

Některé úvahy o materiálním základu veřejné správy*

Petr Mrkývka**

Každá systémová reforma, a reformu veřejné správy nevyjímaje, je provázena hledáním odpovědí na otázky ekonomického dopadu dané reformy. Česká republika tak, jako jiné demokratické státy z bývalého východního bloku, se snaží dosáhnout právního a správního standardu členských států Evropské unie, a to cestou rozsáhlých reforem. Brzdou těchto reforem jsou často především problémy stagnace či propadu ekonomiky. A dovolují si tvrdit, že i úroveň výkonu veřejné správy je přímo odvislá od materiálního zabezpečení jejího fungování¹.

Reforma veřejné správy v České republice se více méně týká všech jejích základních pilířů, přičemž za primární základy, na kterých je veřejná správa vystavěna, můžeme považovat základ postulátní, formální, personální, mocenský a konečně materiální.²

Postulátní základ veřejné správy³ je založen na tom, že veřejná správa je společensky účelovou činností, existuje za účelem realizace výkonné moci, což je jejím ústředním postulátem. Veřejná správa představuje systém produkce a poskytování veřejných statků, jakož i specifický systém producentů a poskytovatelů veřejných statků. Považujeme-li činnost veřejné správy za činnost směřující k poskytování zejména služeb k uspokojování veřejných potřeb, pak toto je jejím ústředním postulátem a odpovídá tradičnímu pojetí veřejné správy jako služby veřejné, tedy oné „service public“⁴. O tom svědčí i ústřední a správná myšlenka „reformátorů“, přiblížit veřejnou správu co nejvíce občanovi, aby vykonavatel veřejné správy jakéhokoli úseku byl co nejvíce obeznámen s místním prostředím, místními potřebami a dokázal tyto partikulární zájmy sladit se zájmy vyšších řádů. Při zajištění zejména věčného a časového souladu v produkci veřejných statků veřejnou správou a harmonizaci dílčích a ústředního postulátu je třeba použít plánování – rozvrhu cílů, možností a prostředků, dbát o zachování systémové

jednoty, kdy vždy určitý úsek veřejné správy je součástí celku, kdy dílčí postulát, dílčí cíl, úseku musí korespondovat s ústředním postulátem, tedy cílem určeným především politikou vlády.

Formální základ vychází z postulátního základu, kdy legislativa ve formě normativního právního aktu dává k naplnění postulátů veřejné správy zákonný rámec jejich uskutečňování, a to včetně výčtu institucí, jejich úkolů, kompetencí, závazných procedurálních postupů apod. Formální základ je jedním z principů veřejného sektoru. Všechny subjekty tvořící veřejný sektor vznikly a jsou činné z normativního právního aktu, ten nebo jiný pak vymezuje veřejný statek, jaký mají poskytovat a určuje kompetence a postupy při jeho produkci. Orgány veřejné správy tak poskytují statky, které jim zákon svěřuje k produkci, a to většinou jako povinnost někdy i jako výhradní právo, pak můžeme hovořit o monopolním statku. Veřejná správa však vykonává i činnosti, které nejsou jí zákonem přikázány, leč jsou to činnosti v mezích zákona, často ve veřejném zájmu, které dotváří pečovatelský ráz veřejné správy ve smyslu veřejné služby. Je to podávání informací, vytváření pomůcek, vzorů podání, organizování přednášek, kursů a poskytování dalších služeb, které napomáhají naplnění postulátu veřejné správy. Tyto statky lze považovat za neformální statky naproti povinným formálním statkům.⁵ Většina statků veřejnou správou poskytovaných má povahu monopolního formálního statku produkovaného na základě a v souladu s normami náležejícími do sféry veřejného práva, avšak v rámci činností prováděných subjekty veřejné správy půjde také o vztahy, které mají charakter soukromoprávní. Některé úseky veřejné správy také přímo využívají určitých institutů soukromého práva. Takové případy nás často mohou uvádět do pochybností o veřejnoprávním charakteru právní úpravy veřejné správy.

* Příspěvek byl zpracován za podpory GA AVČR při realizaci grantového projektu A7166101.

** JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D., Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ K tomu srovnej např. TETERA, M.: Zadania samorządu terytorialnego oraz materialne podstawy i prawne formy realizacji. In NIEWIADOMSKI, Z. (ed.): Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka. Branta, Bydgość – Warszawa 2001, str. 68 a násl.

² Tomuto vymezení základů veřejné správy se blíže věnuji v publikaci MRKÝVKA, P.: Finanční správa. Masarykova univerzita, Brno 1997.

³ Termín „postulátní základ“ používá ve svých dílech Jaroslav Pošvář viz např. POŠVÁŘ, J.: Obecné pojmy správního práva, ČSAS Právník, Brno 1946.

⁴ K tomu viz např. PRŮCHA, P.: Základy správního práva a veřejné správy – obecná část. Masarykova univerzita. Brno 1994, str. 26.

⁵ Viz též MRKÝVKA, P.: Fundamenty materialne administracji publicznej. In kol.: Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. TERRA, Poznań 1999.

Personální základ je založen na tom, že veřejná správa je formou společenského řízení. Jde tedy o řízení lidí lidmi. Právní předpisy stanovují vůči jakému okruhu osob je veřejná správa adresována a rovněž může určit jaké osoby s jakými předpoklady mohou veřejnou správu vykonávat. V rámci tohoto základu se také setkávám s jednou z nejproblematictějších otázek ve veřejné správě, kterou je lidský činitel. Vykonavatel veřejné správy nemohou být věci, zvířata apod. a nemohou být ani adresáty veřejné správy, ale tyto mohou být jen jejím objektem, resp. součástí předmětu správy. V rámci reformy veřejné správy v České republice má dojít i komplexní úpravě postavení vykonavatelů veřejné správy jak ve služebním, tak v pracovním poměru.

Mocenský základ je odvozen od výkonné moci, jež je součástí moci veřejné či státní. Mocenský základ představuje ochranu produkce veřejného statku i statku samotného a možnost donucení jiných k jednání, jež je potřebné k naplnění účelu poskytování statku. Ochrana veřejné správy je zajištěna různými prostředky, a to i včetně represe. Mocenský základ je možné uplatnit jen prostředky, které vychází z formálního základu, a jen tehdy a tak, aby byl zachován postulátní základ veřejné správy. Užití prostředků nad rámec formálního i postulátního základu jsou jednání v rozporu s právem, spojená pak s odpovědností za škodu způsobenou takovým jednáním. Rozpor může nastat jednotlivě v účelu nebo postupu či prostředcích a nebo může jednání být v rozporu společně s účelem veřejné správy i její formou. Takovýto rozpor je zneužitím moci a nemá v demokratické veřejné správě místo. Mocenský základ veřejné správy korigovaný formálním základem a v podstatě i postulátním základem je založen na uplatňování zásady zákonnosti v činnosti veřejné správy.

Předpokladem produkce jakýchkoli statků je ale spoň minimální materiální zázemí. Veřejný sektor⁶ k produkci svých statků využívá majetek, který můžeme označit jako veřejný majetek. Veřejná správa pro plnění svých úkolů využívá veřejný majetek, který je nejčastěji buď ve vlastnictví státu nebo ve vlastnictvích jiných veřejnoprávních korporací (územních samosprávných celků a profesních, zájmových, komor). Vykonavatelům veřejné správy, správním orgánům, majícím postavení organizační složky státu, organizační složky obce nebo kraje, je majetek svěřen k plnění jim stanovených úkolů. Je-li výkon veřejné správy svěřen právnické osobě, používá k produkci statků dočasně svěřený majetek svého zřizovatele nebo jiný cizí majetek, a nebrání-li tomu právní norma, může používat i majetek vlastní. V rámci postulátního i formálního základu může být subjektu veřejné správy uložen

primární úkol – péče o majetek. V takovém případě vykonavatel veřejné správy spravuje majetek určený k jeho činnosti a majetek určený k výkonu správy. Bude tedy rozdlí ve správě majetku, který má např. orgán finanční správy k zajištění svého vlastního chodu, ať jsou to věci nebo finanční prostředky, na straně jedné, a správě peněžních prostředků v podobě daní, poplatků apod., které jsou určeny jako příjem veřejných peněžních fondů. Za **materiální základ** veřejné správy tak můžeme označit věci, peněžní prostředky, jiné majetkové hodnoty, které slouží ke spotřebě v rámci produkce veřejných statků veřejnou správou (v organizačním pojetí), tedy k výkonu veřejné správy (ve funkčním pojetí). Kombinací materiálního a formálního základu je právo s tímto majetkem nakládat, jde i o právo v mezích formálního základu si tento majetek opatřovat, případně se jej trvale či dočasně za určitých podmínek zbavovat. Materiální základ veřejné správy je obecně tvořen konglomerátem správného a finančního jmění.⁷

Finanční jmění jsou peněžní prostředky soustředěné ve veřejných peněžních fondech, včetně pohledávek za dlužníky ze soukromého sektoru i z veřejného sektoru (odvody, daně, neoprávněně použité nebo neoprávněně zadržované prostředky z veřejných rozpočtů apod.). Do finančního jmění lze zařadit mimo jiné i vlastnictví cenných papírů včetně derivátů a rovněž zápornou hodnotu jmění v podobě veřejného dluhu.

Správní jmění tvoří věci, které svou substancí slouží veřejnému účelu.

Obě dvě složky materiálního základu by měly tvořit harmonický systém vzájemně se doplňující. Je zřejmé, že změny jedné složky mohou vyvolat reakci u složky druhé a v konečném důsledku ovlivnit naplnění dílčího či dokonce ústředního postulátu veřejné správy.

Finanční jmění veřejné správy se vytváří a zužitkovává v rámci vztahů, které můžeme souhrnně označit za veřejné finance, tedy v rámci peněžních vztahů sui generis, jejichž objektem jsou veřejné peníze a které se realizují v procesu tvorby, rozdělování, přerozdělování a spotřeby veřejných fondů. Finanční jmění veřejné správy je vázáno na celou řadu peněžních fondů různého charakteru, a to různými finančními vztahy od přímého financování činnosti konkrétního orgánu veřejné správy z určitého fondu, po dotace a subvence v rámci procesů přerozdělování.

Stěžejní rolí v systému financování veřejné správy stále hraje ústřední fond státu – státní rozpočet, v jehož rámci je upravena kvantitativní část finančního jmění, tedy množství peněz státu určených pro veřejnou správu k spotřebě (Kvalitativní část finančního jmění – zdroje příjmů veřejných fondů a principy užití nashromážděných prostředků upravují předpisy

⁶ K otázkám fungování veřejného sektoru srovnej např. STRECKOVÁ, Y.: *Teorie veřejného sektoru*, Masarykova univerzita, Brno 1998.

⁷ Srovnej např. názory obsažené v díle HOETZEL, J.: *Československé správní právo, všeobecná část*. Melantrich Praha 1936.

jiné než zákon o státním rozpočtu, např. daňové zákony, zákony poplatkové, rozpočtová pravidla atd.).⁸

Při tradičním členění veřejné správy v České republice na státní správu a veřejnou samosprávu je zřejmé, že finanční jmění veřejné správy sleduje i toto členění. Finanční jmění státní správy je kvantitativně regulováno přímo státním rozpočtem s tím, že v souladu se státním rozpočtem dochází v rámci jednotlivých resortů a je tvořících orgánů státní správy a jednotek od nich odvozených k dalšímu přerozdělování svěřených prostředků. Určité specifikum se do 31. 12. 2002 uplatňovalo v případě finančního jmění svěřeného dnes již zrušeným okresním úřadům, podotýkám, že okres nepředstavoval územní samosprávný celek, ale jednalo se a jedná o administrativní jednotku v rámci administrativního členění státu (se zrušením okresních úřadů nedošlo ke zrušení okresů). Státní správa v působnosti okresního úřadu byla financována ze zvláštního územního rozpočtu, rozpočtu okresního úřadu, později ze zvláštní kapitoly státního rozpočtu – kapitola okresní úřady. Tento peněžní fond, a později kapitola, alokoval prostředky státního rozpočtu, státních fondů České republiky a odvětvových resortů (ministerstev). Příklad financování okresních úřadů je příkladem financování místní správy bez existence územní samosprávy.⁹

V nedávné době došlo k nabytí účinnosti celé řady právních norem upravujících materiální základ územní samosprávy, jedná se zejména o tyto právní předpisy:

- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení),
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení),
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla),
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích,
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní),
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

Přijetí tohoto „balíku“ norem představuje důležitý mezník v rámci reformy veřejné správy a veřejných financí. Je možné určit, že se jedná o předěl završující

proces harmonizace s evropskými standardy, ale také zejména v oblasti veřejného majetku a veřejných financí předěl naivní komunální liberalizace a v podstatě i pofederálního provizoria (např. rozpočtová pravidla). Očekávání přijetí více méně ucelené až kodifikované úpravy veřejného majetku a veřejných financí nebyla naplněna. Veřejný majetek¹⁰ je v podstatě rozdělen do dvou skupin úprav, přičemž první skupinu tvoří právní regulace majetku státu (viz zejména zákon č. 219/2000 Sb.) a druhou skupinu roztržštěná úprava komunálního majetku a majetku samosprávných komor v celé řadě předpisů. Rozpočtová pravidla do 31. 12. 2000 soustředěná pro místní správu a stát v jednom zákoně se od 1. 1. 2001 rozdělila na samostatnou úpravu rozpočtových pravidel územních rozpočtů a rozpočtová pravidla státu, přičemž zůstal nedorozřešen vzájemný vztah těchto pravidel.

Oboje rozpočtová pravidla přináší do právní regulace celou řadu nových institutů, které buď byly právem neupravenými ekonomickými nástroji (rozpočtové výhledy, střednědobý výhled), jež se však více méně běžně používaly v rámci finančního hospodaření státu a velkých měst, nebo jsou zavedeny v souvislosti s aproximací a využíváním prostředků z evropských struktur, které vyžadují zvláštní uspořádání poměrů, jedná se zejména o úpravu Národního fondu nebo vytvoření lepšího prostředí pro vznik a hospodaření svazků obcí jako ze zdola vznikajících regionálních struktur v duchu představy „Evropy regionů“. Mezi rozpočtovými pravidly (a také zákonem o majetku ČR) jsou určité významné rozdíly, např. v pojetí majetku příspěvkových organizací, kdy státní příspěvkové organizace nejsou vlastníky majetku a majetek státu je jim v podstatě svěřen do péče, a majetku příspěvkových organizací zřízených územními samosprávnými celky, kdy právní úprava otázku vlastnictví neřeší a pro překrytí v podstatě možné mezery v právu se nabízí analogie z úpravy státních příspěvkových organizací, avšak jdoucí proti logice a v podstatě i principům veřejné samosprávy.

Významným zdrojem pro tvorbu materiálního základu produkce veřejných statků veřejnou správou na úrovni územních samosprávných celků zůstávají vlastní lokální zdroje¹¹, a to v podstatě z vlastní činnosti úřadu – správní poplatky, a z podílu na daních podle zákona o rozpočtovém určení daní a v případě obcí též z místních poplatků (místních daní). Obdobu místních poplatků, resp. místních daní, na úrovni vyšších územních samosprávných celků zavedena nebyla.

Finanční jmění územních samosprávných celků je tak tvořeno vlastními fondy, kdy ústřední roli zde hraje územní rozpočet schvalovaný příslušným zastupitelstvem. V systému financování územní samosprávy se

⁸ Viz např. PAŘÍZKOVÁ, I.: Finance územních samosprávných celků. Masarykova univerzita, Brno 1998, str. 13 a násl.

⁹ Viz např. PAŘÍZKOVÁ, I.: Finance územních samosprávných celků. Masarykova univerzita, Brno 1998, str. 26 a násl.

¹⁰ K této problematice také HAVLAN, P.: Majetek státu v platné právní úpravě. Linde Praha, a.s. 2003.

¹¹ Pozornost si zalouží např. RUŠKOWSKI, E.: Finance lokálně (zarys wykladu). WSFiZ, Siedlce 2001.

uplatňuje především princip autonomie lokálních financí, vlastní odpovědnosti územního samosprávného celku za hospodaření a finanční soběstačnosti. Autonomie lokálních financí¹² je projevem fiskální decentralizace, kdy územní samosprávný celek si sám rozhoduje o tvorbě a užití vlastních fondů ovšem v mantinelech ústavnosti a zákonnosti. Autonomie se uplatňuje např. v rámci významného zdroje rozpočtů obcí, kterým jsou místní poplatky, kdy zákonodárce dal obcím možnost zavést poplatky z katalogu poplatků (zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích) a stanovit jejich výši v rozhraní určeném zákonem, a to v jejich samostatné působnosti. Správu místních poplatků vykonává rovněž obec a poněkud překvapivě v přenesené působnosti. Územní samosprávný celek jako veřejnoprávní korporace jedná svým jménem na vlastní odpovědnost, stát nenese odpovědnost za hospodaření územního samosprávného celku, avšak přesto ingeruje do lokálních financí ku příkladu cestou finanční kontroly, ale také systémem čerpání dotací ze státního rozpočtu a jiných fondů spravovaných státem nebo ústřední regulací správních poplatků, kdy v případě jejich vadné správy územním samosprávným celkem obcí může dojít k sankčnímu krácení „samosprávných“ prostředků ve prospěch státu. Absolutní finanční soběstačnost územní samosprávy je iluzí. Územní samosprávný celek má omezené zdroje svých fondů a mnohá jejich vydání překračují uspokojování potřeb občanů samosprávného celku, proto stát v souladu s ústředním postulátem veřejné správy má i určitou morální povinnost určitým dílem na produkci veřejných statků samosprávou obcím a krajům přispívat. Proto i výnosy z některých daní plynou zcela nebo zčásti do územních rozpočtů. Vedle těchto zdrojů a místních poplatků jsou příjmem obecní pokladny také příjmy z realizace vlastního majetku, dotace z rozpočtu okresního úřadu, dotace resortní atd.

V případě profesní a zájmové veřejné samosprávy je patrná vyšší míra fiskální autonomie, odpovědnosti i soběstačnosti než u územních samosprávných celků, což vyplývá i ze samotné podstaty tohoto druhu korporací. Zdroje finančního jmění jsou v naprosté většině případů stanoveny zákonem, kterým byla daná korporace zřízena, vazby na státní fondy ve formě dotací a subvencí se většinou neuplatňují. Kontrola hospodaření korporace je plně v rukou samosprávných orgánů.¹³

Finanční jmění veřejné správy jde nad rámec veřejných financí. Do finančního jmění je třeba řadit i práva, která materiálně zabezpečují chod veřejné správy, např. majetkové a kapitálové účasti, nájem prostor.

Správní jmění jako složka materiálního základu ve-

řejné správy je tvořen výlučně věcmi zahrnovanými do tzv. veřejného majetku, vše ostatní patří do finančního jmění. Za tyto veřejné věci lze považovat takové, které jsou ve vlastnictví subjektu veřejného sektoru a zároveň, v podstatě i tím, slouží k uspokojení veřejných potřeb.

Správní jmění státní správy je správním jménem státu, případně subjektů veřejného sektoru od něj odvozených (Fond národního majetku, Česká národní banka apod.). V rámci veřejné samosprávy je správní jmění tvořeno věcmi ve vlastnictví obcí a profesních či zájmových korporací.

V oblasti právní regulace materiálního základu produkce veřejných statků územními samosprávnými celky bude potřeba dořešit:¹⁴

1. úpravu majetku územních samosprávných celků (komunální majetek) ve vztahu k jimi zřizovaným příspěvkovým organizacím a případně jiným jednotkám a subjektům,
2. úpravu tzv. místních daní.

V případě ad 1. bylo již něco málo zmíněno výše. Ad. 2 – místní daně jsou stále v ČR v režimu místních poplatků, ačkoliv tyto dávky z finančně vědního pohledu splňují charakteristické rysy daní, především pro chybějící ekvivalent. Argument, že lze u nás zavést pouze daně z taxativního výčtu daní v zákoně č. 212/1992 Sb., o soustavě daní, v platném znění, neobstojí. Daně z výčtu i tak neodpovídají především terminologicky skutečně realizovaným daním. Na úrovni místních daní se objevuje několik možných modelů v jejich konstrukci.

1. Za místní daně lze považovat všechny daně, jejichž výnos je příjmem územních rozpočtů. (Model uplatňovaný v sousedním Polsku),¹⁵
2. Místní daně jsou ty daně, které zavádí a spravuje územní samosprávný celek. (Tato situace je v ČR),
3. Územní samosprávný celek je povinen vybírat všechny místní daně, stát dává možnost podle místních podmínek cestou korekčních prvků upravit zdanění osvobozením, slevou, zvýšením daně, apod. (Polsko) Není tedy možnost územního samosprávného celku vybírat si daně z katalogu, tak jak je tomu v případě obcí a místních poplatků v ČR.

Česká republika by mohla v duchu svých tradic, které se nikterak nevyvíjejí evropským standardům, setrvat částečně na konstrukci místních poplatků

¹² ȘAGUNA, D. D.: Drept financiar și fiscal – tratat. Editura Eminescu. București 2000, str. 619 a násl.

¹³ ADÁMKOVÁ, P.: Finance veřejnoprávních profesních korporací (rigorózní práce), PrF MU Brno 2002 – nepublikováno.

¹⁴ V evropském kontextu se touto problematikou zabývá sborník prací NEMEC, J., WRIGHT, G. (ed.): Közösségi pénzügyek – elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben. Aula Kiadó, Budapest 2000.

¹⁵ K tomu např. ETEL, L.: System podatkovy (zarys wykladu) WSFiZ, Siedlce 2002.

(s odpovídajícím ovšem označením „daň“), a to v kombinaci s obligatorními místními daněmi. Některé stávající daně by bylo vhodné, jsou-li ve 100 % příjmem územního samosprávného celku převést do jeho sprá-

vy, a to zejména daň z nemovitosti a eventuelně transferové daně (daň dědická, daň darovací, daň z převodu nemovitosti), pokud na jejich existenci bude vůbec stát trvat.