

Zamyšlení nad problematikou rozpočtů územních samosprávných celků

Ivana Pařízková*

ÚVODEM

V rámci naplňování Ústavou České republiky založené dvoustupňovitosti územních samospráv jsou v souvislosti s tímto přijata nově právní úprava pravidel finančního hospodaření, a to nejen nově vzniklých krajů, ale současně i obcí a svazku obcí. Je to samostatným zákonem upraven právní rámec pro finanční hospodaření územních rozpočtů. Do roku 2000 územní rozpočty byly jen rozpočty samosprávných obcí a okresních úřadů jako orgánů státu a jako taková byla jejich problematika zahrnuta do jediného zákona o rozpočtových pravidlech republiky zákon č. 576/1990 Sb. vyzpzd., o rozpočtových pravidlech republiky.

Rozpočtová pravidla vznikla ještě za federálního státu, takže republiková pravidla platila vedle pravidel federálních, a to i když se v obou normách projevovale celá řada duplicit, což ve stávající úpravě rozpočtových pravidel je obdobné.

Rozpočtová pravidla republiky v podstatě i nadále v řadě svých zásad předurčují ustanovení o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, můžeme to například spatřovat v ustanoveních týkajících se rozpočtového období nebo rozpočtové skladby. Zajímavostí je, že rozpočtová pravidla republiková (jinak ještě nazývána velkými rozpočtovými pravidly) nadále obsahují úpravu financování okresních úřadů a to z důvodů toho, že se jejich postavení v rámci reformy veřejné

správy zásadně mění, a to v organizační složky státu, tudíž není možné jejich rozpočty brát jako součást rozpočtů územních. Můžeme hovořit o tom, že okresní úřady hrají roli zprostředkovatele vztahů mezi státním rozpočtem, resp. rozpočtem kraje a jednotlivými obcemi v kraji a okrese a zatím není možné, aby stát či kraj své vztahy k obcím realizoval přímo, bez okresních úřadů, když počet obcí v krajích je tak vysoký, jak vyplývá ze současného velkého počtu i značně malých obcí.

Rozpočtová pravidla územních samosprávných celků jsou jedním z kroků probíhající reformy veřejné správy současně s právní úpravou postavení krajů, okresních úřadů a obcí, v této souvislosti je také samostatně řešena i právní úprava hospodaření s majetkem samosprávných celků. Velmi úzce s touto problematikou je řešen zákon o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (dále jen zákon o rozpočtovém určení daní). Toto samostatné řešení stojí mimo rozpočtová pravidla republiky i mimo rozpočtová pravidla územních rozpočtů je z důvodů toho, že podíly jednotlivých článků soustavy veřejných rozpočtů na výnosu státních daní je a do budoucna bude třeba dle situace přizpůsobovat reálné situaci, což je předpokládáný vývoj výdajů, které mají být financovány ze státních daní pro daný fiskální rok, ale i vývoji samostatného výnosu státních daní. V rámci takovýchto makroekonomických vztahů mohou působit na jednotlivé roční

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

rozpočty natolik, že na ně bude třeba reagovat změnou rozpočtového určení daní, aniž by to vyvolávalo další změny rozpočtových pravidel.¹

Rozpočtová pravidla velmi úzce souvisí se zákonem č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, vyzpzd., který ruší rozpočtové organizace, které měly své vlastní postavení ve správě majetku ve vlastnictví státu toto platí i vůči obecním rozpočtovým organizacím a samozřejmě i v rámci krajských rozpočtových organizací. Toto opatření vychází z toho, že v hospodářství obcí se rozpočtové organizace vyskytovaly jen ojediněle a to ne pro nějaké důležité ekonomické či právní důvody. Nástupcem rozpočtových organizací můžeme spatřovat v tzv. v podstatě novém pojmu a to „organizační složka“, která je jednak upravena výše zmíněným zákonem jako organizační složky státu a přejímá se i pro obce a kraje, a to s tím, že se jedná o zařízení bez právní subjektivity, vykonávající činnosti, které nejsou svým způsobem tak významné, aby jim bylo třeba dát postavení právnické osoby. Takovéto postavení se ale naopak nadále uplatňuje pro neziskové činnosti v působnosti územních samosprávných celků a to ve formě příspěvkových organizací, které se budou uplatňovat i v působnosti krajů, do jejichž kompetencí přejdou mnohé z dosavadních státních příspěvkových organizací respektive i státních rozpočtových organizací, k nimž funkci zřizovatele měl příslušný resort nebo okresní úřad.

Koncepce zákona o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků co do vztahu k právu Evropského společenství není upraven v rámci společenství jednotně, ale jednotlivá ustanovení ať již přímo nebo nepřímo se blíží zásadám, které se všeobecně uplatňují v EU.

Pokud bychom se měli zaměřit na vztah těchto rozpočtů k rozpočtu státnímu můžeme říct, že stávající struktura veřejných rozpočtů nemá žádné přímé dopady jak na státní rozpočet tak i na rozpočty územních samosprávných celků.

PŘÁVNÍ ÚPRAVA PRAVIDEL HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Zákon o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků č. 250/2000 Sb., v platném znění, řeší především problematiku rozpočtového hospodaření s finančními prostředky územně samosprávných celků, tj. obcí a krajů, zřizování nebo zakládání právnických osob územních samosprávných celků a dále rozpočty dobrovolných svazků obcí, včetně ustanovení o obsahu rozpočtu obcí a krajů. V případě, kdy obce budou zři-

zovat dobrovolné svazky obcí, a to jakožto právnické osoby, které by neměly mít odlišná pravidla svého hospodaření, než mají jejich členské obce. Pravidla jejich hospodaření jsou v porovnání s platným právním stavem převzata ze zákona o obcích. Současně ještě jsou na tomto místě řešeny finance místních částí nebo statutárních měst a také hlavního města Prahy a to proto, že nejsou důvody k tomu, aby pro ně platila odlišná práva hospodařit s těmi finančními prostředky, které pro ně vyplnou z jejich zvláštního postavení. Obsah jejich rozpočtu musí město řešit samo podle vlastních podmínek, čímž se ve své podstatě potvrzuje, že tyto části nejsou právnickou osobou, ale jen svébytnou organizační jednotkou obce, která je zřídila.

Základní princip rozpočtového hospodaření je spatřován v prvku finančního vztahu mezi rozpočtem státním a rozpočty obcí, kde se zaručuje, že z rozpočtů územních nelze odčerpávat „nad“ zdroje a, že každý územní samosprávný celek odpovídá za výsledky svého hospodaření. Dále je nutno poukázat i na zvláštní vztah státu k územním samosprávným celkům, který je v tom, že stát jim přenechává část svých příjmů na státních daních, přičemž tyto příjmy již nemají charakter dotace ze státního rozpočtu, byť funkci mají obdobnou a to zabezpečit pro ně zdroje potřebné k plnění takových úkolů, které jim ze zákona náleží.

Dotace, které plynou do rozpočtu obcí ze státního rozpočtu procházejí mezičlánky, kterými do roku 2000 byly pouze rozpočty okresních úřadů, nyní do řetězce přibýly rozpočty krajských úřadů přes které také budou přicházet a samozřejmě i odcházet peníze.

K VYBRANÝM INSTITUTŮM

Pro hospodářství financované z územních rozpočtů je období rozpočtového roku příliš krátké a to nejen z pohledu volebního období zastupitelstev obcí či krajů, ale další důvod lze spatřovat v tom, že do řady smluvních vztahů vstupují územní samosprávné celky s dlouhodobějšími právy a povinnostmi, což zcela logicky a nutně ovlivňuje jeho budoucí rozpočty. K tomuto účelu novela zavedla zcela nový institut, který doposud nebyl znám v rozpočtovém hospodaření a to „rozpočtový výhled“, který je nástrojem pomocným, sloužícím pro střednědobé finanční plánování rozvoje jeho hospodářství. Sestavuje se na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na 2-5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet.²

Obsahem rozpočtového výhledu jsou základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobějších závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů.³

¹ PRŮCHA, P.: Přednáška ze Správního práva, Letní škola veřejné správy, Brno 2001.

² Zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

³ Zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Jeho sestavování není povinné, protože má sloužit jen pro účely územního samosprávného celku a má být přizpůsobován pouze jeho vlastním potřebám. Zákon nepředefinuje v rámci rozpočtového výhledu žádnou formu, tzn. nemusí mít stejný obsah, jednotný způsob a i doba na jakou bude vypracován se může lišit. Pokud ovšem půjde o jeho zpracování, bude účelné postupovat podle jednotného třídění a to platné rozpočtové skladby, což nám dává možnost pro případnou srovnatelnost rozpočtového výhledu v územním porovnání.

Dalším novým prvkem, který nemusí platit absolutně je **princip vyrovnanosti rozpočtu**, což dřívější právní úprava neobsahovala. Vedle tohoto vyrovnaného rozpočtu zákon umožňuje za splnění určitých zákonem taxativně vymezených podmínek sestavit **rozpočet přebytkový či schodkový neboli deficitní**. Pomocí přebytkového rozpočtu se mohou převádět příjmy rozpočtu daného roku do dalších let a tím si je uchovat pro účely budoucích potřeb. Ale na druhé straně pokud se bude jednat o schodkový rozpočet tak zde má územní samosprávný celek jen podmíněnou možnost jej schvalovat a to z důvodu toho, že při schvalování takového rozpočtu již bude znát způsob úhrady vzniklého rozpočtového schodku (například: schodek lze pokrýt vlastními, již dříve našetřenými penězi).

Vedle rozpočtu, který je základním peněžním fondem územně samosprávných celků, mají územně samosprávné celky možnost zřízovat ještě další **peněžní fondy** a to buď **účelové** anebo **bez účelového určení**, přičemž zdroje těchto fondů mohou být tvořeny buď z přebytku uplynulého roku, nebo z příjmů běžného roku, ty musí být ovšem mimořádné, že nebudou určeny ke spotřebě v daném fiskálním roce a také nelze opomenout, že jako zdroje mohou být použity převody prostředků z rozpočtu během roku do účelových peněžních fondů a to buď sociálních nebo jinak účelových.

Obsahem rozpočtu obcí a dle stávající právní úpravy i krajů jsou jeho příjmy, výdaje a ostatní peněžní operace a to včetně tvorby a použití peněžních fondů, pokud není dále uvedeno, že probíhají mimo rozpočet. Mimo rozpočet se uskutečňují peněžní operace týkající se cízích prostředků, sdružených prostředků a podnikatelské činnosti územních samosprávných celků. Hospodaření mimo rozpočet je přípustné jen během roku, přičemž na konci fiskálního roku se musí spojit s rozpočtem a to tak, že půjde-li o zisk, patří do příjmů a naopak půjde-li o ztrátu ta se musí vyrovnat z výdajů rozpočtu. Takovýto způsob hospodaření tzn. aby byly trvale důležité finanční operace vedeny mimo jeho rozpočet a závěrečný účet, nelze v žádném případě dopustit, protože by se tímto krokem naprosto ztratila

podstata, kterou je vypovídací schopnost kontroly rozpočtového hospodaření.

Když bychom se ve stručnosti podívaly na příjmy a výdaje rozpočtu obcí a krajů můžeme konstatovat, že ve své podstatě jsou formulovány shodně, byť v rámci obcí je počítáno v příjmové stránce ještě s dotací z rozpočtu příslušného kraje. **Příjmy** rozpočtu obce tvoří například:

1. příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
2. příjmy z vlastní hospodářské činnosti,
3. výnosy z místních poplatků podle zvláštních předpisů,
4. dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů, dotace z rozpočtu kraje,
5. přijaté peněžité dary a příspěvky, apod.⁴

Obec může ke krytí dočasného časového nesouladu mezi čerpáním rozpočtových výdajů a plněním rozpočtových příjmů určených k jejich úhradě použít **návratnou finanční výpomoc** ze státního rozpočtu, z rozpočtu kraje nebo z rozpočtu jiné obce. **Návratná finanční výpomoc** je bezúročná a poskytuje se na základě rozhodnutí a ne smluvním vztahem, z čehož vyplývá, že v případě nesplácení se sankcionuje jako porušení rozpočtové kázně, přičemž její splatnost musí být zajištěna rozpočtovými příjmy běžného roku.

Zajímavé je ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, které je zavedeno nově a týká se možnosti, kdy obec v souvislosti s uskutečňováním společného programu České republiky a Evropského společenství může použít prostředky poskytnuté prostřednictvím Národního fondu. Opět pojem zcela nový zavedený rozpočtovými pravidly (tzv. velkými rozpočtovými pravidly) z. č. 218/2000 Sb. v z. p. d., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, kde **Národní fond** je charakterizován jako peněžní fond, kde jsou soustředěny peněžní prostředky, které svěřují Evropská společenství České republice k realizaci společných programů v ČR, a peněžních prostředků, které se zavázaly pro realizaci těchto programů poskytnout jiné zahraniční zdroje, státní rozpočet, rozpočty územních samosprávných celků a další veřejné zdroje a soukromé zdroje, pokud není prokázáno užití těchto peněžních prostředků na stanovený účel.⁵

Výdaje rozpočtů obcí a krajů jsou taxativně stanoveny z nichž nejpodstatnější jsou:

1. Závazky vyplývající pro obec z plnění povinností uložených jí zákonem a pro kraj zvláštními právními předpisy,
2. Výdaje na vlastní činnost obce v její samostatné působnosti, zejména péče o vlastní majetek, v rámci krajů výdaje na činnost orgánů kraje

⁴ Zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

⁵ Z. č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů.

- v jeho samostatné působnosti opět ve spojení s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj,
3. Výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem a kraj zvláštními právními předpisy,
 4. Výdaje na úhradu úroků z přijatých půjček a úvěrů,
 5. Výdaje na emise vlastních dluhopisů,
 6. U krajů důležitým výdajem jsou dotace do rozpočtu obcí v kraji.⁶

PROBLEMATIKA ROZPOČTOVÉHO PROCESU

Část třetí zákona souhrnně upravuje ustanovení týkající se rozpočtového procesu, tzn. postupy prací jímž se má řídit celoroční činnost související s rozpočtovým hospodařením.⁷

Rozpočtový proces obecně je v podstatě finančním a správním řízením sui generis, tzn. právem stanovený pracovní postup státních orgánů platný pro sestavování, schvalování, plnění a kontrolu rozpočtů. Ve všech těchto fázích rozpočtového procesu je nutné dodržovat určitá pravidla a zásady mezi něž například patří zásada reálnosti a pravdivosti, zásada účelovosti, úplnosti a jednotnosti, publicity, apod.

Samotný rozpočtový proces se u všech rozpočtů řídí těmito pravidly a můžeme říci, že zhruba zahrnuje šest základních okruhů činností, které musí zabezpečit určené týmy pracovníků státem stanovených orgánů rozpočtové soustavy.⁸

Jedná se o postupy spočívající v těchto etapách:

1. Sestavování
2. Schvalování
3. Publikace
4. Hospodaření
5. Kontrola
6. Hodnocení⁹

První fází rozpočtového procesu je sestavení návrhu rozpočtu a práce s ním spojené, které musí být zahájeny včas a to asi v polovině roku předcházejícím fiskálnímu roku, aby mohly být zapracovány veškeré informace a požadavky a včas projednány. Tato etapa se jeví nejsložitější a nejobtížnější neboť jak plánované příjmy, a to ať vlastní či od různých subjektů např. ve formě darů, tak i naplánované výdaje na veřejné stat-

ky a výdajové programy byly reálné. Rozpočty musí být vypracovávány v návaznosti na rozpočtový výhled a to pokud obec či kraj takovýto výhled má zpracován a dále musí dbát údajů z rozpisu platného státního rozpočtu nebo rozpočtového provizoria. V této fázi prací se především přihlíží k odhadům:

1. Výnosu místních daní, poplatků, podílu na státních daních, dotacích, apod.
2. Výdaje na municipiální úrovni-rozvoj veřejného sektoru,
3. Výdaje na uvažovaný sociálně-ekonomický rozvoj dané oblasti.¹⁰

Rozpočet se zpracovává v třídění podle rozpočtové skladby, kterou stanoví Ministerstvo financí vyhláškou a to z důvodu toho, že účelem je zabezpečit jednotné třídění všech veřejných rozpočtů, potřebné pro jejich vzájemnou srovnatelnost a analytické hodnocení.

Návrh rozpočtu musí být vhodným způsobem zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů před jeho projednáním v zastupitelstvu územního samosprávného celku. Protože rozpočet je zejména ve velkých městech a u krajů značně obsáhlým dokumentem, nelze jednotně zákonem upravit způsob jeho zveřejňování a je zde tedy možnost uplatnit tzv. místní podmínky jako například zveřejnění na úřední desce obce či kraje. Občané mohou k návrhu uplatnit své připomínky a to buď písemně nebo ústně na zasedání zastupitelstva.

Schvalování rozpočtu obce je vyhrazeno obecnímu zastupitelstvu a rozpočet kraje krajskému zastupitelstvu

V případě, že nedojde ke schválení rozpočtu (jako důsledek rozpočtového provizoria ve státním rozpočtu či z vlastních příčin jednotlivých článků územních rozpočtů) před 1. lednem rozpočtového roku, tak nastává situace že se rozpočtové hospodaření v době do schválení rozpočtu řídí pravidly **rozpočtového provizoria**. Taková pravidla vyplynou buď z realizace úkolů ukládaných pro takovýto případ zákonem o rozpočtových pravidlech republiky, anebo je musí určit zastupitelstvo kraje a obce. Rozpočtové příjmy a výdaje uskutečněné v době rozpočtového provizoria se stávají příjmy a výdaji rozpočtu po jeho schválení.¹¹

Na etapu schvalování rozpočtu navazuje další část rozpočtového procesu, kterou je **rozpis rozpočtu** jehož součástí je sdělení závazných ukazatelů rozpočtu těm subjektům, které jsou povinny se jimi řídit.

Pokud půjde o publikaci v tomto ohledu se nejedná o žádný ve své podstatě zákonný rámec, tak jako například u státního rozpočtu, který je publikován ve

⁶ Z. č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

⁷ MRKÝVKA, P.: Přednáška z Finančního práva, Právnická fakulta MU, Brno 2000 (nepublikováno).

⁸ BAKEŠ, M.: Finanční právo, 2.přepřpracované vydání a rozšířené vydání, C. H. Beck, Praha 1999.

⁹ MRKÝVKA, P.: Finanční správa, Právnická fakulta MU, Brno, 1997.

¹⁰ Srovnej MRKÝVKA, P.: Finanční správa, Právnická fakulta MU, Brno, 1997.

¹¹ Z.č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Sbírcе zákonů ve formě zákona. Dle mého soudu by bylo vhodné zamyslet se nad tím, zda například v rámci obecních rozpočtů tyto nevydávát jako obecně závazné vyhlášky, což samozřejmě je na uvážení každého.

Po schválení rozpočtu může vyvstat potřeba provést změny či úpravy ve schváleném rozpočtu. Důvodem mohou být organizační (rozhodnutím vyššího orgánu), metodické (změnou působnosti právního předpisu, změnou ceny) či věcné (počet plátců) změny. Proto se odlišují takové změny rozpočtu, které je třeba provádět povinně, na rozdíl od ostatních změn, které vyplývají spíše jen jako logický důsledek vzniklé situace. Povinně je například nutno zabránit vzniku rozpočtového schodku. Naopak dochází-li ke vniku přebytku tím, že se překračují rozpočtové příjmy, není na to nutně třeba reagovat zvýšením rozpočtu výdajů. Změny rozpočtu obce se provádějí rozpočtovým opatřením, které se evidují podle časové posloupnosti, tak aby byl zachován přehled o aktuálně platném schváleném rozpočtu.

Během fiskálního roku je důležité provádět průběžnou kontrolu plnění rozpočtu, která je základním právem, ale i povinností každého územního samosprávného celku. Pravidla kontroly, četnost v daném roce, konkrétní účel kontroly apod. stanovuje zastupitelstvo obce či kraje, což je součástí jeho vyhrazené pravomoci na základě zákona o obcích a zákona o krajích.

ZÁVĚREČNÝ ÚČET

Po skončení kalendářního kalendářního roku se údaje o ročním hospodaření souhrnně zpracovávají do závěrečného účtu obcí, svazku obcí a závěrečného účtu kraje. I zde je nutno zachovat procedurální prvek a tím je zveřejnění závěrečného účtu po dobu nejméně 15 dnů před jeho projednáním v zastupitelstvu územního samosprávného celku. Přípomínky k závěrečnému účtu mohou občané uplatnit buď písemně ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění nebo ústně na zasedání zastupitelstva. Projednání závěrečného účtu se uzavírá vyjádřením souhlasu nebo souhlasu s výhradami, na základě nichž územní samosprávný celek a svazek obcí přijme opatření potřebná k nápravě zjištěných chyb a nedostatků.

Závěrečný účet obce obsahuje veškeré údaje o rozpočtových příjmech a výdajích a to tak, jak jsou členěny v rozpočtové skladbě a ještě dále obsahuje údaje o dalších finančních operacích, včetně tvorby a použití fondů, aby bylo možné zhodnotit finanční hospodaření územního samosprávného celku a svazku obcí a jimi zřízených nebo založených právnických osob a hospodaření s jejich majetkem. Součástí je i vyúčtování finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, rozpočtům krajů, obcí, státním fondům a jiným rozpočtům a k hospodaření dalších osob. I nadále stávající

právní úprava ponechává povinnost územnímu samosprávnému celku a svazku obcí nechat si přezkoumat své hospodaření za uplynulý fiskální rok. Obce a svazky obcí ze zákona o obcích nechávají přezkoumat svůj závěrečný účet příslušnému okresnímu úřadu nebo auditorovi, kraj auditorem nebo Ministerstvem financí. Je na zvážení každého subjektu, zda si závěrečný účet nechá ověřit auditorem, což je samozřejmě za úplatu anebo zvolí bezplatné ověření příslušným okresním úřadem nebo Ministerstvem financí.

Rozpočtové hospodaření a využívání rozpočtových prostředků pro daný rok by v podstatě měly odpovídat věcnému plnění, s nímž souvisejí příjmy a výdaje. Základem plynulého financování hospodaření je požadavek na to, aby ve smluvních vztazích mezi obchodními partnery docházelo k zálohovému či splátkovému plnění poskytovaných plnění. Proto musíme připustit, že časový průběh příjmů a výdajů se na rozdíl od věcného plnění liší. V každém případě je ale nutné požadovat, že pro zařazení do příslušného fiskálního roku je rozhodující datum, kterým se daná peněžní operace zaeviduje a projeví ve stavu peněžních prostředků na příslušných bankovních účtech. Časová použitelnost rozpočtových prostředků může být při poskytování dotací nebo příspěvků stanovena nejen ke konci roku, ale buď k dřívějšímu termínu, nebo naopak pozdějšímu, a to například u déle trvajících termínů. Způsoby použitelnosti zvolí vždy orgán, který prostředky poskytl, avšak územní samosprávný celek může při rozhodování o použití vlastních prostředků u jejich příjemců zvolit takový způsob, který se mu bude jevit jako nejúčelnější. Účelovost použití rozpočtových prostředků se určí:

- a) individuálně ve vztahu ke konkrétnímu úkolu,
- b) odvětvově ve vztahu k potřebám daného odvětví, nebo
- c) územně ve vztahu k potřebám vymezeného území nebo jeho části anebo místa.¹²

Příjemce účelových prostředků je povinen stanovený způsob účelového použití dodržet, protože jinak by se dopustil porušení rozpočtové kázně nebo by nesplnil smluvně přijatou povinnost, přičemž v obou těchto případech by to byl důvod k postihu. Účelovost se územního samosprávného celku může týkat jak v roli příjemce cizích prostředků, v takovém případě ji musí respektovat, ale současně i v roli poskytovatele.

Časově nebo účelově omezená použitelnost peněžních prostředků bývá zpravidla spojována s jejich návratností a to ve formě nespotebovaného zbytku, pro ostatních případy platí, že jsou po skončení fiskálního roku jsou převáděny do následujícího roku, kdy jejich případná účelovost se zachovává. Převádějí se do peněžního fondu nebo přímo do zdrojů rozpočtu na následující rozpočtový rok.

¹² Z. č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

KONTROLA ROZPOČTOVÉHO HOSPODAŘENÍ A PORUŠENÍ ROZPOČTOVÉ KÁZNĚ

Předmětem kontroly je hospodaření s finančními prostředky a plnění dalších povinností vyplývajících pro kontrolované subjekty z obecně závazných právních předpisů, nebo z povinností uložených na jejich základě. Jednotlivé orgány přitom tuto kontrolu vykonávají vždy jen v rozsahu a okruhu své věcné, osobní a místní působnosti. V hospodaření územních samosprávných celků přichází v úvahu dvojitý druh kontroly, a to kontrola vnitřní a kontrola vnější. Potřeba rozlišení má hned několik praktických stránek, které se mohou projevit dokonce i při uplatňování závěrů z kontrolních zjištění, a to při ukládání sankcí za zjištěné nedostatky.

Kontrolu vnitřní si provádějí územní samosprávné celky samostatně, prostřednictvím vlastních orgánů. Vedle všeobecné veřejné kontroly, které podléhají všechny orgány obce, při níž se uplatňují základní principy kontroly prováděné voliči demokraticky zvolených obecních zastupitelstev, se princip uplatnění kontroly musí ještě projevit v běžné činnosti zastupitelstva vůči radě a dalším orgánům územních samosprávných celků.

Vnější kontrola je například kontrola závěrečných účtů prostřednictvím okresního úřadu či Ministerstva financí, popřípadě auditorem. Dalšími kontrolními orgány jsou místně příslušné finanční orgány, které provádějí kontrolu plateb, které jsou příjmem státního rozpočtu a státních fondů.¹³

Výsledkem kontrol prováděných v hospodaření územních samosprávných celků může být zjištění, že došlo k porušení rozpočtové kázně. Za porušení rozpočtové kázně se považuje případ, kdy peněžní prostředky jsou neoprávněně použity, nebo zadrženy. V obou těchto případech se vždy jedná o konkrétní sumu peněz a podle ní se uloží sankce v podobě sankčního odvodu – tzn. územní samosprávný celek uloží osobě, která se tohoto porušení kázně dopustí odvod do svého rozpočtu ve výši částky neoprávněně použitých či zadržovaných prostředků svého rozpočtu. Ve stávající právní úpravě je zpracováno řešení postihů za neplnění zákonem uložených povinností, u nichž nelze dané neplnění vztáhnout k nějaké konkretizovatelné peněžní částce. Proto se v takovém případě uplatňují pokuty za neplnění zákonem uložených povinností nebo podmínek pro hospodaření s peněžními prostředky územních samosprávných celků. Za porušení rozpočtové kázně lze uložit pokutu až do 1 milionu korun. O jejím uložení rozhoduje Ministerstvo financí nebo jím zmocněný finanční úřad a také okresní úřad při výkonu své kontrolní působnosti dle zvláštního zákona. Pokuta je příjmem státního rozpočtu. Zákon současně

pamatuje u všech případů neoprávněně zadržovaných rozpočtových prostředků a nakládání s nimi na povinnost zaplatit penále, kde je možnost aby územní samosprávný celek rozhodl o výši penále a o možnosti úlev v případě nadměrné tvrdosti.

ORGANIZACE ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Část čtvrtá zákona o pravidlech hospodaření územních samosprávných celků obsahuje ustanovení, která se týkají organizací vytvářených územním samosprávným celkem k naplnění jeho působnosti. Nalezeme zde základní pojetí právní úpravy těchto otázek, jaké je v zákoně o majetku státu i v rozpočtových pravidlech republiky. Organizacemi územních samosprávných celků jsou:

- a) vlastní organizační složky jako svá zařízení bez právní subjektivity,
- b) příspěvkové organizace jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk,
- c) obchodní společnosti a to akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným,
- d) obecně prospěšné společnosti podle zvláštního zákona.

Zákon nepočítá s existencí **rozpočtové organizace** jako právnické osoby zřízené v působnosti územní samosprávného celku. Pouze v § 41 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů se stanoví, že dosavadní rozpočtové organizace, k nimž funkce zřizovatele má před účinností zákona č. 250/2000 Sb. obce, se s účinností tohoto zákona stávají organizační složkou obce.

Jde-li o organizace či zařízení územního samosprávného celku, je pro ně důležité, že jsou celým svým majetkem ve vlastnictví svého zřizovatele, tzn. obce nebo kraje. U státních organizací jde o majetek ve vlastnictví státu.

Pravidla hospodaření **příspěvkových organizací** jsou ve své podstatě totožná s dřívější právní úpravou. Je zde zakomponován požadavek stability vztahů zřizovatele k rozpočtu jeho příspěvkové organizace, který se prosazuje tím, že se nepřipouštějí změny rozpočtového vztahu stanoveného schváleným rozpočtem během roku v neprospěch příspěvkové organizace z jiných, než závažných, objektivně působících příčin. Je to dáno tím, aby příspěvková organizace mohla projevit iniciativu na maximální tvorbě zdrojů a na úsporách svých nákladů celoročně, aniž by jí hrozilo riziko, že o výsledky této její aktivity ji její zřizovatel připraví.¹⁴

¹³ PAŘÍZKOVÁ, I.: Finance územních samosprávných celků, Právnická fakulta MU, Brno 1998.

¹⁴ Důvodová zpráva k návrhu zákona o pravidlech hospodaření územních samosprávných celků (nepublikované).

Príspevkové organizace vytvářejí své peněžní fondy:

- a) rezervní fond,
- b) investiční fond,
- c) fond odměn,
- d) fond kulturních a sociálních potřeb.

Zůstatky peněžních fondů se po skončení roku převádějí do následujícího roku.

Výsledkem hmotné zainteresovanosti příspěvkové organizace na co možná nejlepším hospodaření je její rezervní fond, přičemž jeho tvorba a použitelnost je určena tak, aby motivace na jeho tvorbě byla co nejvyšší a odpovídala i jeho použitelnosti. Novinkou ve stávající právní úpravě je:

- a) že zřizovatel může dát příspěvkové organizaci souhlas k tomu, aby část svého rezervního fondu použila k posílení svého investičního fondu,
- b) prostředky rezervního fondu lze použít na výplatu odměn o čemž ovšem rozhoduje zřizovatel, aniž by zákon stanovil hranice této formy použití rezervního fondu. Vidíme zde pravidla použitelnost i peněz územních samosprávných celků k osobní motivaci jejich pracovníků, která platí v jejich vlastní činnosti (například odměny pracovníků obecních úřadů).

V případě investičního fondu je novinkou to, že jej lze se souhlasem zřizovatele posílit převodem z rezervního fondu, a dále že výnos z prodeje investičního majetku jsou zdrojem investičního fondu jen se souhlasem zřizovatele, neboť jde o prodej majetku z jeho vlastnictví. Nadále je přípustné, aby peníze investičního fondu byly použitelné též na údržbu a opravy nemovitého majetku spravovaného příspěvkovou organizací.

Část pátá zákona upravuje hospodaření dobrovolného svazku obcí (otázky vzniku a účelu dobrovolného svazku obcí jsou svěřeny zákonu o obcích), kde se v podstatě uplatňují stejná pravidla, jako pro obce, zejména také pro veřejnou kontrolu nad jejich činnostmi.

SLOVO ZÁVĚREM

Zákon č. 250/2000 Sb. je jedním z nových zákonů, které v podstatě mají vést ke konečné fázi v rámci reformy veřejné správy. Nabyt účinnosti 1. 1. 2001 spolu s dalšími navazujícími zákony, které podmiňují reformu veřejné správy. Dle mého názoru je tento zákon kvalitní, byť rozpočtová pravidla od počátku roku 2001 již doznaly čtyř dílčích novel, což malá rozpočtová pravidla ještě ani jedné. A pokud bych byla kritická, tak v malých rozpočtových pravidlech bohužel postrádám základní charakteristiku některých důležitých institutů, které jsou upraveny v jiných právních předpisech například pojem organizační složka či nakládání s dřívějším majetkem příspěvkových organizací. Problém, který si myslím že také není tímto zákonem řešen je v postavení okresních úřadů po roce 2001, kde bude muset nutně dojít k novelizaci především v ustanoveních týkajících se rozpočtového procesu – ve fázi kontroly rozpočtového hospodaření. Možná že i za zamyšlení stojí otázka toho, zda dřívější právní úprava rozpočtových pravidel, a to jedním právním předpisem, nebyla účelnější a přehlednější.

SUMMARY

In the process of introducing the two-level character of the regional administrations (which is based in the Constitution of the Czech Republic) new legal regulation concerning the rules of financial management has been accepted. This regulation does not concern only the newly created regions, but it concerns also municipalities and leagues of municipalities. The regulation is essentially a legal framework for regional budgets financial management. This framework is covered by an independent law. Until 2000, the regional budgets were represented only by the municipal budgets and budgets of district administrations as state organs. The problems related to this issue were then covered by the law of the budgetary rules of the Republic, no. 576/1990 of the Collection, in the wording of later amendments.