke dni 4. 1. 2021 dosáhl schodek státního rozpočtu 320 mld. Kč. Celkové příjmy k tomuto datu činily 1 488,3 mld. Kč a výdaje ve výši 1 808,3 mld. Kč.⁹²

Pokud porovnáme rozpočet 2020 s rozpočtem 2021, je zřejmé, že pandemická situace způsobila nekontrolovatelný růst výdajů státního rozpočtu. Takový nárůst výdajů způsobil historicky nejvyšší schodek v moderních dějinách České republiky. Na tomto místě si stojí položit otázku, kdo takto dramatický nárůst státního dluhu zaplatí. Myslím si, že zaplacení státního dluhu nebude do budoucna problémem pouze současné mladé generace. Domnívám se, že se jedná o skutečnost, kterou budou zatíženy přibližně tři generace. Ze sledu okolností je

⁹⁰ Ministerstvo financí České republiky. *Státní rozpočet v kostce – 2020*. [online]. Publikováno 27. 3. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce>.

⁹¹ Aktuálně.cz. *Státní dluh loni stoupl na 1,640 bilionu korun. Každý Čech teoreticky dluží 150 tisíc*. [online]. Publikováno 14. 2. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/statni-dluh-loni-stoupl-na-1-640-bilionu-korun/r~61adb5b84f3311eac60ac1f6b220ee8>.

⁹² Zákon č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu na rok 2021.

patrné, že současná vláda jedná v krátkodobém horizontu a nebere na zřetel dlouhodobé dopady, které svým jednáním může způsobit. Problémem, který by mohl nastat, je, že státní pokladna nebude mít finanční prostředky na vyplácení důchodů. V případě, že by tento scénář nastal, tak by následky, které by tato situace měla na ekonomiku, byly katastrofální. Nemluvě o sekundárních následcích, které by tyto události spustily.

Příkladem výše zmíněného rozhodnutí, které nebere na zřetel dlouhodobé dopady je například mimořádný jednorázový penzijní příspěvek ve výši 5 000 Kč, který byl vládou schválen před volbami do Krajských zastupitelstev na podzim roku 2020. Jsem přesvědčen, že tento krok byl ze strany vlády, krokem nezodpovědným, kterým si v podstatě koupila voliče. Současná vláda nepomýšlela, jaký dopad to bude mít na státní rozpočet a schodek státního rozpočtu. Dle prvních odhadů tento krok vyjde státní rozpočet na 15 mld. Kč a způsobí navýšení celkového schodku státního rozpočtu, který je již na rok 2020 odhadován ve výši půl bilionu korun. Na tomto místě je potřeba si položit otázku, co přinese rok 2021, protože v tomto roce se budou konat volby do poslanecké sněmovny. V případě, že současná vládní koalice opět schválí podobný „*volební dárek*“, tak se domnívám, že výrazně hazarduje s ekonomikou České republiky a finanční budoucností českého národa.⁹³

3. 3. 7 Příjmy státního rozpočtu České republiky

Na příjmy státního rozpočtu lze nahlížet jako na vyjádření určitého očekávání, které je založeno na ekonomických pravidlech a právních normách. Toto očekávání však nemusí nutně odpovídat prognóze. Příjmy musí vždy vycházet z takového minima, které bude dostačující pro zabezpečení nejdůležitějších potřeb státu.⁹⁴

Finanční zdroje státního rozpočtu mohou být různého charakteru, a to nenávratného a návratného. Při přijímání nenávratného a návratného charakteru je dobré mít na paměti, že splátky přijatých úvěrů a úroky z nich, a případné splátky závazků vyplývajících z převzatých záruk, budou neopomenutelnými výdaji státního rozpočtu v budoucích letech.⁹⁵

⁹³ Finance.cz. *Senát i prezident podpořil 5000 Kč pro důchodce, je to dobře?*. [online]. Publikováno 19. 11. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.finance.cz/534782-5-000-kc-pro-ducodce-ano-ci-ne/>.

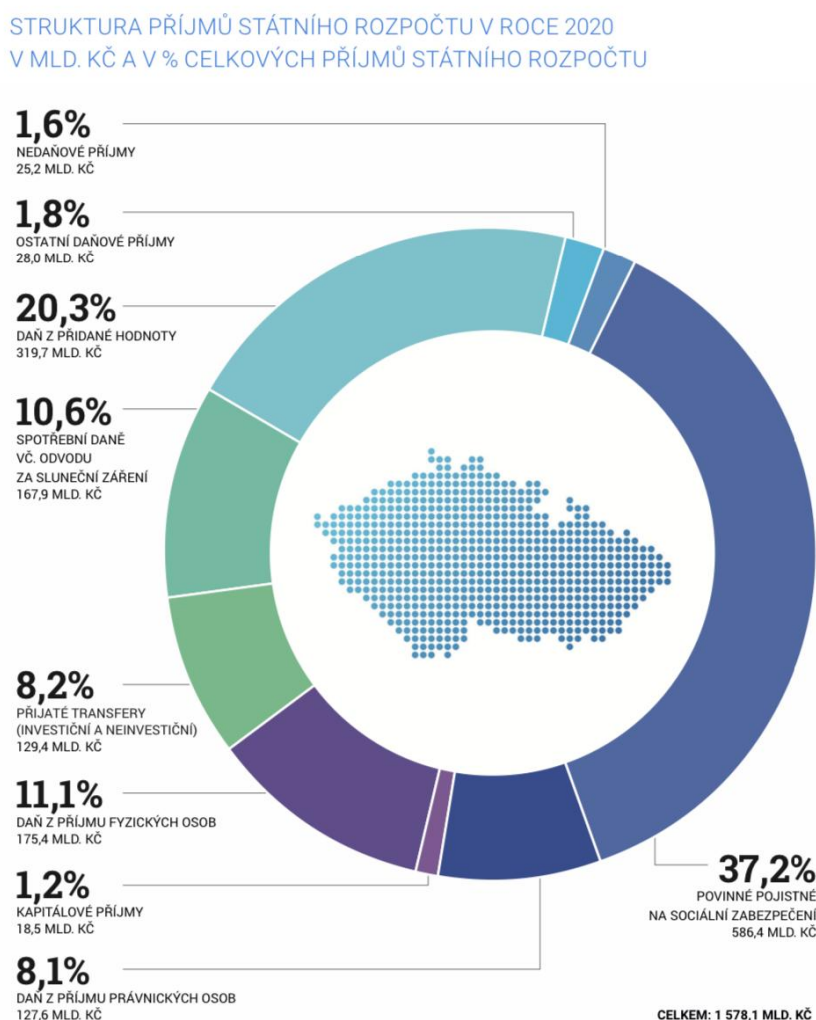
⁹⁴ BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice s. 112.

⁹⁵ BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice s. 115.

Nejvýznamnější skupinou příjmů jsou tzv. *příjmy daňového charakteru*. Příjmy daňového charakteru představují více než polovinu celkových příjmů do státního rozpočtu. Zákon o rozpočtových pravidlech označuje tyto příjmy jako „výnosy daní včetně příslušenství.“⁹⁶

V roce 2020 se celkové příjmy státního rozpočtu vyšplhaly na celkovou sumu 1 578,1 mld. Kč. Největší položkou příjmů plyne z povinného pojistného na sociální zabezpečení, které tvoří více než 586 mld. Kč z celkového objemu příjmů. Další významné položky příjmů do státního rozpočtu představují následující příjmy: z daně přidané hodnoty 319,7 mld. Kč, z daně fyzických osob 175,4 mld. Kč, ze spotřební daně včetně odvodů za sluneční záření 167,9 mld. Kč a ostatní příjmy.⁹⁷

Graf č. 2: Struktura příjmů státního rozpočtu v roce 2020.⁹⁸



⁹⁶ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice s. 102.

⁹⁷ Ministerstvo financí České republiky. *Státní rozpočet v kostce – 2020*. [online]. Publikováno 27. 3. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce>.

⁹⁸ Tamtéž.

Příjmy státního rozpočtu vymezuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů. Jejich taxativní výčet se nalézá v § 6 tohoto zákona.⁹⁹

Příjmy státního rozpočtu můžeme rozdělit do několika skupin, a to:

- ***daně, poplatky, odvody a jiné obdobné příjmy***

Hlavním článkem této skupiny jsou zcela jistě daně, které tvoří nejvýznamnější část příjmů státního rozpočtu. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, slouží jako přerozdělovací klíč, který se určí, do jakých rozpočtů se přerozdělí výnos z vybraných daní. Výnosy z tzv. energetických daní a většiny částí spotřebních daní směřují do státního rozpočtu. Mezi rozpočet státu, obce a kraje se dělí daň z přidané hodnoty, a to v poměru určené zákonem o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům. Přímé daně jsou rozdělovány mezi státní a místní rozpočty. Výše nastíněné přerozdělování podléhá přesně stanoveným kritériím. Například daň z příjmů se rozděluje mezi obce, kraje a stát, a silniční daň je příjmem Státního fondu dopravní infrastruktury.¹⁰⁰

Poplatek můžeme definovat jako jednorázovou peněžní částku plynoucí do veřejných rozpočtů. Poplatky v České republice můžeme rozdělit na dvě skupiny, a to správní poplatky a soudní poplatky. Správní poplatky lze ukládat na základě zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Celá skupina správních poplatků tvoří příjmy státního rozpočtu. Příjmy státního rozpočtu tvoří jen skupina správních poplatků, které jsou vybírány orgány moci výkonné (správními orgány). Na druhé straně soudní poplatky lze vybírat jen v rámci řízení, která probíhají před soudy České republiky a za úkony prováděné soudy nebo za úkony prováděné správou soudů. Výše poplatků stanovují dva sazebníky, a to sazebník za poplatky za řízení a sazebník poplatky za úkony. Soudní poplatky jsou ukládány soudy, které je vymáhají.¹⁰¹

- ***Výnos podíl na clo***

Na pojem clo můžeme pohlížet jak z právního, tak z ekonomického hlediska. Z právního hlediska je možné clo definovat jako „zákonem stanovenou

⁹⁹ ČERVENKA, M. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009. Student (Leges). s. 36.

¹⁰⁰ BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 116.

¹⁰¹ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 104.

dávku za přechod zboží přes celní hranici s celně schváleným určením, celním režimem, se kterým je platba cla spojena.“¹⁰² Z ekonomického hlediska je možné na pojem clo nahlížet jako na „povinnou platbu sui generis, stanovenou právními předpisy, která se vybírá v přímé souvislosti s přechodem zboží přes státní hranici od osob, které zboží dovážejí, respektive vyvážejí, nebo od osob, pro které se takové zboží dováží nebo vyváží.“¹⁰³

Výnos z cla je v současné době dle evropského práva zcela ponechán na členských státech. Výnos z cla v České republice je rozdělen mezi Evropskou unii a Českou republiku, a to v poměru 75 % EU a 25 % ČR. Výnos slouží k pokrytí nákladů spojených s výběrem cla.¹⁰⁴

- ***Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku nezaměstnanosti***

Do této kategorie příjmů můžeme například řadit pojistné na důchodové pojištění, pojistné na nemocenské pojištění a dále příspěvek na státní politiku nezaměstnanosti. Nejvýznamnější skupinou je pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku nezaměstnanosti, protože tvoří přibližně 40 % všech příjmů státního rozpočtu.¹⁰⁵

- ***Příjmy organizačních složek státu, odvody příspěvkových organizací***

Organizační složka na základě výše zmíněného zákona může vykonávat jen činnosti, které jsou vymezené v její zřizovací listině nebo činnosti stanovené zákonem, kterým byla zřízena.¹⁰⁶ Ze zmíněných činností plynou příjmy, které jsou příjmem státního rozpočtu. Mezi organizační složky v České republice můžeme řadit mj. Ústavní soud České republiky, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Úřad pro civilní letectví, finanční úřad, probační a mediační službu apod. Výše příjmů organizačních složek státu z jejich činnosti je závislá na několika faktorech. Mezi tyto faktory můžeme řadit druh, povahu a rozsah činnosti, které organizační složky státu vykonávají.

¹⁰² RADVAN, M. *Finanční právo a finanční správa-berní právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 485.

¹⁰³ Tamtéž.

¹⁰⁴ BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 116.

¹⁰⁵ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 103.

¹⁰⁶ BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 117.

Další skupinu příjmů státního rozpočtu tvoří odvody příspěvkových organizací. Příspěvkové organizace do odvodů zahrnují odvod z provozu a odvod z odpisu. U odvodu z provozu odvádí příspěvková organizace za předpokladu, že její rozpočtové výnosy překračují rozpočtové náklady. V tomto případě se jedná náklady a výnosy z hlavní činnosti příspěvkové organizace.¹⁰⁷

- **Splátky**

Další skupinou příjmů jsou splátky návratných finančních výpomocí. Tyto splátky byly poskytnuty ze státního rozpočtu. Dle zákona o rozpočtových pravidlech se návratnou finanční výpomocí rozumí: „*prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, bezúročně právnickým osobám nebo fyzickým osobám na stanovený účel, který je povinen jejich příjemce vrátit do státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu.*“¹⁰⁸ Splátky návratných finančních výpomocí můžeme charakterizovat těmito znaky:

- a) jedná se prostředky státního rozpočtu,
- b) prostředky jsou bezúročně poskytnuty ze státního rozpočtu,
- c) prostředky jsou vázány k použití na stanovený účel,
- d) příjemci těchto prostředků jsou fyzické a právnické osoby,
- e) příjemci těchto prostředků jsou povinni tyto prostředky vrátit.¹⁰⁹

- **Další příjmy stanovené zvláštními předpisy**

Mezi takové příjmy můžeme zařadit platby odlišné od daní, správních a soudních poplatků, cla apod. Například mezi takové příjmy patří poplatek za využívání zdroje minerální vody dle lázeňského zákona, udržovací prostředky získané ze zpoplatnění určitých pozemních komunikací, 25 % úhrady z vydobytých nerostů, poplatky za právo využívat čísla, číselné řady a kódy, adresy a jména nebo poplatek za právo plout pod státní vlajkou České republiky apod.¹¹⁰

V případě nezbytných potřeb může státní rozpočet použít zdroje, které zbyly z minulých let. Dále pak může státní rozpočet použít prostředky získané úvěrem nebo prodejem státních cenných papírů. V tomto případě se jedná

¹⁰⁷ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 103.

¹⁰⁸ Zákon č.218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁹ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R.. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 105.

¹¹⁰ Tamtéž.

dluhopisy, kdy jejich vydání je regulováno zákonem a souhlasem Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Působení státu na trhu krátkodobých peněžních zdrojů reguluje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů a dále zákon o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok.¹¹¹

3. 3. 8 Výdaje státního rozpočtu

Výdaje státního rozpočtu můžeme definovat jako „*veškeré nenávratné platby i běžné kapitálové účely, opětovné i neopětovné, a poskytované návratné platby (půjčky) za účelem rozpočtové politiky.*“¹¹²

V rozpočtové logice hrají výdaje významnou roli, protože o jejich potřebnosti a nutnosti musí být vláda společně s občany přesvědčeni. Například lze uvést situaci, kdy by vláda a občané byli přesvědčeni, že finanční prostředky není nutné přerozdělovat, jelikož je možné financovat prostřednictvím soukromého sektoru. V případě, že by soukromý sektor zvládl vše sám financovat, tak by nebylo potřeba řešit otázku rozpočtu apod.¹¹³

Na výdaje státního rozpočtu můžeme nahlížet ze dvou hledisek, a to z hlediska funkčního a ekonomického. Funkční pojetí uspořádává výdaje dle odvětví, kam směřují:

- všeobecné veřejné služby,
- veřejný pořádek a bezpečnost,
- školství,
- zdravotnictví,
- sociální zabezpečení a dobročinnost,
- bydlení a komunální služby,
- kultura, rekreace a náboženství,
- paliva a energie,
- zemědělství, lesnictví, rybářství a lov,
- hornictví a nerostné zdroje,
- doprava a spoje,
- jiné služby.

¹¹¹ BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 117.

¹¹² TOMÁŠKOVÁ, E. *Veřejné finance*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. s. 49.

¹¹³ BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 112.

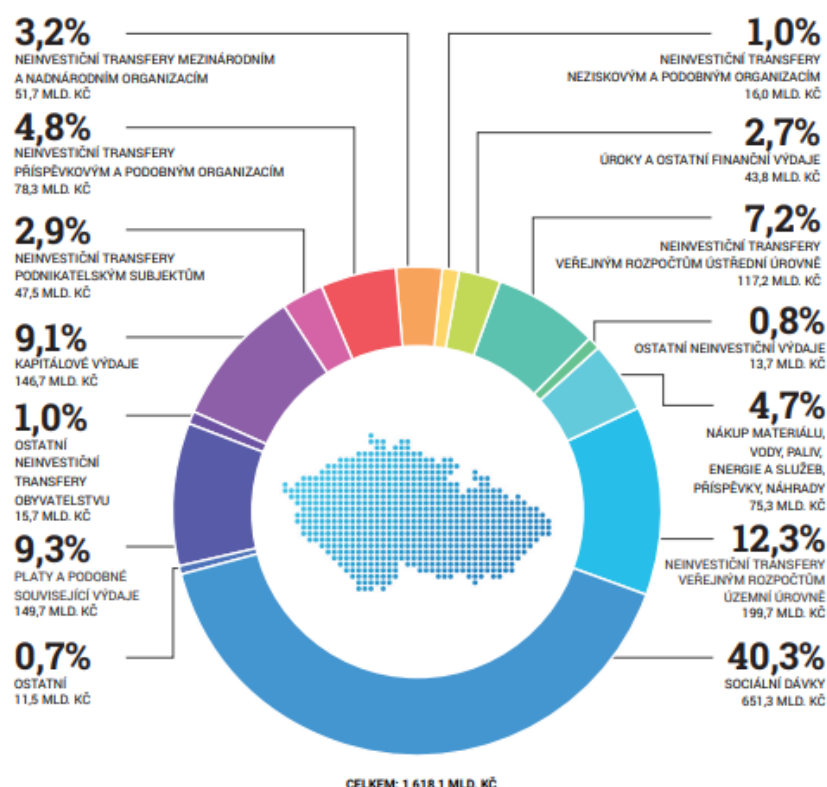
Na druhé straně ekonomické členění výdajů vychází z transakcí přes, které vláda naplňuje své funkce a jejich vlivu na ekonomické prostředí:

- celkové výdaje a půjčky minus splátky,
- celkové výdaje,
- běžné výdaje,
- kapitálové výdaje,
- půjčky minus splátky.¹¹⁴

V roce 2020 se celkové výdaje vyšplhaly na celkovou sumu 1 618,1 mld. Kč, kdy největší část tvořily sociální dávky 651,3 mld. Kč z celkového objemu výdajů. Další významné položky výdajů státního rozpočtu tvoří neinvestiční transfery veřejným rozpočtům územní úrovně 199,7 mld. Kč, platby a podobné související výdaje 149,7 mld. Kč, kapitálové výdaje 147 mld. Kč, neinvestiční transfery veřejným rozpočtům ústřední úrovně 117,2 mld. Kč.¹¹⁵

Graf č. 3: Struktura výdajů státního rozpočtu podle druhů v roce 2020.¹¹⁶

STRUKTURA VÝDAJŮ STÁTNÍHO ROZPOČTU PODLE DRUHŮ V ROCE 2020
V MLD. KČ A % NA CELKOVÝCH VÝDAJÍCH SR



¹¹⁴ NAHODIL, F. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. s. 52.

¹¹⁵ Ministerstvo financí České republiky. *Státní rozpočet v kostce – 2020*. [online]. Publikováno 27. 3. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce>.

¹¹⁶ Tamtéž.

Právní úpravu výdajů státního rozpočtu podobně jako příjmů státního rozpočtu vymezuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů. Taxativní výčet položek státního rozpočtu vymezuje ustanovení § 7 tohoto zákona, které uvádí například:¹¹⁷

- ***výdaje na činnost organizačních složek státu a příspěvkových organizací***

Výdaje této skupiny spadají mezi základní výdaje státního rozpočtu. Výdaje jsou poskytovány institucím a orgánům státní správy mezi, které patří například soudy, ministerstva, Úřad vlády České republiky, Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad na ochranu hospodářské soutěže apod. Stát má možnost v rámci regulace těchto výdajů například omezit rozsah činnosti organizačních složek, počet zaměstnanců apod. Podobná opatření vládou však příliš efektivní nejsou, jelikož často vyvolávají nárůst výdajů v jiných oblastech státní správy.¹¹⁸

U příspěvkové organizace je zásadní, aby byla napojena na státní rozpočet příspěvkem na provoz a její příjmy byly menší než výdaje. V případě, že by to tak nebylo tak je odvod příjmem státního rozpočtu.¹¹⁹

- ***Výdaje na dávky důchodového pojištění, dávky nemocenského pojištění, dávky státní sociální podpory a další dávky sociálního pojištění***

Celá tahle skupina spadá do kategorie sociálních dávek, která tvoří hlavní skupinu výdajů státního rozpočtu. Výdaje na tuto skupinu dávek patří do skupiny tzv. *mandatorních výdajů*. Mandatorní výdaje jsou upraveny zvláštními právními předpisy, a proto nelze jejich výši měnit zákonem o státním rozpočtu. Největší položkou těchto výdajů představují výdaje na dávky důchodového pojištění, které dosahují výše 507,3 mld. Kč.¹²⁰

Zde se nabízí uvažovat o tom, zda není namístě nová reforma důchodového pojištění. Výdaje na důchodové pojištění stále narůstají, a to v první řadě z důvodu nízké porodnosti a dále z důvodu stárnutí populace. Domnívám se, že v případě, kdy nedojde k reformě důchodového pojištění, by mohla v budoucnu

¹¹⁷ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁸ BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 113.

¹¹⁹ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R.. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 108.

¹²⁰ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R.. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 110.

nastat situace, kdy stát nebude disponovat prostředky, kterými by tyto výdaje uspokojil.¹²¹

- **Dotace**

Dotací se dle zákona o rozpočtových pravidlech rozumí „peněžní prostředky státního rozpočtu, státních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účet.“

- a) **Dotace a návratné finanční výpomoci územním samosprávným celkům na jinou než podnikatelskou činnost**

Finanční výpomocí se podle zákona o rozpočtových pravidlech rozumí „prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, bezúročně právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel, které je povinen jejich příjemce vrátit do státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu.“¹²²

V této situaci se dotace poskytují územně samosprávným celkům, které potřebují k zajištění svých potřeb finanční prostředky, které si nejsou schopny podnikatelskou činností obstarat.¹²³

- b) **Dotace a návratné finanční výpomoci právnickým nebo fyzickým osobám na podnikatelskou činnost**

V tomto případě se dotace poskytují právnickým nebo fyzickým osobám za jasně stanovených podmínek, které jsou nuceni akceptovat. Dotace mohou využít právnické a fyzické osoby například ke koupi sportovního vybavení, na nákup strojů nezbytných pro jejich podnikání, k rekonstrukci nebytových prostor sloužících k podnikání apod.¹²⁴

- **Peněžní dary poskytnuté do zahraničí**

Peněžní dary, které směřují do zahraničí být uskutečněny pouze na základě předchozí souhlasu vlády.

- **Výdaje na realizaci státních záruk**

Realizací státní záruky se dle zákona o rozpočtových pravidlech rozumí „zaplacení zaručené částky státem za dlužníka, jehož ručitelem stát byl, věřiteli

¹²¹ BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 113.

¹²² Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹²³ BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. s. 120.

¹²⁴ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

*dlužníka na základě ručiteltské smlouvy, kterou stát s věřitelem ve prospěch dlužníka uzavřel, ručiteltského prohlášení nebo záruční listiny, které stát věřiteli ve prospěch dlužníka vystavil, nebo zákona, který státu ručiteltskou povinnost ukládá.*¹²⁵

Během zpracování návrhu zákona o státním rozpočtu vytvoří ministerstvo soupis všech plateb představující realizaci státních záruk. Tento soupis státních záruk slouží jako jakýsi seznam výdajů očekávaných v následujícím roce. U každé státní záruky ministerstvo odhadne pravděpodobnost, zda ji bude muset zrealizovat.

Česká republika poskytuje státní záruky podle ustanovení § 73 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů ve znění pozdějších předpisů, a to jen v případech, stanoví-li tak zvláštní zákon.

- ***Výdaje stanovené zvláštním zákonem***

Mezi tyto výdaje patří například úhrady za bankovní služby spojené s vedením radiokomunikačního účtu nebo výdaje spojené s volbami do zastupitelstev krajů a obcí.¹²⁶

3.4 Rozpočty územně samosprávných celků

Rozpočty územně samosprávných celků jsou dalším důležitým článkem rozpočtové soustavy v České republice. Rozpočet územně samosprávných celků je tvořen z rozpočtů obcí, krajů, dobrovolných svazků obcí a lze do toho zahrnout současně rozpočet statutárního města Prahy, hlavní město Praha a její městské části a obvody a rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti. Rozpočet územně samosprávných celků a svazků je finančním plánem či programem, kterým jsou financovány činnosti územního samosprávného celku a svazku obcí.¹²⁷

O zmíněných rozpočtech lze hovořit jako „o rozpočtech územních samosprávných celků nebo jako rozpočtech místních, popřípadě municipálních, jak uvádějí autoři v odborné literatuře.“¹²⁸ Pojem municipality interpretuje

¹²⁵ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁶ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R.. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 116.

¹²⁷ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 94.

¹²⁸ Tamtéž.

Akademický slovník cizích slov jako městskou samosprávu nebo samosprávní orgány jednotlivých územněsprávních jednotek.¹²⁹

Rozpočty obcí byly do rozpočtové soustavy obnoveny v roce 1990 obecním zřízením. Krajská samospráva byla obnovena až v roce 2001. Tato změna zapříčinila, že do rozpočtů územně samosprávných celků se nově řadí i rozpočet kraje.¹³⁰

Schvalování zmíněných rozpočtů je v plné kompetenci zastupitelstev obcí a krajů. Princip rozpočtového hospodaření obcí a krajů je ukotven v zákoně č. 128/2000 sb., o obcích a v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích. Dále je tento princip podrobněji upraven v zákoně o rozpočtových pravidlech územně samosprávných celků č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech ÚSC. Jako zvláštnost rozpočtového hospodaření můžeme označit to, že obce a kraje mohou vlastnit majetek a finanční zdroje, které jsou shromažďovány jednak v rozpočtu obce a kraje a také v peněžních fondech. Rozpočet obce a kraje jako hlavní finanční nástroj by měl vyjadřovat všechny finanční vztahy, které obce a kraje mají ke svému ekonomickému okolí. Takové vztahy obce a kraj mají ke státnímu rozpočtu dále pak k rozpočtům státních fondů a současně k dalším subjektům včetně občanů.¹³¹

Podobně jako státní rozpočet, tak rozpočty územně samosprávných celků jsou sestavovány na příslušný kalendářní rok, tzv. *fiskální rok*. Délka fiskálního roku je shodná s délkou kalendářního roku.

Další podobností se státním rozpočtem je, že rozpočty obcí a kraj vychází z rozpočtového výhledu, který slouží jako pomocný nástroj pro střednědobé finanční plánování rozvoje hospodářství územně samosprávných celků. Střednědobý výhled územně samosprávných celků je sestavován na zpravidla na období dvou až pěti let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet. Střednědobý výhled je sestavován na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků. Obsahem rozpočtového výhledů obcí a krajů jsou elementární údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobějších závazcích a pohledávkách, dále pak o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě

¹²⁹ TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ, I. *Veřejné finance - ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 110.

¹³⁰ PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. s. 405.

¹³¹ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 96.

realizovaných záměrů. Sestavování střednědobého výhledu územně samosprávných celků je povinné. V České republice právní předpisy nedefinují přesnou formu střednědobého výhledu. To ve výsledku znamená, že nemusí mít stejný obsah, jednotný způsob a doba na jakou bude vypracován, se může lišit.¹³²

Další podobností se státním rozpočtem je princip vyrovnanosti rozpočtu, který nemusí platit absolutně. Zákon umožňuje, aby za taxativně vymezených podmínek mohl být sestaven rozpočet přebytkový, schodkový nebo deficitní. V případě, že rozpočet bude přebytkový, tak je možné převést příjmy rozpočtu daného roku do dalších let, a tím uchovat finanční zdroje pro účely budoucích potřeb. Na druhé straně, pokud bude rozpočet schodkový, územní samosprávné celky disponují podmíněnou možností jej schvalovat. Důvodem podmíněné možnosti je, že při schvalování schodkového rozpočtu bude územně samosprávný celek spíše vědět, jakým způsobem uhradí vznik rozpočtového schodku. Například územně samosprávný celek pokryje schodek vlastními prostředky, které měl našetřené z let minulých.¹³³

Kromě rozpočtu, který je elementárním peněžním fondem územně samosprávných celků, tak tyto celky disponují možností zřizovat fondy. Peněžní fondy jsou buď účelové, nebo bez účelového určení. Finanční prostředky z těchto fondů mohou být tvořeny z přebytku z uplynulého roku, nebo z příjmů běžného roku. Příjmy z běžného roku musí však být mimořádné a nesmí být určeny ke spotřebě v daném fiskálním roce.¹³⁴

3. 4. 1 Právní úprava hospodaření územních samosprávných celků

Hlavní právní úpravou je zákon č. 250/2000 Sb., rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků, který se zaměřuje na řešení problematiky rozpočtového hospodaření s finančními prostředky územních samosprávných celků. Tento zákon dále také pokrývá problematiku zřizování nebo zakládání právnických osob územních samosprávných celků a rozpočty dobrovolných svazků obcí, včetně ustanovení o obsahu rozpočtu obcí a krajů. V situaci, kdy obce budou zřizovat dobrovolné svazky obcí, které budou právnickými osobami,

¹³² TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ. I. *Veřejné finance - ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 111.

¹³³ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 95.

¹³⁴ MRKÝVKA, P. *Finanční právo a finanční správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 354.

by tyto osoby neměli mít jiná pravidla hospodaření, než mají jejich členské obce. Zmíněná pravidla o hospodaření byla převzata ze zákona o obcích.¹³⁵

Základní princip hospodaření můžeme spatřit v prvku finančního vztahu mezi rozpočtem státním a rozpočtem obcí. Zmíněný vztah zaručuje, že z rozpočtů územně samosprávných celků nelze odčerpat více finančních zdrojů než, který daný celek disponuje, protože každý územně samosprávný celek odpovídá za výsledky svého hospodaření.¹³⁶ Dále lze poukázat na ojedinělý vztah státu k územně samosprávným celkům. Tento vztah spočívá v tom, že stát přenechává územním celkům část svých příjmů na státních daních, kdy takové příjmy nemají povahu dotací ze státních rozpočtů.¹³⁷

3. 4. 2 Vnitřní struktura rozpočtů územně samosprávných celků

Rozpočty obcí a krajů jsou hlavním finančním nástrojem hospodaření územních samospráv, který musí vyjadřovat všechny finanční vztahy, které mají obce a kraje navenek nebo dovnitř svého vlastního hospodaření.¹³⁸ Takové vztahy můžeme rozdělit na vnější a vnitřní. Vnější vztahy můžeme odlišovat dle toho, ke kterému dalšímu subjektu se váží, a to například:

- vztah územně samosprávných celků ke státu, který je reprezentován státním rozpočtem, kde je vztah vyjádřen dotací ze státního rozpočtu,
- vztahy rozpočtů k jiným právnickým osobám se vyskytují a projevují jen u příjmů obcí, jelikož obce nemají zákonem uložené povinnosti poskytovat ze svého rozpočtu dotace jiným právnickým osobám,
- vztahy k vlastním obecním organizacím, které se projevují tak, že obec má ve své kompetenci rozhodnout, zda svůj majetek bude použije v rámci své hospodářské činnosti, nebo k tomu samému účelu si obec zřídí samostatnou organizaci, která bude mít právní subjektivitu, a může být buď organizační složkou územního samosprávného celku nebo příspěvkovou organizací,
- vztahy rozpočtu obce k fyzickým osobám, u kterých platí, že pravidla obdobná pravidlům pro vztahy k cizím právnickým osobám, ale jsou zde výrazné rozdíly. Obec má velmi důležitý zdroj příjmů z celostátního

¹³⁵ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 95.

¹³⁶ PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. s. 408.

¹³⁷ MRKÝVKA, P. *Finanční právo a finanční správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 355.

¹³⁸ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 95.

výnosu daně z příjmů fyzických osob, daně z právnických osob a dále podíl na výnosu z daně přidané hodnoty. Na druhé straně ve výdajích jsou jiné vztahy, kdy například obec je nucena vynakládat ze svých zdrojů finanční prostředky fyzickým osobám, a to na základě různých zákonných povinností. Do této skupiny vztahů dále patří povinnosti, které mají obce uložené ze zákona, a to například podle přepisů o sociálním zabezpečení mají obce vynakládat ze svých rozpočtů různorodé výdaje určené pro fyzické osoby. Takovými výdaji mohou být například sociální dávky.

V případě vnitřních vztahů uvnitř územně samosprávných celků se tyto vztahy projevují v rozpočtu, a to ve většině případů v příjmové sféře.¹³⁹

Na členění příjmů a výdajů obecního a krajského rozpočtu můžeme pohlížet z mnoha hledisek. Třídění příjmů a výdajů může mít podobu závazného, jednotného a přehledného systému pro všechny subjekty, kterých se tyto příjmy výdaje přímo dotýkají. Takové třídění je označováno jako *rozpočtová skladba* nebo *klasifikace*. Rozpočtová skladba bude efektivní pouze, pokud bude splňovat určité znaky, jimiž jsou mj. jasnost, přehlednost, jednoduchost a dále umožnění srovnání časových řad.

Nutnost dodržování zmíněných znaků má zajistit to, aby bylo možné přehledně zjistit potřebné informace v jednotlivých etapách rozpočtového procesu, a tím se zajistila jednoduchost přehlednost všech veřejných rozpočtů. V případě, že je platná rozpočtová skladba, tak umožňuje mezi sebou jednotlivé rozpočty, a to v čase a prostoru.

Rozpočtová skladba upravuje, jakým způsobem se budou třídit údaje o všech peněžních operacích rozpočtů, fondů obcí a krajů, dobrovolných svazků obcí, organizačních složek, příspěvkových organizací, státního rozpočtu, státních účelových fondů a dále státních finančních aktiv.

Peněžními operacemi v rámci třídění rozpočtové skladby je myšlen příjem peněžních prostředků na bankovní účty tzv. *inkasa* a výdaje peněžních prostředků z bankovních účtů tzv. *platby*, které jsou zřízené u peněžních ústavů, dále pak mimo peněžní operace fondu kulturních a sociálních potřeb, peněžní operace účtů hospodářské činnosti a peněžní operace účtů cizích prostředků.¹⁴⁰

¹³⁹ TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ, I. *Veřejné finance - ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 115.

¹⁴⁰ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 97.

3. 4. 2. 1 Rozpočtová skladba územních rozpočtů

Rozpočtová skladba je upravena vyhláškou Ministerstva financí č. 32/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.¹⁴¹ Vyhláška o rozpočtové skladbě umožňuje analyzovat příjmy výdaje celé rozpočtové soustavy za pomoci využití následujících hledisek:

- **Odpovědnostní – kapitolní hledisko**

Dle tohoto hlediska se rozpočet dělí na kapitoly, avšak u rozpočtů územně samosprávných celků tento způsob členění se neuplatňuje, protože třídění do kapitol platí pouze u ministerstev a ústředních orgánů státní správy, jak uvádí zákon o rozpočtových pravidlech.¹⁴²

- **Druhé hledisko**

Druhé hledisko můžeme rozdělit do třech základních skupin, a to:

- a) příjmy (inkasa),
- b) výdaje (platby),
- c) financování.

Za pomoci druhového členění se rozdělují příjmy a výdaje podle příjmových a výdajových druhů. Výdajovým druhem můžeme rozumět výdaj na pořízení věcí, prací, služeb. Na druhé straně příjmovým druhem můžeme rozumět právní důvod platby, která organizaci plyne. Druhé členění rozpočtové skladby:

- a) daňové příjmy,
- b) nedaňové příjmy,
- c) kapitálové příjmy,
- d) přijaté dotace,
- e) běžné výdaje,
- f) kapitálové výdaje,
- g) financování.¹⁴³

- **Odvětvové hledisko**

Na základě tohoto hlediska se příjmy a výdaje člení dle odvětví. Na rozdíl od předešlých hledisek odvětvové hledisko třídí výdaje všech veřejných rozpočtů

¹⁴¹ TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ, I. *Veřejné finance - ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 115.

¹⁴² Vyhláška Ministerstva financí České republiky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴³ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 98.

a následně dělí příjmy na daňové a kapitálové. Dělení příjmu na daňové a kapitálové probíhá jen u obcí, krajů a dobrovolných svazků obcí s výjimkou příjmů ze splátek půjčených prostředků. Odvětvové třídění rozpočtové skladby:

- a) zemědělství a lesní hospodářství,
- b) průmyslová a ostatní odvětví hospodářství,
- c) služby pro obyvatelstvo,
- d) sociální věci a politika nezaměstnanosti,
- e) bezpečnost státu a právní ochrana,
- f) všeobecná veřejná správa a služby.¹⁴⁴

• **Konsolidační hledisko**

Příjmy a výdaje se člení dle stupňů konsolidace. Za stupeň konsolidace lze považovat okruh veřejných rozpočtů a dalších veřejných peněžních fondů mezi, kterými peněžní převody představují na jedné straně výdaje těchto rozpočtů. Na druhé straně peněžní fondy představují jejich příjmy, které jsou určeny dle toho, jak se údaje o těchto příjmech a výdajích sčítají. Konsolidační třídění – záznamové jednotky:¹⁴⁵

- a) Převody uvnitř peněžního fondu,
- b) dotace přijaté z území jiného okresu,
- c) splátky půjčených prostředků, které byly přijaty z území jiného okresu,
- d) dotace poskytnuté na území jiného okresu,
- e) půjčené prostředky poskytnuté na území jiného okresu,
- f) dotace přijaté z území jiného kraje,
- g) splátky půjčených prostředků přijatých z území jiného kraje,
- h) dotace poskytnuté na území jiného kraje,
- i) půjčené prostředky poskytnuté na území jiného kraje.¹⁴⁶

Další třídění místních rozpočtů je velice podobné jako u státního rozpočtu, a to:

- a) zdrojové,
- b) doplňkové
- c) programové,
- d) účelové,
- e) strukturální,

¹⁴⁴ Vyhláška Ministerstva financí České republiky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁵ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 99.

¹⁴⁶ Vyhláška Ministerstva financí České republiky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.

f) transferové.¹⁴⁷

3.4.2.2 Obsah rozpočtu obce a kraje

Obsah rozpočtů obce a kraje obsahuje následující:

- Příjmy a výdaje, které jsou propojené s činností samosprávy a souvisejícím výkonem státní správy v rámci tzv. *přenesené působnosti*.
- Finanční vztahy k obecnímu veřejnému sektoru, a to například zabezpečování veřejných statků jak upřednostněných, tak lokálních.¹⁴⁸
- Finanční vztahy k podnikatelským subjektům, které jsou reprezentovány na straně příjmů například prostřednictvím daní. Daně, které podnikatelé platí plynou do rozpočtu územně samosprávných celků. Na druhé straně výdaje jsou například poskytování dotací soukromým podnikatelům. Zde může jít také o úhrady za veřejné statky zajišťované prostřednictvím soukromého sektoru (např. hrazení faktur).¹⁴⁹
- Finanční vztahy k ostatním obcím. V případě, že obce zajišťují a financují společně některé veřejné statky. Změněný finanční vztah musí být na smluvním základě sdružování prostředků. Jedná se například o společné financování a využívání řízení skládky komunálního odpadu.
- Finanční vztahy ke státnímu rozpočtu nebo rozpočtu kraje a státním fondům prostřednictvím dotací, které jsou poskytovány ze státního rozpočtu, rozpočtu krajů nebo státních fondů.¹⁵⁰
- Finanční vztahy k ostatním subjektům, například k peněžnímu ústavu (v případě čerpání úvěru a jeho následného splácení apod.).¹⁵¹

3.4.2.3 Příjmy rozpočtů obcí a krajů

Obce a kraje jakožto územně samosprávné celky mají základní úkol, a to zajištění finančních prostředků pro splnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti. Srovnáme-li příjmy obce a kraje, tak lze konstatovat, že jsou formulovány velice podobně. Jediný rozdíl lze nalézt v příjmech z dotace rozpočtu kraje.

¹⁴⁷ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 99.

¹⁴⁸ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Vyd. 2., přeprac. Praha: ASPI. s. 160.

¹⁴⁹ TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ, I. *Veřejné finance - ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 117.

¹⁵⁰ PEKOVÁ, J. *Hospodaření obcí a rozpočet*. Praha: Codex Bohemia, 1997. s. 94.

¹⁵¹ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Vyd. 2., přeprac. Praha: ASPI. s. 160.

3. 4. 2. 3. 1 Příjmy rozpočtu obce

Taxativní výčet příjmů do rozpočtu obce můžeme nalézt v ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Příjmy rozpočtu obcí tvoří zejména:¹⁵²

- příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
- příjmy z výsledků vlastní činnosti,
- příjmy z hospodářské činnosti právnických osob, pokud jsou podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů nebo jiného zákona příjmem obce, která organizaci zřídila nebo založila,
- příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonu státní správy, k nimž je obec pověřena podle zvláštních zákonů, zejména ze správních poplatků z této činnosti, příjmy z vybraných pokut a odvodů uložených v pravomoci obce podle tohoto zákona nebo zvláštních zákonů, pokud není dále stanoveno jinak,
- příjmy z místních poplatků podle zvláštního zákona,
- výnosy daní nebo podíly na nich podle zvláštního zákona,
- dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,
- dotace rozpočtů kraje,
- prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, např. ukládání pokut,
- přijaté peněžité dary a příspěvky,
- jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů obce.¹⁵³

Obec může další příjmy získat jednak návratnou finanční výpomocí nebo z návratného zdroje. Návratná finanční výpomoc může použít obec ze státního rozpočtu, krajského rozpočtu nebo z rozpočtu jiné obce. Návratná finanční výpomoc je výhodná, protože je bezúročná a poskytována na základě rozhodnutí. To znamená, že v případě nesplacení se sankcionuje, jako by se jednalo o porušení rozpočtové kázně, přičemž její splatnost musí být zajištěna příjmy běžného roku. Za návratné zdroje lze považovat smluvně zabezpečená půjčka, úvěr, návratná finanční výpomoc nebo výnos z prodeje vlastních dluhopisů.¹⁵⁴

¹⁵² MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice s. 116.

¹⁵³ Srov. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

¹⁵⁴ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 100.

Jako příklad můžeme uvést příjmy rozpočtu statutárního města Plzně na rok 2020, které činily 7.144 mld. Kč.

Graf č. 4: Příjmy rozpočtu statutárního města Plzně pro rok 2020.¹⁵⁵



Největší část příjmů tvoří vlastní příjmy daňové v celkovém objemu 5 113 946 tis. Kč, dále pak následují vlastní příjmy nedaňové 900 080 tis. Kč, přijaté transfery provozní 536 212 tis. Kč, vlastní příjmy kapitálové 354 324 tis. Kč, přijaté investiční transfery 239 822 tis. Kč.¹⁵⁶

3. 4. 2. 3. 2 Příjmy rozpočtu kraje

Úplný výčet všech příjmů krajských rozpočtů můžeme nalézt v ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Mezi příjmy krajských rozpočtů patří:

- příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
- příjmy z výsledku vlastní činnosti,
- příjmy z hospodářské činnosti organizace, pokud jsou podle tohoto nebo jiného zákona příjmem rozpočtu kraje, který organizaci zřídil nebo založil,
- příjmy ze správní činnosti včetně příjmů z výkonu státní správy, k nimž je kraj pověřen podle zvláštního zákona, zejména správní poplatky z této činnosti a dále příjmy z vybraných pokut uložených v pravomoci kraje podle tohoto zákona nebo zvláštních zákonů, pokud není stanoveno jinak,
- výnosy daní nebo podíly na nich podle zvláštního zákona,
- dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,

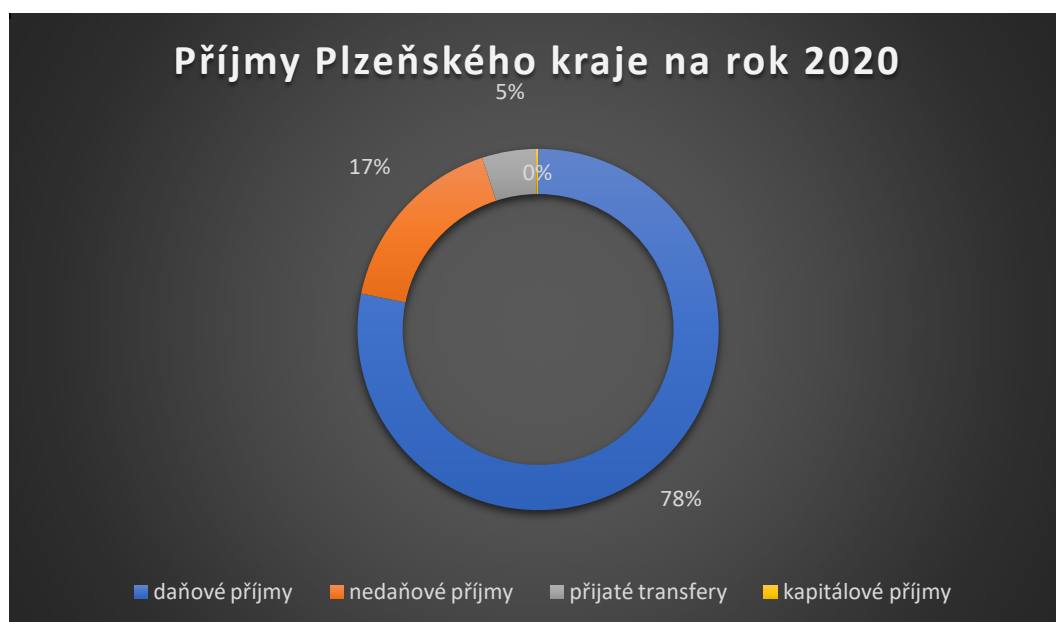
¹⁵⁵ Město Plzeň. Rozpočet města Plzně. [online]. © 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://rozpocetmesta.plzen.eu/mmp>.

¹⁵⁶ Tamtéž.

- přijaté peněžité dary a příspěvky,
- jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmu kraje,
- prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, např. jimi ukládaných pokut a jiných peněžních odvodů a správních trestů, jestliže jsou podle zvláštních zákonů příjmem kraje.¹⁵⁷

Kraj podobně jako obec může čerpat finančních prostředky z jiných veřejných rozpočtů. Jednak může kraj čerpat finanční prostředky z Národního fondu a dále může použít k úhradě svých potřeb návratné zdroje, a to například úvěr, půjčku, návratnou finanční výpomoc a prodej vlastních dluhopisů.¹⁵⁸ Jako příklad můžeme uvést příjmy do rozpočtu Plzeňského kraje za rok 2020.

Graf č. 5: Příjmy Plzeňského kraje na rok 2020.¹⁵⁹



Největší část příjmu do rozpočtu Plzeňského kraje tvoří daňové příjmy v celkovém objemu 5 714 000 tis. Kč, dále pak nedaňové příjmy 1 226 665 tis. Kč, přijaté transfery 352 372 tis. Kč a nejmenší položkou příjmů jsou kapitálové příjmy 14 000 tis. Kč.¹⁶⁰

3. 4. 2. 4 Výdaje rozpočtů obcí a krajů

Taxativní výčet výdajů obcí a krajů je obsažen v ustanovení § 9 a § 10 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Podobně

¹⁵⁷ Srov. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

¹⁵⁸ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 102.

¹⁵⁹ Plzeňský kraj. *Schválený rozpočet Plzeňského kraje na rok 2020 a střednědobý výhled rozpočtu na roky 2021 a 2022*. [online]. Publikováno 19. 12. 2019. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.plzensky-kraj.cz/schvaleny-rozpocet-plzenskeho-kraje-na-rok-2020-a>.

¹⁶⁰ Tamtéž.

jako tomu bylo u příjmů, tak výdaje obcí a krajů jsou si v taxativních výčtech velice podobné. Rozdílem je, že výdaje kraje tvoří dotace rozpočtů obcí v kraji a dále jsou tvořeny dotacemi Regionální rady regionu soudržnosti. Zmíněné výdaje však do rozpočtu obcí nepatří. Společnými výdaji obcí a krajů jsou například:¹⁶¹

Na prvním místě společných výdajů obce a kraje jsou uvedeny jako výdaje závazky, které plynou pro obec nebo kraj z plnění povinností uložených jim zákony. U obcí to může být například výdaje, které jsou vynaložené v případě obcí, a to jako náklady na označení ulice a jiných prostranství. Uvedené výdaje je dle obecního zřízení obec povinna hradit ze svých finančních prostředků. Dále to pak mohou být náklady spojené s místním referendem, které je povinna obec dle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů hradit také ze svého rozpočtu.

Dále kraj a obec rovněž hradí výdaje spojené se svou vlastní činností v samostatné působnosti. Zde se jedná o výdaje, které jsou spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj. Dále jsou to také výdaje spojené s uspokojováním potřeb obyvatelstva, například potřeba bydlení, dopravy a spojů, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku v příslušné obci.

Dalším druhem výdajů jsou výdaje, které jsou spojené s výkonem státní správy, protože jsou zákonem obec a kraj pověřeny. Výdaje, které jsou spojené v rámci vykonávání státní správy, jsou považovány především výdaje na výkon tzv. *přenesené působnosti*. Tyto výdaje jsou spojeny s personálním a materiálním zajištěním činnosti, které jsou prováděny v rámci výkonu přenesené působnosti. Například výdaje na mzdy, nákup hmotného majetku a spotřeba energie apod.

Dalšími společnými výdaji obce a kraje jsou závazky, které plynou pro obec nebo kraj z uzavřených smluvních vztahů v rámci jejich hospodaření.¹⁶²

Dalším typem výdajů rozpočtu obcí a krajů jsou výdaje plynoucí pro obec nebo kraj ze závazků přijatých v rámci spolupráce s jinými subjekty. Tato spolupráce může u obce vypadat tak, že obec spolupracuje s jinými obcemi, kdy spolupráce probíhá v rámci uzavřené smlouvy ke splnění určitého úkolu. Dalším druhem spolupráce obce je s fyzickými nebo právnickými osobami v občanskoprávních vztazích. Tato spolupráce může probíhat například v rámci zájmového sdružení právnických osob nebo smlouvou o sdružení. V neposlední

¹⁶¹ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

¹⁶² MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 124.

řadě se jedná o výdaje obce spojené se spoluprací s obcemi jiných států nebo na základě členství v mezinárodních sdruženích místních orgánů (kupř. Plzeň 2015 Evropské město kultury). Kraje dle krajského nařízení mohou spolupracovat s jinými kraji a obcemi a dále podobně jako obce mohou kraje spolupracovat s právníky a fyzickými osobami v občanskoprávních vztazích. Kraje mohou také spolupracovat s jinými územně samosprávnými celky cizích států a být členy mezinárodních sdružení. Z toho vzniklé výdaje jsou výdaji příslušných rozpočtů obcí a krajů.¹⁶³

Dalším typem výdajů, které jsou společné pro obce a kraje jsou výdaje, které souvisí s návratnými zdroji. Mohou to být například výdaje spojené se splátkou přijatých půjček, úvěrů, návratných finančních výpomocí apod.

Společnými výdaji obecních a krajských rozpočtů jsou výdaje, které směřují na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro obce a kraje. Forma podpory od obcí a krajů může mít podobu darů, příspěvků nebo dotací. V případě darů nebo dotace je nezbytné, aby takový výdaj schválilo zastupitelstvo daného kraje nebo obce.

Poslední výdaje, které mají kraje obce společné, jsou tzv. *jiné výdaje*. Jiné výdaje jsou uskutečňovány v rámci působnosti obce nebo kraje. Zákon č.280/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech do jiných výdajů zařazuje dary a příspěvky na sociální nebo humanitární účely.¹⁶⁴

3. 4. 2. 4. 1 Výdaje obecních rozpočtů

Výdaje obecních rozpočtů můžeme rozřadit do třech základních skupin, a to:

- **Běžné výdaje**

Běžné výdaje jsou hlavní skupinou výdajů rozpočtů obcí a souvisejí s financováním veřejných statků, a to jak upřednostněných, tak na druhé straně ostatních, zejména lokálních, které jsou zajištěny jednak prostřednictvím organizace nebo veřejné zakázky. V posledních letech představovali běžné výdaje přibližně dvě třetiny z celkových výdajů rozpočtů obcí. Běžné výdaje tvoří například mzdy, platy, sociální dávky, nájemné apod.

¹⁶³ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Vyd. 2., přeprac. Praha: ASPI. s. 175.

¹⁶⁴ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 124.

- **Kapitálové výdaje**

Kapitálové výdaje rozpočtů obcí se podílí na celkových výdajích rozpočtů obcí v průměru jednou třetinou. Avšak tato skupina je z hlediska výdajů zcela zásadní, protože se podílí zhruba na 50 % všech kapitálových výdajích veřejných rozpočtů v České republice. Mezi kapitálové výdaje patří například splátky úvěrů, nákup cenných papírů, investiční půjčky poskytnuté různým subjektům apod.

- **Ostatní výdaje**¹⁶⁵

Výdaje obcí, jak již bylo zmíněno, jsou vymezeny v ustanovení § 9 zákona č. 280/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Výdaje rozpočtu obce tvoří:

- závazky vyplývající pro obec z plnění povinností uložených jí zákony,
- výdaje o vlastní činnost obce v samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o majetek a jeho rozvoj,
- výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem,
- závazky vyplývající pro obec z uzavřených smluvních vztahů v jejím hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, jestliže k nim přistoupila,
- závazky přijaté v rámci spolupráce jinými obcemi nebo dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost,
- úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů,
- výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů z nich náležících a jejich vlastníkům,
- výdaje na podporu subjektů provádějící veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro obec,
- jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti obce, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely.¹⁶⁶

Včetně zmíněných výdajů, tak obec hradí ze svého rozpočtu např. splátky z přijatých půjček, úvěrů nebo návratných výpomocí apod.¹⁶⁷

¹⁶⁵ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Vyd. 2., přeprac. Praha: ASPI. s. 162.

¹⁶⁶ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

¹⁶⁷ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 101.

Jako příklad můžeme uvést opět výdaje statutárního města Plzně, které dosáhli celkového objemu 6 535 191 tis. Kč za rok 2020.

Graf č. 6: Výdaje statutárního města Plzně za rok 2020.¹⁶⁸



Největší část příjmů z celkového objemu tvoří provozní výdaje 4 585 696 tis. Kč a dále pak kapitálové výdaje v celkovém objemu 1 949 495 tis. Kč.¹⁶⁹

3. 4. 2. 4. 2 Rozpočtové výdaje krajů

Kraje jakožto vyšší územně samosprávné celky musí zabezpečovat celou řadu veřejných statků, a to jak v rámci své samostatné, tak přenesené působnosti. V rámci přenesené působnosti budou kraje zabezpečovat své rozsáhlé potřeby prostřednictvím organizačních složek státu nebo skrze příspěvkové organizace. U velké většiny organizací se postoupila funkce zřizovatele ministerstev a jiných organizačních orgánů na kraje.¹⁷⁰ Právní úprava rozsahu samostatné a přenesené působnosti kraje je upravena zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.¹⁷¹ Pro správné fungování kraje je zásadní, aby potřeby byly financovány zejména kombinací nenávratných zdrojů, a to daňové příjmy, nedaňové příjmy, kapitálové příjmy, dotace ze státního rozpočtu, dotace ze státních fondů.¹⁷²

¹⁶⁸ Město Plzeň. *Rozpočet města Plzně*. [online]. © 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://rozpocetmesta.plzen.eu/mmp>.

¹⁶⁹ Tamtéž.

¹⁷⁰ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Vyd. 2., přeprac. Praha: ASPI. s. 169.

¹⁷¹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷² PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Vyd. 2., přeprac. Praha: ASPI. s. 171.

Podobně jako obce, tak výdaje kraje jsou definovány v § 10 zákon č. 280/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Výdaje rozpočtu kraje tvoří:

- závazky vyplývající pro kraj z plnění povinností uložených zvláštními právními předpisy,
- výdaje na vlastní činnost orgánů kraje v jeho samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o majetek a jeho rozvoj,
- výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je kraj pověřen zvláštními právními předpisy,
- závazky vyplývající pro kraj z uzavřených smluvních vztahů v jeho hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, jestliže k nim přistoupil,
- dotace do rozpočtů obcí,
- závazky přijaté v rámci spolupráce jinými územními celky nebo dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost,
- úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů,
- výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů z nich náležících a jejich vlastníkům,
- výdaje na podporu subjektů provádějící veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro kraj,
- jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti kraje, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely,
- dotace Regionální radě soudržnosti regionů.¹⁷³

Včetně zmíněných výdajů je povinen kraj hradit ze svého rozpočtu splátky přijatých půjček, úvěrů, návratných finančních výpomocí a dále splátky z jistiny vlastních dluhopisů jejich vlastníkům.¹⁷⁴

Jako příklad můžeme uvést výdaje rozpočtu Plzeňského kraje za rok 2020:

¹⁷³ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

¹⁷⁴ JÁNOŠÍKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 102.

Graf č. 7: Výdaje rozpočtu Plzeňského kraje za rok 2020.¹⁷⁵



Největší položkou jsou běžné výdaje v celkovém objemu 4 628 722 tis. Kč a dále následují kapitálové výdaje v objemu 3 271 485 tis. Kč.¹⁷⁶

3.5 Rozpočet Evropské unie

Rozpočet Evropské unie primárně slouží k financování politik EU a dále finančně zajišťuje správné fungování Unie jako takové. Velikostí a také charakterem se rozpočet EU výrazně odlišuje od rozpočtů národních států, a to útvary unitárního nebo federálního státně správního uspořádání.¹⁷⁷

V současné době je Evropská rozpočet velmi sledovanou záležitostí v mnoha členských i nečlenských státech. Důvodem, proč je Evropský rozpočet tak sledovanou záležitostí je politizace celého procesu. V rámci procesu přijímání rozpočtu členské státy mohou prosadit své zájmy, a tím dokázat jakým vlivem disponuje jejich země v Evropské unii.

Dalším specifickým Evropského rozpočtu je, že některé země jsou čistými plátcí. To znamená, že ve své podstatě financují celý rozvoj a chod Evropské unie. Pro zemi, která se stává čistým plátcem, vzniká rozdílná změna názorů na zvyšování příjmu do rozpočtu EU.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Plzeňský kraj. *Schválený rozpočet Plzeňského kraje na rok 2020 a střednědobý výhled rozpočtu na roky 2021 a 2022*. [online]. Publikováno 19. 12. 2019. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.plzensky-kraj.cz/schvaleny-rozpocet-plzenskeho-kraje-na-rok-2020-a>.

¹⁷⁶ Tamtéž.

¹⁷⁷ KÖNIG, P., LACINA, L. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2004. Beckova edice ekonomie. s. 3.

¹⁷⁸ FIALA, P., KRUTÍLEK, O., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 3., aktualizované, rozšířené a doplněné vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2018. s. 870.

3. 5. 1 Rozdíly mezi rozpočtem Evropské unie a veřejnými rozpočty ČR

Pokud porovnáme rozpočet Evropské unie s veřejnými rozpočty České republiky, tak můžeme najít poměrně velké rozdílnosti, jako například:¹⁷⁹

Prvním rozdílem je financování Evropské unie určité oblasti, které nemusí obsahovat klíčové výdaje veřejných rozpočtů ČR. Dále je možné spatřit rozdíl v tom, že rozpočet EU nemusí zahrnout výdaje na určité oblasti, které musí být ve veřejných rozpočtech ČR vždy obsaženy. Dalším rozdílem, který můžeme nalézt, je v příjmové stránce, jelikož rozpočet Evropské unie neobsahuje stejné příjmy jako národní rozpočty. V České republice tvoří největší daňový příjem do veřejných rozpočtů příjem z placení sociální zabezpečení. U rozpočtu EU je největší příjem tvořen z příspěvků členských států z hrubého národního důchodu (HND).¹⁸⁰

3. 5. 2 Zásady rozpočtu Evropské unie

Nejprve je potřeba si definovat obecná právní zásady unijní práva. Obecné právní zásady unijního práva jsou nepsaným pramenem. Jsou to ve své podstatě normy, které jsou postaveny na stejnou úroveň jako primární právo a disponují podobně jako Smlouvy, ústavním statutem. Zmíněné normy vycházejí především ze společných ústavní tradic členských států, kromě toho také z obecných principů mezinárodního práva. Ve své podstatě právní zásady jsou nepsanými normami, které mají za úkol vyplňovat mezery v psaném právu Evropské unie. Klíčovou roli při nalézání obecných principů sehrává Soudní dvůr EU.¹⁸¹

Rozpočtové zásady rozpočtu Evropské unie upravuje nařízení Evropského parlamentu a rady (EU, EURATOM) č. 1046/2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie. Rozpočtové zásady dle tohoto nařízení jsou:¹⁸²

¹⁷⁹ KÖNIG, P., LACINA, L. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2004. Beckova edice ekonomie. s. 7.

¹⁸⁰ FIALA, P., KRUTÍLEK, O., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 3., aktualizované, rozšířené a doplněné vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2018. s. 879.

¹⁸¹ STEHLÍK, V., HAMUŠÁK, O., PETR, M. *Právo Evropské unie: ústavní základy a vnitřní trh*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 88.

¹⁸² EUR-Lex. *Nařízení Evropského parlamentu a rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012*. [online]. Publikováno 30. 7. 2018. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32018R1046>.

- **Zásada vyrovnanosti**

Zásada vyrovnanosti stanovuje, aby příjmy a výdaje byly v rovnováze a zakazuje EU si půjčovat finanční prostředky ke krytí deficitních rozpočtů. Evropská rozpočet je vždy tvořen příjmy a výdaji na daný rozpočtový rok. Evropský rozpočet je sestavován na bázi odhadu a ve většině případů končí s přebytkem, sporadicky deficitem. V případě, že rozpočet skončí v přebytku, tak je přebytek převeden do další finančního období. Pokud nastane deficit Evropského rozpočtu, tak musí být jako přiděl na platby zanesen na výdajovou stranu rozpočtu na příští rok.¹⁸³

- **Zásada zúčtovací jednotky**

Zásada zúčtovací jednotky je úzce spojena s evropskou měnou *Euro*. Od ledna 1999 jsou všechny položky rozpočtu vyjádřeny v měně Euro. První mince této měny se objevují oběhu až v polovině roku 2002. Tato zásada je regulována Smlouvou o fungování Evropské unie č. 320 a čl. 16 Nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002.¹⁸⁴

- **Zásada univerzálnosti**

Zásad univerzálnosti někdy označována jako zásada všeobecnosti. Tato zásada stanovuje, aby celkové příjmy pokryly celkové přiděly na platby. Rozpočtové příjmy se mají užívat, aby nevznikl rozdíl na financování všech výdajů.¹⁸⁵

- **Zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu**

Zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu stanovuje, že jakýkoliv příjem či výdej musí být zaznamenán do rozpočtové položky. Dále je dle této zásady zakázáno uskutečnit jakoukoliv rozpočtovou operaci v případě, že příjem nebo výdaj není zahrnut v rozpočtové položce.

- **Zásada ročního rozpočtu**

Tato zásada je velice podobná zásadě každoročního sestavování, která je využívána v rámci veřejných rozpočtu České republiky. Dle této zásady se

¹⁸³ KÖNIG, P., LACINA, L. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2004. Beckova edice ekonomie. s. 10.

¹⁸⁴ EUR-Lex. *Nařízení Evropského parlamentu a rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. Července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012*. [online]. Publikováno 30. 7. 2018. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32018R1046>.

¹⁸⁵ KÖNIG, P., LACINA, L. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2004. Beckova edice ekonomie. s. 11.

rozpočtové operace vztahují k příslušnému roku, který je shodný s rokem kalendářním, tedy od 1. ledna do 31. prosince.

- **Zásada specifikace**

Dle této zásady se prostředky člení do hlav, dále do kapitol, které se člení do článků a bodů. Možnou nevýhodou tohoto členění může být nemožnost převádění finančních prostředků orgány Unie bez udání důvodu z jedné skupiny do druhé. To neplatí pro výjimky stanovené v č. 29, 30, 31 Nařízení 1046/2018.¹⁸⁶

- **Zásada řádného finančního řízení a výkonnosti**

Dle této zásady musí být použití položek se zásadami hospodárnosti, účinnosti a efektivnosti.

- **Zásada transparentnosti**

Tato zásada stanovuje, že rozpočet nebo opravné rozpočty musí být v rámci podnětu předsedy Evropského parlamentu zveřejněny v Úředním věstníku Evropských společenství. Zveřejnění je limitováno dobou dvou měsíců od jejich schválení s konečnou platností.¹⁸⁷

3. 5. 3 Obsah rozpočtu Evropské unie

Podobně jako u veřejných rozpočtů České republiky jsou obsahem rozpočtu Evropské unie příjmy a výdaje. Z hlediska příjmů a výdajů se musí uplatňovat již zmíněná zásada vyrovnanosti, která stanovuje, aby příjmy a výdaje byly v rovnováze. V rozpočtu Evropské unie musí být vždy uvedena konkrétní výše příjmů a výdajů. Tento údaj je obsažen vždy v konkrétním souhrnném rozpočtu Evropského společenství. Na základě ustanovení čl. 269 Smlouvy o založení Evropského společenství a dle čl. 173 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii je zásadní, aby byl rozpočet plně financován z vlastních zdrojů a zároveň aby byly vyloučeny a dotčeny jiné příjmy.¹⁸⁸

¹⁸⁶ EUR-Lex. Nařízení Evropského parlamentu a rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. Července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012. [online]. Publikováno 30. 7. 2018. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32018R1046>.

¹⁸⁷ KÖNIG, P., LACINA, L. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2004. Beckova edice ekonomie, s. 11.

¹⁸⁸ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice, s. 137.

3. 5. 3. 1 Příjmy rozpočtu Evropské unie

Příjmy rozpočtu Evropské unie můžeme rozdělit do dvou hlavních kategorií, a to na vlastní příjmy (zdroje) a na ostatní příjmy. Zásadní většinu všech příjmů tvoří vlastní příjmy (98 %) a zbytek je tvořen ostatními příjmy (2 %). Rozpočet Evropské unie na základě ustanovení čl. 42 finančního nařízení o souhrnu rozpočtu Evropského společenství nesmí obsahovat záporné příjmy.

3. 5. 3. 1. 1 Vlastní příjmy

Na vlastní příjmy Evropské unie lze pohlížet jako na čisté částky, které se vykazují v souhrnném výkazu příjmů v rozpočtu. Systém vlastních příjmů Evropské unie tvoří následující zdroje: Tradiční vlastní zdroje, vlastní zdroj z DPH, vlastní zdroj NHD.¹⁸⁹

- **Tradiční vlastní zdroje**

Tradiční vlastní zdroje jsou tvořeny cly, zemědělskými poplatky, dávkami z cukru a izoglukozy. Tradiční vlastní zdroje byly zavedeny do rozpočtu rozhodnutím z roku 1970 a to tohoto roku probíhá jejich výběr. Tradiční vlastní příjmy tvoří přibližně 10 % z celkového objemu vlastních zdrojů.

- **Vlastní zdroj DPH**

V současné době vlastní zdroj DPH představuje procentní podíl z vlastních zdrojů s jistou podobností k tradičním vlastním zdrojům. V posledních letech se ve prospěch Evropské unie převádí procentní podíl z DPH, kterou podle očekávání vyberou členské státy.

- **Vlastní zdroje z HDN**

Vlastní zdroje z HDN byly ustanoveny na základě rozhodnutí Rady č. 88/376/EHS. Tento příjem do rozpočtu Evropské unie spočívá ve výběru jednotného procentního podílu z HND členských států a je uveden každoročně v příslušném rozpočtovém procesu. V současné době tento zdroj zajímá cca 72 % z celkového objemu příjmů z vlastních zdrojů. V 90. letech minulého století tento zdroj příjmů byl třetinový oproti současnosti.¹⁹⁰

3. 5. 3. 1. 2 Ostatní příjmy

Mezi ostatní příjmy Evropské unie můžeme řadit daně, které jsou hrazeny z platů zaměstnanců EU a dále příspěvky zemí mimo EU, které směřují do

¹⁸⁹ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 138.

¹⁹⁰ Evropský parlament. Fakta a čísla o Evropské unii. *Příjmy Unie*. [online]. Publikováno prosinec 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/27/prijmy-unie>.

určitých programů EU. Dále mezi ostatní příjmy můžeme zařadit pokuty vybírané od společností, které porušily pravidla hospodářské soutěže nebo jiné právní předpisy. Dalším příjmem, který spadá do této kategorie, je přebytek finančních zdrojů z rozpočtového roku. V případě, že nastane přebytek finančních zdrojů z rozpočtového roku, tak se tyto zdroje zahrnou do příjmové stránky rozpočtu pro následující rok. Příjmy, zůstatky a jiné ostatní příjmy obvykle představují 10 % z celkových příjmů rozpočtu Evropské unie.¹⁹¹

3. 5. 3. 2 Výdaje rozpočtu Evropské unie

Výdaje Evropské unie mají primárně sloužit k financování politiky EU souladu se zásadami rozpočtové kázně a s platnými pravidly a postupy. Výdaje rozpočtu Evropské unie můžeme rozdělit do dvou základních skupin. První skupina je tvořena provozními výdaji, správními výdaji a rozpočty jednotlivých činností.¹⁹² Naproti tomu druhá skupina se skládá z víceletého finančního rámce.

Včetně těchto zmíněných skupin výdajů rozpočtu Evropské unie jsou v rozpočtu vyhrazeny finanční prostředky na neočekávané krize a situace. Zmíněné prostředky mohou být využívány v členských státech, kandidátských státech nebo mimo EU v situacích, kterými jsou například hospodářská krize (např. Evropský fond pro pomoc při mimořádných situacích), přírodní katastrofy (Fond solidarity), nouzový humanitární situace (rezerva na pomoc při mimořádných situacích) apod. Takové financování umožňuje okamžité pokrytí konkrétních mimořádných finančních potřeb.

• Provozní výdaje, správní výdaje a rozpočty jednotlivých činností

Souhrnný rozpočet obsahuje deset oddílů, kdy každá instituce má jeden oddíl.¹⁹³ Třetí oddíl Komise je z hlediska výdajů poměrně důležitý, jelikož obsahuje operační, ze kterých jsou financovány činnosti a programy a dále oddíl obsahuje správní výdaje na jejich provedení (technická pomoc, agentury, lidské zdroje). Zvláštností tohoto oddílu je, že ostatní oddíly tvoří převážně správní výdaje. Za pomoci rozpočtové nomenklatury člení komise zdroje dle jednotlivých

¹⁹¹ Evropský parlament. Fakta a čísla o Evropské unii. *Příjmy Unie*. [online]. Publikováno prosinec 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/27/prijmy-unie>.

¹⁹² MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. Beckovy mezioborové učebnice. s. 141.

¹⁹³ Evropský parlament. Fakta a čísla o Evropské unii. *Výdaje Unie*. [online]. Publikováno prosinec 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/28/vydaje-unie>.

oblastí politiky a činností. Za pomoci tohoto členění je možné snadněji posoudit výdaje a účinnost každé politiky EU.

- **Víceletý finanční rámec (VFR)**

Ve víceletém finančním rámci jsou výdaje Společenství (EU) sestavovány od roku 1988. Víceletý finanční rámec dělí rozpočet do okruhů odpovídajících širokým oblastem politiky s výdajovými stropy, které reprezentují hlavní rozpočtové priority pro určité období. První plánovací období trvalo pět let a v současné době je délka období stanovena na sedm let. Roční rozpočty musí splňovat podmínku, že budou v souladu s limity stanovenými ve víceletém finančním rámci.

Hlavní položkou z hlediska přidělů rozpočtových prostředků zaujímá zemědělská politika a politika rozvoje, po které následuje regionální politika.¹⁹⁴

Tabulka č. 1: Rozpočet EU na rok 2020: rozdělení rozpočtových prostředků na závazky podle kategorií Víceletého finančního rámce.¹⁹⁵

Okruh VFR	Milionů EUR	%
Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	25 284,8	14,6 %
Hospodářská, sociální a územní soudržnost	58 645,8	34,1 %
Udržitelný růst: přírodní zdroje	59 907,0	34,8 %
Bezpečnost a občanství	7 152,4	4,2 %
Globální Evropa	10 406,6	6,0 %
Správa	10 271,2	6,0 %
Ostatní	587,8	0,3 %
Celkem	172 255,5	100,0 %

¹⁹⁴ Evropský parlament. Fakta a čísla o Evropské unii. *Výdaje Unie*. [online]. Publikováno prosinec 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/28/vydaje-unie>.

¹⁹⁵ Tamtéž.

4 Mandatorní výdaje veřejných rozpočtů de lege lata a de lege ferenda

4.1 Mandatorní výdaje

Pokud se podíváme na mandatorní výdaje, je možné spatřit povahu nárokových výdajů. Mandatorní výdaje jsou regulovány právními normami České republiky a tvoří v celkovém objemu běžných výdajů největší podíl.¹⁹⁶ V České republice můžeme mandatorní výdaje rozdělit na dvě zásadní skupiny, a to mandatorní výdaje vyplývající ze zákona a ostatní mandatorní výdaje.

První skupina mandatorních výdajů tvoří největší podíl na celkových výdajích. V této skupině se jedná především o sociální transfery, které obsahují výplaty na penzi, nemocenské dávky, státní sociální podpora, podpora v nezaměstnanosti a dále příspěvek na péči a dávky v hmotné nouzi. Včetně sociálních transferů se také výraznou měnou podílejí výdaje spojené s dluhovou službou, platby státu za zdravotní pojištění, dotace státním fondům, výdaje na volby, příspěvky politickým stranám, příspěvky ke stavebnímu spoření, podpora exportu, soudní a mimosoudní rehabilitace apod.¹⁹⁷

Druhá skupina mandatorních výdajů vyplývá z jiných právních norem nebo ze smluvních závazků.¹⁹⁸ Pokud srovnáme první skupinu mandatorních výdajů s ostatními mandatorními výdaji, tak tato skupina tvoří daleko menší objem výdajů na celkových mandatorních výdajích. Do této skupiny mandatorních výdajů, které vyplývají z jiných právních norem, patří například výdaje státní podpory hypotečního úvěrování, vyplácení jednorázové náhrady na zmírnění některých křivd způsobené komunistickým režimem nebo novomanželské půjčky. K mandatorním výdajům vyplývajícím ze smluvních závazků lze řadit především příspěvky do rozpočtu EU, transfery mezinárodním organizacím (Mezinárodnímu měnovému fondu, Světové bance) a dále státní záruky (vládní úvěry, vypořádání závazků ČR z prohraných arbitráží). Mandatorní výdaje vyplývající ze smluvních závazků oproti mandatorním výdajům vyplývajícím z

¹⁹⁶ Parlamentní institut. *Mandatorní výdaje státního rozpočtu od roku 1995*. [online]. Aktualizováno prosinec 2015. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=100870>.

¹⁹⁷ TOMÁŠKOVÁ, E., PARÍZKOVÁ, I. *Veřejné finance - ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 91.

¹⁹⁸ Parlamentní institut. *Mandatorní výdaje státního rozpočtu od roku 1995*. [online]. Aktualizováno prosinec 2015. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=100870>.

jiných právních norem tvoří podstatnou část z celkového objemu ostatních mandatorních výdajů.¹⁹⁹

4. 1. 1 Vývoj mandatorních výdajů 2015 – 2020

Vývoj mandatorních výdajů můžeme podobně jako u výše uvedeného členění rozřadit na dvě skupiny, a to mandatorní výdaje vyplývající ze zákona a ostatní mandatorní výdaje.

- **Mandatorní výdaje vyplývající ze zákona**

Tabulka č. 2: Mandatorní výdaje vyplývající ze zákona.²⁰⁰

Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Rok 2018	Rok 2019	Rok 2020
662 451	667 050	689 025	723 173	776 177	830 525

* údaje jsou v mil. Kč

- **Ostatní mandatorní výdaje**

Tabulka č. 3: Ostatní mandatorní výdaje.²⁰¹

Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Rok 2018	Rok 2019	Rok 2020
44 786	43 273	41 002	47 734	48 838	52 598

* údaje jsou v mil. Kč

Z první tabulky je patrné, že vývoj mandatorních výdajů vyplývajících ze zákona zažívá čím dál větší nárůst výdajů, které jsou především způsobeny dávkami na důchodové pojištění.²⁰² Je to především zaviněno tím, že populace v České republice stárne, a čím dál více osob se dostává do tzv. *důchodového věku* a vzniká jim nárok na důchodovou penzi.

Z druhé tabulky je možné vyčíst nepravidelný nárůst ostatních mandatorních výdajů, které by v budoucnu neměly představovat pro rozpočet naléhavý problém. Důvodem je, že vývoj ostatních mandatorních výdajů nezažívá tak dramatický nárůst, jako je tomu u mandatorních výdajů vyplývajících ze zákona.

¹⁹⁹ TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ, I. *Veřejné finance - ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 92.

²⁰⁰ Poslanecká sněmovna České republiky. Vývoj mandatorních výdajů. [online]. Publikováno 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=184>.

²⁰¹ Tamtéž.

²⁰² Tamtéž.

4. 1. 2 Mandatorní výdaje vyplývající ze zákona

Jak již bylo zmíněno, jedná se o největší položku v celkovém objemu mandatorních výdajů. Jejich velikost spočívá především ve složení, které se soustřeďuje na výdajové položky zabezpečení redistribuční funkce státu. To s sebou nese snahu vlády o materiální zabezpečení. Na druhé straně toto v konečném důsledku znamená navýšení výdajů v rámci sociální sféry, a to má za následek zvyšování státního dluhu. Tato strategie není příliš efektivní z hlediska hospodaření s finančními zdroji státního rozpočtu.²⁰³

4. 1. 2. 1 Výdaje na sociální transfery

Výdaje na sociální transfery, jak již bylo zmíněno výše, tvoří největší položku mandatorních výdajů vyplývající ze zákona. Výdaje na sociální transfery lze členit na výdaje sociální charakteru a na výdaje, který tento charakter pozbývají. V současné době sociální transfery představují souhrnné výdaje na sociální zabezpečení v České republice.²⁰⁴

- **Dávky důchodového pojištění**

Dávky důchodového pojištění zaujímají výsadní postavení ve výdajích na sociální transfery a dále v celkových výdajích státního rozpočtu.²⁰⁵ Výdaje na důchodové pojištění můžeme dělit do čtyř základ skupin dle příčiny jejich vzniku, a to starobní důchod (včetně tzv. předčasného starobního důchodu), invalidní důchod (pro invaliditu prvního, druhého a třetího stupně), dále vdovský a vdovecký důchod, a nakonec sirotčí důchod. Důchod je složen ze dvou základních složek, a to základní výměry a procentní výměry. Primárním cílem důchodového pojištění je zabezpečit kompenzace finančních prostředků v situacích, kdy vlivem ztráty výdělků nebo neschopnosti si sám výdělek zajistí. Česká správa sociálního zabezpečení (dále také „ČSSZ“) spravuje vyplácení jednotlivých dávek. K vyplácení důchodového pojištění je potřeba, aby byly splněny podmínky a náležitosti, které jsou upraveny v zákoně č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.²⁰⁶

²⁰³ TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ, I. *Veřejné finance - ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 93.

²⁰⁴ TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ, I. *Veřejné finance - ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 91.

²⁰⁵ Ministerstvo financí České republiky. *Hospodaření systémů důchodového pojištění*. [online]. Publikováno 3. 6. 2013. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/hospodareni-systemu-duchodoveho-pojisten>.

²⁰⁶ Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Důchodové pojištění*. [online]. Aktualizováno 1. 10. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/duchodove-pojisteni#dd>.

V roce 2020 od ledna do září byl celkový objem vyplacených dávek celkem 367,2 mld. Kč. Tento objem výdajů na dávky důchodového pojištění byl o 24,5 mld. Kč vyšší než za stejné období loňského roku.²⁰⁷

Domnívám se, že současná právní úprava důchodové pojištění vede celý tento systém k postupnému zhroucení, protože jak již bylo v této práci několikrát zmíněno, tak populace České republiky stárne, a tím lidí ve starobním důchodu přibývá rychleji než nově pracujících. Myslím si, že pokud by důchodová reforma nepřišla v řádu několika let, tak by se mohlo stát, že by v budoucnu Česká republika neměla finanční prostředky na vyplácení důchodů. Jsem přesvědčen, že by po volbách do Poslanecké sněmovny 2021 měla zasednout rada expertů na důchodové pojištění a vypracovat takový návrh, aby ke zhroucení nedošlo a byl přijatelný pro široké spektrum obyvatelstva.

Dle ministryně práce a sociálních věcí ČR Jany Maláčové (za ČSSD) by podoba nové důchodové reformy měla být rozdělena na dva veřejné pilíře, a to nultý a první. Z nultého pilíře by se vyplácel základní solidární důchod. Naproti tomu z prvního pilíře by se vyplácela tzv. *zásluhová penze*, která by byla stanovena dle odpracovaných let a výši odvodů z výdělku s případným oceněním péče o dítě nebo prací po dosažení důchodového věku. Dále jsou na stole tři možné verze výše penze, a to spravedlivá, technická a úsporná.

Spravedlivá verze stanovuje základní výměru starobního důchodu ve výši 30 % průměrné mzdy (k 10. 1. 2021 činí 10. 500 Kč). V případě péče o dítě nebo starší příbuzné započítání 100 % předchozí průměrné mzdy nebo výdělku. Dále umožňuje bonusy, a to za vychované dítě ve výši 500 Kč a bonus po 41 letech placení pojistného za každý rok práce navíc ve výši 240 Kč. Tato verze skrývá jak výhody, tak nevýhody. Výhoda této verze spočívá v tom, že v roce 2040 by se průměrný důchod zvýšil o 15 %. Naproti tomu by bylo zásadní nevýhodou zvýšení čistých výdajů v prvním roce o 0.2 % HDP a po roce 2040 o 1.3 % HDP.

Technická verze důchodové reformy je v mnoha rysech podobná se spravedlivou verzí až na zvýšení průměrného důchodu do roku 2040, jelikož verze počítá s navýšením pouze o 5 %. Dále je odlišnost v podobě čistých výdajů, které by byly v prvním roce nižší o 0.1 % HDP a v roce 2040 vyšší o 0.3 % HDP.

²⁰⁷ Deník veřejné správy. *Sociální transfery v koronavirové době (mezi první a druhou „vlnou“)*. [online]. Publikováno 17. 12. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6805844>.

Poslední úsporná verze počítá se základní výměrou starobního důchodu ve výši 22 % z průměrné mzdy. Započítání 80 % z předchozího výdělku nebo průměrné mzdy za dobu péče o dítě nebo starší příbuzné. Dále tato verze počítá s poklesem o 8 % průměrného důchodu do roku 2040 oproti dnešnímu důchodu. Čisté výdaje by byly v prvním roce nižší o 0.2 % HDP a v roce 2040 nižší o 0.8 % HDP.²⁰⁸

Myslím si, že první dvě varianty důchodové reformy jsou chybné, jelikož počítají se zvyšováním daní a výdajů. Domnívám se, že pokud by byly schváleny, tak by tím došlo ke zvyšování státního dluhu, který je již v roce 2021 vysoký, a proto si myslím, že úsporná varianta důchodové reformy by byla nejlepší volbou, ovšem s jistými změnami. Myslím si, že by úsporná varianta měla přinést zvýhodňování lidí v důchodovém věku, a to v oblastech bydlení, potravin, medikamentů a věcí denní potřeby (brýle, oblečení, domácí potřeby apod.). Jsem přesvědčen, že právě tato varianta s různými zvýhodněnými by současné ekonomické situaci výrazně pomohla, protože by ulevila již tak přetíženému státnímu rozpočtu.

- **Dávky nemocenského pojištění**

Dávky nemocenského pojištění jsou určeny pro výdělečné osoby, které v případech ztráty příjmy tzv. *krátkodobých sociálních událostí* zabezpečuje stát peněžitými dávkami nemocenského pojištění. Krátkodobé sociální události mohou například být dočasná pracovní neschopnost, ošetřování člena rodiny, těhotenství, péče o dítě. Právní úpravu dávek nemocenského pojištění vymezuje zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění. Primárním úkolem tohoto zákon je jasnější a přehlednější pohled na poskytování nemocenských dávek a zamezení jejich zneužívání.²⁰⁹

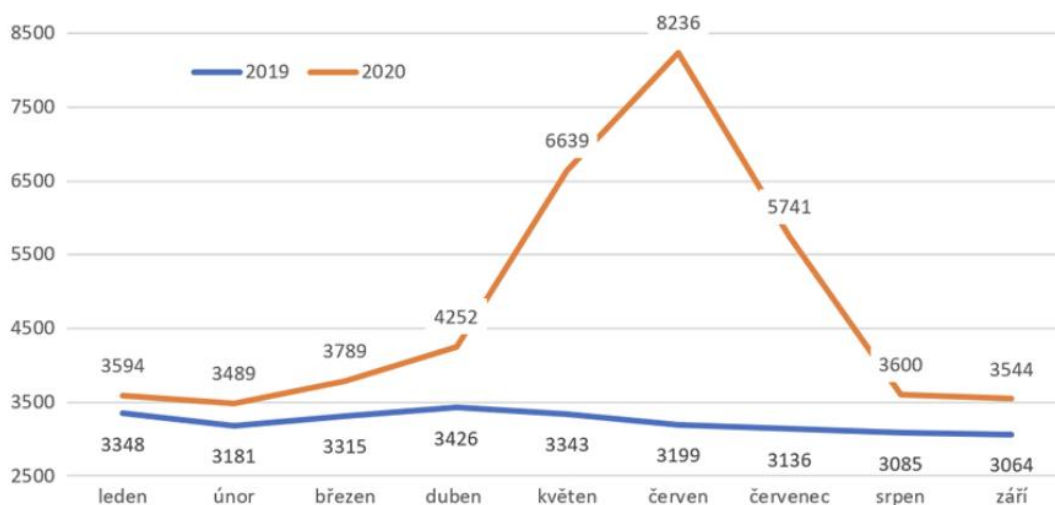
Pandemická situace COVID-19 výrazně zasáhla do dávek nemocenského pojištění, protože v období od ledna do září 2020 došlo k rapidnímu zvýšení dávek na celkovou sumu 24,7 mld. Kč. Toto ve výsledku znamenalo o 4,5 mld. Vyšší náklady než v loňském roce.²¹⁰

²⁰⁸ Lidovky.cz. *Maláčová předloží reformu penzí, zbyly by dva pilíře. Schillerová: Znamená to růst daní o 300 miliard.* [online]. Publikováno 10. 1. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/malacova-chce-do-par-mesicu-predlozit-novelu-s-reformou-penzizbyly-by-dva-pilire.A200110_145150_ln_domov_ele.

²⁰⁹ Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Nemocenské pojištění v roce 2021.* [online]. Publikováno 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/nemocenske-pojisteni>.

²¹⁰ Deník veřejné správy. *Sociální transfery v koronavirové době (mezi první a druhou „vlnou“).* [online]. Publikováno 17. 12. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6805844>.

Graf č. 8: Vývoj výdajů na dávky nemocenského pojištění v mil. Kč (porovnání období leden až září v letech 2019 a 2020).²¹¹



Myslím si, že současná právní úprava je nedostatečná, jelikož nebere v úvahu současnou pandemickou situaci COVID-19. Jsem si vědom, že zákonodárci při vytváření systému nemocenského pojištění nepočítali s možností pandemie, ale do budoucna by tam tento problém měl být vyřešen. Domnívám se, že hlavním problémem je ošetrovné, které do velké míry nereflektuje základní potřeby spojené s ošetřováním nemocného člena domácnosti nebo s péčí dítěte mladších 10 let, (z důvodu uzavření školského nebo jiného dětského zařízení). Jsem toho názoru, že současná výše dávek nepokryje všechny náklady spojené s ošetřováním. Řešením by bylo navýšení stávající dávky o 30 – 40 %.

- **Dávky pomoci v hmotné nouzi**

Dávky v hmotné nouzi jsou poskytovány osobě nebo rodině, jejíž příjmy a celkové výdaje a majetkové poměry se nemohou z objektivních důvodů zvýšit, a tím vyřešit nelehkou situaci, ve které se osoba nebo rodina aktuálně nachází. Dávkami v hmotné nouzi jsou příspěvek na živobytí, mimořádná okamžitá pomoc a doplatek na bydlení. Dávky v hmotné nouzi jsou upraveny v zákoně č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů a dále zákonem č. 110/2006 Sb., o životním existenčním minimu, ve znění pozdějších předpisů, dále také vyhláškou č. 389/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi.²¹²

²¹¹ Deník veřejné správy. *Sociální transfery v koronavirové době (mezi první a druhou „vlnou“)*. [online]. Publikováno 17. 12. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6805844>.

²¹² Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Pomoc v hmotné nouzi*. [online]. Publikováno 29. 4. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/pomoc-v-hmotne-nouzi>.

V období od ledna do září roku 2020 byl celkový objem dávek v hmotné nouzi 3,5 mld. Kč. To je o 4 % více, než byl celkový objem za stejné období v loňském roce.²¹³

- **Dávky státní sociální podpory**

Dávky státní sociální podpory náležejí pouze fyzické osobě nebo s ní posuzované osoby, které jsou hlášeny k trvalému pobytu nebo osoby (cizí státní příslušníci), jež mají trvalý pobyt na území České republiky a mají zde bydliště. Cizí státní příslušníci, kteří nedisponují trvalým pobytem na území České republiky, se stávají oprávněnými osobami až po uplynutí doby 365 dní od dne hlášení pobytu. Státní podporu upravuje v České republice zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Dávkami státní sociální podpory se rozumí přídavek na dítě, příspěvek na bydlení, rodičovský příspěvek a porodné.²¹⁴

- **Dávky vyplacené v rámci státní podpory zaměstnanosti**

Státní podpora zaměstnanosti je upravena zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Dle toho zákona musí být osoba, která chce pobírat tuto podporu zařazena v seznamu uchazečů o zaměstnání a splňovat další podmínky dle tohoto zákona. Rozhodnutí o schválení nároku na dávky vydává příslušný krajský úřad práce. Dávkami, které jsou vyplaceny, můžeme rozumět podporu v nezaměstnanosti a rekvalifikaci.²¹⁵

4. 1. 2. 2 Další výdaje vyplývající ze zákonů

Do této skupiny výdajů můžeme řadit například příspěvek na podporu stavebního spoření, státní příspěvek k penzijnímu pojištění, platby státu na zdravotní pojištění, výdaje na volby a příspěvek politickým stranám a dále výdaj na dluhovou službu a poplatky snižované.²¹⁶

- **Příspěvek na podporu stavebního spoření**

Příspěvek na podporu stavebního spoření je poskytován pouze fyzickým a právnickým osobám, které se zapojí do stavebního spoření. Příspěvek je vyplácen v podobě ročních záloh. Příspěvek na podporu stavebního spoření je upraven

²¹³ Deník veřejné správy. *Sociální transfery v koronavirové době (mezi první a druhou „vlnou“)*. [online]. Publikováno 17. 12. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6805844>.

²¹⁴ Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Státní sociální podpora*. [online]. Publikováno 1. 7. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/statni-socialni-podpora#nd>.

²¹⁵ Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Podpora zaměstnanosti*. [online]. Publikováno 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/podpora-zamestnanosti>.

²¹⁶ TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ, I. *Veřejné finance - ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 91.

v zákoně č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavební spoření, ve znění pozdějších předpisů.²¹⁷

- **Státní příspěvek na penzijním připojištění**

Státní příspěvek na penzijní připojištění může získat fyzická osoba, která je starší 18 let s trvalým pobytem na území České republiky nebo fyzická osoba s bydlištěm na území jiného členského státu Evropské unie. Toto je však možné jen v případě, pokud se účastní důchodového pojištění nebo veřejného zdravotního pojištění v České republice. Státní příspěvek k penzijnímu připojištění je upraven zákonem č. 42/1994, o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změně některých zákonů souvisejících s jeho zavedením.²¹⁸

- **Platby státu na zdravotní pojištění**

Tento příspěvek od státu je vymezen v zákoně č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů. Taxativní výčet osob, které požívají příspěvek státu na zdravotní pojištění je vymezen zmíněném zákoně. Stát v tom to případě přispívá na zdravotní pojištění osobám, které se nacházejí v různých životných situacích.²¹⁹

- **Výdaje na volby a příspěvek politickým stranám**

Právní úprava tohoto příspěvku je upravena zákonem č. 424/1991Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Politické strany a hnutí mají za podmínek ustanovení § 20 tohoto zákona nárok na příspěvek na činnost, který zahrnuje stálý příspěvek a příspěvek na mandát a dále příspěvek na podporu činnosti politického institutu. Nárok na stálý příspěvek od státu vzniká straně nebo hnutí v případě, že výsledek voleb do Poslanecké sněmovny přesáhl nejméně 3 % hlasů.

Domnívám se, že současná právní úprava není ideální. Jsem přesvědčen, že by příspěvky v této sféře bylo možné zkrátit, a tím by bylo uleveno státnímu rozpočtu. Myslím si, že nárok na stálý příspěvek by měli dostat politické strany a hnutí, jejichž výsledek voleb do Poslanecké sněmovny byl nejméně 5 %. Tento krok by zamezil politickým spekulantům získat finanční prostředky ze státní pokladny.

²¹⁷ Zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavební spoření, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁸ Zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změně některých zákonů souvisejících s jeho zavedením.

²¹⁹ Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

- **Výdaje na dluhovou službu a poplatky dluhové služby**

Výdaje na dluhovou službu a poplatky s ní spojené jsou každoročně upraveny zákonem o státním rozpočtu České republiky na příslušný rok. Primárními náklady dluhové služby jsou výdaje na umoření dluhu, a s tím spojené úroky státního dluhu.²²⁰

4. 1. 3 Ostatní mandatorní výdaje

Jak již bylo zmíněno, tato skupina oproti mandatorním výdajům vyplývajících ze zákona tvoří malou část celkových mandatorních výdajů České republiky. Největší část ostatních mandatorních výdajů je tvořena příspěvkem do rozpočtu Evropské unie. Mezi ostatní výdaje můžeme řadit například příspěvek EU, státní podpora hypotečního úvěrování.

- **Příspěvky do rozpočtu Evropské unie**

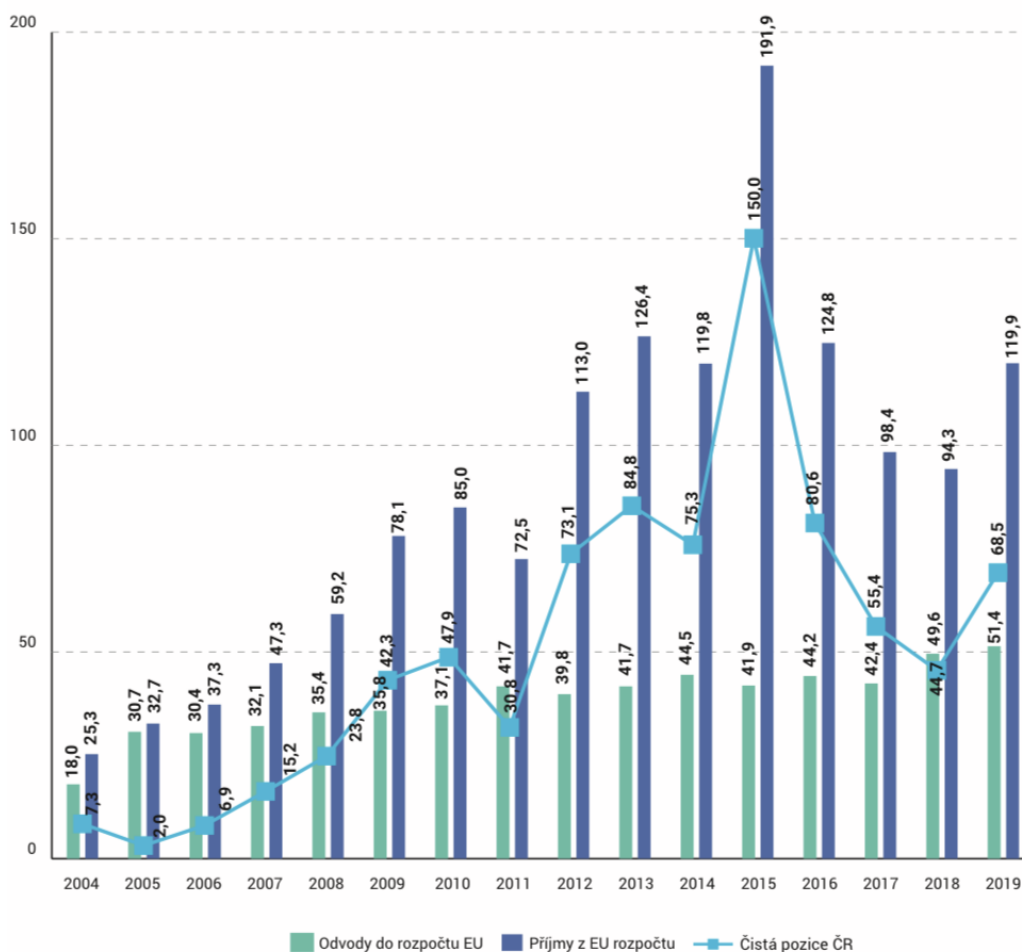
Na základě vstupu do Evropské unie v roce 2004 se Česká republika jako člen EU podílí na financování rozpočtu EU. Česká republika je zároveň příjemcem přerozdělovaných finančních prostředků. Od svého vstupu do Evropské unie je Česká republika zatím tzv. *čistým příjemcem* to znamená, že získává ze souhrnného rozpočtu EU více prostředků, než do něj odvádí.²²¹

²²⁰ Zákon č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020.

²²¹ Ministerstvo financí České republiky. *Státní rozpočet v kostce – 2020*. [online]. Publikováno 27. 3. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce/statni-rozpocet-v-kostce-2020-38000>.

Graf č. 9: Vývoj příjmů z rozpočtu EU a odvodů do rozpočtu EU v letech 2004 – 2019 v mld. Kč.²²²

VÝVOJ PŘÍJMŮ Z ROZPOČTU EU A ODVODŮ DO ROZPOČTU EU
V LETECH 2004–2019 V MLD. KČ



Na přiloženém grafu můžeme vyčíst, že za rok 2019 obdržela z rozpočtu Evropské unie celkem 119,9 mld. Kč a přispěla do rozpočtu 51,4 mld. Kč.

- **Státní podpora hypotečního úvěrování**

Státní podpora hypotečního úvěrování je legislativně upraveno nařízením vlády č. 1/2021 Sb., o podmínkách použití peněžních prostředků Státního fondu podpory investic formou úvěru poskytovaného na modernizaci nebo pořízení obydlí a nařízením vlády č. 33/2004 Sb., kterým se zrušují některá nařízení vlády v oblasti podpory bydlení z veřejných prostředků a kterým se stanoví některé

²²² Ministerstvo financí České republiky. *Státní rozpočet v kostce – 2020*. [online]. Publikováno 27. 3. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce/statni-rozpocet-v-kostce-2020-38000>.

podmínky státní finanční podpory hypotečního úvěrování bytové výstavby. Výše podpory je stanovena na základě úrokové sazby.²²³

4. 1. 4 Quasi mandatorní výdaje

Do skupiny mandatorních výdajů můžeme řadit tzv. *quasi mandatorní výdaje*, které jsou výdaji státu na mzdy pracovníků rozpočtových a příspěvkových organizací. Quasi mandatorní výdaje se odbězných mandatorních výdajů odlišují především tím, že jejich vynaložení není podmíněno zákonem ani další právní normou. Naproti tomu jsou nezbytnými výdaji na realizaci veřejné služby a správy státu. Mezi quasi mandatorní výdaje můžeme řadit výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti a celou kapitolu ministerstva obrany, s výjimkou sociálních dávek a zahraniční pomoci, dále výdaje na investiční pobídky.²²⁴

- **Výdaje na mzdy pracovníků rozpočtových a příspěvkových organizací**

Tato skupina quasi mandatorních výdajů patří svým objemem k největším výdajům. Do této skupiny můžeme řadit i dotace a pojištění fondu Kulturních a sociálních potřeb. Za rok 2020 se výdaje této skupiny quasi mandatorních výdajů vyšplhaly na částku 283 166 mil. Kč.

- **Výdaje na rozpočtovou kapitolu Ministerstva obrany**

Do této skupiny quasi mandatorních výdajů nespádají sociální dávky a zahraniční pomoci. Jedná se z hlediska quasi mandatorních výdajů o druhou nejobjemnější skupinu výdajů. Za rok 2020 byly celkové výdaje rozpočtové kapitoly ministerstva obrany 67 711 mil. Kč.

- **Výdaje na aktivní politiku nezaměstnanosti**

Primárním cílem aktivní politiky nezaměstnanosti je pomoc odstraňovat bariéry omezující osob ke vstupu na trh práce a dále umožnit osobám rekvalifikaci. Jedná se například o příspěvek na společensky účelná pracovní místa, překlenovací příspěvek, příspěvek na dojížděku, příspěvek na zapracování, příspěvek na zřízení pracovního místa pro osoby se zdravotním postižením apod.²²⁵ Za rok 2020 se výše výdajů na aktivní politiku nezaměstnanosti vyšplhala na 1 511 mil. Kč.

²²³ Nařízení vlády č. 1/2021 Sb., o podmínkách použití peněžních prostředků Státního fondu podpory investic formou úvěru poskytovaného na modernizaci nebo pořízení obydlí a nařízením vlády.

²²⁴ TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ, I. *Veřejné finance - ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 92.

²²⁵ Úřad práce ČR. *Aktivní politika v zaměstnanosti*. [online]. Aktualizováno 2. 2. 2021. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.uradprace.cz/aktivni-politika-zamestnanosti-1>.

- **Výdaje na investiční pobídky**

Výdaje na investiční pobídky jsou upraveny zákonem č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů. Investiční pobídky byly mezi quasi mandatorní výdaje zařazeny teprve roku 2001. Mezi investiční pobídky můžeme řadit například hmotnou podporu při vytváření pracovních míst, hmotnou podpor rekvalifikace zaměstnanců, převod pozemků za zvýhodněnou cenu a úlevu na dani z příjmů.²²⁶

4. 1. 5 Mandatorní výdaje obcí

Podobně jako u státního rozpočtu, tak mandatorní výdaje obcí jsou stanovené na základě zákona, a proto je nelze při plánování rozpočtu ovlivnit. Další podobností mandatorních výdajů státu a obcí je, že jsou obce také povinny zajistit stanovené veřejné statky a služby v daném množství, kvalitě, místě a čase. Mandatorní výdaje obcí můžeme členit na výdaje s přenesou působností a na výdaje se samostatnou působností. Mandatorní výdaje obcí představují významnou část celkových výdajů a zároveň odčerpávají velkou část příjmů obcí. Valná většina mandatorních výdajů obce disponuje charakterem tzv. *nárokových výdajů*. Nárokové výdaje jsou povinny obce zabezpečit.

Mandatorní výdaje obcí podobně jako u výdajů státu můžeme rozdělit na mandatorní výdaje vyplývající ze zákona, ostatní mandatorní výdaje dle § 9 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a quasi mandatorní výdaje.

Na základě vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě v platném znění se městské samosprávy používá sektorové hledisko členění příjmů a výdajů. Sektory jsou tříděny na rozpočtové skupiny, oddíly, pododdíly a paragrafy. Mezi jednotlivé sektory můžeme řadit průmyslová a ostatní odvětví hospodářství, služby pro obyvatelstvo, politika nezaměstnanosti, sociální služby, bezpečnost státu a právní ochrana, všeobecná veřejná správa a služby.²²⁷

4. 1. 6 Udržitelnost mandatorních výdajů

V současné době jsou výdaje státního rozpočtu založeny na velikosti jeho příjmů. V posledních několika letech se mandatorní výdaje neustále navyšují, a proto se domnívám, že v budoucnu bude jejich udržitelnost velice problematická. Mezi hlavní důvody neudržitelnosti mandatorních výdajů patří například:

²²⁶ Zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů.

²²⁷ TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ, I. *Veřejné finance - ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 100.

- Hlavním důvodem vztahujícím sek důchodovému pojištění je, že se v České republice zvyšuje věková struktura obyvatelstva. V budoucích letech toto s sebou přinese vyšší počet osob, které budou tvořit skupinu osob důchodového věku. K tomuto problému se vztahuje také nižší míra plodnosti.
- Problematika migrace je dalším problémem, který by budoucnu měl vyřešen. Větší příliv cizích státních příslušníků na naše území sebou nese riziko. Riziko z hlediska rozpočtu spočívá v tom, že pokud by na našem území zůstali, tak by se z nich za několik let staly osoby s nárokem na penzi, a tím by se zvýšily mandatorní výdaje.
- Do mandatorních výdajů zasahuje i míra inflace, která u některých z nich způsobuje vyšší valorizaci.

Zmíněné důvody mají za následek ztrátu fiskální demokracie, a to ve výsledku znamená, že každá nová nastupující generace politiků disponuje pro svou aktivní fiskální politiku menšími finančními prostředky. Důsledkem této situace je nedostatečná flexibilní fiskální politika. Nedostatečná flexibilní fiskální politika znamená, že nemožnost naléhavě řešit sociální a ekonomické problémy a tím stabilizovat ekonomiku.²²⁸

²²⁸ TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ, I. *Veřejné finance - ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 102.

Závěr

Ve své diplomové práci jsem se zaměřil na právní regulaci rozpočtových výdajů. Jedná o poměrně obsažné a rozsáhlé téma, které je stále aktuální, využívané a nabízí řadu úskalí, na které je možné reagovat. V úvodu diplomové práce jsem uvedl, že vzhledem k povaze a rozsahu práce není možné danou problematiku zcela vyčerpat. Při vypracování práce jsem se soustředil na obecný nástin problematiky rozpočtových výdajů. Za pomoci dodržení stanovené struktury bylo možné se zabývat konkrétními aspekty jednotlivých oblastí.

Cílem práce bylo poskytnout základní vhled do dané problematiky právní regulace rozpočtových výdajů a seznámit čtenáře se základní právní úpravou rozpočtových výdajů. Tam kde, to bylo možné, jsem provedl právní analýzu dané problematiky a nastínil možná řešení daného problému. Jednalo se o situace, které se váží zejména k aktuálním společenským problémům. Dále jsem v práci využil metodu komparace, kupř. v situaci porovnání rozpočtu Evropské unie s veřejnými rozpočty České republiky. Zkoumány byly jednotlivé výdaje mezi lety 2015 – 2020. V diplomové práci jsem především čerpal z odborných publikací, právních předpisů a také z veřejných zdrojů. První část práce byla věnována problematice rozpočtového práva a jeho právní regulaci. Druhá kapitola popisuje soustavu veřejných rozpočtů její zakotvení v právním řádu. Těžištěm práce je čtvrtá kapitola, která pojednává o mandatorních výdajích státního rozpočtu.

Dále jsem se zaměřil mimo jiné na aktuální společenskou situaci ve spojitosti s pandemií COVID-19 a její spojitosti s ekonomickými dopady na veřejné rozpočty. Je potřeba zmínit, že podobná situace, která tu nastala, historie České republiky doposud nepomatuje. Jsem přesvědčen, že tato situace bude mít pro ekonomiku dalekosáhlé důsledky, které zcela jistě budeme v budoucnu pociťovat všichni, jakožto občané České republiky. Právní systém nebyl na tuto krizi zcela připraven, a proto došlo v konečném důsledku k výraznému navýšení rozpočtových výdajů. Důsledkem byl nejvyšší státní deficit v historii samostatné České republiky k 4. 1. 2021 ve výši 320 mld. Kč. V této pasáži se zamyslím nad různými dopady rapidního zvýšení státního dluhu a nad kroky současné vlády, která dle mého přesvědčení nekonala správně. V této souvislosti uvádím jako příklad mimořádný penzijní příspěvek ve výši 5. 000 Kč. Dospívám k názoru, že tento krok ze strany současné vládní koalice byl krokem zcela nezodpovědným, který měl za následek zcela jistě zvýšení deficitu státního rozpočtu, a to v době,

kdy se Česká republika potýká s ekonomickými dopady pandemie COVID-19. Dále lze spatřit jasný podtext a cílenost tohoto rozhodnutí z hlediska času a získání voličů na svoji stranu, neboť byl učiněn těsně před krajskými volbami na podzim roku 2020. Dále si pokládám otázku, jaká situace nastane před volbami do poslanecké sněmovny na podzim roku 2021.

Následně jsem se zaměřil na vývoj mandatorních výdajů vyplývajících ze zákona a ostatních mandatorních výdajů. Domnívám se, že vývoj mandatorních výdajů vyplývajících ze zákona do budoucna představuje problém, který je nutno co nejrychleji řešit, jelikož jejich rapidní nárůst představuje problém pro ekonomiku České republiky. Myslím si, že udržitelnost mandatorních výdajů by měla být primární otázkou, která by měla být co nejrychleji řešena. V opačném případě by mohlo v budoucnu dojít k ekonomickým následkům, které mohou mít negativní vliv na náladu ve společnosti České republiky.

Největší současným problémem mandatorních výdajů je problematika důchodového pojištění, protože zaujímá největší položku mandatorních výdajů. Zde jsem dospěl k závěru, že tato problematika se musí co nejrychleji řešit. V této části jsem představil tři možné varianty důchodové reformy, kdy jsem každou z nich zhodnotil. Domnívám se, že varianta úsporné důchodové reformy by s malými změnami, které v práci navrhuji, byla efektivní a ulevila v budoucnu již tak přetíženému státnímu rozpočtu České republiky. Dospěl jsem k přesvědčení, že právě varianta úsporné důchodové reformy je nejlepší ve vztahu k rozpočtovým výdajům, jelikož v delším výhledu by tolik nevyčerpávala státní pokladnu, a to by mělo za následek nezvyšování státního dluhu.

Dalším problémem, kterým se jsem se zabýval, je problematika nemocenského pojištění a jeho dopady na veřejné rozpočty. Zde jsem představil „*de lege ferenda*“ svůj pohled na současnou právní úpravu a navrhl řešení ve formě zvýšení stávající nemocenské dávky o 30 – 40 %. Domnívám se, že právě toto řešení respektuje aktuální společenské potřeby.

Na základě jednotlivých dílčích výstupů dospívám k souhrnnému názoru, že současné nakládání s rozpočtovými výdaji v České republice není příliš efektivní, protože dochází k rapidnímu zvýšení státního dluhu. Myslím si, že současné spravování veřejných financí je v rukou nezodpovědných jedinců, kteří nehospodárně nakládají s těmito finančními zdroji, k čemuž se v práci na několika místech vyjadřuji.

Přínosem a současně i záměrem mé diplomové práce je mj. poskytnutí právní náhledu na rozpočtové výdaje a jejich zhodnocení. V práci jsem nashromáždil mnoho různých zajímavých informací, které celkově tvoří jeden kompaktní celek zabývající se danou problematikou. Tato diplomová práce dále může posloužit jako jakýsi základ pro základní orientaci v rozpočtových výdajích a jejich právním zakotvení v právním řádu České republiky.

Resumé

The thesis primarily offers an elemental insight into the issue of legal regulation of budget expenditures. The author divided this work into four basic chapters. In the first part, the author focused on the issue of budgetary law, the definition of related terms, legal entrenchment, and the definition of financial law. Subsequently, the paper deals with the definition of the budget system. This chapter examines in more detail the fundamental division of budget systems and their essential legal definitions. The third chapter covers the public budgets. The author first defines the essential characteristics and functions of public budgets and subsequently concentrates on three basic public budgets, namely the state budget, the budget of local governments and the budget of the European Union. This chapter delineates the legal view of the state budget for the period of the COVID-19 pandemic. This is the part where author presents his view on certain steps of the current government in relation to budget expenditures. In the last fourth chapter, the author refers to mandatory expenditures and assesses the current legislation „*de lege lata*” and provides his view on this issue „*de lege ferenda*”. Above all, the work draws attention to the uneconomical management of budget expenditures and existing economic problems. In addition to the outlined problems, the author tries to find solutions or evaluate the current situation in terms of the development of the problem in the future in various passages of the work.

The individual outputs of this work include the effort to best provide an interpretation of budget expenditures and their economic impact on the functioning of the Czech Republic. The author focuses on the basic legal regulation of budget expenditures and draws mainly from the available professional literature, case law and expert editorials.

Among other things, the author comes to the opinion that the pension contribution before the elections to the regional councils provided in the autumn of 2020 was a very bad step, for many reasons. He believes that this step in was a completely irresponsible act on the part of the current government, as it has increased the state budget deficit by approximately 15 billion CZK, at a time when the Czech Republic is facing economic problems due to the COVID-19 pandemic. It is quite evident that with this measure, the current governing coalition wanted to attract some of the voters to its side. In this part of the work,

the author sets out a question which, however, will certainly be possible to answer only after the Parliamentary elections in the autumn of 2021.

Additionally, the author centres his focus on the issue of mandatory expenditures, which surely play a key role in the budget expenditures of the Czech Republic. He comes to the conclusion that the greatest problem of the current mandatory expenditures can be seen primarily in the expenditures on pension insurance, because in the period 2015–2020 the disbursements on this item increased sharply. This is where the author presents a possible way out in the form of austerity pension reform with small changes, which, according to him, would substantially help the already overburdened state budget.

Furthermore, the author dealt with the issue of health insurance, which according to him does not reflect the current needs of society, because it does not consider the consequences of a pandemic. Finally, the author presents a possible solution that would reflect current needs in relation to health insurance.

Providing insight into the issue of budget expenditures and the introduction of new solutions to these problems can be considered the main benefit of this work as such.

Zdroje

Prameny

Nařízení vlády č. 1/2021 Sb., o podmínkách použití peněžních prostředků Státního fondu podpory investic formou úvěru poskytovaného na modernizaci nebo pořízení obydlí a nařízením vlády

Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky

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

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

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

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

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

Zákon č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020

Zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změně některých zákonů souvisejících s jeho zavedením

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

Zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů

Zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření, ve znění pozdějších předpisů

Literatura

BAKEŠ, Milan. *Finanční právo*. 6., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 9788074004407.

BORKOVEC, Aleš. *Veřejné finance se zaměřením na rozpočtové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-2802-5.

ČERVENKA, Miroslav. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges, 2009. Student (Leges). ISBN 9788087212110.

FIALA, Petr, Ondřej KRUTÍLEK a Markéta PITROVÁ. *Evropská unie*. 3., aktualizované, rozšířené a doplněné vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2018. ISBN 978-80-7325-450-6.

HRUBÁ SMRŽOVÁ, Petra a Petr MRKÝVKA. *Finanční a daňové právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 9788073806392.

KÖNIG, Petr a Lubor LACINA. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. Praha: C.H. Beck, 2004. Beckova edice ekonomie. ISBN 8071798460.

LAJTKEPOVÁ, Eva. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2013. ISBN 9788072048618.

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

MRKÝVKA, Petr. *Finanční právo a finanční správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 8021035781

NAHODIL, František. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 9788073801625.

PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 9788073576141.

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Vyd. 2., přeprac. Praha: ASPI, 2002. ISBN 80-86395-19-7.

RADVAN, Michal. *Finanční právo a finanční správa - berní právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. ISBN 9788021047327.

STEHLÍK, Václav, Ondrej HAMULÁK a Michal PETR. *Právo Evropské unie: ústavní základy a vnitřní trh*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 9788075022776.

TOMÁŠKOVÁ, Eva a Ivana PAŘÍZKOVÁ. *Veřejné finance - ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 9788021077492.

Judikatura

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 36/01

Jiné zdroje

Aktuálně.cz. *Státní dluh loni stoupl na 1, 640 bilionu korun. Každý Čech teoreticky dluží 150 tisíc*. [online]. Publikováno 14. 2. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/statni-dluh-loni-stoupl-na-1-640-bilionu-korun/r~61adb5b84f3311eaac60ac1f6b220ee8>

ČT24. *Schodek rozpočtu za rok 2020 dosáhl 367,4 miliardy korun. Přes dvě stě miliard si ukousl koronavirus*. [online]. Publikováno 5. 1. 2021. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3250426-sledujte-brifink-ministerstva-financi-k-vysledkum-statniho-rozpocetu-za-rok-2020?fbclid=IwAR1mwNC8xV0Pn6tGqsCc2Zz1LoRcvtrXupu9tGUE6w7D0Mxs7QBcmGEBDGU>

Deník veřejné správy. *Sociální transfery v koronavirové době (mezi první a druhou „vlnou“)*. [online]. Publikováno 17. 12. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6805844>

EUR-Lex. *Nářízení Evropského parlamentu a rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. Července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012*. [online]. Publikováno 30. 7. 2018. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32018R1046>

Evropský parlament. Fakta a čísla o Evropské unii. *Příjmy Unie*. [online]. Publikováno prosinec 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/27/prijmy-unie>

Evropský parlament. Fakta a čísla o Evropské unii. *Výdaje Unie*. [online]. Publikováno prosinec 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/28/vydaje-unie>

Finance.cz. *Senát i prezident podpořil 5000 Kč pro důchodce, je to dobře?*. [online]. Publikováno 19. 11. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.finance.cz/534782-5-000-kc-pro- duchodce-ano-ci-ne/>

iROZHLAS. *Schillerová navrhla zvýšit schodek státního rozpočtu na 500 miliard korun. Vláda to schválila*. [online]. Publikováno 15. 2. 2021. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-v-cesku-statni-rozpocet-schillerova_2102151747_oro?fbclid=IwAR0bSXY84DDF2wvxT_q_89Rt_LHHEffJyjoVPucreaeL1rAo_G8Vvdn0cZU

Lidovky.cz. *Maláčová předloží reformu penzí, zbyly by dva pilíře. Schillerová: Znamená to růst daní o 300 miliard*. [online]. Publikováno 10. 1. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/malacova-chce-do-par-mesicu-predlozit-novelu-s-reformou-penzi-zbyly-by-dva-pilire.A200110_145150_ln_domov_ele

Město Plzeň. Rozpočet města Plzně. [online]. © 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://rozpocetmesta.plzen.eu/mmp>

Ministerstvo financí České republiky. *Hospodaření systémů důchodového pojištění*. [online]. Publikováno 3. 6. 2013. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/hospodareni-systemu-duchodoveho-pojisten>

Ministerstvo financí České republiky. *Státní rozpočet v kostce – 2020*. [online]. Publikováno 27. 3. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce>

Ministerstvo financí České republiky. *Státní rozpočet v kostce – 2020*. [online]. Publikováno 27. 3. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce>.

Ministerstvo financí České republiky. *Státní rozpočet v kostce – 2020*. [online]. Publikováno 27. 3. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce/statni-rozpocet-v-kostce-2020-38000>

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Legislativa státního rozpočtu – 2020*. [online]. Publikováno 30. 12. 2019. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/legislativa-statniho-rozpocetu/2019/rozpocet-2020-a-strednedoby-vyhled-rozpo-37001>

MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Legislativa státního rozpočtu – 2020*. Publikováno 28. 12. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/legislativa-statniho-rozpocetu/2020/rozpocet-2021-a-strednedoby-vyhled-rozpo-40382>

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Důchodové pojištění*. [online]. Aktualizováno 1. 10. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/duchodove-pojisteni#dd>

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Nemocenské pojištění v roce 2021*. [online]. Publikováno 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/nemocenske-pojisteni>

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Podpora zaměstnanosti*. [online]. Publikováno 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/podpora-zamestnanosti>

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Pomoc v hmotné nouzi*. [online]. Publikováno 29. 4. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/pomoc-v-hmotne-nouzi>

Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Státní sociální podpora*. [online]. Publikováno 1. 7. 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/statni-socialni-podpora#nd>

Moravská zemská knihovna. *Masarykův slovník naučný. Lidová encyklopedie všeobecných vědomostí*. [online]. Poslední aktualizace 8. 2. 2021. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <http://www.digitalniknihovna.cz/mzk/view/uuid:634700c0-2035-11e3-a5bb-005056827e52?page=uuid:122206a0-56c6-11e3-9ea2-5ef3fc9ae867>

Parlamentní institut. *Mandatorní výdaje státního rozpočtu od roku 1995*. [online]. Aktualizováno prosinec 2015. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=100870>

Plzeňský kraj. *Schválený rozpočet Plzeňského kraje na rok 2020 a střednědobý výhled rozpočtu na roky 2021 a 2022*. [online]. Publikováno 19. 12. 2019. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.plzensky-kraj.cz/schvaleny-rozpocet-plzenskeho-kraje-na-rok-2020-a>

Poslanecká sněmovna České republiky. *Vývoj mandatorních výdajů*. [online]. Publikováno 2020. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=184>

Úřad práce ČR. *Aktivní politika v zaměstnanosti*. [online]. Aktualizováno 2. 2. 2021. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.uradprace.cz/aktivni-politika-zamestnanosti-1>

Seznam příloh

Grafy

Graf č. 1: Vývoj státního dluhu České republiky v letech 1993 – 2019 (s. 34)

Graf č. 2: Struktura příjmů státního rozpočtu v roce 2020 (s. 36)

Graf č. 3: Struktura výdajů státního rozpočtu podle druhů v roce 2020 (s. 41)

Graf č. 4: Příjmy rozpočtu statutárního města Plzně pro rok 2020 (s. 53)

Graf č. 5: Příjmy Plzeňského kraje na rok 2020 (s. 54)

Graf č. 6: Výdaje statutárního města Plzně za rok 2020 (s. 58)

Graf č. 7: Výdaje rozpočtu Plzeňského kraje za rok 2020 (s. 60)

Graf č. 8: Vývoj výdajů na dávky nemocenského pojištění v mil. Kč (porovnání období leden až září v letech 2019 a 2020) (s. 72)

Graf č. 9: Vývoj příjmů z rozpočtu EU a odvodů do rozpočtu EU v letech 2004 – 2019 v mld. Kč (s. 76)

Tabulky

Tabulka č. 1: Rozpočet EU na rok 2020: rozdělení rozpočtových prostředků na závazky podle kategorií Víceletého finančního rámce (s. 66)

Tabulka č. 2: Mandatorní výdaje vyplývající ze zákona (s. 68)

Tabulka č. 3: Ostatní mandatorní výdaje (s. 68)