

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická



DIPLOMOVÁ PRÁCE

Financování výkonu přenesené působnosti obcí

Bc. Rudolfína Knotová

Plzeň 2013

Prohlašuji,

že jsem diplomovou práci na téma Financování výkonu přenesené působnosti obcí vypracovala samostatně a pouze s využitím zde uvedených zdrojů.

V Mníšku pod Brdy dne 28. března 2013

Bc. Rudolfína Knotová

Ráda bych poděkovala JUDr. PhDr. Janu Malastovi, vedoucímu mé diplomové práce, za ochotu vést mi toto individuální téma, k jehož konečnému zformulování vedla dlouhá cesta. Děkuji mu za přátelský a vstřícný přístup, se kterým k vedení mé práce přistupoval, a za přínosné odborné debaty, které přispěly k výsledné podobě práce. Díky tomu pro mě bylo psaní práce potěšením, a budu na něj ráda vzpomínat.

„Ze všech svobod je svoboda obcí, jíž se dosahuje tak nesnadno, také nejvíce vystavena útokům státní moci.“

ALEXIS DE TOCQUEVILLE

Obsah

Seznam použitých zkratek	8
Úvod.....	9
1. Základní pojmy	12
2. Dichotomie veřejné správy	16
3. Historie.....	20
3.1 Historický vývoj státní správy na území českého státu	20
3.2 Historický vývoj územní samosprávy a vznik přenesené působnosti obcí	23
3.2.1 Reforma veřejné správy po roce 1989	28
3.3 Exkurz do historie rozpočtů	32
3.3.1 Historie státního rozpočtu na území České republiky	33
3.3.2 Historie samosprávných rozpočtů.....	34
4. Veřejné statky	38
5. Funkce obcí.....	42
5.1 Funkce obcí v rámci samostatné působnosti.....	42
5.2 Funkce obcí v rámci přenesené působnosti.....	44
5.2.1 Základní obce (obce I. stupně).....	48
5.2.2 Obce s pověřeným obecním úřadem (obce II. stupně)	48
5.2.3 Obce s rozšířenou působností (obce III. stupně).....	50
5.3 Delegace přenesené působnosti.....	50
5.4 Neplnění přenesené působnosti obce a jeho důsledky	52
6. Kontrola a dozor v oblasti přenesené působnosti obcí	56

6.1	Kontrola výkonu přenesené působnosti dle zákona o obcích	56
6.2	Dozor nad správními akty vydávanými v přenesené působnosti	57
7.	Orgány obce vykonávající přenesenou působnost	59
8.	Financování obcí	62
8.1	Rozpočty obcí	64
8.2	Rozpočtový proces	66
8.3	Rozpočtová skladba	67
8.4	Rozpočtové určení daní	68
8.5	Příjmy obecního rozpočtu	70
8.5.1	Daňové příjmy obce	71
8.5.2	Nedaňové příjmy obce	75
8.5.3	Dotace	76
8.5.4	Návratné příjmy	77
8.6	Výdaje obecního rozpočtu	78
8.7	Výsledky hospodaření obcí a jejich přezkoumání	79
9.	Financování výkonu přenesené působnosti obcí	82
9.1	Příjmy sloužící k financování přenesené působnosti	86
9.1.1	Příspěvek ze státního rozpočtu	86
9.1.2	Správní poplatky	90
10.	Návrhy de lege ferenda	92
	Závěr	97
	Seznam použitých zdrojů	101

Summary.....	112
Shrnutí.....	113
Seznam klíčových slov	114

Seznam použitých zkratk

Sb. z. a n.	Sbírka zákonů a nařízení
ř. z.	Říšský zákoník
z. z.	Zemský zákoník
ČNR	Česká národní rada
Ústava	Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992, Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
zákon o obcích	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
zákon o krajích	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
Evropská charta správní řád	Evropská charta místní samosprávy zákona č. 500/2004 Sb., správní řádu, ve znění pozdějších předpisů
malá rozpočtová pravidla	zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpis
zákon o rozpočtovém určení daní	zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Obce jsou významnými samosprávnými subjekty veřejné správy. Zajišťují řadu činností jak v rámci samostatné působnosti, tak také v rámci působnosti přenesené. V rámci přenesené působnosti obce vykonávají úkoly, jejichž výkon na ně zvláštními zákony přenáší stát.

Diplomová práce se zabývá problematikou financování výkonu přenesené působnosti obcí. Základní myšlenkou této práce je rozpor, který vyvstává z aplikace jednotlivých pravidel českého právního řádu souvisejících s činnostmi obcí. Obce mají Ústavou zaručené právo na samosprávu, na jejíž financování také dostávají pravidelně finanční prostředky ze státního rozpočtu. Vedle výkonu samostatné působnosti jsou však obce na základě zvláštních zákonů povinny vykonávat také státní správu, jejíž výkon na ně přenáší – jde o tzv. přenesenou působnost obcí. Na výkon přenesené působnosti obce dostávají pouze „příspěvek“ ze státního rozpočtu, který ale nepokrývá všechny vzniklé náklady. Nastává tak situace, kdy financování výkonu přenesené působnosti obcím ubírá z finančních prostředků určených k zabezpečování samostatné působnosti. To lze považovat za zásah do práva obcí na samosprávu a samostatné hospodaření s finančními prostředky. Obce jsou na základě zákona povinny přenesenou působnost vykonávat a nemají tak možnost výkon přenesené působnosti odmítnout.

Financování obcí je klíčovým aspektem pro zdravé fungování obcí. Největší vliv na finanční situaci obcí má státní rozpočet, z něž do obcí plynou finanční prostředky na financování samostatné i přenesené působnosti. Právě analýza pravidel pro rozdělování financí ze státního rozpočtu a konečná výše finančních prostředků v obcích jsou ústředním tématem této práce.

Cílem diplomové práce je zjistit, zda současné nastavení financování přenesené působnosti obcí je dostačující, spravedlivé a v souladu s požadavky na moderní veřejnou správu. Diplomová práce rozebírá všechny aspekty, které se problematiky financování přenesené působnosti obcí dotýkají. Práce upozorňuje na nedostatky současné právní úpravy a poskytuje návrhy *de lege ferenda* vedoucí ke zdokonalení současné právní úpravy.

Úvodní kapitola představuje výklad základních pojmů významných pro téma diplomové práce. Následující část se zabývá problematikou dichotomie veřejné správy.

Česká republika po obnově demokratické veřejné správy v roce 1989 zvolila návrat k tradičnímu smíšenému modelu veřejné správy. Veřejná správa a samospráva však dodnes nemají právně jasně vymezený vztah. Hranice mezi nimi je velice úzká a dochází k prolínání těchto dvou oblastí veřejné správy, především prostřednictvím přenesené působnosti obcí. To přináší nejasnosti i do problematiky financování obcí.

Pro dobré porozumění současnému nastavení veřejné správy v České republice je nezbytné představit její historický vývoj. V otázce financování přenesené působnosti obcí se prolínají tři oblasti historie, a to historie státní správy, historie územní samosprávy a historie rozpočtů. Vývoj všech těchto tří institutů dal vzniknout současné podobě veřejné správy, a tedy i přenesené působnosti obcí a způsobu jejího financování.

Kapitola věnující se veřejným statkům je spíše ekonomického zaměření. Tato diplomová práce ji však nesmí opomenout, protože právě zabezpečení veřejných statků je jedním z hlavních úkolů veřejné správy. Způsob financování těchto veřejných statků je reflektován v hlavní části práce.

Následující text diplomové práce představuje funkce obcí vykonávané v působnosti samostatné a v působnosti přenesené. Dále je zde vysvětleno rozdělení obcí do tří stupňů podle rozsahu jimi vykonávané přenesené působnosti. Práce představuje také řešení situace, kdy obec není schopna přenesenou působnost vykonávat a musí tak dojít k její delegaci. V závěru kapitoly je objasněn postup pro případ, kdy obec neplní své povinnosti v přenesené působnosti. Další text představuje orgány obce, které zajišťují výkon přenesené působnosti.

Dominantní část diplomové práce řeší již samotné financování obcí. Práce rozebírá právní úpravu rozpočtů obcí a představuje rozpočtový proces, rozpočtovou skladbu a rozpočtové určení daní. Dále se práce věnuje jednotlivým druhům příjmů a výdajů obecního rozpočtu. Nastiňuje také povinnost obcí nechat přezkoumat své hospodaření. Následně se práce zaměřuje na samotné financování výkonu přenesené působnosti. Jsou podrobně představeny ty druhy příjmů obce, které slouží k financování přenesené působnosti. Práce upozorňuje na nedostatky v současné právní úpravě a na problémy z toho vyplývající. Zjištěné nedostatky jsou reflektovány v závěrečné kapitole v návrzích de lege ferenda. Tato kapitola nastiňuje možné změny v právní úpravě, které by mohly přinést vyjasnění problematických oblastí a přispět ke zlepšení právní úpravy

financování přenesené působnosti obcí odpovídající moderní reformované veřejné správě.

Autorka diplomové práce vycházela především ze studia českých právních předpisů, odborné literatury, odborných časopisů, příspěvků a závěrů z odborných konferencí, nezbytné bylo rovněž použití judikatury soudů.

Základní hypotézou diplomové práce je, zda současná právní úprava financování přenesené působnosti obcí je vhodná zejména ve vztahu k právu obcí na samosprávu a samostatné hospodaření s finančními prostředky. Obce v České republice se potýkají s neustálým nedostatkem finančních prostředků, který je značně ovlivněn také výkonem přenesené působnosti. Proto se práce snaží zodpovědět základní otázku, a sice: Jak lze učinit přerozdělování finančních prostředků pro obce spravedlivým a odpovídajícím rozsahu povinností vykonávaných obcemi v přenesené působnosti?

1. Základní pojmy

Kraj

Kraj je podle § 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu. Kraj je veřejnoprávní korporací, která v právních vztazích vystupuje vlastním jménem a na vlastní zodpovědnost. Kraj vlastní majetek a je oprávněn s ním samostatně hospodařit. Občany kraje jsou všechny fyzické osoby, které jsou státními občany České republiky a jsou přihlášeny k trvalému pobytu v některé obci (případně ve vojenském újezdu) v územním obvodu kraje (§ 12 zákona o krajích).

V současné době existuje v České republice dvojí krajské členění - a sice na kraje jako územní samosprávné celky, kterých je čtrnáct, a na kraje jako správní obvody, kterých je osm. Kraje jako jednotky územní samosprávy vznikly na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Tento zákon vytvořil na území České republiky celkem čtrnáct vyšších územních samosprávných celků, které respektují přirozené regionální členění ČR. Vzniklo tak třináct krajů a hlavní město Praha jako čtrnáctý vyšší územní samosprávný celek. Kraje na území České republiky dnes jsou: Středočeský kraj se sídlem v Praze; Jihočeský kraj se sídlem v Českých Budějovicích; Plzeňský kraj se sídlem v Plzni; Karlovarský kraj se sídlem v Karlových Varech; Ústecký kraj se sídlem v Ústí nad Labem, Liberecký kraj se sídlem v Liberci; Královéhradecký kraj se sídlem v Hradci Králové; Pardubický kraj se sídlem v Pardubicích; Kraj Vysočina se sídlem v Jihlavě; Jihomoravský kraj se sídlem v Brně; Olomoucký kraj se sídlem v Olomouci; Moravskoslezský kraj se sídlem v Ostravě a Zlínský kraj se sídlem ve Zlíně. Čtrnáctým krajem je hlavní město Praha, které je pro účely tohoto zákona také vyšším územním samosprávným celkem.

Výše uvedené členění státu na kraje jako územní samosprávné celky však nekoresponduje s členěním státu na kraje jako správní obvody. To je zakotveno v zákoně č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, který dělí území republiky na osm krajů, respektive sedm krajů a hlavní město Prahu, které je osmým správním obvodem. Oněch sedm krajů představuje (§ 3): kraj Středočeský se sídlem v Praze; kraj Jihočeský

se sídlem v Českých Budějovicích; kraj Západočeský se sídlem v Plzni; kraj Severočeský se sídlem v Ústí nad Labem; kraj Východočeský se sídlem v Hradci Králové; kraj Jihomoravský se sídlem v Brně a kraj Severomoravský se sídlem v Ostravě. Toto krajské uspořádání kopírují i některé specializované správní orgány nebo soustava soudů. Tyto kraje zahrnují také územní obvody bývalých okresů (území jednotlivých okresů je vymezeno v Příloze č. 1 vyhlášky č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy).

Obec

Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů. Každý občan České republiky je podle § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“ o obcích), občanem některé obce (či vojenského újezdu). Obec tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce (§ 1 zákona o obcích). Každá část území České republiky je podle § 18 zákona o obcích součástí území některé obce, případně vojenského újezdu. V roce 2013 se Česká republika člení do 6 252 obcí.¹

Základními ústavními znaky obce jsou existence území, společenství občanů, zaručené právo na samosprávu a ekonomická samostatnost. Obec je veřejnoprávní korporací, v právních vztazích tedy vystupuje vlastním jménem a na vlastní zodpovědnost.

Obec má finanční suverenitu, má právo vlastnit majetek a hospodařit s ním. Obec hospodaří s vlastními finančními prostředky, prostřednictvím každoročně sestavovaného rozpočtu.

V České republice můžeme rozlišovat tři základní druhy obcí: obce základní, městyse a města. Zvláštní úpravu pak mají statutární města a hlavní město Praha. Odlišně se obce člení co do rozsahu vykonávané státní správy v přenesené působnosti, a sice na obce základní, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností.

¹ ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Vývoj počtu obcí v České republice podle krajů: stav k 1. 1. 2013.* Dostupné z: http://www.czso.cz/cz/cr_1989_ts/0201.pdf

Samospráva

Samospráva je ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž zabezpečování vlastním jménem a na vlastní zodpovědnost je svěřeno samosprávné korporaci, tedy subjektu veřejné správy odlišnému od státu. Nositel samosprávy není při výkonu samosprávy podřízený státním orgánům. Stát je oprávněn vykonávat pouze právní dozor nad jednáním samosprávných korporací.² Stát není oprávněn do samosprávy obcí zasahovat jinak než na základě zákona a v mezích zákona.

Státní správa

Státní správa je soubor záležitostí, o nichž je podle zákona oprávněn a zároveň povinen rozhodovat stát. Část státní správy vykonává stát přímo prostřednictvím svých orgánů a správních úřadů. Státní moc je však dnes již natolik rozsáhlá, že stát všechnu svou moc nemůže vykonávat sám. Proto stát část státní moci vykonává nepřímo prostřednictvím jiných subjektů veřejné správy státu nepodřízených. Pokud stát výkon státní správy přenesl na jiné subjekty, jedná se o přenesenou působnost.

Územní samosprávné celky

Územní samosprávné celky jsou v České republice obce (tzv. základní územní samosprávné celky) a kraje (tzv. vyšší územní samosprávné celky). Územní samosprávné celky mají právo na samosprávu, které jim zabezpečuje Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992, Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“), a to v článku 8. Mezi základní znaky územních samosprávných celků patří územní základ, osobní základ a právo na samosprávu.

Veřejná správa

Veřejnou správou je správa věcí veřejných ve veřejném zájmu. Veřejnou správu lze vnímat také jako společensky účelovou činnost za účelem realizace veřejné moci. Veřejná správa je systémem produkce veřejných statků a služeb.³

² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 150.

³ MRKÝVKA, Petr. Některé úvahy o materiálním základu veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2003, roč. 11, č. 2, s. 153.

Obsahově bývá veřejná správa vymezována negativně - z materiálního hlediska je veřejná správa činností státních nebo jiných institucí, která svým obsahem není činností zákonodárnou ani činností soudní.⁴ Veřejná správa je dle § 67 odst. 1 Ústavy součástí moci výkonné, jejímž vrcholným orgánem je vláda. Pro veřejnou správu platí zásada zákonnosti, proto veškerá veřejnoprávní činnost je vykonávána pouze na základě zákona a v mezích zákona. Veřejná správa se člení na státní správu a veřejnou samosprávu.

⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 5 – 6.

2. Dichotomie veřejné správy

V České republice funguje smíšený model místní správy. Jedná se o dichotomii veřejné správy, kdy se na úrovni obcí prolíná obecní samospráva a státní správa. Obce jako územní samosprávné celky v tomto systému vykonávají jednak vlastní samosprávnou funkci v samostatné působnosti a jednak také některé úkoly státní správy v přenesené působnosti.

Dělbu veřejných úkolů mezi stát a samosprávu výstižně popisoval K. Engliš⁵. „Rozdělení veřejných úkolů mezi stát a samosprávu jest věc účelnosti a ekonomie, ale arci též výsledkem politické konstrukce státu (...). Stát o rozdělení úkolu rozhoduje, dílem tak, že si určité úkoly sám vyhrazuje, dílem, že určité úkoly přímo určitým svazkům ukládá. Ostatek ponechává iniciativě samosprávy, omezuje se na doplňovací a vyrovnávací činnost jako svazek vyšší vůči nižším.“ Obecná pravidla, podle kterých stát rozhoduje o dělbě veřejných úkolů mezi stát a územní samosprávu, shrnuje K. Engliš velice srozumitelně takto: „Stát si vyhrazuje přímo ony úkoly, které se vztahují na státní území a obyvatelstvo jako celek, (...) dále takové, které mají býti řešeny pro celé vnitrozemí jednotně (...). Státu zbývají, aniž si to potřebuje vyhrazovati, veliké úkoly přesahující finanční sílu svazků nižších (...). Zde už nastává dělba úkolů mezi státem a samosprávou, protože menší úkoly mohou v rámci své finanční potence plniti svazky nižší (...). Státu připadá konečně úkol vyrovnávati mezi svazky silnějšími a slabšími i v zájmu rovnoměrného vývoje celku.“⁶

Státní správu a samosprávu není možné jednoznačně oddělit, protože se v mnoha oblastech vzájemně prolínají. To potvrzuje i Ústavní soud, který uvádí, že „nelze státní správu a samosprávu věcnými výčty oddělit. Tradiční statický poměr mezi státní správou a samosprávou se totiž ve složité moderní společnosti přeměnil v dynamický funkční vztah, založený na společenství úkolů a na kooperaci namísto rozdělení úkolů a konkurenci.“⁷

⁵ ENGLIŠ, Karel. *Finanční věda: nástin teorie hospodářství veřejných svazků*. Brno: Nákladem Fr. Borového, 1929, s. 58.

⁶ ENGLIŠ, Karel. *Finanční věda: nástin teorie hospodářství veřejných svazků*. Brno: Nákladem Fr. Borového, 1929, s. 59 - 60.

⁷ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 38/97

Pro veřejnou správu byl zvolen smíšený model, ale přesto si mnohé resorty prosadily, že jejich územní orgány nemohou být součástí tohoto smíšeného modelu, protože jsou příliš specifické. Vedle smíšeného modelu veřejné správy tak v České republice zůstává řada dalších územních orgánů státní správy jako finanční úřady, celní úřady, úřady práce, okresní správy sociálního zabezpečení, katastrální úřady či krajské hygienické stanice.⁸

V rámci rozdělení agend mezi samostatnou a přenesenou působnost existují i oblasti, jejichž zařazení je sporné. Především se jedná o oblasti státní správy vykonávané v přenesené působnosti, které by chtěly obce spravovat v samostatné působnosti, ale stát jim to neumožňuje s odkazem na „státní charakter“ těchto činností. Například obce sice mohou na svém území regulovat noční klid, ale už na svém území nemohou regulovat používání zábavní pyrotechniky; obce také nemají právo samostatně formou obecně závazné vyhlášky zakázat konání shromáždění na určitých místech. Samospráva v některých oblastech stále působí jako podpůrný institut pro výkon veřejné správy a není jí dána možnost upravovat si samostatně věci, které považuje za „své“.⁹

Základem problémů vznikajících při snaze o věcné vymezení samosprávy a státní správy je podle Ústavního soudu především „nedostatek samotného pojmového a významového vymezení ústavního principu samosprávy („věcí samosprávy“ dle čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR). Tento nedostatek pak ztěžuje ochranu ústavního pojmu samosprávy, který má svůj smysl a obsah zasluhující ochrany na základě principu proporcionality, a to případně i proti vůli zákonodárce tam, kde by zákon narušoval obsah tohoto principu v jeho podstatě. Kritériem však sotva může být věcný výpočet čl. 14 zákona o obcích. Mnohem spíše je třeba uvážit, že záležitostmi místní působnosti mají být pouze takové věci, které svými kořeny tkví právě v místním společenství a mají k němu specifický vztah za předpokladu, že mohou být místním společenstvím ve vlastní odpovědnosti a samostatně zvládnuty.“¹⁰

⁸ GROSPÍČ, Jiří; LOUDA, Tomáš; VOSTRÁ, Lenka (eds.). *Územní samospráva v České republice a Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní konference Územní samospráva v České republice a v Evropě - její problémy a perspektivy v XXI. století*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 147.

⁹ VALEŠ, Lukáš. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 106 - 107.

¹⁰ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 38/97

Podle Ústavního soudu¹¹ ústavní předpisy jednoznačně neříkají, zda je možné územním samosprávným celkům uložit výkon státní správy autoritativně, nebo je možné takový zákonný přenos provést jedině na základě dohody mezi státem a příslušným územním samosprávným celkem. Ve světle důrazu kladeného na samosprávu by se jistě jevil jako vhodnější požadavek konsensu. Na druhé straně je však u nás jednotný výkon státní moci v přenesené působnosti obcemi, městy a kraji všeobecně přijímán a nikdy nebyl zpochybňován jako neslučitelný s právem územních společenství občanů na samosprávu.

Smíšený model místní veřejné správy přináší závažné a nevyjasněné problémy v otázce právní odpovědnosti. Jde především o případy, kdy dochází k potenciálnímu konfliktu zájmů v samostatné a v přenesené působnosti obce. Ke konfliktu zájmů může dojít například tehdy, pokud se obec při výkonu své samostatné působnosti stává adresátem správních činností, které obec zajišťuje v rámci přenesené působnosti. Tato situace vyvolává otázku, zda přenesená působnost skutečně znamená delegaci státní správy na obec jako územní samosprávný celek (což předpokládá teorie smíšené správy), nebo zda je přenesená působnost delegována pouze na konkrétní orgány obce, jak to zakotvuje i Ústava v čl. 105. Pokud je působnost státu delegací přenášena opravdu jen na orgány územních samosprávných celků, měla by být změněna terminologie tak, aby byl její obsah jasný. Část právních teoretiků však zastává názor, že přenesená působnost je vykonávána obcí jako takovou, a vylučují možnost, aby orgány obce byly při výkonu přenesené působnosti samostatnými subjekty veřejného práva.¹² Právní teorie dosud na tuto otázku nenašla uspokojivé vysvětlení, a proto je nutné řídit se především aktuálně platnou právní úpravou.

Nevýhodou smíšeného modelu veřejné správy je problematika politické odpovědnosti. Veřejnost očekává odpovědnost místních volených orgánů za obcemi vykonávanou místní státní správou. Volené orgány obce však nemají pravomoci potřebné pro to, aby mohly přenesenou působnost regulovat. Orgány obce jsou pověřeny pouze výkonem státní správy, kdy jsou zároveň povinny dodržovat státem stanovená pravidla. Místní orgány se tak často ocitají v pozici, kdy jim voliči přičítají odpovědnost za věci, u kterých nemají pravomoc vlastním iniciativním jednáním řešit. Naopak představitelé

¹¹ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 34/02

¹² EXNER, Jiří. *Obce, města, městské části: o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. 1. vyd. Praha: Libri, 2004, s. 46.

místní státní správy jsou vystaveni komunálním politickým tlakům, které se je snaží přinutit k rozhodování proti zájmům státu a v rozporu se zákonem.¹³

Jak uvádí J. Malast¹⁴, současné politické rozhodování týkající se územní samosprávy se zaměřuje především na oblast přenesené působnosti. Dochází k neustálému rozšiřování okruhu agend státní správy přenášených na obce. Odkazuje na francouzského politického myslitele Alexise de Tocqueville, který vnímal přenášení povinností státu na územní samosprávné celky za zásah do jejich samostatnosti a omezování jejich nezávislosti na státu. V rozporu s touto myšlenkou však stále roste počet úkolů státní správy delegovaných na samosprávné územní celky. Argumenty pro rostoucí delegaci jsou především ekonomické a poukazují na vyšší efektivitu takto vykonávané státní správy.

Nalezení optimálního vztahu mezi samostatnou a přenesenou působností je tak velice aktuálním problémem vývoje územní samosprávy. Je nutné, aby byla zákonem jednoznačně vymezena kritéria pro podřazování jednotlivých úkolů obcí do jejich samostatné či přenesené působnosti. Jak upozorňuje P. Mates¹⁵, všem úvahám o dekoncentraci, decentralizaci či delegaci státní správy by měla předcházet úvaha o tom, zda konkrétní činnost bude lépe zajišťována státní správou na centrální úrovni, místní správou v přenesené působnosti, nebo obcí v samostatné působnosti, případně zda nemá být daná činnost svěřena zcela jinému, například soukromému, subjektu.

¹³ EXNER, Jiří. *Obce, města, městské části: o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. 1. vyd. Praha: Libri, 2004, s. 45 - 46.

¹⁴ MALAST, Jan. Několik poznámek k územní samosprávě ve vztahu k demokratickému právnímu státu. *Karlovarská právní revue*. 2006, roč. 2, č. 1, s. 88.

¹⁵ MATES, Pavel in GROSPIC, Jiří; LOUDA, Tomáš; VOSTRÁ, Lenka (eds.). *Územní samospráva v České republice a Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní konference Územní samospráva v České republice a v Evropě - její problémy a perspektivy v XXI. století*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 201.

3. Historie

Tato kapitola pojednává o historii tří institutů významných pro pochopení ústředního tématu diplomové práce. Následující text představuje historický vývoj veřejné správy, která je dnes tvořena dvěma základními oblastmi, a to státní správou a samosprávou. Poznání vývoje obou těchto oblastí veřejné správy je nezbytné pro to, aby člověk porozuměl současné organizační struktuře veřejné správy. Vývoj státní správy a samosprávy a jejich vzájemné střetávání a prolínání daly vzniknout současné podobě přenesené působnosti obcí. Proto představení obou těchto historických linií je nezbytné pro pochopení důvodů vzniku i současné funkce přenesené působnosti obcí. Třetí historická podkapitola se věnuje vzniku a vývoji veřejných rozpočtů jako zdrojů financování veřejné správy na území českého státu. Díky představení historie bude možné v následujícím textu pochopit dnešní právní úpravu a organizaci financování výkonu přenesené působnosti obcí.

3.1 Historický vývoj státní správy na území českého státu

V období raně feudálního českého státu (9. - 11. století) vznikla a byla postupně upevňována státní moc. Současně s tím docházelo k rozpadu rodového zřízení. Od 11. století se rozvíjely feudální vztahy, což vedlo ke změnám ve struktuře společnosti i ve struktuře organizace státní moci a správy. V počátcích českého státu byl ústředním orgánem panovník a jeho družina, kteří nepravidelně pořádali dvorské sjezdy. Místní správu měli na starosti hodnostáři na královských hradech. V dalších staletích zůstala struktura správy stejná, jen se rozrůstal úřednický aparát. Z bývalých dvořanů se stali profesionální úředníci a panovníkův vztah k nim prošel změnou - už se nejednalo o rodové vztahy, ale o lenní systém (založený na vztazích k půdě). Další vývoj správy reflektoval postupující stavovskou diferenciaci ve společnosti. Postupně tak vedle

královských úřadů vznikly i úřady ovládané stavy a také místní správa (venkovská správa a městská správa).¹⁶

K podstatným změnám v uspořádání státní správy začalo docházet po roce 1620 a po nástupu absolutismu. Významně vzrostl vliv ústředních vídeňských orgánů na úřady v českých zemích. Byl reformován zastaralý feudální správní aparát, ve kterém hrály významnou roli stavy a který byl nedostačující pro reformy absolutistického státu. Reforma správního aparátu začala v období vlády Marie Terezie a Josefa II., kteří postátnili správu v ústředí, v zemích a také v krajích. Změny podstatně zasáhly také do nejnižší instance správy, což směřovalo proti stavům, jejichž vliv byl postupně nahrazován vznikající byrokracií a státní správa se tak začala profesionalizovat.¹⁷

Veškeré území českých zemí mimo měst náleželo pod vrchnostenskou správu (tzv. patrimoniální správa). V čele vesnické samosprávy stál vrchností jmenovaný rychtář. Vrchnost zajišťovala správu prostřednictvím svých hospodářských úřadů, hlavní postavení v nich měl hejtman, jemuž příslušel dohled nad chodem hospodářství i nad závislým obyvatelstvem. Hospodářské úřady zajišťovaly v první instanci správu politickou, policejní, finanční a soudní. Od poloviny 18. století však na vrchnostenskou správu začala dohlížet krajská správa, a to v oblastech, kde vrchnostenská správa vykonávala v „přenesené působnosti“ veřejnou správu, například v oblasti daní.¹⁸

Měštům byly značně omezeny jejich samosprávné funkce a dohled nad nimi vykonávaly postátněné kraje. Josef II. vytvořil magistráty, které ve městech plnily správní a zároveň soudní funkci. Dále Josef II. zrušil středověké dělení měst a zavedl pro města tři nové kategorie dle jejich velikosti. Toto nové dělení měst a organizace jejich správy zůstaly až do revoluce v roce 1848 v nezměněné podobě.¹⁹

Rok 1848 přinesl obrovské změny do oblastí veřejné správy. V březnu 1849 byl vydán zákon č. 170/1848 ř. z., prozatímní zákon obecní, který poprvé zakotvil přenesenou působnost obcí. Dne 1. ledna 1850 začala fungovat nová organizační struktura veřejné správy, kterou do revoluce vykonávaly patrimoniální úřady na náklady státu. Prvním podkladem veřejné správy se stalo císařské nařízení ze dne 26. června

¹⁶ SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 12 - 13.

¹⁷ SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 28.

¹⁸ SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 39.

¹⁹ SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 38 - 39.

1849, které zakotvilo trojinstanční státní správu stávající ze zemí, krajů a okresů. Agendu dřívějších patrimonií převzaly okresy.²⁰

Po vzniku samostatného Československa proběhla v roce 1920 první reforma veřejné správy. Jejím cílem bylo přizpůsobit poměry ve veřejné správě nově vzniklé republice a také zvýšit demokratičnost a efektivitu orgánů územní samosprávy a přesněji vymezit vztahy mezi státní správou a samosprávou.²¹ Tuto reformu představoval zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé. Základem správní organizace se měly stát župy, nižší instancí pak okresní úřady. Tento zákon byl již v době svého vzniku celou řadou odborníků kritizován, v důsledku čehož zákon v českých zemích nebyl vůbec realizován a byl zaveden pouze částečně na Slovensku v roce 1923.²² Realizace reformy tak nebyla úspěšně dokončena. Neúspěch této první reformy veřejné správy ještě zkomplikoval situaci ve veřejné správě Československa, protože najednou na jeho území existovaly tři odlišné systémy veřejné správy: v českých zemích, na Slovensku a v Podkarpatské Rusi.

Úspěšnější byla až druhá reforma veřejné správy, které se problém roztržité organizační struktury územní správy podařilo vyřešit v letech 1927 - 1928. V roce 1927 byl přijat zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organisaci politické správy, který území státu rozčlenil na čtyři země: českou, moravskoslezskou, slovenskou a podkarpatorskou. Územní správa tak byla na celém území Československa sjednocena do třístupňové soustavy: obce nebo města, okresy a země.

V období druhé světové války bylo na našem území zřízeno 19 vrchních zemských rad (oberlandrátů), které byly jednak nejnižšími správními úřady pro německé příslušníky, které nepodléhaly moci autonomních orgánů, a také kontrolními orgány vykonávajícími dozor nad českými obecními a okresními úřady. Územní samospráva byla postupně omezována, až se stala pouhou vykonavatelkou státní vůle.²³

²⁰ VOJÁČEK, Ladislav; SCHELLE, Karel; KNOLL, Vilém. *České právní dějiny*. 3. přeprac. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 252.

²¹ MALAST, Jan. Vybrané aspekty vývoje obecní samosprávy první Československé republiky. In: *Pocta Stanislavu Balíkovi k 80. narozeninám. Acta historico-iuridica Pilsnensia 2008*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 220.

²² VOJÁČEK, Ladislav; SCHELLE, Karel; KNOLL, Vilém. *České právní dějiny*. 3. přeprac. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 306 - 309.

²³ MALAST, Jan. Vybrané aspekty vývoje obecní samosprávy první Československé republiky. In: *Pocta Stanislavu Balíkovi k 80. narozeninám. Acta historico-iuridica Pilsnensia 2008*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 225.

V období socialismu byla samospráva zcela potlačena a veřejná správa tak byla tvořena pouze státní správou, reflektující hodnoty a zájmy tehdejšího režimu. Veřejná správa řídicí se demokratickými principy byla obnovena až po roce 1989.

3.2 Historický vývoj územní samosprávy a vznik přenesené působnosti obcí

Územní samospráva se začala vytvářet nejprve přirozeně, když vznikaly obce a města jako trvalá sídla většího počtu lidí na stejném místě. Obec vždy byla základním stavebním prvkem společnosti a následně se stala i základním stupněm územní samosprávy. V obcích vždy vznikla skupina obyvatel, kteří obec spravovali. Stát pak obcím uděloval v určitém rozsahu oprávnění rozhodovat o vlastních záležitostech samostatně.

Naproti tomu regionální územní celky (v ČR dnes vyšší územní samosprávné celky) byly vždy vytvářeny uměle. Jedná se o společenství více měst a obcí v určité oblasti menší, než je stát, které mají společné zájmy a jsou spojeny pod jednotnou správou.²⁴ Regionální členění státu začalo být uplatňováno v souvislosti s nárůstem funkcí veřejné správy, jejíž výkon již stát nemohl sám obsáhnout. Byly tak uměle vytvářeny vyšší územní samosprávné celky na úrovni regionů, a to na základě politického rozhodnutí a následného právního zakotvení.

Ačkoliv o územní samosprávě v dnešním pojetí můžeme hovořit až od druhé poloviny 19. století, její počátky lze spatřovat již v období středověku. První menší sídelní útvary začaly vznikat v důsledku potřeby bližších kontaktů lidí, vzájemné pomoci i společné obrany obydlí. Sídelní útvary vznikaly také na křižovatkách obchodních cest. Ve 12. století posílilo postavení měšťanstva, které se snažilo pro města získat určitou nezávislost na panovníkovi. Města ve středověku se tak stala relativně autonomními hospodářskými celky, když dostávala od panovníka privilegia, která byla

²⁴ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004, s. 12.

základem městské autonomie a samosprávy.²⁵ Mezi privilegia, tedy výsady měst patřily například regály celní nebo tržní, právo vybírat mýtné nebo mostné či právo vařit pivo. Část ze získaných peněz musela města odvádět panovníkovi. Hospodaření měst ale probíhalo samostatně a nezávisle na hospodaření státu.

V období husitství posílila své postavení zejména královská města, když získala politická práva, která jim zajistila nezávislost na státní moci, respektive rovnoprávnost s ní. Zásadní změnu v postavení měst však přinesla porážka českého stavovského povstání v roce 1547. Města byla vážnou překážkou absolutistických snah krále Ferdinanda I., který proto městům odebral jejich privilegia.²⁶

Špatné časy pro městskou správu přinesl pobělohorský vývoj. Města byla zpustošena a navíc zatížena obrovským množstvím daní. Města se stále odmítala podrobit reformám absolutistických králů, kteří proto přistoupili k omezení jejich autonomie. Došlo k byrokratizaci městské správy. Nejvýznamnějším zásahem do městské správy byla reforma Josefa II., tzv. regulace magistrátů (1783 - 1785), která změnila staré městské rady v magistráty, jež byly státními úřady.²⁷

Zrušení poddanství a vrchnostenské správy v roce 1848 podnítilo vznik nové organizace samosprávy založené na myšlence přirozených práv územních společenství občanů. Prvním ústavněprávním dokumentem, který měl samosprávu právně zakotvit, byl návrh tzv. Kroměřížské ústavy z konce roku 1848, která však nikdy nebyla přijata. Jednalo se o návrh ústavy pro Rakouské císařství vypracovaný na ústavodárném sněmu v Kroměříži, který obsahoval požadavek na sebeurčení obcí ve všech záležitostech, které se týkají zájmů obce.

V roce 1849 byla přijata tzv. Stadionova ústava²⁸, která byla ústavou oktrojovanou, tedy vydanou panovníkem bez souhlasu zastupitelského orgánu. Stadionova ústava v § 33 až 34 zakotvila územní samosprávu, konkrétně § 33 upravuje základní práva obcí, jako právo na „volbu jejich zástupců“ nebo „správu samostatnou věcí jejich“ či „uveřejňování výsledků jejich hospodaření a vůbec přejnost v jednání zástupců jejich“. Dále ústava odkazuje na obecní zákony, které obsahují podrobnější

²⁵ VOJÁČEK, Ladislav; SCHELLE, Karel; KNOLL, Vilém. *České právní dějiny*. 3. přeprac. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 130.

²⁶ MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003, s. 76 - 78.

²⁷ MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003, s. 175.

²⁸ Ústava Rakouské říše (Stadionova) ze dne 4. března 1849

úpravu práv a povinností obcí. Vedle toho ústava předpokládala vznik tří druhů obcí, a sice vedle obcí místních vznik „obcí okresních a krajských k obstarávání společných jejich záležitostí vnitřních“ (§ 34), které by měly být zřízeny pomocí zvláštního zákona.²⁹

Základním právním předpisem o samosprávě byl Prozatímní zákon obecní vyhlášený dne 17. března 1849³⁰. Tento zákon u nás poprvé zakotvil zásadu, že „základem svobodného státu je svobodná obec“. Zároveň tento zákon položil základ dvojí působnosti obcí, přirozené a přenesené. Přenesenou působností byly všechny záležitosti patřící do sféry zeměpanské, jež byly na samosprávu z různých důvodů přesunuty.³¹

V roce 1849 se ministrem vnitra stal Alexander Bach, který zlikvidoval revoluční snahy včetně samosprávných tendencí územních celků. Důsledkem působení A. Bacha byla rovněž skutečnost, že Stadionova ústava z roku 1849 nikdy nebyla uvedena v život - v roce 1851 totiž byla zřízena říšská rada, která usilovala o centralizaci monarchie a podařilo se jí zrealizovat návrat k absolutismu (tzv. bachovský absolutismus) v letech 1851 - 1859.³²

V únoru byla vydána Schmerlingova ústava³³ a v návaznosti na ni byl na počátku března vydán říšský obecní zákon č. 18/1861 ř. z., který zakotvil základní pravidla pro jednotlivé země. Země měly tato základní pravidla rozvést ve vlastních obecních zřízeních.³⁴ Proto v letech 1863 – 1864 byly vydány zemské zákony o obecním zřízení pro Čechy, Moravu a Slezsko³⁵. Samospráva byla uspořádána hierarchicky do tří stupňů – obce, okresy a země. Tyto zákony obsahovaly vymezení působnosti na samostatnou a přenesenou. Od té doby se okruh státní správy vykonávaný v rámci přenesené působnosti obcemi neustále rozrůstal.

Přenesená působnost obcí byla v zákoně č. 7/1864 z. z. charakterizována jako „povinnost obce přičiňovat se spolu k účelům správy veřejné“. Již v té době byla

²⁹ PEKOVÁ, Jitka. *Místní rozpočty*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1997, s. 6.

³⁰ Zákon č. 170/1848 ř. z., prozatímní zákon obecní

³¹ MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003, s. 253.

³² MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003, s. 220.

³³ Únorová (Schmerlingova) ústava ze dne 26. února 1861

³⁴ SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 66.

³⁵ V Čechách se jednalo o zákon č. 7/1864 čes. z. z., jímž to se vydává zřízení obecní a řád volení v obcích; na Moravě to byl zákon č. 4/1864 mor. z. z., řád obecní Markrabství moravského a ve Slezsku zákon č. 17/1863 slez. z. z., řád obecní Vévodství slezského.

přenesená působnost, stejně jako dnes, omezena požadavkem výslovného uložení dané povinnosti zákonem. Obecně však lze tehdejší přenesenou působnost obcí shrnout do devíti okruhů. Konkrétně se jednalo o záležitosti soudní (ohledání mrtvol, zřizování porot pro porotní soudy, odhady, dražby, opatrovnictví a poručnictví), záležitosti politické (vyhlašování zákonů, civilní sňatky nebo číslování domů), záležitosti zemědělské, živnostenské, poštovní či daňové. Dále obec v rámci přenesené působnosti vymáhala poplatky k veřejným potřebám, prováděla volby a měla na starosti některé věci vojenské (například pomoc při odvozech či ubytování vojska).³⁶

Pro českou politiku měla samospráva obrovský význam, lidé v ní tehdy viděli základnu pro vytvoření české politické linie. Samospráva měla pro Čechy protistátní, tedy protirakouský význam a stala se centrem snah o českou státní autonomii. Po vzniku samostatného československého státu se postavení obecní samosprávy změnilo. Už nebyla vnímána jako obhájce národních zájmů stojící proti centrálním úřadům monarchie. Role samosprávy se zcela obrátila a dokonce se stala prostředkem k prosazování zájmů u pohraničních separatistických skupin. I z toho důvodu se v nově vzniklém Československu prosazovaly tendence k omezování územní samosprávy, když některé dosud obecní funkce byly postátňovány.³⁷

Organizace samosprávy na území českých zemí tak, jak byla vytvořena na začátku šedesátých let 19. století, zůstala ve stejné podobě zachována až do vzniku samostatného Československa. Československo prostřednictvím recepční normy³⁸ po svém vzniku převzalo rakousko-uherské uspořádání územní samosprávy. Recepční normou převzatá úprava státní správy a samosprávy se však v jednotlivých částech Československa lišila. V Čechách a na Moravě (v dřívějším Rakousku) tvořily územní samosprávu obce a okresy, na Slovensku a v Podkarpatské Rusi (v dřívějším Uhersku) tvořily územní samosprávu municipia a komitáty³⁹. Již od konce roku 1918 se prosazovala snaha o přijetí nového zákona o obcích, ale nakonec namísto nového zákona byla v roce 1919 přijata pouze novela stávajícího zákona o obcích, která byla

³⁶ MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003, s. 256 - 257.

³⁷ MALAST, Jan. Vybrané aspekty vývoje obecní samosprávy první Československé republiky. In: *Pocta Stanislavu Balíkovi k 80. narozeninám. Acta historico-iuridica Pilsnensia 2008*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 216.

³⁸ Zákon Národního výboru československého č. 11/1918 Sb. ze dne 28. října 1918, o zřízení samostatného státu československého

³⁹ Komitáty jsou větší správní celky v Uhrách, později nazývané také stolice nebo župy.

vtělena do zákona č. 76/1919 Sb. z. a n.⁴⁰ Tato úprava měla být pouze provizorní, ale nakonec zůstala v platnosti až do druhé světové války.

V období druhé světové války byla na našem území zachována stávající územní správní soustava, tedy správa obecní, okresní a zemská. Došlo však k odstranění samosprávných prvků, například volených zastupitelstev, jejichž náplň práce přešla na byrokratickou složku příslušného stupně správy.⁴¹ Na konci druhé světové války začaly na našem území vznikat národní výbory. Záhy po osvobození Československa bylo vydáno vládní nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů, které zakotvilo povinnost okamžité obnovy místních, okresních a zemských národních výborů jako orgánů vykonávajících činnosti v působnosti samostatné i přenesené. Vládní nařízení předpokládalo, že „národní výbory se budou tvořit volbami“. Ve skutečnosti však tehdy národní výbory byly obsazovány na základě politických dohod nebo na veřejných shromážděních občanů, a v některých případech dokonce zůstaly ve stejné podobě, v jaké byly v období okupace.⁴²

Po skončení druhé světové války nebyla popírána potřeba samosprávy, ale faktické podřízení nižších stupňů národních výborů vyšším stupňům principy samosprávy oslabilo. Postátnění činnosti národních výborů přinesla až nová lidově demokratická Ústava Československé republiky⁴³ přijatá dne 9. května 1948. Veřejnou správu upravovaly především kapitoly IV - VI. Hlava šestá (§ 123 - 133) zakotvila soustavu národních výborů, a to národní výbory místní, okresní a krajské. Ústava v § 131 odst. 2 výslovně zakotvila hierarchickou podřízenost národního výboru nižšího stupně národnímu výboru stupně vyššího. Národní výbory vykonávaly na stanoveném území decentralizovanou veřejnou správu, a to ve všech jejích oborech.

K výrazné reorganizaci územní samosprávy došlo v roce 1949, kdy vznikla třístupňová soustava národních výborů, které si byly vzájemně hierarchicky podřízené. Finanční hospodaření národních výborů bylo napojeno na státní rozpočet, čímž zanikl ekonomický základ územní samosprávy a národní výbory se tak de facto staly orgány státní správy. Po roce 1953 se znovu objevila snaha o zvýraznění samosprávné funkce

⁴⁰ Zákon č. 76/1919 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice

⁴¹ MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003, s. 471.

⁴² MALAST, Jan. Několik poznámek k územní samosprávě ve vztahu k demokratickému právnímu státu. *Karlovarská právní revue*. 2006, roč. 2, č. 1, s. 75.

⁴³ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

národních výborů.⁴⁴ Ústava z roku 1960⁴⁵ zakotvila v čl. 86 národní výbory jako orgány státní moci a správy v krajích, okresech a obcích. Významná reforma proběhla v roce 1967⁴⁶, kdy byly národní výbory označeny za „státní orgány samosprávného charakteru“. I přes jisté snahy o vzkříšení územní samosprávy však skutečná samospráva nezávislá na státní správě nefungovala až do roku 1990.

3.2.1 Reforma veřejné správy po roce 1989

Cílem každé reformy veřejné správy je nalezení nejvhodnějšího způsobu zajišťování veřejných potřeb. Hledá se ideální rozdělení odpovědností mezi stát a územní samosprávné celky tak, aby veřejná správa byla maximálně efektivní a úsporná a zároveň aby byla co nejbližší občanům a mohla tak rychle reagovat na jejich měnící se potřeby.

Na území České republiky začala reforma veřejné správy probíhat po roce 1989. V předchozím komunistickém období byla veřejná správa představována výlučně státní správou. Proto prvořadým úkolem bylo obnovit územní samosprávu, která byla na dobu téměř půl století potlačena, a navázat tak na stoletou historii územní samosprávy na našem území. Rozhodlo se, že obnovená územní samospráva se vrátí k předválečné tradici, proto byla zrušena soustava národních výborů a byl zvolen návrat ke smíšenému modelu veřejné správy, který zde byl uplatňován od druhé poloviny 19. století, tedy ke kombinaci samostatné a přenesené působnosti. J. Peková rozděluje průběh reformy české veřejné správy do následujících čtyř fází.⁴⁷

První etapa (1990 - 1992) přinesla především změny v ústřední státní správě. Docházelo k rušení některých ministerstev a naopak jiná ministerstva a ústřední orgány státní správy byly zřizovány. Vedle toho započal proces decentralizace státní správy. Jedním z prvních přijatých právních předpisů byl ústavní zákon č. 294/1990 Sb.⁴⁸, který zcela změnil znění hlavy VII. Ústavy Československé socialistické republiky.

⁴⁴ MARKOVÁ, Hana. *Finance obcí, měst a krajů*. 1. vyd. Praha: Orac, 2000, s. 16.

⁴⁵ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky

⁴⁶ Zákonem č. 69/1967 Sb., o národních výborech

⁴⁷ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004, s. 72 - 74.

⁴⁸ Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů

Ustanovení článků 86 a 87 nově zakotvila pravidlo, že základem místní samosprávy je obec. Šlo vůbec o první krok k vytvoření územní samosprávy.

Byl zrušen systém národních výborů - místní národní výbory byly nahrazeny samosprávnými obcemi a působnost okresních národních výborů přešla na nově vzniklých 72 okresních úřadů. Zrušeny byly i krajské národní výbory, jejichž působnost přešla částečně na okresní úřady a částečně na ústřední orgány státní správy. Zrušené krajské národní výbory ale nebyly nahrazeny odpovídajícím demokratickým správním orgánem na stejném hierarchickém stupni. Situace byla o to komplikovanější, že sice byly zrušeny krajské národní výbory, ale kraje jako správní obvody zůstaly zachovány. V platnosti totiž zůstal zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, který platí dodnes. Tento právní předpis dělí Českou republiku na jednotlivé kraje, okresy, obce a vojenské újezdy.

Následně byl přijat také zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), který zakotvil pravidla pro nový způsob fungování obcí. Tento zákon vymezil definice samostatné a přenesené působnosti obcí. Všechny klíčové zákony byly připraveny v krátkém čase, díky čemuž mohly již na konci roku 1990 proběhnout první volby do obecních zastupitelstev a tím došlo k obnově obcí jako základních článků územní samosprávy.

Vykonavatelem státní správy na místní úrovni se staly okresní úřady, zřízené na základě zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících. Okresní úřady byly primárně vykonavateli státní správy, ale fungovaly také jako nadřízené orgány decentralizovaných obcí v rámci jejich přenesené působnosti.⁴⁹ Odborná veřejnost však nebyla jednotná v otázce právní subjektivity okresních úřadů. Judikatura soudů se lišila⁵⁰, a proto výklad zákona sjednotilo až Stanovisko občanskoprávního a obchodněprávního kolegia Nejvyššího soudu ČR⁵¹, který věc uzavřel tak, že „v určitých oblastech okresní úřady v soukromoprávních vztazích mohou vystupovat jako subjekty vybavené způsobilostí mít práva a povinnosti a vlastními úkony je nabývat“, a proto

⁴⁹ MALAST, Jan. Několik poznámek k územní samosprávě ve vztahu k demokratickému právnímu státu. *Karlovarská právní revue*. 2006, roč. 2, č. 1, s. 83.

⁵⁰ Např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 6 A 93/94 a rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 5 Cmo 445/95.

⁵¹ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Cpjn 68/97

okresní úřady jsou právníckými osobami. Rozhodně však u okresních úřadů nelze hovořit o samosprávě v pravém slova smyslu.⁵²

Druhá etapa reformy veřejné správy (1992 - 1997) byla ovlivněna především rozpadem České a Slovenské Federativní Republiky, z níž vznikly dva samostatné státy, Česká republika a Slovenská republika. Byly zužovány pravomoci ústředních správních orgánů ve prospěch nižších orgánů (dekoncentrace) a ve prospěch územních samosprávných celků (decentralizace). V tomto období se však nepodařilo obnovit vyšší stupně územní samosprávy, protože se politická reprezentace stále nemohla dohodnout na její podobě.

Jednání o správním členění České republiky začala probíhat již v roce 1991. Byly vytvořeny čtyři varianty. První varianta předpokládala zemské uspořádání dvou až čtyř zemí s vlastními sněmy a vládami. Druhá varianta upřednostňovala tzv. oblastní uspořádání s patnácti až třiceti oblastmi a s jednou ústřední vládou. Třetí varianta chtěla obnovit historické zemské hranice, ale bez zavedení vlastních sněmů. Poslední varianta předpokládala vytvoření spolkového státu se třemi zeměmi. V roce 1992 byl zvolen systém dvoustupňového správního uspořádání, kde první stupeň byl tvořen obcemi a druhý stupeň regiony většími, než byly dosavadní okresy.⁵³ Tato varianta byla zakotvena i v Ústavě České republiky. Ústava zároveň pro regionální stupeň správy vytvořila pojem „vyšší územní samosprávný celek“.

Ve třetí etapě (1997 - 2000) se reforma veřejné správy stala prioritou tehdejší vlády. Po pět let trvajících diskuzích se také podařilo nalézt konsenzus o podobě vyššího stupně územní samosprávy. V roce 1997 byl přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků⁵⁴, který vymezil čtrnáct krajů (respektive třináct krajů a hlavní město Prahu jako samostatný kraj). Tento zákon obsahoval také novelu Ústavy (článků 99 a 103), která definitivně zavedla pro vyšší územní samosprávné celky pojem „kraj“.

Rozdělení území státu do jednotlivých krajů však nezohledňovalo dosavadní územní členění republiky podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Došlo

⁵² MALAST, Jan. Krajské zřízení v ČR: vznik, vývoj a některé ze současných problémů samosprávných krajů. In: *Reforma verejnej správy na Slovensku: zborník z konferencie*. Žilina: Žilinský samosprávny kraj, 2007, s. 52.

⁵³ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 19.

⁵⁴ Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

tak k nesouladu mezi správním členěním státní správy a samosprávným členěním krajů. V České republice tak v podstatě existují dva „druhy“ krajů, které se územně nekryjí (u většiny z nich se shoduje pouze krajské město). Tento stav komplikuje výkon veřejné správy.

Dne 12. listopadu 2000 se v České republice konaly první volby do krajských zastupitelstev. Tím byl završen vznik dvouúrovňové soustavy územní samosprávy. Ode dne 1. ledna 2001 pak na území České republiky formálně vzniklo čtrnáct krajů. Kraje ale nemohly začít řádně fungovat, protože se nepodařilo včas přijmout související zákony. Až v průběhu roku 2000 byl přijat zákon č. 129/2000 Sb., o krajích⁵⁵ a zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů⁵⁶. Stále ale chyběl zákon o krajském referendu, který byl přijat až v roce 2010⁵⁷ s účinností od 1. ledna 2011.

Vzájemný vztah krajů a obcí se řídí zásadou „respektování autonomie“ samosprávného postavení obcí. Kraje jsou sice definovány jako vyšší územní samosprávné celky, což ale neznamená, že jde o nadřizenou úroveň samosprávy. Jedná se zde o aplikaci důležitých principů subsidiarity a kooperace.⁵⁸

Od vzniku soustavy vyšších územně samosprávných celků v roce 2000 probíhá čtvrtá etapa reformy veřejné správy. Nejprve byla prioritou příprava na zrušení okresních úřadů. Okresní úřady jako jeden ze stupňů státní správy zanikly k 31. prosinci 2002 a jejich agenda přešla převážně na obce s rozšířenou působností, část pak na kraje nebo na jiné orgány státní správy. Kritériem pro přesun byla zejména dostupnost služeb pro občany a aplikace principu subsidiarity správy a s ní související náročnosti a četnosti výkonu každé agendy.⁵⁹ Okresy jako územní jednotky ale zůstaly zachovány a jsou základem pro rozdělení územní působnosti jednotlivých specializovaných orgánů státní správy, například finančních úřadů, úřadů práce, katastrálních úřadů nebo úřadů správy sociálního zabezpečení.

Reforma veřejné správy v České republice je složitým a stále nekončícím procesem. Reforma musí být chápána nejen jako proces změn v územní samosprávě, ale

⁵⁵ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁵⁶ Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

⁵⁷ Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů

⁵⁸ MALAST, Jan. Krajské zřízení v ČR: vznik, vývoj a některé ze současných problémů samosprávných krajů. In: *Reforma verejnej správy na Slovensku: zborník z konferencie*. Žilina: Žilinský samosprávny kraj, 2007, s. 54.

⁵⁹ MALAST, Jan. Několik poznámek k územní samosprávě ve vztahu k demokratickému právnímu státu. *Karlovarská právní revue*. 2006, roč. 2, č. 1, s. 86.

také v územní státní správě. Reforma veřejné správy se však na změny v místní státní správě příliš nezaměřuje. To považuje za chybu i O. Vidláková⁶⁰, která tvrdí, že reforma veřejné správy se v pozdějších etapách soustředila pouze na reformu územní samosprávy - nešlo tak o reformu veřejné správy jako celku. Přitom i ústřední správa vyžadovala provedení řady změn. Upozorňuje, že pokud dochází k decentralizaci veřejné správy, mělo by se primárně určit, jak „velká státní správa“ by v České republice měla být, a od toho odvíjet koncepční úvahy a až následovně přijímat tomu odpovídající zákony. L. Průša⁶¹ považuje za klíčový „nedostatek provázanosti reformních kroků s jejich finančním zabezpečením a nedořešenost vztahů mezi státní správou v přenesené působnosti a samosprávou“.

Reforma veřejné správy a územní samosprávy stále pokračuje. V současnosti se především hledají způsoby optimálního rozdělení agend mezi jednotlivé subjekty veřejné správy a především optimální způsob financování veřejné správy, který by zaručil její efektivitu a hospodárnost.

3.3 Exkurz do historie rozpočtů

Státní finanční hospodaření lze nalézt už v starověkých otrokářských společnostech, kde však byly všechny povinnosti ve prospěch státu vykonávány v naturální podobě. Toto nastavení se změnilo až ve starověkých říších Číny, Egypta, Řecka či Říma v době, kdy se začaly razit první mince. Ve starověku používal panovník ke krytí výdajů dobrovolné dary od poddaných. Později začal panovník tyto dary vynuocovat, což byl první krok k pravidelnému výběru daní. Skutečné pravidelné daně se začaly vybírat v pozdním feudalismu, kdy již byly pevně vymezené funkce státu a také veřejné potřeby jeho obyvatel. Význam státního rozpočtu vzrostl především v souvislosti se vznikem kapitalismu a zejména s rozvojem demokracie a

⁶⁰ VIDLÁKOVÁ, Olga. První desetiletí reformy veřejné správy v České republice. *Správní právo*. 2001, roč. 34, č. 1, s. 8.

⁶¹ PRŮŠA, Luboš in VOSTRÁ, Lenka; GROSPÍČ, Jiří. Zpráva o vědecké konferenci "Reforma veřejné správy v teorii a praxi.: Problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice". *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2004, roč. 143, č. 5, s. 526.

parlamentarismu.⁶² Rozpočty začaly být sestavovány ve chvíli, kdy společnost začala mít zájem o naplňování svých potřeb prostřednictvím veřejných institucí různých specializací, které by se podílely na zlepšování životních podmínek obyvatel.

3.3.1 Historie státního rozpočtu na území České republiky

První státní rozpočty na našem území začaly vznikat za období vlády Marie Terezie. V té době se rozpočtová politika omezovala pouze na fiskální oblast, později se působnost rozpočtu začala rozšiřovat v souvislosti s rozvojem sociálních a ekonomických funkcí státu. Postupem času se státní rozpočet stal nejvýznamnějším prostředkem pro přerozdělování veřejných finančních prostředků.⁶³ Konkrétně u nás bylo rozpočtové řízení poprvé upraveno nařízením ministra financí v roce 1863 v souvislosti s rakousko-uherským vyrovnáním.

První československá rozpočtová norma byla přijata v prosinci 1918, a to zákonem č. 95/1918 Sb. z. a n., o rozpočtovém provizoriu. První státní rozpočet sestavený pro rok 1919 byl schválen v červu 1919. Československá ústava z roku 1920⁶⁴ obsahovala pouze obecná ustanovení o státním rozpočtu. V roce 1927 došlo k reformě rozpočtové struktury a jejímu rozdělení na čtyři skupiny, přičemž skupina I. se týkala vlastní státní správy a skupina III. samosprávných svazků a jejich podílu na státních daních, dávkách a poplatcích. Tato rozpočtová struktura fungovala až do roku 1947, kdy došlo ke změně a výdaje státního rozpočtu se začaly rozlišovat na provozní a investiční. Po nástupu komunismu v roce 1948 se systém financování obecních rozpočtů změnil tak, že rozhodující část příjmů tvořily dotace ze státního rozpočtu. Vlastní příjmy obcí tvořily méně než 20 % rozpočtu a obce proto nebyly vůbec finančně samostatné. Stát tak prostřednictvím účelových dotací značně ovlivňoval rozhodování obcí o financování jejich potřeb.⁶⁵

⁶² PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územních samosprávných celků*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 28 - 30.

⁶³ PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územních samosprávných celků*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 13 - 14.

⁶⁴ Zákon č. 121/1920 Sb. ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky

⁶⁵ PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územních samosprávných celků*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 140.

Další změnu přinesl zákon č. 8/1959 Sb., kterým se stanoví základní pravidla o státním rozpočtu a o hospodaření s rozpočtovými prostředky. Tento zákon platil do roku 1970, kdy došlo ke změně pravidel v důsledku vzniku federativního uspořádání státu. Nově existovala pravidla pro federální státní rozpočet a vedle toho pravidla každé z republik.

Následující změna rozpočtových pravidel proběhla v roce 1990, a to zákonem 576/1990 Sb.⁶⁶ Obce se díky získání samosprávy oddělily od státu a staly se samostatnými subjekty (veřejnoprávními korporacemi). V souvislosti s tím bylo obcím umožněno vlastnit majetek a hospodařit s ním. Po roce 1993 se začalo upouštět od účelových dotací a rozvíjela se podpora finanční soběstačnosti obcí. Obce byly podporovány, aby si získávaly finanční prostředky samostatným hospodařením s vlastním majetkem a dalšími vlastními aktivitami. Finanční samostatnost obcí postupně rostla, což snižovalo potřebu poskytování vysokých dotací obcím a tím i finanční zátěž státního rozpočtu.

Jednotlivé obce však vždy měly a dosud mají velmi odlišnou úroveň a množství příležitostí k získání vlastních příjmů. Tyto příležitosti se odvíjejí od velikosti obce a počtu obyvatel, dále od lokality obce a její vhodnosti pro podnikání, využitelnosti pro turistiku či pro jiné výdělečné účely. Některé aspekty důležité pro získání vlastních finančních prostředků může obec ovlivnit, ale jiné, jako například přírodní podmínky či lokalitu, změnit nelze. Proto je nezbytné zachovat obcím dotace ze státního rozpočtu, protože pouze ty mohou tyto zcela nebo obtížně změnitelné rozdíly mezi obcemi vyrovnávat.

3.3.2 Historie samosprávných rozpočtů

Od 18. století v souvislosti se zrušením roboty a nevolnictví a s průmyslovou revolucí rostla migrace obyvatel do měst. To kladlo vyšší požadavky na místní územní samosprávu, aby zabezpečila potřebnou infrastrukturu a veřejné služby pro zvyšující se počet obyvatel měst. Města však pro zajištění těchto služeb neměla dostatek finančních prostředků. Dříve nabytá samostatnost měst se tak v této době stala překážkou jejich

⁶⁶ Zákon ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky)

rozvoje i rozvoje celého státu. Měštům proto byla omezena místní zdaňovací pravomoc a stát (panovník) začal výrazněji kontrolovat a zasahovat do činnosti a hospodaření měst.⁶⁷

Vývoj hospodaření územních samosprávných celků byl během prvních desetiletí existence rozpočtů (druhá polovina 19. století) charakteristický nejasným rozdělením úkolů mezi státní správu a samosprávu. S nárůstem okruhu úkolů územní samosprávy rostla problematika jejich financování a tedy i otázka, jak upravit vzájemné vztahy mezi státními a obecními financemi.⁶⁸

Územní samospráva v českých zemích byla po svém vzniku financována především z přírážek ke státním daním, z místních daní a z výnosů z obecního majetku. V roce 1896 proběhla daňová reforma, která zrušila obcím možnost stanovit si přírážky ke státním přímým daním, čímž se výrazně snížily příjmy obcí. Jednotlivé země si vytvářely zemské fondy, které byly financovány zejména z hospodaření se zemským majetkem a také z přírážek ke státním daním. V případě potřeby tyto zemské fondy sloužily k financování schodku v hospodaření obcí.⁶⁹

Od vzniku Československa obce hospodařily prostřednictvím vlastního rozpočtu. Stát postupně na obce přenášel odpovědnost za zabezpečování stále více veřejných statků. Nedochovalo však k úměrnému nárůstu finančních prostředků, což vedlo k rostoucímu zadlužování obcí. Situaci ještě zhoršovala skutečnost, že po první světové válce nedošlo k důslednému a systematickému rozdělení odpovědností za zabezpečování veřejných statků mezi jednotlivé stupně územní samosprávy.⁷⁰

Roku 1921 byl přijat zákon č. 329/1921 Sb. z. a n.⁷¹, označovaný jako první finanční novela. Ta upravovala finanční hospodaření obcí, především zpřesnila úpravu vzniku a postavení finančních komisí.⁷² V roce 1927 pak byla přijata také tzv. druhá finanční novela (zákon č. 77/1927 Sb. z. a n., o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy), která zvýšila závislost územních samosprávných celků na státním rozpočtu. Byly zavedeny tři zásadní změny - přírážkový limit, vyrovnávací

⁶⁷ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004, s. 14 až 15.

⁶⁸ MARKOVÁ, Hana. *Finance obcí, měst a krajů*. 1. vyd. Praha: Orac, 2000, s. 13.

⁶⁹ PEKOVÁ, Jitka. *Místní rozpočty*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1997, s. 6 – 7.

⁷⁰ PEKOVÁ, Jitka. *Místní rozpočty*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1997, s. 7.

⁷¹ Zákon č. 329/1921 Sb., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním

⁷² VOJÁČEK, Ladislav; SCHELLE, Karel; KNOLL, Vilém. *České právní dějiny*. 3. přeprac. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 311.

fondy a úprava rozpočtu.⁷³ Tyto změny měly zabránit rostoucímu zadlužování územních samosprávných celků, ale velké zlepšení nepřinesly. V roce 1930 proběhla třetí finanční novela (zákon č. 169/1930 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňuje zákon č. 77/1927 Sb. z. a n.), která kladla důraz na sestavování reálného rozpočtu každého územního samosprávného celku. Jako primární zdroj financování rozpočtu územního samosprávného celku byly stanoveny výnosy z obecního majetku, naopak dávky a příspěvky se staly až druhotným zdrojem financování. Přes všechna uvedená opatření dluhy samospráv, zejména obcí, stále rostly.⁷⁴ Růst dluhů obcí byl ještě prohlouben důsledky velké hospodářské krize v první polovině 30. let. Na to československý stát reagoval omezením pravomocí územní samosprávy a rostoucí kontrolou samospráv ze strany státu. Zvyšující se zadlužování obcí pomohl vyřešit až zákon č. 69/1935 Sb. z. a n., o finančních opatřeních v oboru územní samosprávy⁷⁵, který omezil obce v možnosti uzavírání nových půjček a zavedl regulaci existujících dluhů. Vedle toho došlo k úpravě příjmů rozpočtů územních samosprávných celků.

Časté úpravy rozpočtových pravidel územních samosprávných celků v období první republiky reflektovaly snahu o nové rozdělení úkolů veřejné správy mezi stát a územní samosprávy, a také rozvržení úkolů mezi jednotlivé stupně územní samosprávy. Cílem všech těchto změn bylo snížení výdajů státu na veřejnou správu.

Ve válečném období změny ve vymezení úkolů i ve financování územních samospráv pokračovaly. V období druhé republiky se státní rozpočet rozdělil na dva samostatné rozpočty, a to na společný rozpočet pro celé území státu a na dílčí zemské rozpočty. Po vytvoření Protektorátu Čechy a Morava se územní samosprávné celky musely zapojit do nově nastoleného řízeného hospodářství. Vzhledem k mimořádnému stavu byly přírážky k přímým daním nahrazeny pevnými přídělky ze státního rozpočtu. Došlo ke změnám v pravomocích samospráv – ty se nově musely zabývat agendou potravinových lístků, evidencí obyvatelstva nebo zásobováním kontingentů. Některé pravomoci obcí na sebe převzala protektorátní vláda.⁷⁶

Po druhé světové válce na území Československa vznikaly národní výbory, u nichž však byla výrazně potlačena samosprávná funkce. V roce 1949 došlo k

⁷³ MARKOVÁ, Hana. *Finance obcí, měst a krajů*. 1. vyd. Praha: Orac, 2000, s. 14.

⁷⁴ PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územních samosprávných celků*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 33.

⁷⁵ Tento zákon doplnil zákon č. 77/1927 Sb. z. a n. a zákon č. 169/1930 Sb. z. a n.

⁷⁶ PEKOVÁ, Jitka. *Místní rozpočty*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1997, s. 23 – 24.

reorganizaci územních samosprávných celků, když bylo zrušeno zemské zřízení a vznikla třístupňová soustava národních výborů. Vznikly místní (městské), okresní a krajské národní výbory, které si byly hierarchicky nadřizeny. Územní samospráva definitivně zanikla k 31. prosinci 1949, kdy byl znárodněn majetek obcí a ty tak přestaly být samosprávnými celky.

Národní výbory sestavovaly své rozpočty, které byly velmi úzce propojeny se státním rozpočtem. Národní výbory hospodařily pouze s financemi, které pro ně byly vyčleněny ze státního rozpočtu. Příjmy ze státního rozpočtu však národním výborům nestačily ke krytí výdajů, protože na ně bylo v rámci decentralizace přenášeno zabezpečování stále více úkolů státní správy.⁷⁷ Příjmy národních výborů se členily na řádné a doplňkové. Výše doplňkových příjmů závisela na množství úkolů, které národní výbory jako orgány státní správy musely plnit v oblasti školství, kultury, zdravotnictví, sociálního zabezpečení, výstavby a údržby bytového fondu a místní výroby a služeb.⁷⁸

K určitým změnám došlo po roce 1968, v souvislosti s federativním uspořádáním republiky a také díky snahám o zvýšení finanční samostatnosti národních výborů. K obnově samosprávy a jejímu oddělení od státní správy však došlo až po roce 1989, kdy se obce staly základním článkem územní samosprávy v České republice.

⁷⁷ PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územních samosprávných celků*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 34.

⁷⁸ PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územních samosprávných celků*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 35.

4. Veřejné statky

Veřejné statky jsou zboží a služby, které jsou financovány z veřejných rozpočtů a jsou poskytovány státem nebo územními samosprávnými celky. Účelem rozdělení úkolů mezi stát a územní samosprávné celky je dosáhnout větší hospodárnosti, efektivnosti a také užitečnosti pro občany. Z pohledu ekonomické teorie jsou veřejné statky ty statky, u nichž dochází z různých důvodů k selhání trhu, tedy k situaci, kdy soukromý sektor nemůže nebo nemá zájem zajistit předmětné statky a služby v požadovaném rozsahu a kvalitě. Proto tyto statky a služby zajišťuje a financuje stát a územní samospráva.⁷⁹

V českém právním řádu je pojem veřejný statek definován v tzv. „novém občanském zákoníku“, konkrétně v § 490 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, jako věc, která slouží k obecnému užívání. Pro označení věci za veřejný statek není rozhodující, kdo je jejím vlastníkem (zda se jedná o věc ve veřejném, nebo v soukromém vlastnictví), ale kritériem je účel, k jakému věc slouží nebo má sloužit (rozhodující je stav chtěný, nikoli faktický).⁸⁰

Veřejné statky je možné rozlišit na čisté a smíšené. Čisté veřejné statky jsou statky kolektivní spotřeby, jejich spotřeba je automatická a nelze zde určit podíl jednotlivce na celkové spotřebě statku. Zároveň užívání statku jedním uživatelem nevylučuje ze spotřeby statku ostatní uživatele. Čisté veřejné statky jsou financovány výnosy z daní (svěřených či sdílených). Čistým veřejným statkem je například využívání veřejných komunikací, veřejného osvětlení, služby veřejné správy, služby policie, hasičů nebo armády. Smíšené veřejné statky se odlišují tím, že u nich lze přesně určit podíl jednotlivce na spotřebě, a tedy lze stanovit i poplatek za užívání tohoto veřejného statku. Spotřeba smíšených veřejných statků může být fakultativní nebo obligatorní. U fakultativních smíšených statků má každý občan právo dobrovolně se rozhodnout, zda bude daný veřejný statek využívat. Fakultativním smíšeným veřejným statkem jsou například služby veřejné hromadné dopravy, služby zdravotnické, sociální

⁷⁹ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004, s. 23.

⁸⁰ ELIÁŠ, Karel. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. 1. vyd. Sagit, 2012, s. 225.

nebo kulturní. Spotřebu obligatorních smíšených statků stát občanům přikazuje prostřednictvím zákona, jde o tzv. preferované (také upřednostněné či paternalistické) veřejné statky. Typickým příkladem upřednostněného veřejného statku je povinná školní docházka.⁸¹

Veřejné statky jsou tedy zabezpečovány všemi vládními úrovněmi, přičemž odpovědnost za jejich zajišťování je mezi ně rozdělena na základě požadavku efektivity. Veřejné statky by tedy měly být zabezpečovány tou vládní úrovní, která je zajistí co nejefektivněji a nejehospodárněji. Pro rozhodování o tom, která vládní úroveň bude zabezpečovat financování určitého statku, je klíčový fakt, kdo má z daného veřejného statku prospěch – zda občané celého státu, regionu, nebo určitého místa. Z tohoto hlediska můžeme veřejné statky dělit na národní veřejné statky, místní veřejné statky a upřednostněné veřejné statky.

Národní veřejné statky slouží k užítku všech občanů státu. Jsou to zpravidla čisté veřejné statky. Prospěch z užívání těchto statků nemají jen občané dané obce, ale často i obyvatelé ostatních obcí nebo dokonce regionů. Proto tyto veřejné statky nemohou být hrazeny z finančních prostředků jedné obce, ale k jejich financování se využívají finanční prostředky státu, případně kraje. Jedná se například o zabezpečení výstavby a údržby komunikací nebo regulaci vodních toků. Stát však zabezpečení některých národních veřejných statků přenáší na obce, které je zajišťují v rámci přenesené působnosti.

Místní veřejné statky slouží zejména občanům obce a odrážejí jejich preference a zájmy. Místní veřejné statky jsou z části tvořeny čistě veřejnými statky, jako například místní policie nebo místní komunikace. Druhou část místních veřejných statků tvoří smíšené veřejné statky, u kterých lze určit podíl každého občana na celkové spotřebě. Jde například o spotřebu vody nebo odvoz odpadu. Tyto veřejné statky bývají zpravidla hrazeny prostřednictvím místních poplatků, ale obce na jejich financování přispívají.

Upřednostněné veřejné statky jsou pak statky, které jsou pro stát natolik důležité, že jejich spotřebu obyvatelům zákonem přikazuje. Upřednostněné veřejné statky mají zpravidla stanoven jednotný standard platný pro území celého státu. Odpovědnost za zabezpečování těchto statků stát přenáší na územní samosprávu, nejčastěji na obce, kterým stát na zabezpečení financování těchto statků poskytuje dotace. Ústřední vláda si

⁸¹ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004, s. 24 až 25.

ale ponechává možnost kontroly kvality poskytování upřednostněných veřejných statků. Typickým příkladem upřednostněného veřejného statku je vzdělání (do určité úrovně) nebo péče o zdraví.

Odpovědnost za zabezpečení většiny veřejných statků stát deleguje na územní samosprávu. Rozdělení kompetencí k zajišťování veřejných statků je podle charakteru veřejných statků rozděleno mezi obce a kraje. Ty zajišťují veřejné statky jak v rámci své samostatné působnosti, tak v rámci působnosti přenesené.

Primárním úkolem obcí je zabezpečit veřejné statky, za zajištění národních a upřednostněných veřejných statků zodpovídá stát. Stát však v mnoha případech deleguje zajištění národních a upřednostněných veřejných statků na územní samosprávu, která je zajišťuje v rámci přenesené působnosti. Ústřední vláda se ale podílí na financování těchto veřejných statků, a to především u upřednostněných veřejných statků, kde je stanoven standard kvality, k jehož zabezpečení nemusí mít územní samosprávy dostatek finančních prostředků. Stát proto musí obcím poskytovat příspěvky z rozpočtové soustavy. Právě tato skutečnost je hlavním důvodem, proč obce nemohou být ve smíšeném modelu veřejné správy nikdy zcela finančně soběstačné a nezávislé na dotacích ze státního rozpočtu.

Pokud stát svěří zajištění veřejného statku obci, je obec oprávněna rozhodnout o způsobu jeho zabezpečení. Existují tři základní možnosti financování veřejných statků. Ve většině případů je nejefektivnější, pokud jsou veřejné statky zabezpečovány veřejným sektorem. V určitých oblastech, kde existuje konkurenční tržní prostředí, však může být vhodnější zabezpečení veřejných statků prostřednictvím veřejné zakázky u soukromého sektoru. Třetí možností je spolupráce veřejného a soukromého sektoru na smluvním základě (tzv. PPP = public private partnership, tedy společenství veřejného a soukromého sektoru).⁸²

Obcí zřizované podniky nebo neziskové organizace se zpravidla používají při zabezpečování těch veřejných statků, které představují nezbytné služby pro občany (například vzdělání nebo péče o zdraví). U těchto veřejných statků je potřeba zajistit absolutní spolehlivost, na niž se u soukromých společností nelze vždy spolehnout. Obec zřizuje své podniky nebo zakládá neziskové organizace také, pokud chce zabezpečovat veřejný statek v oboru, kde chybí konkurenční prostředí a je nežádoucí, aby veřejný

⁸² PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004, s. 23.

statek zajišťovala soukromá společnost s monopolem na trhu. Posledním případem, kdy obec zřizuje podnik nebo neziskovou organizaci, může být situace, kdy obec nenajde žádnou soukromou společnost, která by byla ochotná předmětné veřejné statky pro občany zajišťovat.⁸³

Veřejné zakázky jsou simulací tržního mechanismu v prostředí veřejných financí. Zatímco na běžném trhu rozhoduje poptávka a nabídka, u veřejných zakázek jsou tržní mechanismy nahrazeny politickým rozhodnutím. Rozhodování ale probíhá podle přísných pravidel zakotvených v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Pokud je veřejný statek zajišťován prostřednictvím veřejné zakázky u soukromého sektoru, mělo by dojít k výběru té nejvhodnější cenové nabídky.

Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) znamená spolupráci s cílem dosáhnout celospolečenských priorit, které jsou ve veřejném zájmu.⁸⁴ Spolupráce obcí se soukromým sektorem předpokládá větší efektivitu práce a lepší hospodárnost. Díky přístupu k finančním prostředkům soukromého sektoru nemusejí obce vynakládat tak velké finanční prostředky, což je chrání před potřebou úvěrových zdrojů finančních prostředků. Další výhodou je částečný přechod rizik souvisejících se zabezpečováním veřejného statku na soukromý sektor. Spolupráce se soukromým sektorem také předpokládá zlepšení přístupu k občanovi jako ke klientovi a větší respektování jeho potřeb.⁸⁵

⁸³ PEKOVÁ, Jitka. *Místní rozpočty*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1997, s. 33.

⁸⁴ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2004, s. 59.

⁸⁵ PEKOVÁ, Jitka. *Místní rozpočty*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1997, s. 34 – 35.

5. Funkce obcí

Úkolem obcí je podle § 2 odst. 2 zákona o obcích pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Základní funkcí obcí je zabezpečení a financování veřejných statků a služeb. V České republice funguje smíšený model místní veřejné správy, takže obce vykonávají dvojitou působnost, samostatnou a přenesenou. Samostatná působnost obcí vychází z práva obcí na samostatnou správu vlastních záležitostí. Přenesená působnost obcí představuje státem delegovaný výkon státní správy.

5.1 Funkce obcí v rámci samostatné působnosti

Samostatná působnost umožňuje obcím realizaci veřejných záležitostí místního charakteru bez nutnosti zásahů státu. Rozsah pravomocí a působností územní samosprávy se odvíjí od toho, do jaké míry je stát ochotný decentralizovat svou moc. Trend decentralizace podle teoretiků prožívá renesanci v souvislosti se snižující se hrozbou válečných konfliktů, která dříve „stmelovala“ moc směrem k ústřední vládě. Důvodem decentralizačních snah však jistě je i rostoucí odpovědnost vůči občanům, kterou přináší rozvoj demokracie.⁸⁶

Právní teorie není jednotná ve věcném vymezení územní samosprávy. Ústavní vymezení územní samosprávy je neurčité, což potvrzuje i Ústavní soud, který říká, že „garance územní samosprávy je lakonická a lze stěží předem určit, které záležitosti mají místní nebo oblastní dopad a zaslouží si proto vynětí z působení ústřední moci. Rozhodování o kompetencích územní samosprávy je vždy politické.“⁸⁷

V jiném nálezu Ústavní soud podotýká, že „České republice přináší problémy již sám způsob, jímž se zákonodárce rozhodl vymežit samostatnou působnost obce. Jde o způsob, který sice obsahuje výčet většího množství činností (nadto ještě jen demonstrativní výčet), čímž jakoby zákonodárce opticky a kvantitativně posílil samostatnost obcí, nepokusil se však o kvalitativní vymezení a upřesnění kritérií, jež by

⁸⁶ MALAST, Jan. Několik poznámek k územní samosprávě ve vztahu k demokratickému právnímu státu. *Karlovarská právní revue*. 2006, roč. 2, č. 1, s. 79.

⁸⁷ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 34/02

obcím umožnila ne-li definovat, pak alespoň odhadnout, kde jsou meze jejich samostatné kompetence ve vztahu k působnosti přenesené anebo k činnostem z působnosti obcí vyloučeným.⁸⁸

Samostatná působnost obcí je zakotvena v § 7 odst. 1 zákona o obcích, který ji definuje jako samostatnou správu svých záležitostí. V samostatné působnosti obce vykonávají ty činnosti, které jsou v zájmu obce a občanů, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům, nebo nejde o přenesenou působnost orgánů obce. Vedle toho obec vykonává také činnosti, které do samostatné působnosti svěří obcím zákon.

Zákon o obcích vymezuje samosprávné funkce obcí také negativně, když v ustanovení § 8 říká, že pokud zvláštní zákon výslovně neoznačí některou z působností obce za přenesenou, jedná se o působnost samostatnou. Toto ustanovení lze interpretovat tak, že pokud se v konkrétním případě jedná o státní moc, kde stát pouze přenesl výkon této své moci na obec, musí být toto v každém případě konkrétně stanoveno ve zvláštním zákoně. Pokud tedy zvláštní zákon neobsahuje výslovné ustanovení označující daný okruh činností veřejné správy vykonávané obcí za přenesenou působnost, jedná se automaticky o působnost samostatnou.

Zákon o obcích obsahuje pouze demonstrativní výčet pravomocí orgánů obce v samostatné působnosti. Mezi nejvýznamnější úkoly obcí v samostatné působnosti patří rozhodování o financování fungování a potřeb obce, tedy schvalování rozpočtu a závěrečného účtu obce, zřizování peněžních fondů obce či hospodaření s majetkem obce. Významným úkolem obce je zabezpečování veřejných statků, a to především upřednostněných a lokálních.

Základním úkolem obce v samostatné působnosti je zajišťovat rozvoj obce. Ve stručnosti lze tedy shrnout, že obec se stará o svůj hospodářský, sociální a kulturní rozvoj a vedle toho dbá o ochranu veřejného pořádku a o ochranu životního prostředí. Do samostatné působnosti obcí řadíme také všechny činnosti, které vytvářejí podmínky pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb občanů. Dle § 35 zákona o obcích se jedná především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

⁸⁸ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 38/97

Samostatnou působnost vykonává obec prostřednictvím svých orgánů zvolených na základě vůle občanů, tedy zastupitelstvem obce, radou obce a starostou. Dále obec v samostatné působnosti vyhlašuje místní referendum a rozhoduje o členství obce v dobrovolném svazku obcí.

Obec je oprávněna v samostatné působnosti vydávat právní předpisy - obecně závazné vyhlášky, kterými upravuje pravidla pro udržování čistoty veřejných prostranství či pro užívání obecního zařízení sloužícího pro potřeby veřejnosti. Obecně závaznou vyhláškou lze dále upravit pravidla pro zabezpečení místního pořádku nebo pro veřejně přístupné sportovní a kulturní akce (§ 10 zákona o obcích). Ústavní soud⁸⁹ specifikuje, že pro vydání obecně závazné vyhlášky potřebuje obec zákonné zmocnění, musí dodržet meze své působnosti vymezené zákonem, nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, a nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny právními předpisy práva veřejného nebo soukromého.

5.2 Funkce obcí v rámci přenesené působnosti

Přenesená působnost obcí je státní správou, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, jak zakotvuje čl. 105 Ústavy a § 7 odst. 2 zákona o obcích. Stát tak v případě přenesené působnosti na obec nepřenáší celou oblast veřejné správy včetně odpovědnosti za její zabezpečování, jako je tomu u samostatné působnosti (ta je projevem principu decentralizace), ale přenáší na obec pouze její výkon (jde tedy o princip delegace). Obce v důsledku výkonu přenesené působnosti neztrácejí charakter územního samosprávného celku, ale navíc se dle čl. 100 odst. 1 Ústavy stávají správními obvody.

Výkon státní správy na místní úrovni je nezbytnou složkou výkonu veřejné moci. Stát potřebuje mít možnost uplatňovat svou moc na místní úrovni především proto, aby mohl být co nejbližší občanům. Navíc není vždy účelné a hospodárné vytvářet samostatné dekoncentráty, tedy samostatné specializované místní správní úřady. Většinu agend místní státní správy totiž mohou zastat obce, které na místní úrovni již existují. Samospráva tak umožňuje vykonávat na místní úrovni státní správu, pro kterou

⁸⁹ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 17/02

by jinak musely být zřizovány specializované místní správní úřady. Ty sice existují, ale pouze v oblastech, kde je agenda státní správy natolik rozsáhlá, že je vhodné pro její výkon zřídit místní specializované správní úřady, tedy samostatné dekoncentráty státní moci. Jde například o finanční úřady nebo úřady práce.

Ústava vymezuje přenesenou působnost obcí v článku 105, který stanoví, že „výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon“. Ustanovení článku 105 je tedy možné interpretovat tak, že pokud má stát na obec (respektive její orgány) delegovat zajištění určitého veřejného statku, musí to vždy stanovit zvláštní zákon.

Neexistuje však jeden zvláštní zákon, který by obsahoval taxativní výčet všech činností obcí vykonávaných v přenesené působnosti. Zákon o obcích v § 8 odkazuje na zvláštní zákony, které musí vždy výslovně stanovit, že určitá oblast je přenesenou působností obcí. Stejně tak § 61 odst. 1 zákona o obcích ve věcech přenesené působnosti obecně odkazuje na „věci, které stanoví zvláštní zákony“.

Z výše uvedeného vyplývá, že neexistuje žádný jeden právní předpis, který by obsahoval soupis všech oblastí státní správy, jejichž výkon byl delegován obce. Ze zákona nelze vyčíst dokonce ani obecné vymezení agend spadajících do přenesené působnosti obcí. Každá dílčí agenda zajišťovaná obcemi v rámci přenesené působnosti je tak upravena v jiném zvláštním zákoně upravujícím určitou oblast státní správy. Současné zákonné vymezení přenesených působností obcí je tedy velice roztržité a orientace v oblasti přenesené působnosti územních samospráv je velice obtížná.

Tento stav považuji za nevyhovující. Domnívám se, že by do zákona o obcích mělo být začleněno ustanovení, které by taxativně vymezilo výčet všech záležitostí spadajících do přenesené působnosti obcí. O dalším by platilo ustanovení, že se jedná o působnost samostatnou.

Taxativní výčet přenesených působností považuji za řešení nejvíce srozumitelné pro laickou veřejnost. Zákonodárce by měl ve své činnosti reflektovat potřeby a odbornost lidí, kteří s právními předpisy pracují. Se zvláštními zákony dotýkajícími se přenesené působnosti obcí pracují zejména zastupitelé a zaměstnanci obce v orgánech obce, kteří právní vzdělání většinou nemají. Složitá právní úprava přenesené působnosti obcí jistě zastupitelům a zaměstnancům obcí přináší nemalé problémy, které komplikují

jejich práci, což má v důsledku negativní vliv na kvalitu a efektivitu vykonávané místní státní správy.

Z pohledu samosprávného celku je agenda v přenesené působnosti výkonem „cizích“ záležitostí. Z pohledu státu se v případě přenesené působnosti jedná o nepřímý výkon veřejné moci. Záležitosti v přenesené působnosti mají pro obce povahu povinnosti. Plní-li obce povinnost pro jiného, tedy pro stát, vzniká státu povinnost podílet se na finančních a dalších materiálních nákladech spojených s výkonem státní správy obcemi.⁹⁰

Právní teorie zdůrazňuje, že hlavním úkolem obcí jako subjektů místní samosprávy je realizovat úkoly v samostatné působnosti, a proto by samostatná působnost měla být také převažující náplní činnosti orgánů obcí. Praxe je ale zcela opačná - stále se zvyšuje rozsah přenesené působnosti obcí, a to na úkor působnosti samostatné. Zvláštní zákony, které výkon státní moci na obce přenášejí, nedávají obcím v podstatě žádnou možnost, jak se výkonu přenesené působnosti vyhnout. Přenos výkonu státní správy na obce je založen na předpokladu, že výkon přenesené působnosti nebude negativně ovlivňovat výkon působnosti samostatné. V případě, že by výkon přenesené působnosti na obec negativní dopad opravdu měl, je obec povinna situaci řešit s ústředním správním úřadem nebo s úřadem, do jehož věcné působnosti dotčený výkon přenesené působnosti patří.

Jak upozorňuje M. Kopecký⁹¹, Ústava hovoří o svěřování přenesené působnosti orgánům samosprávy, ačkoliv v důsledku je prostřednictvím orgánů obcí výkon státní správy přenášen na obce jako samostatné veřejnoprávní korporace.⁹²

Evropská charta místní samosprávy (dále jen „Evropská charta“) neobsahuje žádné výslovné ustanovení o přenášení výkonu státní moci na jednotky územní samosprávy. Podle Ústavního soudu⁹³ tak zatěžování samosprávy výkonem státní správy České republiky není nijak zakázáno. V důsledku ale může tato činnost ohrožovat majetkovou a finanční nezávislost samosprávy. Rozsáhlý výkon přenesené

⁹⁰ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 191.

⁹¹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 193.

⁹² V některých zákonech je ale úprava odlišná a výkon přenesené působnosti je svěřován územnímu samosprávnému celku - srov. např. § 53 odst. 1 zákona č 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁹³ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 34/02

působnosti orgány územní samosprávy přivádí její funkcionáře do „schizofrenního“ postavení, kdy musejí brát na zřetel jak zájmy obce, tak zároveň zájmy státu.

Odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu přenesené působnosti nese stát prostřednictvím věcně příslušného ústředního správního úřadu, jak zakotvuje § 3 písm. c) zákona č. 82/1998 Sb.⁹⁴ Z této odpovědnosti vyplývá i odlišné nastavení vztahů existujících při výkonu přenesené působnosti mezi obcemi, jejich orgány, orgány státu a dalšími orgány veřejné správy vykonávajícími veřejnou správu (především krajskými úřady).⁹⁵

Orgány obcí mají podle § 61 odst. 3 zákona o obcích při výkonu přenesené působnosti zajištěnu metodickou a odbornou pomoc. Tuto pomoc je povinen obcím poskytovat příslušný krajský úřad, který se této povinnosti nemůže zprostit. Pomoc nejčastěji spočívá v odborném vzdělávání pracovníků či vydávání odborných a výkladových stanovisek k obecným problémům aplikační praxe. Aby nedocházelo k přijímání odlišných výkladových stanovisek v jednotlivých krajích, měl by krajský úřad v takovém případě zajistit, aby stanovisko vydal věcně příslušný ústřední správní úřad.

V přenesené působnosti je obec oprávněna vydávat nařízení, je-li k tomu zákonem zmocněna, ale vždy pouze v mezích zákona a na základě zákona (§ 11 zákona o obcích). Vydávání nařízení je pravomocí rady obce, a pokud tato není zřízena, přechází pravomoc vydávat nařízení na zastupitelstvo obce.

Delegace výkonu státní správy na orgány obcí probíhala podle A. Šmída⁹⁶ v řadě případů unáhleně a bez rozmyslu. Proto dnes existuje řada přenesených působností, jejichž výkon obce příliš zatěžuje, nebo naopak kde delegace vzhledem k četnosti vykonávané agendy nebo náročnosti problematiky nebyla vhodná nebo ani žádoucí.

Paragraf 61 zákona o obcích v odstavci 1 zakotvuje rozdělení obcí do tří typů podle rozsahu vykonávané přenesené působnosti. Na základě toho rozlišujeme obce základní, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností, jinak také obce I. stupně, obce II. stupně a obce III. stupně.

⁹⁴ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb. o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

⁹⁵ VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 331.

⁹⁶ ŠMÍD, Aleš in GROSPÍČ, Jiří; LOUDA, Tomáš; VOSTRÁ, Lenka (eds.). *Územní samospráva v České republice a Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní konference Územní samospráva v České republice a v Evropě - její problémy a perspektivy v XXI. století*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 158.

Nejzásadnější odlišnost dělení obcí podle rozsahu přenesené působnosti oproti samostatné působnosti obcí spočívá v územním rozsahu působnosti obce. Zatímco v samostatné působnosti mohou obce vykonávat působnost vždy jen na území obce, tak obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností vykonávají přenesenou působnost i na území obcí nižšího stupně. Správní obvod pro výkon přenesené působnosti je tak u některých obcí výrazně větší, než území, v němž mohou obce vykonávat samostatnou působnost. Na věc lze nahlížet také tak, že působností obcí II. a III. stupně je narušována suverenita a práva obcí základních. Základní obce se v otázce samostatné působnosti stávají hierarchicky podřízenými obcím II. a III. stupně, ačkoliv při výkonu samostatné působnosti žádná taková hierarchie nepanuje.

Na rozmezí mezi obcemi I. a II. stupně je třeba rozlišit ještě dvě další skupiny obcí, které jsou nad rámec základní přenesené působnosti pověřeny navíc výkonem další zvláštní působnosti, a sice obce s působností matričního úřadu (více než 1 200 obcí) a obce s působností stavebního úřadu (více než 600 obcí).⁹⁷ Situaci tedy lze vnímat také tak, že v České republice nefunguje třístupňová, ale ve skutečnosti pětistupňová soustava místní státní správy.

5.2.1 Základní obce (obce I. stupně)

Přenesenou působnost v tzv. základním rozsahu vykonává každá obec v České republice. U obcí I. stupně je celé území obce jedním správním obvodem. Obecní úřad zde má jednoduchou organizační strukturu a nezřizuje odbory.

5.2.2 Obce s pověřeným obecním úřadem (obce II. stupně)

Obce s pověřeným obecním úřadem zakotvuje § 64 zákona o obcích. Pověřeným obecním úřadem je úřad, který vedle přenesené působnosti v základním rozsahu vykonává navíc další přenesenou působnost, kterou mu svěřují zvláštní zákony. Územní

⁹⁷ KADEČKA, Stanislav in GROSPÍČ, Jiří; LOUDA, Tomáš; VOSTRÁ, Lenka (eds.). *Územní samospráva v České republice a Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní konference Územní samospráva v České republice a v Evropě - její problémy a perspektivy v XXI. století*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 145 - 146.

rozsah působnosti obcí s pověřeným obecním úřadem, tedy jejich správní obvody, jsou vymezeny prováděcím předpisem⁹⁸. Seznam obcí s pověřeným obecním úřadem tvoří Přílohu č. 1 k zákonu č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

Obce s pověřeným obecním úřadem vykonávají státní správu v rozsahu svěřeném zvláštními zákony. Tuto působnost obvykle obce s pověřeným obecním úřadem vykonávají i pro další obce.

Obce s pověřeným obecním úřadem mohou k výkonu přenesené působnosti uzavírat veřejnoprávní smlouvy s jinými obcemi pouze v rozsahu přenesené působnosti dle § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích - tedy v základním rozsahu přenesené působnosti. Paragraf 63 odst. 1 věta druhá totiž stanoví, že veřejnoprávní smlouvou nemohou být přeneseny ty oblasti přenesené působnosti, které jsou svěřeny jen některým obcím.

Obce s pověřeným obecním úřadem tak v rozsahu své přenesené působnosti svěřené zvláštními zákony nemohou uzavírat veřejnoprávní smlouvu, kterou by tyto speciální přenesené působnosti mohly svěřit jiné obci s pověřeným obecním úřadem. Nelze zjistit, zda tento krok byl úmyslem, nebo opomenutím zákonodárce. Pokud totiž pověřená obec není schopna zajistit výkon přenesené působnosti ve svém správním obvodu, není možné jí tento výkon mocensky odejmout a delegovat na jinou obec. I v případě, kdy pověřená obec sama ví, že není schopna přenesenou působnost náležitě vykonávat, není oprávněna uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí, na kterou by výkon státní správy mohla převést.⁹⁹

Výčet obcí s pověřeným obecním úřadem je taxativně stanoven v zákoně č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Změny ve výčtu obcí s pověřeným obecním úřadem tak lze měnit pouze změnou tohoto zákona.

Pověřené obecní úřady nejsou v nadřazeném postavení vůči obcím, které vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu.¹⁰⁰ Nadřazeným orgánem je krajský úřad, a to podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona o krajích a § 178 odst. 2 věta první

⁹⁸ Vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností

⁹⁹ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek. *Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář, podle stavu k 1. 1.2004*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2004, s. 206.

¹⁰⁰ VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 354.

zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

5.2.3 Obce s rozšířenou působností (obce III. stupně)

Obce s rozšířenou působností mají nejširší působnost ze všech tří typů obcí a tyto působnosti navíc vykonávají v nejširším správním obvodu. Seznam obcí s rozšířenou působností je obsažen v Příloze č. 2 k zákonu č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů. Správní obvody obcí s rozšířenou působností jsou stanoveny vyhláškou Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

Obce s rozšířenou působností byly vytvořeny v roce 2003, kdy na ně přešla převážná většina agendy zaniklých okresních úřadů. Územní obvody obcí s rozšířenou působností lépe než zaniklé okresy respektují přirozené geografické regiony. Jejich vytvořením tak bylo napraveno nevhodné územně správní uspořádání vytvořené v roce 1960.¹⁰¹

Mezi hlavní agendy obcí v přenesené působnosti patří evidence obyvatel; vydávání dokladů (především osobních a cestovních dokladů, nebo řidičských a technických průkazů); povolení živnostenských oprávnění; výplata sociálních dávek; sociálně právní ochrana dětí; agenda související s péčí o potřebné (staré či postižené) obyvatele; ochrana životního prostředí; odpadové hospodářství; státní správa v oblasti myslivosti a rybářství; památková péče a oblast dopravy a silničního hospodářství.

5.3 Delegace přenesené působnosti

Základním východiskem pro delegaci výkonu přenesené působnosti je situace, kdy obec, která má přenesenou působnost vykonávat, nemá pro její zabezpečení potřebné vybavení. Obec nemusí splňovat žádné objektivní podmínky pro to, aby mohla

¹⁰¹ MATULA, Miloš in VOSTRÁ, Lenka; GROSPÍČ, Jiří. Zpráva o vědecké konferenci "Reforma veřejné správy v teorii a praxi.: Problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice". *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2004, roč. 143, č. 5, s. 525.

uzavřít veřejnoprávní smlouvu k převodu přenesené působnosti. V souladu se zákonem je tak i skutečnost, kdy se obec „zbaví“ výkonu přenesené působnosti, protože ji vykonávat nechce. Obec tedy může přenesenou působnost prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy delegovat na jinou obec, přestože pro převod nemá žádný objektivní důvod. Stačí, aby našla jinou obec, která je ochotna za ni danou agendu v přenesené působnosti převzít.¹⁰²

Modifikovat výkon zákonem svěřené přenesené působnosti veřejnoprávní smlouvou však mohou jen obce I. a III. stupně. Tyto obce jsou oprávněny uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jednou nebo více jinými obcemi téhož stupně. Zákonodárce však stejnou možnost nedal obcím II. stupně a zároveň nevyřešil situaci, kdy pověřený obecní úřad nebude řádně plnit své povinnosti při výkonu přenesené působnosti.

U obcí I. stupně platí podmínka, že všechny obce, které jsou stranami veřejnoprávní smlouvy, musejí náležet do téhož správního obvodu obce s rozšířenou působností. Obce I. stupně však spolu nemusejí přímo sousedit, což neplatí v případě veřejnoprávní smlouvy na zajištění služeb městské policie, kde je stanovena dodatečná podmínka, že obce spolu sousedit musejí.

Ve veřejnoprávní smlouvě musí být přesně vymezený rozsah přenesené působnosti, který bude vykonávat jiná obec. Nezbytnou náležitostí takové veřejnoprávní smlouvy je také způsob úhrady nákladů za výkon přenesené působnosti jinou obcí.

K uzavření veřejnoprávní smlouvy musí dát souhlas krajský úřad. Pokud chtějí veřejnoprávní smlouvu uzavřít obce s rozšířenou působností, musí dát souhlas Ministerstvo vnitra, které souhlas vydá až po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo ústředním správním úřadem.

S převodem přenesené působnosti se předpokládá snížení příspěvku ze státního rozpočtu nebo jeho části. Současně však zákon automaticky nepřiznává tento příspěvek obci, která výkon přenesené působnosti za původní obec převzala. Stát při určení navýšení příspěvku přihlíží také k tomu, nakolik má obec již vybudovanou potřebnou infrastrukturu k výkonu přenesené působnosti, a podle toho stanoví příspěvek tak, aby pokrýval skutečné provozní náklady.¹⁰³

¹⁰² KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek. *Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář, podle stavu k 1. 1.2004*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2004, s. 201.

¹⁰³ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek. *Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář, podle stavu k 1. 1.2004*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2004, s. 202.

Mohou však nastat i opačné případy, například když obec s pověřeným obecním úřadem má vytvořeny dostatečné podmínky pro to, aby mohla vykonávat přenesenou působnost v rozšířeném rozsahu. Obec může navrhnout Ministerstvu vnitra, aby na ni delegovalo část státní správy v přenesené působnosti, která náleží jen obcím s rozšířenou působností. Obec je oprávněna navrhnout přenos jen části přenesené působnosti, protože pokud by navrhla přenos celé takové působnosti, navrhovala by ve skutečnosti zahrnutí sebe sama do seznamu obcí s rozšířenou působností.¹⁰⁴ Seznam obcí s rozšířenou působností je ale zakotven v zákoně, a proto i změny v seznamu obcí s rozšířenou působností mohou být učiněny pouze změnou zákona.

5.4 Neplnění přenesené působnosti obce a jeho důsledky

Ustanovení paragrafu 65 zákona o obcích se věnuje situaci, kdy obec neplní státní správu, která na ní byla zákonem delegována. Orgánem oprávněným takovou situaci řešit je krajský úřad. Základním faktorem pro posuzování kvality výkonu přenesené působnosti jsou zájmy účastníků - tedy plošné nedodržování lhůt pro vydání rozhodnutí či nerespektování opatření krajského úřadu proti nečinnosti obecního úřadu. Významným ukazatelem je také míra podílu nezákonných rozhodnutí na jejich celkovém počtu, která dokazuje neodbornost zaměstnanců.¹⁰⁵

V případě zjištěného neplnění přenesené působnosti obcí krajský úřad ve věci rozhodne tak, že přenesenou působnost nebo její část přikáže k výkonu pověřenému obecnímu úřadu ve stejném správním obvodu. Zároveň krajský úřad rozhodne o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti, případně jen jeho části. Krajský úřad vydává toto rozhodnutí v přenesené působnosti.

Rozhodnutí o převzetí výkonu přenesené působnosti nemá trvalou platnost. I když to zákon výslovně neřeší, není pochybnost o tom, že jakmile pominou důvody, pro

¹⁰⁴ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek. *Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář, podle stavu k 1. 1.2004*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2004, s. 231.

¹⁰⁵ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek. *Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář, podle stavu k 1. 1.2004*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2004, s. 209.

kteře byla přenesená působnost přikázána obci s pověřeným obecním úřadem, dojde k navrácení výkonu přenesené působnosti původní obci.¹⁰⁶

Stejně jako krajský úřad v případě obcí I. stupně postupuje v případě, že své povinnosti v přenesené působnosti neplní obec III. stupně. Ministerstvo vnitra má povinnost rozhodnout do 60 dnů ode dne zjištěného neplnění povinností v přenesené působnosti. Rozhodnutí Ministerstva vnitra musí předcházet projednání případu s věcně příslušným ministerstvem nebo ústředním správním úřadem. Ministerstvo vnitra rozhodne, že přenesenou působnost bude za obec vykonávat jiná obec s rozšířenou působností. Zároveň rozhodne o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti ze státního rozpočtu. Na vydání rozhodnutí se nevztahuje správní řád.

Ustanovení § 65 odst. 1 se odvolává na § 7 odst. 2 zákona o obcích v jeho původním znění před novelou účinnou od 1. ledna 2003. Do konce roku 2002 totiž § 7 odst. 2 zákona o obcích říkal, že orgány obce jsou „povinny zabezpečit úkoly v přenesené působnosti“. Dle J. Vedřala¹⁰⁷ však lze i po vypuštění tohoto výslovného ustanovení v důsledku novely soudit, že „povinnost“ orgánů obce vykonávat státem delegovanou státní správu implicitně vyplývá ze samotného charakteru státní správy, i když to zákon již výslovně nestanoví. Výkon státní správy není subjektivním právem obce, kterou by obec vykonávala vlastním jménem a na vlastní odpovědnost a podle své vůle. Proto v tomto případě nemá obec právo rozhodovat o tom, zda a jak bude státní správu vykonávat.

Důležité je, že zákon o obcích nespécifikuje, co konkrétně „neplnění povinností“ podle § 7 odst. 2 zákona o obcích znamená. V jakém případě tedy již jde o neplnění povinností a měl by zasáhnout krajský úřad? Zásah krajského úřadu je nezbytný, pokud obec státní správu, která na ni byla přenesena, nevykonává vůbec, a to buď v určité oblasti, nebo zcela. Situace, kdy by obec přestala zcela vykonávat veškerou státní správu, se zdá být nepravděpodobná, ale hypoteticky ji vyloučit nelze. Výrazně pravděpodobněji však může nastat situace, kdy obec přestane vykonávat pouze určitou

¹⁰⁶ MATRASOVÁ, Eva; ŠLAUF, Václav. *Zákon o obcích (obecní zřídzení) včetně prováděcích předpisů: s komentářem*. 1. vyd. Praha: Polygon, 2001, s. 92.

¹⁰⁷ VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřídzení): komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 356.

část státní správy, která na ni byla zvláštním zákonem přenesena. K tomu může dojít, například pokud obec nemá k dispozici úředníka s potřebnou odbornou způsobilostí¹⁰⁸.

Sporné však je, zda by měl krajský úřad zasahovat i v případě, kdy by určitá obec sice státní správu v přenesené působnosti zajišťovala, ale dlouhodobě by vykazovala závažné nedostatky, jako například opakované vydávání nezákonných rozhodnutí nebo opakované překračování lhůt pro vydání rozhodnutí. Byla by v tomto případě naplněna zákonná podmínka pro částečné nebo úplné odejmutí výkonu přenesené působnosti krajským úřadem? S ohledem na účel a smysl této právní úpravy by tímto jednáním zákonná podmínka měla být naplněna.¹⁰⁹

Zákon neobsahuje úpravu pro postup krajského úřadu v případě pověřeného obecního úřadu, který by přenesenou působnost odmítl vykonávat. V této situaci by pravděpodobně v dané obci neměl kdo vykonávat státní správu, protože zákon v případě nečinnosti pověřeného obecního úřadu neumožňuje pověřit výkonem takové státní správy jiný správní orgán. Mezera v zákoně je o to více překvapující, že tato možnost je upravena u základních obcí a u obcí s rozšířenou působností, tedy u obcí I. a III. stupně.

Rozhodnutí obce o tom, že nebude vykonávat státní správu v přenesené působnosti, je hypotetickou možností, která ale klidně může nastat. Důvodem může být například názor obce, že výkon přenesené působnosti zasahuje do jejich práv na samosprávu a narušuje je. Obci také může vadit skutečnost, že na výkon státní správy je nucena doplácet z vlastních finančních prostředků. Krajský úřad by v takovém případě zajisté rozhodl o odnětí výkonu přenesené působnosti. Co by ale mohl s „rebelující“ obcí krajský úřad dělat dál? Jde o porušení povinnosti obce - jaký druh odpovědnosti a sankce za takové jednání by pro obec následovaly?

Pokud by obec přestala vykonávat přenesenou působnost, dalo by se zajisté postupovat podle § 80 správního řádu, který upravuje ochranu před nečinností. Tu je možné uplatňovat, pokud správní orgán nevydá rozhodnutí v zákonné lhůtě, a to z jakéhokoliv důvodu - tedy i rozhodnou-li se tak úředníci obce z vlastní vůle, s argumentem narušování jejich práva na samosprávu. V případě nečinnosti správního orgánu musí nadřízený správní orgán vydat opatření proti nečinnosti. Konkrétně může

¹⁰⁸ Jak vyžaduje § 21 odst. 1 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů a vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁹ VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 356 až 357.

přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě zjednal nápravu nebo vydal rozhodnutí. Další možností je, že nadřízený správní orgán usnesením věc převezme a sám rozhodne namísto nečinného správního orgánu. Nadřízený správní orgán může také usnesením věc přikázat jinému správnímu orgánu ve svém obvodu. Poslední možností, kterou může v takové situaci nadřízený správní orgán využít, je, že usnesením přiměřeně prodlouží zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, pokud lze předpokládat, že správní orgán v prodloužení lhůtě usnesení vydá.

6. Kontrola a dozor v oblasti přenesené působnosti obcí

Zákon o obcích se zabývá v hlavě VI. dozorem a v hlavě VII. kontrolou. Zákon o obcích vnímá kontrolu a dozor jinak než právní teoretici. Následující text je v souladu s vymezením kontroly a dozoru v zákoně o obcích.

6.1 Kontrola výkonu přenesené působnosti dle zákona o obcích

Hlava VII. zákona o obcích zakotvuje kontrolu výkonu přenesené působnosti obcí. Kontrola výkonu přenesené působnosti je svěřena krajským úřadům, na které tato agenda přešla od roku 2003 ze zaniknuvších okresních úřadů. Krajské úřady kontrolující výkon přenesené působnosti obcí zjišťují, zda obce vykonávají přenesenou působnost nejen v souladu se zákony, ale také s podzákonými právními předpisy, konkrétně s usneseními vlády, směrnicemi ústředních správních úřadů, jakož i opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti podle tohoto zákona.

Terminologie zákona o obcích se rozchází s právní teorií. To, co zákon o obcích označuje za kontrolu, charakterizuje D. Hendrych¹¹⁰ jako dozor státu mimo jiné nad výkonem státní správy v rozsahu přenesené působnosti.

Zákon o obcích definuje kontrolujícího (v případě obcí je jím krajský úřad), stanoví, co je krajský úřad jako kontrolující během kontroly oprávněn činit, a dále upravuje jeho povinnosti, mezi něž patří předně povinnost krajského úřadu pořídit o kontrole protokol. Krajský úřad jako kontrolující orgán je oprávněn v protokolu o kontrole uložit orgánu obce povinnost splnit úkol stanovený zákonem, nebo provést nápravu nezákonného postupu či jiných nedostatků zjištěných při kontrole. K odstranění zjištěných nedostatků uloží krajský úřad orgánu obce přiměřenou lhůtu. Dále může krajský úřad po orgánu obce požadovat zprávu o splnění uloženého úkolu nebo o

¹¹⁰ HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2009, s. 185.

nápravě zjištěného nedostatku. Povinnost splnit úkol nebo provést nápravu nemůže být uložena, pokud orgány obce postupovaly například podle správního řádu.

6.2 Dozor nad správními akty vydávanými v přenesené působnosti

Dozor nad vydáváním právních předpisů v přenesené působnosti je zakotven v hlavě VI. zákona o obcích, a to v § 125 - 126. Jedná se konkrétně o dozor nad vydáváním a obsahem správních aktů, tedy nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí. Výkon dozoru nad nařízeními obcí navazuje na povinnost obce stanovenou v § 12 odst. 6 zákona o obcích, který obcím přikazuje zasílat nařízení neprodleně po jejich vyhlášení příslušnému krajskému úřadu. Dozor je pak z pravidla vykonáván z vlastního podnětu krajských úřadů.¹¹¹

Obec se při vydávání nařízení řídí pouze zákony a ostatními právními předpisy stejné nebo vyšší právní síly. V případech ostatních postupů rozhodovací činnosti v přenesené působnosti, včetně vlastní rozhodovací činnosti, se však obce vedle právních předpisů musejí řídit i podzákonými právními předpisy jako usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních orgánů státní správy.

Paragraf 126 zákona o obcích doplňuje § 125 téhož zákona, ale upravuje dozor nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními orgánů obce v přenesené působnosti. Pojem opatření je pro účel dozoru definován co nejšířeji. Jedná se tak o veškerá usnesení, rozhodnutí a jiná opatření kteréhokoliv orgánu obce, kterému byl svěřen výkon přenesené působnosti. K doзору nad opatřeními v přenesené působnosti však dochází zcela výjimečně, protože převážná většina opatření v přenesené působnosti je realizována na základě správního řádu, přičemž tyto úkony jsou z dozoru výslovně vyloučeny.¹¹²

Pokud krajský úřad zjistí rozpor nařízení obce se zákonem nebo jiným právním předpisem, vyzve obec ke zjednání nápravy (ve lhůtě do 60 dnů od doručení výzvy).

¹¹¹ ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. Praha: Linde, 2007, s. 40.

¹¹² ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. Praha: Linde, 2007, s. 45.

Pokud obec nezjedná nápravu, rozhodne krajský úřad o pozastavení účinnosti daného nařízení. Není-li ani nadále obcí zjednána náprava, podá ředitel krajského úřadu návrh na zrušení nařízení obce k Ústavnímu soudu.

Jiná situace nastává v případě usnesení, rozhodnutí nebo jiných opatření vydaná orgány obce v přenesené působnosti. Pokud krajský úřad shledá tyto v rozporu s právními předpisy, ale též s usneseními vlády, směrnicemi ústředního správního úřadu nebo opatření krajského úřadu v přijatého při kontrole výkonu přenesené působnosti, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy. V případě, že obec nesjedná nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, zruší krajský úřad předmětné usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce vydané v přenesené působnosti a informuje o tom obecní úřad. Pokud je zjištěný rozpor se zákonem zřejmý a závažný, může krajský úřad zrušit dané usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce vydané v přenesené působnosti bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy.

7. Orgány obce vykonávající přenesenou působnost

Přenesená působnost obcí je okruhem činností, které vykonávají obce jménem státu. Za kvalitu výkonu těchto činností je stát také zodpovědný. Orgány obce při výkonu přenesených působností proto musí respektovat vůli státu, který na ně působnost přenesl. Proto přenesenou působnost, tedy vůli státu, nemohou vykonávat orgány, které rozhodují ve věcech v samostatné působnosti obce.

Zastupitelstvo obce a až na výjimky rada obce nejsou oprávněny vykonávat přenesenou působnost, protože oba tyto orgány jsou sestavovány na základě výsledků obecních voleb, které jsou projevem samosprávy obce. Mohlo by zde totiž docházet ke kolizi práva obce na samosprávu a samostatné rozhodování o vlastních záležitostech obce s požadavkem na prosazování zájmů státu.

Přenesenou působnost v obcích zajišťuje téměř výhradně obecní úřad, který tvoří starosta, místostarosta či místostarostové, tajemník obecního úřadu (byla-li jeho funkce zřízena) a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. Obecní úřad se obvykle člení na odbory, které zabezpečují výkon jednotlivých oblastí přenesené působnosti.

V čele obecního úřadu stojí starosta obce, a to pro případ obcí, které nezřizují funkci tajemníka. Personální složení obecního úřadu je navrženo tak, aby obecní úřad mohl fungovat i v těch obcích, které nemají žádného zaměstnance v pracovním poměru.¹¹³ Funkce tajemníka se obligatorně zřizuje v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností. Tajemník je odpovědný starostovi obce. Aby byl zajištěn nestranný výkon přenesené působnosti obce, je tajemníkovi zakázáno vykonávat funkce v politických stranách a hnutích.

Orgány obce jsou při výkonu přenesené působnosti vázány vůli státu a musí se řídit nejen právními předpisy České republiky, ale také usneseními vlády, směrnicemi ústředních správních úřadů a opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti (§ 129b odst. 3 zákona o obcích). Tato vázanost orgánů obce je dána nutností zajistit jednotný výkon delegované státní správy na území celého státu. Dalším důvodem je realizace práva vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci, zabezpečovat zachování zákonnosti, jak zakotvuje Ústava v článku 67 odst. 1. A

¹¹³ MATRASOVÁ, Eva; ŠLAUF, Václav. *Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů: s komentářem*. 1. vyd. Praha: Polygon, 2001, s. 152.

konečně vázanost orgánů obcí podzákonnými právními předpisy při výkonu přenesené působnosti je dána také odpovědností státu za škodu vzniklou při výkonu přenesené působnosti¹¹⁴. Pokud zákon přiznává státu odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, je logickým důsledkem, že se stát snaží minimalizovat riziko vzniku škody tím, že obce při výkonu přenesené působnosti reguluje všemi dostupnými prostředky.

Obecní úřad je výkonným orgánem obce jak v rámci samostatné, tak v rámci přenesené působnosti obce. V rámci samostatné působnosti především plní úkoly uložené mu zastupitelstvem nebo radou obce (§ 109 odst. 3 písm. a) zákona o obcích). Především ale obecní úřad zásadně vykonává přenesenou působnost svěřenou obcím na základě § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích vykonává podle § 109 odst. 3 písm. b) zákona o obcích, a to až na výjimky, které patří do působnosti jiného orgánu obce.

Zákon v otázce orgánu vykonávajícího přenesenou působnost rozlišuje podle rozsahu přenesené působnosti svěřené obcím (obce I., II. a III. stupně). V případě „základního rozsahu svěřené působnosti“ hovoří v § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích zákon pouze o „orgánech obce“, ale v případě přenesené působnosti svěřené obcím s pověřeným obecním úřadem a s rozšířenou působností (§ 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích) hovoří zákon už pouze o obecních úřadech. To znamená, že základní rozsah přenesené působnosti mohou vykonávat všechny orgány obce, u nichž to zákon o obcích připouští, zatímco u obcí II. a III. stupně toto možné není. Tyto obce tak nemohou například delegovat výkon státní správy na komisi rady obce na základě § 122 odst. 2 zákona o obcích ani na komisi pro projednávání přestupků podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.¹¹⁵

Přenesenou působnost v obci může vedle obecního úřadu ve zvláštních případech vykonávat také zvláštní orgán obce. Zvláštní orgány obce zřizuje pro výkon přenesené působnosti obce starosta (§ 106 zákona o obcích), pokud to stanoví zvláštní zákon. Jedná se například o přestupkovou komisi. Komise, zřizované podle § 122 zákona o obcích, jsou běžně poradními a iniciativními orgány rady a působí v různých

¹¹⁴ Toto pravidlo zakotvuje v § 3 zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb. o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁵ VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 332 - 333.

úsecích samostatné působnosti. Zákon ale připouští, aby starosta po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřil komisi výkon přenesené působnosti obce.

Přenesená působnost je částečně vykonávána i radou obce, která je oprávněna v přenesené působnosti vydávat nařízení obce (§ 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích). Dále radě obce přísluší stanovit rozdělení pravomocí v rámci obecního úřadu. Rada obce zřizuje odbory a oddělení obecního úřadu a jmenuje jejich vedoucí (§ 102 odst. 2 písm. g) zákona o obcích). Je pouze na úvaze rady obce, kolik odborů a oddělení a v jakém počtu zřídí. V obcích, kde se nevolí rada obce, přísluší zřizování odborů a oddělení obecního úřadu zastupitelstvu obce. Vedoucí odborů v takovém případě jmenuje a odvolává starosta (viz. 102 odst. 4 a § 103 odst. 4 písm. b) zákona o obcích).

8. Financování obcí

Finanční zdroje obcí jsou jednou ze základních záruk pro řádné plnění jejich úkolů. Problematice financování obcí se věnuje i Evropská charta, která v článku 9 odst. 2 zdůrazňuje pravidlo, že finanční zdroje obcí musí být úměrné okruhu vymezené působnosti, která je obcím svěřena Ústavou a zákony.

Základním principem financování obcí je hospodaření na základě ročního rozpočtu. Nezbytná je také provázanost finančního systému obcí s veřejnými financemi jako celkem. Obce jsou limitovány rozpočtovým omezením, které je dané především nenávratnými příjmy. Financování obcí funguje na principu distribuční spravedlnosti při přerozdělování finančních prostředků a zároveň na principu solidarity mezi bohatšími a chudšími obcemi. Vedle toho je nezbytné, aby existovala určitá autonomie obcí v rozhodování o vlastním hospodaření, ale zároveň i určitý stupeň kontroly od státu.¹¹⁶

Problematika financování obcí je předmětem diskuze ve většině vyspělých států a lze konstatovat, že žádný ideální model financování neexistuje. Systém financování je ovlivňován změnami v hospodářské a finanční politice státu, výkyvy v ekonomickém vývoji a v neposlední řadě také proměnlivou politickou situací.

„Je velmi úzká souvislost mezi konstrukcí samosprávných svazků a jich správou a mezi finanční, zvláště daňovou soustavou. Konstrukce svazku (účelová a místní) rozhoduje o finanční potřebě (...). Konstrukce správy dává směr výdajům a vyžaduje i adaequatní soustavy finanční v zájmu únosnosti a hospodárnosti.“¹¹⁷

Obce nejsou a nemohou být finančně samostatné, a to hned z několika důvodů. Jedním z těchto důvodů jsou právě úkoly státní správy, které obce zabezpečují v přenesené působnosti. Dalším důvodem je snaha o zabezpečení standardní úrovně některých veřejných statků na území celého státu. Příspěvky státu do rozpočtů obcí jsou nezbytné i z důvodu vyrovnaní finanční situace obcí s různými příležitostmi k obstarání vlastních finančních prostředků. A konečně snahou státu je také zachovat si určitý stupeň vlivu a kontroly nad hospodařením územních celků ze strany ústřední vlády.¹¹⁸

¹¹⁶ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 207 - 211.

¹¹⁷ ENGLIŠ, Karel. *Finanční věda: nástin theorie hospodářství veřejných svazků*. Brno: Nákladem Fr. Borového, 1929, s. 296.

¹¹⁸ MARKOVÁ, Hana. *Finance obcí, měst a krajů*. 1. vyd. Praha: Orac, 2000, s. 11.

Rámcem financování územních samosprávných celků stejně jako vymezení jejich úkolů nesmí podle Ústavního soudu¹¹⁹ vést při zachování hospodárnosti k jejich finančnímu kolapsu (čl. 100 odst. 1 a čl. 101 Ústavy, čl. 9 odst. 4 a 7 Charty).

K zabezpečení všech úkolů potřebují obce podporu formou nenávratných dotací (transferů). Ty jsou poskytovány z rozpočtové soustavy na základě principu solidarity. Podpora formou transferů je nezbytná zejména z důvodu výkonu činností v rámci přenesené působnosti. Jedná se o úkoly, na jejichž zabezpečení má zájem stát a v zájmu zachování hospodárnosti a efektivnosti státní správy přenáší jejich výkon na obce. Přenesením odpovědnosti za plnění těchto úkolů na obce se však stát nezbujuje povinnosti jejich financování. Naopak je stát povinen obcím náklady na výkon úkolů v přenesené působnosti hradit. Jak je možné určit ideální výši dotací obcím pro financování činností v rámci přenesené působnosti? Je potřeba vytvořit standard kvality každého veřejného statku zabezpečovaného obcemi, který by byl platný pro území celého státu, a na základě tohoto standardu spravedlivě přerozdělovat obcím finanční prostředky tak, aby měly všechny obce možnost předmětný veřejný statek v odpovídajícím standardu zajistit.

Problém pro financování obcí v České republice představují decentralizační snahy zdejších obcí. V České republice stále roste počet obcí - v roce 1990 jich bylo 4100, v roce 2013 je již 6 252 obcí.¹²⁰ Převažujícím typem jsou však malé obce do 1000 obyvatel - ty tvoří zhruba 80 % všech obcí, ale žije v nich pouze 17 % obyvatelstva ČR.¹²¹ V malých obcích není možné uspokojivě dosáhnout plnění základních samosprávných funkcí, ani kvalitního a efektivního výkonu státní správy. Právě malé obce se totiž nejvýrazněji potýkají s nedostatkem vlastních finančních zdrojů a nejsou proto finančně soběstačné.

Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/03 zdůrazňuje, že územní samosprávné celky musí mít možnost svobodně se rozhodnout, jakým způsobem naloží s finančními prostředky, kterými jsou pro plnění samosprávných úkolů vybaveny.

¹¹⁹ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 34/02

¹²⁰ ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Vývoj počtu obcí v České republice podle krajů: stav k 1. 1. 2013*. Dostupné z: http://www.czso.cz/cz/cr_1989_ts/0201.pdf

¹²¹ MARKOVÁ, Hana. *Finance obcí, měst a krajů*. 1. vyd. Praha: Orac, 2000, s. 18.

8.1 Rozpočty obcí

Zákon o obcích obsahuje pouze úpravu základních otázek souvisejících s rozpočtem a závěrečným účtem obce. Zákon o obcích řeší problematiku rozpočtů pouze okrajově, a to především z hlediska pravomoci obecních orgánů. Zastupitelstvo obce schvaluje rozpočet obce a závěrečný účet obce (§ 84 odst. 2 písm. b) zákona o obcích). Radě obce je vyhrazeno zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu a provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce. K problematice rozpočtu obce se vztahuje také § 16 odst. 2 písm. d), který stanoví, že občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok. Vedle toho má občan obce právo nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok a pořizovat si z nich výpisy.

Rozpočty obcí, stejně jako všechny veřejné rozpočty v rozpočtové soustavě, se řídí rozpočtovými zásadami. Mezi hlavní rozpočtové zásady patří zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu, zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtu, zásada účelovosti, zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtu, zásada efektivnosti a hospodárnosti či zásada publicity.

Do roku 2000 byla problematika rozpočtů obcí zahrnuta do jediného zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů. Od roku 2000 přešla pravidla hospodaření územních samospráv do nového zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „malá rozpočtová pravidla“).

Rozpočty obcí patří mezi rozpočty územních samosprávných celků, jinak nazývané také místní rozpočty. Mezi místní rozpočty se vedle rozpočtů obcí řadí rozpočty krajů, rozpočty dobrovolných svazků obcí, rozpočty statutárních měst, rozpočet hlavního města Prahy a rozpočty městských obvodů a městských částí. Všechny tyto rozpočty upravují malá rozpočtová pravidla. V tomto zákoně jsou tak upravena pravidla pro rozpočtové hospodaření obcí.

Malá rozpočtová pravidla upravují především funkce, obsah a proces vytváření rozpočtů územních samosprávných celků a stanoví pravidla hospodaření s finančními

prostředky územních samosprávných celků. Obce jsou povinny sestavovat rozpočet na jeden rok a vedle toho sestavují v souladu s § 3 malých rozpočtových pravidel také rozpočtový výhled, a to na 2 - 5 let následujících po roce, na který sestavují roční rozpočet. Tento výhled umožňuje obcím plánovat strategii rozvoje. „Rozpočtový výhled je novým, pomocným nástrojem územního samosprávného celku sloužícím pro střednědobé finanční plánování rozvoje jeho hospodářství.“¹²² Obec tak vypracovává rozpočet v návaznosti na vlastní rozpočtový výhled z předchozích let a také v návaznosti na rozpis platného státního rozpočtu. Návrh rozpočtu obce připravuje výkonný orgán obce, zpravidla finanční výbor.

Rozpočet obce je závazným finančním plánem, kterým se obce řídí při financování všech svých činností. Obce svůj rozpočet sestavují samostatně a jeho schvalování je výlučnou pravomocí zastupitelstva obce. Veškeré finanční operace obcí procházejí přes obecní rozpočet, ve kterém jsou tak uvedeny všechny příjmy a výdaje obce.

Rozpočet obce může být sestaven jako vyrovnaný, přebytkový, nebo schodkový. Zpravidla se ale rozpočet sestavuje jako vyrovnaný. Rozpočet může být schválen jako přebytkový, pokud jsou některé příjmy daného roku určeny k využití až v následujících letech nebo pokud jsou určeny ke splácení úvěrů z předchozích let. Jako schodkový může být rozpočet schválen pouze v případě, že vzniklý schodek bude možné uhradit zbylými finančními prostředky z minulých let, nebo zabezpečeným úvěrem. Pokud je zůstatek finančních prostředků rozpočtového hospodaření z předchozího roku kladný, převádí se tyto zbylé finance k použití v dalším roce. Zbylé finanční prostředky lze využít ke krytí rozpočtových výdajů nebo je převést do peněžních fondů. Pokud je zůstatek finančních prostředků rozpočtového hospodaření z předchozího roku záporný, tak vzniklý schodek hospodaření se hradí buď ze zbylých finančních prostředků z minulých let, nebo z návratných zdrojů splatných z rozpočtu v následujících letech.¹²³

Obsahem obecního rozpočtu jsou příjmy, výdaje a také ostatní finanční operace, včetně peněžních fondů. Mimo rozpočet obce se uskutečňují peněžní operace s cizími a sdruženými prostředky. Pokud obec provozuje vlastní podnikatelskou činnost, sledují se výsledky i těchto mimorozpočtových aktivit. Obecní rozpočet obsahuje především

¹²² MARKOVÁ, Hana. *Finance obcí, měst a krajů*. 1. vyd. Praha: Orac, 2000, s. 69.

¹²³ BŘEŇ, Jan. Rozpočet. In: *Deník veřejné správy* [online]. 2012 [cit. 2013-03-23]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6528699>

finance spojené s výkonem samosprávy či finance vztahující se k výkonu státní správy v rámci přenesené působnosti obce. Dále obecní rozpočet obsahuje finanční vztahy související se zabezpečováním veřejných statků (upřednostněných a lokálních). Do obecního rozpočtu patří také finanční vztahy k podnikatelským subjektům (např. příjmy prostřednictvím daní a výdaje prostřednictvím dotací, nebo úhrady na veřejné statky zabezpečované soukromým sektorem). V rozpočtu se projevují rovněž finanční vztahy k ostatním obcím, pokud tyto obce společně zajišťují například některé veřejné statky na základě smluvního sdružení finančních prostředků. Obecní rozpočet zahrnuje rovněž finanční vztahy ke státnímu rozpočtu a ke státním fondům, zejména prostřednictvím dotací, a finanční vztahy k ostatním subjektům (například k peněžním ústavům v případě čerpání úvěru).¹²⁴

8.2 Rozpočtový proces

Pojem rozpočtový proces označuje postup pro sestavování, projednávání, schvalování, plnění a kontrolu realizace rozpočtu. Nejnáročnější fází rozpočtového procesu je sestavování rozpočtu, protože zde je třeba co nejpřesněji odhadnout celkové příjmy a výdaje obecního rozpočtu.¹²⁵ Obec dle § 11 malých rozpočtových pravidel vypracovává svůj roční rozpočet v návaznosti na svůj rozpočtový výhled a na základě údajů z rozpisu platného státního rozpočtu (nebo rozpočtového provizoria), kterým státní rozpočet a rozpočty kraje určují své vztahy k rozpočtu obce.

Pokud se obec podílí na realizaci programu nebo projektu spolufinancovaného z rozpočtu Evropské unie, musí její rozpočet na příslušný kalendářní rok obsahovat stanovený objem finančních prostředků účelově určených na spolufinancování programu nebo projektu Evropské unie.

Obec zveřejní návrh rozpočtu nejméně po dobu 15 dnů přede dnem jeho projednávání na zasedání zastupitelstva obce na úřední desce a vedle toho také způsobem umožňujícím dálkový přístup. Občané obce mohou k návrhu obce vznášet

¹²⁴ MARKOVÁ, Hana. *Finance obcí, měst a krajů*. 1. vyd. Praha: Orac, 2000, s. 71.

¹²⁵ BŘEŇ, Jan. Rozpočet. In: *Deník veřejné správy* [online]. 2012 [cit. 2013-03-23]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6528699>

připomínky, které mohou uplatnit buď písemně ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění, nebo ústně při projednávání návrhu rozpočtu na zasedání zastupitelstva.

Na etapu schvalování rozpočtu navazuje další etapa rozpočtového procesu, a to rozpis rozpočtu. Ten provede zastupitelstvo obce neprodleně po schválení rozpočtu. Rozpis rozpočtu mimo jiné sděluje závazné ukazatele rozpočtu těm subjektům, které jsou povinny se jimi řídit.¹²⁶

Obec provádí své finanční hospodaření v souladu se schváleným rozpočtem. Vedle toho obec po celý rozpočtový rok provádí kontrolu svého hospodaření podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.

Po skončení kalendářního roku se zpracovává závěrečný účet obce, který obsahuje údaje o plnění rozpočtu, údaje o hospodaření s majetkem a o dalších finančních operacích. Povinností obce je nechat si své hospodaření za uplynulý kalendářní rok přezkoumat. Přezkoumání hospodaření obce upravuje zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů. Přezkoumání hospodaření obcí podrobněji rozebírá jedna z následujících podkapitol.

8.3 Rozpočtová skladba

Pro sestavování rozpočtu je důležité znát nejen celkový objem plánovaných příjmů, ale také členění těchto příjmů. Příjmy rozpočtu obce závazně člení rozpočtová skladba. Rozpočtová skladba je třídění příjmů a výdajů obcí podle systému, který je závazný a jednotný pro všechny subjekty rozpočtové soustavy. Jednotná rozpočtová skladba umožňuje porovnávat mezi sebou všechny rozpočty. Rozpočtovou skladbu lze vnímat také jako základní klíč pro třídění všech peněžních operací ve veřejných rozpočtech v České republice.

Rozpočtová skladba je upravena vyhláškou Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů. Tato vyhláška umožňuje analyzovat příjmy a výdaje v celé rozpočtové soustavě podle deseti hledisek

¹²⁶ BŘEŇ, Jan. Rozpočet a závěrečný účet obce. In: *Deník veřejné správy* [online]. 2012 [cit. 2013-03-23]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6538099>

vyjmenovaných § 1a odst. 1 písm. a) - j). Příjmy a výdaje rozpočtů tak lze třídit například z hlediska odpovědnostního, druhového či odvětvového.

Odpovědnostní členění se využívá pouze u státního rozpočtu. Vychází z členění rozpočtu na kapitoly, které mají na starosti jednotlivá ministerstva. Ostatní příjmy a výdaje státního rozpočtu, které mají všeobecný charakter a nepatří do působnosti žádného ministerstva, tvoří kapitolu Všeobecná pokladní správa.

Druhové členění příjmů a výdajů rozpočtu představuje dělení na daňové příjmy, nedaňové příjmy, kapitálové příjmy, přijaté dotace, běžné výdaje, kapitálové výdaje a financování. Využívá se čtyřmístný číselný kód, který umožňuje odlišit rozpočtové třídy, seskupení položek i jednotlivé položky příjmů a výdajů rozpočtu.¹²⁷

Odvětvové členění dělí příjmy a výdaje rozpočtu podle odvětví. Odvětvím se rozumí druh činnosti, ze kterých plynou do rozpočtu příjmy, nebo na kterou se vynakládají výdaje.¹²⁸ Odvětvové třídění dělí rozpočtovou skladbu na zemědělství a lesní hospodářství, průmyslová a ostatní odvětví hospodářství, služby pro obyvatelstvo, sociální věci a politiku zaměstnanosti, bezpečnost státu a právní ochranu a všeobecnou veřejnou správu a služby.

8.4 Rozpočtové určení daní

Rozpočtové určení má vliv na soběstačnost obcí, tedy na skutečnost, do jaké míry jsou obce schopny financovat své potřeby z vlastních zdrojů. Obce však nikdy nemohou být zcela soběstačné, protože jejich povinností je také vykonávat státní správu v rámci přenesené působnosti, na jejíž výkon vždy dostávají finanční prostředky od státu.

Stát obcím přenechává část ze svých příjmů z vybraných daní. Tyto příjmy nemají charakter dotace ze státního rozpočtu, ale jejich funkce je obdobná jako funkce dotací - slouží k zabezpečení zdrojů potřebných k plnění úkolů, které jim podle zákona náleží. Obce tak hospodaří s významnou částí veřejných příjmů (zejména daňových), což umožnily změny v rozpočtovém určení daní. Stále se zvyšuje podíl daňových příjmů, které plynou přímo do rozpočtů územních samospráv, zejména do rozpočtů

¹²⁷ PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, s. 70 - 71.

¹²⁸ PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, s. 72.

obcí. Zároveň stát stále omezuje svou kontrolu nad využíváním těchto finančních prostředků územními samosprávami. Část své kontroly stát přenesl na občany, členy daných územních samospráv, a vedle toho zavedl povinnost auditu hospodaření všech územních samosprávných celků.¹²⁹

Problematiku rozpočtového určení daní upravuje zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtovém určení daní“). Tento zákon zakotvuje pravidla pro výpočet podílů jednotlivých obcí z přerozdělovaného daňového výnosu.

Rozpočtová pravidla byla do 31. prosince 2000 pro stát a místní správu soustředěná v jednom zákoně, od roku 2001 se rozdělila do dvou samostatných úprav - rozpočtová pravidla státu a rozpočtová pravidla územních rozpočtů. Vzájemný vztah těchto dvou úprav však zůstal nedorozřešen.¹³⁰ Samostatná úprava rozpočtového určení daní mimo rozpočtová pravidla republiky i mimo rozpočtová pravidla územních rozpočtů je odůvodněna tím, že podíly jednotlivých článků soustavy veřejných rozpočtů na výnosu státních daní je třeba přizpůsobovat reálné situaci, která odráží předpokládaný vývoj výdajů, jež mají být financovány ze státních daní pro daný fiskální rok, a také samotný výnos ze státních daní.¹³¹

Do daňových příjmů obcí tak řadí svěřené a sdílené daně a vedle toho ještě další příjmy definované dalšími zákony, například zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Rozpočtové určení daní vymezuje daně svěřené a daně sdílené. Daněmi svěřenými do obecních rozpočtů je daň z nemovitostí a daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec. Celý výnos z těchto dvou druhů daní je příjmem obecního rozpočtu. V případě sdílených daní je jejich výnos v určitém poměru dělen mezi státní rozpočet a rozpočty obcí. Obcím tak náleží podíl z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty, podíl z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob (ze závislé činnosti, z funkčních požitků a z příjmů vybíraných

¹²⁹ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004, s. 42.

¹³⁰ MRKÝVKA, Petr. Některé úvahy o materiálním základu veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2003, roč. 11, č. 2, s. 155.

¹³¹ PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, s. 56.

srážkou). Vedle toho obcím náleží podíl z celostátního hrubého výnosu daně z příjmu právnických osob.

8.5 Příjmy obecního rozpočtu

Příjmy obcí se dělí na běžné a kapitálové příjmy. Běžné příjmy jsou každoročně se opakující příjmy sloužící k financování opakujících se potřeb, tedy hlavně k úhradě výdajů na veřejné statky. Kapitálové příjmy jsou jednorázové a slouží obvykle k financování investic. Vlastní příjmy obcí tvoří zhruba 65 % celkového objemu rozpočtových příjmů obcí, zbylých 35 % tvoří příjmy přerozdělované z rozpočtové soustavy.¹³²

Příjmy rozpočtu obce tak souhrnně tvoří¹³³:

- příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
- příjmy z výsledků vlastní hospodářské činnosti,
- příjmy z hospodářské činnosti právnických osob, pokud jsou podle tohoto 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 příjmy ze správních poplatků z této činnosti, příjmy z vybíraných pokut a odvodů uložených v pravomoci obce na základě zákona o rozpočtových pravidlech a zvláštních zákonů,
- výnosy z místních poplatků dle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů,
- výnosy daní nebo podíly na nich podle zákona o rozpočtovém určení daní,
- dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,
- dotace z rozpočtu kraje,

¹³² PRŮCHA, Petr; SCHELLE, Karel. *Základy místní správy*. Brno: Iuridica Brunensia, 1995, Právo a současnost, s. 83.

¹³³ PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 74 - 75.

- prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy (například z jimi ukládaných pokut, peněžních odvodů a sankcí, které jsou podle zvláštního zákona příjmem obce),
- přijaté peněžní dary a příspěvky,
- jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů obce, například podle malých rozpočtových pravidel.

Obec může pro zabezpečení své činnosti použít také finanční prostředky poskytnuté prostřednictvím Národního fondu, který je mimo jiné souhrnem peněžních prostředků svěřených České republice z rozpočtu Evropské unie k realizaci programů nebo projektů spolufinancovaných Evropskou unií.¹³⁴

Ke krytí dočasného nedostatku finančních prostředků, způsobeného časovým nesouladem mezi čerpáním rozpočtovaných výdajů a plněním rozpočtových příjmů určených k úhradě těchto rozpočtových výdajů, může obec použít návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu, z rozpočtu kraje nebo z rozpočtu jiné obce. Návratná finanční výpomoc je bezúročná.¹³⁵

8.5.1 Daňové příjmy obce

Do daňových příjmů obcí se obecně řadí svěřené a sdílené daně a vedle toho ještě jiné příjmy definované zvláštními zákony, například zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Rozhodně nejvýznamnějším zdrojem příjmů obcí jsou daňové příjmy tvořené výnosy z daní svěřených a sdílených. Výnos ze svěřených daní připadá celý obcím, u daní sdílených se o výnos dělí obce s dalšími články rozpočtové soustavy. Daňové příjmy obcí v České republice jsou definovány především zákonem o rozpočtovém určení daní.

¹³⁴ § 37 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů

¹³⁵ BŘEŇ, Jan. Rozpočet. In: *Deník veřejné správy* [online]. 2012 [cit. 2013-03-23]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6528699>

8.5.1.1 Svěřené daně

Svěřenou daní je v České republice pouze daň z nemovitostí, která je tvořena daní z pozemků a daní ze staveb. Celý výnos z této daně putuje do obecního rozpočtu.

Zákon o dani z nemovitostí upravuje zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o dani z nemovitostí stanoví sazby daně pro jednotlivé typy nemovitostí. Sazba daně se násobí koeficientem pro násobení daňové povinnosti poplatníků povinných k úhradě daně z nemovitostí na celém území obce. Koeficient je odstupňován podle velikosti obce, a to od koeficientu 1,0 v obcích do 1 000 obyvatel až do koeficientu 4,5 v hlavním městě Praze. Obec ale může tento koeficient obecně závaznou vyhláškou upravit směrem nahoru i dolů.

8.5.1.2 Sdílené daně

Sdílenou daní je daň z přidané hodnoty a daně z příjmů. Od začátku roku 2013 jsou v důsledku novely zákona o rozpočtovém určení daní nově stanoveny podíly z celostátních výnosů z daní pro obce. Obcím je v současné době převáděn podíl 20,83 % z celostátního hrubého výnosu z daně z přidané hodnoty, 22,87 % z celostátního hrubého výnosu z daně z příjmů ze závislé činnosti a 23,58 % z celostátního hrubého výnosu z daně u ostatních druhů daně z příjmů (konkrétně daň z příjmů právnických osob mimo daň placenou obcemi, daň z příjmů fyzických osob vybíraná srážkou a daň z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti, kde se však výnos počítá pouze z 60 % celostátního výnosu z daně).¹³⁶

Podíl jednotlivých obcí na příslušném procentu z celostátního výnosu z konkrétní daně se vypočte podle několika kritérií, kdy se sledované hodnoty v jedné obci dávají do poměru s celkovou hodnotou daného kritéria v České republice. Pro výpočet podílu jednotlivých obcí jsou dnes relevantní tato kritéria: výměra katastrálního území obce, počet obyvatel obce a počet dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí.

¹³⁶ Schéma rozdělení rozpočtového určení daní (RUD) v letech 2013 až 2015. In: *Ministerstvo financí České republiky* [online]. [cit. 2013-03-22]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Schema_RUD_2013-2015.pdf

Způsob rozdělení daňových výnosů mezi obce prošel v posledních třinácti letech značnými změnami. V roce 2000 byl zaveden způsob výpočtu podílu na daních podle počtu obyvatel. Bylo stanoveno čtrnáct velikostních kategorií obcí se skokovým přechodem¹³⁷. S rostoucím počtem obyvatel rostl koeficient na jednoho obyvatele, což reflektovalo rostoucí počet funkcí u větších obcí. Tato „schodová metodika“ fungovala do roku 2007. Rozdíly v příjmech mezi nejmenšími a největšími obcemi byly obrovské, například hlavní město Praha získávalo ze sdílených daní 6,5krát větší částku na jednoho obyvatele, než kolik dostávaly nejmenší obce, ve srovnání s Brnem pak Praha dostávala na jednoho obyvatele 1,65krát větší podíl ze sdílených daní, než dostávalo na jednoho obyvatele Brno.

Toto nastavení daňových výnosů bylo velice nespravedlivé pro malé obce, které se proti němu také bránily. Byla tedy přijata novela zákona o rozpočtovém určení daní (zákon č. 377/2007 Sb.¹³⁸), která odstranila nejvíce kritizované nedostatky předchozí právní úpravy. Od 1. ledna 2008 tak došlo ke změně ve výpočtu podílu jednotlivých obcí na sdílených daních. Dosud jediné existující kritérium počtu obyvatel bylo doplněno o dvě nová kritéria: celková výměra katastrálního území obce a prostý počet obyvatel. Každé z těchto kritérií mělo váhu 3 %, nejvyšší váhu 94 % však stále má počet obyvatel obce upravený koeficienty velikostních kategorií. Z dosud platných čtrnácti velikostních kategorií se nově vytvořily pouze čtyři velikostní kategorie. Skokový přechod mezi kategoriemi měst byl nahrazen postupnými přechody, což posílilo rozpočty nejmenších obcí.¹³⁹ Podle tohoto systému platného od roku 2008 se nejprve vypočítaly podíly pro čtyři největší česká města (Praha, Brno, Ostrava, Plzeň), aby tato na změně systému netratila, a zbylé finanční prostředky se dělily mezi ostatní obce. Změna metodiky sice odstranila nesmyslné skokové rozdělení obcí podle počtu jejich obyvatel, zůstalo však zvýhodnění velkých měst. Proto i tato novelizovaná metodika byla pro malé obce stále diskriminační.

¹³⁷ Obce, které se blížily hranici s vyšším koeficientem, se snažily získat potřebný počet obyvatel, aby dosáhly do vyšší kategorie. Docházelo tak k připojování sousedních obcí nebo představitelé přemlouvali občany žijící v obci bez trvalého pobytu, aby si do obce přesunuli trvalý pobyt.

¹³⁸ Zákon č. 377/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů

¹³⁹ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009, s. 35.

Diskriminační úpravu pomohla ukončit až novela zákona o rozpočtovém určení daní přijatá v roce 2012 jako zákon č. 295/2012 Sb.¹⁴⁰. Novela je účinná od 1. ledna 2013 a přinesla řadu změn do rozpočtového určení daní. Nejvýznamnější změnou je navýšení významu podílu prostého počtu obyvatel (nárůst z 3 % na 10 %). Dále bylo zavedeno nové kritérium počtu žáků základních škol a dětí v mateřských školkách a s tím související snížení váhy přepočítaného počtu obyvatel (pokles z 94 % na 80 %). Rovněž byly změněny i velikostní kategorie obcí a hodnoty koeficientů postupných přechodů.¹⁴¹ Nejviditelnějším dopadem této novely je navýšení procenta z výnosů sdílených daní směřujícího do rozpočtů obcí. Od roku 2012 tak do obecních rozpočtů putuje 20,83 % z celostátního hrubého výnosu z daně z přidané hodnoty, 22,87 % z celostátního hrubého výnosu z daně z příjmů ze závislé činnosti a 23,58 % z celostátního hrubého výnosu ostatních druhů daně z příjmů.

Novela rozpočtového určení daní představuje kompromis požadavků. Navýšení podílu ze sdílených daní totiž bylo kompenzováno nižším objemem dotací ze státního rozpočtu pro obce.¹⁴² Díky novému modelu konstrukce sdílených daní obcí došlo k nárůstu příjmů obcí ze sdílených daní o 7 miliard korun na úkor prostředků ze státního rozpočtu.¹⁴³

Poslední novela rozpočtového určení daní znamená také značný úbytek finančních prostředků pro čtyři největší česká města (Praha, Brno, Ostrava, Plzeň). Po přechodnou dobu čtyř let bude Ministerstvo financí ČR těmto městům poskytovat částečné kompenzace ztrát ze snížení příjmů. Finanční kompenzace se budou rok od roku snižovat. Účelem finančních kompenzací je vytvořit těmto městům prostor, aby mohly své hospodaření přizpůsobit novým pravidlům.

¹⁴⁰ Zákon č. 295/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 370/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

¹⁴¹ KYPETOVÁ, Jaroslava. Jaký bude skutečný dopad novely rozpočtového určení daní na rozpočet obce?. In: *Deník veřejné správy* [online]. [cit. 2013-03-12]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6568327>

¹⁴² BOTKOVÁ, Květoslava. *Finanční management obcí v době reformních změn*. in XV. celostátní finanční konference SMO ČR: Úspory státu = náklady obcí?. *Svaz měst a obcí České republiky* [online]. 29. - 30. listopadu 2012 [cit. 2013-03-22]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/nase-akce/financi-konference/xv-cfk/xv-celostatni-financi-konference-1.aspx>

¹⁴³ Ministerstvo financí České republiky. Důvodová zpráva: k novele zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). 2012. s. 7.

8.5.1.3 Místní poplatky

Místní poplatky jsou upravené zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Místní poplatky jsou příjmem rozpočtů obcí, obce místní poplatky vybírají a spravují samostatně. Z legislativního hlediska se jedná o nedaňový příjem obce, protože nejsou označeny pojmem daň. Z ekonomického hlediska jsou ale místní poplatky řazeny mezi daňové příjmy obce.

Místní poplatky mají fakultativní charakter, takže záleží na rozhodnutí obecního zastupitelstva, zda a jaké místní poplatky bude obec vybírat. Obce mají také právo zvolit si, v jaké konkrétní výši budou poplatek vybírat - sazbu poplatku totiž zákon definuje jen v maximální výši nebo v určitém rozpětí. Místní poplatky se stanovují ve formě obecně závazné vyhlášky obce v samostatné působnosti. Místní poplatky však nepředstavují velký příjem rozpočtů obcí, průměrně se jedná o 2 % z celkových příjmů obcí.¹⁴⁴

Předmětem místních poplatků může být například poplatek ze psů, poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt, poplatek za užívání veřejného prostranství, poplatek ze vstupného, poplatek za povolení k vjezdu motorovým vozidlem do vybraných částí obce nebo poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj.

8.5.2 Nedaňové příjmy obce

Mezi nedaňové příjmy rozpočtu obce patří především příjmy z vlastního podnikání obce, příjmy z pronájmu nebo z prodeje obecního majetku. Vedle toho mohou obce i finančně investovat - mohou obchodovat s cennými papíry či volné finanční prostředky ukládat na termínované účty nebo účty s vysokou úrokovou sazbou.

Nedaňovými příjmy rozpočtu jsou také uživatelské poplatky za některé lokální smíšené statky. Dále mezi příjmy obcí patří i správní poplatky, které obec vybírá na základě zákona o správních poplatcích¹⁴⁵ za výkon vlastní správní činnosti, kterou obec vykonává v přenesené působnosti. Nedaňovým příjmem obcí jsou rovněž sankční pokuty, které obec ukládá subjektům v přestupkovém řízení, které se řídí zákonem č.

¹⁴⁴ PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 91.

¹⁴⁵ Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

200/1990 Sb., o přestupcích. Příjmem obce jsou i příjmy z mimorozpočtových fondů (například z účelových peněžních fondů obce nebo z fondu rezerv a rozvoje). Mimo výše uvedených druhů nedaňových příjmů může obec získávat finanční prostředky také z darů, ze sbírek a podobně.

8.5.3 Dotace

Pojem dotace je definován v § 3 zákona o rozpočtových pravidlech, který dotací rozumí peněžní prostředky ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám pro stanovený účel. Většinu dotací obce získávají ze státního rozpočtu, ale dotace mohou dostat také ze státních účelových fondů, nejčastěji ze Státního fondu životního prostředí ČR. Charakteristickým znakem dotací ze státního rozpočtu je jejich účelovost, která umožňuje zpětnou kontrolu využívání dotačních prostředků.

Dotace jsou peněžní prostředky poskytované bez právního nároku. Právě skrze dotace jsou rozpočty obcí napojeny na státní rozpočet. „Podíl dotací na příjmech municipálních rozpočtů je stále dosti vysoký. Dotace mají vliv na chování těch, kteří je dostávají, a proto je třeba hledat jejich optimální výši.“¹⁴⁶

Úplná finanční soběstačnost obcí je totiž nereálná. Hlavním důvodem, proč obce nemohou být finančně soběstačné, je skutečnost, že zajišťují pro stát výkon části jeho správy v rámci přenesené působnosti. A na zabezpečení těchto činností od státu dostávají příspěvky ze státního rozpočtu. Obec by tak mohla dosáhnout finanční soběstačnosti jedině v případě, že by vykonávala pouze samostatnou působnost a státní správa by byla zajišťována jinými specializovanými úřady, financovanými plně ze státního rozpočtu. Takový způsob zajišťování státní správy by však byl finančně velmi nákladný. Proto lze konstatovat, že za současného uspořádání veřejné správy dotace jsou a musejí být nezbytnou součástí příjmů obecních rozpočtů.

Projevuje se snaha o zvýšení soběstačnosti obecních rozpočtů a snížení podílu dotací z rozpočtové soustavy. Dotační systém ovlivňuje chování příjemců dotací, které může vést k neefektivitě a nehospodárnosti. Se zvyšujícími se dotacemi obvykle rostou i výdaje obcí a tím se snižuje efektivita vynaložených financí ze státního rozpočtu. Na

¹⁴⁶ MARKOVÁ, Hana. *Finance obcí, měst a krajů*. 1. vyd. Praha: Orac, 2000, s. 102.

druhou stranu právě dotace z rozpočtové soustavy a jejich kontrola umožňují státu dohlížet na zabezpečování vymezených veřejných statků a dodržování stanoveného standardu kvality.¹⁴⁷

Dotace ze státního rozpočtu lze dělit na účelové a neúčelové. Účelové dotace jsou obcím poskytovány pro financování předem definovaných potřeb, nelze je použít k ničemu jinému. Jsou podmíněné splněním určitých podmínek. Díky běžným účelovým dotacím může ústřední vláda mít vysokou kontrolu nad zabezpečováním veřejných statků, především těch, které jsou zajišťovány obcemi v rámci přenesené působnosti. Účelové dotace tak mohou být použity pouze na určené účely, a pokud obec prostředky pro definovaný účel nevyčerpá, musí je státu vrátit.

Evropská charta v článku 9 odst. 7 zakotvuje pravidlo, že „pokud je to možné, neměly by být dotace pro místní orgány účelově vázány. Poskytování dotací by nemělo omezovat základní svobodu místních orgánů provádět vlastní politiku v rámci své jurisdikce.“ Většinu dotací poskytovaných obcím by tedy obce měly získávat v podobě neúčelových dotací tak, aby bylo zachováno právo obcí samostatně rozhodovat o nejvhodnějším umístění získaných finančních prostředků.

Neúčelové dotace obce mohou využít podle svého uvážení. Jejich poskytování není podmíněno splněním předem stanovených podmínek. Neúčelové dotace posilují samostatnost obecních orgánů a jejich odpovědnost za rozhodování při zabezpečování veřejných statků. Pravomoc obecních orgánů rozhodnout o využití dotace také umožňuje efektivní využití získaných finančních zdrojů.

8.5.4 Návrtné příjmy

Obce mohou využívat krátkodobé úvěry, které jim umožňují překlenout období dočasného nedostatku vlastních finančních prostředků. Toto období nastává zpravidla na začátku roku, než obce dostanou dotace ze státního rozpočtu, které jsou do obecních rozpočtů uvolňovány až v průběhu ledna. Dále obce mohou využívat střednědobé a dlouhodobé úvěry pro účelové použití peněžních prostředků. Tyto úvěry obcím umožňují financovat investice, jejichž využití však musí schválit zastupitelstvo obce.

¹⁴⁷ PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územních samosprávných celků*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 135 – 136.

Peněžní ústavy poskytují obcím úvěry proti zajištění. Obce se mohou jistit svými budoucími příjmy, ze kterých budou úvěr splácet, svým (zejména nemovitým) majetkem, nebo cennými papíry ve vlastnictví obce.¹⁴⁸ Důležité je, že stát nemůže ručit za závazky obcí - obec tedy nemůže v případě vlastních finančních potíží žádat po státu, aby za ni hradil úvěr.

8.6 Výdaje obecního rozpočtu

Výdaje obcí můžeme členit stejně jako u ostatních druhů rozpočtů. Výdaje rozpočtu obce závazně člení rozpočtová skladba. Výdaje obce lze dělit na nenávratné a návratné.

Výše výdajů rozpočtů územních samosprávných celků je výrazně ovlivněna rozsahem vykonávané přenesené působnosti. Rozsah činností, které obec v přenesené působnosti vykonává, se odráží ve výši příspěvku ze státního rozpočtu na výkon přenesené působnosti obcí.

Hlavní část nenávratných výdajů rozpočtů obcí tvoří výdaje na financování veřejných statků. Ty by měly být kryty výnosem ze svěřených a sdílených daní, místními a uživatelskými poplatky a dotacemi z rozpočtové soustavy. Konkrétně se jedná o výdaje na upřednostněné veřejné statky (především základní vzdělání), na zajištění veřejného pořádku a bezpečnosti (obecní policie, hasiči), na veřejné osvětlení, na veřejné komunikace, na veřejnou zeleň, na odpadové hospodářství či výdaje na vlastní správu a samosprávu.

Výdaje na zabezpečení smíšených veřejných statků, například na hromadnou městskou dopravu, by měly být kryty především uživatelskými poplatky. Pokud poplatky zabezpečení nepokryjí, může obec ze svého rozpočtu dotovat úhradu v nutné výši, nebo získat prostředky pomocí tzv. ziskové přírážky pro soukromou společnost, která veřejný statek pro obec zabezpečuje.

Část nenávratných výdajů obecních rozpočtů tvoří výdaje na nenávratné transfery, především se jedná o přímé adresné dotace sociálně slabším občanům,

¹⁴⁸ PEKOVÁ, Jitka; PILNÝ, Jaroslav. *Veřejná správa a finance*. 1. vyd. Praha: Codex Bohemia, 1998, s. 138.

jednorázové adresné sociální výpomoci, dotace soukromým podnikatelům na podporu podnikání či dary občanům (například při významných životních jubileích). Nenávratnými výdaji obcí jsou rovněž pokuty, které musí obec uhradit, nebo daně, které musí obec odvést z pozice poplatníka daně.

Další výdaje obcí mohou fakultativně směřovat do finančního investování obcí, tedy na nákup cenných papírů, které mohou obcím přinést příjmy v podobě výnosů.

Do výdajů obcí je nutné zařadit také výdaje na splácení návratných finančních prostředků. Konkrétně se jedná o splácení úvěrů a úroků z nich či o splácení finančních výpomocí, které obcím poskytly jiné články rozpočtové soustavy.

Mezi výdaji obcí však existuje také část výdajů, která je návratná - tedy obec může počítat s tím, že se tyto vynaložené finanční prostředky do obecního rozpočtu v budoucnu vrátí. Jedná se především o půjčky jiným subjektům. O poskytování půjček rozhoduje zastupitelstvo, které by mělo při svém rozhodování reflektovat především míru rizika nenávratnosti půjčky (tedy že by dlužník půjčené finanční prostředky nezaplátil).

Vedle rozpočtu obec může vytvářet ještě mimorozpočtové peněžní fondy, a to neúčelové či účelové. Neúčelovým mimorozpočtovým fondem je především fond rezerv a rozvoje, jehož tvorba je dobrovolná. Fond rezerv a rozvoje představuje důležitou rezervu v hospodaření obce a je možné ho využít především pro úhradu schodku rozpočtu obce (dočasného schodku nebo schodku za celé rozpočtové období), nebo k financování neplánovaných potřeb.

8.7 Výsledky hospodaření obcí a jejich přezkoumání

Obce každoročně zpracovávají výsledky svého hospodaření z předchozího kalendářního roku souhrnně do závěrečného účtu. Vedle toho je obec povinna nechat si každoročně přezkoumávat své hospodaření za uplynulý kalendářní rok, a to podle § 42 zákona o obcích a současně podle zákona o rozpočtových pravidlech. Náklady na přezkoumání hospodaření hradí obec ze svých rozpočtových prostředků.

Hospodaření obcí je kontrolováno v souladu se zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků

obcí, ve znění pozdějších předpisů. Předmětem přezkoumání jsou údaje o ročním hospodaření územního celku, tvořící součást závěrečného účtu, především plnění příjmů a výdajů rozpočtu.

Přezkoumávání hospodaření obcí se zaměřuje především na dodržování povinností, které jim stanoví zvláštní předpisy, a na soulad hospodaření s finančními prostředky ve srovnání s rozpočtem. Vedle toho se zkoumá dodržení účelu a podmínek poskytnuté dotace nebo návratné finanční výpomoci či věcná a formální správnost všech dokladů.

Obce požádají o přezkum hospodaření krajský úřad, nebo zadají přezkoumání auditorovi (o čemž obec informuje příslušný krajský úřad), a to vždy do 30. června kalendářního roku. Za včasné objednání přezkoumání hospodaření za předchozí kalendářní rok odpovídá starosta obce, a to dle § 103 odst. 4 písm. a) zákona o obcích. Pokud obec nesplní svou povinnost požádat o přezkoumání krajský úřad nebo zadat přezkoumání auditorovi, oznámí to příslušný přezkoumávající orgán zastupitelstvu daného územního celku a přezkoumání sám vykoná.

Krajský úřad jako přezkoumávající orgán písemně oznámí územnímu celku nejpozději 5 dnů před zahájením přezkoumání jeho začátek a jméno kontrolora pověřeného řízením tohoto přezkumu. Přezkoumávající orgán může v případě potřeby přibrat k přezkumu hospodaření další osoby, například znalce nebo odborné experty.

Kontroloři mají při výkonu přezkoumávání hospodaření řadu pravomocí, především mohou vstupovat do objektů i nahlížet do písemností, které obsahují informace související s přezkoumáním. Obce jsou povinny vytvořit kontrolorům podmínky nezbytné k uskutečnění přezkoumání. Vedle toho zákon o přezkoumání hospodaření definuje osoby, které jsou povinny při přezkoumávání poskytnout součinnost. Povinnou osobou je právnická nebo fyzická osoba, která pro územní celek dodala zboží, konala práce anebo poskytovala služby, případně se na této činnosti podílela.

Kontroloři jsou povinni pořídit z jednotlivých dílčích přezkoumání zápisy a následně zprávu o konečném výsledku přezkoumání hospodaření. Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření obsahuje závěr o tom, zda v hospodaření byly či nebyly zjištěny nedostatky. Zjištěné nedostatky mohou spočívat například v porušení

rozpočtové kázně, v neúplném nebo nesprávně vedeném účetnictví, nebo v porušení povinností či v překročení působnosti, které obci stanoví zvláštní právní předpisy.

Vedle těchto závěrů je povinnou součástí závěrečné zprávy o přezkoumání hospodaření také upozornění na případná rizika, která lze dovést ze zjištěných nedostatků a která mohou mít negativní dopad na budoucí hospodaření obce. Další povinnou informací v závěrečné zprávě je uvedení podílu pohledávek a závazků na rozpočtu územního celku a podílu zastaveného majetku na celkovém majetku územního celku.

Zprávu o výsledcích přezkoumání hospodaření spolu se státním závěrečným účtem přezkoumává zastupitelstvo obce, které s ním vysloví souhlas buď bez výhrad, nebo s výhradami, na základě kterých přijme obec potřebná opatření a vyvodí patřičné závěry vůči dotčeným osobám.

Jsou-li v hospodaření obce zjištěny nedostatky, je obec povinna přijmout opatření k jejich nápravě a podat o tom písemnou informaci krajskému úřadu, a to nejpozději do 15 dnů po projednání této zprávy spolu se závěrečným účtem v orgánech obce. Krajský úřad je oprávněn kontrolovat plnění opatření přijatých obcí. V případě, že obec například neposkytuje součinnost s prováděním přezkoumávání hospodaření nebo nepřijme opatření k nápravě zjištěných chyb, může být obci udělena krajským úřadem pořádková pokuta.

U obcí do 800 obyvatel, které nevykonávají hospodářskou činnost, probíhá pouze jednorázové přezkoumání za celý předchozí kalendářní rok. U ostatních obcí se provádí nejprve dílčí přezkoumání za předchozí části kalendářního roku a po skončení kalendářního roku konečné jednorázové přezkoumání za celý uplynulý kalendářní rok.

9. Financování výkonu přenesené působnosti obcí

Ústava ani Evropská charta financování přenesené působnosti neupravují. Jedinou základní právní úpravu tak lze nalézt v § 62 zákona o obcích, který stanoví, že „obce obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti“. Taková právní úprava financování přenesené působnosti obcí je ale nedostatečná a obcím chybí jistota stabilního financování výkonu státní správy, která na ně byla zvláštními zákony přenesena.

Ústava v článku 105 výslovně počítá s přenosem výkonu státní správy na územní samosprávné celky. Financování výkonu přenesené působnosti Ústava nijak nezmiňuje. Přitom řada evropských zemí má základní pravidla pro financování přenesené působnosti zakotvena v ústavních předpisech (například Francie či Polsko)¹⁴⁹. Z tohoto srovnání lze jasně vyvodit závěr, že právní úprava náhrady nákladů na výkon přenesené působnosti obcemi v České republice je nedostatečná.

Jasnou úpravu finančního zabezpečení přenesené působnosti obcí předpokládá i Evropská charta, v jejíž úpravě financování místních samospráv by se čeští zákonodárci mohli inspirovat. Podstatný je článek 9 odst. 2 Evropské charty, který zakotvuje pravidlo, že výše finančních zdrojů územních samospráv by měla být úměrná rozsahu odpovědnosti, které obcím stanoví právní předpisy. Za nejpodstatnější ustanovení Evropské charty považují článek 9 odst. 4, který říká, že „finanční systém zajišťující zdroje pro místní orgány by měl být natolik různorodý a životaschopný, aby umožnil jejich průběžnou adaptaci na reálný vývoj nákladů, spojený s jejich fungováním“.

Platí, že činnost obcí při výkonu přenesené působnosti by neměla ovlivňovat výkon samostatné působnosti a neměla by být prováděna na její úkor. Současné nastavení financování přenesené působnosti obcí však přesně k tomuto směřuje. Stát totiž podle současné právní úpravy nemá povinnost hradit náklady, které samosprávě v souvislosti s výkonem státní správy skutečně vznikají. Stát je povinen na přenesenou působnost poskytovat pouze příspěvek, který neodráží skutečné náklady, a proto stát obcím nehradí vzniklé náklady ve skutečné výši. Výkon přenesené působnosti tak

¹⁴⁹ SVOBODA, Karel in VOSTRÁ, Lenka; GROSPÍČ, Jiří. Zpráva o vědecké konferenci "Reforma veřejné správy v teorii a praxi.: Problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice". *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2004, roč. 143, č. 5, s. 532.

skutečně může omezovat právo obcí na samosprávu, protože obcím zkrátka na výkon přenesené působnosti zbude méně finančních prostředků.¹⁵⁰

Financování výkonu přenesené působnosti obcí je klíčové pro to, aby mohly obce kvalifikovaně zajišťovat výkon státní správy. Systém financování výkonu přenesené působnosti obcí by proto měl být stabilní. Změny v daňovém určení a v daňových sazbách systém financování destabilizují. Důležitým prvkem je stabilní daňová základna, která zabezpečuje obcím stabilní daňový výnos a díky které mohou přesněji plánovat své rozpočtové hospodaření a v důsledku také lepší poskytování veřejných statků.¹⁵¹

V České republice je v současné době 6 252 samosprávných obcí (stav k 1. lednu 2013). Všechny obce zajišťují v rámci přenesené působnosti úkoly státu, a to v různé míře v závislosti na počtu obyvatel obce. Do rozpočtů obcí putuje každoročně více než 270 miliard korun a o podobě obecních rozpočtů rozhoduje téměř 63 tisíc zastupitelů obcí.¹⁵²

V rámci decentralizace jsou obce povinny zajišťovat úkoly, které na ně přenáší ústřední vláda státu. Na financování činností v rámci přenesené působnosti musí obce dostávat finanční prostředky ze státního rozpočtu. Právě financování přenesené působnosti je hlavním aspektem, který neumožňuje obcím získat plnou finanční soběstačnost.

Jak ukazuje současný stav, řada agend byla na obce přenášena bez rozmyslu. Dnes tak obce vykonávají řadu působností, které zatěžují jejich výkon veřejné správy.

Svaz měst a obcí ČR sestavil výpočty, které dokazují obrovskou zatíženost obcí výkonem přenesené působnosti. Nejvíce zatížené jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností, které vykonávají zhruba ze 70 % přenesenou působnost a pouze ze 30 % působnost samostatnou. Právě tyto obce také na výkon státní správy nejvíce doplácí. Z výsledků výpočtů v roce 2003 vyplynulo, že za tento rok jen obce s rozšířenou

¹⁵⁰ VALEŠ, Lukáš. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 100.

¹⁵¹ PAŘÍZKOVÁ, Ivana in PRŮCHA, Petr. *Aktuální otázky reformy veřejné správy: sborník příspěvků z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 138.

¹⁵² PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 13.

působností ze svých finančních prostředků doplácely na výkon státní správy 1,6 miliardy korun.¹⁵³

Na velmi neuspokojivý stav právní úpravy financování přenesené působnosti obcí s rozšířenou působností upozorňuje i J. Matocha.¹⁵⁴ Po přechodu okruhu činností ze zrušených okresních úřadů právě na obce s rozšířenou působností totiž nedošlo k odpovídající právní úpravě. Situaci ilustruje na příkladu zákona o státní památkové péči¹⁵⁵, který v § 16 zakotvuje jeden ze základních úkolů památkové péče, a sice přispívat na zvýšené náklady spojené s obnovou kulturních památek. Jedná se o kompenzaci pro majitele kulturních památek - ti jsou povinni plnit řadu povinností, které jim tento zákon ukládá. Obce ale nemají na příspěvky na obnovu kulturních památek vymezeny žádné speciální finanční prostředky, protože žádné speciální peníze na tyto výdaje od státu nedostávají. Přitom ještě v roce 2002 bylo vyčleněno pro tyto účely 150 milionů Kč z rozpočtů okresních úřadů, tedy de facto z rozpočtu státního. Počínaje rokem 2003, kdy přestaly okresní úřady existovat, přešly tyto finanční prostředky na Ministerstvo kultury. „Ministerstvo si tímto posílilo zdroje na své účelově zaměřené programy (Program záchrany architektonického dědictví, Program regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón a další), ale současně zcela „likviduje“ účinnou památkovou péči na místní úrovni (citováno z dopisu památkářů ministroví kultury).“ Tento příklad jako jeden z mnoha demonstruje velice špatné nastavení financování přenesené působnosti obcí.

Současný systém financování výkonu přenesené působnosti je podrobován časté kritice.¹⁵⁶ „Velkým problémem v hospodaření územní samosprávy je zpravidla permanentní nedostatek potřebných finančních prostředků na zajištění všech úkolů a potřeb.“¹⁵⁷ Rostoucí decentralizace věcných kompetencí veřejné správy na územní samosprávu vede také k růstu decentralizace ekonomické funkce na územní samosprávu. Stát však pokaždé nejprve přistupuje k decentralizaci věcných kompetencí a až následně se zpožděním uvolňuje finanční prostředky ze státního rozpočtu pro

¹⁵³ VÁŇA, Lukáš in GROSPÍČ, Jiří; VOŠTRÁ, Lenka. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22. - 24. října 2003*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 69.

¹⁵⁴ MATOCHA, Josef. *Reforma veřejné správy - ministerstvům peníze, městům povinnosti? Právo a podnikání: Odborný časopis pro obchodní a finanční právo*. 2003, roč. 12, č. 5, s. 6.

¹⁵⁵ zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (ve znění zákona ČNR č. 425/1990 Sb.)

¹⁵⁶ VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 346.

¹⁵⁷ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004, s. 13.

zabezpečení těchto decentralizovaných činností. Toto opožděné poskytování finančních prostředků přináší územním samosprávám problémy v jejich hospodaření, které ekonomická teorie fiskálního federalismu¹⁵⁸ definuje jako fiskální stres. Jedná se o permanentní nedostatek finančních prostředků potřebných k zabezpečení všech funkcí a potřeb územní samosprávy.¹⁵⁹ Není možné převádět na obce stále více úkolů státní správy, aniž by tyto kroky byly doprovázeny navyšováním prostředků ze státního rozpočtu pro obce.

Je třeba nalézt optimální právní a ekonomické prostředí pro výkon místní státní správy obcemi. Vláda ČR za možná řešení považuje povinné slučování obcí, přenos některých základních působností na jiné úrovně nebo nový návrh spolupráce mezi obcemi.¹⁶⁰ K optimalizaci místní státní správy jsou již podnikány určité kroky, když je prováděna důkladná revize právního řádu¹⁶¹, jejímž cílem je identifikovat jednotlivé kompetence a zjednodušit činnost orgánů obcí v přenesené působnosti.

Ministerstvo vnitra ČR má v plánu zpracovat komplexní analýzu stavu veřejné správy, která by umožnila zmapovat a zhodnotit, co, kým, na jaké úrovni a jak efektivně je ve veřejné správě řešeno. Analýza má být prvním systémovým krokem ke komplexní optimalizaci systému veřejné správy, který je z dlouhodobého finančního hlediska neudržitelný. Podle Ministerstva vnitra ČR by potřeba analýzy v nejbližší době měla být jednoznačně deklarována usnesením vlády, jehož součástí by mělo být i zakonzervování současného spojeného modelu výkonu veřejné správy ve stávající podobě do doby důkladného vyhodnocení jeho silných a slabých stránek. Jednotlivé resorty by tedy zatím neměly činit žádné zásadní dílčí změny, aby nedošlo k nevratnému narušení funkčních systémů.¹⁶²

¹⁵⁸ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters, 2011, s. 143 - 152.

¹⁵⁹ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 18.

¹⁶⁰ Usnesení Vlády České republiky č. 238, o postupu optimalizace právního a ekonomického prostředí pro výkon veřejné správy orgány územních samosprávních celků, ze dne 17. března 2004

¹⁶¹ Usnesení Vlády České republiky č. 1325 k Souhrnné analýze působností vykonávaných orgány územních samosprávních celků, ze dne 22. listopadu 2006

¹⁶² Dochází k centralizaci veřejné správy?. In: *Deník veřejné správy* [online]. 2012 [cit. 2013-03-23]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6489156>

9.1 Příjmy sloužící k financování přenesené působnosti

9.1.1 Příspěvek ze státního rozpočtu

Pro financování přenesené působnosti získávají obce od státu příspěvek na výkon státní správy v souladu s platným zněním § 62 zákona o obcích, který stanoví, že „obce obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti“. Příspěvek je určen pouze k částečné úhradě výdajů spojených s výkonem státní správy, obce v České republice nemají nárok na plné pokrytí všech nákladů vzniklých s výkonem státní správy.

Zákon o obcích tak v § 62 počítá s příspěvkem na výkon státní správy v přenesené působnosti, ale podrobnější směrnici pro určování výše příspěvku zákon neformuluje a chybí i nástin procedur pro vyjednávání o této výši či mechanismy řešení sporů. Stručné zákonné ustanovení o příspěvcích však podle Ústavního soudu¹⁶³ ještě lze vykládat ústavně a mezinárodně právně konformním způsobem tak, že představuje garanci hospodárně vynaložených nákladů na výkon státní správy v přenesené působnosti.

Příspěvek na výkon přenesené působnosti poskytovaný obcím na základě § 62 zákona o obcích není dotací, ale jde o další výdaj stanovený zvláštním zákonem (dle § 7 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech).

Současná právní úprava tak počítá s doplatkem nákladů na výkon přenesené působnosti z vlastních příjmů obcí. Zákony tedy ani nepředpokládají plnou úhradu finančních nákladů obcí. Ministerstvo vnitra ČR považuje za náklady vzniklé s výkonem přenesené působnosti obcí zejména mzdové a provozní výdaje vázané na zaměstnance vykonávající státní správu. Ministerstvo vnitra ČR připomíná, že obce jsou v souvislosti s výkonem státní správy příjemci správních poplatků a příjmů ze sankčních plateb. Upozorňuje, že podle § 9 odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění, se „z rozpočtu obce hradí výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem“. Z toho

¹⁶³ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 34/02

vyplývá, že k úhradě výdajů na výkon státní správy se předpokládá i použití dalších příjmů rozpočtu obce, tedy právě i příjmů daňových.¹⁶⁴

Obce mají na příspěvek na výkon přenesené působnosti právo. Obecná úprava výše příspěvku neexistuje. Výši příspěvku na výkon přenesené působnosti stanoví každoročně zákon o státním rozpočtu. Rozhodnutí o výši poskytnutého příspěvku obcím je tak de facto politickým rozhodnutím, protože o něm rozhoduje Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Zákon ani poslancům neposkytuje žádná pravidla, ze kterých by se dalo vycházet při výpočtu výše rozpočtu pro obce.

Výše příspěvku se odvíjí od počtu obyvatel v obci a od rozsahu přenesené působnosti. Výše příspěvku na výkon státní správy se liší podle velikosti obce (počtu obyvatel) a podle rozsahu úkolů státní správy, které obec zajišťuje.

Skutečnost, že obce nemají nárok na příspěvek v konkrétní výši, v důsledku způsobuje, že stát nemůže obcím ukládat, s jakou kvalitou musí výkon státní správy v přenesené působnosti zajišťovat. Obce však mají nárok bránit se proti neodůvodněným požadavkům státu na určitý standard vykonávané státní správy, a to i soudní cestou. Dále zákon nespécifikuje ani to, v jaké formě a v jakých termínech mají obce na příspěvek ze státního rozpočtu nárok. Obce však mají možnost po vyčíslení příspěvku požadovat od státu navýšení na takovou částku, aby pokryla skutečné náklady obcí na výkon dané přenesené působnosti.¹⁶⁵

Obce označují poskytovaný příspěvek na výkon státní správy za nízký. Za nedostatek v systému poskytování příspěvku je považována především skutečnost, že „stát“ neví, na jaké účely jsou poskytnuté finanční prostředky v rámci příspěvku obcemi skutečně vynakládány. Výhodou současného nastavení příspěvku je finanční, personální a časová nenáročnost rozdělování finančních prostředků.¹⁶⁶

Ústavní soud vyjádřil svůj postoj k současné právní úpravě příspěvku na výkon přenesené působnosti v nálezu Pl. ÚS 34/02, kde judikoval, že „Ústavní soud se hodlá zdržet předčasného zásahu. Jednal by ale, když by shledal, že výše příspěvku nebo

¹⁶⁴ Příspěvek na výkon státní správy. In: *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2013-03-22]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-ouvs-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>

¹⁶⁵ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek. *Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář, podle stavu k 1. 1. 2004*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2004, s. 199.

¹⁶⁶ KOPKÁŠOVÁ, Marika. *Kolik opravdu stojí veřejná správa?* in XV. celostátní finanční konference SMO ČR: Úspory státu = náklady obcí?. *Svaz měst a obcí České republiky* [online]. 29. - 30. listopadu 2012 [cit. 2013-03-22]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/nase-akce/financni-konference/xv-cfk/xv-celostatni-financni-konference-1.aspx>

okolnosti jeho poskytování zjevně neodpovídají úkolům uloženým územnímu samosprávnému celku. Nedostatečné financování výkonu státní moci v přenesené působnosti totiž ohrožuje samotnou existenci funkční územní samosprávy. Zásady vyjádřené Ústavou i Chartou by tak byly porušeny. Podrobnější legislativní úprava financování výkonu státní správy územními samosprávnými celky se ale jeví žádoucí.“

Příspěvek na výkon státní správy je jedním z prioritních témat Svazu měst a obcí ČR. Ten se problematikou příspěvku zabýval i na své XIV. a XV. celostátní finanční konferenci¹⁶⁷, kde byl opakovaně vyjádřen závěr, v němž žádají Ministerstvo vnitra ČR, aby připravované řešení zajištění reformy veřejné správy vždy konzultovali se Svazem měst a obcí ČR a aby při hledání nového modelu financování přenesené státní správy byla posílena odměna za její výkon.

S účinností od roku 2013 došlo k několika změnám v právní úpravě příspěvku na výkon státní správy. V celkovém objemu příspěvku pro rok 2013 byla zohledněna změna počtu obyvatel u jednotlivých správních obvodů obcí podle bilance obyvatel České republiky k 1. lednu 2012 vydané Českým statistickým úřadem. V roce 2013 dochází také ke změnám v konstrukci příspěvku u obcí se základní působností, obcí s matričním úřadem, stavebním úřadem a obcí s pověřeným obecním úřadem. U těchto kategorií obcí se nově výše příspěvku na přenesenou působnost bude počítat tzv. kumulovaným způsobem, což znamená, že příspěvek již nebude vypočítáván jako jedna souhrnná částka, ale jako součet částek za každou oblast správní působnosti. V případě obcí s rozšířenou působností se kumulovaný způsob výpočtu již v předchozích letech používal, tudíž se princip propočtu příspěvku nemění. U zhruba 5 000 obcí se základní působností dochází v roce 2013 ke snížení výše příspěvku, a to jednak z důvodu přechodu na kumulovaný způsob výpočtu u obcí I. a II. stupně a jednak také z důvodu změn v počtu obyvatel ve správních obvodech. U obcí I. stupně tak příspěvek v roce 2013 představuje zhruba 90 % výše příspěvku z roku 2012. Kumulovaný způsob výpočtu příspěvku podle návrhu státního rozpočtu na rok 2013 je transparentnější a

¹⁶⁷ XIV. celostátní finanční konference SMO ČR: Obce jako oběť?. *Deník veřejné správy* [online]. 5. 1. 2012 [cit. 2013-03-22]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6521901> a stejně tak i XV. celostátní finanční konference SMO ČR: Úspory státu = náklady obcí?. *Svaz měst a obcí České republiky* [online]. 29. - 30. listopadu 2012 [cit. 2013-03-22]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/nase-akce/financni-konference/xv-cfk/xv-celostatni-financni-konference-1.aspx>.

spravedlivější, protože zohledňuje změny ve velikosti správních obvodů úřadů s nižší správní funkcí.¹⁶⁸

Ministerstvo vnitra ČR navrhuje určitá opatření¹⁶⁹ v oblasti financování přenesené působnosti obcí. V rámci své koncepce dokončení reformy veřejné správy navrhuje šestnáct opatření ve třech základních oblastech. Jedním z těchto připravovaných opatření je i nastavení vazeb mezi odpovědností resortů za rozsah přenášených agend na územní samosprávné celky a poskytovanými finančními prostředky. V současné době je příspěvek na výkon státní správy poskytován jako jedna částka bez dalšího rozčlenění. Záměrem Ministerstva vnitra ČR je rozpustit příspěvek do rozpočtů jednotlivých resortů. S tím souvisí i další opatření, a sice vytvoření závazných standardů, podle nichž by se proplácel přenesený výkon státní správy. Podle systému, který navrhuje Ministerstvo vnitra ČR, by byly propláceny pouze ty činnosti, které územní samosprávy skutečně vykonaly. Pouze implementace takového opatření umožní zavedení transparentního systému financování výkonu přenesené působnosti.

Společnou snahou Ministerstva financí ČR a Ministerstva vnitra ČR je jasně vymezit odpovědnost jednotlivých ministerstev za dílčí oblasti výkonu přenesené působnosti. Spolu s tím je třeba nastavit vazby mezi odpovědností ministerstev za poskytované finanční prostředky a pravomocí ovlivňovat rozsah vykonávaných agend, na které jsou obcím svěřovány. Též je nutné zjistit náročnost výkonu agend v přenesené působnosti dle jednotlivých resortů z hlediska nutného počtu pracovních sil a zajistit potřebná data pro zefektivnění rozdělení.¹⁷⁰

Závěrem je nutné konstatovat, že současné nastavení financování přenesené působnosti není vůči obcím ideální. K lepšímu prosazování vlastních zájmů by se obce měly sdružit a začít na svou situaci hlasitě upozorňovat širokou veřejnost a média.

¹⁶⁸ HORNÍČKOVÁ, Markéta; NĚMCOVÁ, Ludmila. Novinky v obecních financích v roce 2013. *Svaz měst a obcí České republiky* [online]. 2012 [cit. 2013-03-24]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/financovani-obci/novinky-v-obecnich-financich-v-roce-2013.aspx>

¹⁶⁹ KOPKÁŠOVÁ, Marika. *Kolik opravdu stojí veřejná správa?* in XV. celostátní finanční konference SMO ČR: Úspory státu = náklady obcí?. *Svaz měst a obcí České republiky* [online]. 29. - 30. listopadu 2012 [cit. 2013-03-22]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/nase-akce/financni-konference/xv-cfk/xv-celostatni-financni-konference-1.aspx>

¹⁷⁰ ZIKL, Jan. Reálné možnosti financování státní správy. In XV. celostátní finanční konference SMO ČR: Úspory státu = náklady obcí?. *Svaz měst a obcí České republiky* [online]. 29. - 30. listopadu 2012 [cit. 2013-03-22]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/nase-akce/financni-konference/xv-cfk/xv-celostatni-financni-konference-1.aspx>

Každý občan České republiky je občanem nějaké obce, jedná se tedy o otázku, která se, sice nepřímo, ale týká každého z nás. Proto by veřejná diskuze na toto téma mohla najít poměrně širokou základnu aktivních účastníků, což by mohlo urychlit změnu nevyhovujícího stavu ve financování přenesené působnosti obcí. Toto řešení navrhuje i J. Matocha¹⁷¹, který tvrdí, že je nezbytné, aby se starostové obcí spojili a prosazovali své zájmy společně, stejně jako to udělali hejtmani krajů například v případě jednání o financování zdravotnictví, kdy vytvořili společnou asociaci a začali významně prosazovat svá práva.

9.1.2 Správní poplatky

Při výkonu některých činností v rámci přenesené působnosti obec vybírá správní poplatky. Obec v rámci přenesené působnosti zabezpečuje úkoly pro stát, ale výnosy ze správních poplatků zůstávají obci. Smyslem správních poplatků je, aby žadatel přispěl na činnost správního orgánu, která se uskutečňuje v jeho zájmu - tedy aby náklady na výkon této činnosti nezatěžovaly všechny občany.¹⁷² Dalším důvodem existence správních poplatků je snaha o odstranění zbytečných žádostí, které by mohly správní úřady zahlcovat. Poplatky tedy musí být stanoveny v takové výši, aby se našel kompromis mezi dostupností státní správy pro občany a zároveň eliminací snah o zahlcení správních úřadů.

Správní poplatky upravuje zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Předmětem správních poplatků je správní řízení a další činnost správního úřadu související s výkonem státní správy. Poplatníkem je fyzická nebo právnická osoba, v jejímž zájmu správní úřad činnost vykonává. Některé subjekty, vyjmenované v § 8 výše uvedeného zákona, jsou od správního poplatku osvobozeny. Osvobozeny jsou také územní samosprávní celky, které požadují po správním orgánu provedení úkonu v souvislosti s výkonem státní správy.

Výše poplatků je stanovena v sazebníku správních poplatků, který tvoří přílohu zákona o správních poplatcích. Správní poplatek může být stanoven pevnou částkou,

¹⁷¹ MATOCHA, Josef. Reforma veřejné správy - ministerstvům peníze, městům povinnosti? *Právo a podnikání: Odborný časopis pro obchodní a finanční právo*. 2003, roč. 12, č. 5, s. 6.

¹⁷² MARKOVÁ, Hana. *Finance obcí, měst a krajů*. 1. vyd. Praha: Orac, 2000, s. 93.

nebo procentem ze základu poplatku. Správní poplatek je vždy splatný před provedením příslušného úkonu. Pokud poplatník správní poplatek neuhradí ani do 15 dnů od vyzvání, řízení se zastavuje.

10. Návrhy de lege ferenda

Současná právní úprava financování přenesené působnosti obcí není rozhodně dostatečná ani vyhovující. V českém právním řádu chybí základní úprava této problematiky v ústavně právních předpisech a zákonná úprava je velice stručná. Lze konstatovat, že povinnosti, které obcím ukládá stát k plnění v rámci přenesené působnosti, zasahují do práv, které obcím zaručuje Ústava. Je nezbytné exaktně vymezit vzájemné vztahy státní správy a samosprávy na místní úrovni. Zároveň je potřeba jasně definovat vzájemné finanční vztahy mezi státním rozpočtem a rozpočty obcí.

Za prvořadý úkol považuji jasné vymezení hranice samostatné a přenesené působnosti obcí. Současné ustanovení v zákoně o obcích odkazující v rámci definice přenesené působnosti na zvláštní zákony hodnotím jako velice neurčité a pro laickou veřejnost matoucí. Ideální řešení vidím v zavedení nového ustanovení do zákona o obcích, které by taxativně vymezilo výčet všech záležitostí spadajících do přenesených působností obcí. O ostatním by platilo ustanovení, že spadá do samostatné působnosti. Taková právní úprava by byla z hlediska právní jistoty pro občany nejlepší. Z odborného právního pohledu je však zřejmé, že tato varianta je jen velice těžko uskutečnitelná. V praxi by totiž znamenala, že každá změna v okruhu agend v přenesené působnosti by musela být promítnuta novelou do zákona, což by bylo administrativně nesmírně náročné.

Za proveditelný považuji další návrh de lege ferenda, a to ústavní zakotvení pravidel pro financování přenesené působnosti obcí. Jde ale o oblast, která závisí především na vůli politické reprezentace a na dobrém lobbingu zástupců obcí. Nabízí se více variant ústavně právní úpravy financování přenesené působnosti obcí. Ústava by mohla nově obsahovat článek, který by obcím zaručil právo na plnou úhradu nákladů spojených s výkonem státní správy v přenesené působnosti. Takovou ústavně právní úpravu lze nalézt například v Polsku nebo ve Francii. Druhou možnost představuje poslanec S. Polčák, podle kterého byl v České republice zvolen smíšený systém veřejné správy, a proto se určitá účast obcí na financování přenesené působnosti předpokládá. Obecně v Evropské unii je přijatelná hranice pro spoluúčast obcí na financování přenesené působnosti 10 - 15 % a tato hranice je dodržována i u nás. V takovém případě se domnívám, že i toto pravidlo by mělo mít oporu v Ústavě. Ústava by měla zakotvit,

že územní samosprávy mají podíl na veřejných příjmech a změny v úkolech územní samosprávy jsou vždy spjaty s odpovídajícími změnami v rozdělování veřejných příjmů, tedy i že rozšiřování vykonávané přenesené působnosti je doprovázeno odpovídajícími změnami v objemu přerozdělovaných finančních zdrojů.

Plná úhrada nákladů na výkon přenesené působnosti dnes u nás funguje pouze v oblasti sociálně právní ochrany dětí. Podle poslankyně H. Langšádlové se oblast sociálně právní ochrany dětí hradí plně z toho důvodu, aby se na žádných potřebných činnostech nešetřilo – aby tedy byly konány potřebné výjezdy do rodin a podobně. Žádná jiná oblast, která by si zasloužila plnou úhradu vzniklých nákladů, však podle ní však není natolik citlivá, a proto se nepřipravuje žádné rozšiřování oblastí s plnou úhradou nákladů vzniklých při výkonu přenesené působnosti.

Výhodou plné úhrady nákladů na výkon přenesené působnosti by mohla být jejich plná vyúčtovatelnost. Nevýhodou by však byla velká administrativní náročnost, kterou by vyžadovalo přesné vyúčtování všech činností, na což by bylo potřeba přijmout také více pracovníků. Další nevýhodou plné úhrady nákladů na výkon přenesené působnosti by bylo nebezpečí plýtvání finančními prostředky, což by bylo v rozporu s požadavkem na efektivitu a hospodárnost veřejné správy.

Dalším návrhem na zlepšení současného stavu může být zavedení pravidla, podle kterého by delegace výkonu státní správy na obce probíhala vždy současně s převodem příslušného objemu finančních prostředků převáděných ze státního rozpočtu do rozpočtů obcí. To by pomohlo obcím zajistit lepší stabilitu jejich rozpočtového hospodaření, protože obce by nebyly nuceny brát si ke krytí těchto výdajů úvěry, které zatěžují obecní rozpočty. Díky této změně by také mělo být omezeno nadměrné doplácení obcí na výkon přenesené působnosti z vlastních rozpočtů, a tedy i neoprávněné zasahování do práva obce na samosprávu. V praxi by tedy výkon státní správy na obce měl být převáděn vždy až k začátku následujícího kalendářního roku tak, aby mohla být změna potřebného objemu finančních prostředků již reflektována při sestavování státního rozpočtu na následující kalendářní rok.

Další problematickou oblastí z hlediska potřeb výkonu místní veřejné správy je rozptýlenost obcí v České republice. Pouze silná obec totiž může být stabilním základem organizační struktury místní veřejné správy ve smíšeném modelu veřejné správy. Problémy tak způsobuje výkon státní správy nejmenšími obcemi, kterých je

v České republice přes 5 000 a stále jich přibývá. Tyto nejmenší obce nemají dostatek materiálního, personálního ani finančního zázemí, aby mohly zajistit kvalitní výkon veřejné správy. Tato situace nabízí několik východisek. První možností je zavést povinné slučování obcí do větších celků, vhodnějších pro efektivnější a hospodárnější výkon státní správy. Tento postup by ale rozhodně nebyl v souladu s ústavně zaručenými právy obcí a byl by násilným nepřiměřeným zásahem do jejich práva na samosprávu.

Jinou, přijatelnější možností je podpořit nové formy spolupráce obcí, které zatím pro výkon přenesené působnosti není možné zakládat. To by umožnilo nejmenším obcím vytvářet svazky za účelem společného výkonu státní správy v přenesené působnosti. Jednalo by se o období dobrovolných svazků obcí, které fungují pro oblast samostatné působnosti obcí. Sdružování obcí pro výkon veřejné správy by mělo být možné jen podle zákonem stanovených vzorů tak, aby byla vyloučena roztržičnost základních forem výkonu veřejné správy ve státě.¹⁷³ Nevýhodou této možnosti je její dobrovolnost, není tedy vůbec jisté, s jakým úspěchem by se tato možnost u obcí setkala a nakolik by se jí rozhodly využívat. Zavedení této varianty by tak nemuselo mít také žádný přínos pro zlepšení organizace místní státní správy.

Problém výkonu místní státní správy nejmenšími obcemi I. stupně by mohla pomoci vyřešit také analýza agend v přenesené působnosti. Analýzu agend přenášených na obce by musela provést všechna ministerstva a zhodnotit, zda je jejich výkon na místní úrovni nezbytný pro občany a zda je takový způsob zajištění agendy efektivní a hospodárný. Zároveň by ministerstva mohla veškeré možné agendy převést na vyšší obce (obce II. a III. stupně), čímž by se ulevilo obcím základním. Teoreticky by základní obce vůbec přenesenou působnost vykonávat nemusely, pokud by se všechny agendy převedly na obce II. a III. stupně. Taková změna by ale zajisté musela být doprovázena odpovídajícím přesunem potřebných finančních prostředků.

Ideální by bylo provést analýzu ještě komplexněji a zhodnotit obecně rozdělení veškerých agend mezi samostatnou a přenesenou působnost. Efektivitu vykonávání některých agend by bylo možné zvýšit přesunem do samostatné působnosti obce. Jak se ale shodují i poslanci H. Langšádlová a S. Polčák, vydávat se hromadně cestou přesunu

¹⁷³ VOSTRÁ, Lenka; GROSPICĚ, Jiří. Zpráva o vědecké konferenci „Reforma veřejné správy v teorii a praxi.: Problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice“. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2004, roč. 143, č. 5, s. 525-526.

agend z přenesené do samostatné působnosti není řešením. U většiny agend tento postup ani není možný. Jedná se často o veřejné statky nebo služby, kde je stanoven celostátní standard, a stát tedy musí mít možnost dohlížet na dodržování tohoto standardu. Pokud by se agendy přesunuly do působnosti samostatné, mohlo by dojít ke zhoršení úrovně zajišťování veřejného statku, což by mělo negativní dopad na občany.

Výkon přenesené působnosti by značně zjednodušilo sladění územních obvodů veřejné správy. Především považují za nutné odstranit tzv. další dva stupně obcí, a sice obce s matričním úřadem a obce se stavebním úřadem. Obvody těchto úřadů by se měly sjednotit se správními obvody nejlépe obcí II. stupně.

Za další nezbytný krok považují zákonem jednoznačné vymezení vztahu samosprávných a státních orgánů v jednom úřadu. V souvislosti s tím je potřeba vyřešit také problém dekoncentrátů ministerstev, například úřadů práce, katastrálních úřadů či úřadů správy sociálního zabezpečení. Jen pokud bude systém organizace veřejné správy jednotný, bude možné zavést efektivní systém jeho financování. Podle S. Polčáka je však trend takový, že ministerstva se snaží počet samostatných dekoncentrátů dokonce rozšiřovat. Činí tak především menší ministerstva, jejichž existence je v ohrožení a zakládáním dalších dekoncentrátů podřízených přímo ministerstvu se snaží „zvyšovat svou důležitost a nepostradatelnost“.

Nevýhodou současného nastavení příspěvku ze státního rozpočtu je skutečnost, že příspěvek je obcím přidělován celý jako jedna částka. Není tedy stanoveno, jaká část příspěvku má být použita na kterou agendu vykonávanou v přenesené působnosti. Situaci by pomohlo vyřešit, pokud by došlo k přesunu zodpovědnosti za poskytování příspěvku pod jednotlivá ministerstva, která by obcím poskytovala vždy tu část příspěvku, která by sloužila k výkonu agend spadajících pod dané ministerstvo.

Existuje více variant řešení současné nevhodně nastavené právní úpravy financování přenesené působnosti obcí. Nejvhodnější varianta řešení však již byla vybrána a nyní Ministerstvo vnitra ČR připravuje první kroky k jeho uskutečnění. Měly by být vytvořeny závazné standardy, podle nichž by se proplácel přenesený výkon státní správy. Bude tak potřeba analyzovat veškeré činnosti vykonávané v přenesené působnosti obcemi. Na základě toho se vytvoří pro každou agendu tabulka, ze které bude patrné, že pokud obec vykonává konkrétní agendu v přenesené působnosti ve správním obvodu o určité velikosti s určitým počtem obyvatel, tak dostane příspěvek

v přesně vymezené částce. To bude obce motivovat k hospodárnosti a efektivitě, protože pokud skutečné náklady obce budou nižší, než jak stanoví standardy, zůstanou zbylé finanční prostředky obci. Pokud naopak obce s příspěvkem přiděleným podle standardů nevystačí, budou muset na výkon dané agendy doplácet z finančních prostředků určených na zabezpečení samosprávných funkcí. Implementace takovýchto opáření umožní zavedení transparentního systému financování výkonu přenesené působnosti. Domnívám se, že tento systém přináší veliké množství výhod. Za jedinou nevýhodu lze považovat náročnou a dlouhou přípravu standardů a také nepružnost takového systému financování. Tuto variantu podporuji nejen já, ale také oba dotazovaní poslanci H. Langšádlová a S. Polčák.

Závěr

Financování přenesené působnosti obcí je klíčovým aspektem správného fungování smíšeného modelu veřejné správy. Účelem příspěvku na výkon státní správy je pokrýt převážnou většinu nákladů, které obcím vznikají v souvislosti s výkonem státní správy v přenesené působnosti. V rámci reformy, jejichž účelem je modernizace a zefektivnění veřejné správy, je třeba řešit také financování přenesené působnosti obcí. Současná právní úprava financování je velice stručná a nepropracovaná, což přináší řadu problémů a sporů různých zájmových skupin.

Před zpracováním této diplomové práce jsem zastávala názor, že současný systém, kdy obce na výkon přenesené působnosti částečně doplácí ze svých prostředků, je téměř protiprávní, protože zasahuje do práva obcí na samosprávu. Díky důkladnému studiu problematiky jsem však názor změnila. Plná úhrada přenesené působnosti by nebyla vhodným řešením. Pravděpodobně by došlo ke snížení efektivity vykonávané přenesené působnosti, protože by obce nebyly nuceny k hospodárnosti - věděly by, že všechny řádně vyúčtované náklady dostanou proplaceny. Časem by tak obce požadovaly větší a větší objem finančních prostředků. To by v důsledku nejvíce negativně dopadlo na státní rozpočet.

Současný rámec právní úpravy financování přenesené působnosti obcí podporují také oba dotazovaní poslanci, H. Langšádlová a S. Polčák. Opodstatněnost částečného doplatku obcí na výkon přenesené působnosti odůvodňují především prospěchem obcí a jejich občanů z dostupnosti služeb státní správy. Místní státní správa vykonávaná v přenesené působnosti přináší občanům zvýšený komfort, a proto i obce by se měly na nákladech na něj podílet.

Základní hypotézou diplomové práce vyslovenou v úvodu bylo, zda současná právní úprava financování přenesené působnosti obcí je vhodná zejména ve vztahu k právu obcí na samosprávu a samostatné hospodaření s finančními prostředky. Kladla jsem si otázku, jak učinit přerozdělování finančních prostředků pro obce spravedlivé a odpovídající rozsahu povinností vykonávaných obcemi v přenesené působnosti. V průběhu práce byly nastíněny jednotlivé aspekty související s problematikou financování přenesené působnosti obcí. Ukázalo se, že současná právní úprava není vhodná. Naopak je nedostatečně rozpracovaná. Financování přenesené působnosti není

ústavně zakotveno a chybí také zákonný rámec, který by stanovil pravidla pro výpočet výše příspěvku přidělovaného obcím. Nic z toho neexistuje, což uvrhuje obce do velice znevýhodněné pozice. Bez řádné a jasné opory v zákoně se obce mohou jen těžko domáhat svých práv. Zároveň prosazování změn je vzhledem k nízkému vlivu malých obcí velice obtížné. Větší šanci naplnění svých práv by obce měly v případě, že by se sdružily a začaly jednohlasně prosazovat za své zájmy.

V závěrečné kapitole návrhy de lege ferenda byly představeny možné varianty řešení problematických oblastí. Jako nejvhodnější způsob řešení se ukázalo zavedení standardů na výkon přenesené působnosti. Mělo by dojít k analýze všech agend vykonávaných obcemi v přenesené působnosti. Na základě toho by se vytvořily standardy pro všechny vykonávané agendy. Na základě velikosti správního obvodu a počtu obyvatel by tak bylo možné přesně určit, jak vysoký příspěvek na výkon dané agendy obci náleží. Následně už bude pouze věcí obce, jak efektivně bude s poskytnutým příspěvkem hospodařit. Pokud jí finanční prostředky zbudou, zůstanou obci pro jiné využití. Pokud naopak bude obec vykonávat přenesené působnosti neehospodárně, bude na jejich výkon muset doplácet z vlastních prostředků. Tento systém považuji za motivační pro obce a zároveň za nejúspornější pro stát. Důkladná analýza agend v přenesené působnosti umožní každou činnost přehodnotit a zvážit nutnost, rozsah a podmínky jejího výkonu. Při vytváření standardů se tak veřejné správě naskytne velká příležitost k celkovému auditu a modernizaci systému výkonu místní veřejné správy.

Diplomová práce rozebírá všechny aspekty, které jsou podle autorky relevantní vzhledem k tématu diplomové práce, tedy financování přenesené působnosti obcí. Na začátku práce objasňuje organizaci veřejné správy v České republice, tedy smíšený model veřejné správy. Jsou představeny výhody a nevýhody, které tento systém přináší. Další kapitola se věnuje historii, jejíž představení je podle autorky nezbytné pro správné pochopení současného systému. Práce rozebírá historii státní správy a samosprávy a vznik přenesené působnosti obcí. Vedle toho je stručně představena historie rozpočtů, která objasňuje vznik základních institutů rozpočtového práva a jejich fungování. Diplomová práce se věnuje také problematice veřejných statků, tedy statků a služeb zabezpečovaných z veřejných rozpočtů. Následující část práce představuje obce a jejich funkce. Zaměřuje se na funkce, které obce vykonávají v přenesené působnosti, a

představuje také orgány obcí, které přenesenou působnost vykonávají. Krátce je představena rovněž kontrola a dozor vykonávané nad obcemi v přenesené působnosti. Veškerý následující text práce už objasňuje financování obcí. Jsou představeny obecně rozpočty obcí a rozpočtový proces. Část práce se věnuje problematice rozpočtového určení daní, které se sice týká především financování samostatné působnosti obcí, ale vzhledem k čerstvé novelizaci této oblasti shledala autorka za vhodné problematiku lépe představit. S financováním přenesené působnosti navíc souvisí tak, že celkový objem finančních prostředků obcí ovlivňuje i jejich možnost spoluúčasti na financování působnosti přenesené. Pokud obce nemají dostatek vlastních finančních zdrojů, může jim účast na úhradě výkonu místní státní správy přinášet finanční problémy.

Diplomová práce se dále věnuje jednotlivým typům příjmů a výdajů obcí a také procesu přezkoumávání hospodaření obcí. Stěžejní kapitola práce rozebírá samotné financování přenesené působnosti obcí. Představuje především příspěvek na výkon státní správy, který je hlavním zdrojem pro financování přenesené působnosti. Jeho zákonná úprava je velmi stručná a příliš se mu nevěnují ani právnické publikace, odborné články či judikatura. Více je tato problematika řešena v praxi – především ministerstvy (konkrétně Ministerstvem vnitra ČR a Ministerstvem financí ČR) a také organizacemi sdružujícími zástupce obcí, na jejichž konferencích, v časopisech a na webových stránkách.

Až v průběhu psaní této diplomové práce jsem tak zjistila, že k tomuto tématu existuje velmi málo dostupných zdrojů a proto téma práce nebylo příliš vhodně zvoleno. Na druhou stranu právě v absenci jakékoliv odborné právnické práce na toto téma vidím přínos své diplomové práce. Problematiku financování přenesené působnosti obcí považuji za důležité téma, které by si zasloužilo větší pozornost. Vzhledem k probíhajícím reformám snažím se o modernizaci a zefektivnění veřejné správy nemůže být problematika financování přenesené působnosti obcí z teoretických diskuzí vyloučena. Diplomová práce ukázala, že právní úprava je nevyhovující a bude třeba ji pozměnit a doplnit. Poslední kapitola návrhů de lege ferenda pak představila možné úpravy, které by mohly pomoci právní úpravu financování přenesené působnosti obcí zlepšit a vyjasnit.

Státní správa i samospráva jsou totiž dvě nepostradatelné součásti moderní veřejné správy. Je však nutné mezi nimi najít takovou rovnováhu, která umožní výkon

veřejné moci za současného respektování všech atributů moderního demokratického státu.

Seznam použitých zdrojů

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992, Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

Zákon č. 121/1920 Sb. ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky

Únorová (Schmerlingova) ústava ze dne 26. února 1861

Ústava Rakouské říše (Stadionova) ze dne 4. března 1849

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

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějšího předpisu

Zákon č. 377/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

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

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb. o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (ve znění zákona ČNR č. 425/1990 Sb.)

Zákonem č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 8/1959 Sb., kterým se stanoví základní pravidla o státním rozpočtu a o hospodaření s rozpočtovými prostředky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 69/1935 Sb. z. a n., o finančních opatřeních v oboru územní samosprávy

Zákon č. 169/1930 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňuje zákon č. 77/1927 Sb. z. a n.

Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy

Zákon č. 77/1927 Sb. z. a n., o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy

Zákon č. 329/1921 Sb., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním

Zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé (župní zákon)

Zákon č. 76/1919 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice

Zákon č. 95/1918 Sb. z. a n., o rozpočtovém provizoriu

Zákon Národního výboru československého č. 11/1918 Sb. ze dne 28. října 1918, o zřízení samostatného státu československého

Zákon č. 7/1864 čes. z. z., jímž to se vydává zřízení obecní a řád volení v obcích

Zákon č. 4/1864 mor. z. z., řád obecní Markrabství moravského

Zákon č. 17/1863 slez. z. z., řád obecní Vévodství slezského

Zákon č. 18/1861 ř. z., říšský obecní zákon

Zákon č. 170/1848 ř. z., prozatímní zákon obecní

Usnesení Vlády České republiky č. 238, o postupu optimalizace právního a ekonomického prostředí pro výkon veřejné správy orgány územních samosprávných celků, ze dne 17. března 2004

Usnesení Vlády České republiky č. 1325 k Souhrnné analýze působností vykonávaných orgány územních samosprávných celků, ze dne 22. listopadu 2006

Vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností

Vyhláška č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy

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

Vládní nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy č. 181/1991 Sb., ve znění zákona č. 369/1999 Sb.

Judikatura

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 5/03

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 34/02

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 17/02

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 38/97

Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR sp. zn. Cpjn 68/97

Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 5 Cmo 445/95

Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 6 A 93/94

Knižní zdroje

BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009, 250 s. ISBN 978-802-4729-084.

ELIÁŠ, Karel. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. 1. vyd. Sagit, 2012, 1119 s. ISBN 978-80-7208-922-2.

ENGLIŠ, Karel. *Finanční věda: nástin teorie hospodářství veřejných svazků*. Brno: Nákladem Fr. Borového, 1929, 407 s.

EXNER, Jiří. *Obce, města, městské části: o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. 1. vyd. Praha: Libri, 2004, 407 s. ISBN 80-727-7289-9.

GROSPIČ, Jiří; LOUDA, Tomáš; VOSTRÁ, Lenka (eds.). *Územní samospráva v České republice a Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní konference Územní samospráva v České republice a v Evropě - její problémy a perspektivy v XXI. století*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 423 s. ISBN 80-738-0028-4.

GROSPIČ, Jiří; VOSTRÁ, Lenka. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22. - 24. října 2003*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, 406 s. ISBN 80-864-7371-6.

HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. 3. podstatně rozš. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2009, 1459 s. ISBN 978-80-7400-059-1.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, 837 s. Právnícké učebnice (C. H. Beck). ISBN 978-807-4000-492.

KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2003, 408 s. ISBN 80-717-9794-4.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2010, 392 s. ISBN 978-807-3575-618.

KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek. *Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář, podle stavu k 1. 1.2004*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2004, 379 s. ISBN 80-720-1444-7.

LACINA, Karel. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2001, 115 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 80-864-1913-4.

MALAST, Jan. Krajské zřízení v ČR: vznik, vývoj a některé ze současných problémů samosprávných krajů. In: *Reforma verejnej správy na Slovensku: zborník z konferencie*. Žilina: Žilinský samosprávny kraj, 2007, s. 50 - 58. ISBN 978-80-969673-6-0.

MALAST, Jan. Vybrané aspekty vývoje obecní samosprávy první Československé republiky. In: *Pocta Stanislavu Balíkovi k 80. narozeninám. Acta historico-iuridica Pilsnensia 2008*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 216 - 227. ISBN 978-807-3801-205.

MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003, 673 s. ISBN 80-720-1433-1.

MARKOVÁ, Hana. *Finance obcí, měst a krajů*. 1. vyd. Praha: Orac, 2000, 190 s. ISBN 80-861-9923-1.

MATRASOVÁ, Eva; ŠLAUF, Václav. *Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů: s komentářem*. 1. vyd. Praha: Polygon, 2001, 235 s. ISBN 80-727-3048-7.

MIKULE, Vladimír (ed.). *Veřejná správa a právo: pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1997, 378 s. ISBN 80-717-9191-1.

PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 238 s. ISBN 978-802-1045-118.

PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územních samosprávných celků*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 178 s. ISBN 80-210-1997-2.

PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer. 2011, 587 s. ISBN 978-807-3576-141.

PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004, 375 s. ISBN 80-726-1086-4.

PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření obcí a rozpočet*. 1. vyd. Praha: Codex Bohemia, 1997, 296 s. ISBN 80-85963-34-5.

PEKOVÁ, Jitka. *Místní rozpočty*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1997, 253 s. ISBN 80-707-9704-5.

PEKOVÁ, Jitka; PILNÝ, Jaroslav. *Veřejná správa a finance*. 1. vyd. Praha: Codex Bohemia, 1998, 302 s. ISBN 80-859-6385-X.

POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy: teorie veřejné správy*. 3., aktualiz. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, 267 s. ISBN 978-80-7380-330-8.

PRŮCHA, Petr. *Aktuální otázky reformy veřejné správy: sborník příspěvků z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000, 178 s. ISBN 80-210-2295-7.

PRŮCHA, Petr; SCHELLE, Karel. *Základy místní správy*. Brno: Iuridica Brunensia, 1995, 189 s. ISBN 80-859-6400-7.

SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 314 s. ISBN 978-807-3802-035.

SKULOVÁ, Soňa (ed.). *Veřejná správa na prahu 21. století: sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001, 149 s. ISBN 80-210-2739-8.

ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. Praha: Linde, 2007, 253 s. ISBN 978-807-2016-402.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Demokracie v Americe*. 1. vyd. Překlad Vladimír Jochmann. Praha: Lidové noviny, 1992, 378 s. ISBN 80-710-6050-X.

VALEŠ, Lukáš. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 246 s. ISBN 80-738-0010-1.

VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, 861 s. ISBN 80-717-9597-6.

VOJÁČEK, Ladislav; SCHELLE, Karel; KNOLL, Vilém. *České právní dějiny*. 3. přeprac. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 684 s. ISBN 978-807-3801-274.

Články

MALAST, Jan. Několik poznámek k územní samosprávě ve vztahu k demokratickému právnímu státu. *Karlovarská právní revue*. 2006, roč. 2, č. 1, s. 73 - 92.

MATOCHA, Josef. Reforma veřejné správy - ministerstvům peníze, městům povinnosti? *Právo a podnikání: Odborný časopis pro obchodní a finanční právo*. 2003, roč. 12, č. 5, s. 4 - 6. ISSN 1211-1120.

MRKÝVKA, Petr. Některé úvahy o materiálním základu veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2003, roč. 11, č. 2, s. 153 - 157. ISSN 1210-9126.

PAŘÍZKOVÁ, Ivana. Finanční kontrola ve veřejné správě. *Daně: Odborný časopis pro daňové právo a praxi*. 2003, roč. 11, č. 12, s. 17 - 22.

VIDLÁKOVÁ, Olga. První desetiletí reformy veřejné správy v České republice. *Správní právo*. 2001, roč. 34, č. 1, s. 2 - 12. ISSN 0139-6005.

VOSTRÁ, Lenka; GROSPÍČ, Jiří. Zpráva o vědecké konferenci "Reforma veřejné správy v teorii a praxi.: Problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice". *Právnick: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2004, roč. 143, č. 5, s. 523 - 535. ISSN 0231-6625.

Internetové zdroje

XIV. celostátní finanční konference SMO ČR: Obce jako oběť? *Deník veřejné správy* [online]. 5. 1. 2012 [cit. 2013-03-22]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6521901>

XV. celostátní finanční konference SMO ČR: Úspory státu = náklady obcí? *Svaz měst a obcí České republiky* [online]. 29. - 30. listopadu 2012 [cit. 2013-03-22]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/nase-akce/financni-konference/xv-cfk/xv-celostatni-financni-konference-1.aspx>

BŘEŇ, Jan. Rozpočet. In: *Deník veřejné správy* [online]. 2012 [cit. 2013-03-23]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6528699>

BŘEŇ, Jan. Rozpočet a závěrečný účet obce. In: *Deník veřejné správy* [online]. 2012 [cit. 2013-03-23]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6538099>

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Vývoj počtu obcí v České republice podle krajů: stav k 1. 1. 2013*. Dostupné z: http://www.czso.cz/cz/cr_1989_ts/0201.pdf

Dochází k centralizaci veřejné správy?. In: *Deník veřejné správy* [online]. 2012 [cit. 2013-03-23]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6489156>

HORNÍČKOVÁ, Markéta; NĚMCOVÁ, Ludmila. Novinky v obecních financích v roce 2013. *Svaz měst a obcí České republiky* [online]. 2012 [cit. 2013-03-24]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/financovani-obci/novinky-v-obecnich-financich-v-roce-2013.aspx>

KYPETOVÁ, Jaroslava. Jaký bude skutečný dopad novely rozpočtového určení daní na rozpočet obce?. In: *Deník veřejné správy* [online]. 2012 [cit. 2013-03-12]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6568327>

MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. Důvodová zpráva: k novele zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). 2012. 24 s. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Duvodova_zprava_Novela_-_zakon-243-2000_zakon-o-rozpoctovem-urceni-dani_201110.pdf

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. Příspěvek na výkon státní správy. [online]. [cit. 2013-03-22]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-ouvs-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. Schéma rozdělení rozpočtového určení daní (RUD) v letech 2013 až 2015. [online]. [cit. 2013-03-22]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Schema_RUD_2013-2015.pdf

Rozhovory

Rozhovor s poslancem JUDr. Stanislavem Polčákem uskutečněný dne 19. března 2013
v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky

Rozhovor s poslankyní Mgr. Helenou Langšádlovou uskutečněný dne 20. března 2013
v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky

Summary

This thesis presents the reader with all aspects concerning funding of delegated powers of a municipality. The thesis is divided into twelve chapters. The opening chapters introduce the reader into issue of mixed model of public administration in the Czech Republic and acquaint him with historical development of state administration, territorial self-government, as well as history of budget issues. The history of these three areas is important for understanding today's setting of delegated powers of a municipality in the Czech Republic.

The concept of public property is presented to the reader in the following chapter. Further off, the thesis presents functions of a municipality, both in the way of delegated powers and separate powers. It also deals with the possibility of delegation of the powers between municipalities through a public contract and it solves consequences of non-fulfilment of the delegated power of a municipality, too. Subsequently, the thesis outlines issue of control and supervision of delegated powers of a municipality. The thesis also presents bodies through which a municipality fulfil delegated powers. The following chapters devote themselves to the funding issue itself. Municipal budget issues and every sort of incomes and expenditures of the municipal budgets and budgetary determine of taxes.

The next chapter, focusing on funding of delegated powers of a municipality itself, primarily analyzes the legislation of incomes which are designed to fund delegated powers of a municipality and weaknesses of today's legislation. A chapter devoted to the way of control of municipal property management is followed by the dominant part of the thesis in which the author came up with her own suggestions de lege ferenda to improve today's legislation which, according to her opinion, is inconvenient. The dominant part of the thesis is made up by author's own suggestions de lege ferenda where she presents her own suggestions to improve today's legislation, which is, according to her opinion, inconvenient. Consultations with experts about this issue are reflected in this chapter.

Shrnutí

Diplomová práce představuje čtenáři všechny aspekty týkající se financování přenesené působnosti obcí. Práce se člení do dvanácti kapitol. Úvodní kapitoly uvádějí čtenáře do problematiky smíšeného modelu veřejné správy v České republice, seznamují ho s historickým vývojem státní správy, územní samosprávy a s historií rozpočtů. Historie všech těchto tří oblastí je důležitá pro pochopení současného nastavení přenesené působnosti obcí v České republice.

V další části je čtenář seznámen s obsahem institutu veřejný statek. Dále práce představuje funkce obcí, a to v samostatné a přenesené působnosti. Zabývá se rovněž možnostmi delegace přenesené působnosti mezi obcemi prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy a řeší také důsledky neplnění přenesené působnosti obcí. Následně práce nastiňuje problematiku kontroly a dozoru přenesené působnosti obcí. Diplomová práce představuje také orgány obce, které přenesenou působnost vykonávají.

Všechny ostatní kapitoly práce se již věnují samotnému financování. Jsou představeny rozpočty obcí a jednotlivé druhy příjmů a výdajů obecních rozpočtů a rozpočtové určení daní. Další kapitola se zaměřuje pouze na financování přenesené působnosti, rozebírá především právní úpravu příjmů sloužících k financování přenesené působnosti obcí a nedostatky současné právní úpravy. Následující kapitola představuje způsob kontroly hospodaření obcí. Dominantní část diplomové práce tvoří autorčiny návrhy de lege ferenda, kde představuje vlastní nápady na zlepšení současné právní úpravy, která je dle jejího názoru nevyhovující. Do této kapitoly se promítly i konzultace s odborníky na tuto problematiku.

Seznam klíčových slov

Obec, působnost obce, přenesená působnost, financování obce, delegace ve veřejné správě, financování veřejné správy, příspěvek na výkon státní správy, místní státní správa, obce základní, obce s pověřeným obecním úřadem, obce s rozšířenou působností, obecní rozpočet, hospodaření obce, rozpočtové určení daní.